

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ESTRATEGIA PARA LA ELABORACIÓN DE UN
MANUAL ESPECIALIZADO**

**PROPUESTA DE MANUAL PARA PERIODISTAS EN EL
CONTEXTO DE LA PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
PRESENTA:

JENNY LIRA MUÑOZ

MA. EUGENIA CAMPOS CÁZARES
ASESORA



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., 2017



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers • *Rector*

Leonardo Lomelí Vanegas • *Secretario General*

Leopoldo Silva Gutiérrez • *Secretario Administrativo*

Mónica González Contró • *Abogado General*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Angélica Cuéllar Vázquez • *Directora*

Arturo Chávez López • *Secretaria General*

Iván Islas Flores • *Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación*



Centro de Estudios en
Ciencias de la Comunicación

*Estrategia para la elaboración de un Manual especializado.
Propuesta de manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México.*

Edición: 13 de marzo de 2017.

D. R. © Derechos Reservados. Jenny Lira Muñoz

Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C. P. 04510, Ciudad de México.

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación
Circuito Mario de la Cueva S/N, Ciudad Universitaria.

Cuidado de la Edición: Jenny Lira Muñoz

Impreso y hecho en México

Queda prohibida la reproducción total del contenido de la presente obra, por cualquier medio, sin la autorización expresa y por escrito del titular de los derechos patrimoniales, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

La forma y el contenido son inseparables en una obra de arte. El escritor trabaja con un vocabulario y una sintaxis que se refiere a la ordenación de las palabras en estructuras que muestran las relaciones entre ellas. El escritor tienen ciertas ideas en mente y estructura los códigos de tal modo que en la mente del lector se originen esos mismos pensamientos.

Autor desconocido.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.....	7
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO 1 LOS MANUALES	15
1.1 Clasificación de los manuales	24
1.2 Características de los manuales	28
1.3 Conceptos de <i>manual</i>	31
1. 4 Elementos de un manual.....	36
1. 5 Comparación de las estructuras que integran cuatro tipos de manuales	41
1. 6 Descripción de los elementos básicos en la estructura de un manual.....	43
CAPÍTULO 2 ELABORACIÓN DE UN MANUAL ESPECIALIZADO	53
2.1 Revisión de seis propuestas para la elaboración de un manual.....	55
2.2 Propuesta de investigación: <i>Estrategia para la elaboración de un manual especializado</i>	71
2.3 Descripción de la <i>Estrategia para la elaboración de un manual especializado</i>	75
2.4 Aplicación de la <i>Estrategia para la elaboración de un manual especializado</i>	92
CAPÍTULO 3 DESARROLLO DE CASO.....	105
<i>Manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México</i>	109
REFLEXIONES FINALES.....	207
ANEXO 1	209
FUENTES CONSULTADAS.....	213

AGRADECIMIENTOS

Pensar en nombrar a todas las personas a las que me gustaría agradecer en este momento me hace creer que la lista sería interminable y eso me hace sentir orgullosa. Dios ha traído a mi vida personas extraordinarias. He aprendido mucho de quienes me rodean, he recibido consejos y he podido tener el reconocimiento de personas que admiro. Como no agradecer a la vida por tanta satisfacción.

Quiero reconocer que gracias a mi madre soy una mujer muy feliz y plena. María Elena Muñoz Salas, tú eres la artífice de millones de momentos increíbles en mi vida. Gracias *Ranita* por todo tu esfuerzo, por tus sacrificios y por tu creatividad, por todo lo que hiciste para que mi hermana y yo fuéramos siempre felices.

Mi otra mitad, esa eres tú Dulce María Lira Muñoz, te agradezco hermanita por tantos momentos de alegría, por tu complicidad, por ser tan consentidora y por cuidarme en mis instantes de mayor debilidad. Mi hermosa *Buli*, sabes lo mucho que te admiro. Eres una inspiración en mi vida.

A ti, *Amore*, te agradezco por tantos momentos felices y por impulsarme a volver mis sueños realidad. Christian Huidobro Solís, tú me has mostrado que el verdadero amor existe, ese que es realista, empático, recíproco y espontáneo. Tus locuras y tu autenticidad son el combustible de mi alegría. Gracias por ser un hijo excepcional y un padre extraordinario para *Hashy* y *Kuno*.

De manera especial quiero mostrar todo mi reconocimiento a mi médico brujo, a quién me orientó y ayudó a explorar en mí cualidades que desconocía. Quien me hizo reconocer a la mujer fuerte que soy. Gracias a ti José Highlander López, por ser el mejor psicólogo del mundo y por ayudarme a darme cuenta que la felicidad no está en complacer siempre a todos los demás. Si no fuera por ti jamás había terminado esta investigación (no exagero).

A la profesora Paula Guadalupe Guerrero Hernández quiero agradecerle por apoyarme siempre en la organización de diferentes eventos relacionados con la *protección civil* en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Gracias profesora, por ser un ejemplo de integridad y compromiso, como su alumna me sentí siempre muy afortunada y satisfecha. Es de verdad un orgullo contar con profesoras como usted.

No podría dejar de agradecerle, Mtra. Ma. Eugenia Campos Cázares, por darme la oportunidad de apoyarla en sus clases, por invitarme a participar como asistente editorial en la revista *Acta Sociológica* y por hacerme parte del proyecto que hoy impulsa al Departamento de Publicaciones de la FCPyS. No sabría otra manera de agradecerle todo su respaldo, sólo con mi compromiso y lealtad. Maestra, usted es un gran ejemplo, una mujer aguerrida capaz de emprender

proyectos en las situaciones más adversas y siempre con actitud triunfadora. Gracias por tantos éxitos y tantas satisfacciones compartidas...

Quiero reconocer el apoyo de toda mi familia, en especial de mis tías, Alicia, Cristina, Silvia, Guadalupe, Georgina; de mis tíos, Fernando, Francisco y Roberto, Ángel y Gil. Agradezco también a mis primos, mis amigos y todas las personas que han compartido conmigo diferentes experiencias en el camino de la vida. Cada uno de ustedes sabe lo importante que es para mí y que mi agradecimiento es infinito.

Francisco Muñoz Valerio, Arcelia Salas Reynoso, abuelitos amadísimos, gracias por el milagro de la vida, por ser la robusta raíz de este árbol cuyas ramas crecen al cielo con vigor...

INTRODUCCIÓN

El análisis del ejercicio periodístico actual ha incluido una serie de tópicos de gran relevancia: la ética periodística, la legislación en torno a medios de comunicación, la modificación de los procesos comunicacionales con el uso de Internet y las nuevas tecnologías, el desarrollo de redes sociales y el incremento en la participación activa de las audiencias, entre otros temas. No obstante, la profesionalización y el profesionalismo en ejercicio de esta actividad ha sido tema constante de investigación.

Es una realidad que la labor periodística se enfrenta a una reestructuración que responde a los nuevos modelos mediáticos cada vez más dinámicos. El periodista actual tiene que hacerse de herramientas y habilidades técnicas para ser más competitivo en una actividad en la que incursionan cada vez un mayor número de amateurs capaces de ganar audiencias.

La apertura de foros y medios digitales ha permitido que por primera vez receptores y emisores puedan transmitir y recibir mensajes de forma masiva sin pasar por los filtros de una sala de prensa y sin la atención que imprime el respeto a un código deontológico de una empresa periodística formal. Y de alguna manera los contenidos se han vuelto más simples, incluso, arbitrarios.

Por otro lado, hace apenas unos años el tiempo para organizar nuestro quehacer profesional se estructuraba de manera distinta, hoy el tiempo parece tener mayor valor, el desarrollo de la tecnología y la creciente dependencia a ella han contribuido a que el profesional de la comunicación, del periodismo, evolucione y responda a esta vertiginosa transformación evitando ser excluido del campo de la inmediatez.

Incluso los temas de interés se diversifican y aunque las audiencias continúan heterogéneas se puede determinar con mayor facilidad los tópicos preferidos por las mayorías. Actualmente, el público ya no se interesa solo en mantenerse entretenido, acompañado, busca también saber sobre el acontecer social y el periodista tiene que estar al tanto de cuáles son las secciones de mayor interés para el público.

Política, Cultura, Salud, Seguridad, Economía, Espectáculos, etcétera, son áreas relevantes y como fuentes periodísticas tienen sus tiempos y condiciones específicas, su lenguaje, una estructura y particularidades, pero cada vez menos periodistas llegan a especializarse en estos rubros de manera exclusiva y pocos llegan a conocer con amplitud las características de cada una.

Hoy en día el periodista es generalista, tiene como requerimiento primordial la versatilidad, principalmente en medios emergentes que cuentan con pocos colaboradores, pero no por ello debe descuidar su labor. La exigencia es la misma: objetividad y veracidad.

Pareciera que el compromiso del periodista con su formación se va reduciendo, que en menor medida buscan la profesionalización. En realidad es la oportunidad que el desarrollo tecnológico ha brindado a entusiastas e improvisados comunicadores que de manera exponencial ocupan blogs, podcast, canales de YouTube, Periscope, Facebook, entre otros foros, que de manera casi inmediata dan a conocer al mundo cualquier contenido.

Es claro que los periodistas deben tener un conocimiento apropiado de lo que comunican, debe dominar los datos importantes y los detalles de la noticia que van a redactar. Difundir noticias y opiniones de manera responsable sobre los hechos de actualidad ayuda a los individuos y a las colectividades a tomar decisiones en beneficio común.

Es precisamente eso, la influencia en la toma de decisiones, lo que ha sido objetivo fundamental para muchos medios. Proporcionar información que intervenga en cierto porcentaje en las medidas que puedan tomar ciertos sectores sociales. En temas de importancia capital, desde cuestiones políticas, económicas, incluso de salud y seguridad nacional.

Es innegable que la responsabilidad social del periodismo tiene que ver directamente con la difusión de información apropiada que permita tomar decisiones oportunas. Coadyuvar con este compromiso fue uno de los principales motivos que me indujeron a realizar esta investigación, a esto se aunó mi interés personal en una de las áreas que considero más descuidadas por los medios periodísticos: la protección civil.

Mi interés en esta área me llevó a realizar pequeñas investigaciones para mis clases de Géneros periodísticos y Metodología de la investigación periodística. En 2008, mientras tomaba el curso de Periodismo Especializado, la profesora Paula Guadalupe Guerrero Hernández nos impulsó a organizar un ciclo de conferencias enfocadas al periodismo científico. El objetivo era conocer, precisamente, esas áreas excluidas y poco exploradas por el periodista. Fue el momento en el que decidí acercarme a una institución que parecía ajena y lejana para mí, “de otro nivel”, pero que

paradójicamente se ubica justo en el territorio que ocupa Ciudad Universitaria: el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED).

Mi objetivo era que mis compañeros de clase y quien asistiera al ciclo de conferencias pudieran conocer un poco sobre esos temas que tanto llamaban mi atención. Tuve la fortuna de que el M. I. Tomás Alberto Sánchez Pérez, jefe del Departamento de Difusión del CENAPRED, aceptara la invitación para dar una conferencia. El ejercicio propuesto por la profesora Paula Guerrero fue provechoso, para mis compañeros y para mí.

Poco después recibí la invitación del Mtro. Tomas Sánchez para participar en el “Programa especial de prevención y mitigación del riesgo de desastres”, en específico, del proyecto encaminado a elaborar la Propuesta de manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México que estaba impulsando el Centro Nacional de Prevención de Desastres de la Secretaría de Gobernación. Ese fue el punto de inicio de la investigación que se concreta en el documento que presento a continuación.

La amplia exploración documental que realicé durante mi estancia en el CENAPRED entre 2009 y 2010 me llevó por un océano de información que no pude organizar de forma objetiva. En ese momento mi labor consistía en realizar la búsqueda de datos relacionados con el trabajo de los medios de comunicación y su desempeño en la cobertura de contingencias y desastres. Poco a poco un cúmulo de información nueva y desconocida me había hecho rebasar los sanos márgenes en el planteamiento y delimitación de una investigación. Era claro que la estrategia planteada para la elaboración del proyecto había omitido un detalle fundamental: cómo elaborar un manual.

Si bien para mí el objetivo era explícito, el hecho de no tener la experiencia adecuada propició que me dejara llevar por mi objetivo general ignorando la importancia de establecer objetivos particulares. Me di cuenta de que “el orden de los factores sí afecta el producto” y el resultado que quería obtener no fue el óptimo.

No conocer las características de un manual, y no determinar desde el inicio el tipo de contenido que pretendía integrar, me causó una considerable pérdida de tiempo en el análisis de documentos que posteriormente no fueron retomados. Incluso, en algún momento llegué a sentirme saturada y el proceso de investigación se estancó.

Fue gracias al doctor Carlos Vega Escalante, profesor de Seminario de Titulación, que pude comprender que mi investigación no podía basarse simplemente en la acumulación de información y en su arbitraria disposición. Recuerdo que durante una de mis asesorías me explicó: “si quieres

crear un manual tienes que saber cómo hacerlo y dominar la técnica, para que en cualquier momento puedas hacer otros manuales sin importar su índole y temática... Debes ser una experta en manuales”.

Fue aquí donde mi investigación tomó un nuevo rumbo, pero solo se trató de ir por un camino un poco más largo, pues el objetivo original continuó siendo el mismo. Únicamente debía hacer un ajuste en la ruta a seguir para subsanar las debilidades detectadas. Me di cuenta que la principal finalidad de un manual es el de servir como herramienta de apoyo en la comunicación de información precisa, lo cual coincide de manera estrecha con la labor del periodista, intervenir en la transmisión de información veraz de manera pertinente.

Comencé a indagar sobre la elaboración y estructuración de manuales, principalmente especializados, lo que me permitió constatar que la preparación de documentos de este tipo también es un área descuidada. Observé que existe una cantidad mínima de bibliografía que muestre de forma puntual y sistemática los pasos a seguir en la elaboración de un manual: cómo debe planearse su elaboración, qué rubros debe cubrir; cómo debe manejarse y jerarquizarse la información en éste, entre otros aspectos, son procesos que se explican de forma somera en los documentos consultados.

El diseño de la Estrategia para la elaboración de un Manual especializado, fue resultado adyacente de mi investigación original. Su estructuración se inspiró en la actividad administrativa que, de forma específica, ha buscado implementar el uso de documentos que procuren preservar la realización de diferentes procesos; procurando esencialmente la continuidad en la realización de actividades concretas y organizadas dentro del quehacer humano.

El primer capítulo de esta investigación comprende una fase exploratoria y expone un panorama sobre los manuales como documentos informativos, su clasificación, características, estructura, ventajas, limitaciones, su valor teórico y su utilidad metodológica.

La integración de este apartado se realizó mediante un análisis cuidadoso de un amplio número de documentos, pues se observó que una cantidad importante de autores retoman información que no es de su autoría. Párrafos completos se repiten de forma exacta en textos de diferentes autores, por lo que fue fundamental rastrear la fuente original. Este apartado pudiera parecer bastante amplio, pero dada la poca información y sistematización de la bibliografía sobre la elaboración de manuales que fue necesario incluir una sección lo más completa posible.

El segundo capítulo de esta investigación expone seis propuestas para el diseño de manuales, las cuales se analizaron identificando sus fortalezas y aspectos esenciales. La Estrategia para la elaboración de un Manual especializado presentada en este capítulo surge después de evaluar e integrar los elementos más destacados de dichas propuestas con la combinación de elementos complementarios.

Cuando se pone en marcha un plan para la elaboración de un manual muy pocas veces se es consciente de la cantidad de aspectos que se deben tomar en cuenta para poder delimitarlo. Este capítulo enfatiza los aspectos esenciales en el proceso del diseño de un manual. Uno de ellos es el profesionalismo de quienes intervienen en el proyecto; contar con un equipo y un líder comprometido.

Es claro que no solo se debe plantear objetivos precisos y analizar cuidadosamente los detalles para su elaboración, se requiere contar con los recursos humanos y materiales necesarios, con tiempo y recursos económicos suficientes, entre otros aspectos que son retomados en el segundo capítulo.

Como parte de este apartado se describe la estructura de la Estrategia para la elaboración de un Manual especializado surgida de esta investigación; misma que es aplicada en el desarrollo del proyecto para la elaboración de un manual especializado.

Finalmente, en el tercer capítulo se integra, como caso específico, el primer borrador del Manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México, este ejemplifica la aplicación de la estrategia desarrollada en el segundo capítulo. Se trata de un documento preliminar que más adelante podrá ser mejorado y complementado con otros anexos pertinentes. Por supuesto, realizando revisiones periódicas a su contenido para que permanezca actualizado.

En este capítulo se propone un documento que busca contribuir con la difusión y proyección de la cultura de la protección civil, y de manera paralela, coadyuvar en la cobertura de una fuente noticiosa descuidada que se ve dispersa entre las secciones relacionadas con la seguridad pública, la ciudad, e incluso, el medio ambiente.

Poder diferenciar a la protección civil y mostrar sus características particulares como fuente periodística permitirá colocarla en la agenda de los medios, con tiempos dedicados especialmente a la difusión medidas preventivas y de los planes de acción a seguir en momentos de contingencia y ante cualquier desastre ocasionado por los diferentes fenómenos perturbadores.

El objetivo fundamental de este proyecto trató de alinearse con los principios éticos del periodismo, propiciando su profesionalización, su objetividad, su compromiso social, la transparencia, el liderazgo y beneficio colectivo.

A medida que avanzaba con mi formación de licenciatura pude convencerme de que un comunicólogo cuenta con herramientas suficientes para colaborar dentro de proyectos de casi cualquier índole: prácticos o teóricos, de investigación y análisis en medios impresos, audiovisuales, radiofónicos, digitales, etcétera; en empresas privadas, educativas, gubernamentales, organizaciones civiles, de salud, entre otras; principalmente en la difusión de la ciencia y la cultura.

Pude comprender la complejidad del periodismo y reconocerlo como una actividad con alto grado de responsabilidad, sobre todo, de compromiso social. Los medios de comunicación son una pieza clave en el desarrollo de la autoprotección como un estilo de vida para todos los ciudadanos, haciéndonos responsables y conscientes de nuestro entorno y las acciones que tomamos para modificarlo.

Estoy convencida de que el periodismo es una herramienta eficaz en la construcción del cambio social y el fomento de la participación ciudadana, impulsando en gran medida acciones y estrategias destinadas al desarrollo de una sociedad más reflexiva, justa y segura.

El ejercicio periodístico en México enfrenta retos muy importantes, pero más allá de falta de profesionalización, el desafío más apremiante que enfrentan los periodistas comprometidos en nuestro país es del ejercicio de su labor entre constantes amenazas, desapariciones y asesinatos.

Me pregunto si esta investigación puede ser un pequeño homenaje para los periodistas que en el ejercicio de su labor han sido víctimas de las más crueles bajezas. Espero que sí.

CAPÍTULO

1

LOS MANUALES

A lo largo de la historia ha existido una necesidad por documentar la actividad humana, principalmente en lo referente a la ciencia, las artes y las humanidades, a fin de dejar testimonio de grandes acontecimientos, descubrimientos, y épocas. Así fue como el hombre creó pinturas rupestres, papiros, códices y manuscritos, inventó la imprenta y construyó grandes bibliotecas dotadas de libros, enciclopedias y otros documentos de valor incalculable.

El ser humano obtuvo la mayor parte de su conocimiento con base en la experiencia que le dio el contacto con naturaleza y su afán de perfeccionarse en un constante “ensayo y error”, ha procurado preservar ese conocimiento para la posteridad plasmando los pasos exactos seguidos en sus experimentos fallidos, pero con mayor razón, sus intentos bien logrados. Es así como surgieron documentos de diversa índole y que resguardan el conocimiento de la humanidad, esencialmente su cultura.

De forma especial, los administradores, implementaron el uso de documentos para procurar mantener la realización de determinados procesos de forma invariable, uniforme y periódica, ello con el fin de asegurarse que se respete la conducción de un organismo o actividad reduciendo errores. Inclusive, la Biblia es un compendio de pasajes que fueron recogidos para ser preservados y reverenciados en la fe y deber de la vida religiosa de manera práctica y apegada.

Una forma de procurar la uniformidad y correcta realización de los procesos, después de que ya han sido definidos puntualmente y con exactitud, es plasmándolos en un documentos en el que se pueda hacer consultas cada vez que se manifiesten dudas o indecisiones. Esos documentos, de acuerdo con la terminología administrativa, se denominan *manuales*.

La Administración, como la disciplina que busca instaurar y mejorar los procesos organizativos dentro del quehacer humano, se ha encargado de generar, planear y regular en forma eficiente y sistemática acciones que permitan este objetivo, por lo que una de las herramientas más usadas por la Administración para conseguir su tarea son los manuales.

No se tienen registros exactos que demuestren cuándo se empezó a escribir documentos descriptivos que apoyaran y sirvieran como guías en alguna actividad del quehacer humano. De acuerdo con algunos autores

La historia de los manuales como herramienta en la administración se remonta al periodo de la Segunda Guerra Mundial, cuando se desarrolló su uso. Se tiene conocimiento de que existían algunas publicaciones en las que se proporcionaba información e instrucciones al personal, sobre ciertas formas de operar de un organismo (por ejemplo: curriculares, memorándums, instrucciones internas, etcétera). La falta y la carencia de personal capacitado durante la guerra generaron la necesidad de formular manuales detallados que permitieran el reclutamiento y capacitación de más elementos.¹

A través del tiempo este tipo de documentos ha adquirido características nuevas, superado un gran número de deficiencias técnicas y mejorado su calidad. Sin duda, estos documentos comenzaron a ser de gran utilidad, pues permitieron disminuir tiempos y transmitir el conocimiento de forma precisa.

Como menciona Joaquín Rodríguez, los manuales, de manera más formal, se comenzaron a utilizar como herramienta en el adiestramiento y reclutamiento de personal; en poco tiempo las empresas los adoptaron aplicándolos a diversas funciones operacionales y administrativas. Éstos han evolucionado y cada vez son más claros, concisos y prácticos.

Durante esta investigación retomé los documentos originales enfocados en la realización de este tipo de documentos formales. En mi pesquisa pude percatarme que las fuentes son escasas y que otros investigadores habían ya detectado esta situación, como lo testifica Franklin Fincowsky:

En México son pocos los estudiosos, la mayoría de ellos administradores, que han realizado documentos relacionados con el uso de esta técnica (como algunos de ellos la llaman). Existen documentos que regulan la elaboración de manuales (administrativos, de procedimientos, de políticas de organización y específicos, entre otros), más no podríamos llamarles manuales en

¹ Rodríguez Valencia, Joaquín (1993), *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*, Ed. ECASA. México, p. 55.

sí, pues se encuentran insertos en libros sobre administración u otras áreas y no cuentan con las características de un manual.²

La gran mayoría de documentos consultados se refieren a tres autores principales; Franklin Fincowsky, Gómez Ceja y Rodríguez Valencia, siendo los dos primeros los más citados.

La investigación documental demuestra que la información acerca del tema es repetitiva y poco original. Un problema detectado es que los autores o “investigadores” plasman información como propia, párrafos completos se repiten en diferentes documentos de forma textual y sin citar la fuente original, además, se cuenta con deficientes técnicas para la elaboración del *aparato crítico*³ de sus obras.

En este sentido, mi investigación adoptó un nuevo objetivo, el de cotejar la información encontrada en los documentos seleccionados para verificar sus fuentes y la originalidad de su información.

Sobre los autores de referencia

Enrique Benjamín Franklin Fincowsky es investigador mexicano, profesor de la Facultad de Contaduría y Administración (FCyA) y primero en la UNAM en recibir el Doctorado Honoris Causa en Administración en 2007 de parte de la Universidad Andrés Bello de San Salvador, El Salvador. Dedicado por más de 23 años a la cátedra sobre Análisis y estructuras, Sistemas y procedimientos de diagramación y Auditoría administrativa, ha logrado proponer indicadores de gestiones que no se encontraban antes en ningún libro de texto. Entre sus obras más destacadas están *Manuales Administrativos: guía para su elaboración* (1997) y *Organización de empresas. Análisis, diseño y estructura* (1998), textos básico para el estudio de la administración.⁴

² Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín (1997), *Manuales administrativos. Guía para su elaboración*, FCA-UNAM, México.

³ “Se denomina aparato crítico al conjunto de citas, referencias y notas aclaratorias que es preciso incluir en un trabajo para dar cuenta de los aportes bibliográficos sobre los que el mismo se apoya... Citar una fuente es informar a la audiencia que ciertos materiales, ideas, frases, gráficos, esquemas, tablas, etcétera, fueron tomados de otros autores”, en Vargas Leyva, María Ruth (s/a), *Taller de investigación I*, Maestría en Ingeniería Industrial, Instituto Tecnológico de Tijuana, [en línea], disponible en internet: <https://sites.google.com/site/maestriaitallerdeinvestigacion/unidad-2-aparato-critico/2-1-elementos> [fecha de consulta: 21 de enero de 2015].

⁴ “Obtiene profesor de la UNAM *Doctorado Honoris Causa*”, Boletín UNAM-DGCS-122, publicado: 06:00 hrs. 01 de Marzo de 2007, Dirección General de Comunicación Social de la UNAM, [en línea] disponible en internet: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2007/2007_122.html[fecha de consulta: 22 de octubre de 2014].

El investigador mexicano Joaquín Rodríguez Valencia es Doctor en Administración, profesor universitario de licenciatura y posgrado desde 1972, ha impartido cátedra en instituciones como la Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Madero, la Universidad Iberoamericana Campus Puebla, Universidad Autónoma de Tlaxcala y la Universidad de Oriente en Puebla, entre otras.

Es autor de más de 18 libros técnicos en el área de administración como son *Estudio de sistemas y procedimientos administrativos* (Ediciones Contables y Administrativas, 1991), *Introducción a la Administración con enfoque de sistema* (ECAFSA, 1999), *Administración con enfoque estratégico* (Trillas-Eduforma, 2006), *Control interno: un efectivo sistema para la empresa* (Mad, 2006), *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos* (Cengage Learning, 2002), y *Cómo aplicar la planeación estratégica a la pequeña y mediana empresa* (Cengage Learning, 2005), entre otros.⁵

La Información sobre Guillermo Gómez Ceja es escasa, pero existen documentos disponibles en internet⁶ que, afirman, se considera uno de los investigadores más representativos en México por las aportaciones teóricas y la difusión que realizó de la Ciencia Administrativa. Cuenta con obras como *Metodología de investigación para áreas sociales: Guía teórico-práctica para elaborar trabajos de investigación documental y conductas de campo* (Colegio de licenciados en Administración de México, 1980), *Planeación y organización de empresas* (Mc Grw-Hill/UNAM, 1994), y *Sistemas administrativos. Análisis y diseño* (Mc Grw-Hill/UNAM, 1997). Fue catedrático activo de la Facultad de Contaduría y Administración y el catálogo de Tesis de la UNAM registra tres obras asesoradas por él.

