



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

PROPUESTA DE COMUNICACIÓN SOCIAL PARA LA
PROCURADURÍA FEDERAL DE
PROTECCIÓN AL AMBIENTE

Tesina para obtener el título de licenciada en
Ciencias de la Comunicación

Presenta: Verónica Valdés González

Director de tesis: Maestro Efraín Pérez Espino



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA...

A Mercedes, mi madre, la gran ausente. Donde te encuentres, gracias por todo, por tu apoyo, tu esfuerzo, tu confianza, tu ejemplo, siempre estás en mi corazón

A Luis, mi padre. Gracias por educarme en la cultura del trabajo, del esfuerzo

A Verónica y Santiago, mi hija y mi nieto, mi presente y mi futuro; mi motivo para seguir adelante. Gracias por su amor y por su cariño. Los quiero mucho

AGRADECIMIENTOS

Al maestro Efraín Pérez Espino, por su guía, por su dedicación y por su exigencia; todo mi reconocimiento y agradecimiento, sin su ayuda y orientación no hubiera sido posible realizar este trabajo

A Luis, mi hermano, por su apoyo durante mi época estudiantil

A mis sobrinas, Ivette y Cinthya, por su comprensión y por estar a mi lado en los momentos difíciles

CONTENIDO

Introducción	1
1. El Marco Jurídico de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	
1.1. Ley de Conservación de Suelo y Agua	5
1.2. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental	7
1.3. Ley Federal de Protección al Ambiente	10
1.4. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente	11
2. Origen y evolución de la política de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	
2.1. Antecedentes	17
2.2. Estructura organizacional	21
2.3. Campo de trabajo	25
3. Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social	
3.1. Comunicación social	40
3.2. Origen de la dirección de vinculación ciudadana y comunicación social	42
3.3. Objetivo	47
3.4. Marco de acción institucional	55
4. Política de comunicación	
4.1. Publicidad y propaganda	57
4.2. Subdirección de información	62
4.3. La política de comunicación social	70
4.4. Diagnostico situacional de la dirección de vinculación ciudadana y comunicación social	72

5. Monitoreo		
5.1.	Medios monitoreados	83
5.2.	Monitoreo interno	84
5.3.	Monitoreo externo	87
5.4.	La síntesis informativa	88
5.5.	Criterios de monitoreo	92
5.6.	Análisis de la información	94
Conclusiones		97
Bibliografía		104

INTRODUCCION

La realización del presente proyecto surgió del interés por conocer las causas por las cuales la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a 20 años de su creación, no ha logrado posesionar su imagen como institución protectora del ambiente entre la opinión pública. La intención es producto de la observación y el análisis, desde la jefatura de monitoreo, de la escasa difusión que los boletines y las actividades de la dependencia, incluyendo conferencias de prensa, tienen en los medios.

Previamente a la realización del trabajo se detectaron una serie de anomalías en materia operativa producto de la improvisación y la falta de coordinación entre los departamentos que integran la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social así como con la oficina del Procurador, situación que afecta el trabajo de la institución.

Al analizarse la forma como se realiza la actividad se constató que es sólo el principio de la madeja de irregularidades; algunas de ellas de origen, pues al ser un organismo subordinado de la Semarnat sus actividades, incluyendo comunicación social, debe coordinarse con la dicha dependencia, lo que sirve de pretexto para no innovar, pues en la práctica dicha subordinación se da en cuestiones muy precisas.

Durante la observación llamó la atención el nulo interés que los directivos muestran en los malos resultados obtenidos en la difusión de los boletines y conferencias de prensa y en consecuencia la búsqueda de una solución. Si los boletines no se publican o si la difusión de la conferencia de prensa es mínima, no pasa nada y no se investiga el motivo. El desinterés de los medios de comunicación por la información se considera "normal" y la atención se enfoca

sólo a uno; el periódico Reforma, pues si ahí aparece el resto no tienen importancia.

Otra de las cuestiones que incidió en la realización de la presente investigación fueron las actividades de monitoreo de medios y el análisis de la información del que se hace un reporte mensual cuyo objetivo es conocer, únicamente, el número de notas publicadas en los diversos medios y los temas más recurrentes, esta evaluación no refleja la realidad de la presencia de la Profepa en la opinión pública

Las deficiencias encontradas en la oficina de comunicación social se presentan también en el área relacionada con la publicidad y la propaganda donde llama la atención que no se cuente con un departamento de publicidad y propaganda, y en consecuencia, tampoco con un especialista en la materia, razón por la cual las campañas publicitarias son desarticuladas y no llegan a los públicos meta.

Por lo tanto propósito académico de este proyecto fue realizar una evaluación crítica de la política de comunicación social que sigue la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y dar una propuesta complementaria para perfeccionar dicha política. La inquietud se orientó a evaluar los lineamientos que en materia de comunicación social sigue y los elementos que se utilizan, y se pudo constatar que el origen de la situación se debe a la carencia de un plan de comunicación social institucional.

Con base en la hipótesis: “mientras la Dirección de Comunicación Social de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente carezca de un plan de comunicación que difunda de manera más expedita y eficiente las tareas de la institución; el objetivo de la Dirección de posicionar y consolidar su imagen como la institución de procuración del medio ambiente no se verá realizado”, se llevó a cabo esta investigación que permitió constatar la urgencia de una planeación estratégica que tenga como punto de partida un análisis retrospectivo que sirva como base para la elaboración del plan, el cual permitirá contar con un punto de

partida que haga posible darle rumbo a la información y a la publicidad institucional hacia el objetivo que se quiere alcanzar.

El resultado de la investigación permitió concluir que la actividad realizada en el área de comunicación social de la Profepa es burocrática y compleja, lo que frena la implantación de nuevos métodos de trabajo pues se pudo constatar la necesidad que tiene la oficina de prensa de contar con un especialista en comunicación organizacional que desarrolle un plan con los objetivos y las estrategias adecuadas, donde se incluyan las ideas de todos los participantes, para posicionar a la dependencia. Además se verificó que las carencias que presenta se deben a la falta de una política de comunicación y de liderazgo por parte de los directores quienes generalmente son periodistas con nulos o escasos conocimientos de planeación y por lo tanto no pueden programar el trabajo que se realizará.

El análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas permitió señalar que comunicación social de la Profepa debe orientar su trabajo a sacarle más provecho a las fortalezas para impulsar el conocimiento de la dependencia toda vez que cuenta con la infraestructura necesaria y personal con amplia experiencia, en tanto que se debe realizar un monitoreo y análisis más preciso que permita conocer cómo se ve a la institución desde afuera y que sirva como punto de partida para la elaboración del plan.

Para la realización del trabajo se llevó a cabo un desglose temático que plantea, en el capítulo 1 una revisión histórica del proceso de evolución que las diferentes legislaciones ambientales han registrado, a partir de la administración de Miguel Ávila Camacho hasta la del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, la cual sigue vigente aunque con algunas modificaciones.

Por su parte, en el capítulo 2 se menciona el origen y la evolución de la Procuraduría y los aspectos políticos y económicos nacionales y extranjeros que motivaron su creación, tales como la influencia del Tratado de Libre Comercio así

como su actual estructura orgánica y las funciones que debe realizar de acuerdo a la Ley que le dio origen.

El capítulo 3 refiere la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social donde se describe el marco jurídico bajo el que opera la comunicación y la difusión de la dependencia, y se menciona además la mecánica que se sigue para la publicación y divulgación de sus actividades y las deficiencias que registra.

En el capítulo 4 se analizan las acciones de comunicación e información que lleva a cabo y los resultados obtenidos, además de una reseña de las actividades que realizan las principales áreas de la oficina de prensa: publicidad y propaganda y la subdirección de información, y se incluye un diagnóstico situacional de la institución y su área de prensa de acuerdo con un FODA de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en la materia.

Por último en el capítulo 5 se describe el trabajo de monitoreo que se lleva a cabo en la institución y los resultados obtenidos. Las modificaciones que han hecho y la necesidad de realizar un análisis más completo de los resultados.

CAPITULO 1

1. EL MARCO JURÍDICO DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

1.1. Ley de Conservación de Suelo y Agua

Los primeros antecedentes de la actual política legislativa ambiental así como de la Profepa y su marco de atención para la conservación del medio ambiente y la construcción de un desarrollo sustentable; se originaron en la década de los cuarenta cuando, bajo la administración del entonces Presidente de la República, Manuel Ávila Camacho (1940-1946) se promulgó la Ley de Conservación de Suelo y Agua.¹

Esta legislación fue la primera de su clase en nuestro país, la cual consideraba la importancia de la conservación del suelo (que en ese tiempo ya presentaba un alto grado de erosión) y del agua básicos para la producción agrícola, actividad que Ávila Camacho estuvo muy interesado en promover durante su administración.

El principal objetivo de la ley fue "...la conservación de los recursos de suelos y agua, básicos para la agricultura nacional"²

Mediante esta legislación, Ávila Camacho declaraba que era de interés público la prevención de la erosión del suelo y de las inundaciones.

"Artículo 3º.- Se declara de utilidad pública:

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de julio de 1946.

² Artículo 1º. ibíd.

II.- La adopción de toda clase de medidas tendientes a conservar los recursos de tierras y aguas de que dispone el país: para la prevención y combate de la erosión; para el control de torrentes, y para evitar daños a presas y vasos”.³

Para lograr su objetivo se contemplaba acciones de divulgación de técnicas de conservación y aprovechamiento para los agricultores y el establecimiento de distritos de conservación del suelo.

La legislación estuvo vigente durante el periodo denominado “milagro mexicano” o “desarrollo estabilizador” (1940 y 1970), etapa en la que México registró un crecimiento económico cercano al 6% anual⁴. La industria y la urbanización se incrementaron de manera sustancial, a lo cual se sumó el rápido crecimiento demográfico.

La población pasó de 19.6 millones a 48.2 millones entre 1940 – 1970,⁵ en tanto que la producción de manufacturas aumentó 34 % entre 1940 y 1945,⁶ y en el lapso de 1955 – 1970 la industria creció 8.6%.⁷

El proceso industrializador transformó la sociedad mexicana de rural a urbana. El desarrollo demandaba mano de obra, lo cual generó que miles de personas emigraran del campo a las ciudades lo que provocó la concentración de población y de las actividades en las grandes ciudades, principalmente en la Ciudad de México que pasó de 1.5 millones de habitantes en 1940 a 8.5 millones en 1970”.⁸

³ Art. 3 párrafo II. *ibíd.*

⁴ Estadísticas Históricas de México. INEGI.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Hilario Barcelata Chávez “*Desarrollo industrial y dependencia económica en México. 1940-1970*”, Capítulo III (en línea) 179p México, Edumex, 2008, Edición electrónica. URL: www.eumed.net/libros/2008b/384/ (consulta: 10 de abril 2011)

⁷ Crescencio, Ruiz Chapetto, *La Economía y las modalidades de la urbanización en México: 1940-1990*. Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 5, 1991 p. 11. El Colegio Mexiquense A.C.

⁸ Luis Miguel Galindo, Roberto Escalante y Norma Asaud Norma, “*Proceso de urbanización y el crecimiento económico de México*”. Estudios Demográficos y Urbanos (en línea), núm. 56, México, El Colegio de México, mayo-agosto, 2004, p. 290, Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=31205602>, ISSN 0186-7210 (consulta 20 abril de 2011)

El apoyo a la industria y el olvido al campo hizo que la actividad agrícola disminuyera, pues entre 1955 y 1970 su tasa de crecimiento anual fue de 3% mientras, en contraparte, la industria aumentó 8.6%.⁹

El deterioro ambiental que implicaba la industrialización y la urbanización no pareció ser del interés del gobierno, por lo que mientras en materia económica se hablaba de milagros y logros en la conservación del medio ambiente la situación era diferente.

Durante el lapso del “desarrollo estabilizador” no existió ningún criterio legislativo a favor de la preservación del ambiente, ni reglas ecológicas para el desarrollo de la industria y la urbanización, a pesar de la presencia de indicios sobre impactos negativos crecientes en términos de contaminación atmosférica y generación de residuos.

1.2. Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental

Frente a las claras evidencias del deterioro ambiental el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1971- 1976) colocó los asuntos ambientales en la agenda política y por primera vez se observó un esfuerzo legislativo más consistente en la materia.

Bajo su administración se promulgó la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental – LFPPCA- (23 de marzo de 1971), considerada como el primer control al comportamiento ambiental de la industria, pero desde el punto de vista de salud.

⁹ Crescencio, Ruiz Chapetto, Op. Cit. P. 11

Para llevar a cabo lo anterior, previamente, en enero del mismo año, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente el artículo 73 fracción XVI 4a, en el cual se otorga al Consejo General de Salubridad las facultades necesarias para dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental.¹⁰

De esta manera las tareas de la prevención y el combate de la contaminación ambiental se convirtieron en una acción fundamental de dicho Consejo, con una tendencia claramente higienista.

La aplicación de la LFPCCA correspondió a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) – antecesora de la actual Secretaría de Salud- la legislación estaba orientada a prevenir los efectos de la contaminación sobre la salud, con algunos elementos para el control de emisiones. La Unidad Administrativa encargada de ejecutarla fue la Subsecretaría de Protección al Ambiente.

El gobierno de esa época estaba más preocupado por las amenazas que la contaminación significaba para la salud humana que lo que representaba para los ecosistemas. La aplicación de la LFPCCA contemplaba la coordinación entre diversas dependencias y la SSA.

El tema en materia de prevención y control de la contaminación de aguas correspondía a la Secretaría de Recursos Hidráulicos¹¹; la responsabilidad en la prevención y control de la contaminación de suelos recaía en la Secretaría de Agricultura y Ganadería¹²; la aprobación de la utilización del suelo para fines urbanos, industriales, agropecuarios, recreativos y otros era competencia de la

¹⁰ José Manuel Vargas Hernández , *“La legislación mexicana en materia ambiental”*, Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental, México, Instituto Nacional de Ecología /Semarnat, 2003, (en línea) Dirección URL: www2.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=398, (consulta 20 de abril de 2011)

¹¹ Artículo 5 , Capítulo 3 de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1971

¹² Artículos 5 y Artículo 23, *Ibíd.*

Secretaría de Salubridad¹³ y el control de la contaminación por actividades industriales o comerciales estaba bajo la responsabilidad de la Secretaría de Industria y Comercio¹⁴.

El paquete jurídico se completó con la publicación de varios reglamentos de la Ley: Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos (DOF 17 de septiembre de 1971), Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas (DOF 29 de marzo de 1973) y Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental Originada por la Emisión de Ruidos (DOF 12 de enero de 1976) mismos que tuvieron como culminación el Programa Integral de Saneamiento Ambiental (mayo 1980) estudiándose además las funciones de los tres órganos que tuvieron como misión específica la protección del ambiental: el Consejo de Salubridad; la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.¹⁵

Llama la atención que la Secretaría de Agricultura y Ganadería y la Secretaría de Recursos Hidráulicos fueran las que tuvieran a su cargo el control de la explotación de recursos naturales, cuando las tareas de dichas dependencias se empeñaban más en la ampliación de la agricultura que por la preservación del medio ambiente.

En el artículo 6º, se mencionaba que las Secretarías de Recursos Hidráulicos, de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio "...deberán estudiar, planificar, evaluar y calificar los proyectos o trabajos sobre desarrollo urbano, parque nacionales y áreas industriales y de trabajo y zonificación en general, fomentando en su caso la descentralización industrial para prevenir los problemas inherentes a la contaminación ambiental".¹⁶

¹³ Artículo 28, *Ibíd.*

¹⁴ Artículo 5, *Ibíd.*

¹⁵ José Manuel Vargas, Hernández, *op. cit.*

¹⁶ Artículo 6, *Ibíd.*

Debido a que la legislación abordaba los problemas ambientales de manera fragmentada y carecía de una base constitucional adecuada, no se pudo desarrollar una política ambiental integral; de hecho la legislación de Echeverría se limitaba sólo al control de la contaminación pero no contempló la prevención del deterioro ambiental.

1.3. Ley Federal de Protección al Ambiente

El 11 de enero de 1982, (prácticamente al final la administración de José López Portillo 1977- 1982) se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Ambiente, al mismo tiempo se abrogó la LFPCCA.

Así, el paradigma ambiental enfocado a problemas de salubridad evolucionó hacia una gestión enfocada principalmente en los problemas urbanos de contaminación.

El nuevo estatuto profundizaba en más aspectos ambientales que la ley antecedente, específicamente dándole toda la fuerza punitiva al gobierno que podía cerrar industrias que no instalaran equipos para control de la contaminación:

“...también se podrá decretar como medida de seguridad la clausura temporal, parcial o total de la industria o fuente donde se origine la contaminación, fijando términos al propietario o responsable para que corrija, a satisfacción de la propia dependencia las deficiencias o irregularidades”¹⁷, y para sentenciar (de seis meses a cinco años) a los ejecutivos de las corporaciones que violaran la ley.

Artículo 76.- “Se impondrá pena de seis meses a tres años de prisión y multa por el equivalente de 50 a 5, 000 días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al que intencionalmente o por imprudencia:

¹⁷ Artículo 55, *Ibíd.*

I.- Expela o descargue contaminantes peligrosos que deterioren la atmósfera o que provoquen o puedan provocar daños graves a la salud pública, la flora y la fauna;

II.- Descargue sin previo tratamiento, en el medio marino, ríos cuencas, cauces, vasos o demás depósitos de aguas (...) aguas residuales que puedan causar daños graves a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas, y

III.- Genere emisiones de energía térmica, ruido o vibraciones, que ocasionen graves daños a la salud pública, la flora, la fauna o los ecosistemas.”¹⁸

La ley implicaba una promesa de mayor intervención gubernamental en beneficio de la protección ambiental. Sin embargo, no tuvo mucha diferencia con su antecesora, pues se enfocaba a tratar medidas correctivas y no preventivas, no obstante logró un avance importante en materia de descentralización, al considerar la transferencia de facultades en materia ambiental a los estados y municipios.

1.4. Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente

A finales de la década de los 70 el tema del medio ambiente comenzó a cobrar fuerza a nivel internacional, tendencia que influyó en los gobiernos de México de esos años y de la década siguiente, principalmente en el de Miguel de la Madrid Hurtado (1983-1988)

Su Plan Nacional de Desarrollo incluía textos alusivos a la protección del ambiente, lo cual fue un hecho inédito, pues a partir de aquí los planes de las administraciones siguientes incluyen apartados relacionados con este rubro.

Mientras que en el plano internacional se empezaban a dar pasos importantes en materia ambiental, México no fue ajeno a la corriente. Desapareció la

¹⁸ Artículo 76, *Ibíd.*

Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente de la SSA y se creó (1982) la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), primera dependencia a nivel de Secretaría dedicada a tratar asuntos ambientales dentro del gabinete presidencial.

A la nueva institución se le asignó jurisdicción sobre todos los programas ambientales y la conservación de la naturaleza. Y este cambio trasladó las atribuciones ambientales del sector salud hacia uno específico de desarrollo urbano, vivienda y ecología

El legislativo modificó la Constitución para regular la conducta humana y social frente a los recursos naturales y los ecosistemas, al tiempo que incorporó como un deber del Estado la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

Destacan las reformas (febrero de 1983) del párrafo sexto del artículo 25 de la Constitución, donde se establece el postulado del cuidado del medio ambiente con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores social y privado. Mientras, en agosto de 1987, se modificó el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución para hacer referencia a la protección del equilibrio ecológico.

El cambio contempló el derecho de la nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y de regular, en beneficio social, “el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación”, para cuidar de su conservación.

