

24/13



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL PAPEL DE LA PLANEACION Y LA COMUNICACION
PUBLICA EN LA ACCION GUBERNAMENTAL
(El caso de un Programa de comunicación en la
Dirección de Prevención y Control de la
Contaminación del D. D. F.)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

Licenciado en Ciencias de la Comunicación

P R E S E N T A :

RICARDO MAGAÑA FIGUEROA

MEXICO, D. F.

FEBRERO DE 1988



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	4
PRIMERA PARTE	
I. Comunicación pública y gobierno.	14
II. La planeación, enfoques y perspectivas.	39
III. Metodología de la planeación.	64
IV. Comunicación pública y planeación.	85
SEGUNDA PARTE	
Programa de comunicación de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación.	112
I. Antecedentes.	113
II. Desarrollo y objetivos del programa de comunicación.	117
III. Programa central: concientización de la contaminación ambiental, causas y efectos.	124
IV. Programa satélite No. 1: Programa de Verificación y Diagnóstico de Vehículos Automotores.	132
Anexo 1: Objetivo, uso y descripción de materiales impresos y audiovisuales del programa central.	138
Anexo 2: Objetivos, uso y descripción de materiales impresos y audiovisuales del programa satélite No. 1.	145
Anexo 3: Propuesta para la creación de la gaceta informativa de la D.P.C..	154
BIBLIOGRAFIA	161

INTRODUCCION

El interés por la planeación de las actividades comunicativas - del gobierno surgió cuando a mediados de 1986 el autor de este trabajo entró a trabajar en la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación (D.P.C.C.) del Departamento del Distrito Federal. El objetivo por el que se ingresó a esa dirección era - el de redactar y grabar unos promocionales para radio y televisión de los centros y unidades móviles de verificación y diagnóstico de vehículos automotores, cuya función es la de detectar - el estado de los automóviles y el grado en el que contaminan el medio ambiente.

Al poco tiempo de estar ahí, fueron aumentando los requerimientos de campañas que estaban destinadas a combatir diferentes aspectos de la contaminación; además de que se fue conociendo otro tipo de necesidades. El "descubrimiento" principal fue la existencia de un programa operativo anual en el que se señalaban las campañas que se tenían que hacer en ese año, y de las cuales, por supuesto, ninguna se había realizado.

A partir de este momento surgió el propósito de investigar los antecedentes de la dependencia y la labor que en materia - educativa se había realizado. Los resultados no fueron muy - estimulantes ni ricos: La D.P.C.C. tiene su origen en otro organismo denominado "Comisión de Ecología", el cual desapareció

como resultado del excesivo derroche de recursos y del recorte - presupuestal de agosto de 1985. Las referencias a esta Comisión eran bastante vagas y el tema resultó ser tabú para algunos de - los todavía sobrevivientes de esa época, cuando mucho se le re- cordaba con nostalgia (por el derroche, claro). Los documentos -los que existen todavía-, están almacenados y no es posible - consultarlos, solamente en golpes de buena suerte se consigue - algo interesante y útil. Entre estos documentos se consiguió - el programa a mediano plazo 1986-88, el programa operativo anual de 1986, ¡con los presupuestos contemplados hasta el final del - sexenio! La emoción del momento sirvió únicamente para compro- bar que de los veinte millones de pesos considerados para comu- nicación al año no había nada. Otra cosa que se detectó, poco halagüeña para los educadores y los comunicadores, es que las - áreas de comunicación y educación desaparecieron con la Comisión por no considerarlas estratégicas. Lo cual quiere decir que se dió prioridad a lo operativo sin importar que no existiera difu- sión de mensajes que lleven gente a sus centros y apoyen sus pro- gramas.

Ante este panorama, lo más conveniente era elaborar - una propuesta de programa de comunicación, ante la necesidad - de integrar las diferentes campañas en una sola para lograr re- sultados más efectivos y duraderos. A la vez que adquieran ma- yor coherencia y complementariedad al contar con un hilo con- ductor que les proporcionara unidad conceptual y gráfica.

La respuesta del responsable del área, previsible y obvia ante el apabullante peso de los antecedentes, fue el "muy interesante", "buena iniciativa" y el polvo del archivero. Huelga mencionar que la campaña "extraurgente" de promoción de los centros de verificación y diagnóstico continúa -más de año y medio después- esperando que alguien lo saque del cajón de los olvidos o que el siempre presente peligro de la contaminación -remueva las conciencias y los reclamos.

II

Por otro lado, la experiencia que llevó a la elaboración del mencionado programa trajo consigo la necesidad de pensar sobre la importancia de la comunicación para el logro de los objetivos y tareas de un gobierno y de las herramientas con que cuenta, y de entre ellas destacaron la planeación y la comunicación. Los vínculos entre planeación y comunicación son muy estrechos y ambos factores interactúan en todos los terrenos, pero sobre todo en el de la acción gubernamental.

El proceso de planeación echa mano de la comunicación para difundir sus propósitos y estrategias y lograr la aceptación y asimilación en los encargados de hacerlo operativo. Pero a su vez, la configuración de un sistema de comunicación se debe sustentar en un esfuerzo previo de planeación. Se establece así una relación en la que, a semejanza de la anécdota del "huevo -

y la gallina", no es posible definir con certidumbre absoluta - qué elemento surge primero.

La actividad del gobierno es de interés general y no puede hacer uso de una política de comunicación inspirada sólo en la buena fe, en la improvisación o en propósitos bien intencionados. Para proyectar una imagen aceptable y coherente, es preciso que se empleen herramientas y técnicas confiables y se - ejerciten métodos mesurables en términos de efectividad.

El responsable de poner en práctica estrategias de comunicación con frecuencia debe navegar a contracorriente, intentando neutralizar esfuerzos que apuntan en sentido contrario al - suyo. De esta forma, su universo de actuación no se ciñe sólo a la sensibilización, la justificación de políticas o la difusión amplia de acciones, sino a veces también al desmentido de rumores o la aclaración de malentendidos que vulneran el prestigio gubernamental.

Para todo ello, el encargado tanto del diseño como de la - ejecución de programas de comunicación tiene que recurrir a procedimientos encuadrados en un inteligente proceso de planeación. Es cierto que cotidianamente, todo comunicador encara desafíos inéditos que reclaman imaginación y sentido de adaptabilidad. - Aún así, un programa respaldado por un acucioso esfuerzo de planeación ha de ser lo suficientemente flexible como para enfrentar problemas inusitados sin rebasar sus cauces originales.

Los problemas a los que se enfrenta el responsable de la planeación comunicativa, así como las características de su trabajo, traen como consecuencia reconsiderar la división de los profesionales de la comunicación en comunicólogos y comunicadores. En efecto, en la actualidad se requieren egresados que integren estas dos fasetas, el profesional de la comunicación debe cubrir tres aspectos:

El primero consiste en concebir al comunicólogo como la misma expresión da a entender-, como una persona capaz de estudiar el hecho comunicacional y de buscar respuestas en conjunto con un equipo interdisciplinario. Segundo, a raíz de los resultados de esta fase inicial, debe presentar toda una serie de propuestas articuladas y de indicaciones sobre lo que se tiene que hacer. Tercero, debe ser un comunicador, es decir, poder diseñar, elaborar y transmitir mensajes. Si se ve con cuidado el contenido de la idea de profesional de la comunicación, se notará su enorme semejanza con los pasos contemplados a seguir en el proceso de planeación.

A estos tres elementos del profesional se les debe agregar la necesidad de proporcionar las bases fundamentales de la administración pública, esencial para quienes laboran en alguna dependencia u organismo del gobierno, sea éste federal, estatal o municipal. Además del derecho positivo y del uso de aquellas leyes y reglamentos relacionados con la información y la comunicación. Toda revisión del plan de estudio de la carrera de -

comunicación debe partir de una discusión profunda sobre el perfil profesional del egresado que se desea y sobre sus aspectos ontológicos.

III

Ahora bien, este trabajo está dividido en dos partes: la primera, aborda el marco teórico y metodológico de la planeación y su relación con las necesidades comunicativas y de conducción de un gobierno. Esta primera parte está subdividida en cuatro capítulos.

En el capítulo uno, titulado "Comunicación pública y gobierno", se ubica a la comunicación como elemento y problema de gobierno, la cual -junto con la tríada conducción, poder y legitimidad-, constituye la base que permite relacionar a gobernantes y gobernados. El segundo capítulo, denominado "La planeación, enfoques y perspectivas", aborda diversos aspectos relacionados con este tema, como son: las posiciones tanto favorables como desfavorables, su función, el papel de la participación y de las formas en que se planifica, sus características y su historia en nuestro país.

El tercer capítulo, "Metodología de la planeación", presenta los principios, supuestos, etapas y métodos de la planeación

en general. El cuarto y último capítulo, que tiene como nombre "Comunicación Pública y Planeación", es el lugar en el que convergen los tres capítulos anteriores y presenta la propuesta para la planeación de aspectos comunicativos y de apoyo comunicacional a las tareas de planeación.

En la segunda parte se presenta la propuesta de Programa de Comunicación de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación del Departamento del Distrito Federal. El punto de partida de este Programa es la consideración de que no es fácil obtener la participación de los habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, sin una previa y constante concientización del problema de la contaminación ambiental. El Programa se ha dividido en dos grandes rubros: el programa central, que busca la concientización; y los programas satélite, cuya finalidad es motivar a la acción, es decir, apoyar los programas concretos de la D.P.C.C., como es el caso del de Verificación y Diagnóstico de Vehículos Automotores.

El Programa contempla objetivos de las campañas, uso y descripción de los materiales impresos y audiovisuales contemplados, tanto en el programa central como en el programa satélite No. 1 (Verificación y Diagnóstico de Vehículos Automotores).

Por otra parte, los capítulos abordan en su último punto algún problema relacionado con el tema en turno. La intención es matizar las afirmaciones realizadas a lo largo de cada capítulo, es decir, lograr que se pongan los pies en la tierra. Esto se hace porque las consideraciones y la metodología propuestas parten de condiciones ideales, abstractas y la concretización en la realidad se enfrenta a problemas determinados.

Tal vez el principal consiste en que si no se logra el reconocimiento de la importancia de la comunicación por parte del gobierno y/o de los titulares de las dependencias con la finalidad de obtener apoyo político y financiero a las actividades comunicacionales, los programas y estrategias por adelantado en los cortes o estarán siempre en un segundo plano. En pocas palabras, de nada sirve contar con el mejor programa y estrategias correctas si el apoyo no es el adecuado. Todo quedará en un buen ejerccio de planeación sin posibilidades de implantación.

Quiero reconocer profundamente las enseñanzas, orientación y paciencia de la profesora Regina Jiménez-Ottalengo, sobre todo porque, a pesar de tener ya varios años de conocerla y de escuchar sus clases, ha mantenido despierta mi capacidad de sorpresa ante los conocimientos que transmite, especialmente cuando uno -espera -o crea- que va a repetir lo antes oído; la constante --búsqueda y deseo de mejorar su cátedra, en combinación con su --amor a ella, son un ejemplo a seguir.

De una u otra manera, diferentes personas han tenido un papel importante en mi etapa estudiantil y en el impulso para la elaboración es esta tesis, sobre todo en aquellos frecuentes momentos en los que pensaba dejar el asunto en paz; a ellos, por -confiar en mí cuando más lo necesitaba, mil gracias. Finalmente, deseo agradecer a Guillermina Raudales, Dolores Osorio y --Rosa María León su valioso y oportuno apoyo mecanográfico que --hizo posible llegar a este momento.

Ricardo Magaña Figueroa

México, D.F., febrero de 1988.

PRIMERA PARTE

C A P I T U L O I

COMUNICACION PUBLICA Y GOBIERNO

La comunicación constituye una de las preocupaciones constantes de las disciplinas sociales por ser parte integrante de la mayoría de los hechos sociales en los cuales centran su atención como objeto de estudio. El análisis de la comunicación ha sido - realizado desde diferentes perspectivas como una forma de profundizar en el campo de conocimiento de cada disciplina.

En el terreno de la Ciencia Política, Karl W. Deutsch se propone presentar en su libro Los nervios del gobierno, una teoría de la política que desarrolle conceptos y modelos analíticos con el fin de ayudar a identificar pautas de valores políticos y acción política viables, creadoras y capaces de progreso, donde la comunicación desempeña un papel fundamental.

Deutsch parte de un diagnóstico de lo que ha sido el estudio de la relación poder-política-gobierno, y señala: "Durante mucho tiempo, y con asiduidad, los hombres se han preocupado por el poder de los gobiernos, de la misma manera en que ciertos observadores tratan de determinar el poder muscular de un caballo o de un atleta. Otros describieron las leyes e instituciones de los Estados, de la misma manera como los anatomistas describen el esqueleto o los órganos del cuerpo". (1)

A la luz de este análisis, Deutsch sugiere preocuparse menos por los huesos o músculos del cuerpo político y concentrarse

más en lo que llama los "nervios", es decir, los canales de comunicación y decisión. Para él sería provechoso considerar el gobierno no sólo como un problema de poder, sino también de conducción, entendida ésta como un problema de comunicación. - Para comprender la razón por la cual Deutsch ubica la comunicación como un problema de gobierno, debemos ir por partes y desglosar los elementos integrantes de esta afirmación.

En primer lugar, se concibe el gobierno como un conjunto de instituciones que tienen a su cargo la preservación de la - vigencia de las relaciones económicas, políticas, jurídicas, - etc., de los habitantes de un territorio determinado. (2) En este sentido, no es nueva la analogía del gobierno con la conducción de un barco; en la cual la nave depende de la orienta-ción que le dé su capitán, que es la cabeza responsable de que el navío lleve buen curso y llegue a salvo al puerto. Así, el gobierno deberá velar, y ésto es algo más que un supuesto, por la vida del pueblo que se encuentra bajo su responsabilidad.

En segundo lugar, para que el gobierno logre la conducción de la sociedad, deberá cumplir con una condición sine qua non, y es la de lograr la obediencia de sus mandatos, es decir, de-berá tener poder; poder basado en la obediencia, la cual deponde esencialmente de la convicción de que el mandato es justificado y, por ende, legítimo.

En tercer lugar tenemos la legitimidad. Ningún gobierno puede sostenerse durante un largo tiempo única y exclusivamente por la dominación y la represión; de ahí que todo gobierno, para mantenerse, requerirá del consentimiento de los gobernados. El consenso que legitima el poder se logra cuando el pueblo identifica su idea de poder con la del gobierno. Esto ocurre sólo en el momento en el que el núcleo del poder realiza e impone su propia comunidad de voluntad y de valores mediante la persuasión y/o la coacción de los adherentes y opositores.

Al respecto, Heller dice que la legitimidad engendra poder, ya que "el poder del Estado es tanto más firme cuanto mayor es el voluntario reconocimiento que se presta por quienes lo sostienen, a sus principios ético jurídicos y a los preceptos jurídicos positivos legitimados por aquellos. Sólo goza de autoridad aquel poder del Estado a quien se le reconoce que su poder está autorizado". (3)

De esta forma queda inicialmente planteada la triada constituyente del gobierno: poder, conducción y legitimidad, que conforma la estructura del sistema político. Sin embargo, le hace falta el elemento que le imprime dinamismo. Nos referimos a los "nervios", que reciben y mandan la información a los diferentes puntos, permiten la toma de decisiones y facilitan el avance ordenado y con sentido de las acciones, es decir, - el proceso de comunicación.

II

Antes de abordar la relación de la triada poder, conducción y legitimidad con la comunicación, abramos un paréntesis para aclarar algunos conceptos y aspectos relacionados con el proceso de la comunicación y que es necesario tener presentes por ser de fundamental importancia para el desarrollo del tema.

Por comunicación entendemos, en términos generales, el proceso mediante el cual los hombres elaboran, transmiten, reciben y traducen mensajes. La comunicación permite la comunidad de significado entre los hombres. Para que esa comunión -- sea efectiva se debe entender y compartir el significado que se le da al mensaje mediante la utilización de un código común cuya finalidad sea, precisamente, facilitar la expresión e interpretación de los usuarios.

La comunicación es un importante proceso con el que -- cuenta el ser humano para interactuar con sus semejantes. La razón es obvia, la comunicación no sólo le permite al hombre vivir en sociedad, interactuar socialmente --que es de por sí una facultad natural--, sino también identificarse con el grupo social al cual pertenece, además de trascenderlo y modificarlo históricamente.

De ahí el papel primordial de la comunicación en la conducción y legitimación del poder. Con frecuencia, para referirse al tipo de comunicación que se da entre gobernantes y gobernados se usa el término de comunicación social. Así, Jaime Goded dice que la comunicación social "designa las formas y las condiciones de relación social en las que existe una participación consciente de los individuos o de los grupos y clases para difundir regularmente los elementos de información, conocimiento, juicio y cultura necesarios para toda la sociedad". (4)

Otra concepción, la de Manuel Buendía, parte de la idea de que hay varios fines -individuales, familiares, grupales y hasta políticos- que motivan la comunicación de un ser humano con sus semejantes. La comunicación es social, cuando la finalidad es política. En efecto, para Buendía "la comunicación social es, por definición, un elemento indispensable para la gestión democrática de las comunidades humanas, es decir, para la política". (5) Dicho de otra manera la comunicación social es el instrumento que vincula permanentemente al pueblo con las acciones del gobierno, o sea, es un instrumento para la democracia.

Dentro de esta línea, aunque aplicando un término diferente (comunicación política), Jean Marie Cotteret define a la -

comunicación política como "un intercambio de información entre los gobernantes y los gobernados a través de canales de transmisión estructurados o informales (...). La comunicación política asegura la adecuación entre los gobernantes y los gobernantes, mediante un intercambio permanente de información: expresión de las decisiones soberanas de los gobernantes sobre los gobernados, asegura también la legitimación de la autoridad de los gobernantes por los gobernados". (6)

De la definición de Jaime Goded nos parece que sale sobrando el calificativo de social, porque toda forma de comunicación humana es social en tanto que sus usuarios son entes sociales por naturaleza, los cuales la utilizan como una forma de facilitar y posibilitar la interacción con sus semejantes.

Lo mismo es criticable en la definición de Buendía, por lo que consideramos que una propuesta interesante podría ser la de Jean Marie Cotteret, cuya definición de comunicación política (complementada por la de Manuel Buendía), cumple con los requisitos necesarios para ser utilizada. Sin embargo, a pesar de su acierto, resulta que la comunicación política abarca otros aspectos que rebasan los contemplados por Cotteret. En efecto, si bien -como dice este autor-, la comunicación política asegura la adecuación entre los gobernantes y los goberna

dos mediante un intercambio permanente de información, también genera la contradicción y es que la lucha por el poder es consenso, disenso y acuerdo.

Manuel Martín Serrano, en su libro La producción social - de comunicación, presenta un concepto sumamente interesante: - la "comunicación pública". Martín Serrano considera a la comunicación pública como una modalidad de comunicación cuya finalidad consiste en proveer información que necesita la sociedad para su propia reproducción, es decir, información que concierne a la comunidad como un conjunto. En otras palabras, la comunicación pública tiene la función de suministrar "a los miembros de la comunidad de relatos (orales, escritos, mediante -- imágenes) en los que se les propone una interpretación del entorno (material, social, ideal) y de lo que en él acontece. Tales narraciones ponen en relación los sucesos que ocurren con los fines y con las creencias en cuya preservación están interesados determinados grupos sociales. Por eso sugieren representaciones del mundo o se vinculan a ellas". (7)

De esta definición debemos destacar varios puntos para resaltar algunos de sus aspectos vitales. En primer lugar, se habla de su carácter público, el cual parte del interés que tiene la sociedad en su conjunto de asegurar su propia reproducción.

Es así como priva el interés general sobre el particular (de ahí que la comunicación pública se diferencie de la privada, o sea, de la que parte de intereses particulares, que tienen otras motivaciones que el bien común). Si como decíamos en otro apartado, una de las tareas fundamentales del gobierno es velar por el bienestar de la sociedad, la comunicación pública servirá prioritariamente a las necesidades del gobierno; lo cual no significa que sea instrumento exclusivo del gobierno, no, por el contrario, la comunicación pública sirve como elemento de interacción a todos los niveles de la vida social en los que predomina el bienestar público de la sociedad. Además de que no debemos olvidar algo que se deja de lado y que debe estar siempre presente, la sociedad es la que se sirve del gobierno para satisfacer sus necesidades, aspiraciones y deseos, y no el gobierno predominar sobre la sociedad a pesar de que a veces el orden se trastoca.