Importancia de un manual

De acuerdo con la Real Academia Española, “la importancia” radica en la conveniencia e interés, cuando “algo” es superior o con influencia, de gran relevancia. La importancia del manual, principalmente administrativa, radica en que éste busca transmitir técnicas e información de manera sencilla, directa, uniforme y autorizada. Así mismo, procura mantener el control de la organización, el personal, los procedimientos, los recursos materiales, entre otros. Su importancia, según la obra *Manuales Administrativos* de Franklin Fincowsky, surge de:

⁵ Joaquín Rodríguez Valencia, ficha de socio consultada en el portal de la Asociación Iberoamericana de Escritores de Administración [en línea], disponible en internet: <http://iberoamericanaescritores.com/imgs/joaquinrodriguezvalencia.pdf> [fecha de consulta: 12 de septiembre 2014].

⁶ Administradores mexicanos (s/a), [en línea], disponible en internet: <http://www.ceavirtual.ceuniversidad.com/material/5/admon1/5311.pdf> [fecha de consulta: 12 de septiembre 2014].

la necesidad de contar con manuales en todas las organizaciones, en las que se ha vuelto imperativo en función de la complejidad de sus estructuras, volúmenes de operaciones, incremento de recursos, demanda de productos y/o servicios por parte de sus clientes o usuarios, así como por la adopción de tecnología avanzada para atención efectiva de la dinámica organizacional.⁷

Por otro lado, el mismo Franklin Fincowsky, en su libro *Organización de empresas. Análisis, diseño y estructura*, afirma que estas herramientas “aumentan la eficiencia y permiten colaborar en coordinación, así mismo delimitan responsabilidades y evitan desviaciones arbitrarias o confusiones en la ejecución de un trabajo determinado”.⁸

Refiriéndose a los manuales de procedimientos en las bibliotecas universitarias Rafael Zavala Alonso, en su tesis de maestría, rescata la importancia de estos documentos, dado que:

se consideran básicos para el logro de metas y objetivos planteados por cada unidad de información dentro de la institución, con el uso de esta herramienta se podrán realizar las actividades en una manera más ordenada y eficiente, así como también es útil e indispensable para lograr una mejor desempeño y nos ayuda a que nuestros procesos puedan ser revisados, para que se puedan rediseñar y con esto pretender a que haya una mejora en la calidad de la ejecución por parte del personal que los ejecuta, de ahí que su importancia sea fundamental para el proceso de mejoramiento de las actividades en los servicios de información.⁹

Básicamente la importancia de un manual radica en la *comunicación*, en transmitir información vital para la preservación, la inducción y la capacitación en ciertas áreas del conocimiento.

⁷ Franklin Fincowsky, *op. cit.*, p. 7.

⁸ Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín (2004), *Organización de empresas. Análisis, diseño y estructura*, Mc Graw Hill, México. Se recomienda la consulta del capítulo 5 de la obra mencionada.

⁹ Zavala Alonso, Rafael (2009), *Factores bibliotecológicos que intervienen en la elaboración de los manuales de procedimientos en las bibliotecas universitarias*, FFyL-UNAM, pp. 54-55.

Justificación de su necesidad

Exponer las razones por las cuales es preciso elaborar un manual puede resultar reiterativo, dado que ya se ha destacado la importancia de estos documentos. No obstante, probar y argumentar la necesidad de éstos es fundamental, pues permite delimitar con exactitud su campo de acción y objetivos.

De acuerdo con Gómez Ceja, existen diversos índices [razones] que justifican la elaboración de un manual, y podemos reconocerlos cuando se presentan, entre otros, los siguientes casos:

1. Que existan trámites que mantengan cierto grado de complejidad, por lo cual sean necesarias las descripciones precisas de los mismos, de manera que sea fácil consultarlas para aclarar dudas posibles.
2. Que resulte conveniente asegurar la uniformidad en el desarrollo de los trámites y procedimientos para lo cual resulte indispensable contar con descripciones claras de los mismos.
3. Que se desee emprender tareas de simplificación del trabajo como análisis de tiempos, delegación de autoridad, estudios de simplificación de tareas, etcétera.
4. Que se vaya a establecer un sistema de información, o bien modificar el ya existente, y se necesite conocer las fuentes de entrada, el proceso y las salidas de información, para lo cual son muy valiosos los manuales que contienen información necesaria para la determinación de los flujos de ésta.¹⁰

Un manual es de suma importancia dada sus utilidades, las cuales son múltiples, en razón de ser un instrumento que permite conocer el funcionamiento de diferentes procesos y sistemas. Guillermo Gómez Ceja¹¹ afirma que un manual será eficiente o no en tanto logre el objetivo para el cual fue planeado.

Objetivos de un manual

Como se había mencionado anteriormente, existen diferentes tipos de manuales, cada uno de ellos tienen finalidades diferentes, no obstante, los objetivos delimitados por Guillermo Gómez Ceja son propuestos para *manuales administrativos*, muestran en esencia los propósitos de estos documentos:

¹⁰ Gómez Ceja, Guillermo (1997), *Sistemas administrativos*, Mc Graw Hill, México, pp. 126-127.

¹¹ *Ibíd.*, p. 126.

1. Compilar información en forma ordenada, secuencial y detallada sobre una institución, las operaciones, los cargos o unidades administrativas que intervienen o están a cargo de la institución.
2. Determinar en forma más sencilla las responsabilidades por fallas o errores.
3. Facilitar las labores de evaluación y control.
4. Aumentar la eficiencia de los empleados, indicándoles lo que deben hacer y cómo deben hacerlo.
5. Ayudar en la coordinación del trabajo y evitar duplicaciones.
6. Constituir una base para el análisis posterior del trabajo y el mejoramiento de los sistemas, procedimientos y métodos.¹²

Gómez Ceja incluye un séptimo punto del que rescato la parte donde se afirma que también tienen como objetivo “aumentar la eficiencia”, mas no la que expresa “lo que deben hacer y cómo deben hacerlo”, lo cual podría rescatarse sólo si se tratara de presentar un manual institucional, con determinada línea editorial, o bien, un manual de procedimientos.

Por otro lado Franklin Finkowsky ha sugerido doce objetivos importantes en la elaboración de un manual, los más relevantes y que retomo para esta investigación son los siguientes:

1. Precisar las funciones asignadas a cada unidad administrativa, para definir responsabilidades, evitar duplicaciones y detectar omisiones.
2. Promover el aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos disponibles.
3. Funcionar como medios de relación y coordinación con otras organizaciones análogas.
4. Servir como vehículo de orientación e información [...] para los usuarios con los que se interactúa.¹³

Los objetivos restantes no fueron mencionados dado que son propósitos más técnicos y que tienen que ver directamente con los fines de un documento de corte netamente administrativo.

También he retomado los objetivos propuestos por Joaquín Rodríguez, con el afán de complementar nuestra información:

1. Proporcionar una visión integral de la forma en que opera una organización
2. Precisar la secuencia lógica de los pasos de que se compone cada uno de los procedimientos.
3. Especificar la responsabilidad operativa del personal de cada área de trabajo.
4. Describir gráficamente los flujos de las operaciones.

¹² *Ídem.*

¹³ Franklin Finkowsky (1997), *op. cit.*, p. 8.

5. Servir como medio de integración y orientación para el personal de nuevo ingreso.
6. Proporcionar el mejor aprovechamiento de recursos humanos y materiales.

Pareciera que las propuestas de los autores son reiterativas, pero pueden complementarse. Recopilando las opiniones de los tres autores puedo decir que el objetivo principal de un manual es el de servir como *herramienta de apoyo en la comunicación de información precisa*.

No olvidemos que el planteamiento del objetivo general de un manual debe ser cuidadosamente delimitado, y una vez definido, deben también delinearse objetivos específicos que permitan integrar cuidadosamente los apartados y contenidos del manual.

De forma precisa, para efectos de esta investigación, se considera como objetivo de un manual orientar e introducir al individuo principiante o poco familiarizado con un área del conocimiento, facilitando información básica referente al tema.

Ventajas del uso de los manuales

Entre las principales ventajas que puede tener un manual correctamente elaborado, de acuerdo con Franklin Fincowsky, Gómez Ceja y Rodríguez Valencia, entre otras, se encuentran las siguientes:

- Logra y mantiene un sólido plan de organización.
- Asegura que todos los interesados tengan una adecuada comprensión del plan general y de sus propios papeles y relaciones pertinentes.
- Sirve como una guía eficaz para la preparación, clasificación y compensación del personal clave.
- Determinan la responsabilidad de cada puesto y su relación con las demás de la organización.
- Evita conflictos jurisdicciones y la yuxtaposición de funciones.
- La información sobre funciones y puestos suele servir como base para la evaluación de puestos y como medio de comprobación del progreso de cada quién.
- Conserva un rico fondo de experiencia administrativa de los funcionarios más antiguos.
- Sirve como una guía en el adiestramiento de novatos.

Otras ventajas que puede tener el manual es que sirve como un documento que asegura la continuidad de las normas o procesos en la transición de administraciones; además de que permite mostrar a una institución como fuente eficaz de información de primera mano.

No siempre será la ventaja principal de un manual la uniformidad de los criterios de acción, no obstante, son fundamentales para evitar confusiones y el empleo de información de forma errónea. Hay que destacar además que su aplicación como instrumento de capacitación es fundamental al permitir proporcionar información básica en diversos momentos.

En una institución el usuario del manual podrá Identificar al responsable de cada departamento, coordinación, área u oficina específica, su organización, atribuciones, funciones y el contacto correspondiente, entre otros aspectos.

El empleo adecuado del manual tendrá como beneficios que la organización o el empleado optimicen su desempeño, logrando eficiencia en su actividad y dándole un valor agregado si es posible, al contar con mayor tiempo para realizar sus tareas. Además de mejorar los flujos de información y reducir el tiempo en el caso de áreas dedicadas, incluso, a la investigación.

Desventajas del uso de los manuales

Entre los inconvenientes que suelen presentar los manuales, una vez más retomando a Franklin Fincowsky, Gómez Ceja y Rodríguez Valencia, se encuentran los siguientes:

- Muchas instituciones o empresas consideran que son demasiado pequeñas para necesitar un manual que describa asuntos que son conocidos por sus integrantes.
- Se considera que es caro, limitativo y laborioso preparar un manual y conservarlo al día.
- Existe el temor de que pueda conducir a una estricta reglamentación y rigidez.

Durante la revisión que realicé de diferentes manuales para esta investigación observé que una desventaja de estos documentos es que los manuales muy simplificados y resumidos en muchas ocasiones originan más dudas de las que se tienen, en el lado opuesto, los manuales extremadamente detallados son documentos pesados de difícil consulta.

Considero también como desventaja que su elaboración es muy costosa y que muchas empresas e instituciones no cuentan con los recursos para su realización. En algunos casos se recurre al apoyo de becarios o prestadores de servicio social que no logran terminar el proyecto en el plazo que dura su servicio, además de que no cuentan con el bagaje suficiente para diseñar documentos especializados.

No encargar la realización de estos documentos a un especialista comprometido puede ocasionar malgastar recursos, obtener documentos mal elaborados y poco eficientes. Por otro lado, cuando un manual no es correctamente elaborado, requiere actualización constante por lo que pierde vigencia rápidamente.

No obstante, las ventajas de contar con un manual son numerosas y si analizamos detenidamente las desventajas expuestas por los autores mencionados, son inconvenientes que tienen que ver, en la mayoría de los casos, con los recursos humanos, materiales o económicos de que disponga una institución y no con la utilidad en sí de un manual.

1.1 Clasificación de los manuales

Los manuales pueden ser clasificados en diferentes tipos. Se pueden organizar de acuerdo con la información que manejan, su propósito y la necesidad que representa en la organización. Existen manuales específicos por dirección, departamento, unidad o área dentro de una empresa.

La clasificación más general encontrada es la que propone la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, la cual determina que un manual puede clasificarse según su:

- 1) *Autor*: un solo autor o varios, siempre serán especialistas en la materia.
- 2) *Función*: docente, de difusión práctica como, por ejemplo, manual de primeros auxilios.
- 3) *Grado de especialización*: generales o específicos.

En el lado opuesto en la obra *Manuales administrativos, guía para su elaboración*,¹⁴ se ofrece una clasificación ampliada, no obstante, el autor la titula “clasificación básica”:

1) Por su naturaleza o área de aplicación

- a) Macroadministrativos: se refieren a dos o más organizaciones.

¹⁴ Franklin Fincowsky, (1997), *op. cit.*, pp. 9-12.

- b) Mesoadministrativos: involucran a un grupo o sector de organizaciones
- c) Microadministrativos: corresponden a una organización y pueden referirse a un área específica o en lo general.

2) Por su contenido

- a) Manual de organización: contienen información detallada sobre la organización o alguno de sus aspectos
- b) Manual de políticas: o de normas, compendia el marco que regula la conducta y el pensamiento de la organización para la toma de decisiones.
- c) Manual de procedimientos: expone la sucesión cronológica y secuencial de operaciones para la realización de funciones, actividades, tareas, etcétera
- d) Manual de historia de la organización: referente a la creación, crecimiento, logros, evolución y composición de una organización.
- e) Manual de contenido múltiple: concentra información de diferentes aspectos de una organización
- f) Manual de puestos: precisa funciones, actividades, operaciones asignadas a un puesto en particular.
- g) Manual de técnicas: agrupa la descripción de principios o técnicas para la realización de una o varias funciones en forma total o parcial.
- h) Manual de ventas: integra información específica sobre los productos o servicios y mecanismos de promoción.
- i) Manual de producción: contiene la sistematización y uniformidad de criterios en las líneas de trabajo en áreas de fabricación.
- j) Manual de finanzas: describe el manejo de bienes, conservación y control.
- k) Manual de personal: incluye información sobre prestaciones, servicios y condiciones de trabajo.
- l) Manual de operación: contiene la descripción de tareas altamente especializadas, de conocimiento específico.
- m) Manual de sistemas: bases para el funcionamiento de sistemas operativos.

A esta lista puedo agregar, para complementar, dos tipos de manual que no describen los autores, pero que he encontrado de forma frecuente en mi indagación:

- n) Manual de reclutamiento y selección: es el documento que describe las características o establece criterios idóneos que debe cumplir un aspirante a un puesto.¹⁵
- o) Manual de unidad administrativa (específica): este tipo de manual tiene la finalidad de proporcionar en forma ordenada, secuencial y detallada la descripción de las actividades que se llevan a cabo en una Unidad Administrativa, vinculando ordenadamente los procesos administrativos aplicables; los límites de responsabilidad y las delimitaciones que se manifiestan en las diversas actividades que desarrollan los servidores que conforman la Estructura Ocupacional Autorizada. Está basado en la estructura organizacional aprobada y comprende apartados referentes a la Estructura Orgánica y la representación gráfica de las áreas que la integran; indica de manera gráfica el nombre y significado de los símbolos utilizados en los diagramas de flujo de los procedimientos descritos; descripciones de procedimientos con su nombre, objetivo, normas, descripción narrativa y diagramas de flujo de las actividades desarrolladas por las áreas que integran la Unidad; integra un directorio con la relación de los nombres de los principales servidores; y se caracteriza por cumplir un protocolo de autorización que finaliza con la con la firma correspondiente a la aprobación y los datos de los responsables del área de elaboración, revisión y autorización del documento.¹⁶

Por último Franklin Fincowsky, considera la clasificación por su ámbito en la que contempla dos tipos:

- a) Manuales generales: contienen información global de la organización.
- b) Manuales específicos: referidos a un tipo de información detallada sobre un área o proceso en particular.

Es importante señalar que en las clasificaciones citadas anteriormente se expresa sólo una característica general, para conocer la definición detallada de cada tipo de manual se puede recurrir a la fuente original, pues realizar una cita textual de cada una no es necesario para esta investigación. No obstante, de las clasificaciones consultadas y mencionadas me parece importante rescatar las siguientes definiciones que sí se retomaron para la propuesta de manual que se presentará más adelante:

¹⁵ Se recomienda consultar la sección de "Selección de Personal", en: Lamata, Fernando, *et al.* (1998), *Manual de Administración y gestión sanitaria*, Ed. Diaz de Santos, Madrid, p. 511.

¹⁶ No se encontró una definición específica que refiera a *manuales de unidad administrativa*, no obstante, se ha detectado que una gran cantidad de documentos se denominan así y son de uso frecuente principalmente en las oficinas de gobierno. La descripción citada se retomó del *Manual de procedimientos. Unidad Administrativa*, de la Oficina del C. Gobernador del Estado de Veracruz, enero de 2010, p. 7 del documento PDF, [en línea], [fecha de consulta: 25 de enero 2015], disponible en internet: <http://www.veracruz.gob.mx/oficinadelgovernador/files/2011/09/MPA.pdf>

Manuales generales: son documentos que no trata un área de actividad exclusivamente, sino que abordan dos o más áreas específicas. Puede darse el caso de una empresa que tenga un solo manual que abarque todos los aspectos mencionados para los diferentes tipos de manual.¹⁷

Manuales de contenido múltiple: son documentos que concentran información relativa a diferentes tópicos o aspectos de una organización. El objetivo de agruparla en un solo documento responde básicamente a que se considera más accesible para su consulta, resulta económicamente más viable y porque técnicamente se necesita la integración de más de un tipo de información.¹⁸

Manuales especializados: son documentos técnicos que contiene toda la información que se necesita saber, sobre algún texto o área de conocimientos en específico. Mencionan el contenido del mismo y el desglose de cada tema y tienen como función “ser usado como apoyo o bien como guía para complementar las funciones de una tarea determina.”¹⁹

Como se puede observar, las clasificaciones citadas distinguen entre información teórica e información operativa para la realización de actividades. Al analizar estas clasificaciones se identifica que la mayoría de estos documentos son específicos, destinados a un rubro concreto, por ello puede afirmarse que la mayoría son especializados; así sean generales y de contenido múltiple, pues aunque su información es diversa, son enfocados a un rubro o área determinada. Por lo contrario, no podríamos aseverar que la mayoría de los manuales son administrativos, pues no todos están enfocados a organizar y conducir información para una organización.

¹⁷ Duhalt, Krauss. Manuel (1990), *Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas*, FCA- UNAM, México, p. 20.

¹⁸ Franklin Fincowsky (1997), *op. cit.*, p. 10.

¹⁹ Perea Nicolás, Sandra (2010), *Diseño y elaboración de manuales especializados para la impartición de cursos en la Industria Minera*, Universidad Tecnológica de la Sierra Hidalguense, Gobierno del Estado de Hidalgo, México, pp. 12-13, [en línea], disponible en internet: <http://www.utsh.edu.mx/pdf/SandraPereaNicolas.pdf> [fecha de consulta: 26 de enero de 2014].

1.2 Características de los manuales

Respecto a las características más relevantes de los manuales la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, en el documento que ha publicado sobre los manuales, expone de forma puntual y precisa lo siguiente:

La característica principal de los manuales es que están concebidos en estructura y estilo para difundir una materia a todo aquel que quiera iniciarse en ella. Son didácticos, divulgativos, de lenguaje claro. Hoy en día, es una de las fuentes más utilizadas, y lo debemos al afán divulgador del movimiento enciclopédico del siglo XVIII.

Los manuales se caracterizan porque:

- Son de fácil manejo; de hecho, su nombre deriva de esta característica. Los manuales suelen tener un solo volumen, pero es posible encontrar manuales de varios volúmenes;
- Están redactados y organizados de manera accesible, incluso al profano en la materia;
- Están redactados por especialistas;
- Usan gráficos, diagramas, tablas, ilustraciones, ejercicios de autoevaluación, casos prácticos, etc., para ayudar en la comprensión;
- Son sintéticos; exponen claramente los conocimientos básicos de la materia;
- Un manual ofrece información sobre métodos y técnicas, estado actual de la cuestión, resultados de la investigación, exposición de teorías.²⁰

Lo anterior nos da una perspectiva de las particularidades que distinguen a estos documentos, lo que facilita identificar aspectos preponderantes en la elaboración de los mismos.

El manual como medio de comunicación

Anteriormente mencioné que un manual puede ser una “herramienta de comunicación”, o bien, un *medio de comunicación*, que es aquél instrumento que permite "hacer común" cierto contenido y que se caracteriza por establecer un proceso comunicacional (básicamente, *Fuente* o *emisor* → *mensaje* → *receptor*; sin olvidar el *código* y el *canal*, entre otros elementos).

²⁰ Edukanda, el repositorio web de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, [en línea], disponible en internet: http://www.edukanda.es/mediatecaweb/data/zip/627/PID_00143755/web/main/m3/v3_5_1.html [fecha de consulta: 17 de agosto de 2014].

Los manuales administrativos, principalmente, tiene la misión de mantener informado al personal sobre las políticas de la empresa, la estructura organizacional, procedimientos, contexto y ambiente, por lo que se convierten en un *medio de comunicación*.

Al tratarse de la organización Óscar González²¹ afirma que en cualquiera de sus áreas se necesita dedicar algún tiempo de la gestión a la preparación de comunicaciones. Asegura que existe una gran variedad de formas de comunicación administrativa escrita, pero que en la actualidad se debe poner empeño en el uso de manuales administrativos, dadas sus ventajas como medios de comunicación, entre las que destaca las siguientes:

1. Un manual administrativo hace que las instrucciones sean definitivas, proporcionan un arreglo rápido de las malas interpretaciones.
2. Muestra a cada uno de los empleados cómo encaja su puesto en el total de la organización, e indica la manera en que el empleado puede contribuir tanto al logro de los objetivos de la oficina como al establecimiento de buenas relaciones con otros empleados de la empresa.
3. Los manuales evitan que los jefes repitan información, instrucciones, procesos.
4. El entrenamiento de personal recién llegado se aumenta y facilita porque el manual les proporciona la información que necesita en forma sistematizada.

De acuerdo con Joaquín Rodríguez Valencia,²² es necesario que todas las características de la expresión escrita sean retomadas en la comunicación administrativa. Esto debido a que a través del texto se pueden transmitir tanto decisiones (de alto, medio y bajo nivel) como ordenamientos concretos. Además, gran parte de la comunicación se realiza por escrito. Rodríguez Valencia afirma que existe una gran variedad de formas de comunicación administrativa escrita: informes, gráficas, memorandos, manuales, controles de proyectos, etcétera.

Como se mencionó, uno de los objetivos del manual es mantener informado al personal clave. De acuerdo con Rodríguez Valencia, para la elaboración de un manual todo emisor debe tomar en cuenta las siguientes preguntas:

- ¿Tendré que limitarme a aconsejar? ¿O debo orientar al usuario a los detalles que tiene que hacer?

²¹ González Zepeda, Oscar (s/a), *Procesos administrativos*, Universidad Abierta, México, p. 15. [en línea], [fecha de consulta: 18 de agosto de 2014], disponible en internet: <http://referencias111.wikispaces.com/file/view/procesosadmon.pdf>

²² Rodríguez Valencia, *op. cit.*, p. 58.

- ¿Qué relación tengo con los usuarios que van a leer la comunicación y cómo proceder en consecuencia?
- ¿Voy a seguir tratando a los usuarios del manual?
- ¿Quién va a resultar responsable del contenido del manual?²³

De manera general, el manual es un documento que ha alcanzado amplia difusión, es por ello que los teóricos de la administración juzgaron necesario comenzar a sistematizar su elaboración. Muchos de ellos se enfrentaron a cuestionamientos como los anteriores, por ello la elaboración o actualización de cualquier manual requiere la aplicación de una metodología que permita obtener información completa y oportuna, evitando crear confusión en la interpretación del contenido.

Este apartado es un resumen general de las características y contenidos genéricos que pueden presentar los manuales como soporte de apoyo en los procesos de reorganización, y como herramientas que incentivan procesos de mejora y calidad dentro de las organizaciones donde se emplean.

El uso de manuales específicos, o bien especializados, para la organización de tareas, contribuye a mejorar la gestión en las instituciones. La elaboración de este tipo de instrumentos especializados es una actividad necesaria que contribuye al fortalecimiento de las organizaciones, de las actividades individuales y, sobre todo a la productividad, de tal manera que los diferentes niveles de competencia garanticen la congruencia y coordinación de sus acciones con los niveles de calidad y efectividad requeridos.

Los manuales, como medio de comunicación, deben servir para transmitir las decisiones de una autoridad o institución, el orden de un proceso, funciones específicas, o los objetivos de un protocolo, entre otros aspectos.

En la actualidad, la cantidad y transferencia de dichas decisiones o información continúa incrementándose, por lo que debe procurarse su explicación en un lenguaje claro y sencillo para que puedan ser asimilados y comprendidos por los sectores específicos, ya sea un grupo de funcionarios, empleados, una comunidad, etcétera.

²³ *Ibíd.*, p. 59.

1.3 Conceptos de *manual*

Al inicio de mi investigación busqué determinar de manera puntual el tipo de documento que deseaba proponer. Contemplé básicamente tres conceptos, a raíz de propuestas hechas por mis profesores en los cursos del Seminario de Tesis, así como las pensadas de forma personal: manual, guía y compendio. De acuerdo con algunas acepciones del diccionario de la Real Academia Española (RAE):

Manual (del latín *manuālis*) es algo “fácil de manejar” (1), “fácil de entender” (2), puede referirse a “un libro en que se compendia lo más sustancial de una materia” (3), o bien, “un libro o cuaderno que sirve para hacer apuntamientos” (4).

Por otro lado, en el mismo diccionario encontré que:

Guía es “aquello que dirige o encamina” (1), un “tratado en que se dan preceptos para encaminar o dirigir en cosas, ya espirituales o abstractas, ya puramente mecánicas” (2), o bien, una “lista impresa de datos o noticias referentes a determinada materia” (3).

Por último, retomo la definición de:

Compendio, del latín *compendium* el cual se refiere a una “breve y sumaria exposición, oral o escrita, de lo más sustancial de una materia ya expuesta latamente”.

Me parecía que alguno de estos conceptos podría definir mi propuesta, no obstante, después de analizarlos puede determinar que en ningún sentido el documento que buscaba proponer tendría el propósito de “encaminar o dirigir situaciones puramente mecánicas o espirituales”, por lo que descarté proponer una *guía*.

El escrito debe ser puntual y sustancial, no obstante, esta investigación buscó proponer un documento referente a la protección civil, tema que considero una veta de investigación amplia, por lo que determiné que no era mi propósito proponer un *compendio*.

Al determinar que sería un *manual* el documento a proponer fue preciso considerar una definición adecuada.

Recordemos que la RAE considera que un manual es un libro en que se compendia [reúne] lo más sustancial de una materia, además de ser fácil de manejar y entender. Esta es la definición más sencilla retomada de un diccionario de uso común. Pero qué se dice en documentos especializados sobre el concepto *manual*.

Concepto en el contexto de la Administración

Después de retomar los significados más llanos, fue necesario acercarme a las definiciones propuestas por diferentes especialistas, esto con el fin de comprender de forma más puntual el concepto de *manual* y reconocer los elementos que lo distinguen, enlistarlos y conocer su función.