También se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución que otorga al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, estatal y municipal en el ámbito de sus

respectivas competencias, en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.¹⁹

Durante ese mismo periodo los grupos ambientalistas estuvieron muy activos en el escenario político. Constantemente externaban sus críticas a la Ley de Protección al Ambiente cuyas medidas las consideraban sin congruencia, ni consistencia.

Fernando Cesarman del Grupo de los Cien comentó:

“La falta de una legislación adecuada que apoye todas las acciones ecológicas han sido hasta ahora una grieta. Tenemos que ponerle algún freno a nuestra conducta ecocida, la conciencia ecológica y el convencimiento no son suficientes. Es indispensable una legislación adecuada y completa que nos obligue como individuos y como sociedad a respetar el medio, sabemos que no es suficiente colocar un letrero en el prado que diga ‘no pise el pasto’, es necesario, además alguna forma de vigilancia para que se cumpla esta orden”.²⁰

Las reformas Constitucionales y la mayor intervención de los grupos ambientalistas interesados por lograr un marco legal que estuviera presente en la agenda del ejecutivo permitió la creación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA) misma que fue publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación.

La LGEEPA delegaba más autoridad en materia ecológica a los estados y los municipios señalando que “Compete a las entidades federativas y municipios, en

¹⁹ José Manuel Vargas Hernández, op cit.

²⁰ Fernando Cesarman, *Impostergable, derecho ecológico*. Excélsior, 2 de noviembre de 1987, sección A., editorial. pp. 7-8 (texto tomado del ensayo de de María del Carmen Carmona, *Análisis General de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, (en línea) México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el Boletín de Derecho Comparado No. 67 año 23, enero- abril 1990, URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/67/art/art1.pdf> (consultada: 28 de mayo de 2011)

el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que establezcan las leyes locales...”²¹

En lo general la Ley presentaba una serie de disposiciones para el control de la contaminación de aire, agua, ruido y suelo, los materiales y desechos peligrosos.

La legislación más que una serie de ordenamientos y reglamentos fue una declaración donde se destacaba que el control de la contaminación requería de la acción concertada de los funcionarios de gobierno a todos los niveles.

Al inicio de los años 90, organizaciones internacionales empezaron a llamar la atención sobre la necesidad de un enfoque integrado por el desarrollo económico y la protección ambiental.

Además, la globalización y el creciente comercio internacional, donde la cuestión ambiental tenía un componente estratégico, puso en la mesa la necesidad de que los países contaran con medios de producción amigables con el ambiente, como premisa para el intercambio de productos.

Para México esto era de vital interés dada su pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por el presidente Carlos Salinas de Gortari el 17 de diciembre de 1992 y en vigor a partir del 1 de enero de 1994; el acuerdo alertó a grupos ambientalistas de ambos lados de la frontera que manifestaron sus preocupación por la llegada de empresas maquiladoras contaminantes.

Diferentes sectores de la sociedad mexicana mostraron sus inquietudes sobre la necesidad de contar con una legislación que promoviera el desarrollo sustentable de los recursos naturales y la viabilidad de las normas propuestas en atención a los factores económicos, sociales y culturales.

²¹ Artículo 6º de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.

En 1995 la Comisión de Ecología y Medio Ambiente de las Cámaras de Diputados y Senadores convocaron a la sociedad a la Consulta Nacional sobre Legislación Ambiental en la que participaron organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, universidades, agrupaciones de productores, cámaras empresariales, dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal, organizaciones internacionales, entre otros.

Como resultado de las aportaciones que hicieron las consideraciones, recomendaciones e inquietudes propuestas por los participantes, en 1996, bajo la administración de Salinas de Gortari, la LGEEPA registró modificaciones importantes, mismas que fueron publicadas el 13 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación. Hasta ahora la LGEEPA ha sido la base de la política ecológica general.

Cromatos de México, S.A.

Un ejemplo del desinterés de los gobiernos de la etapa del desarrollo estabilizador manifestaron respecto a la conservación del medio ambiente es el caso de Cromatos de México, S. A., una empresa altamente contaminante que en 1958 se estableció en Lechería, Municipio de Tultitlán, Estado de México.

Su giro era la producción de compuesto de cromo. Diariamente fabricaba 21 toneladas de materiales altamente contaminantes: cromato de sodio, cromato de potasio, sulfato de sodio e hidróxido de aluminio.

Por espacio de 20 años la empresa realizó dicho proceso a cielo abierto, sin que existieran control sobre las emisiones de polvo, descarga de aguas residuales y manejo de residuos mismos que se arrojaban en sitios disponibles (terrenos baldíos) de zonas aledañas, simultáneamente se ofrecían como material de relleno.

En 1975, como respuesta a las demandas de la población, luego de la muerte de tres alumnas de sexto grado de la escuela primaria La Reforma, localizada junto a la fábrica, las autoridades tomaron cartas en el asunto.

Luego de un largo proceso, en 1978 se determinó la clausura definitiva de la fábrica y el traslado a su predio de parte del relleno utilizado en la nivelación de las calles y construcción de un cementerio industrial que inició operaciones en 1983. En este depósito se almacenaron 75 mil toneladas de residuos dispuestos a cielo abierto.

Después de 35 años, en diciembre de 2010, concluyó el saneamiento del sarcófago tóxico del que fueron retiradas 105 mil toneladas de cromo hexavalente. Las autoridades ambientales consideraron al lugar como el "sitio más negro de México".

2. ORIGEN Y EVOLUCION DE LA POLITICA DE LA PROCURADURIA FEDERAL DE PROTECCION AL AMBIENTE

2.1. Antecedentes

Pese al marco legal existente en materia de protección al medio ambiente, la creación de la Profepa obedeció más a cuestiones políticas y económicas que ambientales.

La intención del gobierno federal de ese momento (1992) era presentar internacionalmente a México como un país capaz de atender y controlar eficientemente el deterioro ambiental para mejorar su imagen la cual resultó afectada por la serie de explosiones registradas en el subsuelo de una zona de la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

Al mismo tiempo se intentaba facilitar el ingreso del país al acuerdo comercial internacional más importante del sexenio y que según la administración del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) sería el instrumento adecuado para que la economía mexicana alcanzara los niveles de desarrollo suficientes para colocarse entre las principales del mundo, lo cual llevó al Ejecutivo Federal a implementar políticas públicas afines al medio ambiente que incluían la creación de un organismo para regular y vigilar las actividades industriales riesgosas y la contaminación al suelo y aire.

De esta manera, el 4 de julio de 1992, cuando México, Estados Unidos y Canadá llevan a cabo negociaciones para firmar un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN por sus siglas en inglés) en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social donde se daba a conocer la creación jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente como un órgano administrativo desconcentrado de la dependencia. La plataforma de su existencia y su razón de ser se determinó en el artículo 38 de dicha reglamentación.

Días después, el 17 de Julio, en el Diario Oficial de la Federación se dio a conocer el "Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional de Ecología y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente", quedando así constituida operativamente la Profepa.

Hasta ese momento la aplicación de la ley ambiental y la vigilancia del cumplimiento de la misma estaba en manos de autoridades administrativas, las cuales no ejercían sus tareas de inspección a pesar de que la legislación de ese momento lo contemplaba; dicha apatía se manifestó meses antes de la creación de la Profepa.

El 22 de abril de 1992, entre las 10 y las 11:15 de la mañana, se presentaron una serie de explosiones en el sector Reforma de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco. El saldo del evento fueron más de 200 muertos; 1, 470 heridos; 1, 124 casas destruidas; 459 comercios perdidos; 600 vehículos destrozados y 100 escuelas reducidas a escombros. Afortunadamente al momento de la explosión estaban desocupadas por ser periodo de vacaciones escolares.

La investigación de la Procuraduría General de la República reveló que la explosión fue producto de la corrosión del oleoducto por el que circulaba gasolina. Este oleoducto, que iba paralelo al agua potable, provocó una filtración que se extendió a la red de suministro del agua. El contacto de la gasolina con los gases acumulados por las industrias en el subsuelo, entre ellos hexano, creaba las condiciones propicias para la explosión. Sólo una cerilla encendida o cualquier otra fuente generadora de calor serían suficientes para que todo saltara por los aires.²²

Sin duda el acontecimiento podría haberse prevenido de haberse realizado las inspecciones ambientales correspondientes en el subsuelo. Sin embargo, como se

²² Fernando, Ogambides, "El alcalde de Guadalajara y altos cargos de Pemex, acusados de la catástrofe", (en línea), España, El País.com, 27 de Abril de 1992, URL: http://elpais.com/diario/1992/04/27/internacional/704325607_850215.html (consultado: 5 de junio 2011)

dijo anteriormente, las autoridades ambientales de ese momento no llevaron a cabo las inspecciones debido, entre otras cosas, a la carencia de personal capacitado.

El desastre fue de tal magnitud que los medios informativos (radio, prensa y televisión) nacionales e internacionales dieron cuenta del suceso, lo que atrajo los ojos del mundo hacia México, que en esos momentos pretendía formar parte de las naciones del primer mundo.

De esta manera, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio fueron las que tuvieron mayor peso en la decisión para la creación de la Procuraduría, pues la carencia que México tenía de una política ambiental efectiva puso en alerta a los grupos ambientalista estadounidense quienes, al inicio de 1990, encabezaron, junto con diversos sindicatos de su país, un acalorado debate sobre la pertinencia de la firma del acuerdo de libre comercio con México.

Estos grupos pusieron en evidencia el crecimiento anárquico de la región fronteriza y su impacto en la escasez de servicios adecuados, la deficiente recuperación de desechos sólidos en la industria maquiladora y las patentes repercusiones del deterioro ambiental en graves problemas de salud.

No hacía falta caminar mucho para demostrar lo anterior pues la contaminación registrada en la frontera los alarmó y provocó el inicio de presiones de estos grupos a sus congresistas locales y el cabildeo contra el TLC.

Los quejosos ponían en entredicho los sistemas de producción de la industria mexicana sin legislación ambiental, considerándola como “sucia”, carente de las mínimas medidas en pro de la conservación del ambiente.

Sus homónimos mexicanos no se quedaron atrás y pugnaron por poner un freno a la llegada de maquiladoras estadounidenses a las que también veían como fuentes contaminantes.²³

Dichos debates alertaron al gobierno mexicano sobre la necesidad de crear un órgano encargado de aplicar las leyes para acallar esos argumentos y se decidió tomar una medida política que respondiera a los reclamos, con lo cual la creación de la Profepa se justificaba una vez más.

Originalmente la Procuraduría quedó como un órgano vigilancia de la ley ambiental para cuestiones de la llamada agenda gris, es decir lo relacionado con la prevención y el control de la contaminación que provocan las empresas al aire, agua y suelos, así como la gestión de los residuos peligrosos, el ruido y de las obras e instalaciones sujetas a evaluación de impacto ambiental.

El Manual de Organización de la propia dependencia da cuenta de lo anterior:

La Profepa se creó como una instancia del Gobierno Federal encargada de vigilar la normatividad ambiental a través de la inspección a las empresas de jurisdicción federal; promover la auditoría ambiental, como mecanismo voluntario del cumplimiento de la normatividad y fortalecer los mecanismos de participación social, en el esquema ambiental.²⁴

En unos cuantos años su estatus cambió y sus tareas se fueron incrementando. En el segundo semestre de 1994 se llevaron a cabo una serie de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mediante las cuales se creó (el 28 de diciembre de 1994) la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Actualmente Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) mientras la Profepa pasó a ser parte de esta nueva dependencia.

²³ Miriam Alfie C, *Las redes de movimientos ambientalistas: ¿solución frente al riesgo?* El Cotidiano núm. 107, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Atzacapozalco, mayo-junio 2001, pp. 97-98.

²⁴ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *Manual de Organización General Dirección de Desarrollo Humano y Organización*, Profepa, México, pp. 7

De esta manera, la Procuraduría se sumó a la agenda verde y se integró como un órgano desconcentrado de la misma Secretaría.

Al pasar a formar parte de la nueva dependencia se estableció que la Procuraduría atendería básicamente los asuntos relacionados con el estímulo y la vigilancia del cumplimiento de las leyes, normas, reglamentos y programas ambientales y de recursos naturales competencia del gobierno federal.

Su integración a la nueva secretaría incrementó sus responsabilidades, se le agregó la inspección de los recursos naturales (pesca, forestal, de flora, fauna silvestre marítima y terrestre y de la zona federal).

El 25 de diciembre de 1995 se le asignó la inspección fitosanitaria comprendida en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

Las Reformas a la Ley General de Aguas Nacionales aprobadas por la Comisión de Recursos Hidráulicos del Congreso de la Unión (abril de 2003) le confirieron la inspección, vigilancia y fiscalización de aguas residuales, las condiciones de calidad del agua y afectación de aguas nacionales y la instalación de dispositivos de registro y/o medición de la calidad del agua, con lo cual la dependencia enfrentaba ahora nuevos retos.

2.2. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL

Los cambios constantes en los el reglamento interno de la Semarnat y el incremento de sus responsabilidades obligaron a las autoridades de la Profepa a modificar su estructura organizacional.

En el año de su creación le fue autorizada una estructura orgánica consistente en procurador, (designado por el Presidente de la República, política que se mantiene hasta la fecha) tres subprocuradores, ocho jefes de unidad, coordinador administrativo, dos asesores, 22 directores de área, 52 subdirectores y siete coordinadores administrativos; a nivel foráneo 31 delegados y 62 subdelegados.²⁵

En 1994, a pocos meses de pasar a formar parte de la Semarnat, le fueron delegadas las facultades de inspección y vigilancia de áreas naturales protegidas, pesca, forestal, flora y fauna silvestre y acuática, caza, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar, así como la facultad de imponer las sanciones que procedan.²⁶

Con ello las actividades de inspección y vigilancia pasaron a ser la parte sustantiva de las responsabilidades de la Procuraduría, ya que a través de ellas se determina el grado de cumplimiento de las leyes y la normatividad ambiental y de los recursos naturales por lo que fue necesario crear 7 Direcciones.

Las reformas a la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente realizadas en 1996, hicieron que la figura de “Denuncia Popular” se incorporara a las responsabilidades de la Procuraduría.

El 4 junio de 2002 se autorizó la reorganización de la Semarnat cuya renovación incrementó el nivel de actuación de la Profepa en lo referente a la coadyuvancia en materia penal con las autoridades judiciales, esto es la integración de denuncias penales.

Para atender la nueva tarea se creó la Subprocuraduría Jurídica, además de la Unidad de Comunicación Social y la Delegación en la Zona Metropolitana del Valle

²⁵ *Ibíd.*, p. 7.

²⁶ Moisés, Medleg, *Las nuevas procuradurías*, Revista de Administración Pública, México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 84

de México. También cambiaron de denominación 11 Direcciones Generales para que estuvieran acordes a la nueva distribución de funciones.

No obstante que durante la administración 2000-2006 la Procuraduría aumentó sus atribuciones, los recursos presupuestales se mantuvieron sin cambio. Para hacer frente dicha situación se realizó la reconversión de plazas para mejorar las remuneraciones del personal operativo: inspectores, abogados y dictaminadores.

La estructura organizacional se rediseñó una vez más: la Unidad de Comunicación Social cambio a Coordinación de Comunicación Social y cinco direcciones se reestructuraron

Actualmente la estructura básica de la Profepa está conformada así:

Procurador

Subprocuraduría de Auditoría Ambiental, se encarga de vigilar que los establecimientos industriales, de servicio y comerciales de competencia federal, estatal y municipal cumplan con la legislación, reglamentación y normatividad ambiental asimismo, realiza la verificación de mercancías reguladas en los puntos fronterizos del país. Dentro de sus atribuciones está el Programa Nacional de Auditoría Ambiental al cual se inscriben de manera voluntaria las empresas. Para llevar a cabo sus funciones cuenta con tres direcciones: General de Planeación y Concertación de Auditorías, General de Operación y Control de Auditorías y General Técnica en Auditorías.

Subprocuraduría de Inspección Industrial, su responsabilidad es vigilar que las empresas de competencia federal cumplan con la legislación, reglamentación y normatividad ambiental como son: atmósfera; residuos peligrosos (industriales, biológicos infecciosos y prestadores de servicios); actividades altamente riesgosas de impacto ambiental. También tiene el encargo de la revisión transfronteriza de especies protegidas (forestales y

vida silvestre), materiales y residuos peligrosos, y que los productos importados no contengan plagas que puedan afectar a las especies originarias de nuestro país, se divide en tres direcciones generales: Asistencia Técnica Industrial, Inspección de Fuentes de Contaminación e Inspección Ambiental en Puertos, Aeropuertos y Fronteras.

Subprocuraduría de Recursos Naturales, el propósito de ésta es proteger los recursos naturales, para ello lleva a cabo labores de inspección para garantizar el aprovechamiento lícito de los recursos naturales. Las actividades que realiza son más conocidas respecto a las otras tres subprocuradurías. También da atención al impacto ambiental y verifica el cumplimiento de las disposiciones legales relacionadas con bosques, flora y fauna silvestres, recursos marinos, zonas federales marítimo-terrestres (Zofemat), aguas marítimas, áreas naturales protegidas a través de planos que define sitios prioritarios. Lleva a cabo actos de autoridad ya sea a través de inspección y vigilancia o de la denuncia ciudadana contra particulares, empresas, agrupaciones sociales o gobiernos que violen las leyes ambientales. Cuenta con tres direcciones generales que formulan y conducen las políticas nacionales para el cumplimiento de la normatividad: Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, Inspección y Vigilancia de Vida Silvestre, Recursos Marinos y Ecosistemas Costeros e Inspección y Vigilancia Forestal.

Subprocuraduría Jurídica a través de ésta la Profepa, a partir de 2008, adoptó como prioridad la tarea de redefinir las políticas, programas, estrategias y acciones en materia de justicia ambiental, su propósito es salvaguardar los derechos ambientales y los intereses de la población vinculados con la protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico. Su finalidad es lograr un desarrollo sustentable y el cumplimiento de la normatividad ambiental, así como fomentar la participación ciudadana.

De manera general las atribuciones de cada subprocuraduría son: solicitar a las autoridades competentes la revocación, modificación, suspensión o cancelación de autorizaciones, permisos, asignaciones, licencias o concesiones cuando contravengan a la ley y suscribir convenios en ausencia del Procurador.

Además de las subprocuradurías forman parte de la Profepa la: Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio, Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta y Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social, así como la Dirección General de Administración, Dirección General de Coordinación de Delegaciones y las delegaciones en las 32 Entidades Federativas.

Es de hacer notar que el cambio de Unidad de Comunicación Social a Coordinación eliminó al área del organigrama institucional pues pasó a formar parte del *staff* (grupo de apoyo) del Procurador.

Como resultado del cambio, la planta laboral del área se redujo; sin embargo, paulatinamente el número de trabajadores se ha incrementado (a pesar de no requerirse de nuevos elementos) por compromisos políticos y personales, estas contrataciones se hacen bajo el régimen de honorarios.

2.3. CAMPO DE TRABAJO

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente es la autoridad federal responsable de vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables para la prevención y control de la contaminación ambiental, la restauración de los recursos naturales, la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre, quelonios (tortugas marinas), mamíferos marinos y especies acuáticas en riesgo, sus ecosistemas y recursos genéticos, la zona federal marítimo terrestre, las playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, las áreas naturales protegidas, así

como en materia de impacto ambiental y ordenamiento ecológico de competencia federal, y establecer políticas y lineamientos administrativos para esos fines²⁷

La institución lleva a cabo sus funciones a través de la aplicación de cumplimiento de acciones voluntarias como la auditoría ambiental, la autorregulación, la certificación ambiental pero cuando éstas no funcionan se desempeña como “policía ambiental” y puede llevar a cabo actos de inspección y vigilancia e imponer medidas correctivas o de seguridad.