En segundo lugar, tenemos a la información como uno de los contenidos que se manejan a través de los mensajes de la comunicación pública. La información para Martín Serrano es toda manifestación de la realidad viable de ser percibida. La información no solamente se obtiene de los mensajes emitidos por las comunicaciones públicas, sino por los mismos sentidos del hombre, de su experiencia, de su relación interpersonal con otros

hombres, etc. Lo importante de la información para la sociedad es que el conocimiento de lo que sucede a su alrededor le permitirá responder a los requerimientos del medio ambiente (natural, social, cultural, etc.). Porque el que tiene la información tiene una herramienta que le posibilita adelantarse a -- otros, decidir de acuerdo a sus intereses: tiene un cierto poder. Pero también la información es factor de cohesión y de -- unificación, por eso menciona Mario Caciagli que la información era, para Lenin, poder en sí misma. (8) De ahí que la información sea factor constante de preocupación política, de control, de censura, de lucha, de búsqueda... de acción.

Sin embargo, en tercer lugar, como decíamos antes, la comunicación no se reduce únicamente a decir qué sucede, a dar -- información, a su vez incluye la interpretación de los acontecimientos de acuerdo a una representación de la sociedad, de -- la consideración del cómo somos. En la comunicación pública -- se da el mensaje y su interpretación o las bases para llevar-- la a cabo. La mediación social juega aquí un papel importante porque proporciona los modelos que sirven de referencia -- a los grupos sociales. La mediación social es un requisito indispensable para interpretar las implicaciones de las informaciones recibidas, porque de la interpretación se deriva la -- cohesión de la sociedad con respecto de las acciones que hay -- que llevar a cabo. La información no puede tomarse como un --

fin en sí mismo, sino como motivante de la acción. La información permite decidir, por ello la sociedad debe estar informado para conocer y conocer para actuar. Esta es la base de la libertad.

La comunicación pública, como toda forma de comunicación, requiere ser de doble vía, relacionar a la sociedad con el gobierno y al aparato gubernamental con la sociedad. Por estas razones, la comunicación pública tiene otra misión aparte de la de facilitar el intercambio de información, y es la de promover la discusión de las interpretaciones, de las propuestas de acción, del tipo de sociedad que se es y quiere ser.

Podemos decir entonces que la comunicación pública debe reunir las siguientes características: 1) ser una modalidad social de comunicación, 2) proveer la información que necesita la sociedad para su reproducción, 3) servir de instrumento de vinculación entre gobierno y gobernados, 4) funcionar como mecanismo de intercambio de información, 5) promover la discusión de las acciones propuestas, 6) promover la gestión democrática, 7) expresar las decisiones soberanas, y 8) asegurar la legitimidad de la autoridad, o lo que es lo mismo, - del poder.

III

Después de la reflexión realizada en el anterior apartado sobre la comunicación pública, podemos ahora sí retomar la relación de la triada poder, conducción y legitimidad con la comunicación para comprender por qué ésta se convierte en un problema de gobierno:

Conducción y comunicación. Para tomar decisiones, un gobierno necesita de redes de información por medio de las cuales conozca las aspiraciones y deseos de su pueblo; requiere saber los cambios que se operan al interior de la sociedad para mantenerse acorde con ella y no quedar desfasado; informar sobre los asuntos públicos, darlos a conocer para promover la discusión, movilizar, obtener apoyo y buscar soluciones. Conducir significa dirigir hacia un fin determinado, pero para llegar a la meta (y para fijarla), se precisa obtener información de la situación prevaleciente, informar, prever reacciones, etc.

Poder y comunicación. Todo gobierno debe obtener el consentimiento, lograr la adhesión de los gobernados, porque -menciona González Llaca- "el poder que recurre continuamente a la fuerza de sus instrumentos coactivos externos, demuestra su debilidad, lo artificioso de su dominio, lo efímero de su existencia, pues toda la realidad inmediata y apabullante de las -

armas no basta para mantener en el poder a un gobierno sin unidad mínima de valores o sentimiento de filas" (9) González - Llaca agrega en pocas palabras que la comunicación representa por sí sola un instrumento valiosísimo de control social e inclusive una alternativa magnífica para sustituir al imperio -- efímero de la violencia física.

Sin embargo, del reconocimiento de la importancia de la comunicación por parte de los gobiernos, surge en muchos casos una paradoja: en lugar de utilizarla para recuperar el consenso y la legitimidad, en combinación con otras acciones paralelas, los gobiernos se preocupan por controlarla. Si existe la desinformación, si se dicen las cosas a medias, si se ocultan o tergiversan, si se censuran, es porque un grupo determinado se quiere mantener en el poder a como dé lugar. En última instancia el control de la información y la comunicación es otra forma de represión y, por lo tanto, una muestra más de debilidad.

En realidad, convencimiento y violencia se presentan siempre de forma conjunta, ya que nunca aparecen en forma aislada. En cualquier gobierno, por más democrático que sea, se llegan a aplicar en mayor o menor medida, dosis de coerción; y por el contrario, un gobierno represivo requiere también de una base consensual. Todo gobierno que utilice más coerción que consenso es porque está perdiendo su legitimidad, por lo que requiere de la fuerza para nivelar la situación y posteriormente

recuperar dicha legitimidad.

Legitimidad y comunicación. El sentimiento de pertenencia, al que se aludió más arriba, se da por la identificación de un pueblo con los valores del sistema político. Para Jean Marie - Cotteret un valor es "una manera de ser o de obrar que una persona o colectividad reconoce como ideal y que vuelve deseables o estimables los seres o las conductas a las cuales es atribuida". (10)

Los valores en la comunicación enmarcan la capacidad - de un gobierno y de un pueblo para emitir y recibir información, codificarla y decodificarla, aceptarla o rechazarla. Cotteret agrega que "la comunicación justifica la legitimidad del sistema político, permitiendo a los gobernados adherir, de manera - explícita, a un conjunto de valores comunes o, de manera latente, a un sistema simbólico que es de algún modo una traducción viviente de los valores comunes en el nivel afectivo". (11)

Resumiendo, la comunicación pública, como elemento y problema de gobierno, implica la creación y sostenimiento de valores comunes que legitimen los mandatos y la conducción del poder político, además de servirle de ayuda para detectar las necesidades y aspiraciones del pueblo, y establecer el camino a seguir. La comunicación pública en su característica de doble vía, presupone un rechazo a la unidireccionalidad y a la imposición. La comunicación pública se debe vincular a un proyecto

global de transformación de la sociedad. La comunicación como articulación en lugar de oposición, interacción en lugar de irreductibles antinomias; como posibilidades de participación de los ciudadanos; como no dominación, como no discurso autoritario.

IV

Sin embargo, la problemática de la comunicación pública es en realidad más compleja de lo que aparenta y debe ser comprendida y estudiada desde un ángulo más amplio, el ángulo que, como insistía frecuentemente Máximo Simpson, nos permita ver la estructura social como una estructura comunicacional. En otras palabras, el carácter de la estructura comunicacional nos va a reflejar el carácter de la sociedad; aunque por supuesto no pretendemos caer en un determinismo mecanicista, ya que tanto el sistema social como el comunicacional, y los mismos grupos sociales no son, ni pueden serlo, un todo unificado que camina y se mueve al mismo ritmo. En efecto, existen las contradicciones sociales, las autonomías y las luchas que impiden las imposiciones y los determinismos.

Esto se debe a la estrecha vinculación existente entre sociedad, comunicación y sistema político. No es factible la vida democrática en un país en el que no haya libertad de pensamiento, expresión y de prensa. No es factible que una ---

dictadura o una sociedad antidemocrática se sostengan durante mucho tiempo mientras permitan las libertades mencionadas, no es factible porque estarían sentando las bases para su propia destrucción. Debe haber, por lo tanto, una mutua correspondencia entre el sistema político-social y el comunicacional, ya que de no haberla estaremos presenciando la modificación del sistema en general. Esto repetimos, no como un principio mecánico, sino orgánico.

La polémica despertada por la importancia de las libertades, y en especial la de la libertad de expresión, tiene ya varios siglos en todo el mundo y ha variado de acuerdo a las particularidades y a la modificación histórica de la situación -- que vive un país determinado. El caso de México en los últimos lustros es ilustrativo de lo anterior. Nos referimos, por supuesto, a la discusión sobre el derecho a la información. No vamos a intentar reproducir estos acontecimientos, simplemente se pretenden destacar aquellos elementos que ayuden a ejemplificar las afirmaciones que acabamos de hacer.

La posición progresista que se presentó en este debate -- partió de la crítica de lo que hasta ese entonces (1975-1979) había sido la política del gobierno mexicano con respecto a los medios de comunicación, a saber: 1) el otorgamiento a las empresas dedicadas a la difusión colectiva con fines comerciales, de todo tipo de facilidades económicas y jurídicas --

para su fortalecimiento, consolidación y expansión acelerada, 2) el control político que ha realizado sobre la comunicación para impedir o limitar la expresión de corrientes adversas a su proyecto histórico y 3) su profunda incapacidad, sobre todo desde los años cuarenta, para incorporar a los medios a un programa efectivo de educación y difusión de la cultura.

Para esta corriente no era ocioso hablar de participación social en la televisión y el radio si se considera que están - concentradas en pocas manos privadas y que los canales estatales hasta este momento no han intentado darle voz a las mayorías silenciosas. Entre las consecuencias de esta concentración de los medios de difusión en pocas manos se encuentra -- aparte de la ya de por sí bastante grave reducción de voces - al mínimo-, el intento de unificar una concepción similar de la vida y de la política por parte de este pequeño grupo de emisores que deciden qué decir y qué callar, qué intereses defender y qué aspectos atacar (no es gratuito, entonces, que estos grupos se hayan sentido agredidos por la posible reglamentación del derecho a la información).

Por lo que si un pequeño número de propietarios, todos - ellos con una similar y especial visión del mundo, dominan el mercado de las ideas públicas, se perderá algo vital para una sociedad que se quiere crítica. No es para menos, cuando se oscurece parte del vínculo que hay entre la causa y el efecto

por el ocultamiento de información o por su parcialidad, se vuelven inciertas las fuentes de debilidad y fuerza del mundo sociopolítico de los individuos y grupos integrantes de una sociedad. Por eso se demanda que todos los miembros de la sociedad tienen el derecho inalienable a participar en los procesos que día a día ellos mismos crean. Resulta paradójico que al ser los grupos sociales los generadores de la mayor parte de la información del país, su acceso a ella sea restringida y formada por múltiples intereses e instancias de poder.

Es responsabilidad de la sociedad en su conjunto afrontar esta problemática y resolverla en favor de sus intereses y en beneficio del progreso de la nación. ¿De qué sirve la libertad de expresión y de pensamiento si no se cuenta con los medios para difundir opiniones? Con esta posibilidad de emitir mensajes no se afecta ninguna libertad, aunque algunos así lo afirman al sentir que puede peligrar su libertad, pero la libertad de comerciar con la información, la libertad de anteponer sus intereses económicos a los de la nación.

A pesar de la riqueza de la discusión sobre el derecho a la información, o tal vez por eso mismo, el debate recibió carpetazo cuando no se le encontró la "cuadratura al círculo". Unos años después el nuevo gobierno recuperó la idea original del derecho a la información con la creación del Sistema de Comunicación Social del Gobierno Federal; es decir, modernizar

y racionalizar los medios del gobierno para responder mejor a la crisis.

El entonces Secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, pareció reconocerlo al decir que de cara a la crisis, se debe mantener la participación popular para evitar las campañas de rumores que generan en falsas alarmas, crean pánico y desconcierto, y cobran un alto precio a la salud financiera y al prestigio del país. Dudamos sinceramente que la preocupación central hayan sido esos malévolos rumores; más bien el problema está en la fuerte presión de las organizaciones sociales por una mayor participación en la vida económica, política y social del país; y al ser la comunicación un instrumento vital, se le debe controlar y limitar para evitar que se salga de los límites que al Estado le conviene.

Por otro lado, el gobierno necesita recuperar el consenso perdido por la ya mencionada crisis y por el desgaste de su legitimidad de los últimos sexenios. Razón por la cual es viable que se cumpla con el Sistema lo que se esperaba hace algunos años con la reglamentación del derecho a la información, es decir, que llegara hasta donde señalasen las necesidades de modernización del discurso y del aparato gubernamental de comunicación.

Ya en 1980 Gustavo Esteva decía que "el Estado necesita - ocuparse de la comunicación social, regularla, orientarla, -- crear un auténtico sistema de comunicación social.

"El sistema de comunicación social ha de ser un sistema - (no un aparato u órgano), o sea, un conjunto de elementos rela- cionados e interdependientes, con determinados objetivos, que es posible alcanzar con ciertos medios y métodos, y todo ello sujeto a un proceso de evaluación permanente. Como sistema de comunicación social, es un sistema de producción, una entidad productora de bienes y servicios específicos, de bienes y ser- vicios de comunicación: de mensajes". (12)

Gustavo Esteva señala tres problemas a los que se ha en- frentado el gobierno para emitir sus mensajes: 1) problemas de coordinación, ya que las actividades de comunicación de ca- da dependencia aparecen como esfuerzos autónomos, independien- tes, que carecen de lineamientos y normas centrales para selec- cionar y jerarquizar los mensajes y los medios en que son di- fundidos; 2) problémas de eficacia y eficiencia por la caren- cia de métodos y técnicas eficaces para la programación, eje- cución y evaluación de las actividades de comunicación; 3) pro- blemas de orientación institucional por deficiencias en cuanto a la definición de objetivos precisos, la falta de coherencia interna y externa de los mensajes, la ausencia de relación --

lógica y cronológica en el conjunto de los mensajes emitidos (13).

En opinión de Manuel Buendía faltan estrategias a mediano y largo plazo y se carece de una política de comunicación social; el aparato de comunicación ha crecido desordenado y cuestionable en casi todas las secretarías de Estado, organismos descentralizados y empresas. Lo que se observa es un alejamiento del verdadero servicio a la opinión pública, falta de apoyo inteligente a las acciones del Primer Mandatario; desinformación que contribuye a la despolitización y, a contrapelo, buena ayuda para los intereses que permanentemente tratan de socavar la credibilidad del gobierno" (14). En contraposición, persiste el desorden hasta los extremos de las frecuentes contradicciones, dilapidación de recursos para la autoalabanza y, peor aún, para las agresiones de unos contra otros; formación de "equipos" con intenciones futuristas, desatenta producción de medios audiovisuales, de eficacia tan dudosa que a veces se vuelven en contra del emisor; y prácticas viciosas a base de filtraciones de información manipulada.

Como mencionamos más arriba, el Sistema de Comunicación Social responde explícitamente a las necesidades de modernización del aparato de difusión del Estado para responder a la crisis, emitir sus mensajes y, esperemos, informar de manera clara, precisa y oportuna sobre los problemas del país, así -

como de las políticas (planes y programas) que implante el - -
Gobierno Federal. Esto es saludable.

Lo que ahora se requiere es pugnar por un Sistema Nacio--
nal de Comunicación Social. Cuya meta es tan sencilla y tan -
difícil como concebir que: 1) el derecho a la información es
un derecho social cuyo ejercicio compete a las colectividades,
2) se requiere información de procedencia plural y con un alto
grado de credibilidad, 3) el derecho de los medios informati-
vos, de las organizaciones sociales y de los individuos a in-
vestigar información, y 4) derecho a difundir información.

Por lo que para lograr el cumplimiento de los anteriores
puntos se requiere la formación del Consejo Nacional de Comu-
nicación Social en el que participarían de manera activa repre-
sentantes del Gobierno Federal, de instituciones educativas y
culturales y de organizaciones de la sociedad civil con proba-
da representatividad (partidos políticos, sindicatos, organiza-
ciones profesionales y civiles, etc.); y cuyo objetivo sería -
el delinear una política democrática de comunicación. Con un
Consejo de estas características sí se podría hablar de una li-
bertad y democracia efectivas.

Finalmente, la idea de Sistema es la última característi-
ca de la comunicación pública como factor de gobierno porque -
por medio de ella se institucionaliza el tratamiento de la --

información y el uso de la comunicación pública. Por medio del Sistema se profesionaliza y organiza el procesamiento y la distribución de la información. Por medio del Sistema se regula y legitima el funcionamiento de la organización de acuerdo a los criterios enunciados en los párrafos anteriores.

N O T A S

1. Deutsch, Karl W. Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos. México. Ed. Paidós, Col. Paidós Studio Básico, No. 25, 1985. Pág. 30.
2. Mejía, Fernando. La industria de la radio y la televisión y la política del estado mexicano (origen y desarrollo). Tesis. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1981. Pág. 56.
3. Heller, Hermann. Teoría del estado. México. Fondo de Cultura Económica. 1974. Pág. 261.
4. Goded, Jaime. 100 puntos sobre la comunicación de masas en México. México. Ed. Juan Pablos. 1985. Pág. 136.
5. Buendía, Manuel. Ejercicio periodístico. México. Ed. -- Océano-Fundación Manuel Buendía. 1985. Pág. 17.
6. Cotteret, Jean Maire, Op. cit. Págs. 1 y 4. Subrayado en el original.
7. Martín Serrano, Manuel. La producción social de comunicación. Madrid. Alianza Universidad. 1986. Pág. 38
8. Caciagli, Mario. "Introducción" en Lenin, Vladimir Ilich. - La información de clase. 3a. ed. México. Siglo XXI. 1978. Pág. 9.
9. González Llaca, Edmundo. Teoría y práctica de la propaganda. México. Ed. Grijalbo. 1981. Pág. 20.
10. Cotteret, Jean Marie. La comunicación política. Gobernantes y gobernados. Argentina. Ed. El Ateneo. 1977. Pág. 101.

11. Ibidem. Pág. 100.
12. Esteva, Gustavo. "La investigación y la política nacional de comunicación en México", en Estudios del Tercer Mundo. vol. 3, no. 3, septiembre de 1980. Págs. 22-23.
13. Esteva, Gustavo. Ibidem. Pág. 21.
14. Buendía, Manuel. Op. cit. Pág. 141.

C A P I T U L O I I

LA PLANEACION, ENFOQUES Y PERSPECTIVAS

La planeación es un tema que ha despertado fuertes polémicas tanto en el terreno académico como en el político. Las posiciones parecen ser extremas: o se ensalza y se cantan loas a sus virtudes, o se menosprecia y vitupera por sus errores. Todo esto como resultado de experiencias concretas, las cuales han sido vistas de manera parcial; de triunfos y fracasos; del tipo de planeación que ha existido; de concepciones ideológicas, teóricas, etcétera.

Así, Pablo González Casanova considera que la planeación es otro tipo de pensamiento positivista que ha dado lugar a una falsa disciplina científica y que se trata de lucubraciones que con un lenguaje técnico y práctico caen en el orden de una nueva retórica. González Casanova basa sus afirmaciones en que la planeación no cuenta con elementos "en el análisis de las clases, los grupos de interés y las correspondientes restricciones del Estado, sus autores elaboran planes o programas de desarrollo económico-social que no tienen la menor probabilidad de llevarse a cabo, dadas las condiciones concretas del país, de las clases, de los grupos de interés y del tipo de alianzas y compromisos que configuran al Estado actual". (1)

Por el contrario, Russell L. Ackoff, uno de los principales teóricos de la planeación, hace referencia al significado negativo

que tuvo la planeación al decir que "durante muchos años se ignoró la planificación social y de las organizaciones y se les dió un lugar desprestigiado en los Estados Unidos y otras naciones occidentales debido a su asociación con el comunismo. Los comunistas creen en la planificación fuertemente centralizada. En consecuencia, se suponía incorrectamente que la planificación necesariamente implica un fuerte gobierno central o administración central. Fue necesario que la Francia no comunista planificara exitosamente su recuperación de la Segunda Guerra Mundial y de hacerlo sin planificación centralizada o concentración de poder en la cima, que comenzamos a comprender que la planificación puede servir para cualquier filosofía política o de organización, - en la misma forma que la solución de problemas puede incrementar la efectividad de la democracia descentralizada o de una autocracia centralizada". (2)

Ambas posturas tienen aspectos que nos pueden orientar hacia uno de los lados, sólo que debemos rechazar los extremos y - tomar en cuenta los matices. Especialmente hay que recordar que la planeación es una herramienta que está ahí para ser utilizada, la forma en que se haga, sus contenidos, sus usuarios, etc., rebasan toda posibilidad y límite inherente a ella. En efecto, antes de juzgarla se deben tomar en cuenta algunas cuestionantes - básicas: ¿qué es la planeación? ¿qué abarca? ¿para qué planear? ¿por qué se da la planeación? ¿cómo se lleva a cabo? ¿cómo surgió?