En el libro *Administración moderna* Agustín Reyes Ponce expone que un manual:

...es un folleto, libro, carpeta, etcétera, en que de una manera fácil de manejarse se concentran, en forma sistemática, una serie de elementos administrativos, para un fin concreto: orientar y uniformar la conducta...²⁴

Jorge M. Hernández, en *Manuales administrativos*, habla de un manual como:

...un documento que contiene, en forma ordenada y sistemática, información y/o instrucciones sobre historia, organización, políticas y procedimientos de un organismo social y es considerado como necesario para mejorar la realización del trabajo diario.²⁵

Franklin Fincowsky aporta la siguiente definición:

...los manuales son documentos que sirven como medios de comunicación, que permiten registrar y transmitir en forma ordenada y sistemática información de una organización, así como instrucciones y lineamientos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de sus tareas.²⁶

El Centro editorial y de redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en su *Glosario de términos administrativos*, definió un manual como un:

²⁴ Reyes Ponce, Agustín (2008), *Administración moderna*, Editorial Limusa, México, p. 260.

²⁵ Hernández, Jorge M. (2001), *Manuales administrativos*, consultado en el portal de la Universidad Abierta de San Luis Potosí, [en línea], disponible en internet: <http://www.universidadabierta.edu.mx/SerEst/AdEmpresas/Administracion%201V/HernandezJuarezJorge.htm> [fecha de consulta: 12 de diciembre 2009].

²⁶ Franklin Fincowsky (1997), *op. cit.*, p. 8.

...documento administrativo de fácil manejo que se utiliza para brindar, en forma ordenada y sistemática, información de diversa índole para la operación de una organización: atribuciones, estructura orgánica, objetivos, políticas, normas, puestos, sistemas, procedimientos, actividades y tareas, así como instrucciones o acuerdos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de las labores.²⁷

Rafael Zavala considera que:

...un manual se puede definir como una guía, que contiene un registro de información que concierne únicamente a la empresa y al empleado, y que su contenido debe ser utilizado para orientar los esfuerzos del trabajador para un mejor desarrollo y realización de las tareas asignadas dentro de una organización. Es un medio valioso para la comunicación y fue concebido dentro del campo de la administración para registrar y transmitir, sin distorsiones la información referente a la organización y funcionamiento de una empresa u organismo público o privado, así como de cada una de las unidades administrativas que lo integren.²⁸

Edukanda, el repositorio web de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía:

...los manuales son exposiciones generales sobre una materia. Son una de las obras de referencia más utilizadas. Según la norma UNE 50-113-91/2,²⁹ los manuales son documentos didácticos que contienen las nociones esenciales de una ciencia, técnica o arte. [...] Son obras didácticas pensadas para la difusión del conocimiento, y a la vez son la exposición general de la disciplina.³⁰

Por último, en el sentido contrario, según la terminología de la norma española UNE 50-113-91/2:

...cuando una obra presenta de la forma más completa y sistemática una materia, **no se la conoce como manual sino como tratado**. Los tratados desarrollan en todas su extensión el tema, de forma erudita, no didáctica. No son compilaciones de la literatura existente sobre la materia, sino que además hacen una evaluación crítica de la misma. Por su complejidad, los tratados suelen ser obras de varios autores.³¹

²⁷ Centro editorial y de redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (1982), *Glosario de términos administrativos*, México, p. 106, [en línea], [fecha de consulta: 18 de abril 2014], disponible en internet: <http://es.scribd.com/doc/63894359/720/COORDINACION-GENERAL-DE-ESTUDIOS-ADMINISTRATIVOS>

²⁸ Zavala Alonso (2009), *op. cit.*, p. 42.

²⁹ Las normas UNE (acrónimo de Una Norma Española) son un conjunto de normas tecnológicas creadas por comités técnicos de normalización (CTN) de la Asociación Española de Normalización y Certificación (Aenor).

³⁰ Edukanda, *op. cit.*

³¹ *Idem.*

Propuesta de una definición de manual

Durante el análisis de las definiciones anteriores pude apreciar que los diferentes autores consideran *concepto* a lo que puede precisarse como una *definición*. De acuerdo con la Real Academia Española, formar un *concepto* es “determinar algo en la mente después de examinadas las circunstancias”, por otro lado *definir* es “fijar con claridad, exactitud y precisión la significación de una palabra o la naturaleza de una persona o cosa”.³²

Es importante aclarar que estos dos términos no son sinónimos y aunque se asemejan tienen sentidos diferentes.

Considerando las *definiciones* mencionadas anteriormente y, con el fin de proponer una expresión precisa de *manual* que contemplara el objetivo de este proyecto, analicé las ideas de cada autor partiendo de las preguntas básicas del periodismo y agregando algunas complementarias. Considero que, así como el periodista, el investigador debe ubicarse en el lugar del lector o el usuario de un documento y pensar en lo que más le interesa para la total comprensión de un tema. Una manera de saberlo es tomando en cuenta algunas interrogantes fundamentales, como lo sugiere en el estilo periodístico norteamericano:

- ¿Qué? (¿qué ocurrió?),
- ¿Quién? (¿quién o quiénes son los actores y protagonistas?),
- ¿A quién? (o a quiénes les ha afectado),
- ¿Cuándo? (¿qué día, a qué hora sucedió?),
- ¿Dónde? (el lugar exacto, el sitio preciso),
- ¿Cómo? (¿de qué manera, en qué forma?) y
- ¿Por qué? (¿debido a qué, con qué motivo, cuál fue la causa o razón?).³³

Partiendo de estas preguntas y realizando una evaluación de cada definición propuesta (en la que se separó y analizó cada uno de sus elementos) presento una comparación en el siguiente cuadro:

³² Diccionario de la Real Academia Española, definición de *concepto* y *definir*.

³³ Esquivel Hernández, José Luis (1997), *Periodismo noticioso en diez lecciones*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México, p. 13.

CUADRO 1

Interrogante	Unidad léxica retomada de las definiciones citadas
Qué (objeto)	Un documento formal , libro, cuaderno, herramienta, folleto, carpeta, instrumento administrativo, obra didáctica.
Qué (contiene)	Registros, procesos , información y/o instrucciones, información sobre la organización, políticas, lineamientos , procedimientos, historia, experiencia de la organización o área de especialización, nociones esenciales de una ciencia, técnica o arte.
Quién (lo propone)	Un especialista, investigador , responsable de área.
Dónde (lo propone)	En un organismo social, en la organización, en la empresa, en el ámbito de área de especialización.
Cuándo (lo propone)	Cuando es preciso registrar y transmitir, sin distorsiones la información; cuando es necesario para mejorar la realización del trabajo diario.
Cuándo (debe usarse)	En el quehacer cotidiano del empleado o especialista.
Por qué y para qué (lo propone)	Porque es un medio valioso de comunicación. Para cumplir con una meta de forma más eficiente , para un fin concreto, para orientar, para documentar , para incluir lo que es útil, para mejorar la realización del trabajo diario, para registrar y transmitir sin disposición.
Cómo (lo propone)	De forma metódica, de forma sistemática, de forma fácil de manejar y entender.
Para quién (lo propone)	Para el trabajador, para el interesado , para la organización, para el especialista.

*Elaboración propia con información de los conceptos citados de la Real Academia Española, Agustín Reyes, Jorge M. Hernández, Franklin Fincowsky, Rafael Zavala y autores mencionados.

Partiendo de la clasificación y análisis de las diferentes unidades léxicas, retomadas de las definiciones citadas (e identificadas con negritas en el cuadro), seleccioné las que me parecieron más adecuadas para la elaboración de una definición propia. Así logré construir, de manera elemental, la siguiente definición:

Manual: documento considerado un valioso medio de comunicación que permite transmitir de forma sistemática datos, registros, procesos, políticas, lineamientos, información o cualquier antecedente útil para el investigador o ente interesado en realizar de forma eficiente y oportuna determinadas actividades. Instrumento formal elaborado de manera metódica, de fácil consulta, que contiene información esencial y precisa sobre un área de especialización.

La definición anterior expone los elementos genéricos y diferenciales de un manual y, aunque no se mencione directamente, de forma implícita se entiende que un manual deberá ser una herramienta que tenga el propósito de facilitar el desempeño y ejercicio de las actividades especializadas

en la pauta de principios como la objetividad, veracidad, igualdad y transparencia. Mérito que sin duda logrará la profesionalización de las actividades y permitirá una mejor gestión de la información y desempeño de los periodistas.

1. 4 Elementos de un manual

Existen elementos que integran un manual y que no se exponen de forma textual en su definición. Éstos pueden referirse básicamente a su contenido o a su estructura física.

En cuanto a su contenido, de forma general, puede considerarse que un manual se integra de dos elementos esenciales:

1. **La parte textual:** en ella se incluyen [de forma escrita, la información y] todas las actividades que se realizan.
2. **La parte gráfica:** es lo que conocemos como diagramas de flujo o flujogramas, su importancia es que conociéndolos gráficamente puede resultar más fácil su aplicación complementando la parte textual.³⁴

Sin embargo, los elementos del contenido de un manual pueden considerarse de forma más detallada. En los siguientes apartados se exponen los elementos que, de acuerdo con algunos autores, integran los diferentes tipos de manuales. Así mismo, se presenta la propuesta que comprende los elementos más comunes de un manual y que sirvió para desarrollar e integrar la propuesta de un manual de información especializada (presentado en el capítulo tres de esta investigación).

Elementos de un manual de calidad, Normas ISO

Es importante retomar los criterios de las Normas de la *Organización Internacional de Normalización*, o Normas ISO por sus siglas en inglés, para el control de registro, pues consideran que para elevar los estándares de calidad es preciso documentar y realizar un control de las funciones y estructura de la organización.

³⁴ Dirección General de Bibliotecas (1993), *Guía para elaborar manuales de procedimientos*, UNAM, México, p. 1.

Para las Normas ISO, los registros deben establecerse y mantenerse para proporcionar evidencia de la conformidad con los requisitos así como de la operación eficaz del sistema de gestión de la calidad. Los registros deben permanecer legibles, fácilmente identificables y recuperables. Debe establecerse un procedimiento documentado para definir los controles necesarios para la identificación, el almacenamiento, la protección, la recuperación, el tiempo de retención y la disposición de los registros.³⁵

En el caso de las Normas ISO, que se basan en el desarrollo de un sistema de gestión de calidad, se sugiere que los elementos de un manual de procedimientos sean los siguientes:

- | | |
|----------------------|--|
| 1) Introducción | 6) Ejecución |
| 2) Objetivo | 7) Referencias |
| 3) Alcance | 8) Anexos. |
| 4) Responsabilidades | 9) Registros y formatos |
| 5) Definiciones | 10) Estructura de formularios. ³⁶ |

Elementos de un manual de procedimientos

Un manual de procedimientos, de acuerdo con Gómez Ceja, es aquel que contiene la descripción de diferentes actividades y los elementos básicos que lo integran son los siguientes:

- | | |
|--|--|
| 1. Portada de identificación | 7. Diagrama de flujo del procedimiento |
| 2. Índice del manual | 8. Formularios y/o impresos |
| 3. Introducción | 9. Información general |
| 4. Base legal | 10. Glosario |
| 5. Objetivos | 11. Índice temático ³⁷ |
| 6. Descripción narrativa del procedimiento | |

³⁵ Senlle, Andrés (2000), *ISO 9000 en empresas de servicios*. 2a Ed. Gestión, Barcelona, págs. 49-51.

³⁶ *Ídem*.

³⁷ Gómez Ceja, *op. cit.*, pp. 138-139.

Cada procedimiento deberá ser integrado en un apartado especial, un manual puede integrarse de varios apartados, cada uno debidamente identificado y justificado conforme los elementos anteriores. Es preciso destacar que en la obra *Sistemas Administrativos*, Gómez Ceja describe detalladamente cada uno de los elementos que integran un manual, su función y forma gráfica específica.

Los procedimientos

¿Por qué es importante un procedimiento? En la revisión documental observé que un procedimiento tiene como finalidad lograr que las operaciones de naturaleza repetitiva sean realizadas siempre del mismo modo, garantizando la uniformidad de tratamiento y ejecución de algunas operaciones para asegurarse de que sea constantemente respetada su ejecución y reducir errores.

Una forma de procurar la uniformidad y correcta realización de los procesos, después de que ya han sido definidos puntualmente y con exactitud, es plasmándolos en un documento en el que se pueda hacer consultas cada vez que se manifiesten dudas o indecisiones, es decir, en *manuales de procedimientos*.

En el caso de un manual de procedimientos es importante tomar en cuenta una serie de factores substanciales, no obstante, el más destacado es el *procedimiento*. Es imprescindible seguir criterios bien delineados, lo que garantizará el éxito, por ello es fundamental proponer procedimientos bien escritos y confiables con representaciones gráficas claras y terminología precisa.

En el caso de los procedimientos es preciso ser puntuales en su descripción dentro del manual. Éstos deben ser sencillos y ayudar a lograr un mejor entendimiento, para ello se hacen las siguientes recomendaciones:

1. Evitar terminología antigua, que genere malos entendidos.
2. Escribir las frases en tiempo presente y en orden cronológico.
3. Tratar de ser siempre precisos y exactos.
4. Plantear objetivos y verificar que el procedimiento los pueda cumplir.
5. Utilizar un diagrama de flujo para contribuir en la obtención de una mejor visión.³⁸

³⁸ Senlle, Andrés, *op. cit.*, pp. 43-45.

Por otro lado Salvador Mercado, en su obra *Administración aplicada: teoría y práctica*, propone tres reglas fundamentales que se deben seguir al describir cualquier procedimiento:

1. Los procedimientos deben fijarse por escrito y de preferencia gráficamente.
2. Los procedimientos deben tener una revisión periódica para evitar rutinas, proponer cambios y mejorarlos.
3. Se debe evitar la duplicidad de los procedimientos aun cuando los enfoques del procedimiento sean distintos.³⁹

Todo esto propiciará que la descripción y transmisión de los procedimientos puedan ser exitosas, se resuelvan dudas que surjan en algún momento dado, sin duplicar esfuerzos y que los recursos puedan aprovecharse mejor.

Elementos de un manual de organización⁴⁰

Los manuales de organización contienen información detallada referente a los antecedentes, legislación, atribuciones, estructura orgánica, funciones, organigramas, niveles jerárquicos, grados de autoridad y responsabilidad, así como canales de comunicación y coordinación, y en ocasiones pueden incluir una descripción de puestos o unidad administrativa. La estructura que Franklin Fincowsky propone para los manuales de organización es la siguiente:

1. Identificación

- Logotipo
- Nombre oficial
- Título
- Nombre de la unidad
- Lugar y fecha de elaboración
- Número de revisión (en su caso)
- Responsables de su elaboración, revisión y autorización.
- Clave de la forma (Siglas de la organización-siglas de la unidad administrativa-número consecutivo correspondiente)

³⁹ Mercado, Salvador (2002), *Administración aplicada: teoría y práctica*, Limusa, México, p. 193.

⁴⁰ Franklin Fincowsky, (1997), *op. cit.*, pp. 12-15.

2. Índice o contenido
3. Prólogo y/o introducción
4. Antecedentes históricos
5. Legislación o base legal
6. Atribuciones
7. Estructura orgánica
8. Organigrama
9. Funciones
10. Descripción de puestos
11. Directorio

Elementos del manual especializado

En lo que se refiere al manual especializado la mayoría de los autores lo contempla en sus obras y expresan una definición, no obstante, en ninguno libro de administración que consulté pude encontrar la propuesta de una estructura. Ni siquiera de forma genérica, como ocurre con los manuales de organización y los manuales de procedimientos. Para este apartado retomé la propuesta de estructura que Sandra Perea Nicolás realiza en su tesis *Diseño y elaboración de manuales especializados para la impartición de cursos en la Industria Minera*.

Los elementos básicos que componen un manual especializado de acuerdo a esta propuesta son:

1. Índice
2. Introducción:
3. Contenido temático
4. Conclusión
5. Referencias bibliográficas
6. Anexos
7. Responsables⁴¹

⁴¹ Perea Nicolás, Sandra (2010), *Diseño y elaboración de manuales especializados para la impartición de cursos en la Industria Minera*, Universidad Tecnológica de la Sierra Hidalguense, Gobierno del Estado de Hidalgo, México, pp. 12-13. [en línea], disponible en internet: <http://www.utsh.edu.mx/pdf/SandraPereaNicolas.pdf> [fecha de consulta: 26 de enero de 2014].

1.5 Comparación de las estructuras que integran cuatro tipos de manuales

En la siguiente tabla se encontrará una comparación de las estructuras propuestas por los autores consultados en el primer capítulo. Se realizó una comparación y sistematización de los elementos en un cuadro que permite apreciar los elementos que componen su estructura, lo que permite tener un panorama general de la composición de estos documentos desde la perspectiva de cada uno de los autores consultados:

CUADRO 2
COMPARACIÓN DE ESTRUCTURAS

	MANUAL DE CALIDAD (NORMAS ISO)	MANUAL DE PROCEDIMIENTOS	MANUAL DE ORGANIZACIÓN	MANUAL ESPECIALIZADO
1		Portada de identificación	Identificación	
2		Índice del manual	Índice o contenido	Índice
3	Introducción	Introducción	Prólogo y/o introducción	Introducción
4	Objetivo	Objetivos		
5			Antecedentes históricos	
6	Alcance			
7		Base legal	Legislación o base legal	
8	Responsabilidades		Atribuciones	
9			Estructura orgánica	
10			Organigrama	
11		Información general		Contenido temático
12	Ejecución	Descripción narrativa del procedimiento	Descripción de Funciones	
13		Diagrama de flujo del procedimiento	Descripción de puestos	
14				Conclusión
15			Directorio	Responsables
16	Anexos.			Anexos
17	Definiciones	Glosario		
18	Estructura de formularios.	Formularios y/o impresos		
19	Registros y formatos			
20		Índice temático		
21	Referencias			Referencias bibliográficas

Elaboración propia, con información de autores mencionados en el apartado “Elementos básicos de un manual”.

En el cuadro anterior se han colocado al mismo nivel los elementos que coinciden en las estructuras y que corresponden a categorías similares, los cuadros en blanco indican la ausencia de elementos ubicados en las otras estructuras.

En el siguiente cuadro expongo los elementos más importantes que identifiqué en total y que podrían tomarse como base para integrar la estructura de un manual más completo. Los elementos fueron determinados de acuerdo con los grupos básicos en los que se pudieron clasificar los rubros de las estructuras seleccionadas, mismas que representan la distribución y orden de las partes que pueden integrar un manual y que retomaré en el capítulo dos.

CUADRO 3

ELEMENTOS BÁSICOS EN LA ESTRUCTURA DE UN MANUAL
Datos de reconocimiento
Registro de contenido
Apartados de exposición
Objetivo de la obra
Datos precedentes o de contextualización
Repercusión
Respaldo legal
Descripción de facultades / obligaciones
Jerarquías y Líneas de autoridad
Cuerpo del documento
Apartados finales, indicaciones ulteriores (recomendaciones)
Autores, encargados de la elaboración y autorización
Documentos complementarios
Referencias teóricas, soporte documental

Elaboración propia.

En el Cuadro 3 se muestran los elementos básicos, o generales, identificados y que pueden componer la estructura de un manual. Con tonalidades de gris a negro se señala de los elementos más simples a los más complejos, es decir, los *Datos de reconocimiento* son necesarios, pero representan mayor importancia los elementos subsecuentes, no solo porque constituyen el cuerpo del manual, sino por su grado de complejidad en la estructuración de los mismos.

1.6 Descripción de los elementos básicos en la estructura de un manual

Datos de reconocimiento

El primer elemento contempla los datos de identificación del documento, en este caso llamaremos *portada* a la sección correspondiente que integre dicha información. Habrá quién le denomine *carátula*, no obstante, la finalidad es la misma. La RAE define como portada a la “primera plana de los libros impresos, en que figuran el título del libro, el nombre del autor y el lugar y año de la impresión”.

En los informes científicos, según Mario Tamayo y Tamayo “en la portada se integran los siguientes elementos: título, autor(es), materia de referencia, nombre de la entidad, ciudad y fecha. Si se trata de la portada externa del manual, en un documento impreso, se coloca título, autor(es), nombre de la entidad, ciudad y fecha.”⁴²

En algunas publicaciones académicas la portada contiene el título completo, el nombre del autor(es) o bien coordinador(es), nombre de la editorial o casa editora (universidad, instituto, dependencia pública, etcétera), la colección a la que se pertenece, el logotipo o escudo institucional, entre otros elementos que, de acuerdo con las normas editoriales o criterios institucionales, deban considerarse.

Consignar los datos pertinentes en la portada permitirá proporcionar de forma inmediata al lector o usuario información sobre el área específica en la que se enfoca el texto, los datos legales y su vigencia. Y si en algún momento es referido en otro documento permitirá contar con la referencia bibliográfica completa.

⁴² Tamayo y Tamayo, Mario (2004), *El proceso de la investigación científica*, Limusa, México, p. 276.

Registro de contenido

En esta categoría se encuentran los *índices o tablas de contenido o materias*, que podemos comprender como la clasificación o registro indicativo de la información que se sintetiza en un manual.

Zavala Ruíz los define como la lista de las partes, capítulos y demás subdivisiones del libro y, aunque la mayoría de las veces se estila incluirlo al final, considera conveniente colocarlo al inicio del documento para permitir al lector informarse del contenido y tratamiento de la obra sólo con dar una ojeada a las primera páginas.⁴³

De forma más precisa Enrique Vera describe “la página de contenido o Índice” como aquella que relaciona el título de los artículos o capítulos, el nombre de los autores, así como las diferentes secciones que componen la publicación. Asimismo, se indica al final del nombre del artículo y del autor, el número de página correspondiente a mismo usando puntos conductores para correlacionar estos datos.⁴⁴

Apartados de exposición

La *advertencia, prólogo, prefacio, proemio, presentación, palabras liminares, introducción*, o textos análogos, son los que componen los apartados de exposición.

De acuerdo con la RAE un *prólogo* es, en un libro de cualquier clase, un escrito antepuesto al cuerpo de la obra, y toma al *prefacio* y *proemio* como sinónimos de éste. Se sitúan al inicio de la obra, entre los documentos llamados preliminares,⁴⁵ y sirven al autor, coordinador o a responsable, para justificar su elaboración y publicación; asimismo, se consideran importantes porque permiten al lector orientarse en la lectura.

En mi experiencia como asistente editorial en el Departamento de Publicaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM he observado que algunas veces la redacción del prólogo es encomendada a un escritor o especialista de renombre a quien se le entrega la obra original para que pueda apreciarla y prologarla; en otras ocasiones es redactado por el autor, o bien,

⁴³ Zavala Ruíz, Roberto (2008), *El libro y sus orillas*, 8ª ed, DGPYGE-UNAM, México, p. 23.

⁴⁴ Vera Morales, Enrique (2015), *Apuntes para la elaboración de un artículo científico*, FCPyS-UNAM, México, p. 28.

⁴⁵ La portadilla, portada, página legal, dedicatoria o epígrafe, advertencia, prólogo, prefacio, presentación, agradecimientos, palabras liminares e introducción en México son consideradas como las páginas *preliminares* de la obra, según: Zavala Ruíz, *op.cit.*, p. 23.

si se trata de una obra colectiva, se encomienda al coordinador o autor de mayor responsabilidad en la edición.

En el caso de la *presentación*, puede ser escrita por el autor, el editor, un autor de renombre, muchas ocasiones la realiza una persona que no necesariamente está vinculada a la elaboración texto, pero sí a la edición y puede contener un mensaje de alguna autoridad de mayor nivel jerárquico.

En algunos documentos puede encontrarse la página de *advertencia*, precedida de una hoja en blanco, y consta de un artículo o texto que indique la responsabilidad sobre las ideas emitidas.⁴⁶

La *introducción* no es independiente del contenido del documento al cual presenta, presenta el objeto o problema desarrollado de manera sucinta, es una descripción formal que da un panorama breve pero explicativo. “Es la explicación sobre lo que es el documento, su estructura, propósitos, ámbitos de aplicación y la necesidad de mantenerlo vigente, de igual forma puede contener un mensaje de alguna autoridad”.⁴⁷ Tamayo y Tamayo considera que es un texto que corresponde al autor y, como su nombre indica, introducirá al lector al contenido de la obra.⁴⁸

La introducción es una sección inicial cuyo propósito principal es contextualizar el texto fuente o reseñado que está expuesto a continuación, en general en forma de cuerpo o desarrollo del tema, y posteriormente como conclusiones. En la introducción normalmente se describe el alcance del documento, y se da una breve explicación o resumen del mismo. También puede explicar algunos antecedentes que son importantes para el posterior desarrollo del tema central. Un lector al leer la introducción debería poder hacerse una idea sobre el contenido del texto, antes de comenzar su lectura propiamente dicha.⁴⁹

Objetivo de la obra

No todos los documentos indican o describen de forma explícita sus objetivos, pero para algunos manuales como el de procedimientos, se requiere incluir un apartado en el que se explique el propósito o intención que se pretende cumplir con la descripción de los procedimientos⁵⁰ descritos en

⁴⁶ Tamayo y Tamayo, *op. cit.*, p. 276.

⁴⁷ Franklin Fincowsky (1997), *op. cit.*, p. 13.

⁴⁸ Tamayo y Tamayo, *op. cit.*, p. 279.

⁴⁹ Arévalo Barea, Arturo Raúl (2013), “Cómo hacer un trabajo de investigación”, en *Revista Médica La Paz*, vol. 19, núm. 1, La Paz, Bolivia, [en línea], [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2014], disponible en internet: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S1726-89582013000100012&script=sci_arttext

⁵⁰ Franklin Fincowsky (1997), *op. cit.*, p. 16.

el documento. Franklin Finkowsky lo considera también como el “objetivo cualitativo que se pretende alcanzar en términos de funcionalidad y competitividad”⁵¹ un manual.

Pocas ocasiones se incluye en los libros un apartado que señale los objetivos de su elaboración y éste es enlistado en el índice, es más común observarlo en documentos administrativos como los manuales. En la mayoría de las ocasiones forman parte del proceso de investigación que tiene lugar para la elaboración de un documento, no obstante, algunos investigadores considera importante retomarlos y presentarlos para no desviar la intención original de la obra.

Datos precedentes o de contextualización

Encontramos aquí los *antecedentes históricos*, la descripción de la génesis de la organización o del área descrita en el manual, en la que se indica su origen, evolución y cambios significativos registrados.⁵² Es importante retomar esta información, ya que estas “referencias las cuales representan un recuento de todos los estudios o esfuerzos análogos preparados con anterioridad”⁵³ son el punto de partida para la elaboración del proyecto.

Es la demarcación de hechos pasados en la que se establece cuáles han sido las diferentes fases por las cuales ha pasado el objeto de estudio en su desarrollo hasta llegar al estado en que se encuentra.⁵⁴ Analizar estos datos podrá evitar realizar doble trabajo, centrará los recursos en la revisión de esta información en menor tiempo y analizar casi de forma inmediata datos nuevos.