Debido a que la dependencia no tiene personalidad jurídica propia, para la procuración de justicia ambiental debe valerse de otras instancias como el Ministerio Público de la Federación en la denuncia y seguimiento de los delitos ambientales.

Entre sus tareas principales está incrementar los niveles de observancia de la legislación ambiental a fin de contribuir el desarrollo sustentable, mientras que sus atribuciones son: vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental para salvaguardar los intereses del estado y de sus habitantes y sancionar a las personas y empresas que violen dichos preceptos legales.

En síntesis es competencia de la Profepa:

- Impedir el tráfico de animales en peligro de extinción.
- Vigilar que las plantas en peligro de extinción no sean comercializadas.
- Vigilar que circos y zoológicos cumplan con la normatividad ambiental.
- Vigilar que en tiraderos de basura no se depositen desechos biológico-infecciosos.
- Impedir la tala clandestina en bosques y selvas, principalmente en Áreas Naturales Protegidas y la Zona de la Mariposa Monarca.

²⁷ Artículo 118 del Reglamento Interior de la Semarnat publicado el 21 de enero de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

- Cuidar que no se contaminen los ríos, lagunas, esteros, lagos, playas y mares con los desechos municipales e industriales.
- Vigilar que no se capturen mamíferos marinos, ni que se comercie con sus partes y derivados.
- Impedir el tráfico de cualquier especie de tortugas marinas, ni que se comercie con sus huevos, carne y caparazón
- Vigilar que haya libre acceso a la población a todas las playas del país.
- Verificar que todas las construcciones que se hacen en la Zona Federal Marítimo Terrestre estén autorizadas la Semarnat.
- Vigilar las playas donde anidan las tortugas marinas.
- Vigilar los sitios donde arriban las ballenas gris y jorobada.
- Verificar que todos los barcos camaroneros tengan instalados Dispositivos Excluidores de Tortugas (DETs).
- Vigilar la zona núcleo de la Vaquita Marina en el Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado.
- Evitar la captura de la totoba y la curvina golfina.
- Vigilar que la construcción de carreteras y brechas cuenten con los permisos de cambio de uso de suelo y la manifestación de impacto ambiental.
- Inspeccionar que los árboles de navidad que se importan del extranjero, vengan libres de plagas.
- Inspeccionar todas las plantaciones forestales para evitar plagas.
- Inspeccionar en industrias de jurisdicción federal las actividades altamente contaminantes.
- Inspeccionar y vigilar las industrias química, del petróleo, de pintura, automotriz, de celulosa, metalúrgica, de vidrio, de generación de energía, y cementera.

- Atender emergencias ambientales en materia de derrames de hidrocarburos, fuga de gases tóxicos, emisiones tóxicas a la atmósfera.
- Investigar los hechos relacionados con denuncias ambientales.
- Inspeccionar en puertos aeropuertos y fronteras la legal procedencia de importaciones y exportaciones de especímenes, productos y subproductos de flora y fauna silvestres.
- Revisar el funcionamiento de los planes de contingencias de las organizaciones clasificadas como de alto riesgo.²⁸

Geográficamente su campo de trabajo de la en materia de inspección y vigilancia es de 42, 400 empresas de jurisdicción federal; 30,000,000 de hectáreas de bosques; 26,000,000 de hectáreas de selvas; 11,500 kilómetros de litoral; 13,800 kilómetros de zona federal, la flora y fauna silvestre marítima y terrestre, la fitosanitaria y de fauna silvestre en 4,500 kilómetros de frontera continental, los puertos de los litorales del Golfo de México, Océano Pacífico y Mar del Caribe, aeropuertos de las ciudades más importantes del país y los puntos estratégicos del interior.

Para cumplir con dicha tarea sus acciones se desarrollan de acuerdo a cinco programas:

- I. Inspección y Vigilancia del Cumplimiento de la Legislación Ambiental en el aprovechamiento de los Recursos Naturales.
- II. Inspección y Vigilancia del cumplimiento de la Legislación Ambiental por las Fuentes de Contaminación de Competencia Federal.
- III. Instrumentos y Mecanismos Voluntarios para el cumplimiento de la Normatividad Ambiental.
- IV. Justicia Ambiental Administrativa, Civil y Penal.

²⁸ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *¿Qué hacemos?* (en línea), México, URL: http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/386/1/mx/que_hacemos_.html (consultado: el 18 de junio 2011)

V. Atención a la Denuncia Popular en Materia Ambiental.²⁹

No obstante que las funciones conferidas a la Procuraduría son medulares para garantizar la protección y conservación de los recursos naturales del país; los recursos legales, materiales, humanos y financieros con que la institución cuenta son insuficientes, situación que limita su capacidad para hacer cumplir la legislación ambiental.

Al ser una dependencia desconcentrada de la Semarnat, no tiene personalidad jurídica propia ni tampoco patrimonio pues depende de la cabeza de sector, que es la propia Secretaría y del presupuesto que ésta le asigne, tal dependencia propicia ineficiencia en su gestión pues pone en entredicho su objetividad en la aplicación de las leyes.

De hecho una de las fallas (de la Profepa) que más preocupa a ambientalistas y políticos es la de fungir como juez y parte, toda vez que al ser un órgano desconcentrado de la Semarnat la procuración de justicia ambiental se presenta como un conflicto de intereses.

La Secretaría otorga los permisos y la Profepa verificar que éstos se cumplan; sin embargo en algunas ocasiones la Procuraduría se ha percatado que la autorización fue incorrecta o los autorizados violan los acuerdos; otras veces las diferencias entre ambas dependencias son por la apreciación de eventualidades, lo que ha propiciado desacuerdos entre los titulares de la Semarnat y de la Profepa concluyendo en la renuncia de Procuradores como fue el caso de: Ignacio Loyola Vera y Patricio Patrón Laviada; el primero el origen y consecuencias del derrame del pozo petrolero Kab 21 en la Sonda de Campeche y el segundo por declaraciones de límites a desarrollos turísticos en el suroeste del país, entre otros aspectos.

²⁹ Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *Programas fundamentales* (en línea), México, http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1170/1/mx/programas_fundamentales.html (consultado: el 18 de junio de 2011)

Respecto a este último, en agosto del 2010 la Semarnat desaprobó el programa “Cuenta Cuartos” realizado por la Profepa, donde se destacaba la sobredensificación hotelera en la zona de Cancún. El día 25 del mismo mes el secretario acusó a la Profepa de “nos saber contar” y de elaborar “un trabajo mal hecho”.³⁰

Siete meses después (en marzo de 2011) el Comité de Desarrollo Urbano y Vivienda del municipio Benito Juárez dio el visto bueno para la eventual aprobación, por parte del cabildo de cambios de uso de suelo para ocho proyectos, lo que sumarían más de dos mil cuartos en la zona turística, la ciudad y el poblado de Puerto Morelos pese a la recomendación que la Profepa emitió a la Semarnat y al gobierno municipal de abstenerse de seguir girando autorizaciones de impacto ambiental y licencias de construcción para edificar más cuartos, so pena de violentar la ley”³¹

Desafortunadamente la Procuraduría no pudo intervenir debido a que la procuración de la justicia ambiental bajo su cargo es únicamente en el ámbito federal por lo cual la aplicación de las leyes estatales o municipales corresponde directamente a ese nivel de autoridades, mientras que la Semarnat no hizo ningún señalamiento o comentario al respecto, esta situación afecta la imparcialidad y legalidad de la Procuraduría.

La desconfianza crece más cuando en el nombramiento del titular de la Profepa participa el secretario del medio ambiente o el presidente designa a una persona cercana, como sucedió recientemente.

³⁰ Adriana Varillas “Semarnat rechaza cifras de la Profepa en Cancún” (en línea), México, El Universal.com.mx, 26 de agosto de 2010, dirección: URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/704246.html> (consultado: el 15 de julio de 2011)

³¹ Adriana Varillas “Aprueban en Cancún cambio de uso de suelo para hoteleros”, (en línea), El Universal.com.mx, 7 de marzo de 2011, dirección: URL: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/749987.html> (consultado: el 15 de julio de 2011)

El 16 de febrero de 2011, Hernando Guerrero Cázares, quien se desempeñaba como coordinador de asesores del titular de la Semarnat, asumió el cargo como procurador del medio ambiente, en sustitución de Patricio Patrón Laviada.

A diferencia de sus dos antecesores, Guerrero Cázares fue aceptado por los grupos de ambientalistas, por ser el primero, bajo la administración panista, que no estaba desempleado y tener conocimientos del tema. Su aval fue su trabajo en el campo de las energías alternas y otros eventos relacionados con el medio ambiente, además de que estuvo por varios años en la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Sin embargo, existe la incertidumbre que, precisamente por su cercanía con el secretario del Medio Ambiente y por la influencia que éste tuvo en el nombramiento se convierta en su apéndice, así lo comentó el especialista en temas ambientales Iván Restrepo en su artículo titulado *Dos noticias y un silencio*: "...es el primero en el gobierno del cambio que no es un panista desempleado e ignorante del tema. Es ingeniero químico y ha trabajado en el campo de las energías alternas y otros temas ambientales. Estuvo varios años en la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte. Y los últimos cuatro fue coordinador de asesores del secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales...se espera que el ingeniero Guerrero no sea en su nuevo cargo un apéndice del secretario del Medio Ambiente, al que sirvió hasta hace poco"³²

La duda es mayor cuando a tres meses de iniciada la gestión del nuevo procurador, en coordinación con la Semarnat realizaron un operativo de corte político, más que económico, como fue la suspensión de los trabajos de la Supervía Poniente que realiza el Gobierno del Distrito Federal (el tema se abordará más adelante).

³² Iván Restrepo, *Dos noticias y un silencio*, (en línea) periódico La Jornada, México, jornada.com.mx, 21 de febrero 2011, URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/02/21/opinion/024a2pol>, consultada: 13 de julio 2011

Más aún, la subordinación que la Profepa tiene con la Semarnat dificulta la inspección y vigilancia a otras dependencias y entidades de la administración pública federal como con la Comisión Nacional de Pesca y la Comisión Nacional del Agua.

En el caso de la primera dependencia, la Ley General de Vida Silvestre expedida en el año 2000 determinó su ámbito de actuación respecto de la inspección y vigilancia del aprovechamiento y conservación de las especies de flora y fauna en riesgo, que antes estaban dispersas en las leyes forestal y de pesca, esto a pesar de haberse fortalecido las atribuciones de la Procuraduría para hacer cumplir la normatividad sobre vida silvestre, es decir en el mismo sentido.

Con la transferencia de las atribuciones pesqueras y acuícolas de la Semarnat a la Sagarpa en 2001, la Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura quedó encargada, entre otras cosas, de formular y conducir la política general de inspección y vigilancia en materia pesquera y acuícola, vigilar se cumplan las disposiciones legales en estos dos temas y el cumplimiento de las concesiones, permisos y autorizaciones pesqueras y acuícolas, así como imponer sanciones a quien corresponda.³³

Estos cambios institucionales han dividido las actuaciones de la Procuraduría como responsable de la inspección y vigilancia de las acciones relacionadas con la vida silvestre, y aquella (la Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura) a cargo de asuntos pesqueros, causando innumerables conflictos por la contradicción entre los intereses de la autoridad ambiental y la pesquera.

Respecto a la Comisión Nacional del Agua, la principal limitación de la Profepa es la exclusión de la inspección y vigilancia del aprovechamiento y la utilización de las aguas nacionales y de sus atribuciones, pues conforme a la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad encargada de llevar a cabo la inspección y vigilancia y la

³³ Artículo 37 del Reglamento Interior de la SAGARPA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2001

imposición de sanciones en materia descarga de aguas nacionales y demás asuntos relacionados con esta (el agua), es la Comisión.

La separación de funciones entre ambas dependencias federales impide la integración de un programa para la inspección y vigilancia de las actividades industriales y la protección de los cuerpos de aguas nacionales y de sus ecosistemas.

Las reformas, realizadas en 2004 a la Ley de Aguas Nacionales incluyeron la participación concurrente de la Profepa con la Conagua en el cumplimiento de la normatividad mediante denuncias, trámites de procedimientos, imposición de medidas correctivas, entre otras.

Dicha concurrencia no se pudo concretar porque la actuación de ambas instituciones no está determinada, por lo cual los usuarios del agua se consideran sobrerregulados.

Las diferentes administraciones de Semarnat han reconocido estas limitaciones y del llamado general (de políticos y grupos ambientalistas) para que la Profepa sea un órgano autónomo y pueda actuar libremente. Sin embargo los gobiernos federales, a través de la misma Secretaría rechazan tal independencia.

Según la Secretaria resulta más urgente establecer nuevos mecanismos de acceso a la justicia y resolución de conflictos en el seno del Poder Judicial que redefinir el estatuto administrativo de la Procuraduría y señala que la propuesta de conferir completa autonomía no toma en cuenta la existencia del Poder Judicial y de sus facultades para revisar la legalidad de los actos de administración.

Justifica que la independencia de la Profepa respecto al Ejecutivo Federal exentaría a este último de su responsabilidad en cuanto a hacer cumplir la leyes ambientales³⁴

El interés de los grupos ambientalistas y de los políticos para que sea autónoma también tiene que ver con la forma como se nombra al titular de la dependencia.

De acuerdo con la reglamentación de la Semarnat, la designación del Procurador ambiental corresponde al presidente de la República lo cual ha hecho que la dependencia se convierta en moneda de cambio y refugio de políticos desempleados.

Las decisiones del ejecutivo han privilegiado más lo político que lo técnico. Al inicio del presente sexenio el presidente Felipe Calderón nombró como titular de la Profepa al ex gobernador de Yucatán, Patricio Patrón Laviada, como pago a su contribución electoral para la llegada al poder del entonces candidato a la presidencia por el PAN.

El nombramiento de Patrón Laviada, sin experiencia comprobada en temas ambientales, causó malestar entre las organizaciones ambientales y algunos medios de comunicación, no obstante, el presidente Calderón lo mantuvo en el cargo durante tres años.

En su oportunidad el ex presidente Vicente Fox Quesada hizo lo suyo. En septiembre de 2003 nombró a José Luis Luege Tamargo, político panista titular de la dependencia pero dos años después lo sustituyó por Ignacio Loyola, ex gobernador de Querétaro ambos carecían de conocimiento y experiencia en materia ambiental.

³⁴ Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *“La Gestión Ambiental en México”*, México, Semarnat, 2006, pp. 376-377

El uso de la dependencia como abrigo de políticos en espera de puestos de mayor importancia ha dado como resultado una alta rotación de procuradores. En 19 años se han nombrado ocho titulares con un promedio de permanencia de 2.4 años cada uno. Destaca el caso de Miguel Limón Rojas, quien mientras esperaba ser designado, por el entonces presidente Ernesto Zedillo, secretario de la Reforma Agraria y posteriormente de Educación Pública, ocupó el cargo de procurador ambiental durante nueve meses (marzo-diciembre de 1994)

Una de las organizaciones ambientalistas que más ha protestado por esa situación es Greenpeace, que ha solicitado “despartizar” (sic) la Procuraduría y evitar que el puesto sea trampolín de funcionarios desempleados, sin experiencia y con conflicto de interés.³⁵

Por otra parte, la denuncia popular es, sin duda, el instrumento que vincula a la ciudadanía de manera directa en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental. Uno de los cinco programas prioritarios de la Profepa es la atención a la dicha denuncia en materia de medio ambiente, pero no obstante dicha importancia, existe un fuerte rezago en su atención, que se suma a la deficiencia de la institución en el tratamiento de los casos.

A marzo de 2011, debido a la falta de personal especializado, más de 13 mil expedientes de investigación sobre actos en contra del medio ambiente se han mantenido sin seguimiento³⁶ en tanto que uno de cada 10 juicios de nulidad

³⁵ Greenpeace, “No más políticos desempleados en Profepa”, (en línea), México, Greenpeace.org.mx, 27 de enero 2011, Dirección URL: <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2011/Enero/No-mas-politicos-desempleados-en-Profepa>, (consulta: 13 de julio 2011)

³⁶ Langer, Ana. “Nuevo procurador ambiental reconoce rezago institucional” (en línea) México, El Economista.com.mx, 27 de febrero 2011, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/02/27/nuevo-procurador-ambiental-reconoce-rezago-institucional>, (consulta 13 de julio 201)

interpuestos por la Profepa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es declarado improcedente.³⁷

Las cifras reflejan el problema de ineficacia jurídica de la Profepa pues en buena parte de los casos los litigios se pierden por criterios formales que se van modificando. “A veces es por llenar mal una acta o por poner mal un domicilio”³⁸ o por restricciones presupuestales, la Profepa carece de personal para desarrollar las acciones en el marco de sus cinco programas prioritarios.

Para inspeccionar a un universo de más de 42 mil 400 establecimientos comerciales, industriales y de servicio de competencia federal, entre las que se incluyen las fuentes potenciales de emisión de contaminantes, tienen 125 inspectores ambientales; es decir 3.9 en promedio para cada entidad federativa. En promedio considerando que las visitas se realizan por brigadas conformadas por dos inspectores, a cada una le correspondería acudir a más de 644 instalaciones, casi 342 instalaciones por inspector, mientras que para vigilar y evitar la tala en alrededor de 56 mil kilómetros cuadrados de bosques y selvas cuenta con menos de 700 inspectores.³⁹

Actualmente la Profepa registra magros resultados en sus tareas ya que las dos terceras partes de la madera que se produce en el país provienen de la tala ilegal⁴⁰, con la consecuente deforestación de los bosques; el tráfico ilícito de flora y fauna es la tercera fuente de comercio ilegal en México. El 60% de los reptiles y

³⁷ Adriana Alatorre, *Pierde Profepa 70% de litigios* (en línea), Reforma.com, 30 de mayo 2009, Dirección URL: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/501/1001028/?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=false&DirCobertura=&TipoCob=0>, (consulta 10 de julio 2011)

³⁸ *Ibíd.*

³⁹ Informe Anual Profepa 2008

⁴⁰ Notimex, *Reconoce Profepa el grave problema de la tala clandestina de árboles en México*, (en línea), Periodismo de Paz, Ciudadanía Express.com, 13 de junio de 2009, Dirección URL: <http://ciudadania-express.com/2009/06/13/reconoce-profepa-el-grave-problema-de-la-tala-clandestina-de-arboles-en-mexico/>, (consulta 20 agosto 2011)

anfibios que habitan el desierto de Chihuahua está amenazado con la extinción debido su venta, mientras que comercio ilegal de pericos continúa, no obstante que uno de los programas prioritarios de la dependencia es evitar este comercio. Un estudio de Defenders of Wildlife de México y Teyeliz, A.C. menciona que anualmente se capturan ilegalmente de 65 mil a 78 mil 500 pericos, la Profepa indica en su informe anual que durante 2008 se decomisaron 770, es decir sólo asegura 1.8% del total.⁴¹

PEMEX es hoy la empresa más contaminante del país. En cinco años ha sido la responsable de 57 por ciento de las emergencias ambientales con sustancias peligrosas; sin embargo, debido que el esquema de sanciones de la Profepa es poco claro sobre el destino de las multas, los limitados recursos que obtiene por concepto de sanciones a la paraestatal pueden entregarse, sin etiquetar, en la Tesorería y ser utilizados para fines distintos a la reparación del daño causado.

La Procuraduría enfrenta una tarea titánica debido a la naturaleza misma de la institución, los problemas ambientales, la crónica escasez de recursos económicos y el inmenso esfuerzo que representa vigilar a tantas empresas y a un territorio tan grande con recursos humanos y materiales insuficientes.