Estas preguntas están íntimamente relacionadas y responden cada una de ellas a parte de una totalidad. A la pregunta de qué es la planeación, podemos decir que es un proceso mediante el -- cual se busca solucionar problemas mediante la toma de decisiones, acciones y asignación de recursos; que contempla la anticipación, por medio del diagnóstico, de una situación presente; y que se -- proyecta al futuro vía el establecimiento y logro de objetivos y metas. En pocas palabras, la planeación es la racionalización de recursos de acuerdo a los fines (3).

Como se desprende del texto de Ackoff, la planeación no se reduce a la planeación social en general, ya que también se da en empresas, industrias o instituciones específicas. La planeación puede ser, entonces, macro o micro y no se le puede reducir a una sola actividad. A pesar del considerando del ILPES cuando contempla que la planeación se ha difundido en forma desmedida a causa de la moda, ya que "ha pasado del área de la economía a todo el -- vasto campo de lo social, y a veces se pretende aplicarlo a casi cualquier actividad humana que pueda imaginarse", lo cual ha traído como consecuencia que se pierda parte de su contenido básico, así como de los atributos específicos de la actividad planeadora y de su misión fundamental en los países subdesarrollados (4).

Como veremos un poco más adelante, no podemos tener una -- visión estrecha de la planeación, sea ésta a nivel macro o --

micro, su margen de acción deberá rebasar forzosamente el aspecto económico si quiere cumplir verdaderamente con su misión. - La planeación de una actividad requiere de contemplarse como una totalidad, de tal forma que abarque los diferentes aspectos que influyen en el cumplimiento de lo esperado.

II

La planeación se ha convertido en un instrumento de primera magnitud para los países socialistas, desarrollados y subdesarrollados; así como para empresas de distinto tipo y tamaño. La planeación, usada racionalmente, es una herramienta útil -que no la panacea- que ayuda a resolver todos aquellos problemas en los cuales es conveniente su aplicación. Si bien la mala o defectuosa realización de planes y programas ha traído consigo resultados en muchas ocasiones desastrosos, no por ello se le debe descalificar y eliminar de un plumazo.

La planeación no sólo sirve para reducir la incertidumbre -hacia el futuro y/o para resolver los problemas que se vienen -arrastrando, la planeación puede y debe tener una misión más elevada, que es la que le da su razón de ser. La función de la planeación es la de impulsar el progreso de una sociedad.

En este sentido, Oscar Uribe Villegas presenta un análisis y una discriminación del significado de los conceptos evolución,

desarrollo y progreso, para finalmente integrarlos y hacerlos interactuar (5).

La evolución es la actualización de las potencialidades. Es una actividad transformadora del entorno -y' de uno mismo-, como respuesta a determinadas necesidades y de acuerdo a los recursos con los que se cuenta. En el terreno social, la evolución implica la presencia modificadora del hombre tomando como base los recursos físicos, técnicos, culturales y humanos al alcance de la sociedad. En este sentido la evolución viene a ser una actividad política que hace efectivo lo que estaba en potencia en aras del beneficio de los ciudadanos. En efecto, la evolución social, "entendida como actualización de las potencialidades de un pueblo, es una función eminentemente política; debe ser realizada bajo la dirección del gobierno, a través de la transformación de los elementos materiales en recursos y satisfactores; mediante la organización que encauce el trabajo humano en sentido tecnológicamente productivo y culturalmente creador; mediante la habilitación del ciudadano con medios de expresión y comunicación que lo inserten en la realidad jurídico-política del país; mediante la realización -también- de la entelequia que es la sociedad correspondiente, en términos transhistóricos" (6).

El desarrollo es el creciente conocimiento que un ser tiene de sí. El desarrollo es una actividad que tiene como finalidad el descubrimiento gradual, la concientización de lo que se es y

de lo que se puede ser. La actividad cognoscente es propia del ser humano, es decir, del ser que es capaz de ver cómo la realidad adquiere su propio perfil. En lo social, el desarrollo es "el proceso que convierte las necesidades latentes en necesidades manifiestas y, por su medio, aquel por el cual la sociedad descubre la forma de satisfacer esas necesidades" (7). El desarrollo entendido como develación de la propia y profunda realidad de un pueblo se realiza mediante la "identificación de los rasgos geoeconómicos del país, su estructura socio-cultural y jurídico-política así como gracias al descubrimiento del sentido en el que apuntan su historia externa y su intrahistoria" (8).

El progreso es la resultante de la combinación de evolución y desarrollo. En otras palabras, es el producto de la fusión de factores objetivos y subjetivos. Es la transformación, el avance de la sociedad, sí, pero de manera conciente. Es la sociedad que conoce sus necesidades, recursos y satisfactores y los pone en movimiento con un fin establecido. Uribe Villegas considera que el desarrollo y la evolución son las fuerzas componentes del progreso porque " 1) si una sociedad lo sabe todo acerca de sí misma, pero es incapaz de transformar sus recursos para hacer de ellos satisfactores de las necesidades de sus miembros, no se puede decir de ella que está progresando; 2) porque si -por otra parte- una sociedad transforma sus recursos

naturales en medios de satisfacción en el presente, pero ignora su pasado, su futuro y su esencia misma (como colectividad humana organizada en cierta forma, para la realización de un propósito), tampoco se puede decir que esté progresando. Sólo cuando una sociedad, en forma simultánea, se conoce a sí misma y es capaz de actualizar sus potencialidades, se puede decir que progresa realmente" (9).

Por ello la planeación tiene como finalidad el progreso, - por eso se planea, porque se reconocen las limitaciones y las - posibilidades, porque se busca adecuar los recursos a las necesidades, porque se conoce la realidad y se actualizan las potencialidades. Y también por eso la planeación no es ni puede ser sólo económica, porque para que el progreso sea integral debe - contemplar lo económico, lo político, lo social y lo cultural. Por lo cual no debemos olvidar cómo se lleva a cabo la planeación.

III

Si el progreso, así como la planeación, son actividades políticas que se le encargan al gobierno por ser éste el responsable de velar por la vida de un pueblo, entonces tanto el tipo de planeación como la orientación que se le dé al progreso son factores de interés público que deben estar bajo la observancia y participación de los ciudadanos. Recordemos que, como se mencionó en otro

momento, la planeación fue vista con desconfianza durante mucho tiempo por considerarla herramienta del poder centralizado y autoritario. Nada más erróneo, la planeación es un instrumento que puede servir tanto a un gobierno democrático, como a uno autoritario. Lo positivo o negativo de la planeación dependerá del buen o mal uso que se haga de ella, de acuerdo a las características del régimen existente.

Si el objetivo final de la planeación es el progreso de una sociedad, la condición fundamental para lograrlo es, entonces, la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión política del tipo de sociedad que se desea llegar a ser. Las decisiones aquí no pueden quedar prisioneras de los eventuales detentadores de poder porque afectan los intereses, aspiraciones y deseos de los gobernados (10).

La participación de la sociedad en la planeación, en la elaboración e implantación de los planes y programas, es la mejor garantía de su cumplimiento. La participación compromete el apoyo y el esfuerzo de los grupos sociales a lo planeado. Por ello el respeto a la participación es esencial y se debe dar con la mayor libertad posible.

Aunque como considera Seno A. Cornely "en la sociedad moderna, más compleja y de organización social más sofisticada, la -

participación tiende a tornarse más y más especializada y sectorizada" (11). Por dicha complejidad no cualquiera puede opinar sobre determinada cosa. Se requiere tomar la opinión de la gente que vive cotidianamente el problema, de los afectados y de los especialistas. No es que se cierren las opciones y la libertad sea coartada, es que debe centrarse la atención en los directamente involucrados.

Los mecanismos de participación y de conocimiento de las diferentes problemáticas pueden variar dependiendo de los casos de que se trate y las disciplinas que inciden en ellos, en esto no existen recetas, sino metodologías. En muchas ocasiones la participación debe ser inducida por los responsables de la planeación (aunque este punto solamente lo consignamos por tener su capítulo específico), o dar a conocer y escoger entre diversas opciones que den respuesta a ciertos problemas. La planeación, al igual que hicimos con la comunicación pública, debemos considerarla de doble vía: ir de la sociedad al gobierno y del gobierno a la sociedad, promover la integración de los ciudadanos mediante su participación activa y consciente.

Esto no quiere decir que desconozcamos o dejemos en el olvido que, en última instancia, las directrices de una política, sus orientaciones, así como la planeación que se lleve a cabo, estarán determinadas y condicionadas históricamente por la

correlación de fuerzas que se manifiestan en el Estado, por el tipo de régimen y por las coyunturas específicas. La participación, sus posibilidades y limitantes se ubican en este contexto, no tomarlo en cuenta acarrea el peligro de perder la perspectiva de la realidad que se busca modificar.

IV

Los planes y programas que se elaboran o dejan de elaborar no sólo son un reflejo de las características del gobierno que lo lleva a cabo, sino también de una de sus piezas fundamentales: los decisores. En este sentido, los hombres del gobierno han sido divididos en dos grandes grupos, los políticos y los tecnócratas. La diferencia entre ellos no se considera solamente por la diferencia de estilos y concepciones, sino también de fondo en cuanto a las implicaciones.

La política, y la administración pública como política en acción, puede realizarse, y de hecho lo hace, de acuerdo a dos grandes tendencias. Estas tendencias son, según David Finn and Finn, la llamada "escuela de inspiración" que consiste en la maximalización de la intuición aguda y en la solución de los problemas conforme se presentan, o sea, se rechaza la previsión y planeación de los acontecimientos; y la "escuela de planeación" cuyo punto de partida es contar con un programa cuidadosamente diseñado como --

base para el buen funcionamiento de la administración. Para Finn la solución de esta dicotomía es el programa equilibrado, en lo que coincidimos con él, especialmente cuando considera al programa "no como un horario de actividades a realizar sino más bien como un documento profundo que establezca la dirección principal -- que deberá llevar al esfuerzo" del trabajo a realizar. (12)

Dejando a un lado el anterior comentario, se puede señalar -- que los políticos son identificados con la "escuela de inspira---ción" y los tecnócratas con la de planeación. Pero como decíamos las diferencias son más de fondo. En una primera instancia se -- contemplan a políticos y tecnocracia como dos modelos para reali---zar cosas, que tienen sus bases teóricas y sus concepciones; en -- las que posiblemente existen buenas aplicaciones y desviaciones, y que sin embargo tienen en su seno aspectos cuestionables (espe---cialmente la tecnocracia).

Efectivamente, la tecnocracia con una visión hegeliana de -- "razón pura" y objetiva deja de lado las contradicciones que se -- dan en la sociedad y los factores reales de poder y decisión. -- Con el planteamiento de la tecnocracia existe además otro aspecto de carácter fundamental, nos referimos al del humanismo. No es -- posible que se contemple al ser humano como un elemento o pieza -- que se debe mover de acuerdo a cierto ritmo y cumplir con determi---nadas funciones que forman parte de una bien ajustada maquinaria. Una cosa es que la sociedad como sistema cuente con una estructura

y en cuyo interior se establezcan determinadas relaciones y otra que el hombre sea un engrane y la sociedad una máquina a la que un conductor (tecnócrata) le marca la velocidad y dirección para llegar al lugar deseado, de la mejor manera y con la menor cantidad de recursos posible. Como menciona González Casanova, se deja de lado clases, grupo de intereses, etc., que son algo más -- que "elementos disfuncionales".

Este es el gran límite de los tecnócratas: el hombre, ser que se le sigue escapando, que no puede aprehender ni comprender, que insiste en seguir siendo la pesadilla de los científicos -- que se esfuerzan en determinar el conocimiento de la esencia humana, que no dejan de aspirar por la obtención de un método y -- una teoría universales que expliquen por igual el mundo natural y humano.

Con esto no queremos ser maniqueístas y elevar la figura -- del político (del político a la antigua), nada más lejano a ello, lo que pretendemos es señalar la necesidad de un estadista que, como menciona Uribe Villegas en su ya citado texto (13), sea un político, un hombre corriente, un hombre "de la calle", alguien que sea capaz de juzgar los problemas desde el amplísimo ventanal de lo humano y no a través de la escotilla de una especialidad. El político como un ser fundamentalmente actuante, aunque también conciente y sabio. El político como lazo de unión entre

conocimiento y acción, de planeación e inspiración. Si se da la planeación de esta forma dejará de ser un instrumento demagógico resultado de una labor de escritorio y aislada de las necesidades de la sociedad.

V

Ahora bien, hasta ahora se han puesto de manifiesto convergencias y divergencias respecto a la planeación. Como un aspecto más consideramos necesario mencionar algunas razones que explican el motivo y la génesis de la planeación en América Latina. De esta forma el ILPES, de manera sintética, señala los siguientes puntos:

1. La creciente conciencia de que el ritmo de expansión económica de América Latina es insuficiente para atender las necesidades de una población en crecimiento acelerado, y por consiguiente enteramente insatisfactoria para atender las aspiraciones en rápido ascenso de esa población cada vez mayor.

2. Los indicios cada vez más claros de que los esfuerzos parciales para acelerar el progreso no han logrado remediar, y ni siquiera atenuar de manera significativa, las deficiencias lamentables que persisten en las condiciones de vida de los grupos mayoritarios de la población latinoamericana.

3. El reconocimiento de que un progreso acelerado que se traduzca simultáneamente en beneficios significativos para el grueso de la población es un imperativo ineludible en América Latina.

4. El convencimiento de que para cumplir simultáneamente el doble propósito de acelerar el progreso y distribuir mejor sus frutos es imprescindible llevar a cabo cambios profundos en la estructura económica y social de las naciones latinoamericanas.

5. El reconocimiento de que la planeación puede ser un instrumento eficaz para orientar el proceso de reforma estructurales e institucionales en el sentido de promover y hacer viable un proceso de desarrollo.

6. La creciente complejidad de las funciones y responsabilidades entregadas al sector público y la necesidad de coordinar y dar sentido y propósito común a la acción del Estado en sus múltiples manifestaciones. (14)

Para el ILPES, a diferencia del tipo de planeación que se ha dado en otros tiempos y lugares, la problemática de América Latina es diferente y tiene un significado político bien definido al no poder concebirse la planeación como un problema exclusivamente técnico, administrativo y de organización. En efecto, "si bien la planificación en sí misma, es un instrumento de racionalización de políticas, su uso, aplicación y eficacia como -

medio de reorientación de la política de desarrollo está determinado no sólo por la calidad técnica del sistema y proceso de planificación y de los propios planificadores, sino principalmente por las condiciones económicas, políticas, sociales y administrativas que enmarcan el proceso de adopción de decisiones" (15). - Por eso decíamos en otro momento que la planeación, usada racionalmente, es una herramienta útil -que no la panacea-, que ayude a resolver todos aquellos problemas en los cuales es conveniente su aplicación. Si bien la mala o defectuosa realización de planes y programas ha traído consigo resultados en muchas ocasiones desastrosos, no por ello se le debe descalificar y eliminar.

VI

La planeación en nuestro país ha recorrido un largo camino que - lo ha llevado hasta el lugar en el que se encuentra actualmente. Los antecedentes de la planeación se remontan al año de 1928, -- cuando se constituye el Consejo Nacional Económico, cuya finalidad fue estudiar los asuntos socioeconómicos del país; y al 12 - de julio de 1930 con la Ley sobre planeación general de la república, que tiene como objetivo fundamental levantar el plano nacional de México.

Como las referencias a la historia de la planeación son muchas señalaremos a muy grandes rasgos lo que consideramos son --

las tres etapas de la planeación. No sin antes destacar la existencia de trabajos como la Introducción a la Administración Pública de México, de Ignacio Pichardo Pagaza y la Antología de la Planeación en México editada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, que son obras que dan cuenta -la primera de forma resumida y la segunda de manera bastante amplia y pormenorizada- de los avatares de la materia que nos ocupa.

El primer momento comienza con la elaboración del plan sexenal que fungirá como programa de gobierno de los años 1934-1940. Este plan, diseñado por el Partido Nacional Revolucionario, es más un proyecto político que un documento técnico por estar pensado como plataforma electoral del general Lázaro Cárdenas como candidato a la presidencia de la República. El plan refleja en su contenido una mayor preocupación por el problema de la reforma agraria y de la educación. Aspecto que se explica por el fuerte incremento de los movimientos campesino y magisterial de finales de los años veinte y principios de los treinta. Cárdenas -- buscará mediante diversas disposiciones que el plan se lleve a cabo y dé coherencia a la política general de su gobierno.

Este primer momento finaliza con la formulación del plan sexenal 1941-1946, que pretendía ser una continuación del de Cárdenas. Aunque se dice que este plan no se llevó a cabo por las circunstancias de emergencia derivadas de la segunda guerra mundial, creemos más bien que este conflicto bélico -con todo y los trastornos y -

cambios que provocó en la economía y vida nacionales-, sirvió de pretexto para la modificación de la política cardenista como resultado de la nueva correlación de fuerzas que exigía una orientación diferente, impulsora del desarrollo industrial, limadora del enfrentamiento entre las clases y promotora de la unidad nacional tan "necesaria en esos días difíciles".

A partir de este momento comienza una fase de pragmatismo gubernamental cuya finalidad es la modernización del país y que se caracterizará por un crecimiento anárquico de los diferentes sectores del país, sin buscar su estructuración y complemento. Los planes sexenales quedan relegados y surgen algunos programas y comisiones aislados que abordan aspectos parciales y urgentes, pero no pasan de ahí.

Entre el segundo y el tercer momentos hay una fase de transición producto de la participación en reuniones internacionales a principios de los sesenta, como la de Punta del Este, Uruguay en la que se plantea industrializar a América Latina y provoca la creación en 1962 de la comisión intersectorial encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país y cuyos frutos son el Plan de Acción Inmediata 1962-64 y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1966-70.

La crisis del modelo de desarrollo que venía operando a partir de 1940 trajo como consecuencia la necesidad de reformular la orientación económica, social y política. Es la época de las

"aperturas democráticas" y de las "reformas", que llega al actual Plan Nacional de Desarrollo, pasando por el Plan Global de López Portillo y la campaña presidencial de Miguel de la Madrid. El marco jurídico central de la planeación en la actualidad tiene su base en las reformas y adiciones de los artículos 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que entraron en vigor a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983: así como por la expedición de la Ley de Planeación del 3 de enero de 1983. Medidas consideradas de suma importancia porque en ellas "se da el sustento institucional a los objetivos y a los mecanismos de planeación democrática, porque se eleva a rango de norma constitucional y con la ley de planeación se precisan las bases de integración, funcionamiento y participación del sistema nacional de planeación". (16)

De acuerdo a lo establecido en los ordenamientos antes señalados se desprende que la planeación, como acción de gobierno y orientadora de la administración pública, se constituye en una de las herramientas con que cuenta el Estado como rector y promotor de la actividad económica, social, política y cultural para la transformación de la realidad del país. Para lo cual, busca hacer efectiva la planeación mediante cuatro mecanismos -- o vertientes que se definen o establecen de acuerdo a la forma en que afecta o incluye a los sectores de la sociedad y de la federación. Estas vertientes son la obligatoria que abarca la programación de las actividades de la administración pública --

federal (centralizada y descentralizada); la coordinación, que se da entre gobierno federal y las entidades federativas, respetando la autonomía estatal; la inducción que busca la participación de los particulares en el logro de los objetivos de la planeación mediante estímulos fiscales y tarifarios, subsidios, permisos y autorizaciones, etc; la concertación, que se da entre gobierno y particulares mediante convenios.

El proceso de planeación se llevará a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática en el cual participan todas aquellas unidades administrativas de las dependencias y entidades de la administración pública federal que tienen asignadas las funciones de planeación. En este sentido, le corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto la coordinación de las actividades de la planeación nacional y la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia; a las dependencias de la administración pública federal intervenir en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en las materias que les competan y en la elaboración de programas sectoriales; a las entidades paraestatales participar en el diseño de los programas sectoriales, elaborar su respectivo programa institucional cuando así lo determine expresamente el Ejecutivo Federal; y a la Secretaría de la Contraloría de la Federación, le corresponde aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de lo establecido en el Plan y los programas.

Una parte que se considera fundamental para el Sistema Nacional de Planeación Democrática es la participación social en la planeación. Lo que se busca es que los ciudadanos expresen sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas. La ley contempla que las organizaciones de obreros, campesinos y grupos populares; las instituciones académicas, profesionales y de investigación; los organismos empresariales y otras agrupaciones sociales participen como órganos de consulta permanente mediante foros de consulta popular.