Los apartados que contemplan datos precedentes o de contextualización buscan describir el entorno y el ámbito de aplicación del documento, para el empleo correcto y aplicación adecuada de la información en relación con los aspectos determinados y considerando las circunstancias prevalecientes.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 20.

⁵² *Ibíd.*, p. 13.

⁵³ *Ibíd.*, p. 20.

⁵⁴ Ortiz Uribe, Frida Gisela (2004), *Diccionario de metodología de la investigación científica*, entrada para “Marco histórico”, Limusa, México, p. 104.

Repercusión

La *repercusión* o alcance del documento, se entiende como el efecto que tendrá en el “área de aplicación que cubre el manual en cuanto a ubicación en la estructura orgánica y/o territorial.⁵⁵ Puede sumarse al alcance, la trascendencia y efecto que consiguen sus aportaciones o sugerencias a un área específica. Delimitar debidamente la repercusión de este documento permitirá que las áreas involucradas conozcan de forma oportuna sus compromisos y evitará que áreas ajenas dupliquen trabajo o confundan sus funciones.

Respaldo legal

Encontramos en este apartado la legislaciones o bases legales que fundamentan el manual o documento. La lista de ordenamientos jurídicos que norman las actividades de la organización, de los cuales se derivan sus atribuciones o facultades. La Constitución, tratados, leyes, [normas, reglamentos], convenios, decretos, acuerdos y circulares.⁵⁶ Por supuesto, si es el caso, cada manual comprenderá y se apegará a las disposiciones internas de la empresa o dependencia que lo avalen.

Descripción de facultades / obligaciones

En este apartado encontramos las *atribuciones*, entendidas como la descripción textual y completa de las facultades conferidas... de acuerdo con las disposiciones jurídicas que fundamentan su actividad.⁵⁷ Por otro lado se describen las *responsabilidades*, por lo que se detalla las unidades administrativas y/o puestos que intervienen en los procedimientos en cualquiera de sus fases.⁵⁸

Podemos incluir además de las áreas administrativas, las áreas operativas o de investigación, así como los nombres y cargos de los responsables de las mismas y la descripción puntual de sus obligaciones.

⁵⁵ Franklin Fincowsky (1997), *op. cit.*, p. 20.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 13.

⁵⁷ *Ídem.*

⁵⁸ *Ídem.*

Jerarquías y líneas de autoridad

Encontramos aquí los rubros correspondientes a la descripción de la *estructura orgánica* y los *organigramas*. Un organigrama representa la estructura de una organización, expone la disposición u ordenamiento de los órganos o cargos que componen una empresa. Es también, la representación gráfica de la organización en su estructura formal de autoridad y de la división especializada del trabajo por niveles jerárquicos.⁵⁹ En el caso de la *estructura orgánica*, es la descripción de una organización en función de sus relaciones de jerarquía, muestra las relaciones de dependencia y debe corresponder con la representación gráfica en el organigrama de forma precisa.⁶⁰

Detallar la estructura jerárquica y las líneas de autoridad permite planificar aspectos relacionados con las responsabilidades, el flujo de trabajo, los procesos y la comunicación. Permite visualizar de forma global y clara la estructura de la empresa o institución, brinda organización y facilita una adecuada interacción entre sus áreas.

Cuerpo del documento

Encontramos en este componente la esencia de una obra. En el caso de un manual comprende la información general y específica, la descripción narrativa de procedimientos y sus diagramas de flujo, la ejecución de los mismos, funciones y descripción de puestos o procesos, contenido temático. Es en sí el desarrollo de los capítulos y apartados, el aparato crítico y otros elementos descriptivos.

En el caso de un libro Zavala Ruíz explica que “se entiende como el *texto*, el *cuerpo escrito*, y forman parte de él ilustraciones de diversos tipos, fotografías, matas, dibujos, etc., o bien, complementos del texto como cuadros, gráficas y demás que irán distribuidos a lo largo del libro o concentrados al final de la obra.⁶¹ Estos últimos pueden denominarse *anexos* y se explicarán más adelante.

Un aspecto importante que debe cuidarse de forma constante en la elaboración de un manual, sobre todo al integrar el *cuerpo del documento*, es el de la redacción del mismo. Enrique Vera

⁵⁹ Hernández Orozco, Carlos (2007), *Análisis administrativos. Técnicas y métodos*, EUNED, Costra Rica, p. 87.

⁶⁰ Franklin Fincowsky (1997), *op. cit.*, p. 14.

⁶¹ Zavala Ruíz, *op. cit.*, p. 23.

expone que cuando se propone un texto por primera vez (refiriéndose al artículo científico) se debe señalar por qué se hizo, cómo se hizo y qué implica lo que se hizo; procurando una buena redacción. Recomienda en un documento que se publica de manera formal evitar en su redacción ciertas palabras y frases coloquiales, debe procurarse un lenguaje sencillo y accesible para permitir que el lector comprenda su contenido de forma más efectiva.⁶² Cuidando siempre los siguientes aspectos:

Precisión. Utilizar las palabras que comuniquen exactamente lo que se pretende decir.

Claridad. El texto se lee y se debe entender rápidamente. El artículo es fácil de comprender cuando el lenguaje es sencillo, las oraciones están bien construidas y el tema de cada párrafo se desarrolla siguiendo un orden lógico.

Brevidad. Es conveniente incluir sólo información pertinente al contenido del artículo y comunicar dicha información empleando el menor número posible de palabras. El texto innecesario desviará la atención del lector y afectará la claridad del mensaje.⁶³

Si no se cuidan estos aspectos y se trabaja con prisa sin revisar de manera adecuada, Enrique Vera afirma con seguridad que el texto presentará muchas deficiencias y el autor se encontrará con una grave falta de claridad en las ideas que ha plasmado en el escrito; o en su caso, el significado de las mismas será deficiente, totalmente confuso.

Otro aspecto fundamental es el cuidado en la estructura del aparato crítico, es decir, la integración de las citas textuales y las notas a pie de página, lo cual se mencionará más adelante, pero es fundamental porque debe cuidarse a la par que se integran los apartados del documento. Esto permitirá exponer al final con mayor claridad las referencias bibliográficas, hemerográficas, electrónicas u otras.

Apartados finales, indicaciones ulteriores (recomendaciones)

Se ubica aquí las *conclusiones*, que se entienden como la síntesis de los puntos más importantes de la obra, pueden resaltar los resultados obtenidos y las sugerencias necesarias en miras al desarrollo posterior del tema.

⁶² Vera Morales, *op. cit.*, p. 20.

⁶³ *Ídem.*

La conclusión debe presentar una descripción de lo tratado en el tema. Todo trabajo de investigación necesita un cierre que recapitule o de consideraciones finales substanciales, pero los trabajos de tipo descriptivo no necesariamente. Zavala Ruíz considera que se puede hacer la conclusión al final de la obra o al final de cada capítulo.⁶⁴

Autores, encargados de la elaboración y autorización

El *directorio*, comprende los nombres y cargos de las personas mencionadas en el manual. Puede incluir teléfonos y horarios de atención, la dirección de instalaciones u oficinas.⁶⁵ El directorio puede ser parte también de los anexos, según sea el fin de incluir dicha información.

Algunos manuales, como el especializado, integran al final un apartado que numere a los *responsables del documento*. De acuerdo con Perea Nicolás, se lista a los expertos o personajes facultados para aprobar el contenido del mismo, en algunos casos, se cita a la persona responsable de diseñar y elaborar el contenido, a la persona que se encargará de revisar que el manual se encuentre de acuerdo con los lineamientos requeridos; por último, se integrará el visto bueno de la persona que en última instancia tiene a su cargo la aprobación final del documento.⁶⁶

Documentos complementarios

Básicamente se consideran en este rubro los *anexos*, en esta sección se compendia toda aquella información suplementaria que complementa o refuerza lo dicho en el informe y que por su extensión se presentan al final.⁶⁷

Destacan los apéndices, glosarios, formularios, registros, índices (temáticos, analíticos, de láminas, etcétera), diagramas o material gráfico, matrices, notas, entre otros elementos que comprenden información que permite aclarar parte del contenido del libro, aspectos más técnicos y menos esenciales que se considera información adicional.

⁶⁴ Tamayo y Tamayo, *op. cit.*, p. 48.

⁶⁵ Franklin Fincowsky (1997), *op. cit.*, p. 15.

⁶⁶ Perea Nicolás, *op. cit.*, p. 3.

⁶⁷ Ortiz Uribe, *op. cit.*, p. 17.

Con uso menos común, pero que de igual forma son adicionales, encontramos las adendas, fe de erratas (en el caso de documentos impresos), ultílogos, que contienen información u observaciones consideradas con la obra ya terminada.

Las obras científicas y técnicas pueden acabar el cuerpo del libro con un *ultílogo* o *postfacio* que añade información de última hora o actualice un aparte del libro. En el caso de hacer reimpressiones, también puede añadirse un texto que sirve para actualizar la obra de manera general, que se denomina *posdata* o *adenda*, donde se modifica o actualiza, de forma particular, cada parte o sección. Se puede poner al final del libro o al final de cada capítulo y suelen ir acompañadas de gráficos, tablas, ilustraciones, notas al pie, etc.⁶⁸

Referencias teóricas, soporte documental

Existe una gran cantidad de normas y estilos que orientan la presentación de trabajos escritos y sobre todo la referencia a las fuentes consultadas. La diversidad de estilos pone en evidencia la importancia en el mundo académico de la correcta y objetiva presentación de citas y referencias usadas en sus investigaciones o trabajos editoriales, y sin las cuales la confrontación, la recuperación y la transferencia de la información no serían posibles.

En este apartado de *bibliografía*, *hemerografía*, *filmografía*, *cibergrafía*,⁶⁹ o *fuentes electrónicas*, entre otros tipos de referencias, se detallan de forma alfabética, las fuentes de información o los documentos consultados y seleccionados para dar sustento teórico y referencial a la obra formalizada. En ocasiones se ubica al final del libro y en otras los autores prefieren ubicarla después de cada capítulo.

Es fundamental integrar este apartado dada su relevancia como soporte y sustento de un documento o investigación. Como lo explica Rojas Soriano:

La revisión bibliográfica y hemerográfica es el trabajo preliminar que realiza el investigador para poder llevar a cabo su estudio, y consiste en conocer y clasificar, a través de un análisis aquéllos materiales (documentos, censos, libros, artículos, etc.) que tratan teórica y empíricamente cuestiones relacionadas con el problema u objeto de estudio.⁷⁰

⁶⁸ Polo Pujadas, Magda (2007), *Creación y gestión de proyectos editoriales*, Universidad de Castilla-Universidad de Cantabria-Edicions UIB, p. 123.

⁶⁹ *Cibergrafía* es un término usado frecuentemente, pero no reconocido en el diccionario de la RAE.

⁷⁰ Rojas Soriano, Raúl (2002), *Investigación social: teoría y praxis*, Plaza y Valdés, México, p. 177.

Entre los estilos más frecuentes de citación encontramos los siguientes:

- Estilo APA de la American Psychological Association
- Estilo Chicago – del Manual de estilo de la University of Chicago Press.
- El estilo Harvard de citas, sistema de autor-año o sistema de autor-fecha, de la Harvard citation and referencing guide,
- Estilo Vancouver - Desarrollado por la Biblioteca Nacional de Medicina de los EEUU.
- International Organization for Standardization – ISO
- Normas UNESCO 50-104-94
- Scientific Style and Format – CBE
- Modern Language Association of America – MLA;
- Asociación Española de Normalización y Certificación – AENOR;
- European Committee for Standardization – CEN;
- Entre otros.⁷¹

En investigación de ciencias sociales una de las importantes o recurrentes es la que propone la Asociación Estadounidense de Psicología (*American Psychological Association*, APA) y que los autores utilizan frecuentemente al momento de presentar sus documentos o textos a revistas u o tras instancias académicas.⁷²

Es importante mencionar que la Norma ISO 690 es una norma de la Organización Internacional de Normalización fue de los primeros organismos en especificar los elementos que deben ser incluidos en las referencias de materiales publicados, como monografías y publicaciones seriadas, capítulos, artículos de publicaciones seriadas (como revistas y diarios), materiales cartográficos, grabaciones sonoras, fotografías, obras audiovisuales y documentos de patentes. Incluso, en lo que se refiere a documentos electrónicos, la Norma ISO 690-2 también especifica los elementos que hay que incluir en las citas y establece una ordenación obligatoria de los elementos de la referencia.⁷³

⁷¹ Álvarez de Toledo, Ma. Luisa (2011), "Principales estilos de citas bibliográficas", en *Infobiblio.es*, [en línea], [fecha de consulta: 24 de noviembre de 2014], disponible en internet: <http://www.infobiblio.es/principales-estilos-de-citas-bibliogr%C3%A1ficas>

⁷² Normas APA 2014, [en línea], [fecha de consulta: 24 de enero 2015], disponible en internet: <http://normasapa.com/>

⁷³ Organización Internacional de Normalización (1997), "Información y documentación - Referencias bibliográficas. Parte 2: Documentos electrónicos y sus partes", en *Norma ISO 690-2*, [en línea], [fecha de consulta: 24 de noviembre de 2014], disponible en internet: <http://biblioteca.ucv.cl/site/servicios/documentos/ISO690-2.pdf?cp=5>

CAPÍTULO

2

ELABORACIÓN DE UN MANUAL ESPECIALIZADO

En el primer capítulo de esta investigación expuse diferentes tipos de manuales, sus características y elementos particulares, lo que demuestra que existen diferentes formas de integrar y presentar estos documentos. Este acercamiento teórico fue vital para tener un contexto, comprender de manera sistémica su estructura y cumplir el objetivo de este segundo capítulo: describir algunas metodologías propuestas para su elaboración y, partiendo del análisis de éstas, y proponer una estrategia para la elaboración de un manual especializado.

En la revisión documental realizada, principalmente de obras enfocadas a la administración y comunicación organizacional, pude observar que la información sobre la metodología empleada para la construcción un manual era escasa y repetitiva, por lo que fue preciso integrar el análisis de varias propuestas.

La elaboración de un manual requiere compromiso, responsabilidad, y por supuesto, de un metodología precisa y confiable; entendiendo que la información que se asentará en él debe ser objetiva y no generar confusión en la interpretación de su contenido. La confiabilidad del documento será sustentada en la rigurosidad de su elaboración y su actualización. Recordemos que es una herramienta de consulta, donde la información puede modificarse (actualizarse) de acuerdo con el crecimiento y las nuevas maneras de operación, así como según los cambios o necesidades que se susciten.

En el primer capítulo de esta investigación propuse una definición de *manual* y eta consideraba a éste como un “instrumento formal elaborado de manera *metódica*”, es decir, que se realizó

con método o que usa un método.⁷⁴ Para tener más claro lo que esto significa considero oportuno retomar la apreciación de Esthela Quiroz sobre el método:

Es el método, desde el ángulo de la didáctica general, la palabra que encierra el concepto de una dirección hacia el logro de un propósito, un camino a recorrer, aunque es claro que ha de entenderse que no se trata de un camino cualquiera, sino del mejor, del más razonable, del que más garantice la consecución de la finalidad propuesta... El método implica el proceso de ordenamiento, la dirección del pensamiento y de la acción para lograr algo previamente determinado... Significa entonces, que un buen método será aquel que garantice un máximo aprovechamiento o rendimiento en la enseñanza-aprendizaje en menos tiempo y con menos esfuerzo.⁷⁵

Es indispensable analizar las herramientas teórico-prácticas que pueden emplearse para el desarrollo y logro de los objetivos en una investigación. Estas deberán ir de la mano de un método enfocado en la realidad en la que se desarrolla el problema que busca abordarse y el investigador deberá responsabilizarse de poseer el conocimiento fundamental para realizar un trabajo decoroso.

Con respecto a la elaboración de manuales existen artículos, algunas guías técnicas y “manuales sobre manuales” enfocados en documentos administrativos que señalan de manera breve, más que los pasos a seguir para su elaboración, los elementos que deberían contemplarse en un manual de determinada naturaleza.

He constatado durante mi investigación que son pocos los autores que hablan de forma detallada sobre su método o estrategia empleada para la elaboración de un manual. La mayoría de los investigadores reservan el trabajo hecho previamente y dan a conocer únicamente el resultado final. Incluso, la mayoría de los libros de administración tratan de manera escueta dicho proceso y mencionan cuatro o cinco pasos básicos.

En razón de lo anterior este capítulo tendrá como objetivo exponer la *técnica* para la elaboración de un manual de Rodríguez Valencia; los *lineamientos* para diseñar o actualizar manuales de la UNGL de Costa Rica; describir al *taller* como un instrumento, o ejercicio, para la elaboración de manuales, propuesta de Medina Sangrador; los *lineamientos* para la elaboración y control de documentos de los sistemas de Gestión del DNP de Colombia; la *estrategia metodológica* propuesta por Salas Guzmán para la elaboración de manuales; y por último, el *procedimiento general* para la elaboración de manuales administrativos de Franklin Fincowsky.

⁷⁴ Diccionario de la Real Academia Española, definición del adjetivo *metódico*, *ca*.

⁷⁵ Quiroz, Ma. Esthela (2003), *Hacia una didáctica de la investigación*, Ediciones Castillo, p. 69.

Una vez expuestos los elementos que propone cada uno de estos autores seleccionaré los más relevantes y, apegada a un procedimiento inspirado en el método científico, realizaré el planteamiento de una estrategia propia que servirá de base para el diseño del manual especializado que busco presentar para una fuente periodística.

2.1 Revisión de seis propuestas para la elaboración de un manual

Para el desarrollo de mi propuesta metodológica revisé documentos enfocados en la metodología de la investigación en ciencias sociales, así como metodología para el diseño de manuales de diferentes tipos y con características específicas. En el caso de los últimos he de reiterar que la mayoría de los documentos consultados ofrecen modelos y estrategias de una forma superficial, por lo que me enfoqué en los que consideré aportaban un elemento valioso para integrarse en mi esquema para una propuesta más detallada.

En el proceso de la investigación formal se debe tomar en cuenta ciertos criterios, uno de los más importantes es el de la planificación, es decir, elaborar un proyecto que indique claramente las etapas a seguir, definir qué es lo que se pretende hacer y qué tipo de investigación se realizará, qué tipo de datos se recopilarán y de qué manera; principalmente, cuál es la metodología que se utilizará para analizar la información y datos obtenidos. Sin olvidar el tiempo y el costo necesarios para cada etapa.⁷⁶ Umberto Eco⁷⁷ describe los pasos de una investigación de la siguiente forma:

- a. Localizar un tema concreto.
- b. Recopilar documentos sobre dicho tema.
- c. Poner en orden dichos documentos.

- d. Volver a examinar el tema partiendo de cero a la luz de los documentos recogidos.
- e. Dar una forma orgánica a todas las reflexiones precedentes.
- f. Hacerlo de modo que a quien lo lea comprenda lo que se quería decir y pueda, si así lo desea, acudir a los mismos documentos para reconsiderar el tema por su cuenta.

⁷⁶ Se propone al investigador consultar bibliografía sobre metodología y técnicas de investigación, por ejemplo: *El proceso de la investigación científica* de Tamayo y Tamayo; *Investigación social: teoría y praxis*, de Rojas Soriano; *Nueva guía para la investigación científica*, de Dieterich Steffan; entre otros.

⁷⁷ Citado por Zapata, Oscar A. (2005), *La aventura del pensamiento crítico. Herramientas para elaborar tesis de investigaciones socioeducativas*. Editorial Pax, México, p. 61.

Por otro lado Heinz Dieterich⁷⁸ propone para el proceso de la investigación el uso del *método científico* y delinea los siguientes aspectos:

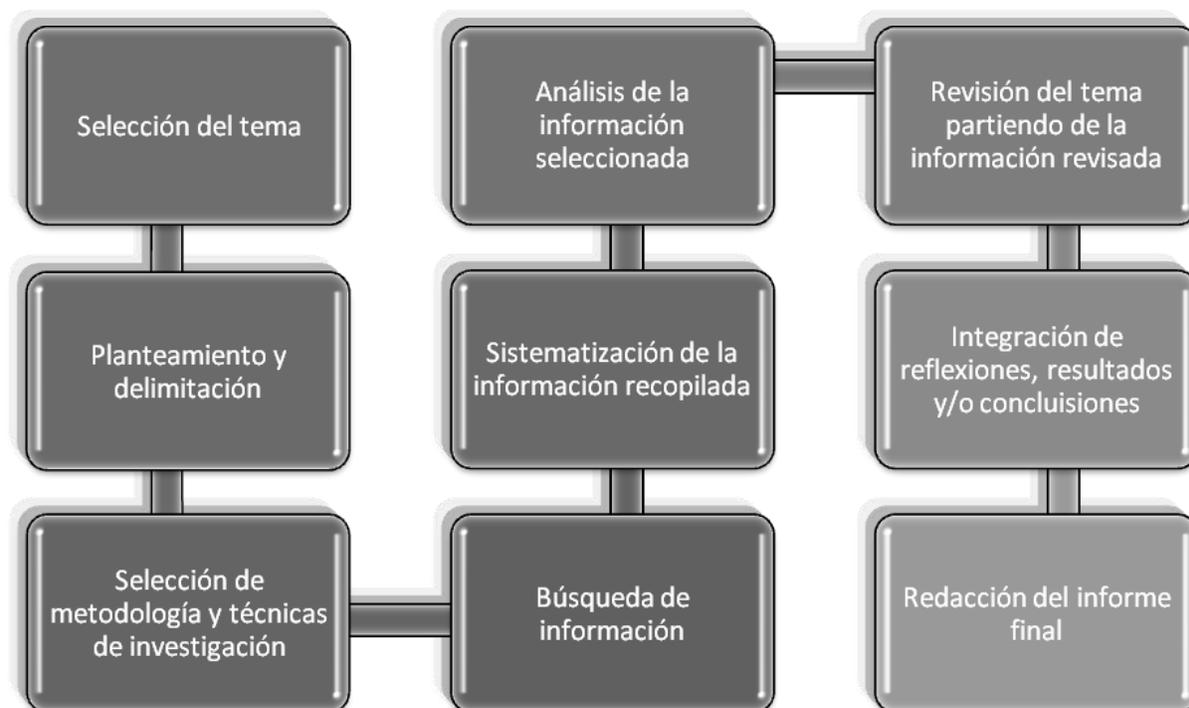
- a. Planteamiento del problema.
 - Delimitación en espacio, en tiempo, delimitación semántica, planteamiento de oraciones tópicas; revisión de los recursos de investigación
- b. Marco teórico.
 - Selección de teorías, conceptos, métodos, contextualización, descripción del objeto de estudio.
- c. Formulación de hipótesis
- d. Contrastación de hipótesis
 - Contrastación por observación, experimentación, documentación, muestreo.
- e. Conclusiones y resultados

Se puede observar que estos autores proponen un ordenado proceso de planificación para la investigación, esto permite distinguir las diferentes rutas a seguir para la alcanzar las metas, u objetivos, planteados. Al realizar este ejercicio podremos darnos cuenta de que existen caminos más largos y otros más breves y rápidos, analizaremos cada opción y conforme a las necesidades de nuestra investigación determinaremos cuál de ellos es más conveniente. Esto podrá también ayudarnos a determinar qué rigurosidad deseamos aplicar a nuestra investigación.

Si no tenemos un plan serio y objetivos bien determinados corremos el riesgo de tener problemas desde el inicio de las pesquisas, por lo que es importante determinar un plan o una “ruta de investigación” que nos oriente.

Retomando a Umberto Eco y a Heinz Dieterich, construí una ruta que de forma cardinal orientó el proceso que seguí para el desarrollo de mi investigación y el cual puede observarse de forma gráfica en el siguiente esquema:

⁷⁸ Dieterich, Heinz (1996), *Nueva guía para la investigación científica*, Editorial Planeta, México.



Elaboración propia con información de Umberto Eco y a Heinz Dieterich.

Hasta el momento podemos reconocer que el *método científico* sugiere en el camino de la investigación, la sistematicidad, el orden y forma de los procedimientos y para no propiciar confusiones es importante distinguirlo de lo que es la *metodología*:

La metodología se caracteriza por ser normativa al (valorar), pero también es descriptiva cuando (expone) o comparativa cuando (analiza). La metodología también estudia el proceder del investigador y las técnicas que emplea. De ahí que ésta auspice la variedad de procedimientos, criterios, recursos, técnicas y normas prácticas que el docente-investigador puede aplicar según las necesidades... Con esta lógica y hablando de investigación, en la metodología el investigador descifra de manera descriptiva, por demás detallada, cómo piensa realizar el trabajo de investigación, teniendo en cuenta cada elemento...⁷⁹

Y por otro lado,

Las estrategias metodológicas son las formas de lograr nuestros objetivos en menos tiempo, con menos esfuerzo y mejores resultados. En éstas, el investigador amplía sus horizontes de visión de la realidad que desea conocer analizar, valorar, significar o potenciar.⁸⁰

⁷⁹ Quiroz, *op. cit.*, p. 70.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 63.

Tomando en cuenta lo anterior, se entiende que la metodología contempla la selección de técnicas de investigación y la correcta elección de estrategias para su aplicación, ya que del diseño de éstas depende el éxito y la validez de la investigación y sus resultados. Es muy importante no dejar de lado estos conceptos y tenerlos presentes para comprender la estructura de las propuestas que a continuación describo sobre elaboración de manuales, sobre todo para identificar los elementos relevantes que presentan y el desarrollo de su metodología.

REVISIÓN DE LA PROPUESTA UNO

La elaboración de un manual de Rodríguez Valencia

La planeación y elaboración de manuales, de acuerdo con la obra *Cómo elaborar y usar manuales administrativos*,⁸¹ puede comprender las siguientes etapas fundamentales:

1. Para iniciar se debe **definir quién será el responsable** de su elaboración o qué área está facultada para diseñarlo. De esta forma se evita la proliferación de manuales de diferente índole, con formatos, diseño y estilo diferentes, y lo que es peor, manuales con un mismo objetivo que en ocasiones se contradicen. Por lo que se recomienda crear un departamento centralizado que se encargue de la elaboración, o bien contratar los servicios profesionales de consultores externos.
2. Es imprescindible una **planeación** cuidadosa, si se desea producir un manual que satisfaga las necesidades de los usuarios, que justifique el tiempo y dinero invertidos, así como la distribución oportuna de los recursos.

Como puede observarse Rodríguez Valencia contempla de forma general dos etapas, se trata de la técnica más breve que he retomado, por lo que he de destacar que lo relevante de su propuesta tiene que ver con el constante énfasis en el cuidado de los objetivos y la planeación para reducir al mínimo el desgaste de esfuerzos y el mejor aprovechamiento de los recursos.

⁸¹ Rodríguez Valencia, *op. cit.*, pp. 67-71.