Intereses económicos y políticos limitan y cuestionan el trabajo de la institución debido a que el gobierno federal ha seguido un patrón en materia ambiental que obedece más a cuestiones políticas. Un ejemplo es la suspensión de actividades en un tramo de la obra de la Supervía Poniente que realiza el Gobierno del DF (de extracción perredista), en la zona poniente del Valle de México.

A unos cuantos días que un grupo de vecinos inconformes con la construcción denunció ante la Procuraduría la tala de árboles, la dependencia dio entrada a la queja, realizó la inspección y decidió suspender el tramo de la obra, una de las

⁴¹ s/a, *Tráfico ilegal de pericos en México, una evaluación detallada*. Defenders of wildlife y Teyeliz, México, 2009, p. 4-5

más importantes del gobierno capitalino, atención que no han tenido las 13 mil denuncias que “duermen el sueño de los justos” en los archivos de la dependencia.

Por otra parte, cómo afirmar que las leyes ambientales y su aplicación están funcionando si la deforestación continúa siendo uno de los problemas más graves del país pues, de acuerdo con la Organización de Naciones Unidas entre 1990 y 2005, México perdió cinco millones de hectáreas de bosques.

Si bien en los últimos años los presidentes de la república han expresado un mayor compromiso hacia la protección y conservación del medio ambiente promulgando leyes más enérgicas y programas más audaces, esto sólo queda en la retórica pues los asuntos económicos están por arriba del medio ambiente. Los casos más claros son los desarrollos turísticos que se realizan en Cancún y el que se pretende llevar cerca de Cabo Pulmo, localizado en el extremo sur de la Península de Baja California, decretado Parque Nacional en el 2000, gracias a lo cual la vida acuática se ha incrementado, pero ahora la Semarnat pretende autorizar, a unos kilómetros la construcción de un complejo hotelero que generaría, según la dependencia, ingresos económicos a la región.

Por otra parte, resulta contradictorio que la Procuraduría haya decidido cambiar sus prioridades y enfocarse a la protección de los recursos naturales, dejando a un lado la inspección industrial, al considerar que “actualmente se cuenta con una industria comprometida y socialmente responsable”.⁴² No obstante que existen varios temas desatendidos, entre ellos:

- El cierre de la Minera San Xavier en San Luis Potosí
- El otorgamiento de la certificación de industria limpia a la empresa Ecoltec, localizada en Hidalgo, filial de la transnacional suiza Holcim Apasco a pesar de las denuncias de los habitantes de los municipios Apaxco y

⁴² Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, *Conózcenos* (en línea), México, <http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/conozcanos.html> (consultado: el 23 de julio de 2011)

Atononilco de Tula (Estado de México e Hidalgo, respectivamente) por la emanación de sustancias tóxicas, el mal manejo de los residuos peligrosos y las afectaciones a la salud provocadas por la mezcladora

- Las irregularidades en el proceso de instalación de la regasificadora Costa Azul –en el litoral de Ensenada, Baja California– propiedad de la trasnacional estadounidense Sempra Energy acusada de violar consistentemente las leyes locales y federales sobre uso de suelo, protección al medio ambiente y de resguardo a la integridad de la población de la región
- La desestimación que ha hecho a las denuncias sobre los proyectos de la "Terminal de Gas Natural Licuado de Manzanillo", y de la "Planta de Suministro de Gas LP propiedad de la empresa Z Gas", en la zona de la Laguna de Cuyutlán, Colima, por la destrucción de manglares para la construcción de desarrollo industriales. Estos casos relevantes, entre otros, ha creado una imagen de la Profepa como una institución débil y poco confiable, controlada por al Semarnat.

3. DIRECCION DE VINCULACION CIUDADANA Y COMUNICACIÓN SOCIAL

3.1. COMUNICACIÓN SOCIAL

Comunicación es la facultad que tiene el ser vivo de transmitir a otro u otros informaciones, sentimientos, y vivencias. En todo proceso de comunicación tiene que haber un emisor (comunicador), un mensaje y un receptor, esto es uno o más individuos que reciben la señal así como la respuesta de quien recibe la señal.⁴³

Según Guillermo del Toro, en su tesis de maestría “La Comunicación Universitaria”, la Comunicación Social es “una interacción social, desde lo individual o grupal, hasta que se da en, entre y por las estructuras sociales, dicha interacción es internacional, está determinada y medida por el contexto social donde se genera. De ésta se desprenden todos los tipos de comunicación y clasificación de la misma: la individual, la intergrupar, la organizacional, la intrainstitucional, la económica, la política, la empresarial y todas las que se definan”.⁴⁴

Para la administración pública la comunicación social es un proceso mediante el cual el gobierno informa a la ciudadanía de las actividades que realiza, a fin de que ésta cuente con elementos para evaluar el desempeño de sus gobernantes; ganar su confianza y crear corrientes serias de opinión pública, por lo tanto la comunicación social debe ser confiable y de calidad.

⁴³ Moisés, Limón Peña, *Imagen corporativa, estrategia organizacional de la comunicación global*, Ed. Trillas. México pp. 13-14

⁴⁴ Guillermo, Tenorio Herrera, *La comunicación universitaria*, Tesis de Maestría en Ciencia Política. México, FCPS, UNAM, pp. 55

En este contexto se puede considerar que el objetivo de la comunicación social es que la ciudadanía, en base al mensaje que recibe, evalúe positivamente el desempeño gubernamental. De ahí que cada servicio que presta u obra que realiza el gobierno lo respalda mediante campañas publicitarias y de información que se encargan de divulgar los beneficios sociales de dicha acción y así obtener el visto bueno de la población.

De esta manera, la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente enfrenta dos retos: Posicionar a la dependencia ante la opinión pública, debido al desconocimiento que la mayor parte de la población tiene sobre la existencia de la institución y al mismo tiempo difundir las tareas que realiza.

Una prueba confiable del desconocimiento del planteamiento anterior es que la nota que el diario La Jornada publicó el 5 de septiembre de 2011 en la sección Correo:

Desde hace un mes se puso el Circo Chino en Calzada del Hueso, cerca de la Comercial Mexicana Girasoles, y para promocionarlo sacan en camionetas a los animales en jaulas. Los pasean y estacionan por mucho tiempo, en plena lluvia o en el rayo del sol, todo esto junto con un altavoz a todo volumen anunciando la ubicación del circo y, por si esto no fuera ya estresante, ponen música horrible. Hemos expresado nuestra inconformidad por este trato aberrante a la Brigada de Vigilancia Animal de la Secretaría de Seguridad Pública del DF, con el número de folio 329416; sin embargo, me dijeron que ellos no tienen injerencia en asuntos con animales de circo y que llamara a la Secretaría de Salud, pero no sabían exactamente a qué área ni con qué persona, así que traté de ponerme en contacto con esta institución y, desde luego, nadie sabía nada.

Volví a hablar a Brigada del DF (...) me sugirió hablar a la Secretaría de Gobernación, que, según ella, expide los permisos a los circos, pero tampoco

*sabía a quién dirigirme y desde luego que ahí tampoco sabían nada. América Larráinzar Pérez y Enrique Larráinzar Pérez*⁴⁵

El texto anterior demuestra que tanto la ciudadanía como los servidores públicos desconocen que la autoridad encargada de sancionar a los circos por maltrato de animales es la Profepa.

3.2. Origen de la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social

Debido a que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se creó como un apéndice de la Secretaría de Desarrollo Social, en su estructura original, aprobada por el Congreso de la Unión, no se contempló la existencia de una área u oficina dedicada a la actividad de comunicación social, por lo cual las tareas de difusión se encargaron a la oficina de atención al público.

Esto fue en teoría pues en la realidad la situación fue diferente. Como se vio en el capítulo 2, la titularidad de la Profepa ha sido ocupada, principalmente, por personajes del mundo de la política, con escasos o nulos conocimientos sobre el medio ambiente. La llegada de este tipo de funcionarios, acostumbrados a los reflectores de los medios de comunicación, motivo la creación de una oficina de prensa con el fin de promoverse políticamente.

El primer procurador ambiental, Santiago Oñate Laborde, -político priísta que, antes de llegar a la Profepa, ocupó un gran número de posiciones en el PRI y en el gobierno federal - fundó la oficina de prensa.

⁴⁵ El Correo Ilustrado, *Indignados por maltrato a animales del Circo Chino* (en línea), México, la jornada.com.mx, 5 de septiembre de 2011, , Dirección de URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/05/correo> (consultado el 18 de agosto 2011)

Su función fue dar a conocer a la población la versión oficial de las actividades y acontecimientos en los que intervenía el titular de la dependencia y los funcionarios de alto nivel, esto se hizo mediante la emisión de boletines, conferencias de prensa, entrevistas; además, el área realizaba actividades complementarias: elaboración de síntesis informativa, contratación de espacios publicitarios en medios de información, elaboración de material promocional – carteles, trípticos y folletería- sobre la legislación ambiental y recomendaciones acerca de la conservación del medio ambiente.

A pesar de los avances registrados en materia de comunicación, el manejo de la información y la publicidad sigue igual que cuando se creó. Las actividades, dinámica de trabajo y oferta informativa son las mismas. Los titulares de la oficina de comunicación social continúan con el mismo patrón histórico y estructural que ha caracterizado a las oficinas de prensa de la federación esto es limitar la información a un boletín o una conferencia de prensa.

Hoy, 20 años después la oficina de comunicación social, no tiene un plan de trabajo que defina la política de la institución en este rubro pues ninguno de los directores del área se ha interesado por hacerlo. El trabajo que desarrolla no es proactivo ya que su labor se constriñe única y exclusivamente a atender o resolver situaciones o necesidades del día, urgentes y sin una visión de largo plazo.

La carencia de un plan que cree, coordine, analice, desarrolle y establezca los objetivos y la metodología se manifiesta en el nulo conocimiento que la mayor parte de los ciudadanos tienen de la dependencia, especialmente aquellos que radican en la Ciudad de México pues aún confunde las siglas de Profeco con Profepa.

Por otro lado, en la presente administración la oficina de comunicación social incluyó entre sus actividades la realización de un órgano de comunicación interna

con periodicidad quincenal “La Voz de la Profepa” el cual llega a todos los empleados de la institución a través de la red interna.

La publicación no tiene un fin específico, carece de objetivo, su contenido no es atractivo, los temas institucionales que se presentan son irrelevantes para los empleados, debido a que no tienen un valor agregado, pues se trata de noticias de la Profepa que fueron publicadas anteriormente en los medios. La información se toma de la síntesis informativa, misma que ya fue difundida con anterioridad al personal.

Por otra parte, se publican también artículos breves sobre medio ambiente, un calendario quincenal de cumpleaños de los empleados, ocasionalmente se escriben consejos y trivias de diferentes temas (salud, historia, medio ambiente, entre otros) pero no incluye información de utilidad para los empleados.

La información de servicio o de utilidad es realizada por la Dirección de Recursos Humanos que periódicamente, a través de la red, envía datos de cursos, ventas especiales, anuncios de Turissste, avisos de intercambios con empresas prestadoras de bienes y servicios, suspensión de actividades por días festivos e informes de nomina, entre otros. El anuncio sobre el ingreso de un nuevo empleado o funcionario es cubierto por la Oficina del Procurador que lo hace llegar a los empleados por medio del intranet. La participación de varias oficinas en temas internos hace que el trabajo se duplique, pero ninguna de las publicaciones fomenta la identificación de los empleados con su centro de trabajo.

Pese a que esta falla es visible nadie ha planteado la revisión y ni reedición del boletín interno para encaminarlo al objetivo específico de promover e incluir a los empleados en los logros de la dependencia para que éstos a su vez lo hagan extensivo hacía sus amistades y familiares pues, sin duda; los comentarios que los trabajadores hacen al exterior influyen en la imagen que la opinión pública tenga de la institución.

Tampoco se ha visualizado que la comunicación interna sea también a través de otros medios como: audiovisuales, conferencias, exposiciones y exhibiciones donde se den a conocer las diversas actividades que realiza la Procuraduría, sus retos y logros, para que los empleados conozcan más sobre la dependencia y se sientan parte de la misma.

Por otra parte, durante su trayectoria, la oficina de comunicación social ha registrado varios cambios, uno de ellos su denominación; hasta 2006 llevó el nombre de Unidad de Comunicación Social, al año siguiente se convirtió en Coordinación de Comunicación Social.

El modificación obedeció a cuestiones presupuestales, ya que durante el sexenio 2000-2006 las atribuciones de la Profepa aumentaron, lo que demandó mayores gastos. Sin embargo el presupuesto que le asignó la Secretaría de Mejoramiento del Medio Ambiente y Recursos Naturales se mantuvo igual.

Las nuevas tareas que le fueron conferidas demandaron la contratación de más personal, principalmente inspectores dedicados a las zonas forestales, donde la tala y el contrabando de maderas comenzó a intensificarse, para no incrementar la nómina fue necesario reducir gastos en algunas áreas no prioritarias y eliminar direcciones generales, especialmente aquellas que no estaban contempladas en el decreto que dio origen a la Profepa; de esta manera y aprovechando el cambio del titular de la unidad de comunicación social, el Procurador, Ignacio Loyola, decidió cambiar el nombre de Unidad de Comunicación Social a Coordinación de Comunicación Social, lo que le permitía la asignación de una plaza con un sueldo menor en 300%.

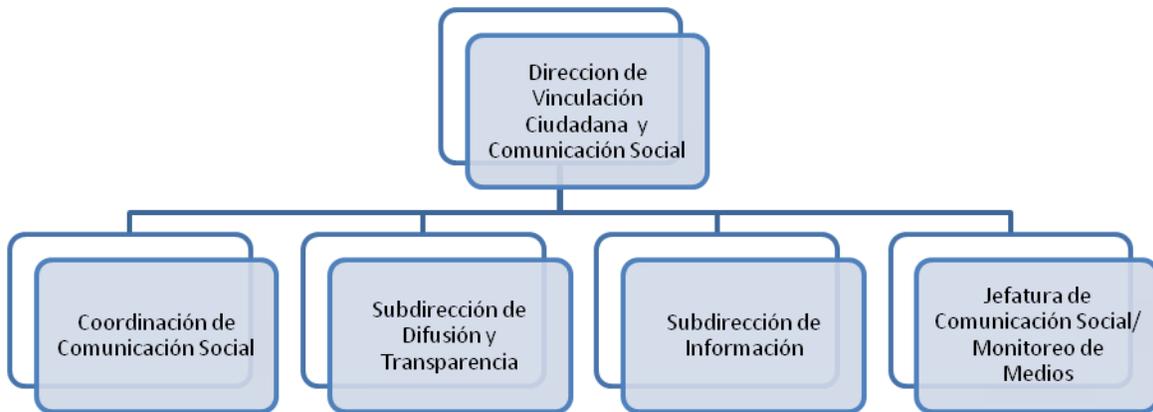
Sin embargo el ahorro no duró mucho tiempo pues en enero de 2008 el presidente Felipe Calderón designó al ex gobernador de Yucatán, Patricio Patrón Laviada, procurador federal del Medio Ambiente, lo cual conllevó cambios y ajustes en los mandos superiores, entre ellos el correspondiente al encargado de atender a la prensa. El nuevo responsable de la Coordinación de Comunicación

Social, fue impuesto por el director de Comunicación Social de la Presidencia de la República, Gerardo Maximiliano Cortazar.

Debido a que venía de la Presidencia, con un mejor nivel salarial se le otorgó el nombramiento de Director de Vinculación Ciudadana y para justificar sus actividades de comunicación se agregó el concepto Comunicación Social, por lo cual la percepción mensual se triplicó y se le asignó un presupuesto para los gastos de representación, además de automóvil y gasolina.

Por otra parte, la forma como ingresó el nuevo director fue contraria al principio del Servicio Profesional de Carrera que en la Profepa, como en el resto de las dependencias federales, se implementó desde el año 2003 para profesionalizar el servicio público. De esta manera, a partir del nivel de enlace la contratación de personal se hace en base a su mérito y en igualdad de oportunidades y se opone al ingreso de una persona por sus relaciones personales principio que no se respetó en este caso.

Actualmente el organigrama de la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social se integra de la siguiente manera:



3.3. OBJETIVOS

Como se mencionó en el apartado anterior, la Dirección de Atención Ciudadana y Comunicación Social de la Profepa no cuenta con un plan de comunicación y ninguno de los directores que han pasado por sus oficinas se ha interesado en desarrollar una estrategia de comunicación que vaya más allá de difundir la noticia del día.

En consecuencia, al no existir un plan, no hay objetivos y menos metas, por lo cual el trabajo se hace de acuerdo a la situación; no hay una división entre lo urgente y lo importante, entre estrategias de largo, mediano y de corto plazo, pues la prioridad es sacar el trabajo inmediato. Tomando en cuenta lo anterior y debido a que la Profepa es una dependencia que pertenece a la administración pública federal, el presente trabajo tomará como objetivo del área de comunicación social, el mismo que tienen las instituciones del gobierno federal, esto es informar a la

población de los programas y proyectos realizados por el gobierno, para que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno, participar en la solución de los problemas y exigir la rendición de cuentas.

Vale reiterar que la oficina de comunicación de la Profepa, además de la tarea anterior debe orientar su trabajo a buscar el posicionamiento de la institución en la opinión pública ya que su situación es diferente a la que tienen otras dependencias gubernamentales del mismo sector, por ejemplo la Conagua cuya función y actividades son ampliamente conocidas por la población.

Por otra parte aunque la Procuraduría carece de un plan de comunicación, sí tiene un Programa de Comunicación, mismo que fue elaborado al principio de la presente administración, anualmente se actualiza, se agregan dos o tres actividades y se le cambia el año-. El documento mencionan una serie de actividades para lograr el posicionamiento institucional del titular de la dependencia, más no el de la Procuraduría⁴⁶, lo cual significa que la difusión de la información no es parte del oficio de la oficina de prensa, sino la protección de la imagen de sus superiores; situación contraria al objetivo de comunicación social establecido por el gobierno federal que menciona la promoción institucional.

La oferta informativa contemplada en el Programa de Comunicación 2011, menciona al boletín de prensa como la principal herramienta de difusión, prevé que en el presente año (2012) se enviarán un total de 200, aunque no explica cuál será la estrategia que se seguirá y si será a través de éstos como se pretende lograr el posicionamiento institucional del titular de la dependencia y de ser así cómo se hará. Tampoco dice qué hará la oficina para incrementar la difusión de los comunicados, pues del total de la información que se publica de la Profepa menos del 10 por ciento corresponde a los boletines de prensa, situación a la que hasta ahora no se le ha puesto atención.

⁴⁶ s/a, Programa de Comunicación Social 2011 de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, texto de consulta interna, México.

Un boletín de prensa es una noticia que una institución emite sobre una actividad o algún punto de vista, para que sea conocida por la población. Sin embargo redactarlo y enviarlo no garantiza que los medios lo publiquen pues antes pasa por diversos filtros que en el trayecto del día y ante el flujo de información son más difíciles traspasar.

El primer reto es asegurar que efectivamente llegue al destinatario deseado, aunque actualmente, a diferencia de antaño, cuando el envío se hacía por mensajero o fax, ahora se hace por correo electrónico que es más seguro y confiable. Sin embargo, al ser enviado en bloque, como lo hace en comunicación social de la Profepa, la probabilidad de que llegue como correo basura y sea desechado por el destinatario es alta. Ante esta situación se requiere llamar al destinatario para comprobar que efectivamente lo recibió, seguimiento que no se hace en comunicación social de la Profepa, donde el boletín se envía y hasta ahí.