En la participación social radica, como ya vimos en otra parte, mucho del éxito y del sentido que adquiere una planeación que se quiere democrática. En la ley se especifica la forma mediante la cual los ciudadanos pueden participar en la definición de las orientaciones, objetivos y metas del plan y los programas. El mismo presidente Miguel de la Madrid reconoce que "no sirven para nada los planes de desarrollo exclusivos de las burocracias. Sin participación popular carecen de legitimidad y de eficacia. La tarea política consiste en dar forma orgánica a las demandas de las mayorías sociales y en ejecutar programas cuyos medios y fines sean adecuados a esas demandas. La planeación democrática deberá hacer participar a todos los mexicanos en el conocimiento de nuestros problemas; en la fijación de objetivos y metas; en la formulación de estrategias, programas y acciones; y en la asignación de recursos y responsabilidades. Nos servirá para ordenar y evaluar acciones y resultados, corregir errores y desviaciones y fijarnos nuevas metas" (17).

Sin embargo, a pesar de las palabras de Miguel de la Madrid, resulta que el Plan Nacional de Desarrollo ha sido más bien una fuente de legitimación de la política gubernamental. La experiencia de los foros de consulta popular es clara en la mayoría de los casos. Se movilizan recursos, se invitan personas, se lanzan convocatorias, se leen decenas y hasta centenas de ponencias, corre mucha tinta, se sacan conclusiones... y los resultados no reflejan el trabajo que llevó a ellos. En muchas ocasiones se presenta primero un programa o un nuevo sistema (como el de comunicación social) y después se invita a discutir para confirmarlo aunque la opinión mayoritaria lo rebase. De esta forma la planeación se convierte en un nuevo discurso demagógico que legitima una política de gobierno de aparente recepción de las demandas y propuestas de los grupos sociales. La posibilidad de participar está contemplada en la Constitución, no así su ejercicio real. A pesar de ello ya es un avance el que esté presente como un derecho más de los ciudadanos.

N O T A S

1. González Casanova, Pablo. El Estado y los partidos políticos en México. 2a. ed. México. Ed. Era. 1982. Pág. 155.
2. Ackoff, Russell L. Rediseñando el futuro. México. Ed. Limusa. 1985. Pág. 27.
3. Existen muchas definiciones de planeación, incluimos sólo algunas:
 - Juan Prawda entiende por planeación "un proceso anticipatorio de asignación de recursos para el logro de fines determinados. Planear es decidir en el presente las acciones que se ejecutarán en el futuro para realizar propósitos preestablecidos".
Prawda, Juan. Teoría y praxis de la planeación educativa en México. México. Ed. Grijalbo. 1985. Pág. 23.
 - Jaime Goded dice que la planeación es "un proceso de formulación, proposición y toma de decisiones a partir de una evaluación sistemática y objetiva que permita elegir alternativas de satisfacción y solución de necesidades y problemas -- (toma de decisiones)".
Goded, Jaime. Op. cit. Pág. 164.
 - Para Russell L. Ackoff la planeación es proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para conseguirlo, y agrega: "planeación es un proceso que supone la elaboración y la -- evaluación de cada parte de un conjunto interrelacionado de decisiones antes de que se inicie una acción, en una situación en la que se crea que a menos que se emprenda tal acción, no es probable que ocurra el estado futuro que se desea y que, si se adopta la acción apropiada, aumentará la -- probabilidad de obtener un resultado favorable".
Ackoff, Russell L. Un concepto de planeación de empresas. México. Ed. Limusa, 1985. Pág. 15.

- Para el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), la planificación es una tendencia de lograr el máximo de racionalidad formal plus el máximo de racionalidad sustantiva. Se entiende por racionalidad formal la optimización de las relaciones entre medios y fines dados, es decir, lograr más rápidamente y con menor costo los fines perseguidos. La racionalidad sustantiva "se enfoca a la problemática del conjunto de la sociedad y constituye un medio para la determinación de los objetivos últimos de la misma y de los cambios requeridos para asegurar su cumplimiento".

ILPES. Discusiones sobre planificación. 16a. ed. México. Ed. Siglo XXI, 1985. Págs. 28-29.

4. ILPES. Op. cit. Pág. 5
5. Uribe Villegas, Oscar. Progreso e independencia. México. - 1984.
6. Ibidem. Pág. 30
7. Ibidem. Págs. 100-101
8. Ibidem. Pág. 30
9. Ibidem. Pág. 103
10. Para ampliar, consúltese Cornely, Seno A. Planeamiento y participación comunitaria. Argentina. Editorial-Librería Ecro. 1977.
11. Ibidem. Pág. 37
12. Apud. Simon, Raymond. Relaciones públicas. Teoría y práctica. México. Ed. Limusa. 1986. Pág. 256.

13. Uribe Villegas, Oscar. Op. cit.

14. ILPES. Op. cit. Págs. 9-10.

15. Ibidem. Pág. 16-17

16. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. México. INAP. 1985. Pág. 28

17. Apud. Ibidem. Pág. 45. Subrayado nuestro.

C A P I T U L O I I I

M E T O D O L O G I A D E L A P L A N E A C I O N

I

El sistema de planeación tiene dos grandes etapas: el plan y el programa. El plan constituye un conjunto de disposiciones fundamentalmente cualitativa; cuya función consiste en orientar, en términos generales, el camino a seguir y las tareas a desarrollar. De acuerdo a la Ley de Planeación, la categoría de "plan" queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo, ningún otro documento elaborado por un organismo de la administración pública federal podrá tener esta denominación. Subrayamos federal porque los gobiernos estatales y municipales pueden tener sus propios planes de desarrollo. El plan, en este caso el nacional de desarrollo, precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país; previsiones sobre los recursos necesarios; instrumentos y responsables de su ejecución; lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional.

El programa es un mecanismo más desagregado y específico, por medio del cual se establecen las líneas de acción, operatividad y cumplimiento de los lineamientos estratégicos, metas y objetivos señalados en el plan. El programa, como particularización del plan, además de fijar objetivos y secuencias de operaciones, determina el tiempo requerido para llevarse a cabo y, en muchos casos, cuantifica los resultados esperados.

La ley de planeación contempla diferentes tipos de programas: los programas sectoriales especifican los objetivos, prioridades, y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate (educativo, salud, agropecuario, comunicaciones y transportes, etc.); los programas institucionales, responsabilidad de las entidades paraestatales; los programas regionales, se refieren a aquellos elaborados para las regiones que rebasen el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa y que sean consideradas prioritarias o estratégicas de acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional; los programas especiales se refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas de sector. El Plan Nacional establecerá cuáles programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales deben ser elaborados.

II

La planeación es un proceso que trae consigo toda una serie de reflexiones epistemológicas, metodológicas, políticas, etc. Por este motivo, la planeación debe ser considerada como algo más complejo que una técnica que establece ciertos pasos que se deben dar para obtener un buen documento.

De esta manera a Carlos Matus (1) le van a llamar la atención los supuestos implícitamente aceptados de la planeación, los cuales se derivan de las relaciones que se establecen en el plano --

material y el plano intelectual, o más bien, las ideas sobre diferentes rubros del plano material que deben ser contemplados -- cuando se planifica. Estos rubros son las estructuras reales y hechos, las dimensiones de la realidad, la continuidad histórica, el comportamiento histórico, la dinámica de transformación -- y los resultados sociales en una dimensión continua.

De la ya mencionada relación entre campos, Matus propone -- cinco supuestos y son, en síntesis:

1. Supuesto de correspondencia: la planeación surge de la elaboración de un modelo ideal que representa la realidad social. Sin embargo, la política y el plan resultantes tendrán los defectos del modelo que les sirvió de base. De esta situación surge la necesidad de incorporar nuevas categorías de análisis, en especial las representativas de -- lo social, lo económico y lo político; las cuales no deben estar aisladas. De aquí se desprende que debe existir una correspondencia satisfactoria entre la realidad y los métodos.

2. Supuesto de totalidad analítico. Requiere el análisis del todo social para abarcar integralmente lo económico, lo político, lo social y lo cultural con el fin de integrar los criterios de eficacia económica con los de eficacia política. A partir de la identificación de obstáculos y prioridades, se debe profundizar en los sectores y actividades --

consideradas como estratégicas para modificar la situación existente, pero con una perspectiva global.

3. Supuesto de equilibrio. Plantea la distinción entre "conjuntura dinámica" y "política construida". El equilibrio busca hacer compatible el comportamiento histórico y el modelo de comportamiento para que no surjan desequilibrios que pongan en peligro el sistema.
4. Supuesto de racionalidad. Busca la relación dialéctica entre la norma y el comportamiento histórico como resultado del modelo para definir metas. La racionalidad implica la superación de la incoherencia del pasado y el control del hombre sobre su propio futuro. La racionalidad considera los factores endógenos y exógenos que obstaculizan el desarrollo del modelo o que impiden el cambio de ese modelo. Reconoce que el comportamiento del sistema es el resultado de todos los grupos sociales y no sólo de los que promueven los cambios.
5. Supuesto de cuantificación operativa. Se plantea el problema de complementar la cuantificación normativa con la cuantificación mucho más compleja del comportamiento. Es la posibilidad de anticipar cuantitativamente los fenómenos económicos y sociales.

Las consideraciones realizadas por Carlos Matus son importantes porque abordan lo que debería ser una preocupación constante de las personas encargadas de la planeación: la relación existente entre el plano material, real y el plano intelectual - o de las ideas. Esta revisión de correspondencia entre los planes no es (ni debe ser) un simple ejercicio de mentes ociosas, ni una carga obligada. Por el contrario, debe ser tomado como un paso necesario para que la planeación no sea un trabajo que se lleve a cabo en el mundo libre de la especulación, ni -como dice un conocido politólogo- navegar en los procelosos mares de la intuición. La resultante sería el fracaso total del plan por no tener vinculación con la realidad que se busca modificar.

No es gratuito que este autor utilice el término "supuesto", que puede ser comprendido de diferentes formas. Si por -- "supuesto" entendemos "fingido", "falso", la planeación tenderá al fracaso por obvias razones de base real de sustentación. Si se le considera como "algo cierto y admitido", la mejoría no es mucha porque lo cierto y admitido es sumamente relativo y siempre cambiante, aunque no deja de ser útil. Pero si concebimos "supuesto" como hipótesis o conjetura (juicio probable de una cosa por indicios y observaciones), la base de la planeación si bien es débil porque depende del comportamiento de las variables y del contexto, tiene más posibilidades de salir avante.

III

Como ya hemos mencionado antes, la planeación es un proceso que no termina con la presentación del documento, sino que también implica su realización y la revisión constante de sus diferentes etapas. De esta manera, Charles Bettelheim considera que la planeación pasa por tres etapas: la de información, la de elaboración y la de realización. (2)

La etapa de información es una fase previa a la elaboración de un plan o programa. Las razones son evidentes, como señala Bettelheim "para ser realizables, los objetivos no deberán ser solamente expresión de los deseos de los planificadores (o de cualquier autoridad social o gubernamental) sino que deberán rigurosamente tener en cuenta las condiciones económicas, sociales y políticas existentes en el momento en que el plan sea puesto en ejecución, así como las posibilidades objetivas de modificar estas condiciones". (3) Por la que para conocer esas condiciones y posibilidades objetivas se requiere de la información previa que permita tomar decisiones. El responsable de la planeación decidirá -- cuáles son los datos que requiere, los métodos de obtención de dichos datos, así como los métodos para su presentación.

La etapa de elaboración va a estar sujeta a la naturaleza de la información disponible. Para la preparación definitiva del plan hay que cubrir diversas fases como son: a) la determinación de las normas o políticas del tipo de progreso que se --

desea; b) la elaboración de un primer proyecto cuya finalidad sea la de someter lo establecido a pruebas de coherencia interna (relación entre los recursos materiales, humanos y financieros y su aprovechamiento); c) la elaboración de programas específicos; y d) como resultado de la ponderación y serio análisis y discusión de los anteriores factores, la estructuración definitiva del plan, el cual se someterá a su aprobación final.

La etapa de ejecución va a estar relacionada con las características particulares (organizativas, legales, actividades) de cada organismo de la administración pública responsable de la instrumentación de las partes del plan o programa que les correspondan; así como de su buena aplicación, estímulo y control.

Ahora bien, por lo que respecta a la metodología general, debemos concebir la planeación como un proceso formado por una serie de pasos interdependientes e interrelacionados. La metodología del sistema de planeación consta de las siguientes etapas:

- 1) Elaboración de un diagnóstico,
- 2) definición de fines (objetivos y metas),
- 3) definición de medios,
- 4) definición de la organización, y
- 5) elaboración de mecanismos de evaluación y control. (4)

Veamos en qué consisten estos cinco pasos del proceso de planeación:

1. Elaboración del diagnóstico. Toda planeación que quiera cumplir con su función, forzosamente debe partir de la identificación de las características, necesidades y funciones del organismo al que se le van a planear sus actividades; así como de sus problemas, causas y efectos; para obtener una base lógica para la planeación que permita conocer la organización. Este conocimiento traerá como consecuencia la definición de problemas y el establecimiento de prioridades.
2. Definición de objetivos y metas. Como resultado del conocimiento adquirido en el diagnóstico, y de la definición de problemas y prioridades, la definición de objetivos y metas constituye la continuación lógica del proceso de planeación. El objetivo es lo que se desea obtener al término del plan o programa. El objetivo debe ser concreto y realista para facilitar, de esta forma, su implantación y, de ser posible, su cuantificación. Es frecuente que los objetivos establezcan logros que se quieren alcanzar en un tiempo específico (corto, mediano o largo plazo) dentro del período que abarca el plan, en estos casos se les denomina metas; aunque para algunos autores es a la inversa: la meta es la condición futura deseada y se le otorga

un enfoque amplio, y los objetivos son los logros deseados y tienen un enfoque más estrecho y un cuadro temporal más corto. La fase de formulación de objetivos y metas debe cumplir los siguientes requisitos:

- a) Especificar los objetivos y traducirlos en metas, esa traducción constituye un programa para llegar a las metas;
 - b) proporcionar una definición operacional de cada meta y especificar los pasos a seguir para evaluar el progreso realizado con respecto a cada uno de los mismos;
 - c) eliminar los conflictos (o establecer métodos para resolverlos) entre las metas, es decir, para decidir lo que se debe hacer cuando el avance hacia una meta implique sacrificar el avance hacia otra.
3. Definición de medios. La finalidad de la definición de la acción es buscar los métodos o actividades que se requieren para alcanzar los objetivos deseados. En esta fase se especifica lo que se debe hacer, cómo, cuándo, dónde, etcétera. Los medios con los que se cuenta para la planeación son las políticas, las estrategias y las tácticas.

La política es un conjunto de criterios generales de carácter normativo, establecido en los planes y programas -

con el fin de orientar la acción y la toma de decisiones - para el cumplimiento de los objetivos.

La estrategia es un conjunto de lineamientos en el que se indican la forma y las pautas generales a seguir para obtener el resultado esperado. La estrategia incluye los - recursos, tanto humanos como materiales y técnicos, que - se requieren para ese propósito. La estrategia constituye los esfuerzos, acciones y rumbos que habrán de elegirse en aras de cumplir con ese resultado.

En la táctica se indica el modo de ejecutar lo establecido en los lineamientos estratégicos. Son los pasos concretos que se dan, los movimientos específicos, de acuerdo a lo señalado en las estrategias.

Dentro de la definición de medios se pueden encontrar también los recursos necesarios para echar a andar lo planeado. Por ello, es necesario tener presentes las diferentes formas y posibilidades de obtener recursos, reducir gastos y anorrar. Este punto es vital porque ha llegado a constituirse en uno de los principales frenos para la instrumentación de los planes y programas.

4. Definición de la organización. En esta parte se determina la estructura organizacional que va a implantar lo estable-

cido en los puntos anteriores. Es así como se delinea el flujo de decisiones, es decir, quiénes son los indicados para decidir algo en un momento determinado, quiénes vuelven operativos esos mandatos, de qué manera lo hacen ambos y cuándo. Por lo que la elaboración de organigramas y diagramas de flujo será una tarea de importancia a desarrollar.

5. Elaboración de mecanismos de evaluación y control. Ackoff considera que si planear es tomar decisiones, entonces controlar es evaluar las decisiones, incluyendo las de no hacer nada, una vez que se han tomado.

La evaluación y el control son juicios mediante los cuales se valoran las acciones emprendidas, se detectan y estudian las desviaciones y los logros, los motivos y sus consecuencias. El control es una revisión permanente cuya finalidad de asegurar que se lleve a cabo lo establecido. El control comienza desde el momento mismo en el que se inicia la ejecución. La evaluación es una valoración cuantitativa y cualitativa de lo realizado y lo obtenido. Se efectúa cuando se cumple con las etapas y objetivos programados, es decir, en la terminación de cada fase de instrumentación del plan o programa.

IV

Existen diversos tipos de control; sin embargo, en los últimos años se ha promovido en la administración pública federal el -- llamado "control de gestión", como resultado de que en la Ley - de Planeación se le asigna a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación la responsabilidad de aportar elementos de juicio para el control y seguimiento de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus programas.

A partir de este suceso, las diferentes dependencias y entidades del Ejecutivo establecieron un área dedicada al control de gestión. Por desconocimiento o comodidad, en la mayoría de los casos dichas áreas fueron utilizadas para colocar ahí a personas a las cuales no se les encontraba una ubicación precisa - (como los secretarios particulares que solo está permitido tener los hasta el nivel de subsecretario, y los asesores), para hacer gestoría, o bien se le confundió con el simple seguimiento de oficios, asuntos, ordenes, acuerdos, etcétera.

Esto quiere decir que al interior del mismo gobierno no - se tiene clara la utilidad del control de gestión, especialmente si se considera que estas funciones se han agregado frecuentemente a las contralorías internas. Situación que provoca la - desconfianza de los beneficiados de este sistema de control por considerarlo como una vigilancia más a su desempeño. Todo lo -

anterior hace necesario esclarecer el significado del control de gestión y subrayar sus bondades.

Antes de abordar estos aspectos deseamos señalar que la concepción de control de gestión que se va a presentar a continuación es, en su mayor parte, producto del trabajo de investigación y asesoría desarrollado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (5)

Por control de gestión se entiende el proceso por el cual los responsables operacionales se aseguran permanentemente de que los recursos sean obtenidos y usados eficaz y eficientemente en el cumplimiento de los objetivos totales de la organización. El control de gestión es un sistema de información que se utiliza para saber lo que pasa en las actividades desempeñadas con el fin de evaluar si las decisiones tomadas fueron las acertadas, si la instrumentación es correcta y si no existen problemas y desviaciones. El control de gestión busca, por lo tanto, determinar las zonas críticas mediante un monitorio por área de producción.

El control de gestión es realizado por el responsable operacional, es decir, por aquella persona cuya actividad es objeto de una previsión y medición de resultados. Es así como el control de gestión es más bien un autocontrol. En efecto, el control de gestión como sistema de información tiende a mantener

informado al responsable sobre los aspectos que éste considera como fundamentales o claves para el buen desempeño de su trabajo. Por esta razón resulta contradictorio que el control de gestión se le asigne a las contralorías internas, porque no tiene nada que ver con auditoría ni supervisiones. Así como también es negativo que se creen los aparatos denominados --- "Coordinación de control de gestión", porque se requiere simple y sencillamente de alguien encargado de aportar criterios que ayuden a los responsables operacionales a diseñar el sistema de control de gestión que se ajuste más a sus necesidades y características. Por ello subrayamos que el control de gestión es un control interno; a diferencia de lo que podrían -- creer (y que en realidad creen) muchos servidores públicos, -- que el control de gestión es un control externo que supervisa o vigila su desempeño.

Como ya se ha mencionado varias veces, el control de gestión está dirigido a mantener informado al responsable operacional. Esto implica que este sistema de control sólo tomará en cuenta a todos aquellos individuos que tienen la capacidad de tomar decisiones, porque va a auxiliar la evaluación de sus decisiones y de su instrumentación; además de que él, como responsable, puede hacer los ajustes pertinentes en caso necesario. El control de gestión se aplica desde el nivel de decisión jerárquica más alto, hasta el lugar donde se encuentre un decisor. Las personas que únicamente son ejecutoras u operati

ESTA FOLIO NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

vas no son tomadas en cuenta.

El que el control de gestión ayude a la autoevaluación de las decisiones traerá como consecuencia que el responsable operacional tenga un papel importante en la planeación mediante la fijación de metas y la definición de objetivos que él va a implantar. Esto es claro, el responsable puede hacerlo porque vive cotidianamente el problema y se va a enfrentar a él e intentar cumplir con lo establecido. En última instancia, el que el responsable operacional tenga la posibilidad de participar en el proceso de planeación y de autocontrolar su actividad requerirá necesariamente de un avance en la descentralización de decisiones y en la repartición de responsabilidades acordes -- con los objetivos, estrategias y políticas institucionales que son las que le dan coherencia al funcionamiento de los diferentes miembros de la organización.