REVISIÓN DE LA PROPUESTA DOS

Lineamientos para diseñar o actualizar manuales de la UNGL de Costa Rica

Aunque se trata de un documento encaminado a describir las funciones de un servidor público, la *Guía Metodológica para el diseño de manuales descriptivos de puestos municipales*⁸² de la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, presenta una propuesta interesante de la cual seleccioné los pasos más importantes para el diseño de un manual descriptivo:

1. Recopilación de información (general o sobre procesos)
2. Análisis de la estructura del proceso, área del conocimiento, fuente informativa, áreas.
3. Etapa de análisis del contexto actual:
 - A. Análisis de la organización y estructura de los niveles y autoridades (direcciones, departamentos, secciones, regiones, unidades, oficinas), dependencias pertinentes.
 - B. Identificar funciones, procesos, productos o servicios, o área específica que se desea abordar.
 - C. Identificar y analizar las actividades, funciones, procesos, etcétera, que se desean analizar en forma secuencial a fin de comprender su complejidad.
 - D. Identificar características y objetivos de los procesos, actividades específicas o especializadas, por niveles de responsabilidad.
 - E. Realizar la descripción de las actividades, procesos, servicios, etcétera, que se desean abordar. Esto con el fin de comprender cuál es el rol que desempeña cada área, proceso, cargo, sus responsabilidades, complejidad o requerimientos, etcétera.
4. Ubicación de las necesidades (aplicación de encuestas, formularios, etc.)
 - A. Se aplican los formularios a la población de estudio, o una muestra de ésta. Puede ser en forma física o digital. Dicho instrumento debe ser revisado previamente a su aplicación.
 - B. Una vez aplicados y recolectados el total de cuestionarios físicos entregados y electrónicos recibidos, se verifican y validan para ser procesados en la base de datos diseñada para su análisis.
 - C. Se analiza si lo descrito en el análisis de contexto actual coincide con los resultados obtenidos en el análisis de los cuestionarios aplicados, en cuanto a los factores y necesidades, así como los procesos, sus etapas y objetivos.

⁸² Unión Nacional de Gobiernos Locales (2010), *Guía Metodología para el diseño de manuales descriptivos de puestos municipales*, Costa Rica, [en línea] [fecha de consulta: 19 de marzo de 2014], disponible en internet: http://www.ungl.or.cr/programacam/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=44

- D. Analizar cada función, etapa, proceso, etcétera y ubicarlo en su nivel de responsabilidad o importancia, jerarquizar y determinar el rol, competencia, considerando su complejidad, propósito o responsabilidad.

He de aclarar que sólo retomé las primeras fases del proceso, las cuales resultaron relevantes para mi investigación, pues las posteriores comprenden procesos específicos alejados de mis objetivos. El documento se encuentra disponible en internet y quien tenga interés en consultarlo encontrará la referencia completa al final de este documento.

REVISIÓN DE LA PROPUESTA TRES

El taller como instrumento para la elaboración de manuales, propuesta de Medina Sangrador

En la revisión de la tesina *El uso del procedimiento del Taller como instrumento para la elaboración de manuales de organización en el sector público*,⁸³ Valentín Medina Sangrador propone que la elaboración de un manual se integra en un plan basado en dos aspectos importantes:

- a) Conocer con precisión los objetivos que se pretenden alcanzar.
- b) Conocer la situación orgánica funcional de la organización, así como de sus principales componentes: recursos financieros, humanos y materiales.

Medina Sangrador afirma que para la elaboración de manuales no existen reglas universales, ni metodologías pre-establecidas, solamente lineamientos lógicos para su conformación, retoma en esta parte lo propuesto en las obras de Gustavo Quiroga, Héctor González, Oscar González y Jorge Hernández⁸⁴ en cuanto a las etapas de la elaboración de un manual, las cuales integra de la siguiente forma:

⁸³ Medina Sangrador, Valentín Gregorio (2009), *El uso del procedimiento del Taller como instrumento para la elaboración de manuales de organización en el sector público*, Tesina, Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPyS-UNAM, México.

⁸⁴ Quiroga Leos, Gustavo (1994), *Organización y métodos en la Administración Pública*, Trillas, México, pp. 165-179; González Monroy, Héctor (s/a), *Manuales Administrativos*, Universidad Abierta, México, pp. 13-22; González Zepeda, Oscar (s/a), *Procedimientos administrativos*, Universidad Abierta, México, pp. 18-20; Hernández Juárez, Jorge M. (s/a), *Manuales Administrativos*, Universidad Abierta, México, pp. 12-16.

Programa de trabajo o plan: estructuración de un programa completo con una planeación cuidadosa.

Diagnóstico: determinar el ámbito de aplicación de un manual a través de un diagnóstico situacional; el grado de organización existente; niveles jerárquicos, responsabilidades por área; objetivos generales y específicos; misión, visión, valores; funciones y responsabilidades; recursos con los que se cuenta (financieros, humanos, materiales, etcétera); limitaciones que se presentan para proponer el material; alternativas de solución a las limitaciones. El diagnóstico se presenta en forma de reporte detallando con precisión cada uno de los puntos analizados.

Recopilación de información: Cuando el plan de trabajo ha sido aprobado se inicia la recopilación de información. Para ello se recomiendan las siguientes técnicas:

- a) Investigación documental.
- b) La observación
- c) Cuestionarios
- d) Entrevistas

Procesamiento de la información: para aprovechar al máximo la información recabada se debe de seguir unos procesamientos adecuado. Para ellos se proponen los siguientes pasos para su organización:

- Depuración
- Clasificación
- Análisis

Integración: en este punto se unifican criterios tanto en la terminología como en la presentación de la información, con el propósito de que se establezca y mantenga un sentido de continuidad y de uniformidad.

Redacción: se realiza tomando en cuenta a qué personas va dirigido, el grado de especialización del manual, el posible uso o frecuencia de consulta, etcétera. Se recomienda determinar un periodo de tiempo suficiente para la redacción, permitiendo a los redactores trabajar sin presión, si es posible, buscar el apoyo de un corrector de estilo quien se encargue de la revisión final cuidando un lenguaje claro, preciso y comprensible.

Elaboración de gráficas: son un apoyo importante, ya que facilitan la comprensión de los manuales. Las representaciones gráficas más comunes son las siguientes:

- Organigramas
- Diagramas de flujo
- Cuadros de distribución.

Formato y composición: un manual cumple su objetivo, el de ser consultado, cuando su formato y orden llaman la atención del usuario. Las tres grandes características que debe tener un manual son:

- Facilidad de lectura o consulta.
- Que permita hacer referencias rápidas y precisas.
- Respirar confianza por su apariencia y orden.

Es recomendable para facilitar su revisión y actualización usar una paginación consecutiva en las hojas, cuidar la distribución en las páginas, usar márgenes amplios, un sangrado adecuado, cuidar el encabezado de las páginas (cornisas).

Revisión y aprobación: en la práctica puede efectuarse una revisión en dos fases:

En la primera fase es conveniente realizar reuniones con los participantes, analistas, directivos y usuarios. Todos ellos realizan una revisión bajo los siguientes criterios:

Revisión justa y objetiva.

Proporcionar críticas específicas y constructivas.

Revisar a detalle y devolver materiales rápidamente dentro de un plazo previamente acordado.

Evitar cambios sólo por gusto personal.

En la segunda fase se realiza una revisión rigurosa final, a cargo de analistas y directivos, ésta culmina con la aprobación del documento. Las formas más comunes para la aprobación es que [se firme] cada una de las hojas, o bien, se utilice una hoja para su aprobación. Posteriormente se autoriza su impresión, distribución y control de cada uno de los ejemplares (cuando se trata de un documento de uso interno y exclusivo).

Actualización: el valor de los manuales administrativos, como herramienta de trabajo, radica en la información contenida en ellos, por lo tanto el mantenerlos actualizados permite que cumplan con su objetivo, el cual es proporcionar la información necesaria para el desarrollo de actividades y funciones. Se considera prudente la revisión y actualización de los manuales administrativos por lo menos en forma anual, siendo recomendable su revisión cada seis meses.

Técnicas complementarias para la planeación

Medina Sangrado menciona que para integrar el plan de trabajo se recomienda hacer uso de técnicas de planeación y control tales como:

La **Gráfica de GANTT**, o también conocida como gráfica de barras, ya que permite representar las actividades a ejecutar y el tiempo en que se llevará a cabo cada una de ellas. Tomando en cuenta las siguientes instrucciones:

1. Poner el nombre del programa de actividades para identificar su aplicación.
2. Enumerar (con número arábigos) cada una de las actividades o fases del programa.

3. Describir en forma cronológica cada una de las actividades a ejecutar.
4. Sombrear los días, semanas y/o meses según el tiempo que se haya elegido o que debe durar cada una de las actividades o fases del programa.

Ejemplo:

DIRECCIÓN DE ORGANIZACIÓN
PROGRAMA DE ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL MANUAL DE...

No.	ACTIVIDAD	ENERO				FEBRERO				MARZO			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Presentación del proyecto												
2	Recopilación de información												
3	Procesamiento de la información												
4	Redacción												
5	Elaboración de gráficas (organigrama, diagramas de flujo, etcétera).												
6	Formatos y composición												
7	Revisión y aprobación												
8	Distribución y control												

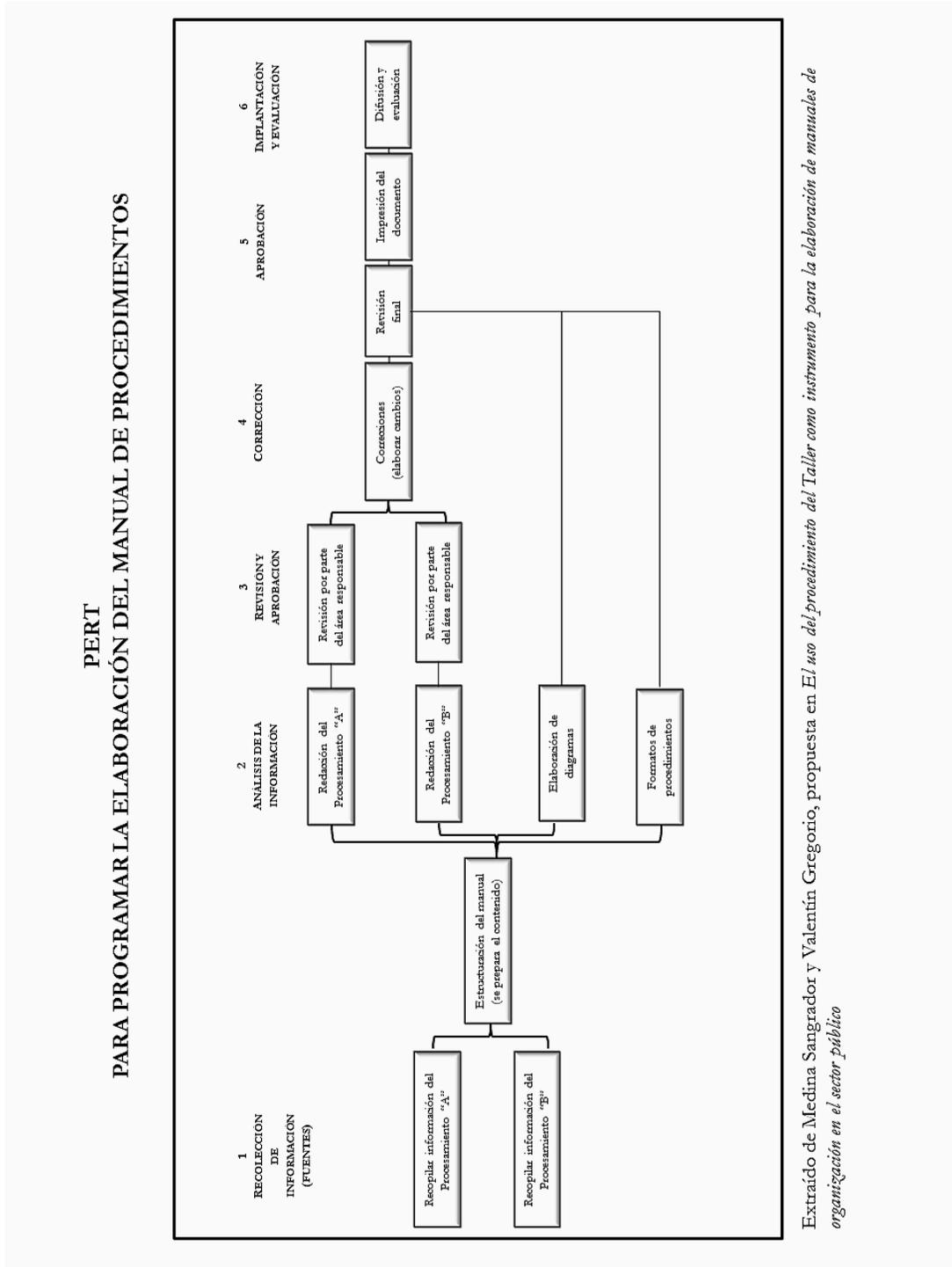
Extraído de Medina Sangrador y Valentín Gregorio, propuesta en *El uso del procedimiento del Taller como instrumento para la elaboración de manuales de organización en el sector público*.

Otra es la **Técnica de Evaluación y Revisión de Programas** o **PERT** por sus siglas en inglés (*Program Evaluation and Review Technique*), técnica la cual se concentra en los "eventos", puntos en el tiempo en que son iniciadas o completadas las tareas, y en "actividades", lapso de tiempo durante los cuales se realiza una operación dada. El tiempo se determina en días hombre, semanas hombre o meses hombre, según el proyecto de que se trate. Se estructuran y determinan igual que el diagrama de flujo, es decir, de acuerdo a la realización de cada acción, y debe especificarse el tiempo empleado tanto en las etapas como en el total necesario para completar la misma.

De acuerdo con Medina Sangrado, cualquiera de estas técnicas es adecuada para controlar el plan de trabajo, estos instrumentos permiten programar cada una de las actividades a desarrollar, evitando con ello pérdida de tiempo, desperdicio de materiales o duplicidad de funciones. La elección de la técnica o instrumentos a utilizar está sujeta a la decisión y criterio del responsable de elaborar el manual.

La elaboración de un manual a través de esta técnica permite dividir en pequeñas etapas cada una de las actividades que se realizarán y que corresponden a cada cuadro como se señala en la gráfica.

Ejemplo:



Extraído de Medina Sangrador y Valentín Gregorio, propuesta en *El uso del procedimiento del Taller como instrumento para la elaboración de manuales de organización en el sector público*

Respecto a la planeación me parece relevante retomar los indicadores, o consejos, propuestos por Susan Diamond⁸⁵ y los cuales se resumen de la siguiente manera:

- a) Disponer del tiempo suficiente para la planeación, si no realiza cuidadosamente pueden surgir problemas que hagan perder tiempo.
- b) Hacer que otras personas revisen los planes, la revisión no debe incluir sólo a un supervisor, sino también a personas que participen en la elaboración de manuales.
- c) Confirme por escrito todos las estimaciones [apoyos] de tiempo, dinero y personal, muchas veces se realizan compromisos de forma verbal y posteriormente se olvidan de ellas.
- d) Planee y contemple desde un inicio las actualizaciones. El mejor manual necesitará revisiones periódicas y actualizaciones posteriores a su implementación.
- e) Anticípese a los problemas, visualice diferentes posibilidades para poder reparar problemas y lograr como resultados un gran beneficio.

Es claro que la planeación es fundamental y va encaminada no sólo a tener un diseño más preciso y fijar objetivos claros, sino a cuidar en mayor medida los recursos con los que se dispone.

REVISIÓN DE LA PROPUESTA CUATRO

Lineamientos para la elaboración y control de documentos de los sistemas de Gestión del DNP de Colombia

A grandes rasgos describo lo que plantean los *Lineamientos para la elaboración y control de documentos de los sistemas de Gestión*⁸⁶ del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, pues se trata de un documento amplio. En estos se establece que a partir de un diagnóstico de la situación documental y en la identificación de la necesidad de un manual se deben establecer directrices generales para su elaboración.

⁸⁵ Diamond, Susan Z. (1983), *Cómo preparar manuales administrativos*. Nueva Editorial Interamericana, México, p. 9.

⁸⁶ Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2013), *Lineamientos para la elaboración y control de documentos de los sistemas de Gestión del DNP.*, Bogotá, [en línea], [fecha de consulta: 21 de febrero de 2014], disponible en internet: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/DS-L01%20Lineamientos%20para%20la%20elaboracion%20y%20control%20doc%20SG.Pu.pdf>

El análisis de la información que refleje el diagnóstico por área puede responder a cuestionamientos como los siguientes: ¿Qué trabajo se hace? ¿Qué lo hace? ¿Cómo lo hace? ¿Cuándo lo hace? ¿Dónde se hace? ¿Por qué se hace?

Esto nos permite contemplar y delimitar el universo de estudio, el público al que va dirigido, se estima o determina su alcance, se expone el marco legal. Cabe resaltar que la base legal o marco jurídico debe contener la especificación de políticas y normatividad interna y externa.

Recolección de información deberá ser con base en la investigación documental y técnicas como la entrevista y la observación de campo.

El desarrollo o contenido describe procesos, subprocesos, instrucciones, lineamientos, guías, formatos, mapas de riesgo, e indicadores, registros. Se integra el directorio, organigrama o estructura funcional, así como información complementaria, anexos, glosarios, nomenclaturas, etcétera. Se define la estructura del documento final, contemplando lo siguientes elementos:

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 1. Identificación.
Autoridad que avala o responsable | 6. Cómo se debe de usar el manual |
| 2. Índice | 7. Antecedentes Históricos |
| 3. Introducción | 8. Desarrollo |
| 4. Objetivos | 9. Conceptos (Anexos) |
| 5. Ámbito de aplicación | |

Por último, se realiza la elaboración del informe y presentación del manual, contemplando su revisión, aprobación y por último su publicación.

Esta propuesta toma en cuenta que debe considerarse una revisión periódica, para detectar un cambio de versión o actualización, eliminación de documentos, actualización de datos; introducir notas complementarias; combinación o complementación de información; rediseño que permita incluir mejoras a los apartados, o bien, cambiar apartados o procedimientos en su totalidad.

El cambio de versión se determina por la magnitud de ajustes a realizar al documento. Cuando la modificación no afecte de forma sustancial el contenido o alcance del documento (errores ortográficos, cambio de herramientas de seguimiento o medición, inclusión de requisitos legales, documentos asociados o requisitos de las normas) no se cambia la versión sólo se registra la fecha de actualización y se da a conocer.

Si la actualización del documento comprende cambios significativos en su identificación, modificación de objetivos, alcance, eliminación de apartados, adición o modificación de actividades o

procesos, se procede al cambio de versión siguiendo los pasos para formalizar el documento. Dando a conocer o publicando de forma inmediata la nueva versión a través de los medios pertinentes.

REVISIÓN DE LA PROPUESTA CINCO

Estrategia metodológica para la elaboración de un manual de Salas Guzmán

Como mencioné anteriormente, realicé una búsqueda y análisis de una cantidad considerable de materiales, no obstante, la estrategia propuesta por Margarita Salas Guzmán para la elaboración del *Manual para la Reducción del Riesgo en Desastres Socio-Naturales*, publicado por la Universidad de Costa Rica en 2004 me pareció más completa y atractiva que las que encontré en libros de administración o comunicación organizacional.

Realizando un análisis del documento he reconocido los puntos más característicos que Salas Guzmán contempla para su propuesta:

1. Planteamiento del tema y definición de objetivos.
2. Revisión de antecedentes (contextualización)
3. Consideración de bases teóricas
4. Concepción de la metodología
5. Seguimiento de la estrategia metodológica y tipo de estudio, la cual se compone de cinco fases, cada una con diferentes etapas.
 - a. Fase I
 - i. Recopilación de materiales.
 - ii. Análisis de contenido de los materiales.
 - b. Fase II
 - i. Revisión y selección de contenidos
 - ii. Selección de instituciones y análisis de funciones y servicios que ofrecen.
 - iii. Selección de especialistas por área de interés.
 - c. Fase III
 - i. Diseño de la estructura metodológica del manual.
 - ii. Organización de contenidos
 - iii. Plantear objetivos de aprendizaje por módulo
 - iv. En caso de manual de capacitación, seleccionar y describir las técnicas de aprendizaje.
 - d. Fase IV
 - i. Elaboración del borrador del manual.
 1. Construir una matriz de contenidos

- e. Fase V
 - i. Validación del manual (Taller de validación con especialistas)
 - ii. Incorporación de observaciones surgidas.

Esta exposición es, sin duda, interesante porque Salas Guzmán describe de forma detallada el proceso empleado para la elaboración de un manual y, a diferencia de las propuestas revisadas anteriormente, propone un camino y una estructura para el diseño de la metodología empleada en la búsqueda de información.

REVISIÓN DE LA PROPUESTA SEIS

Procedimiento general para la elaboración de manuales administrativos de Franklin Fincowsky

El diseño para la elaboración de un manual requiere de mucha precisión, de acuerdo con Franklin Fincowsky, los datos tienen que asentarse con exactitud para no generar confusión, por lo que se debe poner especial atención en cada uno de los pasos que se den para integrarlo, delineando un proyecto en el que se consiguen todos los requerimientos, fases y procedimientos que fundamenten la ejecución del trabajo. De forma sucinta, Franklin Fincowsky propone el siguiente procedimiento:

- 1 Designar Responsables
- 2 Delimitación del universo de estudio
 - Estudio preliminar
 - Fuentes de información
 - Programa de trabajo
 - Participantes
 - Capacitación de los participantes
- 3 Captación de la información
 - Capacitación del personal
 - Levantamiento de información
 - Clasificación de información
 - Análisis de la información
- 4 Preparación del proyecto de manual

- Validación
 - Estructuración
- 5 Elaboración del informe
 - 6 Presentación para su aprobación a autoridades
 - 7 Reproducción del manual
 - 8 Implementación del manual
 - 9 Revisión y actualización

Franklin Fincowsky presenta en su propuesta la “designación de responsables” y la “capacitación de personal” que se encargará de la revisión y clasificación de la información, estos elementos estaban ausentes en las propuestas anteriores y al contemplar estos aspectos en el proceso se convierte en la propuesta más integral. He re reiterar que, al igual que los casos anteriores, la descripción del procedimiento general de Fincowsky fue presentada forma resumida y, como lo he mencionado anteriormente, los datos completos de su obra están disponibles en el apartado correspondiente a la bibliografía y las fuentes consultadas.

En el cuadro cuatro que se muestra a continuación se puede observar una comparación entre las propuestas revisadas, sus elementos y el grado de complejidad de cada una. Observa de manera esquemática casa uno de los rubros puede facilitarnos la selección de pasos a seguir en una propuesta nueva, acorde a nuestros recursos y tiempo disponible.

Además podremos comprender mejor la ruta a seguir, incluyendo el número de aspectos que consideremos importantes y planificando el tiempo de aplicación y obteniendo resultados en el plazo considerado.

CUADRO 4

CÓMO ELABORAR UN MANUAL					
Rodríguez Valencia	Guía de la Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica	Medina Sangrador	Departamento Nacional de Planeación de Colombia	Salas Guzmán	Franklin Finkowsky
<ol style="list-style-type: none"> Definir quién será el responsable. Realizar una planeación. 	<ol style="list-style-type: none"> Ubicación de las necesidades. Recopilación de información. Análisis de la estructura. Análisis de contexto actual. Ubicación de las necesidades. 	<ol style="list-style-type: none"> Conocer con precisión los objetivos que se pretenden alcanzar. Programa de trabajo o plan: estructuración de un programa completo con una planeación cuidadosa. Diagnóstico: determinar el ámbito de aplicación del manual a través de un diagnóstico situacional. Recopilación de información. procesamiento de la información. Integración. Redacción. Elaboración de gráficas. Formación y composición del diseño. Revisión y aprobación. Actualización. 	<ol style="list-style-type: none"> Diagnóstico de la situación documental sobre la necesidad del manual. Establecimiento de directrices generales para su elaboración. Delimitar el universo de estudio, el público al que va dirigido, se estima o determina su alcance, se expone el marco legal. Recolección de información con base en la investigación documental y técnicas como la entrevista y la observación de campo. Se desarrolla el contenido. Se integra información complementaria. Se define la estructura final. <ul style="list-style-type: none"> Identificación (autoridades que lo avalan o responsables) Índice Introducción Objetivos Ámbito de aplicación Cómo se debe usar Antecedentes históricos Desarrollo Conceptos (Anexos) Revisión y aprobación. Publicación. Revisión y aprobación. Cambio de versión. 	<ol style="list-style-type: none"> Planteamiento del tema y definición de objetivos. Antecedentes. Bases teóricas. Concepción metodológica. Estrategia metodológica. <ul style="list-style-type: none"> Recopilación de materiales. Análisis de materiales. Revisión y selección de contenidos. Diseño de la estructura metodológica del manual. Organización de contenidos. Plantear objetivos de aprendizaje por módulo. En caso de ser un manual de capacitación, seleccionar y describir las técnicas de aprendizaje. Elaboración del borrador del manual. Construir una matriz de contenidos. Validación del manual (Taller de validación con especialistas). Incorporación de observaciones sugeridas. 	<ol style="list-style-type: none"> Designar responsables. Delimitación del universo de estudio. <ul style="list-style-type: none"> Estudio preliminar. Fuentes de información. Programa de trabajo. Participantes. Capacitación de los participantes. Captación de la información. <ul style="list-style-type: none"> Capacitación del personal. Levantamiento de información. Clasificación de información. Análisis de la información. Preparación del proyecto de manual. <ul style="list-style-type: none"> Validación. Estructuración. Elaboración del informe. Presentación para su aprobación. Reproducción del manual. Implementación del manual. Revisión y actualización.

Elaboración propia con información de los autores mencionados.

2.2 Propuesta de investigación:

Estrategia para la elaboración de un manual especializado

Cuando se concibe un plan para elaborar un manual muy pocas veces se es consciente de la cantidad de aspectos que se deben tomar en cuenta para poder delimitarlo, y aun cuando se tenga la idea concreta, no podemos tener certeza de que sea un proyecto viable, si el resultado de todo el trabajo dará el producto deseado y si se conseguirá cumplir con los objetivos establecidos.

En primera instancia, es esencial tener la seguridad de que la persona encargada de dirigir el proyecto cuenta con la habilidad, en el mayor grado posible, para poder afrontar de mejor manera el diseño de dicho proyecto. Y en ese sentido no me refiero a que sepa cómo elaborar un manual de forma precisa, sino que cuente con el entusiasmo y perspicacia pertinentes para dirigir el proyecto.

Un aspecto esencial en el diseño de un manual es el profesionalismo de la persona, o las personas que intervienen en el proyecto. Un equipo y un líder comprometido son fundamentales.

Un manual deberá cumplir con las características que lo definen desde su origen, recordemos que la definición propuesta para describir un manual afirma que este es un “Instrumento formal elaborado de manera metódica, de fácil consulta, que contiene información esencial y precisa”, cuidar esas particularidades hará la diferencia con otros manuales. Podemos incluso afirmar que un manual es una obra editorial y debe cuidarse como tal, no sólo en su fondo sino en su forma, para que pueda cumplir todas sus funciones.