Una redacción sencilla, ágil, clara y precisa facilita la lectura y comprensión del boletín; si bien la mayoría de los comunicados de prensa de la Profepa cumplen con lo anterior, algunas veces se abusa de términos científicos y palabras rebuscadas lo que complica su comprensión y lo hace poco atractivo periodísticamente.

Además, el cuerpo del boletín tiene una redacción carente de creatividad y sigue un machote, en tanto que las cabezas o titulares son largos, poco noticiosos y confusos, e incluso en ocasiones no corresponden al contenido de la nota, además de tener una redacción descuidada como se muestra en los dos ejemplos siguientes:

BOLETÍN DE PRENSA

BP/220-11

"2011, Año del Turismo en México"

México, DF, a 23 de agosto de 2011

CUATRO PESCADORES, PRESUNTAMENTE FURTIVOS, DETENIDOS EN EL PARQUE NACIONAL ARRECIFE ALACRANES, EN YUCATÁN

- **Iniciaban apenas su actividad; sólo se les aseguró embarcación y artes de pesca**

Con el apoyo y la cooperación de la Secretaría de Marina-Armada de México, inspectores de la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en Yucatán, realizaron el pasado fin de semana un operativo especial en el Parque Nacional Arrecife Alacranes en esa entidad, al término del cual fueron detenidos cuatro pescadores presuntamente furtivos de caracol, especie que, por otro lado, está en veda, por lo que sus captores pueden ser sancionados hasta con cárcel.

Cabe señalar que estas actividades ilícitas se estaban realizando al interior del citado Parque Nacional, lo que representa una violación a la normatividad ambiental, pues tanto para visitar ese sitio, como para pescar dentro de él o realizar cualquier otro acto de aprovechamiento, se requiere del pago de derechos y de la autorización por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), lo que no sucedió en este caso que del que se informa, pues no contaban con el brazalete que les proporciona la autoridad federal.

Es por lo anterior que los elementos de la Secretaría de Marina aseguraron la embarcación y los equipos de pesca que traían consigo, en tanto que la Profepa inició el procedimiento administrativo en contra de los involucrados, identificados como Santiago Ismael Yerbes Canul, Santos Chan Xool, Juan Antonio Teh Castro y Sergio Teh Uc, quienes podrían ser sancionados con multa y decomiso de la embarcación tiburonera de nombre Aarón 1, con dos motores de 150 caballos de fuerza.

A bordo de este transporte marino, los inspectores encontraron víveres y más de 150 litros de gasolina, lo que significa que pretendían permanecer en el mar varios días; igualmente, se les aseguraron equipos con snorkel, aletas, visores, arpón para bucear el caracol y la picoleta y martillo, herramientas utilizadas para extraer los caracoles de sus conchas.

Con este operativo, lo que pretende la Profepa es frenar las incidencias de los aprovechamientos de los recursos naturales y actividades ilegales al interior del Parque Nacional Arrecife Los Alacranes, con el apoyo de la Secretaría de Marina destacada en la Isla Pérez, que es una de las cinco que conforman dicha Área Natural Protegida (ANP).

VERSION EN INTERNET

Inicio | Contacto | Directorio | Preguntas Frecuentes | English | Glosario | Mapa del Sitio | Móvil | RSS

 SEMARNAT

 **PROFEPA** PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE

profepa.gob.mx

Conócenos Inspección y Vigilancia Auditoría Ambiental Jurídico Temas Prioritarios Servicios en Línea Noticias Transparencia

★★★★★ Imprimir Enviar por correo Más opciones

CUATRO PRESUNTOS PESCADORES, DETENIDOS EN EL PARQUE NACIONAL ARRECIFE ALACRANES, EN YUCATÁN



Con el apoyo y la cooperación de la Secretaría de Marina-Armada de México, inspectores de la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en Yucatán, realizaron un operativo especial en el Parque Nacional Arrecife Alacranes, gracias al cual fueron detenidos cuatro pescadores presuntamente furtivos de caracol, especie que está en veda, por lo que sus captores pueden ser sancionados hasta con cárcel.

Cabe señalar que estas actividades ilícitas se estaban realizando al interior del citado Parque Nacional, lo que representa una violación a la normatividad ambiental, pues el pescar o realizar cualquier otro acto de aprovechamiento, requiere del pago de derechos y de la autorización por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), lo que no sucedió en este caso del que se informa, pues no contaban con el brazalete que les proporciona la autoridad federal.

Es por lo anterior que los elementos de la Secretaría de Marina aseguraron la embarcación y los equipos de pesca que traían consigo, en tanto que la Profepa inició el procedimiento administrativo en contra de los involucrados, quienes podrían ser sancionados con multa y decomiso de la embarcación tiburonera.

Es importante mencionar que el país cuenta con 58 Áreas Naturales Protegidas con Ecosistemas Marinos y/o Costeros, en los cuales la Profepa realiza permanentemente acciones para su protección.

En lo que va del año se han realizado 341 recorridos de vigilancia, 150 operativos y 80 inspecciones, lo que ha dado como resultado el aseguramiento de 2 embarcaciones mayores y 19 menores, además de 94 piezas de diferentes especies marinas.

Con estas acciones en los Parques o Áreas Naturales Protegidas con Ecosistemas Marinos y/o Costeros, la Profepa contiene las incidencias de los aprovechamientos de los recursos naturales y actividades ilegales al interior de ellos, además de procurar, a través de las tareas de inspección y vigilancia, la protección, preservación y conservación de los ecosistemas y especies que albergan.

Última modificación : Lunes 31 de Octubre de 2011.

Carretera Picacho-Ajusco 200, Col. Jardines en la Montaña, Del. Tlalpan, C.P. 14210, México D.F. · Tel: 544-963-00 · Llamada nacional sin costo: 01-800-77-033-72

Comentarios sobre este Sitio de Internet

COMENTARIO:

Debido a que en la página web de la Profepa el espacio para las cabezas es pequeño, su ajuste al tamaño se hace de manera descuidada, lo que ocasionalmente cambia totalmente la idea del texto, como se puede observar en el ejemplo anterior.

De acuerdo con el texto, se trata de pescadores que presuntamente capturaban caracol a escondidas, de manera furtiva, no dice que son presuntos pescadores, como la cabeza del boletín localizado en la página web lo destaca.

BOLETÍN DE PRENSA

BP/126

"2011, Año del Turismo en México"

México, DF, a 23 de mayo de 2011

ASEGURA LA PROFEPA OCHO TONELADAS DE CARBÓN VEGETAL EN CAMIÓN QUE PRESUNTAMENTE TRANSPORTABA EQUIPO MUSICAL

- **Los hechos, en Baja California Sur**

Un camión con caja cerrada, que había sido denunciado por la ciudadanía porque presuntamente transportaba carbón vegetal, fue detenido por inspectores de la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en Baja California Sur, quienes al revisarlo, encontraron que, en efecto, traía 8.5 toneladas de materias primas forestales calcinadas incompletamente.

El vehículo fue localizado cuando se encontraba estacionado a la altura del kilómetro 21, en el Ejido El Centenario, perteneciente al municipio de La Paz, BCS. Fue fácil encontrarlo en virtud de que traía pintados grandes letreros exteriores con la leyenda Music Mart, y con letras más pequeñas, la indicación clara de que se transportaban instrumentos musicales.

Sin embargo, al pedirle al conductor que abriera la caja del vehículo, el personal actuante constató que de lo que realmente estaba repleto era de carbón vegetal que traía dentro de 343 costales, cuyo peso en promedio es de 25 kilos de carbón vegetal cada uno, y cuya procedencia y propiedad no pudo ser comprobada.

Ante esta evidencia, los inspectores solicitaron el apoyo de seguridad pública municipal para trasladar el camión a las instalaciones de la Profepa en la capital bajacaliforniana, en donde permanecerá hasta en tanto se sustancian los procedimientos administrativos y legales a que haya lugar.

De acuerdo con lo que señala el artículo 419 de Código Penal Federal, a quien ilícitamente transporte carbón vegetal o cualquier otro recurso forestal maderable, se le impondrá pena de uno a nueve años de prisión y entre 300 y tres mil días de salario mínimo de multa.

Con acciones como ésta, la Profepa comprueba que todas las denuncias ciudadanas son atendidas de inmediato, y le permiten refrendar su compromiso y misión de proteger la flora y fauna silvestres, así como procurar la justicia ambiental a través del estricto cumplimiento de la ley.

VERSION EN INTERNET



Conócenos Inspección y Vigilancia Auditoría Ambiental Jurídico Temas Prioritarios Servicios en Línea Noticias Transparencia

★★★★★ Imprimir Enviar por correo Más opciones

ASEGURA LA PROFEPA 8 TONELADAS DE CARBÓN VEGETAL QUE SE TRANSPORTABA EN PRESUNTO CAMIÓN MUSICAL



-Supuestamente transportaba instrumentos musicales

Un camión con caja cerrada, que había sido denunciado por la ciudadanía porque presuntamente transportaba carbón vegetal, fue detenido por inspectores de la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en Baja California Sur, quienes al revisarlo, encontraron que, en efecto, traía 8,5 toneladas de materias primas forestales calcinadas incompletamente.

El vehículo fue localizado cuando se encontraba estacionado a la altura del kilómetro 21, en el Ejido El Centenario, perteneciente al municipio de La Paz, BCS. Fue fácil encontrarlo en virtud de que traía pintados grandes letreros exteriores con la leyenda Music Mart, y con letras más pequeñas, la indicación clara de que se transportaban instrumentos musicales.

Sin embargo, al pedirle al conductor que abriera la caja del vehículo, el personal actuante constató que de lo que realmente estaba repleto era de carbón vegetal que traía dentro 343 costales, cuyo peso en promedio es de 25 kilos de carbón vegetal cada uno, y cuya procedencia y propiedad no pudo ser comprobada.

Ante esta evidencia, los inspectores solicitaron el apoyo de seguridad pública municipal para trasladar el camión a las instalaciones de la Profepa en la capital bajacaliforniana, en donde permanecerá hasta en tanto se sustancian los procedimientos administrativos y legales a que haya lugar.

De acuerdo con lo que señala el artículo 419 de Código Penal Federal, a quien ilícitamente transporte carbón vegetal o cualquier otro recurso forestal maderable, se le impondrá pena de uno a nueve años de prisión y entre 300 y tres mil días de salario mínimo de multa.

Con acciones como ésta, la Profepa comprueba que todas las denuncias ciudadanas son atendidas de inmediato, y le permiten refrendar su compromiso y misión de proteger la flora y fauna silvestres, así como procurar la justicia ambiental a través del estricto cumplimiento de la ley.

Última modificación : Martes 1 de Noviembre de 2011.

Carretera Picacho-Ajusco 200, Col. Jardines en la Montaña, Del. Tlalpan, C.P. 14210, México D.F. · Tel: 544-983-00 · Llamada nacional sin costo: 01-800-77-033-72

Comentarios sobre este Sitio de Internet

PROFEPA, MÉXICO - ALGUNOS DERECHOS RESERVADOS © 2010 - POLÍTICAS DE PRIVACIDAD

COMENTARIO: En el sumario y el segundo párrafo se menciona que se trataba de un camión que transportaba instrumentos musicales, no musical como se dice en el título del boletín, como se ve la redacción es descuidada

Por otra parte, el horario y medio son determinantes en la publicación del boletín y en consecuencia el segundo punto a solucionar. Entre más temprano se haga el envío a los medios, mayores serán las posibilidades de su difusión aunque también influye el medio al que se remita. Las agencias de noticias son una excelente opción para tener una cobertura a nivel nacional e internacional ya que entre sus clientes están algunos sitios de Internet.

Por ejemplo, si el comunicado se envía a Notimex entre las nueve y diez de la mañana, cuando el flujo de la información es poco, la agencia la pondrá a disposición de sus suscriptores en unos minutos, y si la información es de interés los medios electrónicos (radio, televisión e Internet) la difundirán. Esta posibilidad no ha sido explotada en la Profepa donde el envío de boletines se hace por lo regular entre las 13:00 y 15:00 horas, tiempo en que empieza a fluir más la información. Si se toma en cuenta que los temas ambientales no son prioridad de los medios de comunicación, la “lucha” por ocupar un espacio en el medio es mayor.

Así, entre más tarde se mande el boletín las probabilidades de su publicación son menores, sobre todo cuando se trata de temas que a los medios les interesa muy poco difundir. Por lo general en los periódicos la primera reunión para evaluar la información que se llevará al día siguiente, es entre las 15:00 y 16:00 horas. En ese momento, prácticamente se decide 80% del contenido de las secciones de nacional, general y estados, que es donde regularmente se publican las notas ambientales. Si el comunicado se manda a las 14:00 horas y el reportero no lo envía inmediatamente, las posibilidades de que sea publicado se anulan pues ni siquiera se leerá en la junta de evaluación.

A pesar de que los temas históricos atraen el interés de los medios, en comunicación social de la Profepa no se redactan. Hacer un recuento de los resultados obtenidos en los operativos realizados a nivel nacional durante los últimos seis meses y manejarlos en un comunicado es interesante, pues las cifras aunque frías son muy ilustrativas. Tampoco se ha explorado la redirección de los

boletines, es decir hacer una redacción diferente para reenviarlo a otras secciones.

Anteriormente se mencionó que los boletines de la Profepa tienen poca o nula difusión. Sin embargo y pesar de ser un problema añejo no se investigan las causas, no se ha considerado que estar presente con información positiva en los medios de comunicación da mejores resultados que las campañas publicitarias pues la nota informativa es mucho más creíble que un anuncio.

Por otra parte, la recopilación de la información de los estados enfrentan una serie de obstáculos burocráticos pues las delegaciones no cuentan con una oficina de prensa que informe a la dirección de comunicación social sobre los eventos que realizan para que ésta última redacte un boletín de prensa y lo envíe, para su difusión, a los medios de información.

Algunos delegados mandan esporádicamente datos los cuales en la mayoría de las veces no están bien fundamentados para usarlos en un boletín, una de las causas de esa situación es que los delegados desconocen el manejo de prensa y el lenguaje periodístico, además de que prefiere primero informar a los periódicos locales y luego enviarlos a la oficina de comunicación social central.

3.4. MARCO DE ACCION INSTITUCIONAL

De acuerdo con los lineamientos que determinan el funcionamiento de la Profepa, entre las facultades del Procurado están llevar a cabo actividades de difusión, comunicación, prensa y relaciones públicas, por lo tanto la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social depende directamente del titular y forma parte de su staff.

Sin embargo, al ser la Profepa una dependencia subordinada a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el área de comunicación social de la

Profepa debe trabajar en coordinación con la Unidad de Comunicación Social de la Secretaría.

La coordinación entre ambas oficinas depende de la relación que exista entre el Procurador y el Secretario por lo cual cuando son estrechas, como actualmente lo es, más que coordinación es una subordinación, pues más que informar de las actividades de la Procuraduría, se busca promover al Secretario, en tanto que los temas que ponen en entredicho el trabajo de la Semarnat no se mencionan.

Bajo la administración de los dos anteriores Procuradores, Ignacio Loyola y Patricio Patrón, la relación no fue tan cercana por lo que ambos procuradores buscaron ser autónomos y mediante la oficina de prensa promoverse políticamente en los medios, por lo que la coordinación en comunicación social pasó a segundo lugar.

4. POLITICA DE COMUNICACIÓN

En el presente apartado se analizarán las acciones de comunicación e información que lleva a cabo la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social de la Profepa y los resultados obtenidos.

La Dirección de Comunicación Social cuenta con dos áreas dedicadas a la comunicación externa: Publicidad y Propaganda y Subdirección de Información. La primera comprende la comunicación pagada, es decir los spots publicitarios de las campañas de difusión mediante las cuales la Profepa busca influir en un determinado sector de la población para que conozca ciertos valores respecto de la conservación del medio ambiente; mientras que la segunda realiza las labores de enlace con la prensa.

4.1. Publicidad y Propaganda

En la Administración Pública Federal las campañas publicitarias realizadas por las instituciones deben estar acordes con los lineamientos y objetivos de la máxima autoridad federal, esto es impulsar la imagen gubernamental ante la población.

Para que se cumplan dichos objetivos anualmente la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Normatividad de Medios, publica en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias para las

campañas de difusión. De esta manera cada dependencia elabora su estrategia o programa anual de comunicación con base en la misión, visión, concepto rector, nombre de la campaña, tema y objetivo específico de comunicación, de publicidad y de propaganda, también debe estipular la población objetivo, periodo de vigencia, medios que se contratarán y las acciones prioritarias a las que darán difusión.⁴⁷

Las disposiciones de la Secretaría de Gobernación se orientan principalmente hacia una mayor regulación de los gastos de publicidad gubernamental, esto es, hacerlos más transparentes y se deja de lado la efectividad del mensaje. Gobernación exige a las dependencias contratar los servicios de una consultoría que analice detalladamente las campañas para que elabore un informe de los aciertos, los errores y los resultados obtenidos y finalmente hacer las recomendaciones que considera pertinentes. Sin embargo, al no exigir el cumplimiento del objetivo, ni el seguimiento a las observaciones algunas oficinas hacen caso omiso de las recomendaciones como es el caso de comunicación social de la Profepa.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente juega un papel trascendente en la conservación del medio ambiente en función de que el conocimiento, la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental permitirá que la población conozca los límites de su interactuar con la naturaleza; de allí la necesidad de

⁴⁷ Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias de los programas y campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación jueves 30 de diciembre de 2010

difundir de manera sencilla y clara la legislación ambiental y las actividades que realiza la institución en el marco del cumplimiento de la ley partiendo de la idea de que a mayor conocimiento de la normatividad la posibilidad de que los delitos ambientales disminuyan aumenta.

Sin embargo y no obstante la importancia de las actividades que la Profepa lleva a cabo su presencia publicitaria en los medios de comunicación masiva es limitada debido al escaso presupuesto que recibe, lo cual ha propiciado que no se cuente con una oficina dedicada única y exclusivamente a las actividades publicitarias lo que tiene como consecuencia la inexistencia de una estrategia en la materia, por lo que las erogaciones se hacen sin planeación, lo que hace que se adquieran productos promocionales más vinculados a cuestiones comerciales que sociales.

El desinterés por la cuestión publicitaria es tal que de los cuatro millones de pesos presupuestados al inicio del 2011 para este fin solamente se ejerció medio millón debido a los constantes recortes que se hicieron del mismo. Así mientras la Comisión Nacional del Agua (dependencia que también forma parte del sector de medio ambiente) gasta anualmente en publicidad 40 millones de pesos, la Profepa apenas destina 500 mil.

Al no contar con un departamento u oficina interna especializada en publicidad y propaganda, el material requerido para las campañas es elaborado por despachos externos que desconocen la legislación ambiental y la misión de la Profepa, lo cual provoca que los mensajes e imágenes utilizadas no siempre sean

adecuados, por lo que deben hacerse una serie de ajustes que elevan significativamente los costos, en ocasiones hasta 50%, lo que afecta al presupuesto.

La contratación de las empresas que realizan las campañas y los medios utilizados para su difusión se hace directamente; sin licitación, sin trabajos de investigación previos, le corresponde al Director de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social el encargado de hacerlo, lo cual realiza sin tomar en cuenta el objetivo del mensaje y las audiencias a las que va dirigido, situación que se presentó en la campaña correspondiente a 2008, en esa ocasión se contrataron las pantallas internas de tiendas Elektra y Banco Azteca, localizadas en el Estado de México y en el Distrito Federal, para transmitir mensajes relacionados con la tala clandestina con lo cual un problema totalmente rural fue presentado en medios urbanos.

Por otra parte, comunicación social no ha pautado tiempos oficiales en la televisión no obstante que tiene derecho a ello al ser una dependencia del gobierno federal.