El control de gestión se justifica por los siguientes aspectos que representan la oportunidad de mejorar el funcionamiento de las dependencias y entidades:

- Favorecer la descentralización de responsabilidades y de decisiones.
- Facilitar una mejor coordinación entre los responsables operacionales.
- Motivar a los responsables operacionales a pensar en el

futuro involucrándolos en el proceso participativo de planeación.

- Motivar a los responsables operacionales a actuar en el sentido de los objetivos generales de la organización.
- Coadyuvar la mejor administración de sus centros de decisión.
- Establecer un sistema de información acerca de la forma en que se ejecutan planes y programas mediante el control de avance de actividades y programas.
- Disponer de indicadores de la eficiencia y eficacia de sus acciones.
- Sistematizar la forma del seguimiento del control de programas a fin de que esta información sirva de apoyo a niveles decisorios superiores.
- Detectar oportunamente problemas y desviaciones que permitan la toma de medidas correctivas.

Para diseñar un sistema de control de gestión se deben seguir los siguientes pasos:

1. Identificación de los objetivos. El primer paso consiste en identificar los objetivos generales de la institución, ver si son explícitos o no; si a pesar de estar formulados, los objetivos responden efectivamente a lo que hace dicha institución. En caso contrario deben aclararse. La importancia de contar con unos objetivos lo más preciso posible

radica en que orienta la acción y le da coherencia y sentido a las actividades.

2. Determinación de factores clave. Los factores clave son aquellos elementos que se consideran fundamentales para el logro de los objetivos. Es decir, son las actividades primordiales sobre las que hay que incidir para que se obtenga lo deseado. Pueden haber varios factores clave, pero se escogen los esenciales. Además de verificar que los factores clave sean verdaderamente esos y no otros.
3. Identificación de programas. En este punto se revisa lo que está programado hacer para realizar esos factores clave, qué acciones se van a ejecutar, cómo, etcétera; así como ver si verdaderamente lo planeado está orientado a satisfacer los factores clave.
4. Identificación de los responsables y de los centros de responsabilidad. Conocer quiénes son las personas y cuáles son las áreas encargadas de implantar cada programa, porque con ellos y para ellos se va a elaborar el sistema de control de gestión. El conocimiento de los centros de responsabilidad y la determinación de sus funciones y obligaciones lleva a realizar un diagnóstico administrativo, que no solamente implica conocer la organización, sino también determinar si la estructura organizativa es la adecuada -

para el cumplimiento de los objetivos y la ejecución de los programas.

5. Determinación de la información relevante necesaria. Establecer de común acuerdo con el responsable la información que éste necesita para poder estar al tanto de sus avances y/o retrocesos. La información debe ser sinóptica, significativa, periódica y actualizada.

6. Diseño de los indicadores. El indicador es un instrumento que muestra la tendencia y la desviación de una actividad sujeta a influencias internas y externas con respecto a una unidad de medida convencional. Los indicadores son relaciones cuantitativas entre dos cantidades que corresponden a un mismo fenómeno, o fenómenos diferentes, que como por sí solos no son relevantes, adquieren importancia cuando se les compara con otros de la misma naturaleza, correspondientes a períodos anteriores o con otros indicadores preestablecidos que se consideren adecuados, de tal forma que se pueda determinar la calidad de las acciones emprendidas. Como hay factores clave que son difíciles de medir, es necesario buscar alguna medida o forma que permita establecer una comparación. Los indicadores se determinarán por las características de la información y las necesidades de los responsables operacionales.

7. Cuadro de mando o tablero de control. Es el lugar en el que se vacían los datos (la información) requeridos acorde con los indicadores escogidos. El cuadro de mando se puede presentar por medio de datos en cifras, en gráficas, estadísticas, etcétera. El cuadro de mando es la parte final del sistema de control de gestión, es de hecho la materialización del sistema de información que permitirá la decisión. Recordemos que la finalidad última del control de gestión es ésta: la toma de decisiones.

N O T A S

1. Matus, Carlos. Estrategia y plan. México. Siglo XXI. 1980.
2. Bettelheim, Charles. Planificación y crecimiento acelerado. México. Fondo de Cultura Económica. 1984.
3. Ibidem. Pág. 178.
4. Las etapas de la metodología de la planeación enumeradas anteriormente son el resultado de la constante de los pasos -- contemplados por diferentes autores entre los que se encuentran los mencionados hasta este momento.
5. En la bibliografía de este trabajo recepcional hacemos mención de algunos de los textos que se refieren al control de gestión; sin embargo, como la mayor parte del material fue sacado de exposiciones de los docentes del CIDE no es posible presentar citas textuales, lo cual no quita que desconozcamos su labor.

CAPITULO IV

COMUNICACION PUBLICA Y PLANEACION

I

De acuerdo a lo visto hasta este momento, podemos decir en pocas palabras que la comunicación y la planeación representan un papel importante en el proceso que lleva a definir e instrumentar las políticas públicas. Sobre todo si se considera que el -- quehacer político se torna más complejo conforme las relaciones económicas, políticas y jurídicas de un pueblo se complican y -- presentan nuevas modalidades producto de las circunstancias internas y externas. De tal forma que los gobernantes buscan responder de manera efectiva a los retos -viejos y nuevos- que surgen cotidianamente.

La comunicación pública interviene como medio que posibilita la búsqueda del bienestar común de la sociedad mediante la -- interacción de los diferentes grupos que se mueven en su inte--rior; como pieza fundamental para la articulación dinámica entre gobernantes y gobernados; así como para obtener el apoyo, promo--ver la discusión y lograr la participación de los ciudadanos en la solución de los problemas que aquejan a una nación.

Por su parte, la planeación, como auxiliar de la administración pública (o lo que es lo mismo, de la política en acción), -- no busca únicamente reducir la incertidumbre ante el porvenir, -- ni corregir las deficiencias del pasado o los problemas del --

presente. La planeación va más allá de estos aspectos. La planeación se ha convertido en una necesidad insoslayable: está - llamada a orientar el progreso de un país de manera consciente y responsable conforme al conocimiento de lo que se es y lo que se quiere ser, acorde con los recursos disponibles y las limitaciones y posibilidades reales.

La comunicación pública y la planeación, como lo hemos concebido, comparten la característica de ser de doble vía. Cuando afirmamos lo anterior, queremos decir explícitamente que ambos - van de la sociedad al gobierno y del aparato gubernamental a la sociedad, y este flujo es condición para la democracia.

Ahora bien, si tanto la planeación como la comunicación pública forman parte del quehacer político, y si la planeación de las actividades del gobierno -por su carácter de doble vía- presupone la participación ciudadana, debemos abordar entonces la relación existente entre planeación y comunicación pública.

II

La planeación -como instrumento de primera magnitud que ayuda a un gobierno a cumplir con su labor político-administrativa y de impulso del progreso de una sociedad mediante el reconocimiento de limitaciones y posibilidades, de adecuación de los recursos -

a las necesidades, del conocimiento de la realidad y de la actualización de las potencialidades-, tendrá como condición fundamental la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión política del tipo de sociedad que se desea llegar a ser.

La participación ciudadana en el proceso de planeación, decíamos en el segundo capítulo, es la mejor garantía para el cumplimiento del plan y programas porque compromete el apoyo y el esfuerzo de los grupos sociales a lo planeado.

Pero para que participe la sociedad, se requiere de una comunicación constante y del establecimiento de redes de información que mantengan enterados tanto a pueblo y gobierno de los problemas, necesidades, propuestas y posibilidades de solución que existen y que sean viables; promover la discusión y facilitar la toma de decisiones.

La planeación es una forma de dirigir hacia un fin determinado (de conducir), pero para hacerlo, precisa de la comunicación para fijar objetivos y metas, para lograr la adhesión y el apoyo de los gobernados, para que hagan y sientan suyos los planes y programas, para legitimarlos.

La comunicación se encuentra presente en todas las etapas del proceso de planeación, desde que se discuten los problemas hasta el momento en que se evalúan planes y programas. La relación entre gobierno y gobernados, entre responsables operativos

y centros de decisión es, de esta manera, constante y debería ser una preocupación permanente mantener abiertos los canales de información y opinión en todos los niveles interesados.

Sin embargo, es demasiado frecuente que la participación no se da como debiera por problemas, desviaciones y características del mismo sistema. Así, la participación no se da porque no se quiere que exista discusión entre los ciudadanos, es decir, se la impide, controla, limita, rehuye. El distanciamiento con respecto al gobierno forma parte de una actitud de la ciudadanía no solo porque así lo hayan buscado los dirigentes, sino también como una posición de rechazo y desilusión que ha traído como consecuencia el desgaste de la base de legitimidad y credibilidad del sistema.

Lo anterior no disminuye la necesidad e importancia de la participación consciente y activa de los ciudadanos, por el contrario, la refuerza. Lo paradójico es que cuando un gobierno requiere de la participación y apoyo del pueblo, debe luchar contra su propia obra desmovilizadora y tenga que promover, inducir... concientizar. Y esto lo señalamos porque, desgraciadamente, luego no basta con informar para que se genere interés, se discuta y participe.

III

Ahora bien, ya se comentó el papel de la comunicación en el proceso de planeación, la importancia de que los ciudadanos participen en el establecimiento de políticas que lloquen a definir objetivos y metas que se plasmen en planes y programas, así como los esquemas en los que se puede basar el comunicador para inducir la participación ciudadana; sin meternos con las teorías y técnicas de persuasión que sirven de base para publicistas y propagandistas ya que van más allá del marco que delimita este trabajo, aunque no dejamos de reconocer que están ahí presentes y que se recurre a ellas. Por lo pronto, corresponde abordar la metodología con la cual se planean las actividades comunicacionales de una entidad con el fin de lograr la participación y apoyo de aquellos planes y programas que requieren de la intervención ciudadana.

Por principio de cuentas, debemos subrayar una vez más la importancia de contar con una política de comunicación y de planear las actividades comunicativas de las diferentes dependencias del gobierno, de tal forma que se pueda dar esa relación de doble vía entre gobernantes y gobernados. No podía ser de otra manera, el sentido que adquiere la comunicación al interior de la planeación es el de ser parte de planes y programas más generales, más amplios, en los cuales la comunicación se

establece como un proceso indispensable que adquiere el status de lineamiento estratégico fundamental.

En segundo lugar, hasta ahora la planeación de las actividades comunicacionales se ha llevado a cabo cuando están preparados los programas de las diferentes áreas o ramas y se diseña conforme a las necesidades que éstas marcan. Esto frecuentemente es un error, ya que si los especialistas en comunicación participaran en el diseño de los otros programas y en la definición de necesidades comunicacionales, podrían desarrollar e integrar mejores propuestas, potencializar el éxito de las otras áreas y con ello las suyas y comprender más los requerimientos de sus compañeros.

Por otro lado, y como sucede con la planeación en sí, no hay modelos o esquemas únicos para planear las actividades. Afortunadamente aquí no existen recetas de cocina que limiten la creatividad y vuelvan los programas demasiado rígidos. Por el contrario, la planeación permite clarificar los problemas, saber lo que se debe hacer, cómo, cuándo y dónde se debe hacerlo, etc. Lo que sí hay es una metodología general que marca un camino a seguir para que las cosas salgan bien y con mayores probabilidades de obtener buenos resultados.

Todo diseño de un programa de comunicación consta de seis grandes etapas, a saber: diagnóstico, objetivo, estrategia -

de comunicación, estrategia de medios, presupuesto y evaluación. (1)

1. Diagnóstico

El diagnóstico, al igual que en cualquier tipo de planeación, es el punto de partida fundamental para planear la actividad comunicativa. Desgraciadamente en un nivel muy alto de casos, el diagnóstico se prepara de tal manera que parezca que antes de la llegada del nuevo responsable todo era caos y a partir de ese momento, el funcionamiento es más que bueno; y si sucede lo contrario ¡ah! los vicios del pasado no se han podido superar, pero el esfuerzo para lograrlo es mayúsculo. El mecanismo es desconocer avances, intentos, éxitos, limitaciones. Aunque también llega a pasar lo contrario, el saliente desaparece documentos, impide la evaluación, borra todo un trabajo, ¿razones?, son tan diversas que preferimos únicamente dejar consignado el hecho... y lamentarlo.

2. Objetivos

Del objetivo se dijo antes que es el resultado del conocimiento adquirido en el diagnóstico, y que debe ser claro y concreto, realista y señalar lo que se desea obtener.

Aunque debemos reconocer que por la complejidad y la amplitud de las funciones de algunas secretarías y entidades, sus -

objetivos no pueden reducirse artificialmente para cumplir con este esquema; por el contrario, los esquemas deben adaptarse - a las características y necesidades del organismo. Esto, sin embargo, sin desconocer que el exceso de objetivos se puede - deber a una mala definición de los logros que se quieren obtener, de una deficiente generalización y jerarquización, o a que se repiten elementos aparentemente disímiles que en realidad - son complementarios y hasta derivados. Lo que se debe hacer - es elaborar uno o dos objetivos generales y de ahí desglosar - objetivos particulares que especifiquen y hagan explícitos los puntos que se tema no son lo suficientemente claros o corren - el riesgo de quedar en el aire.

3. Estrategia de Comunicación

La estrategia de comunicación es la fase del proceso de planeación comunicativa que permite la libre creatividad y que posibilita propuestas muy diversas, de acuerdo a las condiciones y características de lo que se está planeando y a los recursos con los que se cuenta.

Para elaborar la estrategia de comunicación, deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos:

3.1 Toda planeación comunicacional, al ser una parte operativa, estratégica de un programa general, debe tomar como punto -

de referencia ese programa y sus antecedentes que le marcan líneas de acción. Así, por ejemplo, la planeación dentro de las dependencias del gobierno parten tanto para su argumentación, como para establecer lineamientos y bases conceptuales de:

- a) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en aquel o aquellos artículos que hagan referencia a la rama o al sector interesado;
- b) las tesis básicas del gobierno en turno;
- c) el Plan Nacional de Desarrollo; y
- d) el programa del sector u organismo al que se le está diseñando el programa de comunicación.

3.2 Elaborar el perfil del receptor al que se desea llegar. Este perfil debe constar de una descripción y análisis de quién es y cómo es el receptor a quien habrá de dirigirse los mensajes (cuáles son sus características socioculturales, cuáles son sus preferencias, cuáles son sus principales valores y normas y cómo afectan sus concepciones y actitudes, cuáles son sus necesidades y deseos, etc.), cuál es su posición ante el problema que se va a combatir o servicio que se va a prestar, cuál es su posible actitud ante los mensajes que reciba sobre dicho problema y sus solucion

nes, así como quiénes son sus líderes de opinión y cómo influyen éstos.

Para lo cual, se debe determinar la dirección e intensidad de la opinión pública. Es decir, si está a favor o en contra de las proposiciones a elegir y el grado de aceptación o rechazo. Por otra parte, hay que detectar el grado de desconocimiento de los receptores del problema y/o del servicio. No tomar en cuenta estas observaciones implica condenar al fracaso lo planeado y, por lo tanto, el objetivo.

3.3 A partir de la elaboración del perfil del receptor y de la definición del objetivo se procede a establecer el fundamento racional y emotivo que se ha de inculcar para que estimule la conducta, y cuál es la descripción de ésta. El fundamento racional debe contar, entre otros elementos, con la definición de lo que el servicio o la solución del problema hace por el receptor, o sea cuál es el beneficio para el receptor. Además de explicar la razón medular que justifique el servicio o la participación para solucionar un problema.

3.4 Se deben identificar los obstáculos que posiblemente se presentarán para alcanzar el objetivo propuesto. Por lo que González Llaca recomienda el siguiente cuestionario de los mensajes y que permite hacer los ajustes necesarios (2):

- 1) Mi mensaje, ¿auténticamente llama la atención del receptor?
- 2) El estímulo físico o psicológico que utilicé, ¿es el correcto?
- 3) El enganche, ¿no distrae del verdadero asunto que me interesa que se capte en el mensaje?
- 4) ¿Cuáles son todas las motivaciones a las que puedo recurrir para impulsar la acción?
- 5) ¿Cuál es la motivación en que más confío para despertar el interés?
- 6) ¿Por qué es ésta la mejor?
- 7) ¿Qué satisfacción puede encontrar el receptor?
- 8) ¿Le estoy dando una satisfacción suficiente para la conducta que le solicito?
- 9) ¿Es pasajera o permanente esa satisfacción?
- 10) ¿A qué sector específico de los receptores me estoy dirigiendo?
- 11) ¿Cuáles son los posibles elementos negativos de la motivación que utilizo?
- 12) ¿Qué perdería, cuantitativa o cualitativamente, de ser ciertos esos elementos negativos?
- 13) La motivación, ¿tiene elementos connotativos precisos?
- 14) ¿Qué experiencia común me identifica con el destino de la comunicación?

- 15) ¿Cuáles son los significados implícitos o apriorísticos que manejo en el mensaje?
- 16) ¿Puede deducirse de mi mensaje alguna contradicción?
- 17) ¿Puedo reducir la extensión del mensaje?
- 18) ¿Agoto las explicaciones o los tecnicismos que son --
ineludibles?
- 19) ¿Cuál es el tono que utilizo?
- 20) ¿Mi mensaje genera en el destinatario argumentos de -
autopersuasión de acuerdo a mi propósito?
- 21) En caso de haber recurrido al temor, ¿he seguido las -
normas correspondientes?
- 22) ¿Es correcto el ritmo de la frecuencia?
- 23) ¿He elegido el medio cuyas características se adaptan
mejor a mi mensaje?
- 24) ¿Podría combinarlo con otro medio?
- 25) ¿Cómo clasificaría mi mensaje en relación al entorno -
ideológico?
- 26) La motivación y la conducta que manejo, ¿son las acep-
tadas socialmente?
- 27) ¿Son convencionales, progresistas, originales?
- 28) ¿Cuáles son los mensajes de la competencia?
- 29) Mi mensaje, ¿es fácil de desvirtuarse por algún acto -
de contrapropaganda?

- 30) ¿He transformado la opinión o la actitud adecuada previa la realización de la conducta?
- 31) ¿He reconstruido las circunstancias en las que se ejecuta lo que solicito?
- 32) El contexto en el que se lleva a cabo la conducta ¿apoya u obstaculiza su realización?
- 33) ¿He dado todas las instrucciones necesarias?
- 34) ¿Puedo o no, aumentar la recompensa o disminuir la energía que requiere la conducta que solicito?

3.5 Establecer guías generales de ejecución por medio de las cuales se marquen lineamientos de tipo estratégico para el "qué hacer" y "qué no hacer"; especificando además la forma, el tono y las recomendaciones especiales para cuando se produzca.

3.6 La estrategia de comunicación contempla también cuatro acciones básicas que serán utilizadas de acuerdo a las características del mensaje que se va a emitir y de la intención con que se lleva a cabo. Estas acciones básicas, partes integrantes de la comunicación, propuestas por Manuel Buendía (3) son: información, relaciones públicas, publicidad y propaganda.

- a) Información: consiste en la difusión de conocimiento sobre hechos, documentos, problemas, etc., que son de interés colectivo.
- b) Relaciones públicas: técnica especial cuyo objetivo es promover la buena voluntad, la simpatía hacia una causa, un programa, una idea, un candidato, un funcionario, etc. Al igual que los otros tres conceptos que ubicamos como acciones básicas tienen diferentes definiciones, muchas de ellas opuestas o complementarias, con las relaciones públicas sucede algo especial. En efecto, para varias corrientes, principalmente la de la gente dedicada a las relaciones públicas, esta actividad abarca las otras tres. Es decir, la información, la publicidad y la propaganda son instrumentos de las relaciones públicas. Aún más, la planeación comunicativa en sí es una función de las relaciones públicas. No negamos que las relaciones públicas requieren de planeación, de hecho las otras tres acciones necesitan de ella; pero debemos ubicarlas dentro de la comunicación y, por ende, dentro de la planeación comunicativa en general.
- c) Publicidad: tiene una connotación básicamente comercial, es decir, auspicia la compra-venta de bienes o servicios.

- d) Propaganda: tiene un significado esencialmente político, por cuanto su objetivo es la promoción de conductas humanas; tiende a persuadir al individuo -a la sociedad entera- para adoptar determinadas decisiones políticas. González Llaca concibe que "la propaganda, - a través de la difusión de la ideología del poder público, elabora los esquemas mentales, las representaciones colectivas; define los valores, norma el sistema de vida en el que la clase gobernante se hace pasar como representante del interés general" (4). Entre las subdivisiones de la propaganda se encuentra la propaganda -cívica que consiste en un "llamado a la responsabilidad de los ciudadanos y una demanda de atención a todo lo que interesa a la comunidad y al Estado". (5)

En ella la responsabilidad social es el principio y exigencia de la convivencia, y busca la unión voluntaria por medio de promover la reflexión y la concientización de los receptores.