No puede ser un documento pesado, debe ser sintético, preciso. Es necesario determinar si será un documento sólo de referencia o de contenido amplio, y “en cualquiera de los casos deber ser breve, es tentador querer explicar todo en detalle, pues el especialista conocen el tema ampliamente, pero es preciso enfocarse en lo que el receptor necesita saber”.⁸⁷

Tomar en cuenta la política que regirá el proyecto también es vital, sobre todo si tiene que apegarse a los valores de una empresa o institución. A partir de la ideología, la política editorial, incluso la imagen corporativa, se determina el contenido y formato del manual, pues éste debe ser congruente.

⁸⁷ Gregory, Alyssa (2010), "7 Tips for Writing an Effective Instruction Manual", en *Business & Marketing* [en línea], [fecha de consulta: 22 de octubre 2014], disponible en internet: <http://www.sitepoint.com/7-tips-for-writing-an-effective-instruction-manual/>

La calidad de un manual dependerá del contexto en el que se lleve a cabo su elaboración, propiciar la mayor atención y la calidad le darán un valor agregado y garantizará la satisfacción de las expectativas. Debe evaluarse objetivamente, y para su elaboración, es fundamental tomar en cuenta su tiempo de vida, es decir, su vigencia.

Cuidar éstos y otros aspectos en el diseño del proyecto es fundamental para reconocer las oportunidades y debilidades del proyecto, sobre todo del manual, es por ello que debe diseñarse una estrategia que comprenda y visualice de forma amplia cada rubro. Realizar un esquema de referencia nos permitirá llevar un camino recto, evitando saltar de un paso a otro, lo que le dará orden y sentido al proceso de elaboración del manual y al contenido del documento en sí.

Una estrategia metodológica, de acuerdo con Esther Quiroz, es indispensable para lograr nuestros objetivos en menos tiempo, con menos esfuerzo y mejores resultados. En ésta, el investigador amplía sus horizontes de visión de la realidad que desea conocer analizar, valorar, significar o potenciar.⁸⁸

Al revisar y comparar cada una de las propuestas anteriores, para tener un panorama amplio sobre los puntos a seguir en la elaboración de un manual, identifiqué los pasos más relevantes y pude observar que éstos podían integrarse en una guía detallada. Las propuestas de Rodríguez Valencia, de la UNGL de Costa Rica, de Medina Sangrador, del DNP de Colombia, de Salas Guzmán, y Franklin Fincowsky, contienen criterios importantes, por lo que fue interesante revisar cada una, analizarlas y compararlas para poder complementarlas e integrarlas en un sólo esquema en cual el investigador pueda visualizar la ruta que puede seguir para diseñar un proyecto.

Existen especialistas, en su mayoría administradores, que pueden reconocer con mayor facilidad el camino en la elaboración de un manual administrativo o de cualquier índole; un especialista enfocado en otra área no siempre conocerá el proceso de forma puntual, pero esto no quiere decir que no pueda realizar una propuesta decorosa. En ambos casos la recopilación de información y su constatación será fundamental.

Sin ser un especialista en la elaboración de manuales se puede diseñar un proyecto apropiado y apegado a la imparcialidad científica, a lo que algunos metodólogos denominan el “rigor científico”.

⁸⁸ Quiroz, *op. cit.*, p. 63.

Virginia Müller⁸⁹ afirma que el rigor científico se puede lograr únicamente cuando se conoce a fondo la bibliografía sobre el tema, y se manejan con propiedad los conceptos y tecnicismos de la especialidad a la que la tesis [en este caso el manual] pertenece. Consiste en aplicar con exactitud la metodología y los conceptos definidos en el marco teórico, pues no tiene sentido plantearlos en la parte introductoria y luego olvidarse de ellos a lo largo de la exposición.

Desde mi perspectiva, el rigor no tiene que ver con la inflexibilidad, sino con la objetividad, en ese sentido se pondera el profesionalismo entendido como profesión en acción, según lo afirma Celestino Bonfanti,⁹⁰ no sólo fundamentado en un proceso continuo de educación con el fin de sostener, alimentar y actualizar habilidades, técnicas y conocimientos especializados, sino contenido en un proceder ético y altruista, enmarcado en un profundo y sincero sentido de responsabilidad, incluso, social.

Es preciso aclarar que la propuesta no es una receta rígida que deba seguirse estrictamente, es simplemente un punto de partida, un planteamiento que el investigador, o quien desee consultarlo, puede retomar y en cualquier momento complementar y perfeccionar de acuerdo con sus objetivos. Podrá avanzar y retroceder de acuerdo con los inconvenientes u obstáculos que se presenten, como lo afirma Heinz Dieterich en el proceso de la investigación, “el sujeto investigador se retroalimenta y, si es necesario, modifica su actividad a través de los que aprende de sus fracasos y sus éxitos durante el proceso”.⁹¹

A continuación muestro la *Estrategia para la elaboración de un manual especializado* que he diseñado, elaborada a partir de la investigación realizada. En ella se exponen las etapas, y contenidos de cada una de éstas, que he considerado más relevantes después del análisis de otras estrategias. Esta será la base para la propuesta de un *Manual para periodistas en el contexto de protección civil*, caso que desarrollaré como ejemplo de la aplicación de dicha estrategia.

⁸⁹ Müller Delgado, Martha Virginia (2000), *Guía para la elaboración de tesis y consultorio gramatical*, Universidad de Costa Rica, San José, p. 15, [en línea], disponible en internet: http://books.google.com.mx/books?id=Y8xuOpGL-doC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false [fecha de consulta: 22 de enero 2015].

⁹⁰ Bonfanti, Celestino (1982) "Profesionalismo" en *Revista Aibda*, Asociación Interamericana de bibliotecarios y documentalistas Agrícolas, vol. 1, núm. 1, enero-junio, pp. 32-36, [en línea], disponible en internet: https://books.google.com.mx/books?id=Xt3pQu9cRrIC&pg=PA32&dq=%22Profesionalismo%22+en+Revista+Aibda&hl=es419&sa=X&ei=Nj_gVLXLIYzHsQSdulHoBg&ved=0CB0Q6AEwAA#v=onepage&q=%22Profesionalismo%22%20en%20Revista%20Aibda&f=false. [fecha de consulta: 22 de enero 2015].

⁹¹ Dieterich, Heinz, *op. cit.*, p. 20.

Estrategia para la elaboración de un manual especializado

PRIMERA ETAPA – DISEÑO DE LA ESTRATEGIA

- 1 Establecimiento del tema
- 2 Designar al responsable
- 3 Capacitación del equipo participante
- 4 Establecimiento de una agenda del proyecto
- 5 Revisión del marco legal y bases teóricas
- 6 Diseño y planteamiento del proyecto
 - a. Justificación
 - b. Elección del tipo de manual
 - c. Delimitación del área o universo de estudio
 - d. Identificación del público al que va dirigido
 - e. Descripción del alcance
 - f. Establecimiento de objetivos del proyecto
 - i. Objetivo general
 - ii. Objetivos específicos
 - g. Estudio preliminar (etapa exploratoria)
 - i. Diagnóstico sobre la necesidad del manual
 1. Análisis de los antecedentes y contexto actual
 2. Ubicación de las necesidades
 3. Determinar cuál debe ser la función del manual.
- 7 Establecimiento de una metodología

SEGUNDA ETAPA – APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 8 Período de recopilación información
 - a. Selección de información y materiales.
 - b. Análisis y procesamiento de los materiales e información.
- 9 Elaboración del borrador del manual.
- 10 Aprobación y certificación del manual
- 11 Presentación del documento final
- 12 Revisión y aprobación
- 13 Publicación
- 14 Actualización
 - a. Revisión periódica (actualizaciones)
 - b. Cambio de versión

2.3 Descripción de la Estrategia para la elaboración de un manual especializado

A continuación se presenta la descripción de las dos etapas que integran la *Estrategia para la elaboración de un manual especializado* que propongo en este capítulo, su exposición es sucinta para evitar confusión y ofrecer una propuesta flexible. Se exponen las dos etapas en las que se divide dicha estrategia, así como rubros que se consideran substanciales en cada una, esto con el fin de brindar elementos clave que deben ser cuidados, tanto en el diseño de un proyecto como en el desarrollo del manual.

PRIMERA ETAPA – DISEÑO DE LA ESTRATEGIA

1. Establecimiento del tema

Cuando la elaboración de un manual surge de una necesidad plenamente identificada será más fácil plantear de forma escrita el tema que se abordará, de igual forma que si se trata de una iniciativa surgida del interés personal.

En cualquier caso, el responsable deberá conocer el tema, o bien, recabar la mayor información posible para delimitarlo de forma clara y precisa; considerando el espacio, tiempo y contexto.

En este punto se deberá delimitar los aspectos fundamentales del tema que ocupa el manual y se deberá excluir lo que no sea relevante de tal modo que la investigación y la información que se obtenga sea fácil de manejar.

2. Designar al responsable

Si se trata de una institución, empresa, organización, o entidad de compleja estructura y administración, se propone establecer una comisión, encomendar a un departamento o área específica la elaboración del manual, o bien, contratar los servicios de personal externo calificado para dicha tarea.

El tema, así como los objetivos que persigue dicho manual, debe ser planteado de forma concreta a los responsables.

En el proceso la asignación de tareas de investigación y la coordinación del equipo se asignará a un comisionado competente. De igual forma, las actividades de transcripción y redacción deben ser ejecutadas y controladas por dicho organismo o por varias unidades individuales para una adecuada supervisión.

Cuando el proyecto es encomendado a un investigador por una empresa, o éste lo emprende de manera personal, de igual forma debe seguir con profesionalismo y rigurosidad el proceso.

3. Capacitación del equipo participante

Cuando se cuenta con un equipo especializado para la realización de las tareas concernientes a investigación para el desarrollo de un manual no será necesario realizar una capacitación. Bastará con plantear el tema y los objetivos, designar tareas y establecer tiempos de trabajo.

En el caso de que los responsables se encuentren poco familiarizados con estas labores, deberá facilitárseles las herramientas teóricas para el buen desarrollo del proyecto. En este punto la *estrategia para la elaboración de un manual especializado* que se presenta en esta obra puede ser una herramienta de apoyo elemental pues, aunada a las habilidades del equipo o investigador, permitirá una mejor organización, aumentará la calidad del trabajo, la facilitará la solución de problemas, reducirá la supervisión constante y propiciará el logro de objetivos en menos tiempo.

4. Establecimiento de una agenda del proyecto

El objetivo de la visualización del proyecto de forma gráfica es disponer de una guía que contenga las fases fundamentales del proyecto, plantear el tiempo que llevará el desarrollo de la investigación y si es factible para nuestros objetivos.

Estas herramientas permiten tener en cuenta los puntos fundamentales para lograr objetivos en menor tiempo y optimizar el uso de los recursos disponibles, tanto materiales como humanos.

“Un cronograma es la descripción de las actividades en relación con el tiempo en el cual se van a desarrollar, lo cual implica determinar con precisión cuáles son esas actividades... De acuerdo con los recursos, el tiempo total y el equipo humano con que se cuenta, se calcula

para cada uno de ellos el tiempo en el cual habrán de ser desarrolladas, contemplando cierta tolerancia para efectos imprevistos”.⁹²

5. Revisión del marco legal y bases teóricas

La revisión de referencias y documentos existentes puede acotar significativamente el tiempo de elaboración del manual. Permite también identificar aquellas áreas en las cuales existen deficiencias y que deben ser examinadas y corregidas.

La información sobre el marco legal y bases teóricas es vital para sustentar la existencia de un manual, para conocer sus alcances y repercusiones legales, internas o externas. Por ello, en este punto es importante revisar en qué consisten los aspectos relacionados con éstos rubros:

Las *bases teóricas* son fundamentales en el desarrollo del diseño del manual, se puede decir que corresponden al marco teórico que se reconoce en el proceso de una investigación tradicional.

“Es la exposición resumida, concisa y pertinente del conocimiento científico y de hechos empíricamente acumulados acerca del tema de estudio; se elabora desde la perspectiva de una ideología y un marco de referencia determinados. La consideración de estas bases teóricas, proporcionan la delimitación en el enfoque y una explicación con los antecedentes necesarios para comprender el tema”.⁹³

El *marco legal*, o *marco jurídico*, en el que se sustentará un manual, es entendido como las disposiciones legislativas y administrativas que constituyen y rigen como elemento esencial el desarrollo de determinada actividad.

Se compone principalmente por los instrumentos de derecho nacional e internacional ratificados por México así como las legislaciones internas de las instituciones.

En México se puede hacer referencia a las normas, los reglamentos y las leyes que emanan de la constitución, principalmente. Los organismos privados, o independientes, se pueden regir a través de códigos, lineamientos, políticas, estatutos, etcétera. En el marco internacional se encuentran las convenciones, los protocolos, los tratados, entre otros.

Por ejemplo, en materia editorial existe en México la Ley sobre delitos de Imprenta, la Ley de fomento para la lectura y el libro y la Ley Federal del derecho de Autor.

⁹² Tamayo y Tamayo, *op. cit.*, p. 219.

⁹³ Rodríguez Moguel, Ernesto A. (2005), *Metodología de la investigación*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México, pág. 57.

Conocer la legislación externa e interna y, conocer los fundamentos científicos y teóricos, puede evitar que incurramos en situaciones contradictorias o indebidas.

6. Diseño y planteamiento del proyecto

Una vez seleccionado el tema y elegido al responsable o encargado se procederá a realizar el proyecto considerando los siguientes aspectos:

a) *Justificación*

Exponer las razones por las cuales es preciso elaborar el manual, examinar y argumentar la necesidad permite delimitar con exactitud su campo de acción y objetivos.

b) *Elección del tipo de manual*

En este paso debe determinarse qué tipo de manual se desea elaborar (revisar el Capítulo 1 de esta investigación).

Si es preciso elaborar un *manual descriptivo*, se deberá emprender una investigación enfocada a la selección de información descriptiva. Las investigaciones de este tipo tienen como objetivo detallar situaciones, eventos, hechos, etcétera. Esto es, decir cómo es y cómo se manifiesta determinado fenómeno. Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades, las características y los aspectos importantes del fenómeno que se somete a análisis.⁹⁴ Un *manual aclarativo* requerirá centrar la atención en una investigación explicativa. Un *manual explicativo* integra la exploración de un fenómeno, la descripción y la correlación o asociación que existe en su estructura.

Los estudios explicativos van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos, está dirigida a encontrar las causas de los eventos sucesos y fenómenos. Se centra en explicar qué ocurre, por qué ocurre y en qué condiciones se da ese proceso o fenómeno.⁹⁵

⁹⁴ Gómez, Marcelo M. (2006), *Introducción a la metodología de la investigación científica*, Editorial Brujas, Argentina, p. 65.

⁹⁵ *Ibíd.*, p. 68.

El conocimiento actual del tema, la revisión de la información existente y el enfoque que el investigador busque influirá también en determinar qué tipo de documento puede elaborar.

Tomando en cuenta el tipo de manual que deseamos elaborar será preciso revisar las características finales que deberá tener la obra contemplando los siguientes aspectos:

- Si su publicación tiene un presupuesto específico será preciso determinar la extensión que deseamos (número de páginas que tendrá la obra) y el tiraje de deberá imprimirse (número de ejemplares necesario para su distribución).
- O bien, si será un documento electrónico es importante tomar en cuenta las características que debe cumplir para publicarse en línea, en disco compacto o cualquier otro dispositivo.

Aún sin tener un presupuesto disponible para su publicación, contemplar estas características desde el inicio ayudará a delimitar mejor el proyecto y evitará inconvenientes cuando el manual sea aprobado y autorizado para su publicación.

c) Delimitación del área o universo de estudio

El universo de estudio está formado por el área del conocimiento que deseamos retomar y aquellos individuos para los que deben ser válidos los resultados obtenidos en la investigación, en este caso el manual.

Es importante delimitar el universo de estudios dado que un manual especializado no deber contener información incongruente y generalizaciones.⁹⁶

Para delimitar el universo o área de estudio es necesario reflexionar sobre los resultados que deseamos obtener en la investigación. No delimitarlo adecuadamente puede llenar de información innecesaria al investigador y le provocaría confusión, por lo que hay que propiciar que el control de la información sea más práctico así como su ordenamiento.

El área de estudio se define de acuerdo con la información disponible y tomando en cuenta el propósito de la investigación, permite establecer el alcance espacial y temporal, la influencia directa o indirecta del proyecto, el contexto y los costos de la información requerida.

⁹⁶ Este rubro lo redacté basándome en el apartado de “El universo de trabajo” del libro: Heinemann, Klaus (2003), *Introducción a la metodología de la investigación empírica en las ciencias del deporte*, Ed. Paidotribo, Barcelona, pp. 193-195.

d) Identificación del público al que va dirigido

Describir a qué público va dirigido el manual o determinara el perfil del usuario será muy útil cuando es un equipo el que maneja el proyecto, funcionará como una guía.

“Es sustancial la identificación del público al que va dirigido. Se trata principalmente de los usuarios potenciales, conociendo su perfil se podrán tomar decisiones en cuanto a qué información se expondrá, cómo se dirá, cuándo se dirá y dónde se dirá”.⁹⁷

“Público es cualquier persona o grupo de personas que tienen un interés específico en un asunto, las personas que son afectadas de forma inmediata por el proyecto y que están próximos al mismo”.⁹⁸

Determinar si el usuario tendrá un perfil técnico y el lenguaje empleado respetará el lenguaje empleado por los especialistas. O bien, si se debe favorecer explicaciones claras y sencillas para un documento más accesible. Cuando es imposible evitar el uso de términos técnicos es necesario definir el término y proporcionar información básica o algún ejemplo.

Si bien se identifica a un grupo particular un manual puede ser accesible a otros usuarios por diferentes medios, por lo que es importante determinar si el documento será de uso interno o de difusión no restringida.

e) Descripción del alcance

La repercusión o alcance del documento, se entiende como el efecto que tendrá en el “área de aplicación que cubre el manual en cuanto a ubicación en la estructura orgánica y/o territorial”.⁹⁹

De acuerdo a la naturaleza del manual se aclarará a quiénes les corresponde entender las disposiciones del manual, en qué espacio territorial aplicarlo y si es de carácter obligatorio o no.

⁹⁷ Pedroza Escandón y Sulser Valdés (2005), *La promoción internacional para productos y servicios*, ISEF, México, p. 26.

⁹⁸ Ortégón, Edgar (2005), *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*, CEPAL-ONU, Chile, p. 195.

⁹⁹ Franklin Fincowsky (1997), *op. cit.*, p. 20.

f) Establecimiento de objetivos del proyecto

Entendemos como *objetivo*, según Franklin Fincowsky, en la elaboración de un manual al elemento cualitativo que se pretende alcanzar en términos de funcionalidad y competitividad.¹⁰⁰ Para efectos de una investigación es común plantear:

- 1) Objetivo general
- 2) Objetivos específicos

Virginia Müller recomienda redactar los objetivos con verbos de acción que puedan observarse y medirse directamente, por ejemplo: definir, ejemplificar, contrastar, señalar, esquematizar, diseñar, etcétera. Y no así con verbos que pertenecen al campo del conocimiento como saber, entender, conocer y comprender, que son subjetivos.¹⁰¹

Conocer el objetivo nos asegura que se sabe exactamente lo que el manual tiene que cubrir a fin de evitar la sobrecarga de información o confusión que puede venir de la consideración de muchos detalles. Esto es especialmente importante cuando el proceso es complejo o tiene de diferentes partes.

g) Estudio preliminar (etapa exploratoria)

Un análisis previo permitirá saber existen documentos similares, o si el planteamiento de este nuevo manual es significativamente diferente de otros semejantes.

Un estudio preliminar o exploratorio, como lo denomina Raúl Rojas Soriano, permite al investigador un primer acercamiento con el objeto de estudio para realizar un análisis descriptivo del mismo y contar con los elementos para precisar los problemas, elaborar y concretar los objetivos del estudio, así como afinar el plan general de la investigación.¹⁰²

1. Diagnóstico sobre la necesidad del manual

Análisis de los antecedentes y contexto actual, conocer cuáles son los principales problemas y limitaciones que se presentan por la falta de un manual. O bien, si existe un manual que no ha sido renovado, cuáles son los requerimientos para actualizarlo.

¹⁰⁰ *Ídem*.

¹⁰¹ Müller Delgado, *op. cit.*, p. 46.

¹⁰² Rojas Soriano, *op. cit.*, p. 144.

2. Ubicación de las necesidades

Puntualizar los conflictos o áreas que el manual busca mejorar. Si el tema que ocupa el manual es amplio deberá ser dividido en partes, áreas específicas con su respectiva descripción. Es importante en este punto tener en cuenta que el investigador o el responsable de la elaboración de manual deben buscar una perspectiva objetiva:

“Salir de la propia cabeza: cuando se comiencen a preparar las instrucciones para seguir los procesos que conoce por dentro y por fuera, tendrá que dar conscientemente un paso atrás y acercarse al tema desde un nuevo ángulo”.¹⁰³

El ángulo, o enfoque del interesado, es decir, algunas ocasiones podemos dar por hecho que los usuarios tienen cierto nivel de conocimiento y comprensión del tema, no obstante, es preciso realiza un sondeo para partir de la realidad y elaborar una herramienta más adecuada a sus necesidades.

3. Determinar cuál debe ser la función del manual.

Identificar si existen criterios específicos para el manejo de la información y acerca de la responsabilidad en cuanto al diseño e implementación de documentos como manuales en el área específica donde se busca proponer.

En este punto se debe tener un panorama más amplio dado que en la revisión del marco legal y bases teóricas pudimos observar los documentos a los que debe apegarse el manual.

7. Establecimiento de una metodología

Diseño de directrices generales para la elaboración del manual, estructuración de un programa de trabajo completo con una planeación cuidadosa.

La Real Academia Española afirma que la metodología es la “ciencia del método”, por lo que consideramos ésta el proceso objetivo que debe seguirse durante la investigación y la toma de decisiones. Nos permite reflexionar sobre la forma en que debe ser abordada la exploración y qué técnicas utilizar para analizar la información.

¹⁰³ Gregory, Alyssa (2010), *op. cit.*

SEGUNDA ETAPA – APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA

8. Periodo de recopilación de información

Esta recopilación podrá realizarse a través de investigación documental, entrevistas, observación de campo, consulta de bases de datos, elaboración de cuestionarios y aplicación de encuestas, diagnósticos, etcétera. Se comprenderá en este punto la selección de información y materiales, así como el análisis y procesamiento de los mismos.

Para la selección y discriminación de información se puede tomar en cuenta los siguientes aspectos:

La información necesaria para la investigación varía con los objetivos que se pretenden desarrollar y de su naturaleza. Existen dos clases de fuentes de información: primaria y secundaria.

La información primaria es la que no existe antes de desarrollar una investigación y se crea específicamente para ella, a través de observaciones, encuestas, entrevistas o experimentos; puede obtenerse con técnicas cuantitativas o cualitativas.

La información secundaria es la que está disponible antes de que surja la necesidad de contar con ella para llevar a cabo la investigación que la necesita. Esta información puede haber sido generada por la propia empresa, o por terceros y entonces recibe los nombres de información secundaria, interna o externa, respectivamente.¹⁰⁴

Tener claro qué información es fundamental y cuál es prescindible evitará perderse en un mar de información. Para ello se requiere del establecimiento de estrategias para gestionar los documentos y datos recopilados siguiendo la siguiente ruta:

- a) Selección de información y materiales.
 - i. Establecimiento de criterios puntuales para la selección, revisión y clasificación.
 - ii. Revisión en orden de fuentes de información como material bibliográfico, hemerográfico y digital; consulta de archivos, especialistas, instituciones, usuarios, etcétera.
 - iii. Identificación de materiales secundarios y complementarios.

¹⁰⁴ Grande Esteban y Abascal Fernández (2011), *Fundamentos y técnicas de investigación comercial*, ESIC EDITORIAL, Madrid, p. 40.

b). Análisis y procesamiento de los materiales e información.

i. Integración y clasificación de información.

Una vez seleccionada la información es importante la clasificación y depuración para dar el tratamiento más adecuado y preciso.

La reducción de los datos y la simplificación permite que la información sea abarcable y manejable.

“En la etapa de reducción se encuentra la segmentación de la información en unidades temáticas, temporales, espaciales, etcétera; la categorización y codificación que clasifica estas unidades; y la síntesis que engloba información diversa con alguna afinidad y utilidad”.¹⁰⁵

Mostrar la información de una forma gráfica tras su selección facilita la comprensión y el análisis, permite la observación y correlación de varios conceptos o el proceso de transición entre etapas o momentos de algún procedimiento, el desarrollo de algún protocolo o fenómeno de estudio.

“La disposición y la transformación representan la segunda etapa en el análisis cualitativo. La primera aborda la organización y ordenamiento de los datos, ofrece representaciones gráficas como: diagramas, matrices y redes. La transformación se refiere al empleo de un lenguaje diferente para expresar los datos”.¹⁰⁶

En este apartado se recomienda la técnica de *análisis de contenido*, ya que permite una mejor exploración y cotejo de la información que se encuentra en los documentos.

“La técnica de análisis de contenido es utilizada para la captación sistemática e interpretación del contenido. Su objetivo es la valoración de la información que se ha producido en una investigación, se trata de un procedimiento de interpretación. Además es una técnica que cuenta con las siguientes características: objetividad, sistematicidad y capacidad de generalización”.¹⁰⁷

La información que se obtenga durante la investigación deberá ser cuidadosamente examinada, por lo que se propone elaborar una cédula de análisis. Un ejemplo es la siguiente:

¹⁰⁵ Icart Isern, María Teresa (2006), *Elaboración y representación de un proyecto de investigación y una tesina*, Edicions Universitat Barcelona, España, p. 31.

¹⁰⁶ *Ídem*.

¹⁰⁷ Heinemann, Klaus (2003), *Introducción a la metodología de la investigación empírica en las ciencias del deporte*, Ed. Paidotribo, Barcelona, pp. 147-151.

Categoría	Parámetro (Sí / No)
El material cuenta con información de interés para la investigación	
La información que contiene el material es adecuada para la investigación.	
El material contempla información complementaria para investigación.	
El material permite visualizar el beneficio que puede tener la implementación del manual.	
El material contiene información que ayuda a definir y delimitar las metas que se desean alcanzar con el proyecto.	
El material permite complementar y buscar el mejoramiento de las técnicas y procedimientos establecidos para la investigación	

Si la información analizada responde afirmativamente a la mayoría de rubros indicados en esta cédula podemos determinar que es útil y puede ser considerada en el contenido del manual.

ii. Revisión y selección de contenidos definitivos.

En la revisión y selección de información para la integración de los contenidos finales se debe conocer los objetivos primordiales en la elaboración manual, esto permitirá la clasificación y estructuración de la información de manera rápida y confiable. Si se cuenta con un grupo de colaboradores debe procurarse que de igual forma conozcan y sigan los objetivos y criterios previamente establecidos.

iii. Selección del material gráfico: cuadros, tablas, gráficas, fotografías, mapas, diagramas, etcétera, y definir su ubicación.

iv. En caso de *manual de capacitación*, contemplar:

- Describir las técnicas de aprendizaje.
- Selección la información de los temas a desarrollar y los módulos en que se integrarán.
- Planteamiento de objetivos de aprendizaje por módulo.
- Selección de técnicas de aprendizaje y material didáctico.