En materia de impresos se editan folletos, trípticos y carteles que son enviados para su distribución a las delegaciones, sin tomar en cuenta si el tema es afín con la situación ambiental de la región o la entidad, otro problema identificado es que a pesar que año con año se elabora un informe de actividades y ocasionalmente se editan libros no existe un manual de estilo. Por lo que en el caso de los libros no

hay una planeación, los temas o contenidos se escogen por ocurrencia o corazonada o surgen como una idea aislada como fue el caso de Mirar México, texto publicado para conmemorar el 15 aniversario de la Procuraduría. Sin un objetivo ni estrategia el libro resultó ser un álbum fotográfico de la flora y fauna que existen en México, sin una temática, y sin textos explicativos pues sólo contiene fotografías.

El trabajo improvisado, sin el respaldo de un plan de comunicación institucional, que realiza la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social de la Profepa se ve reflejado en los reportes elaborados por los despachos publicitarios contratados para medir el impacto de las campañas publicitarias (esto se hace en atención a los requerimientos de Gobernación). Dichos informes presentan resultados desalentadores en materia de imagen y posicionamiento pues de acuerdo con los estudios realizados, la mayoría de población sigue sin conocer la existencia de la Profepa; sólo 50% de quienes la conocen la relacionan con el medio ambiente y de dicho porcentaje 80% no identifica verbalmente su logotipo, mientras que las campañas no permean en la población como lo muestra el hecho de que, en promedio, 70% de la población objetivo no recuerda las campañas publicitarias y existe una gran dispersión sobre la identificación de sus fines principales⁴⁸.

⁴⁸ Realización del Estudio Cuantitativo Post Campaña *“Conservación de los Recursos Naturales 2010”*, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Serta marketing intelligence partner. Octubre 2010. México.

4.2. SUBDIRECCION DE INFORMACION

El vínculo informativo de la dependencia con los medios de nacionales y extranjeros se lleva a cabo mediante la subdirección de información que es la responsable de difundir las actividades del Procurador a la prensa y dirigir la cobertura periodística de los eventos que realiza la Profepa. De hecho es el área de la dependencia en la que recae la cantidad y calidad de la información que se publica en los medios para hacer su trabajo se vale de boletines de prensa, entrevistas y conferencias de prensa, entre otros instrumentos.

A pesar de la gran responsabilidad y trascendencia del trabajo que realiza la subdirección de información no tiene una política definida en la materia y si bien para el año 2011 elaboró un Programa de Comunicación se carece de un plan que estipule los objetivos, las estrategias y los resultados esperados, entre otros elementos. En el Programa sólo se enlistan una serie de actividades a realizar durante el año: conferencias de prensa, entrevistas en medios impresos y electrónicos, desayunos con editores, columnistas y jefes de información, además de otras actividades, pero en ninguna parte se precisa la periodicidad, los objetivos o cuándo se llevarán a cabo cada una de las acciones enunciadas

Y precisamente como no existe un plan no hay una política informativa, tampoco hay una estrategia de comunicación ante una crisis ni un programa que determine quién o quiénes serán los voceros; cuándo el Procurador hará las declaraciones y

cuándo les corresponderá a los subprocuradores o al Director de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social.

En tanto que no se visualiza pluralidad de la información emite lo cual ha provocado que la temática informativa se principalmente de operativos realizados por la subprocuraduría de recursos naturales dejando de lado la información correspondiente al sector industrial y del área jurídica.

Por otra parte, Comunicación Social aún mantiene el principio que los medios de comunicación son el fin y no las audiencias, por lo cual los boletines se redactan pensando en la prensa y no en los lectores y hasta ahora no se ha tomado en cuenta que al momento de la construcción de la noticia los medios pueden perder la intención del mensaje y comunicarlo de manera diferente. Son las audiencias quienes demandan la información, quienes reciben o no el mensaje, lo entienden o, le ponen atención. El interés que la Dirección tiene en los medios antes que en las audiencias se manifiesta en la marcada preferencia por los periódicos Reforma (de circulación nacional) El Norte (circula en Monterrey, Nuevo León) y Mural (con presencia en Guadalajara, Jalisco).

A los reporteros de dichos rotativos se les facilita el acceso a la información, las solicitudes de entrevistas son atendidas de manera expedita y se les proporciona información adelantada de eventos de la Procuraduría y de su titular. El reportero de Reforma es el principal, y con frecuencia el único, invitado a todos los operativos que realiza la institución. Lo anterior ha provocado desinterés del resto

de los medios impresos hacía la información ofertada por al Procuraduría, pero la situación es peor si se considera el poco o nulo interés que la prensa nacional tiene en difundir noticias ambientales.

Los periódicos del Grupo Reforma no garantizan que la información llegará a todos los sectores de la población; además de que resulta erróneo publicar únicamente en estos periódicos sin tomar en cuenta los públicos destinatarios. Así por ejemplo, resulta contradictorio que el mensaje orientado a las amas de casa que acude a los mercados públicos para evitar que adquieran pericos silvestres en peligro de extinción se envíe únicamente al periódico Reforma. Lo anterior pone de manifiesto que el interés de Comunicación Social de la Profepa es posicionar la imagen del Procurador en los altos círculos político-gubernamentales donde dicho periódico tiene una amplia influencia.

El contacto de la subdirección de información con los medios de comunicación se da a través de diversos instrumentos: boletines de prensa, conferencias de prensa y entrevistas, entre otros. Como se mencionó en el capítulo anterior el boletín de prensa tiene una gran importancia para comunicación de la Profepa, pero no se han precisado los lineamientos que deben seguir en su redacción, mientras que en las conferencias de prensa no existe valor agregado pues los reporteros no reciben material de apoyo que les permita comprender el contexto de la información y hacer notas más claras y precisas.

En lo relativo a los estados, por lo general la mayor parte de información emitida por comunicación social de la Profepa corresponde a actividades que realizan las delegaciones estatales; no obstante lo anterior sólo 10% de las delegaciones cuenta con una oficina de prensa como tal, mientras que en el resto de las representaciones estatales las relaciones con los medios la lleva a cabo directamente el delegado o a través de la oficina de quejas.

Con el fin de cubrir dicha carencia a partir del segundo semestre de 2011 la Subdirección de Información creó una oficina de enlace con las delegaciones para trabajar coordinadamente con los titulares a fin de incrementar el número de impactos en la prensa nacional y regional, para ello se les solicitó enviar información importante para la elaboración de boletines de prensa, mismos que serían remitidos de manera simultánea a los medios estatales donde se ubica la delegación, y nacionales; sin embargo sólo unos cuantos delegados respondieron al llamado, y la mayoría sigue manejándose de manera autónoma.

Por otro lado, al igual que la mayoría de las dependencias e instituciones públicas del gobierno, la página web de la Profepa es un sitio donde se da a conocer la misión, visión, objetivos generales y el trabajo que realiza. En dicha página también se puede encontrar la historia de la dependencia, los fundamentos legales que le dieron origen, su estructura, un directorio de funcionarios, temas prioritarios de la dependencia y boletines de prensa de los últimos años.

Frecuentemente se actualiza la información de los programas que realiza la dependencia y los boletines de prensa; en ocasiones se publican transcripciones de entrevistas radiofónicas y televisivas, aunque se desconoce cuáles son los parámetros que determinan su publicación, pero institucionalmente le corresponde al director decidir. La página web está en español e inglés, aunque esta última versión tiene menos información que la primera. También hay un espacio para comunicación social, ahí se encuentran los mismos boletines de la página de inicio y además de un histórico. Los alcances e importancia de la información en Internet no han sido evaluados por la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación social.

La información publicada en la red es la misma que se proporciona a los medios de información: limitada y cerrada. No obstante las grandes posibilidades de comunicación que brinda Internet se mantiene una información intrascendente que no propicia el debate, ni siquiera se encuentra el punto de vista de la dependencia sobre ciertos temas coyunturales y la información que se maneja es escueta, a pesar de existir investigaciones y documentos oficiales de trascendencia.

Por todo ello para las personas que consultan el sitio web en busca de información ambiental, la página de la Profepa no es sitio ideal, pese a que la Procuraduría por sí misma genera información valiosa que merece ser difundida. Ahora, si bien es cierto que algunos programas o temas deben tener publicación limitada, hay

otros que pueden difundirse, aquellos que son considerados pertinentes en el contexto político y ambiental, y ser llevado al conocimiento de la opinión pública.

Un caso importante sería el desarrollo turístico que se pretende hacer cerca de Cabo Pulmo, en Baja California Sur y que ha levantado protestas de los grupos ecologistas que alertan sobre el daño ambiental que provocaría a esta zona, conocida como el acuario del mundo; el asunto ha llegado a organismos internacionales y medios de comunicación nacionales y extranjeros, hasta el momento la Profepa no ha dado su punto de vista.

Otro caso son las pruebas que hace la empresa Monsanto con maíz transgénico, mismo que ha causado el malestar de organismos representes de campesinos, así como de ambientalistas. También está el tema de la saturación de cuartos de hotel en la zona turística de Cancún, Quintana Roo, pero en ninguno de los casos ha quedado claro el punto de vista de la dependencia como integrante del gobierno federal, mientras la oficina de comunicación social asume una acción totalmente pasiva por lo cual resulta paradójico que en la era de la información lo que oculte la Procuraduría sea precisamente eso, la información.

De esta manera si los mexicanos quieren estar bien informados sobre la situación ambiental que guarda su país se ven en la necesidad de consultar los sitios en Internet, nacionales y extranjeros, de organizaciones no gubernamentales ambientalistas, universidades e institutos de investigación donde pueden encontrar información sencilla y clara de lo que pasa en México en materia de

deforestación, tráfico ilegal de flora y fauna en peligro de extinción, contaminación de ríos y lagunas y riqueza marítima, entre otras más; lo cual lejos de favorecer a la dependencia crea desconfianza y daña su imagen.

La Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social no ha incluido al Internet, concretamente a las redes sociales, como una alternativa directa de comunicación para llegar a un mayor número de audiencias y a su vez conocer sus puntos de vista y las ventajas que dan éstas para plantear los objetivos sobre los que se quiere comunicar y donde se desea influir. Tampoco ha contemplado a dichas redes como una alternativa para colocar información en medios que ven en la red una fuente más de noticias.

Las redes sociales constituyen el medio ideal para atender directamente las demandas informativas de las audiencias sin la intermediación de la prensa. Desafortunadamente, hasta ahora la presencia de la Profepa en esta alternativa comunicativa, concretamente *twitter*, sólo se es para difundir información de los boletines de prensa. El titular de la oficina no ha tomado en cuenta que la condición de la comunicación horizontal que caracteriza a la redes no es la misma que se da con los medios tradicionales donde los boletines de prensa pueden ser manipulados o maquillados, aquí es de manera directa, tal cual.

La incursión de la Profepa en las redes se concreta a poner el boletín y olvidarse del asunto; no abre la discusión, ni aborda temas de interés para atraer la atención de posibles seguidores, lo cual se debe a que no se observan a las redes

sociales como medios de información y por lo tanto no se han determinado los criterios de difusión que debe regir en éstas y en la página web.

La información que produce comunicación social de la Procuraduría, como el resto de las oficinas de prensa de la administración pública, se considera el punto de vista oficial respecto de la agenda de medio ambiente, pero debido a la poca trascendencia de los asuntos que maneja en pocas ocasiones se difunde. Es tal la oficialización de su trabajo se asemeja al de una oficialía de partes: recibe, registra y remite.

Como se mencionó anteriormente, el principal producto de la dependencia para dar a conocer sus actividades a los medios es el boletín de prensa, el cual no va más allá de las declaraciones u opiniones de los funcionarios, acciones de los inspectores, cifras estadísticas y posturas triunfalistas que poco o nada dicen del trabajo de la Profepa.

Los boletines de prensa no contienen información amplia ni de interés nacional e internacional que sienta las bases para la formación de una opinión pública sobre cuestiones ambientales, debido al burocratismo informativo que durante años ha caracterizado a la oficina de prensa lo que ha propiciado el desinterés y poca credibilidad de la información proveniente de la institución.

4.3. LA POLITICA DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Las oficinas de comunicación social constituyen una herramienta importante del gobierno para mantener y acrecentar su legitimidad ante la sociedad. Los nuevos tiempos políticos y los avances tecnológicos demandan comunicadores gubernamentales profesionales, que dejen a un lado la improvisación y conviertan esas áreas en verdaderas fuentes de información que faciliten a la prensa y al público en general, el acceso a los datos generados por la actividad gubernamental

Precisamente, a raíz de avance y desarrollo tecnológico los medios han modificado el manejo de la información y hoy cuentan con más libertad con la cual cada medio es libre de transmitir sus contenidos, en tanto que la población, gracias al Internet, tiene hoy facilidad para acceder a la información que hasta hace unos años atrás era exclusiva de la prensa. No obstante dichos cambios, las oficinas de prensa gubernamentales trabajan igual que hace 30 años, esto es obstaculizando el acceso a la información. Se caracterizan por ser amables y accesibles cuando el periodista se interesa por el tema que la dependencia quiere dar a conocer pero la situación cambia cuando la solicitud afecta los intereses de la misma, entonces se convierten en el más grande obstáculo para obtener la información.

La Dirección de Atención Ciudadana y Comunicación Social de la Profepa no es ajena a esta práctica sobre todo cuando la dependencia está implicada en una

noticia negativa, por lo cual no existe una posición de apertura y simplemente se evita el manejo de malas noticias. Se debe contar con una política de comunicación que defina las acciones a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo sobre los temas del día a día, los coyunturales y los que están orientados a lograr el posicionamiento de la dependencia, lo cual no existe

Ello porque la Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social no cuenta con un plan estratégico que incluya la matriz FODA y contemple el análisis del trabajo realizado en los últimos años, los resultados obtenidos y luego, a partir de ahí definir los nuevos rumbos, los objetivos, las estrategias y planes de acción que se seguirán para cumplir con lo establecido.

Las estrategias de comunicación social se sostienen en el boletín y la entrevista, que si bien dan la nota, no dan la información, entendiendo este último concepto como una explicación detallada del evento, esto es una explicación de las razones que se tomaron en cuenta para llevar a cabo determinada acción o situación. Ello implica salirse de la inmediatez del boletín para transmitir información de valor que sirva al público, a las audiencias que están ávidas de conocimiento.

Debe remarcar que no se trata de eliminar los boletines sino de buscar otros medios alternativos para dar una información más detallada sobre el tema, como por ejemplo una revista o gaceta donde se publiquen textos más pormenorizados,

y que podría ser de gran utilidad, al tiempo de servir como instrumentos de difusión y promoción de la Profepa.

Sin embargo no se puede llevar a cabo un cambio en la oferta informativa si se carece de un plan, si se desconoce el rumbo y por lo tanto su finalidad.

4.4. DIAGNOSTICO SITUACIONAL DE LA DIRECCION DE VINCULACION CIUDADANA Y COMUNICACIÓN SOCIAL

Para desarrollar la fase del diagnostico se utilizará la matriz FODA (término que se conforma de las palabra Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) que es una herramienta analítica de múltiple aplicación. El análisis FODA consta de dos partes: una interna y otra externa cuyo objetivo es realizar un diagnóstico sencillo y claro de la situación en que se encuentra la dependencia o área de análisis y tomar las medidas convenientes para mejorar su operatividad.

La parte interna de fortalezas y debilidades corresponde a aspectos o eventos propios donde la empresa o área tiene control. En el análisis interno las preguntas que se deben responder son: ¿Cuáles son aquellos aspectos, eventos, situaciones que permiten (fortalezas) u obstaculizan (debilidades) el cumplimiento de la misión de la empresa o área de la misma?

Las fortalezas corresponden a lo que la institución o empresa tiene; activos materiales o individuales, tangibles e intangibles, creados o inducidos, es decir lo que hay dentro de la organización y que además de funcionar, funciona bien. Son

las capacidades por los que la organización tiene una posición privilegiada frente a sus competidores, mientras que las debilidades corresponden a lo que se tiene y no funciona, funciona mal o bien, a lo que se carece como factores que provocan una posición desfavorable.

Por su parte las oportunidades son todos aquellos aspectos que se pueden hacer para influir, aumentar o diversificar las opciones organizacionales de acuerdo a mi fortaleza, esto es que la oportunidad que se tiene esté dirigida al exterior y que permite tener ventajas competitivas.

Las amenazas se refieren, por su parte, a lo que proviene del entorno y no tengo control, pero que incide, tiene influencia o afecta a mis debilidades

En resumen, las oportunidades son aquellos recursos que se pueden aprovechar para hacer posible el logro de los objetivos, en tanto que las amenazas corresponden a factores externos que dificultan alcanzar altos niveles de desempeño.