4. Estrategia de medios

Como resultado de la estrategia de comunicación y de acuerdo a las necesidades y recursos disponibles, el siguiente paso es la elaboración de la estrategia de medios. Para lo cual - se deben tomar en cuenta cinco aspectos:

- 4.1 Seleccionar los medios idóneos para la difusión de los mensajes, la vía más adecuada es tener presente las características, usos, ventajas y desventajas de cada medio.
- 4.2 Jerarquizar los medios y los mensajes de acuerdo a las etapas en que se divide el programa. En otras palabras, para alcanzar nuestros propósitos se debe responder a estas preguntas: por qué, con qué frecuencia, con qué duración y pautas.
- 4.3 Temporalizar: Hacer referencia al "cuándo" (lapsos, - fechas, etapas), o lo que es lo mismo, el ritmo y la - frecuencia de las diversas etapas. En esta fase hay - que saber escoger el momento oportuno, ni antes ni des - pués; ni provocar una saturación del mensaje ni dejar que se pierda en el vacío.
- 4.4 Zonificar. Hacer referencia al dónde (zonas, áreas, etcétera).
- 4.5 Distribuir las actividades en el espacio y en el tiempo. Calendario de actividades.

5. Presupuesto

En el presupuesto se manejan las diferentes posibilidades y opciones de costo, argumentando no sólo por el ahorro, sino también por la calidad final del producto.

En la presupuestación se deben contemplar diversos aspectos que dependen de la capacidad, equipo e instalaciones con que cuenta un organismo. A partir de este considerando se - determinará si el trabajo se llevará a cabo completamente por la dirección de comunicación (en el caso de que ésta exista, - por supuesto), si el trabajo se hace parte con el material con el que se cuenta internamente y la otra parte se encarga o - realiza en empresas exteriores, o si se da por completo a una empresa contratista (que puede ser desde una compañía productora a una agencia de publicidad).

Las personas responsables de la elaboración del programa - o del proyecto tienen la obligación de conocer estos aspectos para poder presupuestar lo mejor y más convenientemente posible. También es forzoso que sepa utilizar las disposiciones legales, acuerdos y convenios a que tienen derecho de recurrir y la obligación de cumplir. Estas disposiciones son: a) los recursos etiquetados; b) el tiempo fiscal del 12.5% y c) los convenios de intercambio.

- a) Los recursos etiquetados surgen en 1984 y se aplican a partir de 1985, como una medida para que el dinero del gobierno federal que se utiliza por concepto de producción y realización de promocionales y programas de radio y televisión, no salga del mismo gobierno y fortalezca la economía de los organismos integrantes del Instituto Mexicano de Televisión y del Instituto Mexicano de la Radio. El sistema de los recursos etiquetados funciona de la siguiente forma: las dependencias del gobierno federal tiene un presupuesto asignado para apoyos de comunicación, una parte de ese dinero queda retenida en la Tesorería del Distrito Federal para los gastos de producción y realización. Cuando una dependencia "X" quiere grabar unos spots de televisión en Imevisión, llega a un acuerdo con esta empresa, la cual le hará el trabajo y se lo facturará. Imevisión, con la factura del servicio prestado, irá a la Tesorería y retirará la cantidad de dinero que le cobró a la dependencia, cantidad que se le restará del total que tiene a disposición. La dependencia está obligada a hacer este movimiento con los Institutos, únicamente se le permite ir con una empresa privada cuando el Instituto al que se le solicite el servicio no cuente con el equipo para satisfacer el pedido de la dependencia o que por la cantidad de trabajo se vea imposibilitado de cumplir con el encargo. En ambas situaciones, el Instituto debe liberar por escrito a la dependencia de la obligación de

producir y realizar ahí. Los recursos etiquetados sirven - además para comprar tiempos de transmisión de mensajes bajo el mismo supuesto de la producción y realización.

- b) El primero de julio de 1969 aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a recibir de los concesionarios de estaciones comerciales de radio y televisión, el pago del impuesto a que se refiere el artículo 9o. de la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos del 31 de diciembre - de 1968 con algunas modalidades. Ya que, según se menciona en el considerando segundo "es necesario que el Ejecutivo - Federal disponga de tiempo para transmisión en las estaciones radiodifusoras comerciales, para el cumplimiento de sus propios fines, y siendo atribución del Ejecutivo Federal mo dificar la forma de pago y procedimiento de liquidación de los gravámenes fiscales". (6)

Según este acuerdo, los concesionarios de la radio y la televisión tienen la oportunidad de elegir la forma de pago - del impuesto que prefieran. La elección que deben tomar -- está entre pagar el 25% en efectivo sobre el monto total - de sus ingresos o entregar el 12.5% del tiempo total de sus transmisiones diarias. El Estado, por conducto del Ejecutivo Federal, hará uso de ese tiempo para realizar las --

funciones que le son propias de acuerdo a la Ley Federal - de Radio y Televisión. Aunque en el artículo 59 de esta - Ley se le concede al Estado el derecho de utilizar un tiempo diario de 30 minutos continuos o discontinuos, para dedicarlos a difundir temas educativos, culturales y de orientación social. Y en el artículo 62 se obliga a las estaciones de radio y televisión a encadenarse cuando se trate de transmitir informaciones de trascendencia para la Nación, a juicio de la Secretaría de Gobernación.

Esta es una historia conocida y vieja, una historia constantemente repetida, la historia del "Estado en busca del tiempo perdido". Casi un lugar común en la Facultad. Sin embargo, cuando se egresa y se tiene que trabajar en el área de radio y televisión de alguna dependencia, uno se da cuenta que esta historia sirve para algo más que para criticar la supuesta posición débil del Estado ante los radiodifusores, o analizar la organización de éstos como grupo de presión para la defensa de sus intereses a lo largo de este siglo. El conocimiento del tiempo oficial sirve también para saber con qué recursos se cuenta para insertar mensajes en la radio y la televisión y que el trámite se hace en la Dirección correspondiente de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, la cual establece ciertas normas para su uso y pautas de transmisión. Esto sin desconocer, por supuesto, que el -

resultado de las relaciones entre el Estado y los concesionarios y especialmente los intereses de estos últimos, repercutirá en los horarios, tiempos, canales y número de veces que se repitan los spots o programas a transmitir.

Ejemplo de lo anterior es lo establecido en el ya mencionado Acuerdo en el que los particulares de los medios electrónicos lograron obtener grandes beneficios al conseguir: En primer lugar, que el Estado en sus emisiones, no realice -- una competencia a las actividades inherentes a la radiodifusión comercial, dejando a ésta que se ocupe de la publicidad y propaganda de las marcas, servicios o empresas específicas. En segundo lugar, que los tiempos de que disponga el Estado no sean acumulables, ni puedan diferirse aún cuando no sean utilizados; entendiéndose que el concesionario cumple con su obligación con solo poner dicho tiempo a disposición del Estado. En tercer lugar, que en caso de que el Ejecutivo Federal no utilice total o parcialmente los tiempos asignados para sus transmisiones, el concesionario los podrá utilizar para sus propios fines, a efecto de que no se interrumpa el servicio de radiodifusión. En cuarto lugar, que los tiempos de transmisión serán distribuidos "proporcional y equitativamente" dentro del horario total de transmisión de la radiodifusora de que se trate. Y, finalmente, que se buscará no poner en peligro la estabilidad económica de las estaciones, tomando en consideración las características de su

programación y notificando al concesionario el uso de los -
tiempos de transmisión con una razonable anticipación.

En resumen, por lo que respecta al 12.5%, en su uso práctico dentro de la presupuestación, concluimos que es una opción real para la emisión de mensajes que se debe saber negociar para obtener tiempos buenos, adecuados a las necesidades contempladas. Y que junto con el tiempo fiscal se cuenta con los tiempos contemplados en los artículos 59 y 62 de la Ley Federal de Radio y Televisión.

- c) Los convenios de intercambio son otra opción a contemplar en el momento de planear los gastos de difusión. Los convenios funcionan por medio de un "trueque" en el cual se intercambian bienes y/o servicios. En este caso el cambio - se puede dar, en las estaciones de radio y televisión, por la producción y realización de spots y programas, así como por tiempos para la transmisión de mensajes; y en los periódicos por espacios. En su lugar, la dependencia proporcionará bienes y/o servicios. Por ejemplo, si Aeroméxico o Mexicana de Aviación requieren de publicidad, es decir, de espacios para sus spots o de aparecer como promotores de - algún programa en especial (como el "Premio del millón" de Aeroméxico), no es necesario que pague una cierta cantidad de dinero; es suficiente con que le den a Imevisión o cualquier otra empresa, los boletos de avión que la empresa solicita para que el convenio quede arreglado. Al final de

cada año se hace una evaluación de lo que ha dado cada parte y se hacen ajustes. Es conocido el convenio que realizaron la televisión privada y el Instituto Mexicano del Seguro Social, en el cual la empresa televisiva realizó la telenovela histórica: "El Carruaje", y en su lugar el IMSS le perdonó la deuda que tenía el entonces Telesistema Mexicano por concepto de cuotas. O la empresa Olivetti que le da a Imevisión máquinas de escribir por publicidad.

6. Control y Evaluación

El control y la evaluación son las piezas clave de la planeación, ya que permiten conocer la efectividad del trabajo realizado y, de considerarse pertinente, realizar ajustes en las etapas del proceso de planeación que lo requieran.

La evaluación puede llevarse a cabo periódicamente para evaluar las diferentes etapas y/o de manera global para saber si se cumplió con lo esperado. Para ello, se deben comparar los resultados con los objetivos y metas planteados. De no poder hacer esto por la generalidad de los objetivos o por la dificultad para medir los resultados, se debe buscar la forma de hacerlo lo más aproximadamente posible. Una herramienta que ayuda a medir y evaluar los resultados son las encuestas, las cuales se deben hacer antes y después de instrumentar el programa o proyecto para tener bases de comparación.

González Llaca presenta tres preguntas básicas que se deben responder en la evaluación final (7):

- a) ¿He logrado entablar comunicación con mi receptor?
- b) ¿Se ha interpretado mi mensaje, como ha sido mi propósito?
- c) ¿He impulsado la acción que he pedido?

Finalmente, debemos insistir en la necesidad del control y de la evaluación para superar los logros obtenidos y corregir los defectos. La terminación del programa, con éxito o sin él, no es pretexto para dejar en el olvido la evaluación. Evitar la repetición de errores y promover los aciertos es el mejor argumento para defender la evaluación. En muchas ocasiones se antepone el problema económico, pero hay que recordar que frecuentemente se gastan mayores cantidades a causa de los defectos de instrumentación y de la mala planeación. Y todo plan que se controle y evalúe a tiempo tiene la posibilidad de corregir los errores cuando todavía se puede.

N O T A S

1. Estas seis etapas se integran en tres momentos diferentes: el primero es el que integra el documento en sí y está formado por diagnóstico, objetivo, estrategia de comunicación y estrategia de medios. El segundo lo constituye la presupuestación y el tercero la evaluación.
2. González Llaca, Edmundo. Op. cit. págs. 189-191.
3. Buendía, Manuel. Op. cit. pág. 151
4. González Llaca, Edmundo. Op. cit. pág. 21
5. Ibidem. pág. 43
6. Citado en: Cremoux, Raúl. La Legislación Mexicana en radio y televisión. México. Ed. UAM-Xochimilco. 1982. págs. 130-131.
7. González Llaca, Edmundo. Op. cit. pág. 191

Soné que la ciudad estaba dentro del más
bien muerte de los mares muertos.

Ramón López Velarde

SEGUNDA PARTE

DIRECCION DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN

SUBDIRECCION DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DEL AIRE

PROGRAMA DE COMUNICACIÓN
DE LA DIRECCION DE PREVENCIÓN Y CONTROL
DE LA CONTAMINACIÓN

I. A N T E C E D E N T E S

La magnitud de los problemas ambientales generados por el desarrollo industrial, compromete en la actualidad el destino de los recursos naturales y la calidad de la vida de la sociedad y del individuo. La preocupación por la preservación del entorno físico, ha llevado al establecimiento de políticas ambientales como uno de los objetivos del Gobierno Federal.

Así, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se marcan como líneas generales de acción para el mejoramiento del ambiente de la Ciudad de México: considerar el problema de la contaminación de la metrópoli en el contexto general del desarrollo nacional; idear medidas más enérgicas para impedir el crecimiento acelerado de la ciudad; y reforzar en forma drástica y decidida la aplicación de Leyes y Reglamentos para prevenir y controlar la contaminación ambiental (PND:416).

De acuerdo a estos lineamientos, el Departamento del Distrito Federal, por medio de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación, dependiente de la Dirección General de Reordenación Urbana y Protección Ecológica, busca prevenir, controlar y reducir el deterioro en la calidad del aire, agua y suelo del Distrito Federal.

Tareas que se vieron fortalecidas con el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica y con el Decreto Presidencial del 14 de febrero de 1986, el cual surgió como una respuesta a la

situación crítica de los últimos años, que fue provocada por la combinación de altos índices de contaminación con el fenómeno natural conocido como inversión térmica. El Decreto señala acciones concretas para ser realizadas por el Departamento del Distrito Federal.

La labor que le toca desarrollar a la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación, es sumamente importante por lo que implica de trascendencia para el bienestar y la salud de los individuos que viven en la Zona Metropolitana y Rural del Distrito Federal. Pero no sólo por eso, también porque requiere forzadamente de la cooperación de los ciudadanos, del apoyo que le den a sus programas.

Sin embargo, la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación se enfrenta con que el grado de conocimiento de la inmensa mayoría de los habitantes del Distrito Federal sobre el problema de la contaminación ambiental en general, y sobre sus causas y efectos en particular, es casi nulo o cargado de ideas erróneas.

Razón por la cual, la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación precisa de un Programa de Comunicación que establezca los lineamientos que le permitan informar acerca de la calidad, características, aprovechamientos y destinos de agua, aire y suelo; motivar la participación en los diferentes programas que tiene a su cargo y, sobre todo, dar a conocer para concientizar a

la población sobre el significado de la contaminación.

En efecto, las campañas sobre aspectos específicos de la contaminación, sin una concientización previa, no pueden motivar una acción considerable de los ciudadanos. La educación y la constancia en la información son una ayuda para cumplir con las tareas establecidas. Por eso, el Plan Nacional de Desarrollo marca como línea general de acción buscar el uso de los instrumentos de comunicación para inducir una conciencia de preservación del medio ambiente en la población de la Ciudad de México, fortalecer todos los programas especiales de educación ambiental y revisar permanentemente las normas legales y administrativas que rigen esta materia (PND:416).

Un programa de comunicación adquiere, así, relevancia como apoyo para el logro de los objetivos de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación. Apoyo que se basa en lograr una concientización adecuada, proceso largo y difícil que debe empezar ahora si se quieren obtener frutos en el futuro.

El programa de comunicación que se presenta a continuación puede considerarse como la primera etapa, es decir, la fase introductora de un trabajo que no debe interrumpirse ni tener fin.

II. DESARROLLO Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE COMUNICACION

El Programa está pensado para sentar las bases que permitan a los habitantes de la Ciudad de México conocer los problemas de contaminación ambiental que sufre su ciudad, promover entre ellos la toma de conciencia sobre dicho problema y lograr actitudes favorables a la participación en los programas y actividades que desarrollan las Subdirecciones y Unidades Departamentales de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación.

De ahí que el objetivo general del Programa consiste en apoyar las actividades desarrolladas por la D.P.C.C. sus programas, a partir de: 1) informar sobre la situación de la contaminación ambiental, sus causas y efectos; 2) promover la concientización; y 3) lograr actitudes favorables a la participación.

Para ello, se parte de los siguientes objetivos específicos:

- 1) Promover la concientización de los habitantes de la Ciudad de México sobre las implicaciones de la contaminación ambiental.
- 2) Informar constantemente a los ciudadanos sobre la situación de la contaminación ambiental, causas y efectos.
- 3) Diseñar, estructurar y poner en marcha las campañas que difundan y promuevan los programas y actividades de las Subdirecciones y unidades departamentales de la D.P.C.C.

- 4) Integrar a estas campañas los esfuerzos de promoción que realizan las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, producto de los convenios de apoyo firmados entre ellas y la D.P.C.C.
- 5) Cooperar con las entidades afines para dar mayor fuerza y coordinación a los esfuerzos realizados por las partes interesadas.

Para el cumplimiento de estos objetivos, el Programa de Comunicación de la D.P.C.C. se ha dividido en dos partes fundamentales:

a) el Programa central y b) los programas satélite.

a) EL PROGRAMA CENTRAL tiene como función concientizar a la población de la Ciudad de México sobre los problemas de la contaminación ambiental por medio de la educación ambiental y de una campaña propagandística, es decir, busca modificar las opiniones para hacerlas receptivas a esta problemática y a sus soluciones.

b) LOS PROGRAMAS SATELITE giran alrededor del programa -- central y buscan orientar y motivar las actitudes hacia la acción, generan conductas favorables o sea, su finalidad consiste en apoyar, mediante campañas propagandísticas, los programas concretos de la D.P.C.C. que requieren de la participación ciudadana. Los programas satélite propuestos tienen como base las campañas contempladas en el Programa a mediano plazo 1986-1988, pero se pue-

den modificar, agregar o eliminar de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la D.P.C.C., y son los siguientes:

- | | |
|----------------|--|
| Satélite No. 1 | Programa de Verificación y Diagnóstico de Vehículos Automotores. |
| Satélite No. 2 | Manejo y disposición de la basura. |
| Satélite No. 3 | Conservación de áreas verdes. |
| Satélite No. 4 | Evitar el fecalismo al aire libre. |
| Satélite No. 5 | Auto compartido. |

El programa central y los programas satélite se estructuran de tal manera que, a pesar de requerir cada uno de ellos de un esfuerzo y una dedicación particulares determinados por las necesidades de expresión y difusión derivadas de las características inherentes a cada uno de ellos, no se dé una dispersión en el esfuerzo, pues gozan de una concepción unitaria y unificadora que les proporciona mayor fuerza, penetración y continuidad.

Es importante recalcar que el Programa de comunicación debe concebir tanto al programa central como a los programas satélite como partes de un proceso permanente, pero que es viable de ser dividido para establecer una estrategia general que permita una-

presencia constante ante los ciudadanos. El Programa se divide en tres fases:

1. FASE INTRODUCTORIA

Tiene como finalidad dar a conocer de manera intensa - tanto la problemática de la contaminación como sus solu ciones. Esta etapa cubrirá el primer año de trabajo.

2. FASE MEDIA

La fase media se desarrollará a lo largo del segundo año y se enfocará principalmente a la consolidación de la edu cación ambiental y de las diferentes campañas considera-- das tanto en el programa central como en los programas - satélite.

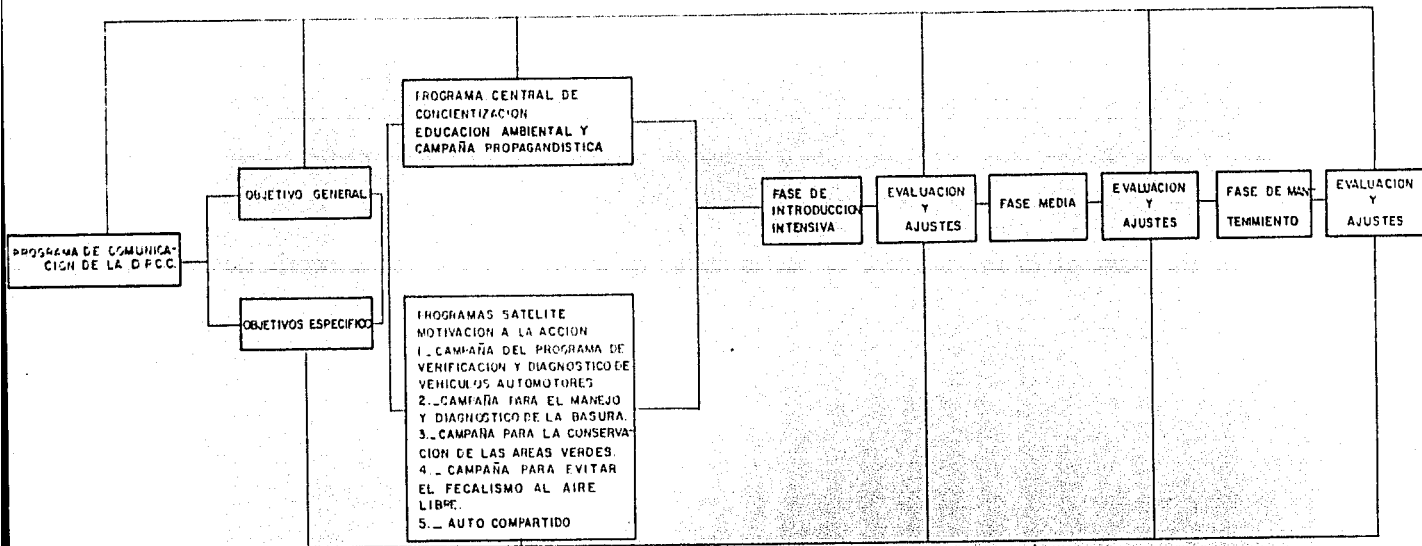
3. FASE DE MANTENIMIENTO

En esta fase el Programa se vuelve permanente con los -- ajustes que se consideren necesarios y con la experiencia adquirida durante las dos primeras fases.