9. Elaboración del borrador del manual.

Sin duda, la redacción del borrador del manual es el momento en el que éste comienza a tener forma y materializarse. La relación entre los objetivos y el contenido del texto, del título hasta los anexos, debe ser coherente.

Uno de los aspectos más difíciles de la creación de un manual es decidir qué incluir. Conocer la mayor cantidad de documentación como sea posible ayuda a familiarizarse con el tema y da la pauta para decidir qué es lo más importante, aprovechar la información. El contenido puede dividirse en dos categorías:

- 1) La información y procesos esenciales.
- 2) La información y procesos importantes pero no esenciales.

Conocer la información completa permitirá decidir de forma más fácil qué dejar fuera una vez que haya utilizado el espacio disponible para el documento.¹⁰⁸ Las ideas desarrolladas en los párrafos y secciones deben ser perfectamente integradas, señalando las ideas originales de las que pertenecen a otros autores; de igual manera, debe ubicarse el lugar más adecuado para las gráficas, ilustraciones, cuadros, fotografías, etcétera, deben ser plenamente identificadas y aludir a su autor o fuente de origen.

“El uso de elementos visuales: imágenes, diagramas e incluso videos son una gran manera de reforzar su manual y que sea más fácil de entender. La elección de estos materiales de apoyo debe ser consistente y no abrumar al lector”.¹⁰⁹

Se puede utilizar imágenes o gráficos como sea necesario para apoyar el texto. Las imágenes pueden ilustrar ciertos puntos en el manual mejor que el texto, en particular en procedimientos complejos donde los usuarios necesitan tener confirmación visual de que se están realizando los pasos correctamente.¹¹⁰

Si está utilizando varias imágenes se debe cuidar que sean de un tamaño consistente, ya sea en las mismas dimensiones de longitud y anchura o en la misma reducción proporcional de su

¹⁰⁸ “Quick Reference Guides: Short and Sweet Documentation”, en *I’d Rather Be Writing*, [en línea], [fecha de consulta: 21 de enero de 2015], disponible en internet: <http://idratherbewriting.com/2009/04/10/quick-reference-guides-short-and-sweet-documentation/#sthash.poPw3Nol.dpuf>

¹⁰⁹ Gregory, Alyssa (2010), *op. cit.*

¹¹⁰ *Ídem.*

tamaño original. Esto hará que las imágenes más atractivas para el usuario. Cuidar la calidad de éstas permitirá que la impresión del documento no presente errores y se obtengan imágenes nítidas.

Los procedimientos deben estar escritos en una estructura coherente en toda la sección de instrucciones del manual.

En ocasiones se estila incluir una lista de términos, abreviaturas, apocopes y locuciones frecuentes al inicio del texto, pero los listados de este tipo, así como glosarios e índices, deben incluirse al final del manual.

Se deberá descartar cada cita, información inexacta o poco comprensible, evitando forzar su inclusión en el contenido final.

Por lo regular los manuales no contemplan conclusiones, pero puede integrarse información complementaria que guarde una derivación lógica con lo expuesto en el desarrollo.

Para determinar la estructura final del manual se puede consultar en este documento el apartado *1.5.1 Descripción de los elementos básicos de un manual*.

Considerar cuándo y dónde podrían utilizar los usuarios el manual, por ejemplo, si pueden usarlo en el trabajo, la oficina, en el hogar, pueden transportarlo, estar disponible y descargarlo de la web, etcétera, ayudará a definir el formato final de la obra.

10. Aprobación y certificación del manual

Finalizada la fase de integración del contenido considerarse redactar de manera cuidadosa las instrucciones sobre cómo utilizar el manual e indicar los documentos relacionados con el manual. Debe corroborarse la referencia exacta a los documentos citados y si existen otros manuales o textos que lo complementen indicar dónde consultarlos.

Antes de que el manual sea emitido, el documento debe ser revisado por especialistas que confirmen que la claridad, la exactitud, la adecuación y la estructura son apropiadas.

El contenido del manual no debe ser aprobado hasta que satisfaga las condiciones establecidas por los objetivos, que su composición corresponda a la realidad y no contenga contradicciones o deficiencias.

Si es necesario, manuscrito final debe ser revisado por especialistas quienes emitirán un dictamen e informaran a las autoridades pertinentes el momento en el cual el documento cumpla con las exigencias necesarias para certificar su publicación.

En el caso de que no se cuente con un evaluador o especialista para el análisis del contenido, el autor deberá comparar de forma imparcial sus objetivos con el contenido final del manual y detectar si existe carencia de información, o bien, determinar si es preciso prescindir de información o realizar modificaciones.

Algunas ocasiones es prudente realizar una prueba piloto que permita comprobar que el contenido del manual, conforme fue diseñado, es comprensible y adecuado. Se puede realizar un ejercicio de lectura, o simulación de los procesos, entregando a colaboradores específicos el documento para su consulta y aplicación un escenario planteado en determinadas condiciones. Las observaciones realizadas en este ejercicio se analizarán tomando en cuenta el objetivo del manual. Este recurso permite al analista o evaluador introducir correcciones a tiempo.

11. Presentación del documento final

Un aspecto a considerar es la realización de una revisión de estilo del material original, lo que permitirá para corroborar la claridad, la concisión y la precisión de la redacción del contenido.

El diseño debe ir en concordancia con el objetivo fundamental de un manual “ser un documento sencillo de fácil lectura y comprensión”, la estructura debe ser cuidadosamente diseñada en orden de importancia e importancia de la información. Para la preparación del documento final deben tomarse en cuenta algunos aspectos:

1. Sí el manual será de uso interno o podrá publicarse y distribuirse de forma general, así como el número de copias de se realizarán.
2. Si la presentación final de la obra será en formato impreso, o bien, en algún formato electrónico (PDF, HTML, ePub, eBook, etcétera) que pueda distribuirse a través de Internet, algún dispositivo electrónico o soporte como son el USB, el CD y el DVD. En el caso de ponerse a disposición en internet, deberá establecerse la dirección o URL en el que estará disponible. Si se trata de un portal o página restringida se deberá indicar el procedimiento para obtener clave de acceso al sitio.

3. Si existen recursos económicos disponibles puede realizarse la entrega del manuscrito definitivo a una empresa o especialista en diseño editorial, el cual podrá dar un formato estilizado al documento en sus interiores y en su portada. En este caso deberá tomarse en cuenta lo siguiente:
 - a. Si el documento debe apegarse a criterios específicos para su diseño editorial.
 - b. Si el diseño puede ser propuesto por el especialista considerando las características de la obra y su objetivo.

Será importante que se contemplen las fases de la edición, y el tiempo que estas tardan en realizarse, desde la dirección editorial debe tomarse en cuenta: la composición y maquetación, la revisión de galeras, la impresión y revisión de capillas, la encuadernación y acabados.¹¹¹

Si es preciso, después de efectuarse la edición de la obra, antes de autorizar la impresión del tiraje completo, debe presentarse a las autoridades correspondientes para la revisión y aprobación del diseño final.

4. Si no se cuenta con recursos económicos y la presentación del documento debe realizarse tal como se elaboró originalmente, con el formato que ofrecen procesadores de textos como Word, deben tomarse en cuenta también los criterios editoriales que regirán la obra. Una recomendación para el diseño tipográfico es la siguiente:
 - Es recomendable elegir fuentes que hagan atractivo el texto y permitan la fácil lectura. La elección de pocas fuentes en el diseño del texto es la mejor manera de lograr la armonía.
 - Las fuentes se pueden dividir en dos tipos: *serif* y *sans serif*.
 - Las fuentes con estilo *serif* tienen pequeñas líneas de embellecimiento en los extremos de los trazos principales. Algunas de ellas son Times New Roman, Baskerville, y Book Antiqua.

¹¹¹ Para comprender mejor el proceso editorial se sugiere consultar a Polo Pujadas, Magda (2007), *Creación y gestión de proyectos editoriales*; Zavala Ruíz, Roberto (2008), *El libro y sus orillas*; y Muiños, René (1999), *Producción y edición de textos didácticos*.

- Las fuentes *serif* funcionan mejor para los textos amplios que aparecen con un tamaño de 10 a 12 puntos en el cuerpo principal de un manual impreso.
- Las fuentes *sans serif* muestran sólo los trazos que forman las letras sin adornos e incluyen fuentes como **Arial**, **Calibri**, y **Century Gothic**.
- Las tipografías *sans serif* se pueden utilizar para textos amplios en tamaños de 8 a 10 puntos en un PDF o manual basado en la web, aunque la falta de remates hace que las frases que aparecen en tamaños menores de 12 puntos sean más difíciles de leer. Pueden, sin embargo, utilizarse eficazmente tamaños grandes para mostrar títulos y encabezados, y en los tamaños más pequeños para las notas y los números en columnas y tablas.
- En general, se debe elegir fuentes llanas como Arial o Times New Roman para un manual, aunque es posible que desee utilizar una fuente decorativa para los títulos.¹¹²

Una vez que se hayan decidido las fuentes que desea utilizar, es importante crear una página de muestra para verificar que la combinación de las fuentes logra un diseño armónico en el papel. En caso de tener pocos recursos el manual puede fotocopiar y engargolarse para su distribución, interna o externa.

5. Por último, deberá considerarse el registro legal de la obra, para su protección, así como la obtención del Número Internacional Normalizado del Libro (ISBN, por sus siglas en inglés) para su distribución y comercialización, en su caso.

En México el organismo facultado para este efecto es el Instituto Nacional de Derecho de Autor, a través del Registro Público del Derecho de Autor (RPDA) y la Agencia Nacional ISBN México. Cabe señalar que si un libro es editado en versión impresa y versión digital, cada una deberá tener su propio ISBN.¹¹³

Si el manual tiene derechos de autor, el aviso de copyright con su símbolo ©, debe incluirse tanto en la portada como en la página legal. De igual forma, si existen términos y condiciones para el uso del documento se deben colocar en las páginas

¹¹² *How to Create a User Manual*, [en línea], [fecha de consulta: 23 de enero 2015], disponible en internet: <http://www.wikihow.com/Create-a-User-Manual>

¹¹³ Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR), sus servicios pueden consultarse en el sitio web: www.indautor.gob.mx/; en el caso de la Agencia Nacional ISBN México, sus servicios pueden consultarse en el sitio web: <http://www.indautor.gob.mx/isbn/>

preliminares. Para cualquier efecto se recomienda consultar la legislación pertinente en materia editorial.

12. Publicación

Una vez terminada la obra, concluido el proceso de revisión y edición, el documento definitivo deberá ser presentado por el autor, o las autoridades correspondientes. El documento, ya sea impreso o disponible en otro formato, deberá distribuirse entre los miembros de la institución, si se trata de un manual interno. O bien, buscar los canales convenientes para su comercialización si es una obra independiente. Debe anunciarse por los medios pertinentes su disponibilidad y su costo en el caso de no ser un documento gratuito.

13. Actualización

Se debe diseñar una estrategia que permita el registro de actualizaciones de datos o información dentro del contenido del manual. Este monitoreo permitirá saber el momento preciso en el que un manual necesite una revisión e incorporación ajustes. Al procesar cambios se debe aplicar el mismo proceso de revisión y aprobación utilizado al desarrollar el manual en un inicio. En las revisiones periódicas se debe identificar dos situaciones específicas:

- a. Actualizaciones mínimas
- b. Cambio de versión

Revisar periódicamente el manual servirá para determinar si es necesaria una actualización. Principalmente cuando el documento se centra en información que depende del contexto externo o cualquier otro sistema que controlan terceros.

Si se trata de un manual de capacitación, es preciso que el responsable o equipo encargado de la revisión y actualización “tenga en cuenta que los estilos de aprendizaje varían, por lo que debe ser capaz de mantener la claridad del documento y sus características: ser flexible en su formato y que la transmisión de información”.¹¹⁴

¹¹⁴ Gregory, Alyssa (2010), *op. cit.*

Para considerar un cambio de versión deberá detectarse cambios modifiquen de forma radical el contenido del manual, como la eliminación de apartados y procedimientos discontinuados.

Por otro lado, una actualización consistirá en la complementación de información, reajuste de datos, adecuación de información a una nueva situación. Cambios mínimos que no alteren de forma profunda el manual o su estructura.

2.4 Aplicación de la Estrategia para la elaboración de un manual especializado.

Como se mencionó en los apartados anteriores, no hay estructura ni formato específico para la elaboración de un manual. Pero la propuesta que se presenta en esta investigación para el diseño de un manual especializado puede servirnos como una guía metodológica que nos asegure que el tema esté orientado y ubicado adecuadamente, así como el proceso de elaboración.

Una vez delineado el marco teórico de referencia que compone el Capítulo 1 y explicada la *Estrategia para la elaboración de un manual especializado* que se presenta en el Capítulo 2, se ha procedido a aplicar dicha propuesta en la creación de un Manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México, retomando y desarrollando cada una de las etapas de la estrategia planteada en los apartados anteriores. Este ejercicio permitirá observar de forma detallada el desarrollo de cada una de las fases de la estrategia en un caso verídico.

PRIMERA ETAPA – DISEÑO DE LA ESTRATEGIA

Establecimiento del tema

La elección del tema es la primera gran decisión que se debe asumir para iniciar un proyecto de investigación, en mi caso surgió al participar como prestadora de servicio social en el *Programa especial de prevención y mitigación del riesgo de desastres*, en específico, el proyecto encaminado a elaborar la *Propuesta de manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México* del Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) de la Secretaría de Gobernación; esto en 2009 y 2010.

Tema:

Elaboración de la propuesta para un manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México.

Responsables del proyecto

Al inicio el responsable de dar seguimiento al proyecto para la *Propuesta de manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México* fue el Ingeniero Tomás Sánchez Pérez, titular de la Dirección de Difusión del CENAPRED. Al concluir mis actividades en el Centro, retomé la investigación para el desarrollo de mi proyecto de titulación siendo responsable única una servidora, con la asesoría de la Mtra. Ma. Eugenia Campos, profesora especialista en el área de Metodología y Técnicas de la Investigación.

Establecimiento de una agenda de proyecto

La primera fase de la investigación fue desarrollada en 2009 y 2012, como se muestra a continuación:

	2009	2010
Periodo	septiembre a noviembre	enero a junio
Elaboración del diagnóstico	Análisis del contexto y antecedentes	
Diseño y planteamiento del proyecto		Planteamiento, redacción de justificación, objetivos, etcétera.

Para visualizar de mejor forma la segunda fase de la investigación se planteó un cronograma que indicará de manera abreviada el proceso que seguiría la etapa complementaria de proyecto:

	2014				2015	
Periodo	septiembre	octubre	noviembre	diciembre	enero	febrero
Desarrollo de la estrategia para la elaboración de manuales.	Establecimiento de la Metodología					
Aplicación de la estrategia			Recopilación de información, selección y análisis; elaboración del borrador.		Revisión, aprobación y publicación	

La calendarización y distribución de actividades mostradas en los cuadros anteriores es general, las fases de forma detallada se registraron y condujeron mediante una bitácora de actividades que permitió realizar anotaciones pertinentes sobre el proceso que llevó la elaboración del manual.

Revisión de bases teóricas

Como mencioné al inicio, la elaboración de este manual me fue encomendada por una institución. La primera labor que debí cumplir fue la búsqueda de información para el desarrollo del proyecto, pues no estaba familiarizada con la elaboración de estos documentos. En este lapso aproveché para recopilar información que podría ser útil en el planteamiento de los apartados (capítulos) que contendría el manual.

Desde mi punto de vista, para esta labor fue necesario concebir a la Protección Civil como una fuente informativa, dado que se pretendió desde un inicio que este documento fuera una herramienta para el ejercicio periodístico.

Recordemos que “las fuentes informativas, tal como las entendemos en el periodismo, son aquellas personas o entidades que proporcionan datos e información para la elaboración de las noticias. Constituyen el material indispensable del profesional de la información para poder ofrecer, desde la tribuna que proporciona un medio, cuestiones que tengan algún valor para los ciudadanos”.¹¹⁵

El objetivo inicial del *Programa especial de prevención y mitigación del riesgo de desastres* fue proporcionar una herramienta que acercara a los comunicadores y periodistas a la Protección Civil. En ese sentido, Rigoberto López y Quezada, en su libro *Periodismo Especializado*, afirma que “mientras más conocimientos se tengan de una fuente informativa esta se cubrirá mejor, ya que en la mayoría de las profesiones existen lenguajes técnicos o especializados que el reportero está obligado a entender para después transcribir en un lenguaje llano a sus lectores”.¹¹⁶

Parte de la búsqueda documental consistió en la revisión de documentos con características similares a las que se buscó proponer. En México existe una gran cantidad de materiales dedicados a la actividad periodística. Recordemos uno de los textos tradicionales enfocado a esta actividad: el

¹¹⁵ Edo, Concha (2009), *Periodismo informativo e interpretativo*, 2a Ed. Comunicación Social. Ediciones y publicaciones, España, p. 86.

¹¹⁶ López y Quezada, Rigoberto (2013), *Periodismo especializado ¿Cómo obtienen los reporteros la información?*, UNAM, México, p. 16.

Manual de Periodismo de Vicente Leñero y Carlos Marín.¹¹⁷ En éste se consideran y describen los instrumentos del periodismo (el periodista, el reportero, factores de interés periodístico) y se detallan los géneros periodísticos (la nota, la entrevista, la crónica, el reportaje, la columna, el artículo y la editorial), la mayoría de los estudiantes de periodismo hemos consultado este documento, quizá en varias ocasiones.

Existen otros manuales como el *Manual de periodismo televisivo* de Mónica D. Gutiérrez González (1997); el *Manual idiomático del periodista* de Leonor Tejada Conde-Pelayo (2005); el *Manual para redactar titulares* de María de Jesús Rojas Espinosa (2003); el *Manual de titulación periodística* de Antonio López Hidalgo (2009); el manual de periodismo especializado *¿Cómo obtienen los reporteros la información?* de Rigoberto López y Quezada (2013); y el manual de investigación periodística *Las historias a fondo* de Armando Rojas Arévalo (2013),

Las dos obras más recientes buscan objetivos interesantes. El documento de Rigoberto López trata de realizar un acercamiento a las fuentes especializadas y su tratamiento, no obstante, el intento no es suficiente y se queda en los márgenes del periodismo general. En el caso de la obra de Rojas Arévalo se observa que de forma más completa da un panorama de lo que es el periodismo de investigación como ciencia, el marco legal del periodismo en México, y la ética periodística, entre otros importantes temas que con anterioridad no habían sido retomados en publicaciones hechas por periodistas mexicanos.

Las obras mencionadas son de producción mexicana, me limité a la investigación nacional dado que el manual que buscó proponer debió centrarse en la realidad de nuestro país. Por supuesto que existen otros materiales, pero para efectos de esta investigación el análisis se centró en las características de manuales citados.

El análisis preliminar de estas obras me llevó a distinguir la importancia de la profesionalización del periodismo, lo que ha propiciado de forma inminente su especialización, la segmentación por áreas de interés e importancia dentro de las agendas de los medios.

Cada *f fuente periodística* tiene sus tiempos y condiciones específicas, su lenguaje, una estructura y particularidades que pocos pueden llegar a conocer de forma profunda. Son escasos los libros, guías o manuales dedicados a cada una de ellas, quizá la fuente política, la económica, o la deportiva, entre las más notorias y de interés general, tengan ya una vasta investigación al respecto, y por ende, una oferta bibliográfica y documental que permita conocer con amplitud sus características.

¹¹⁷ Leñero, Vicente y Carlos Marín (1986), *Manual de Periodismo*, Grijalbo, México, pp. 315.

Pero ¿qué pasa con aquellas fuentes o áreas que tienen menor popularidad? ¿Cómo puede un periodista recabar, clasificar y estructurar información en un documento formal destinado a convertirse en una guía, que día a día, le permita realizar su labor periodística? Un documento que pueda pasar del dominio personal a convertirse en una guía que pueda ser consultada no sólo por el profesional de la información, quizá por algún otro interesado en el área, por funcionarios, voceros, titulares de comunicación social, entre otros.

Diseño y planteamiento del proyecto

La finalidad de este proyecto fue plantear una estrategia adecuada para diseñar un manual especializado en una fuente informativa específica: la protección civil. Obtener un documento que integrara definiciones y datos, describiera el lenguaje, la estructura y entes de información técnica, procesos de realización, riesgos y particularidades de la fuente periodística.

Se tomó en cuenta el planteamiento de René Avilés Fabila en que asevera que “las necesidades del periodismo moderno han acercado a sus profesionales a labores antes exclusivas del investigador y del científico, procesar y ofrecer información especializada. Como puede apreciarse, estas nuevas funciones no apartan al periodista del conjunto de las características que le otorgan personalidad, sino que amplían su radio de acción según las necesidades impuestas por el desarrollo de la sociedad contemporánea”.¹¹⁸ El periodista requiere cada día un mayor número de habilidades y herramientas que le permitan cumplir con su labor de forma rápida y profesional.

Justificación

La Protección Civil es un tema constante en los medios informativos, su desarrollo y tratamiento cobra importancia de manera global, pero en México los estudios y avances en su aplicación son incipientes, principalmente en el tratamiento periodístico, a pesar de que se cuenta con un Sistema Nacional de Protección Civil que en poco tiempo cumplirá treinta años de existencia. Esta investigación buscó el desarrollo de la *Propuesta de manual para periodistas en el contexto de la protección civil en*

¹¹⁸ Avilés Fabila, René (1980), *La incómoda frontera entre el periodismo y la literatura*, Ed. Fontamara. UAM-X, México, pág. 67.

México, como una herramienta que contribuya a la labor tanto de los especialistas en protección civil, como de los periodistas.

Recordemos que se considera como objetivo de un manual orientar e introducir al individuo principiante o poco familiarizado con un área del conocimiento, facilitando información básica referente al tema, y para el periodista, una determinada fuente informativa siempre representará un reto al principio, por lo que contar con un manual especializado para conocer la protección civil como fuente informativa será una herramienta de apoyo importante.

En el ejercicio diario, los periodistas consiguen cada vez más herramientas que les permiten realizar trabajos rápidos y de mejor calidad ante la demanda de información. En el caso del periodista interesado en cubrir temas de protección civil y gestión de riesgo no es la excepción, siempre buscará tener la mayor cantidad de conocimientos para interpretar y transmitir de mejor forma la información, cada vez con mayor cuidado y responsabilidad.

Elección del tipo de manual

Al ser una fuente periodística específica la que se retomó, se consideró que el desarrollo de un *manual especializado* de corte descriptivo sería lo más conveniente. Recordemos que estos documentos contienen información sobre un área de conocimiento delimitada y tiene como función “ser usado como apoyo o bien como guía para complementar las funciones de una tarea determina.”¹¹⁹

Delimitación del universo de estudio

Al tener como tema la elaboración de la propuesta de un manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México, nuestro universo de estudios fue de forma puntual, los manuales especializados en el contexto del periodismo o la comunicación, en este caso, un manual especializado en una *fuentes informativa* específica, la de la protección civil en México.

¹¹⁹ Perea Nicolás, *op. cit.*

Público objetivo

El público objetivo de este manual son: estudiantes de periodismo que busquen conocer esta fuente periodística; periodistas generalistas que puedan tener con este documento una herramienta para el mejor desempeño de su actividad. Comunicadores e informadores, que por las características de la información que manejan precisan contar con un material de consulta que concentre fuentes de información relacionada con la protección civil y la gestión del riesgo de desastres de forma precisa y accesible. Incluso, se pensó en funcionarios, encargados de comunicación social afines a la fuente pueden retomar el documento para complementar su labor.

Descripción del alcance

Se buscó que este documento fuera diseñado para ser una herramienta disponible para los periodistas mexicanos; que pueda sumarse a la oferta existente de materiales enfocados a la profesionalización y desarrollo de la actividad periodística, aportado un instrumento que amplíe el conocimiento de la protección civil como fuente informativa.

Establecimiento de objetivos

A continuación expongo los objetivos que guiaron la investigación, he de mencionar que no son los que se plantearon originalmente, éstos fueron modificándose conforme al avance de la investigación:

Objetivo general:

Proponer un manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México para el CENAPRED.

Objetivos específicos:

- Realizar un diagnóstico que dé pauta a la investigación.
- Analizar los resultados del diagnóstico para identificar los temas que pueden integrarse en el manual.
- Plantear la estrategia metodológica que guiará la investigación.
- Realizar investigación documental que permita conocer los aspectos más relevantes de la Protección Civil para integrar un marco histórico.

- Analizar la información disponible y sistematizarla por capítulo.
- Redactar el borrador del manual.

Estudio preliminar (diagnóstico)

Para la el estudio preliminar se realizó la aplicación de cuestionarios que tuvieron como objetivo recoger información para poder integrar el diagnóstico del papel de los medios informativos dentro del sistema de comunicación para la prevención y atención de desastres (ver Anexo 1). Al analizar la información obtenida en el diagnóstico, se seleccionó los elementos que deberían contemplarse en el contenido del manual de acuerdo a las necesidades de información detectadas.

Estrategia metodológica

La estrategia metodológica se dividió en dos fases: la primera exploratoria y la segunda práctica, es preciso señalar que esta se basó en la propuesta que Margarita Salas Guzmán realizó en el *Manual para la Reducción del Riesgo en Desastres Socio-Naturales*, publicado por la Universidad de Costa Rica en 2004, contemplando en este documento los principales fenómenos perturbadores que con mayor frecuencia ocurren en México.

FASE I – ANÁLISIS DE LAS NECESIDADES

1. Análisis del *Diagnóstico de medios y cobertura de temas relacionados con Protección Civil* para:
 - a) Conocer cuáles son los principales problemas y limitaciones que se presentan en la relación entre periodistas (medios informativos) y autoridades durante la cobertura de temas relacionados con protección civil.
 - b) Saber en qué puntos deberían poner énfasis los periodistas en cuanto a los temas relacionados con la protección civil o con el proceso de la gestión del riesgo de desastres.
 - c) Determinar cuál, en opinión de los entrevistados, debería ser el papel de los medios informativos en las diferentes etapas de la protección civil (prevención, mitigación, atención de emergencias, reconstrucción, etc.)
 - d) Proponer criterios específicos para el manejo de la información en situaciones de emergencias y desastres y acerca de la responsabilidad social de los medios de comunicación masiva en temas de protección civil.

FASE II – ANÁLISIS DE INFORMACIÓN DISPONIBLE

Revisión de materiales bibliográficos, hemerográfico y digitales.

2. Revisión y selección de textos disponibles; detección de puntos que deban investigarse con mayor profundidad.
 - a) Información general sobre protección civil y gestión de riesgo para integrar el marco de referencia.
 - b) Documentos sobre comunicación y Gestión para la Reducción de Riesgos.
 - c) Información sobre periodismo y manejo de los medios (información y riesgo).