La identificación de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas es considerada como una herramienta esencial que provee los instrumentos necesarios para el proceso de la planeación estratégica, ya que proporciona la información necesaria para la implementación de acciones y medidas correctivas y consecuentemente, la generación de mejores proyectos para el progreso

FODA de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y de Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones apoyadas en la Ley 2. Conocimiento y experiencia del Procurador en el sector ambiental 3. Apertura a dar información los medios de comunicación. 4. Personal con experiencia en medios en la oficina de comunicación social 5. Delegaciones en cada uno de los estados 6. Posicionamiento de la institución en el interior de país 7. Capacitación permanente a empleados administrativos y de campo 8. Funcionarios con conocimientos en temas de medio ambiente 9. Fomento de la denuncia 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Carencia de plan de comunicación social conforme al Plan Nacional de Desarrollo 2. Subordinación a la Semarnat 3. Presupuesto insuficiente 4. Déficit de inspectores para vigilar cumplimiento de autorizaciones dadas por Semarnat 5. Instalaciones insuficientes para el resguardo de fauna decomisada 6. Carencia de inspectores para vigilar recursos naturales e inspeccionar empresas 7. Rezago de procesos administrativos y legales

<p>ciudadana</p> <p>10. Atribuciones para llevar a cabo acciones de inspección y vigilancia</p> <p>11. Integrante de organismos ambientales internacionales.</p> <p>12. Identidad institucional, servicio y gestión del conocimiento.</p> <p>13. Redes telefónicas de intercomunicación con todas las delegaciones</p> <p>14. Coadyuvancia con el Ministerio Público de la Federación en la denuncia y acciones judiciales para reparación de daño al medio ambiente</p> <p>15. Coordinación con otras dependencias públicas de los tres niveles de gobierno en materia de protección ambiental</p> <p>16. Aceptación de las empresas a la aplicación de instrumentos de cumplimiento voluntario de la ley</p>	<p>8. Carencia de planes y programas de comunicación externa e interna</p> <p>9. Carencia de suficiente personal de carrera en toda la dependencia, incluyendo a comunicación social</p> <p>10. Sueldos bajos y carencia de estímulos</p> <p>11. Carencia de adecuada imagen institucional</p> <p>12. Falta de apoyo económico a los ejidatarios que participan en la red de vigilancia</p> <p>13. Actividades de prensa y comunicación social sujetas la Dirección de Comunicación Social de Semarnat</p> <p>14. No hay seguimiento a la información que sobre la Profepa y el medio ambiente publica la prensa extranjera</p> <p>15. Rechazo a transparentar la</p>
--	---

<p>como certificación ambiental, auditoria voluntaria y otras.</p> <p>17. Revista digital de comunicación interna</p> <p>18. Acceso a la red de monitoreo ambiental de la Semarnat</p> <p>19. Servicio de monitoreo de medios realizado por una empresa privada</p> <p>20. Seguimiento del Procurador al monitoreo interno de medios estatales</p> <p>21. Acceso al satélite de la Semarnat</p> <p>22. Pagina web sobre acciones de la institución</p> <p>23. Departamento de diseño gráfico</p> <p>24. Promoción de la educación ambiental entre la niñez (concurso infantil y página infantil)</p> <p>25. Estabilidad laboral</p> <p>26. Espacio físico confortable y</p>	<p>información ante el IFAI</p> <p>16. Desinterés a la información y declaraciones de las ONG ambientales</p> <p>17. Tibieza en la aplicación de la Ley a Pemex, principal contaminador</p> <p>18. Trato preferencia al ciertos medios de comunicación</p> <p>19. Oficinas de Prensa alejada de zona donde los reporteros realizan sus actividades</p> <p>20. No existe cabildeo con los reporteros</p> <p>21. Falta de personal especializado en análisis de la información</p> <p>22. No hay trabajo de equipo en comunicación social</p> <p>23. Las delegaciones carecen de personal y oficina de prensa</p> <p>24. Se carece de oficina de dedicada a la publicidad</p>
---	---

<p>amplio</p> <p>27. Promoción de la equidad de género</p>	<p>25. Portal en internet sin material atractivo y necesario para los requerimientos de sus navegantes</p> <p>26. Falta de liderazgo en áreas clave de difusión</p> <p>27. Limitado acercamiento con las organizaciones ambientalistas</p> <p>28. No hay capacitación en mediatraining</p> <p>29. Trabajo rutinario. Se mantienen los mismos esquemas de su inicio</p> <p>30. No hay trabajo de equipo, se fomenta el individualismo</p> <p>31. Error en la elección de medios y productos para las campañas de propaganda</p>
<p>OPORTUNIDADES</p>	<p>AMENAZAS</p>
<p>1. Elaborar un plan estratégico de</p>	<p>1. Desinterés de la prensa nacional</p>

<p>comunicación social (externo e interno)</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Retabulación de los salarios 3. Página web con mayor información y análisis sobre temas ambientales. 4. Creación de un departamento dedicado a la publicidad y propaganda. 5. Uso del tiempo oficial en TV para promover a la dependencia. 6. Reorientar los mensajes y artículos utilizados para las campañas de comunicación 7. Mayor interacción de la dependencia en las redes sociales. 8. Evaluación semanal de la información publicada en los medios para establecer la agenda de la semana 9. Fomento al Servicio Profesional de Carrera. 	<p>a la información ambiental y ofertada por al Profepa.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Dependencia de las otras procuradurías para la realización de operativos 3. Desconocimiento de la población de la Ley Ambiental. 4. Rechazo de la cabeza de sector a la autonomía de la Profepa. 5. El cambio de política de Semarnat por nueva administración sexenal. 6. Designación de Procurador por compromisos políticos y no por conocimientos ambientales. 7. Bandas delincuenciales dedicadas a la tala clandestina y comercio de fauna en peligro de extinción. 8. Amenaza de muerte y secuestro a integrantes de grupos ambientalistas 9. Relación del narcotráfico con la
---	--

<p>10. Acercamiento con grupos ambientalistas (monitoreo en programas de aprovechamiento y conservación de flora y fauna</p> <p>11. Trabajo de cabildeo con reporteros, editores, jefes de información de las diferentes secciones de periódico para reorientar los boletines</p> <p>12. Edición de revistas digitales con información sobre el sector ambiental</p> <p>13. Capacitación al personal de delegaciones en redacción periodística y manejo de medios</p> <p>14. Elaboración de documentos de divulgación sobre las actividades que hace la institución</p> <p>15. Creación de planes y programas de comunicación interna horizontal y vertical</p> <p>16. Firma de convenio con Inegi para el uso de su red digital para el</p>	<p>tala y comercialización de fauna protegida.</p> <p>10. Usos y costumbres de los habitantes de poblados cercanos a zonas naturales o protegidas</p> <p>11. Extrema pobreza de la población rural</p> <p>12. Rechazo de los pobladores que viven en zonas naturales para integrarse a programas laborales y dejar de vender fauna y flora.</p> <p>13. Intereses económicos y políticos para la construcción de desarrollo turísticos</p> <p>14. Carencia de abogados especializados en derecho y gestión ambiental</p> <p>15. Corrupción en aduanas</p> <p>16. Carencia de cultura ambiental entre la población</p> <p>17. Política gubernamental que privilegia la economía sobre el</p>
--	--

<p>monitoreo de regiones prioritarias</p> <p>17. Ejecución de una política de información y de comunicación</p> <p>18. Agilizar tiempo de respuesta de las denuncias ciudadanas</p> <p>19. Videoconferencias de prensa vía satélite</p> <p>20. Cursos para reporteros de gestión y legislación ambiental</p> <p>21. Atención a la prensa extranjera</p> <p>22. Uso de intranet para el monitoreo continuo y estratégico de inquietudes, opiniones y sugerencias de los empleados</p> <p>23. Carpeta informativa de acuerdo al contenido de la información</p> <p>24. Fomentar la integración y el trabajo de equipo</p>	<p>medio ambiente</p> <p>18. Las dos empresas paraestatales son las principales contaminadoras</p> <p>19. Incipiente industria del reciclaje</p> <p>20. Oposición de grupos empresariales a legislaciones ambientales</p> <p>21. Sanciones mínimas para los delitos de daño al medio ambiente</p> <p>22. Contradicciones con la Conagua en materia de aguas residuales</p> <p>23. Carencia de educación ambiental</p> <p>24. Cambios constantes de autoridades y equipos de trabajo institucional</p>
---	---

5. MONITOREO

Dentro de las oficinas de comunicación social de la administración pública de México se lleva a cabo una tarea que consiste en “medir el pulso” del sentir de la opinión pública mediante la evaluación cualitativa y cuantitativa de la información relacionada con las actividades y logros de los integrantes del sector público, la cual se realiza por medio del monitoreo que es una observación del curso de las noticias publicadas en medios de información nacionales y extranjeros sobre determinada dependencia y el titular de la misma. Cada institución debe hacer un seguimiento específico a través de sus oficinas de prensa de lo que se publica.

El trabajo fundamental tiene el propósito de evaluar la imagen del funcionario en turno, en teoría esta actividad implica: 1) recopilación de la información 2) análisis de la palabra y términos y 3) tarjetas, síntesis, resúmenes y pequeños ensayos evaluatorios que el departamento de comunicación social debe entregar a su jefe o director del área para que éste lleve a cabo medidas preventivas o evalúe un manejo de crisis o control de daños.

En términos generales se puede señalar que el monitoreo en las oficinas de comunicación social es la observación constante del curso de la información difundida en los medios de acuerdo a un dato o factor determinado que se toma como necesario para analizar o valorar una situación y detectar ciertas anomalías.

En la Profepa la Jefatura de Comunicación Social es la responsable de monitorear y analizar la información que sobre la dependencia y el sector ambiental se publica diariamente en los medios impresos (periódicos y revistas) que circulan en la ciudad de México y en provincia; la revisión también incluye medios electrónico (radio, televisión e Internet).

El “producto” de salida mas recurrente es la llamada síntesis informativa que es una herramienta de comunicación interna que se envía al Procurador, Subprocuradores, Delegados, Directores Generales y de Área, Jefes de Oficina y personal de enlace. La carpeta se integra con resúmenes informativos de notas, artículos, editoriales, reportajes, comentarios, entre otros géneros, en los que se menciona a la Procuraduría y al resto de las dependencias que forman parte del sector ambiental, además de notas de carácter político.

El objetivo principal de la síntesis informativa es mantener informados al titular de la dependencia y a sus principales colaboradores sobre lo que se publica de la Profepa en los medios, para que, en caso de requerirse, dar seguimiento o respuesta a la información, es decir, el uso de la evaluación es para atender temas informativos coyunturales, asuntos de corto plazo por lo cual no se utiliza para la planeación de la política de comunicación social.

5.1. MEDIOS MONITOREADOS

Actualmente, la carpeta informativa se integra con la revisión y análisis de los siguientes medios: Veintidos periódicos de circulación nacional, los principales son: El Universal, Reforma, Milenio, La Jornada, Excélsior, La Crónica, El Sol de México, El Financiero, El Economista y La Razón, noticieros radiofónicos transmitidos en: Radio Fórmula, IMER, Grupo Radio Mil, Radio Red, Formato 21, Grupo Imagen, MVS radio, Grupo Acir, W Radio, Radio ABC, 88.1, La 69 y Radio 13 y televisivos transmitidos por el Grupo Televisa (canales 2, 4, 9) Grupo Azteca (canales 13, 7, 40) y los canales 28, 11, 22 y 32 así como Milenio TV.

Otras publicaciones analizadas son las agencias informativas y los periódicos estatales con mayor circulación mismos que se consultan en sus respectivas páginas de Internet; sin embargo y no obstante que las Organizaciones no Gubernamentales ambientales editan revistas donde publican sus investigaciones o puntos de vista sobre las acciones de las dependencias del sector, no se toman en cuenta en el monitoreo a pesar de ser éstos grupos los principales críticos de la política ambiental que se sigue en el país. Como se mencionó anteriormente, la selección de los medios se hace de acuerdo a su tiraje e influencia en los círculos políticos. La única revista de tipo ambientalista que se monitorea es National Geographic.

A partir de dicho monitoreo se realizan cinco cortes o ediciones diariamente, que corresponden a: avance informativo (6:30 de la mañana); síntesis matutina (8:00

de la mañana); corte informativo de mediodía (12:30 de la tarde); corte informativo vespertino (6 de la tarde); y corte informativo nocturno (10 de la noche); la información de las ocho de la mañana se entrega, a través de una síntesis ejecutiva, a aproximadamente 150 personas, de diferentes áreas y niveles. Los cortes informativos se les hacen llegar exclusivamente al Procurador, Subprocuradores y Director de Comunicación Social.

5.2. MONITOREO INTERNO

Debido a que la información publicada en los medios de circulación nacional la suministra una empresa privada, el trabajo del personal que labora en el área se orientó, principalmente, a la revisión de las páginas on line de los periódicos y agencias informativas de los estados, con lo que la cobertura se amplió.

Lo anterior permitió que la información de los medios estatales se convirtiera en un referente de la actividad que se realiza en las delegaciones. El monitoreo de la prensa regional permite al Procurador enterarse de las acciones y declaraciones que hacen los delegados y en caso de requerirse tomar las medidas pertinentes. En varias ocasiones, luego de leer la carpeta el titular de la Procuraduría ha dado instrucciones para el seguimiento, aclaración o precisión a la información publicada ya sean declaraciones del delegado o de terceros.

La revisión de periódicos estatales ha sido determinante en la realización de operativos contra la tala, la comercialización de fauna protegida o inspecciones a

empresas por contaminación del medio ambiente pues en el resumen informativo se incluyen denuncias de los ciudadanos y de grupos ambientalistas, lo que ha propiciado un mayor acercamiento entre las oficinas centrales y las delegaciones.

En el caso del monitoreo "on line" el procedimiento consiste en ingresar a la página web de los periódicos, donde lo primero que se revisa son las primeras planas de las ediciones impresas para conocer si se publicó información relacionada con la Profepa. De ser así se envía una copia de la página y un resumen de la información al Procurador y al Director de Comunicación Social. Si la nota está en interiores el extracto se integra a la sección de medios de provincia.

Sin embargo la revisión de los medios on line enfrenta algunas limitantes, una de ellas es la negativa de la Dirección de Informática de la Procuraduría para abrir totalmente el servidor de Internet, por lo menos de 5 a 7 de la mañana, para facilitar el acceso a los sitios web de periódicos estatales, pues debido a los candados instalados, como medida para evitar ataques de hackers o virus, no se puede entrar a las páginas electrónicas de algunos diarios.

Otra limitación son los propios medios pues algunos permiten el acceso a sus ediciones del día después de las 12:00 horas, otros sólo a sus suscriptores, lo cual da como resultado un monitoreo estatal incompleto y poco confiable, pues no se conoce con certeza en cuántos y cuáles medios se publica información de la Procuraduría.

Como se comentó anteriormente las notas que aparecen en los periódicos de provincia se integran a la síntesis y a los cortes informativos; si a consideración del director de comunicación social alguna de las notas puede ser de interés para la prensa se busca más información y se elabora un boletín para ser distribuido en los medios de información localizados en la Ciudad de México.

En los últimos cuatro años el análisis de los medios ha registrado cambios importantes a fin de hacerlo una herramienta útil y oportuna que permita a Comunicación Social tener una capacidad de respuesta más rápida. Entre las modificaciones están:

La reducción de dos horas en el horario de entrega de la síntesis matinal, el cual pasó de las 10:00 a las 8:00.

El monitoreo de los medios de provincia se hace directamente de los sitios web de cada medio, aunque anteriormente se tomaba de los resúmenes informativos que la coordinación de comunicación social de la Semarnat envía a las dependencias del sector.

Por otro lado debe mencionarse que el número de ediciones informativas aumentó pues inicialmente sólo se elaboraba la síntesis matutina, lo cual hacía que la información de provincia se integrara a la carpeta hasta el día siguiente, 24 horas después de su publicación y en ciertas ocasiones llegó a ser hasta 48 horas. Esta

misma situación se presentaba con las notas de radio y televisión lo cual resulta inexplicable pues en ese momento se contaba con el servicio de una empresa especializada en monitoreo de medios electrónicos que transmitía los contenidos en el momento que se producía, pero el área responsable de elaborar el resumen informativo únicamente laboraba en la mañana, esta situación no era funcional.

Actualmente la información de radio, televisión, agencias e Internet se integra a los cortes informativos y cuando el caso lo amerita se envía inmediatamente al Director de Comunicación Social.

5.3. MONITOREO EXTERNO

Ante la carencia equipo y de personal que revise los medios impresos y monitoree los noticiarios de radio y televisión se determinó contratar los servicios de una empresa especializada, la cual se encarga de suministrar, a través de un sitio web, información de la Profepa y de los sectores económico y político que se publica en periódicos de circulación nacional, revistas semanales y mensuales además de programas y noticieros que se transmiten en las principales cadenas de radio y televisión.

Entre otros servicios que ofrece están alertas informativas de cuestiones ambientales, económicas y políticas; versiones estenográficas de las entrevistas realizadas y participaciones de los funcionarios de la Procuraduría en noticieros de radio y televisión, así como audios y videos. En algunas ocasiones las

transcripciones se utilizan para la elaboración de boletines informativos, en tanto que los videos se suben a la página web de la Procuraduría.

5.4. LA SINTESIS INFORMATIVA

De los cinco productos informativos que se entregan, la Síntesis Matutina es la más importante y su contenido es mayor en relación con los cortes, la cual se edita en dos presentaciones: impresa y electrónica. La primera se envía al procurador, subprocuradores y director de vinculación ciudadana, la segunda al resto de los funcionarios.

En este documento se concentran las notas que se recabaron en el monitoreo interno y externo cuyo contenido se agrupa de la siguiente manera:

- 1) Las notas principales de los diarios de circulación nacional.
- 2) Información de la Profepa en los periódicos de circulación nacional: incluye menciones y declaraciones del procurador, subprocuradores, delegados y otros funcionarios, así como de terceros cuando involucren a la dependencia
- 3) Información de la Procuraduría en medios electrónicos: radio, televisión, sitios web y agencia de noticias.
- 4) Notas relevantes del sector ambiental, publicadas en medios escritos y electrónicos.

5) Resumen de las notas de las actividades de la dependencia y de los delegados publicadas en los periódicos estatales.

6) Columnas políticas de trascendidos de cinco periódicos de circulación nacional

7) Información general

De los diferentes medios de comunicación monitoreados, la prensa escrita concentra el mayor número de notas. La presentación la información se hace de acuerdo a la importancia –por su tiraje- o influencia del medio, por lo cual las provenientes del periódico Reforma encabezan el documento, mientras en segundo lugar están las del Universal y le siguen las de Milenio, la Jornada, Excelsior, La Crónica, El Sol de México y la Razón; el resto de los medios no tiene orden.

En el apartado del sector ambiental se incluyen las que conciernen a la Secretaría del Mejoramiento del Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y su titular; a la Comisión Nacional del Agua (Conagua); a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y a la Comisión Nacional Forestal (Conafor); así como las actividades que los gobiernos estatales, del Distrito Federal, empresas públicas y privadas y población en general realizan en el marco de la jurisdicción federal y que pueda incidir en el medio ambiente y en la flora y la fauna que está peligro de extinción.

A pesar de la importancia que la información del medio ambiente tiene para la prensa internacional y que la Profepa forma parte de organismos multilaterales vinculados con el cuidado y preservación del medio ambiente y su fauna, no se monitorean los medios extranjeros, por lo tanto se desconoce cuál es la visión que la prensa foránea tiene sobre la Profepa y sus actividades, así como de las entidades gubernamentales dedicadas a la preservación del hábitat natural.

Esta situación es incomprensible e ilógica toda vez que existen los medios electrónicos para acceder a las páginas web de la prensa de extranjera, pero hasta ahora los directores de comunicación social no han manifestado interés por conocer que dicen de la Profepa los corresponsales foráneos y la apreciación de la comunidad internacional sobre el trabajo que realiza la dependencia.

En la actualidad las redes sociales son cada vez más importantes en la comunicación de las dependencias gubernamentales, pues a través de éstas se puede informar directamente a las audiencias de las actividades que realiza la institución y al mismo tiempo conocer, sin intermediarios, sus opiniones y punto de vista, lo que se refleja en una mejor comunicación. Sin embargo hasta hoy la oficina de prensa de la Procuraduría no ha contemplado dar seguimiento a los comentarios e información que sobre la institución se dice en las redes sociales.

La información incluida en las síntesis informativas de mediodía, vespertina y nocturna corresponde a las notas que medios estatales y nacionales tienen en sus páginas electrónicas, además de alertas informativas de última hora, si son

trascendentes se envían inmediatamente al titular de la dependencia y al de comunicación social.

Hasta ahora para la dirección de comunicación social la síntesis es sólo un recuento numérico y resumen informativo de lo que publican los medios de los funcionarios y sus actividades, por lo que se toma sólo para “ver cómo nos trataron los medios” y atender “bomberazos” informativos y no se visualiza como una herramienta para evaluar la estrategia de comunicación, prevenir situaciones de crisis, establecer la agenda informativa y hacer recomendaciones a las delegaciones.

Por otra parte, debido a que no existe una comunicación efectiva entre la oficina de Comunicación Social y el área del Procurador, se desconocen las fechas y lugares a los que sale de gira el titular de la dependencia, lo que impide la elaboración de carpetas informativas analíticas de pre y post gira. La primera con la información relacionada con la Profepa y el medio ambiente publicada en los periódicos y medios electrónicos de la entidad una semana antes de la fecha de salida, lo que permitiría tener un panorama amplio de los acontecimientos del lugar y diseñar estrategias de comunicación de acuerdo a las necesidades de la entidad; en tanto que el contenido de la segunda carpeta sería lo que publicaron los medios de su visita y una evaluación de la imagen institucional generada.

5.5. CRITERIOS DE MONITOREO

Como se comentó anteriormente no existe una política que indique la línea a seguir en la selección de las notas publicadas, lo cual ha hecho que el proceso se convierta en un acto mecánico de copiar y pegar, esto se traduce en un trabajo simple carente de valor agregado pues no se realiza análisis de contenido ni se comenta la ubicación de la nota, qué dice, cómo lo dice, quién lo dice y en qué contexto y cuáles son las notas que están al lado, arriba y abajo.