Según la circunstancia y la conveniencia, la fase de -- mantenimiento podrá observar características de introduc ción, ya que es posible que se tengan que iniciar otras campañas o que se cancelen o modifiquen las ya existen-- ten. Para ello deberán existir controles y evaluaciones periódicos, cuyo objetivo es el de reorientar las desvia ciones con los ajustes y apoyos necesarios.

En el cuadro siguiente se ilustra el PROGRAMA DE COMUNICACION.

PROGRAMA DE COMUNICACION
DE LA D. P. C. C.



III. PROGRAMA CENTRAL

CONCIENTIZACION DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL

CAUSAS Y EFECTOS.

OBJETIVO: Sensibilizar y concientizar a la población sobre el problema de la contaminación en general y de sus soluciones en particular.

DIAGNOSTICO DE CONOCIMIENTO Y CONCIENCIA AMBIENTAL.

Para el buen funcionamiento de este programa central y hasta de los programas satélite, se propone la elaboración y aplicación de una encuesta que determine el grado de conocimiento y conciencia de los habitantes del Distrito Federal respecto a: 1) la contaminación, sus causas y efectos; 2) sus actitudes ante las propuestas de solución formuladas en el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica y en el Programa a mediano plazo -- 1986-1988; 3) el grado de compromiso y participación ante dichas medidas; 4) por otra parte, detectar los posibles obstáculos que pueden presentar por sentirse afectados por las acciones a instrumentar, etc.

Por lo pronto, se parte del supuesto de que el grado de conocimiento de la mayoría de los habitantes de la Ciudad de México sobre la contaminación del medio ambiente es precario y erróneo. Esto no quiere decir que la población ignore la existencia de la contaminación o que no se preocupe por ella, lo que se desconoce es el problema en su real magnitud, sus implicaciones, causas y efectos, los factores que intervienen tanto para aumentarla como para disminuirla; así como el papel de los habitantes en ella.

El desconocimiento de la problemática de la contaminación ambiental trae consigo, consecuentemente, la falta de una conciencia que valore la importancia de cuidar el ambiente físico. Lo anterior se refleja en los actos cotidianos de la población en contra del ecosistema: tiraderos de basura, vehículos en mal estado mecánico, destrucción de plantas, etc.

La situación descrita a muy grandes rasgos en este diagnóstico, nos permite destacar la necesidad del programa de concientización, el cual, para cumplir con sus objetivos, se subdividirá en dos partes, cada una de las cuales tiene sus propias metas, limitantes y posibilidades, pero que en conjunto interactúan y complementan la educación ambiental y la campaña propagandística.

I. EDUCACION AMBIENTAL

PROPOSITO: La educación ambiental tiene el objetivo general de sensibilizar y concientizar a la población, especialmente infantil y juvenil, de los problemas de la contaminación (causas y efectos) y de sus soluciones; con la finalidad de hacerla promotora de las soluciones propuestas.

A) ESTRATEGIA.

Mediante clases, conferencias, cursos, exposiciones y concursos, despertar el interés, especialmente de la población

infantil y juvenil, sobre los aspectos contemplados en el objetivo.

B) ELEMENTOS DE APOYO.

En todos los actos se entregarán elementos impresos que están destinados al apoyo de la educación ambiental. Asimismo, se proyectarán los videos y audiovisuales preparados con el mismo fin (ver anexo 1).

C) A C T O S.

1. Organización de clases, conferencias y cursos en las diferentes escuelas preescolares, primarias, secundarias, etc., del Distrito Federal.

2. Organización de concursos de ensayo, pintura, etc., en el que pueda participar la población contemplada en este programa.

3. Organización y/o participación en exposiciones y ferias - aprovechando, en estas últimas, la asistencia de gran cantidad de personas.

NOTA: Estos actos pueden llevarse a cabo conjuntamente con algunas dependencias afines al objetivo que se intenta cumplir. En el caso de las ferias, se puede aprovechar que el Departamento -- del Distrito Federal otorga los permisos para su realización, para obtener un espacio donde ubicar la exposición.

II. CAMPAÑA PROPAGANDISTICA

PROPOSITO: La campaña propaandística persigue tres objetivos fundamentales en la emisión de mensajes por diferentes medios. El primero de ellos busca acercar la problemática de la contaminación ambiental a un mayor número de personas de lo que puede alcanzar la educación ambiental. El segundo objetivo permite reforzar constantemente la labor desarrollada por la educación ambiental en los círculos que ha logrado cubrir. Por último, apoyará las necesidades de difusión que requieran las actividades desarrolladas por la educación ambiental.

A) PLATAFORMA DE REDACCION

La estrategia de los mensajes será conforme a los siguientes puntos básicos:

1. Significado de la contaminación y de cómo afecta al medio ambiente.
2. Causas y efectos de la contaminación ambiental.
3. Elementos contaminantes.
4. Necesidad de controlar la contaminación ambiental.
5. Beneficios de participar en el control ambiental.

B) ESTRATEGIA CREATIVA

Se apoyará la plataforma de redacción con conceptos visuales y gráficos, destacando las ventajas y abatiendo las desventajas que se detecten en los puntos básicos.

C) ESTRATEGIA DE MEDIOS

Se utilizarán todos los medios al alcance para el logro de los objetivos. Se omiten los impresos por venir contemplados en la educación ambiental. Cabe aclarar que estos elementos impresos pueden servir también a los propósitos de la campaña propagandística.

1. PERIODICOS Y REVISTAS.

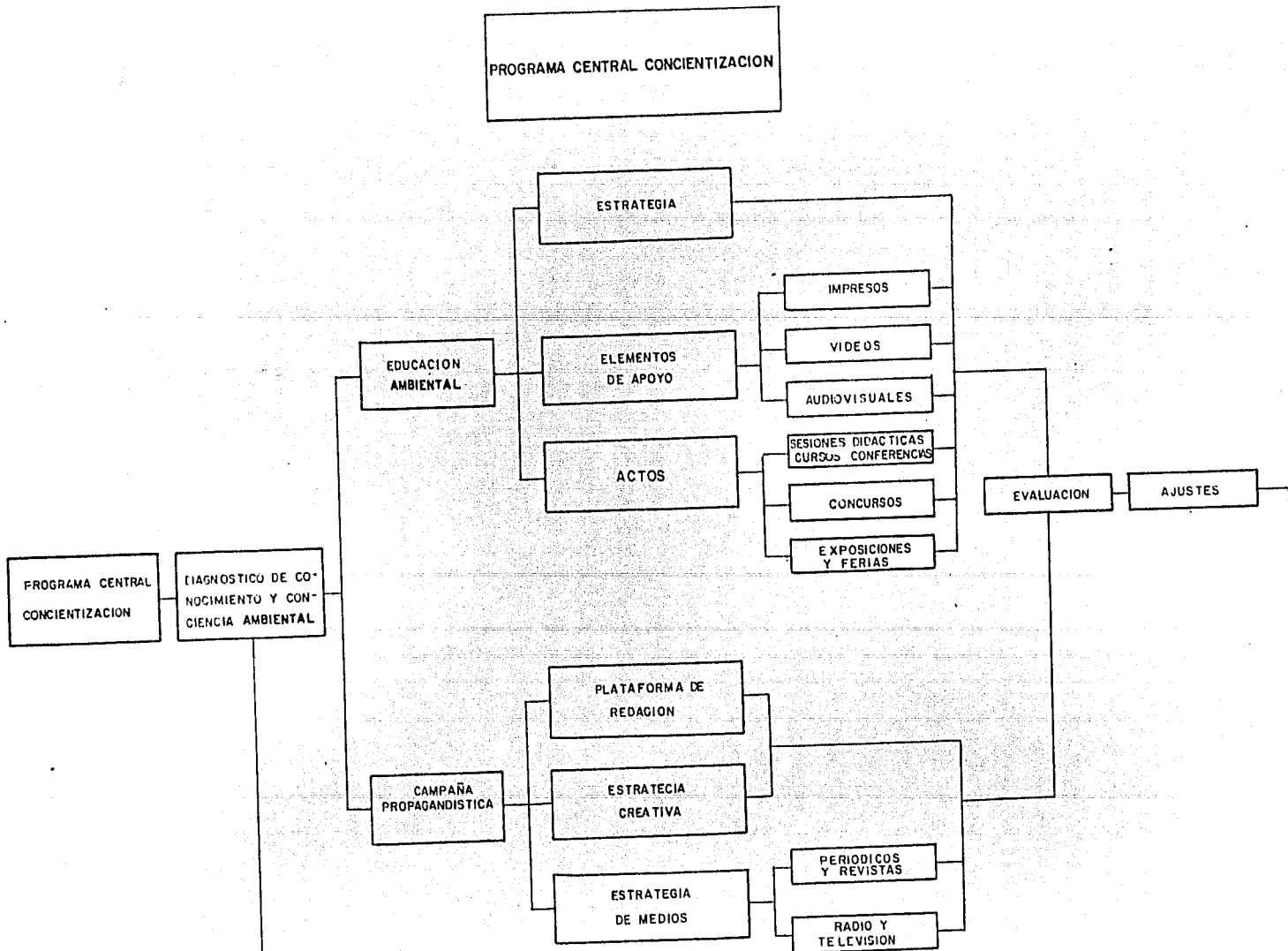
- Boletines de prensa sobre contaminación ambiental en el Distrito Federal y notas informativas de actos.
- Reportajes.
- Entrevistas.
- Anuncios de actividades, convocatorias, etc.
- Gaceta informativa.

RELACION DE MEDIOS: Se determinará conjuntamente con la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas del Distrito Federal.

2. RADIO Y TELEVISION.

Para estos medios se considera la grabación de spots, así como de la asistencia a programas específicos para hablar de los tópicos contemplados en la plataforma de redacción. Conseguir - la grabación y transmisión de reportajes y especiales.

PROGRAMA CENTRAL CONCIENTIZACION



IV. PROGRAMA SATELITE No. 1

PROGRAMA DE VERIFICACION Y DIAGNOSTICO

DE VEHICULOS AUTOMOTORES

PROPOSITO:

Inducir a los poseedores de vehículos automotores a que los lleven a revisar a los centros y unidades móviles de verificación y diagnóstico, y a que en caso necesario los manden a reparar.

A) DIAGNOSTICO Y PRINCIPIOS DE ESTRATEGIA

1. En el Decreto Presidencial del 14 de febrero de 1986, se establece la realización de 300,000 verificaciones de emisiones contaminantes a vehículos particulares y oficiales como medida de carácter preventivo para evitar la contaminación ambiental. Sin embargo, el grado de conocimiento de los poseedores de vehículos de la Ciudad de México sobre la existencia de los centros y unidades móviles de verificación y diagnóstico es casi nulo. Situación que se refleja en la poca asistencia a dichos centros y unidades para la revisión de los vehículos.

2. Por otro lado, el receptor a quien va a dirigirse la campaña es muy variado, tanto por su situación socioeconómica y cultural, como por el tipo de propietario de vehículos automotores que abarca desde los particulares hasta los sectores público y privado, pasando por las agrupaciones de servicio público.

Esta diversidad dificulta la unificación del receptor de los mensajes. Razón por la cual, se deben seguir dos caminos: el primero consiste en la emisión de mensajes genéricos; y el segundo -

en la selección de personajes representativos, cuidando de no hacer distinciones que provoquen la ubicación del problema de la contaminación en un grupo específico.

3. Se deben tomar en cuenta los posibles obstáculos que presente el receptor ante las soluciones propuestas al problema de la contaminación ambiental. Entre ellos se encuentra la apatía, el escepticismo, el temor a gastar, el pretexto de la pérdida de tiempo ante la supuesta duración del chequeo y la ubicación de los centros y unidades móviles.

B) PLATAFORMA DE REDACCION

De acuerdo a los anteriores considerandos, la estrategia de los mensajes será conforme a los siguientes puntos básicos:

1. La responsabilidad de la contaminación es conjunta y su solución debe ser llevada a cabo mediante la acción de todos los individuos, agrupaciones y sectores.

2. Los vehículos automotores son la principal fuente de contaminación del medio ambiente del Distrito Federal.

3. Los vehículos en mal estado mecánico producen una contaminación bastante considerable en comparación con la mínima provocada por los que están en perfectas condiciones.

4. El servicio de verificación y diagnóstico permite determinar el grado de contaminación producido por un vehículo y detectar su estado mecánico.

5. El servicio de verificación y diagnóstico es gratuito.

6. En el caso de que sea necesario reparar el vehículo, en el servicio de verificación y diagnóstico se indicarán de manera general las reparaciones que sean necesarias. El interesado puede regresar para que se revise si la compostura estuvo bien realizada.

7. Un vehículo en mal estado resulta a la larga más caro - que una compostura a tiempo, ya que el gasto es mayor en gasolina, aceite, reparaciones considerables, disminución de la vida de un automóvil, etc.

8. La reparación de los vehículos en mal estado contribuye a la disminución de la contaminación ambiental.

C) ESTRATEGIA CREATIVA

Se apoyará la plataforma de redacción con conceptos visuales y - gráfic^{os} del programa central, destacando las ventajas y abatiendo las desventajas que se detecten en los puntos básicos.

La campaña contará con su propia temática, no obstante se mantendrá el slogan general. El lenguaje a utilizar será sencillo, claro y directo.

D) ESTRATEGIA DE MEDIOS

1. Impresos.

En impresos se contemplan carteles, trípticos, volantes e historietas que contengan información general y específica de acuerdo a las características de cada uno de estos elementos. (Ver anexo 2).

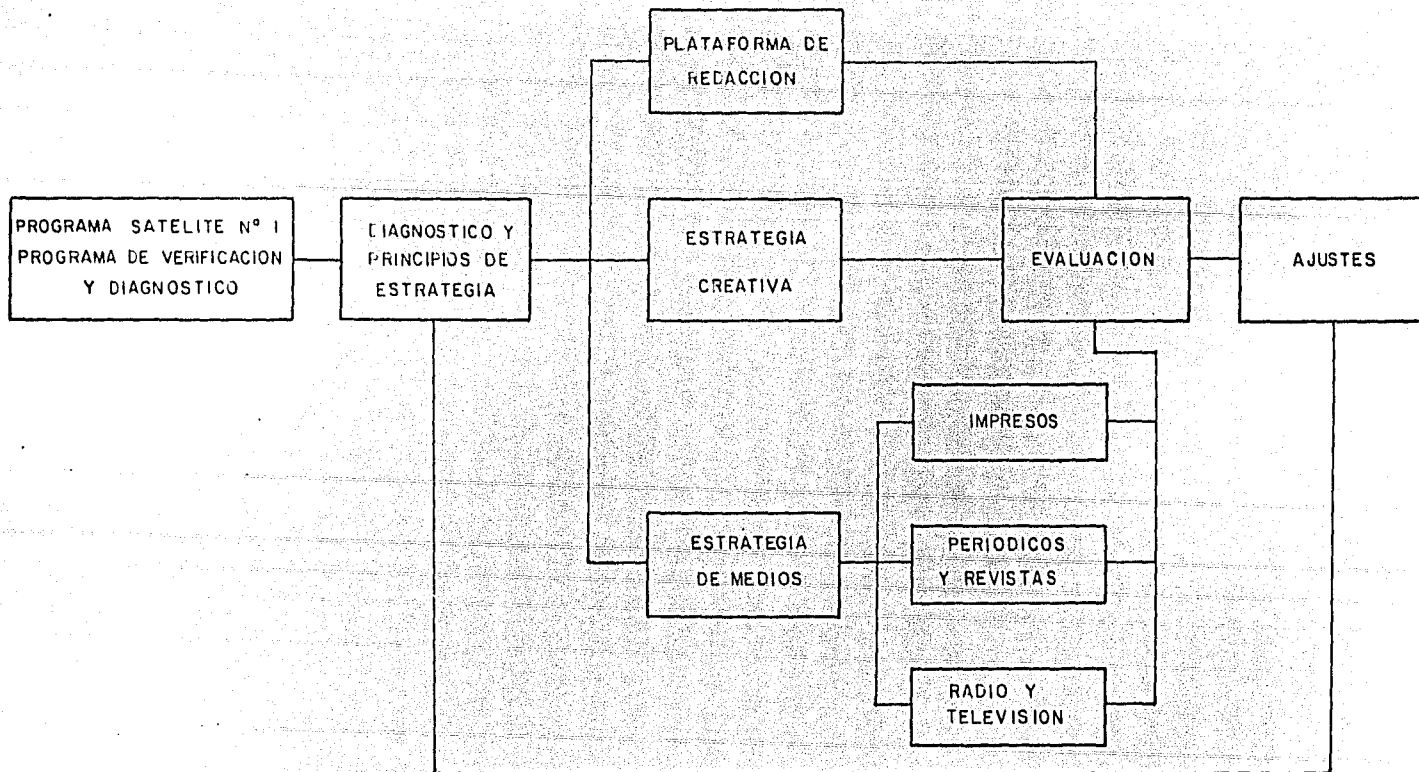
2. Periódicos y Revistas.

Mismos considerandos del programa central.

3. Radio y Televisión.

Mismos considerandos del programa central.

PROGRAMA SATELITE Nº 1
PROGRAMA DE VERIFICACION Y DIAGNOSTICO DE VEHICULOS AUTOMOTORES



A N E X O 1

OBJETIVO, USO Y DESCRIPCION DE MATERIALES
IMPRESOS Y AUDIOVISUALES DEL PROGRAMA CENTRAL

A continuación se describen los materiales impresos y audiovisuales que se emplearán en el Programa Central del Programa de Comunicación de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación, y a los que ya se había hecho referencia. Se incluye un cuadro descriptivo de uso, características y contenido en donde se destaca su prioridad de aplicación.

IMPRESOS:

5 FOLLETOS TRIPTICOS

OBJETIVO:

Explicar aspectos específicos relacionados con la contaminación ambiental, sus causas y efectos.

USO:

Se distribuirán principalmente en sesiones de educación ambiental.

DESCRIPCION:

Tamaño : Oficio con dos dobleces

Papel : Couché o bond

Tiraje : 15,000 c/u (75,000 total), para comenzar.

Tintas : 4 x 4

CONTENIDO:

1. ¿Qué es la contaminación?
2. La contaminación y sus efectos en el medio ambiente
3. La contaminación del aire (causas y efectos)
4. La contaminación del agua (causas y efectos)
5. La contaminación del suelo (causas y efectos)

HISTORIETA**OBJETIVO:**

Explicación amplia de la contaminación ambiental en general (en aire, agua y suelo), de las causas y efectos y de la necesidad de controlar la contaminación ambiental.

USO:

Se distribuirá en sesiones de educación ambiental.

DESCRIPCION:

Tamaño : 21.5 x 14.5 cms.

Papel : Periódico

Tiraje : 50,000 ejemplares

Tintas : 4 x 4

CONTENIDO:

El mismo que se señala en los folletos trípticos.

CARTELES

OBJETIVO:

Emitir mensajes específicos sobre diferentes rubros para promover la concientización.

USO:

Distribución estratégica general en los principales centros de reunión y trabajo de la Ciudad de México.

DESCRIPCION:

Tamaño : 60 x 90 cms.

Papel : Couché o bond

Tiraje : 5,000 c/u

GACETA INFORMATIVA

OBJETIVO:

Dar a conocer los planes, programas y actividades de la Dirección; así como los problemas inherentes a la contaminación ambiental; tanto sus causas como sus efectos.

USO:

Se distribuirá en comercios, oficinas, etc.