Si a la falta de lineamientos se agrega la carencia de personal capacitado la situación se complica, pues no es posible saber qué se dice entre líneas si no se tienen conocimientos mínimos sobre análisis y definidas las actividades de la Profepa así como una guía que explique de qué manera se puede analizar y explicar en un resumen los temas coyunturales en los que la Procuraduría es protagonistas y a qué géneros periodísticos pertenece la información, por citar algunos ejemplos.

Tampoco se menciona si la nota genera oportunidades, si es necesario estar pendiente de su evolución de la información, si se trata de un foco rojo o conflicto que pueda causar crisis a la institución o al titular de la misma pues no se elabora un análisis preventivo diario.

El reporte de las noticias que se publican en los periódicos no incluye una presentación sobre la manera en que cada periódico o medio electrónico

presenta la información, y tampoco hay evaluaciones diarias que mencionen si las notas son positivas, negativas o neutras, esto se deja para el reporte mensual, lo cual no es operativo no funcional.

La revisión se limita única y exclusivamente a detectar información de la Profepa ya sea como tema principal o como sólo mención, sin incluir comentarios de la trascendencia o impacto de la información.

En lo que se refiere al monitoreo de radio y televisión se hace un resumen de la nota transmitida pero no se informa del tiempo de duración ni los niveles de audiencia tampoco si se trata de nota informativa o reportajes por lo cual se desconoce la cobertura que dan los espacios informativos y, al mismo tiempo imposibilita tener un visión diaria y semanal de los alcances de la difusión y los temas de mayor interés y cobertura.

No se elabora tampoco un documento de proyección enfocado a identificar los asuntos que estarán en la agenda de los medios el día siguiente; no obstante que los temas transmitidos en los principales noticieros de radio y televisión vespertinos y nocturnos los cuales generalmente marcan la tendencia informativa que se seguirá unas horas después.

En cuanto a las conferencias de prensa, en la síntesis no se hace una evaluación del tratamiento u orientación que cada medio le da a la información lo cual no

permite observar y diferenciar el interés informativo cada medio y reportero y planear entrevistas sobre temas de su interés.

5.6. ANALISIS DE LA INFORMACION

El análisis mediático que actualmente se realiza sobre la institución y sus funcionarios es pobre, pues, ante la carencia de personal calificado, solamente contempla la cuestión cuantitativa, debido a ello no se realiza una evaluación sobre el tratamiento que la prensa, radio, televisión, agencias informativas e Internet hacen de la información relacionada con la institución, lo que impide hacer una evaluación de la estrategia que la dependencia sigue en materia de comunicación social.

Actualmente el diagnóstico que se realiza es mensual y exclusivamente cuantitativo y consiste en:

- Conteo del número de notas publicadas (en total y por medio) en prensa, radio, televisión, agencias e internet durante un mes.
- Evaluación de las notas: positivas, negativas y neutras. Esto se realiza de acuerdo a los criterios establecidos por el propio departamento. Las positivas son aquellas en las que mencionan positivamente el trabajo de la Profepa, las negativas donde se critican el trabajo de la institución y las neutras que corresponden sólo a menciones.
- Tamaño y costo de la publicación. De acuerdo con información proporcionada por la empresa especializada en monitoreo, se hace un

recuento en centímetros y tiempo de la información, así como el costo que tendría.

- Agrupación de los temas más importantes o atractivos para los periódicos según el número de notas publicadas

Como se puede observar el sistema de análisis utilizado no refleja la realidad pues se cuentan por igual las notas sin importar su tamaño, y su ubicación. No es lo mismo, ni tiene la misma trascendencia que la información ocupe las ocho columnas del periódico que se publique en páginas interiores aunque ocupe toda la plana; tampoco se puede contabilizar por igual una nota que tiene un aviso en la página principal del rotativo que aquella que está en la sección de breves. Esta misma lógica se aplica para la información que se localiza en la primera sección que aquella que se encuentra en la sección de sociales o deportes; aspectos que no se toman en consideración en el análisis y por lo tanto los resultados no corresponden a la realidad, tomar todas las notas por igual no da una visión correcta de la realidad y por lo tanto tampoco pueden servir como parámetro para sopesar la presencia de la Procuraduría en los medios.

Otra falla es que la evaluación no considera si la información es manejada por un columnista, un reportero, es parte de un reportaje o es una nota informativa. Ocasionalmente cuando se indica que el texto corresponde a un columnista o articulista no menciona el prestigio del autor y los conocimientos que tiene de la materia, lo cual hace la diferencia, pues los comentarios de los

especialistas en cuestiones ambientales son más reconocidos que los realizados por los que escriben de cuestiones económicas, generalmente los primeros hablan sobre acciones en pro o contra el ambiental, en tanto que los segundos apoyan los proyectos económicos.

Por lo que respecta a las notas correspondientes a los medios electrónicos (radio y televisión) no se dice si la información, si abrió el noticiario, fue parte del teaser, el tiempo que duro su transmisión, lo cual no permite que se hagan precisiones y evaluar las estrategias que se sigue con los medios.

No se contemplan tampoco en cuáles de los temas más importantes del mes la Profepa es protagonista, como tampoco se considera cuántas de las notas publicadas son originadas por la institución, ya entrevistas, operativos o boletines de prensa, y cuántas por terceros, a fin con conocer cuál es la participación que los productos informativos desarrollados por la institución tienen en el total de la difusión.

Para la dirección de comunicación social medir los resultados es sumamente importante, sin embargo se ha olvidado de fijar objetivos que permitan establecer metas e incluso superarlas y no se hace porque sencillamente no se ha desarrollado un plan de trabajo.

CONCLUSIONES

Este proyecto nació como resultado de la inquietud profesional de fortalecer el área de comunicación social de la Profepa y destacar la necesidad de contar con un plan de comunicación para alcanzar objetivos de corto, mediano y largo plazo.

La intención es que, de acuerdo con mi experiencia en el área de monitoreo, tomar el resultado del análisis de la información como punto de partida para implementar un plan de comunicación social de la Profepa, tomando en cuenta que la calidad de la información publicada en los medios es, entre otros aspectos, el producto final de la oficina de comunicación social, su razón de ser.

El objetivo académico de la investigación es evidenciar hasta donde la falta de planeación limita que la institución se posicione, por ello uno de los objetivos de esta investigación era realizar una evaluación crítica de la política de comunicación social que sigue y se buscaba además evidenciar algunas fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas de la Procuraduría en materia de comunicación social, partiendo del hecho de que actualmente todo órgano de gobierno debe entablar una estrecha colaboración con su entorno ciudadano y social para el buen logro de sus metas y objetivos.

Una de las primeras conclusiones obtenidas del análisis realizado sobre la política de comunicación social de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) expone que su Dirección de Vinculación Ciudadana y Comunicación Social sirve como puente entre la dependencia y los medios de comunicación para

difundir las actividades de la institución y su titular mediante una gestión de doble vía que aunque incluye nuevas tecnologías para facilitar su trabajo, éstas no han permeado en su forma de operación pues mantiene la misma estructura y operatividad desde su creación.

Para llevar a cabo sus funciones utiliza las mismas herramientas de hace 20 años, las cuales incluyen entrevistas, boletines y conferencias de prensa con resultados deficientes pues mientras la presencia de la Procuraduría y su titular en los medios es escasa, el posicionamiento de la imagen institucional prácticamente no existe y un amplio porcentaje de la población desconoce su existencia.

La situación anterior obedece a varios motivos, entre ellos la improvisación, falta de orientación y de planeación de las actividades que realiza esta oficina de prensa, la cual opera sin una línea precisa debido a que no se cuenta con un plan de comunicación que determine la política a seguir.

No obstante la situación anterior ninguno de los directores que han administrado esta oficina ha manifestado interés en hacerlo, lo anterior se explica porque la mayoría han sido periodistas con experiencia en la generación de noticias y manejo de medios pero no en comunicación organizacional, por lo cual carecen de conocimientos para desarrollar un plan estratégico que integre la información y la comunicación.

Tampoco en el área de comunicación social se cuenta con un manual de procedimientos que explique de manera detallada, clara y concisa las funciones

que tiene cada uno de los empleados y los resultados que debe registrar, por lo cual no hay un seguimiento operativo de sus funciones y se desconoce qué hace cada uno de ellos.

La falta de profesionalismo ha dado como resultado que la información suministrada a los medios tenga poca difusión toda vez que no se ha construido un protocolo básico para el envío de la información o para atender los requerimientos de los reporteros de “la fuente” con quienes además no se lleva a cabo la labor de cabildeo, no obstante que se reciben recursos para gastos de representación.

El interés de la oficina de prensa se orientado principalmente a un medio impreso al que se da trato preferencial lo que repercute en que el resto de los medios no manifieste interés en la información emitida por la dependencia, a lo cual se suma la poca importancia que la prensa en general (medios impresos y electrónicos) le da al tema del medio ambiente.

Durante la elaboración del presente trabajo se pudo constatar que si bien Comunicación Social de la Profepa cuenta con ciertas fortalezas; éstas no se han desarrollado debido a una serie de debilidades institucionales que tienen como origen la subordinación que por Ley esta dependencia tiene respecto a la Coordinación de Comunicación Social de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que además de limitar su trabajo le quita créditos pues muchas de sus actividades le son adjudicadas a la Semarnat, como cabeza de sector.

El trabajo de la oficina se caracteriza por utilizar el viejo y complejo aparato burocrático de usos y costumbres que por años ha operado en las áreas de comunicación social de la administración pública federal y que impide alternativas modernas, por lo cual los comunicados y boletines de prensa siguen orientándose a informar a la prensa y no a las audiencias y no existe interés en conocer si el mensaje llegó efectivamente al sector de la población al que estaba destinado, con lo cual el interés social queda rebasado por el político.

Tampoco se fomenta la difusión temática ambiental en los medios de comunicación, ni se promueven discusiones y cuestionamientos sobre temas prioritarios del medio ambiente, como es la realización de programas o eventos de participación ciudadana.

Debido a la forma operativa con que se trabaja no existe un control sobre la eficacia de la “estrategia” comunicativa y el análisis de la información es meramente cuantitativo y no cualitativo, lo que no refleja en realidad cuál es el tratamiento que los medios dan a la información relacionada con la Procuraduría.

El manejo improvisado del área informativa se intensifica más en las tareas relacionadas con la comunicación debido a que la oficina ha sido visualizada unilateralmente como un área dedicada exclusivamente a la información y se han dejado de lado las campañas de publicidad y propaganda, que se hacen para gastar la partida presupuestada año con año para ese fin y de esta manera evitar que el siguiente sea cancelada por no haberse ejercido, lo cual evidencia la

carencia de una estrategia que norme sus actividades en materia de comunicación social.

La estructura burocrática bajo la que opera la oficina impide que se fomente la innovación, la creatividad y el trabajo de equipo, por lo que cada área realiza sus actividades de manera individual y en forma desarticulada ya que no se promueve el intercambio de ideas y puntos de vista entre los integrantes y áreas de trabajo.

De acuerdo al análisis realizado se concluye que la deficiencia en comunicación que registra la Profepa se debe a la falta de una política adecuada y de liderazgo por parte de los directores de comunicación social quienes ocupan en el puesto por recomendación o por ser conocidos del Procurador en turno, más no por sus conocimientos, capacidades o experiencias en las especialidades de periodismo y comunicación, así como en cuestiones gerenciales orientadas al manejo de grupos.

Lo anterior debido a que mientras los mandos medios ingresan a la institución por el servicio profesional de carrera y deben acreditar exámenes relacionados con su profesión y sobre cuestiones gerenciales --además que una vez adentro están obligados a la capacitación constante-- los titulares de comunicación social ingresan directamente sin examen y por lo tanto sin la obligación de capacitarse, lo cual genera que sus aportaciones al área son mínimas e intrascendentes ya que siguen las mismas actividades de su antecesor y no hay una transformación de fondo ni de forma.

Sin embargo y no obstante las deficiencias anteriormente mencionadas la comunicación externa registra ciertos aciertos toda vez que la información relacionada con la Profepa en los medios impresos y electrónicos de cobertura nacional es mayor respecto a otras dependencias del sector ambiental que ejercen mayor presupuesto en materia de prensa y propaganda, como por ejemplo la Comisión Nacional de Áreas Protegidas y la Comisión Nacional Forestal.

A lo anterior se suma el hecho que el conocimiento y la experiencia del actual procurador en materia ambiental ha reducido los focos rojos en la información y prácticamente han desaparecido los ataques y críticas de los grupos ambientalistas que se registraban con el anterior titular.

Por otro lado, la presencia de la Profepa en los diversos estados del país, a través de las delegaciones, ha permitido que sus actividades sean ampliamente reconocidas y que la población confíe en su actuación gracias a la denuncia ciudadana que constituye un medio ideal para mantener contacto constante con la ciudadanía pues el denunciante está regularmente informado y de esta manera se contribuye a uno de los principales objetivos que tiene la Procuraduría, que es la impartición de justicia expedita en materia ambiental.

A ello se suma que la coordinación con otras dependencias públicas de los tres niveles de gobierno en materia de protección ambiental sea cada vez más constante y los resultados y su colaboración son ampliamente difundidos en los medios ya que las áreas de comunicación de las dependencias involucradas trabajan de manera coordinada. Además de que el interés por promover la

educación ambiental entre la población ha hecho que, no obstante los pocos recursos con los que se cuenta, se realicen acciones dedicadas a la participación de los infantes tanto de manera presencial como a través de la página de internet institucional.

La investigación realizada permite concluir la necesidad de contar con un plan de comunicación social que permita diseñar y ejecutar una serie de mecanismos que permitan realizar de manera más expedita y eficiente las tareas de la institución para posesionar y consolidar la imagen de la dependencia pues sin un esquema estratégico no será posible obtener resultados satisfactorios.

BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS

Ley de Conservación de Suelo y Agua, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de julio de 1946.

Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1971.

Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1982.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente -LGEEPA- publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Reformas y adiciones: 13 de diciembre de 1996.

Manual de Organización General de la Profepa, Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional, Profepa, México, Diciembre 2007, pp. 161

Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2003, última reforma 24 de agosto de 2009.

Reglamento Interior de la SAGARPA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 2001

Secretaría de Gobernación. Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias de los programas y campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación jueves 30 de diciembre de 2010

LIBROS, PUBLICACIONES Y ESTUDIOS

Alatorre, Adriana “*Pierde Profepa 70% de litigios*” (en línea), Reforma.com, 30 de mayo 2009, Dirección URL: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/501/1001028/?Param=4&PlazaConsulta=reforma&EsCobertura=false&DirCobertura=&TipoCob=0>, (consulta 10 de julio 2011)

Alfie, C Miriam, *Las redes de movimientos ambientalistas: ¿solución frente al riesgo?* El Cotidiano núm. 107, México, División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, Azcapotzalco, mayo-junio 2001, pp. 410

Baena, Paz Guillermina/ Montero Sergio. Tesis en 30 días. Editores Unidos Mexicanos. México 1986, pp 127

Barcelata, Chávez Hilario, “*Desarrollo industrial y dependencia económica en México. 1940-1970*” Capítulo III (en línea) 179p, México, Edumex, 2008, URL: www.eumed.net/libros/2008b/384/ (consulta: 10 de abril 2011)

Carmona, María del Carmen, “*Análisis General de la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, (en línea) Boletín de Derecho Comparado, Núm. 67, 1990, México, IIJ/, URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/67/art/art1.pdf> (consultada: 28 de mayo de 2011)

Dieterich, Heinz, Nueva guía para la investigación social. Ariel. México, 2009, pp. 229

Estadísticas Históricas de México 2009. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México, 2010. TOMO I.

Estudio Cuantitativo Post Campaña “*Conservación de los Recursos Naturales 2010*”, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, empresa Serta marketing intelligence partner. Octubre 2010. México.

Galindo, Luis Miguel y otros. “El proceso de urbanización y el crecimiento económico de México”, México, Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México AC, 2004, 226 pp. , Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=31205602>, (consulta 20 abril de 2011)

Greenpeace: “*No más políticos desempleados en Profepa*”, (en línea), México, Greenpeace.org.mx, 27 de enero 2011, Dirección URL: <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2011/Enero/No-mas-politicos-desempleados-en-Profepa>, (consulta: 13 de julio 2011)

Langer, Ana. “Nuevo procurador ambiental reconoce rezago institucional” (en línea) México, El Economista.com.mx, 27 de febrero 2011, Dirección URL: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/02/27/nuevo-procurador-ambiental-reconoce-rezago-institucional>, (consulta 13 de julio 2011)

La Jornada, sección El correo ilustrado, “*Indignados por maltrato a animales del Circo Chino*” (en línea) , México, 5 de septiembre de 2011, Dirección de URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/05/correo> (consultado el 18 de agosto 2011)

Limón, Peña Moisés, Imagen Corporativa. Trillas. México, 2008.pp152

Medleg, Moisés, “Las nuevas procuradurías”, Revista de Administración Pública, INAP, México. pp. 93

Notimex, *Reconoce Profepa el grave problema de la tala clandestina de árboles en México*, (en línea), Periodismo de Paz, Ciudadanía Express.com, 13 de junio de 2009, Dirección URL: <http://ciudadania-express.com/2009/06/13/reconoce-profepa-el-grave-problema-de-la-tala-clandestina-de-arboles-en-mexico/>, (consulta 20 agosto 2011)

Ogambides, Fernando, “El alcalde de Guadalajara y altos cargos de Pemex, acusados de la catástrofe”, (en línea), España, El País.com, 27 de Abril de 1992, URL:

http://elpais.com/diario/1992/04/27/internacional/704325607_850215.html (consultado: 5 de junio 2011)

Profepa, Informe Anual 2008, México, pp. 154

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, “¿Qué hacemos?, “Programas Fundamentales” y “Conózcamos” (en línea), México, URL:

http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/386/1/mx/que_hacemos_.html;

http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1170/1/mx/programas_fundamentales.html;

(consultado: el 18 de junio 2011)

<http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/conozcanos.html> (consultado: el 23 de julio de 2011)

Restrepo, Iván, Dos noticias y un silencio, (en línea) periódico La Jornada, México, jornada.com, mx, 21 de febrero 2011, URL:

<http://www.jornada.unam.mx/2011/02/21/opinion/024a2pol>, (consultada: 13 de julio 2011)

Rojas Soriano Raúl, Guía para realizar investigaciones sociales. Plaza y Valdés. México 1995, pp. 302

Ruiz, Chapetto Cresencio. “La economía y las modalidades de urbanización en México. 1940-1970”, Revista Economía, Sociedad y Desarrollo, El Colegio Mexiquense. México. 1991, pp. 210

S/a, Tráfico ilegal de pericos en México, una evaluación detallada, Defenders of wildlife y Teyeliz AC, México, 2009, pp. 74

Semarnat, “La gestión ambiental en México”, México, 2006, pp., 468

Tenorio Herrera, Guillermo “La comunicación universitaria” Tesis de Maestría en Ciencia Política. 1988, México, FCPS, UNAM, pp. 347

Varillas, Adriana “Semarnat rechaza cifras de la Profepa en Cancún” (en línea), México, El Universal.com.mx, 26 de agosto de 2010, dirección: URL:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/704246.html> (consultado: el 15 de julio de 2011)

Varillas, Adriana “Aprueban en Cancún cambio de uso de suelo para hoteleros”, (en línea), El Universal.com.mx, 7 de marzo de 2011, dirección: URL:

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/749987.html> (consultado: el 15 de julio de 2011)

Vargas, Hernández José Manuel, “La legislación mexicana en materia ambiental”, Memorias del Primer Encuentro Internacional de Derecho Ambiental (en línea) INE/ SEMARNAT, MEXICO 2003, PP. 632 URL:

www2.ine.gob.mx/publicaciones/consultaPublicacion.html?id_pub=398, (consulta 20 de abril de 2011)