DESCRIPCION:

Periodicidad : Bimestral
Tamaño : Carta 21 x 28 cms.
Papel : Bond de 46 kas.
No. de páqs.: Ocho
Tintas : Dos
Tipografía : 10 puntos
Tiraje : Inicial 100,000 ejemplares

AUDIOVISUALES**SPOTS DE RADIO Y TELEVISION****OBJETIVO:**

Promover mediante mensajes específicos en radio y televisión la concientización de los habitantes de la Ciudad de México sobre el problema de la contaminación ambiental.

USO:

La transmisión será abierta en los canales y estaciones de gran difusión.

CARACTERISTICAS:

Duración: 30 seg.
 Locución: AAA
 Musicalización: Adecuada al tema
 - En el caso de televisión la filmación será en exteriores y/o por animación.

CONTENIDO:

El mismo de los folletos trípticos.

1 VIDEO y 1 AUDIOVISUAL

OBJETIVO:

Servir de elemento de apoyo en las diferentes sesiones de educación ambiental.

USO:

Se proyectarán en las sesiones de educación ambiental (clases, - cursos, exposiciones y ferias, etc.). En el caso del video, de ser posible, se transmitirá en los canales de televisión.

CARACTERISTICAS:

Duración: 27 minutos
 Locución: AAA
 Grabación: Exteriores
 Fotografía: Exteriores y maquetas, planos, cuadros.
 Musicalización: Adecuada al tema

CONTENIDO:

El mismo de los folletos trípticos.

CAPSULAS INFORMATIVAS POR RADIO

(Opcional para televisión).

OBJETIVO:

Informar sobre aspectos específicos relacionados con la contaminación ambiental.

USO:

La transmisión será abierta y en las estaciones de gran difusión.

CARACTERISTICAS:

Duración: Variable entre 30 y 60 seg.

Locución: AAA

Musicalización: Adecuada al tema

CONTENIDO:

El mismo de los folletos trípticos.

A N E X O 2

OBJETIVOS, USO Y DESCRIPCION DE MATERIALES

IMPRESOS Y AUDIOVISUALES DEL PROGRAMA SATELITE No. 1

A N E X O 2

OBJETIVOS, USO Y DESCRIPCION DE MATERIALES

IMPRESOS Y AUDIOVISUALES DEL PROGRAMA SATELITE No. 1

A continuación se describen los materiales impresos y audiovisuales que se emplearán en el Programa Satélite No. 1 del Programa de Comunicación de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación, y que a lo largo de este documento hemos venido haciendo referencia. Se incluye un cuadro descriptivo de uso de cada elemento en donde se destaca cual es su prioridad de aplicación.

IMPRESOS:

5 FOLLETOS TRIPTICOS.

OBJETIVO:

Explicar aspectos específicos de la relación de la contaminación ambiental con sus efectos y con la propuesta de solución preventiva representada por el Programa de Verificación y Diagnóstico de Vehículos Automotores.

USO:

Se distribuirán abiertamente y en sesiones de educación ambiental.

DESCRIPCION:

Tamaño: Oficio con dos dobleces
Papel: Couché o bond
Tiraje: 15,000 c/u (75,000 total) para comenzar.
Tintas: 4 x 4

CONTENIDO:

1. ¿Qué es la contaminación?
2. La contaminación y sus efectos en el medio ambiente.
3. Los automóviles y la contaminación.
4. La contaminación y la salud.
5. Programa de Verificación y Diagnóstico de Vehículos Automotores.

HISTORIETA**OBJETIVO:**

Explicación más amplia de la contaminación producida por los - vehículos automotores y del papel del programa de verificación y diagnóstico para su prevención.

USO:

Se distribuirá abiertamente y en sesiones de educación ambiental.

DESCRIPCION:

Tamaño: 21.5 x 14.5 cms.

Papel: Periódico

Tiraje: 50,000 ejemplares

Tintas: 4 x 4

CONTENIDO:

El contenido contempla todos los aspectos enumerados en los folletos trípticos.

VOLANTES**OBJETIVO:**

Promover la asistencia a los centros y unidades móviles de verificación y diagnóstico.

USO:

Se distribuirá abiertamente en las zonas de influencia de cada centro y en los lugares en donde se ubiquen las unidades móviles.

DESCRIPCION:

Tamaño : Media carta
Papel : Bond
Tiraje : Variable, mínimo 10,000 de manera inicial
Tintas : Una

CONTENIDO:

Principales ventajas del servicio de verificación y diagnóstico, así como la ubicación del centro y/o unidad móvil promovidos.

9 CARTELES

OBJETIVO:

Emitir mensajes específicos sobre diferentes rubros para promover la concientización y la participación.

USO:

Distribución estratégica general en los principales centros de reunión y trabajo de la ciudad de México.

DESCRIPCION:

Tamaño: 60 x 90 cms.

Papel: Couché o bond

Tiraje: 5,000 c/u (45,000 total)

TEMATICA:

3. Centros de Verificación y Diagnóstico de Vehículos automotores.
3. Contaminación vehicular
1. Efectos de la contaminación en la salud.
1. Efectos de la contaminación en la vegetación.
1. Efectos de la contaminación en las construcciones.

AUDIOVISUALES

SEIS SPOTS DE TELEVISION

OBJETIVO:

Promover el programa de Verificación y Diagnóstico por medio de mensajes cortos y que incidan en la importancia del programa como medida preventiva contra la contaminación.

USO:

La transmisión será abierta y en los canales de gran difusión.

CARACTERISTICAS:

Duración : 30 seg.
Locución : AAA
Filmación : Dibujos animados o exteriores.
Musicalización : Adecuada al tema.

CONTENIDO:

Tres de promoción
1 General de contaminación vehicular
1 Vehículo en mal estado
2 de ubicación de los centros de verificación y diagnóstico
1 de Unidades Móviles

4 SPOTS DE RADIO

OBJETIVO:

Promover el Programa de Verificación y Diagnóstico por medio de mensajes cortos y que incidan en la importancia del programa - como medida preventiva contra la contaminación.

USO:

La transmisión será abierta y en estaciones de gran difusión.

CARACTERISTICAS:

Duración : 30 seg.
Locución : AAA
Musicalización : Adecuada al tema

CONTENIDO:

2 de promoción de los centros de verificación y diagnóstico.
2 de ubicación de los centros.

20 CAPSULAS INFORMATIVAS POR RADIO

(Opcional para televisión)

OBJETIVO:

Informar sobre aspectos específicos relacionados con la contaminación producida por vehículos automotores y cuya finalidad es -

proporcionar datos que ayuden a concientizar sobre el problema de la contaminación.

USO:

La transmisión será abierta y en las estaciones de gran difusión.

CARACTERISTICAS:

Duración : Variable entre 30 y 60 seg.

Locución : AAA

Musicalización : Adecuada al tema.

CONTENIDO:

1. Salud

- Infecciones agudas en las vías respiratorias superiores.
- Bronquitis aguda
- Bronquitis crónica
- Enfisema
- Asma
- Cómo reducir los perjuicios de la contaminación

2. Elementos contaminantes

- Monóxido de carbono
- Dióxido de azufre
- Plomo
- Dióxido de nitrógeno
- Ozono
- Partículas

3. Factores que intervienen

- Estaciones
- Lluvia
- Vientos
- Calor
- Inversiones Térmicas

4. ¿Qué es la contaminación?

5. La contaminación y los vehículos.

A N E X O 3

**PROPUESTA PARA LA CREACION DE LA GACETA INFORMATIVA
DE LA DIRECCION DE PREVENCION Y CONTROL DE LA CONTAMINACION**

I. PRESENTACION

De acuerdo al Programa Central del PROGRAMA DE COMUNICACION de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación se presenta el proyecto de la gaceta informativa de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación.

La gaceta surge de la necesidad de contar con un medio de comunicación que informe ampliamente de las actividades de esta Dirección; así como de los diferentes problemas relacionados con la contaminación ambiental y que ayuden a la concientización y, en consecuencia, a la valoración del esfuerzo a realizar.

La gaceta se distribuirá en oficinas públicas y privadas y en comercios.

II. OBJETIVO GENERAL

- Dar a conocer los programas y actividades de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación; así como los problemas inherentes a la contaminación ambiental, tanto sus causas como sus efectos.

III. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Tener un medio de comunicación que sea un vehículo de acercamiento entre la Dirección de Prevención y Control de la -

Contaminación y los habitantes de la Ciudad de México.

- Dar a conocer ampliamente las actividades de la Dirección de Prevención y Control de la Contaminación.

- Dar un panorama de las causas y efectos de la contaminación ambiental en la Ciudad de México.

- Proporcionar material que ayude a profundizar en el conocimiento e interés de los habitantes de la Ciudad de México respecto de la contaminación ambiental.

IV. CONSEJO EDITORIAL

Con el propósito de dar unidad y coherencia a la publicación de la Gaceta Informativa, la política editorial, el funcionamiento y los procedimientos de trabajo de este órgano oficial de la Dirección serán establecidos por un consejo editorial que estará integrado por los siguientes funcionarios:

Director de Prevención y Control de la Contaminación.

Subdirector de Aire.

Subdirector de Agua.

Subdirector de Suelo.

Subdirector de Investigación y Desarrollo Tecnológico.

Oficina de Comunicación.

Serán funciones del Consejo Editorial:

- a) Reunirse bimestralmente con el propósito de determinar el contenido de la gaceta de acuerdo con los objetivos y metas de la Dirección.
- b) Determinar con precisión las fuentes informativas -- que proporcionarán los datos necesarios para la preparación de notas, artículos y reportajes.
- c) Revisar y autorizar para su publicación, el material elaborado o propuesto por la Dirección y las diferentes Subdirecciones.

V. CRITERIOS DE POLITICA EDITORIAL

1. Las diferentes Subdirecciones de la Dirección de Prevencción y Control de la Contaminación deberán observar los criterios de contenido aprobados por el Consejo Editorial, a fin de dar unidad y coherencia a la política editorial que regirá la gaceta informativa.
2. El contenido de la gaceta tendrá un carácter institucional, por lo que los materiales que se incluyan en sus páginas deberán reflejar este hecho.

3. La coordinación editorial será responsabilidad de la Oficina de Comunicación.
4. Corresponderá a los Subdirectores integrantes del Consejo Editorial precisar las fuentes informativas que - aportarán los datos indispensables para la elaboración de notas y la obtención de material fotográfico.
5. Cada Subdirección proporcionará por escrito a la Oficina de Comunicación la información, los textos o el material gráfico que por acuerdo del Consejo Editorial le haya correspondido proporcionar o elaborar.
6. No se publicará ninguna nota que no haya sido previamente revisada y autorizada por el Consejo Editorial.
7. La información de los textos que cada Subdirección - aporte deberán presentarse en original, escritas a - máquina y a doble espacio.
8. Los mensajes deberán ser claros, directos y sencillos.

VI. COORDINACION EDITORIAL DE LA GACETA.

La coordinación editorial de la Gaceta Informativa estará a cargo de la Oficina de Comunicación, las funciones de ésta serán:

1. Convocar a las reuniones del Consejo Editorial.
2. Preparar la orden del día.
3. Coordinar las reuniones del Consejo Editorial.
4. Hacer propuestas de contenido para la gaceta.
5. Levantar la minuta de la reunión.
6. Recibir el material proporcionado o elaborado por las diferentes Subdirecciones.
7. Coordinar la redacción de notas y artículos.
8. Elaborar entrevistas, artículos, notas complementarias y reportajes, así como obtener y seleccionar material fotográfico.
9. Enviar contenido completo de la gaceta al Consejo Editorial para su aprobación.
10. Recibir contenido aprobado por el Consejo Editorial.
11. Establecer las fechas de cierre para la preparación y edición de la gaceta.
12. Coordinar la producción de la gaceta.
13. Coordinar la distribución de la gaceta.

VII. CARACTERISTICAS DE LA GACETA

Periodicidad:

Bimestral

Circulación :

La circulación será en oficinas y comercios.

Descripción: Tamaño : Carta 21 x 28 cms.
 Papel : Bond de 46 kgs.
 No. de págs.: Ocho
 Tintas : Dos
 Tipografía : 10 puntos
 Tiraje : Inicial 100,000 ejemplares

VIII. CONTENIDO

a) Carta del Director.

Breve mensaje editorial del Director de Prevención y Control de la Contaminación.

b) Información general de las Subdirecciones.

c) Información oficial sobre los avances de los diferentes planes y programas.

d) Secciones de contaminación de agua, aire y suelo, notas informativas, reportajes escritos y/o fotográficos; entrevistas (causas y efectos).

e) Directorio editorial.

B I B L I O G R A F I A

- Ackoff, Russell L. Rediseñando el futuro. México. Ed. Limusa. 1985.
- _____ Un concepto de planeación de empresas. México. Ed. Limusa. 1985.
- Ander-Egg, Ezequiel. Las técnicas de comunicación al servicio del trabajo social. México. Ed. El ateneo. 1986.
- Arredondo Ramírez, Pablo y Sánchez Ruiz, Enrique. Comunicación Social, poder y democracia en México. 2a. ed. Mexico. - Ed. Universidad de Guadalajara. 1987.
- Arriaga, Patricia; et al. Estado y comunicación social. México. Ed. Nueva Imagen-CEESTEM. 1985.
- Egdikian, Ben H. El monopolio de los medios de difusión. México. Fondo de Cultura Económica. 1986.
- Barragán Barragán, José. Derecho de la comunicación e información. México. UNAM. 1981.
- Bettelheim, Charles. Planificación y crecimiento acelerado. México. Fondo de Cultura Económica. 1984.
- Blake, Reed H. y Haroldsen, Edwin O. Taxonomía de conceptos de la comunicación. México. Ed. Nuevomar. 1987.
- Bravo Alvarez, Humberto, et al. Cinco conclusiones sobre el problema de la contaminación en la Ciudad de México. México. - Comisión Nacional de Ecología. 1986.
- Buendía, Manuel. Ejercicio periodístico. México. Ed. Océano. Fundación Manuel Buendía. 1985.

- Cabrero, Enrique. Origen y desarrollo del concepto de estrategia de empresa. México. CIDE. Material docente No.8 Serie Administración Pública. 1985.
- Comisión Nacional de Ecología. Ecología, 100 acciones necesarias. México. C.N.E. 1987.
- Consejo Nacional de Población. Programa integrado de comunicación en población. México. Ed. CONAPO. 1984.
- _____ Manual de Comunicación en Población. México. Ed. CONAPO. 1984.
- _____ La televisión y los niños. México. Ed. CONAPO. 1980.
- Coordinación General de Comunicación Social, Presidencia de la República. Políticas y sistemas nacionales de comunicación social. Col. Aportes de comunicación social, No. 1. 1981.
- _____ Condiciones históricas de la comunicación social. Col. Aportes de comunicación social. No. 2. 1981.
- _____ La democratización de los medios de comunicación social. Col. Aportes de comunicación social, No. 3. 1981.
- Cornely, Seno A. Planeamiento y participación comunitaria. Argentina. Editorial-Librería Ecro. 1977.
- Cortés Rocha, Carmen (comp.). La escuela y los medios de comunicación masiva. México. Ed. El Caballito-SEP Cultura. 1986.
- Cotteret, Jean Marie. La comunicación política. Gobernantes y gobernados. Argentina. Ed. El Ateneo. 1977.
- Cremoux, Raúl. La Legislación Mexicana en Radio y Televisión. México. Ed. UAM-Xochimilco. 1982. págs. 130-131.

Deutsch, Karl W. Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control políticos. México. Ed. Paidós. Col. Paidós Studio Básico, No. 25. 1985.

Dorantes, Gerardo; Arrache, Roberto; Molina, Silvia y Sotomayor, Germán (comps.). Prensa y derecho a la información. México. UNAM. 1980.

Espinosa, César H. Ideología y comunicación política. México. Ed. Quinto Sol-SUNTU. 1981.

Esteva, Gustavo. El Estado y la comunicación. México. Ed. Nueva Política. 1979.

_____ "La investigación y la política nacional de comunicación en México", en Estudios del Tercer Mundo. Vol. 3, No.3, septiembre de 1980.

Fernández Christlieb, Fátima. Los medios de difusión masiva en México. México. Ed. Juan Pablos. 1982.

_____ "Democracia y derecho a la información", en Connotaciones, No. 4. Ed. El Caballito-AMIC.

Getino, Oscar. Cultura, comunicación y desarrollo en América Latina. México. Ed. Edimedios. 1985.

Goded, Jaime. Los medios de comunicación colectiva. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. Serie Lecturas No.1 1976.

_____ Antología sobre la comunicación humana. México. UNAM. Col. Lecturas universitarias, No. 25. 1976.

_____ 100 puntos sobre la comunicación de masas en México. México. Ed. Juan Pablos. 1985.

- González Casanova, Pablo. El Estado y los partidos políticos en México. 2a. ed. México. Ed. Era. 1982.
- González Llaca, Edmundo. La opinión pública. Bases Preliminares para el estudio de la propaganda política. México. Universidad Autónoma de Sinaloa. 1980.
- _____ Teoría y práctica de la propaganda. México. Ed. Grijalbo. 1981.
- González Salazar, Gloria. El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. México. UNAM. 1983.
- Granados Chapa, Miguel Angel. Comunicación y política. México. Ed. Océano. 1986.
- Guajardo, Horacio. Teoría de la comunicación social. 4a. ed. México. Ed. Gernika. 1986.
- Guerrero, Omar. El Estado y su administración. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM. CIAP, Cuaderno No.1, Serie ensayos. 1980.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. México. Fondo de Cultura Económica. 1974.
- Ibarra, Valentín; Puente, Sergio y Saavedra, Fernando; comps. La ciudad y el medio ambiente en América Latina. México. El Colegio de México. 1986.
- ILCE. Manual de planeación de medios de comunicación a bajo costo. México. Ed. ILCE.
- ILPES. Guía para la presentación de proyectos. 13a. ed. México. Ed. Siglo XXI. 1985.

- ILPES. Discusiones sobre planificación. 16a. ed. México. Ed. Siglo XXI. 1985.
- Karp, Lian. Tecnología, planeación y cambio estructural. México. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM. 1987.
- Leal Carrillo de Araujo, Lucila. El reto sociopolítico a la planificación nacional. México. Ed. Miguel Angel Porrúa. 1980.
- Lenin, Vladimir Ilich. La información de clase. 3a. ed. México. Ed. Siglo XXI. 1987.
- Lomelí, Raúl. Libertad de difusión masiva. México. Ed. personal. 1976.
- Mac Bride, Sean (coord.). Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo. México. Fondo de Cultura Económica. 1980.
- Marston, John E. Relaciones públicas modernas. México. Ed. Mc. - Graw Hill. 1986.
- Martín Serrano, Manuel. La producción social de comunicación. Madrid. Alianza Universidad. 1986.
- Martínez Rizo, Felipe; et al. La planeación universitaria. Una metodología para universidades mexicanas. México. UNAM.- 1982.
- Matus, Carlos. Estrategia y plan. México. Ed. Siglo XXI. 1980.

Mejía Barquera, Fernando. La industria de la radio y la televisión y la política del estado mexicano (origen y desarrollo). Tesis. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. 1981.

_____ "La política del Estado mexicano en radio y televisión y la alternativa de la izquierda", en Estudios del Tercer Mundo. vol. 3, No. 3, septiembre de -- 1980.

Menéndez, Antonio. Comunicación social y desarrollo. 2a. ed. - México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNAM. Serie estudios, no. 24. 1977.

Otúday, José. Planeación estratégica y mercadotecnia. --- México. CIDE. Material docente No. 3, Serie Administración Pública. 1980.

Piccini, Mabel. "Medios y estrategias del discurso político" en Connotaciones. no. 3. Ed. El Caballito - AMIC. 1982

Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública en México. México. INAP. 1985.

Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988. México. SPP. 1983.

_____ Programa Nacional de Educación Cultural, Recreación y Deporte 1984-1988. SEP. 1985

Pont, Luis Mario del. El crimen de la contaminación. 2a. ed. México. Ed. Villicaña - UAM. 1986.

Prawda, Juan, Teoría y praxis de la planeación educativa en México. Ed. Grijalbo. 1985.

- Prieto Castillo, Daniel Retórica y manipulación masiva.
México. Ed. Premiá. 1984.
- Raia, Anthony P. Administración por objetivos. México.
Ed. Trillas. 1985.
- Simon Raymond. Relaciones pública, teoría y práctica. México.
Ed. Limusa. 1986.
- Simpson, Grinberg, Máximo (comp). Comunicación alternativa y
cambio social. México. UNAM. 1981.
- Sevilla, María Luisa. Temas ecológicos. México. IPN. 1977.
- Uribe Villegas, Oscar. Progreso e independencia. México. 1984.
- Valencia de Estrada, Rosita. Guía para el uso de medios de co-
municación grupal. México. Ed. El medio es multimedia. --
1981.