Criterios de Inclusión:

- Textos actualizados
- Textos disponibles en México o en la Internet (formato de textos completo).
- Textos escritos en español, inglés o portugués.
- Materiales publicados por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con sede en México.
- Documentos publicados por instituciones académicas.
- Publicaciones de organizaciones que participan o hayan participado en procesos de elaboración de materiales especializados en Gestión del Riesgo y dirigidos a comunicadores o periodistas.
- Análisis de la información recopilada a partir de categorías enfocadas a seleccionar la información sustancial.

Criterios de exclusión:

- Textos dirigidos a poblaciones extranjeras en condiciones diferentes a las de nuestro país.
- Textos con dudosa procedencia.

Esta fase obtuvo como producto final los tópicos específicos que se consideraron para integrar el contenido del manual. En los casos que se detectó información insuficiente o falta de información se aplicó una siguiente fase:

3. Implementación de técnicas para la búsqueda de información complementaria.

Entrevistas

En esta actividad se seleccionó un mínimo de dos personas (en algunos casos se pudo entrevistar hasta cuatro, por la relevancia de su testimonio) por cada organización encontrada, para llevar a cabo una entrevista. La entrevista se centró principalmente en:

- a) En su experiencia en torno a la capacitación de temas de protección civil para periodistas.
- b) Su experiencia en cuanto a temas de protección civil, comunicación y medios periodísticos.

Criterios de exclusión:

- Se descartó a personas especializadas que no demostraron tener la visión necesaria de la problemática, especialistas que se encontraban fuera del país y no existió posibilidad de entrevista mediante vía remota.

A cada uno de los personajes seleccionados se le realizó una entrevista *no estructurada*, la cual fue grabada y transcrita textualmente. Dicha entrevista contempló los siguientes tópicos:

- Formación personal en el área temática (periodismo y protección civil).
- Experiencia de campo en el área de la temática.
- Experiencias en procesos de capacitación en el área temática.
- Alcances y limitaciones dentro del marco forma institucional: lineamientos y políticas estatales pertinentes al tema.
- Alcances y limitaciones de las personas y/o equipos capacitados.
- Recomendaciones.

Esta fase tuvo como producto el ordenamiento de los contenidos temáticos sobre protección civil que, según los especialistas, eran más relevantes para ser considerados en el manual.

SEGUNDA ETAPA – APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA

La segunda etapa consistió en la búsqueda y selección de información complementaria. Se determinaron los elementos definitivos de la estructura del manual (elementos de identificación, índice, prólogo/introducción, antecedentes, legislación o base legal, cuerpo del manual, recomendaciones, glosario de términos, anexos, etcétera). Se integró el borrador del manual a partir del diseño básico planteado en la primera fase de la investigación.

Elaboración del borrador del manual

1. Se organizó los contenidos, seleccionados en la fase anterior, en módulos y por jerarquía de tópico.
2. Se planteó los objetivos de cada módulo.
3. Se elaboró un esquema de los contenidos.
4. Se redactó y diagramó el borrador.

Propuesta de esquema (índice):

Introducción

1. La protección civil

- La Protección Civil en México
- Sistema Nacional de Protección Civil
- Gestión de riesgo
- México: amenazas y vulnerabilidades
- Calentamiento global y cambio climático

2. Información, comunicación y gestión del riesgo

- Desinformación ante amenazas y desastres
- Comunicación y desastres
- La seguridad humana
- Planificación de la comunicación en desastres
- Para el comunicador social

3. Periodismo y protección civil

- El ejercicio periodístico en zonas afectadas
- La seguridad física y psicológica del periodista
- Protocolos para el manejo de la información en emergencias y desastres
- Perfil de los especialistas en gestión de la información y comunicación
- Los mensajes según las etapas de la emergencia
- Consejos prácticos para manejar mitos y rumores

Fuentes consultadas

Una vez determinado el contenido del manual, por medio de la evaluación de un grupo de expertos en la materia, se revisó la calidad del documento. Se invitó tres evaluadores, uno por cada una de las áreas a evaluar (área periodística, área referente a la protección civil y área metodológica).

Criterios de selección de los evaluadores:

- Experto en Protección Civil y Gestión del Riesgo.
- Experto en periodismo (con experiencia en la cobertura de desastres o contingencias naturales).
- Experto en área metodológica y técnicas de investigación
- Residentes en México
- Con interés y disposición de tiempo para realizar la dictaminación.

Evaluación

Se le entregó a cada experto una copia del borrador del manual, para su correspondiente lectura, pidiendo que las correcciones, anotaciones y recomendaciones fueran presentadas por escrito y tomaran en cuenta los siguientes criterios:

- Primeras impresiones personales sobre el manual.
- Revisión de estilo y redacción.
- Coherencia del documento.
- Fortalezas y debilidades del material, con respecto al área que le corresponde a cada experto, sin descartar comentarios sobre otras situaciones.
- Observaciones y recomendaciones específicas.

Las evaluaciones realizadas por estos tres especialistas contribuyeron de manera importante al mejoramiento de este documento. Se realizaron algunas sugerencias relevantes para complementar el documento (como la integración de un directorio de especialistas, un listado de los sistemas de monitoreo de los diferentes fenómenos perturbadores a nivel internacional y un índice de manuales especializados en medios y gestión del riesgo de desastres), no obstante, mi asesora me recomendó considerar estas propuestas para una versión más acabada del manual y con miras a ser publicada.

Aprobación, certificación y publicación del manual

La mayoría de las observaciones del primer grupo de evaluadores fueron fundamentales para mejorar la estructura y contenido del documento. Una vez integradas, el manual estuvo listo para una revisión del estilo íntegra: consideración de sintaxis, puntuación y acentuación, el correcto uso y homogeneidad en el estilo empleado en la referencia a citas de otros autores; entre otros aspectos. La revisión de estilo es sin duda indispensable, sobre todo cuando se trata de un documento que se ha trabajado durante tanto tiempo. Muchas veces la lectura constante vicia el entendimiento,

algunos errores son ignorados de manera inconsciente. Por ello es de gran ayuda buscar que una persona ajena lea el documento y que una visión fresca detecte las erratas y faltas que se habían escondido entre palabras y párrafos.

Finalmente, se concluyó y presentó la *Estrategia para la elaboración de un manual especializado* y la primer *Propuesta de manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México*, como productos obtenidos de la investigación realizada para presentar la tesis que me permitiera obtener el título de Licenciada en Ciencias de la Comunicación. La aprobación definitiva corrió a cargo de la Coordinación del Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, a través de la dictaminación realizada por un grupo de académicos expertos. Lo anterior correspondió a la certificación y aval institucional de la obra y su consecuente publicación.

CAPÍTULO

3

DESARROLLO DE CASO

El manual que se presenta a continuación es el resultado de la aplicación de la *Estrategia para la elaboración de manuales especializados* desarrollada en el Capítulo 2 de la presente investigación. Es preciso recalcar que la razón que me motivó a realizar la siguiente propuesta es poder coadyuvar con la profesionalización del periodismo, principalmente en una era en la que la especialización de esta disciplina es inminente, y donde la segmentación de las áreas de interés puede llegar a abrumar al periodista.

Como se explica a continuación, es propósito de este documento fortalecer y facilitar al periodista el acceso a información esencial, exponiendo de forma sistematizada los elementos básicos que pueden apoyarle en su labor, principalmente al enfrentar una fuente periodística como es la protección civil, en un país donde su disfunción es mínima, a pesar de tener más de treinta años de haber surgido como resultado de una de las catástrofes más devastadoras y significativas para la sociedad mexicana: el terremoto de septiembre de 1985.

En los últimos meses México ha recibido recomendaciones que tienen que ver con la labor del periodismo en nuestro país. No se trata de observaciones insignificantes, muchas de ellas provienen de instituciones de prestigio y tienen que ver principalmente con las amenazas que presenta la libertad del ejercicio periodístico en diferentes zonas del país.

No se puede detener o distraer la labor periodística, no puede soslayarse el compromiso que estos profesionales tienen con la sociedad, por ello es preciso dotarlos de la mayor cantidad de herramientas posibles para desempeñar su labor con ahínco. Es indiscutible que la protección civil y la gestión del riesgo de desastres deben formar parte medular de la agenda mediática, pues es claro

que México comprende un área susceptible de amenazas naturales (sismos, inundaciones, deslizamientos, huracanes, etcétera) y antropogénicas (manifestaciones, derrames químicos, incendios, etcétera).

El ejercicio periodístico en México ha realizado coberturas extensas de las grandes contingencias y desastres ocurridos en el país. Desde las explosiones en una red de gasoductos ubicada en la Central de Almacenamiento de Petróleos Mexicanos en San Juan Ixhuatepec (Estado de México, noviembre de 1984); los terremotos de 1985, momento en el que se vivió una de las más grandes catástrofes naturales en nuestra nación (sin duda parte aguas del periodismo “social” que en el país se encaminó a la cobertura de este tipo de desastres); las explosiones originadas por la mezcla de combustibles en la red de drenaje de Guadalajara y que originó daños en un radio de 14 kilómetros de la ciudad (Jalisco, 1992); los daños ocasionados por el huracán *Paulina* y sus estragos en Guerrero y Oaxaca (1997); la sequías e incendios forestales que periódicamente tienen lugar en el norte del país; con la situación que se vivió en Tabasco y Chiapas (2007) con fatales inundaciones que afligieron a su población; y en últimos tiempos con tragedias como las ocurridas durante el incendio de la Guardería ABC (Sonora, junio 2009); la explosión del Hospital Materno Infantil de Cuajimalpa (Estado de México, enero 2015); así como la explosión del Mercado de Pirotecnia de Tultepec (Estado de México, diciembre 2016).

Los sucesos mencionados representan una mínima parte de las tragedias ocurridas en nuestro país en los últimos años. Y quizá no puede evitarse que dejen de tener lugar estos sucesos, no obstante, puede lograrse que la lista de víctimas y pérdidas materiales sea cada vez menor.

Sobre estos fenómenos se han realizado amplias coberturas informativas. Tanto medios impresos como electrónicos que han enviado corresponsales a cubrir pormenores. Notas informativas, crónicas, entrevistas, reportajes, un gran número de trabajos periodísticos que abordan sólo un lado de la moneda. Es preciso tomar también el efecto preventivo del trabajo periodístico, y por ellos debemos preguntarnos ¿cuál debe ser el papel del periodista especializado ante una situación de este tipo?

Es una realidad que la información generada por los medios de comunicación es, en muchos casos, el medio por el cual algunas autoridades llegan a tener conocimiento de la situación real de un desastre. Es por ello que el comunicador debe tener una formación básica que le permita estar familiarizado con información de este tipo para realizar una labor adecuada.

Es preciso que los medios informativos apuesten por un periodismo preventivo y no por el amarillismo que despierta la morbosidad de las audiencias ante la cobertura de tragedias. Cuando decimos que la información puede salvar vidas, sin duda estamos reconociendo la necesidad de incluir en los espacios de los medios, las veces que se pueda, toda información relacionada con la protección civil y la gestión del riesgo de desastres.

La frecuencia y diversidad de amenazas, la magnitud de los daños y pérdidas materiales y humanas asociadas con estas en los últimos años, ha generado una reflexión y un debate sobre los factores ajenos a los eventos físicos en sí, que podrían ayudar a explicar y disminuir los niveles de destrucción e impacto sufrido en sociedad y la economía. Una explicación en torno a esta reflexión es la llamada vulnerabilidad social o humana ante lo cual se hace necesaria la gestión en la reducción del riesgo.¹²⁰

Un mayor número de organismos internacionales han desarrollado planes y estrategias encaminadas a este fin. Incluso un mayor número de medios periodísticos a nivel mundial monitorean áreas de mayor vulnerabilidad. El manejo y gestión del riesgo toma gran relevancia en la agenda pública contemporánea, entre otros aspectos, por el impacto negativo que tienen los desastres en el desarrollo.

Contribuir a la difusión de información preventiva requiere de la participación de los diferentes sectores: medios informativos, sectores gubernamentales y de la sociedad en su conjunto. Y el manual que se presenta a continuación busca ser un granito de arena en la construcción de cimientos sólidos que sienten las bases de una cultura de la protección civil en México.

En el primer capítulo de esta investigación pudimos observar que un manual es primordialmente un documento que sirven como medio de información y coordinación. Entre sus propósitos está registrar y transmitir en forma ordenada y sistemática la información (antecedentes, legislación, estructura, objetivos, políticas, sistemas, procedimientos, etc.). Así como las instrucciones y lineamientos que se consideren necesarios para el mejor desempeño de tareas.

En el segundo capítulo de esta investigación pudimos apreciar como la elaboración de un manual es una tarea compleja, por lo que este proyecto buscó aportar una herramienta para el soporte de esta actividad. La *Estrategia para la elaboración de un manual especializado*, pretende favorecer

¹²⁰ O. D. Cardona y A. M. Lavell (2002), *Conceptos y definiciones de relevancia en la gestión del riesgo*. Colaboración del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

la realización de esta tarea, misma que ha sido descuidada y cuenta con una mínima cantidad de bibliografía.

Tomando en cuenta estos primeros capítulos, en los que se resalta el valor teórico del documento y la rigurosidad metodológica para su elaboración de cada uno de ellos, se presenta un documento que toma en cuenta estas recomendaciones de forma puntual en su elaboración.

Cabe señalar que la Protección Civil y la Gestión del Riesgo de Desastres son fuente ilimitada de información periodística, pero el manual que se presenta a continuación proporcionará al profesional del periodismo una base teórica firme que le permita manejar datos e información y sintetizar un mensaje sin malograr o excluir puntos determinantes para la construcción de la realidad.

Es sumamente importante dejar en claro que comunicar por comunicar no es hacer periodismo, no se informa y no se hace la diferencia transmitiendo códigos de forma arbitraria. Principalmente en la era en que el periodismo digital bombardea con mensajes los abundantes dispositivos electrónicos que permiten la “comunicación”. No está mal implementar una estrategia digital para competir e incursionar en los medios de comunicación pero si es de vital importancia conocer el modelo adecuado para manipular la información y entregarla a la sociedad, el periodismo no puede ser un medicamento milagroso por sí solo, es más bien una herramienta potencial para el cambio y la construcción de tejido social y en manos del periodista está el saber suministrarlo.

**MANUAL PARA PERIODISTAS EN EL
CONTEXTO DE LA
PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO**

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	111
1. LA PROTECCIÓN CIVIL	115
La Protección Civil en México	116
Sistema Nacional de Protección Civil.....	118
Gestión de riesgo	129
México: amenazas y vulnerabilidades	144
Calentamiento global y cambio climático	143
2. INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO	157
Desinformación ante amenazas y desastres.....	158
Comunicación y desastres.....	160
La seguridad humana	166
Planificación de la comunicación en desastres	167
Para el comunicador social	173
3. PERIODISMO Y PROTECCIÓN CIVIL.....	179
Niveles periodísticos en la protección civil	179
El ejercicio periodístico en zonas afectadas	189
La seguridad física y psicológica del periodista	190
¿Qué riesgos debe evitar un periodista en zonas de desastre?.....	192
Protocolos para el manejo de la información en emergencias y desastres.	197
Perfil de los especialistas en gestión de la información y comunicación.....	198
Los mensajes según las etapas de la emergencia	199
Consejos prácticos para manejar mitos y rumores	200
FUENTES CONSULTADAS.....	203

INTRODUCCIÓN

En México existe una gran cantidad de materiales dedicados a la actividad periodística. Recordemos que uno de los textos tradicionales enfocado a esta actividad es el *Manual de Periodismo* de Vicente Leñero y Carlos Marín. En éste se consideran los instrumentos del periodismo (el periodista, el reportero, factores de interés periodístico) y se detallan los géneros periodísticos (la nota, la entrevista, la crónica, el reportaje, la columna, el artículo y la editorial), la mayoría de los estudiantes de periodismo hemos consultado este documento, quizá en varias ocasiones.

Existen otros manuales como el *Manual de periodismo televisivo* de Mónica D. Gutiérrez González (1997); el *Manual idiomático del periodista* de Leonor Tejada Conde-Pelayo (2005); el *Manual para redactar titulares* de María de Jesús Rojas Espinosa; el *Manual de titulación periodística* de Antonio López Hidalgo (2009); el manual de periodismo especializado *¿Cómo obtienen los reporteros la información?* de Rigoberto López y Quezada (2013), el cual trata de realizar un acercamiento a las fuentes especializadas; por último, mencionaré el manual de investigación periodística *Las historias a fondo* de Armando Rojas Arévalo (2013), que de forma completa da un panorama de lo que es el periodismo de investigación como ciencia, el marco legal del periodismo en México, y la ética periodística, entre otros importantes temas.

Estas obras son de producción mexicana, y he decidido mencionarlas para evidenciar que nuestro país la investigación y la producción editorial en materia periodística no se quedan atrás. Por supuesto que existe una vasta producción editorial extranjera enfocada al estudio del periodismo, no obstante, acercarme a la producción de investigadores mexicanos me ha permitido adquirir un panorama general sobre el ejercicio de periodismo en México, sobre todo el periodismo especializado y de investigación.

El análisis preliminar de estas obras me ha llevado a distinguir la importancia de la profesionalización del periodismo, lo que ha propiciado de forma inminente su especialización, la segmentación por áreas de interés e importancia dentro de las agendas de los medios.

Cada *fuentes periodística* tiene sus tiempos y condiciones específicas, su lenguaje, una estructura y particularidades que pocos pueden llegar a conocer. Son escasos los libros, guías o manuales, dedicados a cada una de ellas, quizá la fuente política, la económica, o la deportiva, entre las más notorias y de interés general, tengan ya una vasta investigación al respecto, y por ende, una oferta bibliográfica y documental que permita conocer con amplitud sus características.

Pero ¿qué pasa con aquellas fuentes o áreas que tienen menor popularidad? ¿Cómo puede un periodista acercarse a ellas y recabar información precisa que le permita realizar su labor cuando desconoce una fuente?

Este manual enfocado en la Protección Civil como fuente periodística tiene como objetivo ser un documento que pueda convertirse en una guía que pueda ser consultada no sólo por el profesional de la información, quizá por algún otro interesado en el área, por funcionarios, voceros, titulares de comunicación social, entre otros.

Se ha procurado integrar definiciones y datos, describir el lenguaje, la estructura y entes de información especializada en protección civil, así como sus particularidades como fuente periodística.

Principalmente, el documento intenta esbozar los principios del modelo enfocado en la *gestión del riesgo de desastres*, un paradigma actual que cobra importancia de manera global y que en México inicia estudios y análisis de estrategias posibles para su aplicación.

En el ejercicio diario los periodistas consiguen cada vez más herramientas que les permiten realizar trabajos rápidos y de mejor calidad ante la demanda de información. En el caso del periodista interesado en cubrir temas de protección civil y gestión de riesgo no es la excepción, siempre buscará tener la mayor cantidad de conocimientos para interpretar y transmitir de mejor forma la información, cada vez con mayor cuidado y responsabilidad.

La razón de este manual reside en que “las necesidades del periodismo moderno han acercado a sus profesionales a labores antes exclusivas del investigador y del científico, procesar y ofrecer información especializada. Como puede apreciarse, estas nuevas funciones no apartan al periodista del conjunto de las características que le otorgan personalidad, sino que amplían su radio de acción según las necesidades impuestas por el desarrollo de la sociedad contemporánea”.¹

La investigación realizada para el desarrollo del *Manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México*, partió del diseño de un modelo básico para su estructuración. La elaboración de manuales

¹ Avilés Fabila, René (1980), *La incómoda frontera entre el periodismo y la literatura*, Ed. Fontamara. UAM-X, México, pág. 67.

especializados es una tarea descuidada por lo que se ahondo y recopiló con base en el análisis documental, información sustancial que permitió determinar los elementos primordiales para la conformación de un manual especializado en una fuente periodística.

Es propósito de este documento fortalecer y facilitar al periodista el acceso a la información, exponiendo de forma sistematizada los elementos esenciales que pueden apoyarle en su labor.

Finalmente, es importante recalcar que la mayor parte de información que se expone en este documento es producto de la investigación y experiencia que durante décadas han acumulado periodistas y profesionales de la seguridad y protección civil, entre otros expertos que han encaminado su reflexión a la evolución de estas áreas del conocimiento humano.

Este primer ejercicio presentado como *Manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México* no pretende ser absoluto, sencillamente pretende dar un panorama general sobre los especialistas, las herramientas y los medios que permitan un ejercicio periodístico cabal, así como ser un documento introductorio para aquel que busque acercarse a la protección civil sea no profesional de la información y la comunicación.

El conocimiento es el material de seguridad más valioso.

Peter Williams, CNN.

1. LA PROTECCIÓN CIVIL

El ser humano a lo largo de la historia ha construido sistemas de protección que le brinden seguridad ante amenazas y situaciones de peligro. Con la humanidad la forma de organización ha evolucionado y se ha perfeccionado la transmisión de conocimiento para poder preparar de forma adecuada a un individuo o grupo social ante el advenimiento de un fenómeno que puede causar grandes daños en su entorno. Se ha dado prioridad a la formación de grupos de auxilio y asistencia que socorran a la población ante la ocurrencia de un desastre, no obstante en las últimas décadas los paradigmas tradicionales han desarrollado una visión enfocada en la prevención y la resiliencia.

La *defensa civil*, la *administración de emergencias*, los *planes de desastres*, y la llamada *gestión de desastres*, son algunas formas también empleadas para denominar lo que se en México se conoce como Protección Civil; algunos de estos términos están en desuso y otros siguen empleándose de manera indistinta en diferentes países, pero en esencia su objetivo es el mismo.

La protección civil es una actividad conjunta del Estado y los ciudadanos, su importancia radica fundamentalmente en la preparación oportuna y en el establecimiento de acciones que contemplan procedimientos diseñados de manera cuidadosa y apoyados en la investigación científica. Estas acciones van desde la capacitación para la prevención, la coordinación de los servicios de emergencia, grupos de auxilio y personal para procedimientos de evacuación y el manejo de crisis, hasta la logística de la gestión de emergencias que contempla la mejor forma de actuar en respuesta ante cualquier desastre.

La protección civil debe ser un elemento importante de nuestro modo de organización social y constituir una tarea indispensable, consciente, deliberada, global y planificada que permita propiciar los contextos adecuados para la protección de la vida, la salud y la integridad de los individuos, la sociedad y sus bienes.

La Protección Civil en México

Nacimiento de la protección civil en México

En el marco internacional las acciones para el impulso de estrategias encaminadas específicamente a la salvaguarda de las sociedades ante situaciones de riesgo y desastres de gran magnitud comenzaron a desarrollarse a inicios del siglo XX.² En México desastres como la erupción del volcán Chichonal (Chiapas, 28 de marzo de 1982), la explosión ocurrida en una planta de almacenamiento de la empresa Petróleos Mexicanos ubicada en San Juan Ixhuatepec (Estado de México, 19 de noviembre de 1984), y principalmente los sismos ocurridos en septiembre de 1985 en la Ciudad de México, fueron punto de partida para el análisis de las acciones en los diferentes niveles de gobierno y sociedad ante este tipo de contingencias.

A partir de estas experiencias se hizo fundamental, además de salvaguardar la integridad física de los mexicanos, disminuir el impacto negativo que los desastres ocasionan en el desarrollo del país. Fue fundamental considerar que las condiciones de vulnerabilidad territorial, económica, social, política y ambiental responden no solo al embate de fenómenos naturales.

En las sociedades modernas también están presentes otro tipo de amenazas, vinculadas a las acciones humanas como las químico-tecnológicas, sanitarias y socio-organizativas, las que a su vez dan lugar a los llamados riesgos de tipo antrópico. A lo anterior se suman otros problemas característicos de países en desarrollo, como los asociados a la falta de planeación de los asentamientos humanos, los que con frecuencia se establecen, por diversas razones, en lugares carentes de una adecuada infraestructura, en demérito del desarrollo urbano y de la seguridad.³

Ante la presencia constante del riesgo y la vulnerabilidad en México hizo preciso legislar y gestionar políticas públicas enfocadas a la organización del Estado y todos los sectores de la población, acciones que tienen como objetivo principal disminuir en el mayor grado posible desastres de magnitudes extraordinarias que lastimen a la sociedad y limiten el progreso del país.

² Ver Anexo 1, Antecedentes internacionales de la protección civil.

³ Sánchez Pérez, Tomás A. (2009), *La información sobre amenazas y riesgos en el contexto de la protección civil, aportaciones del Centro Nacional de Prevención de Desastres*, Dirección de Difusión del CENARPED, México, pág. 2.

Comisión Nacional de Reconstrucción

Tras los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985 el Ejecutivo Federal convocó a un amplio grupo de ciudadanos para integrar la Comisión Nacional de Reconstrucción. Una de las tareas de este organismo fue elaborar el documento que integrara las bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y el Programa de Protección Civil; documentos reconocidos legalmente al ser publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1986.⁴

Comité de prevención de seguridad civil

Dentro de la Comisión Nacional de Reconstrucción el Comité de Prevención de Seguridad Civil fungió como órgano de investigación, consulta y participación ciudadana, con el objeto de realizar los estudios que llevaran a proponer los preceptos legales, programas, estrategias, manuales e instrumentos de organización, operación y procedimientos del insipiente sistema de protección civil; exhortando y procurando la participación de los sectores público, social y privado.

Se propició la búsqueda de información existente concerniente a la protección civil, la detección y prevención de catástrofes, el desarrollo tecnológico aplicable en la materia, la organización y participación social, educación y capacitación, y el marco jurídico internacional, entre otros temas fundamentales que ofrecieran un panorama amplio de los rubros que se deberían contemplar.⁵

Desde sus inicios el Presidente de la República encabezó los trabajos para la fundación del Sistema Nacional Protección Civil, apoyado en la Secretaría de Gobernación y secretarías como la de la Defensa Nacional, Marina, Comunicaciones y Transportes, Ecología, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión social, entre otras instancias gubernamentales, así como un grupo de académicos, investigadores y científico, tanto de la Universidad Nacional Autónoma de México como otras instituciones académicas.

El presidente Miguel de la Madrid, promovió la transformación de los principios normativos del desarrollo económico y social establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos

⁴ SEGOB (2006), *Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección Civil*, Secretaría de Gobernación, México, pág. 3.

⁵ SEGOB (1986), *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil*, Comisión Nacional de Reconstrucción, Secretaría de Gobernación, México, pág. 7.

Mexicanos, para que éstos contemplaran la integración de programas especiales, operativos y sectoriales, con obligaciones pertinentes para el adecuado desarrollo nacional en materia de protección civil. Finalmente, estos mecanismos quedaron contemplados dentro del Plan Nacional de Desarrollo, representado así la responsabilidad que asume el Estado para responder a las necesidades del país frente a la seguridad y protección de la ciudadanía. La creación del Sistema Nacional de Protección Civil y el establecimiento del Programa de Protección Civil se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de mayo de 1986.

“... Para sobreponerse a esta época difícil son necesarias políticas a largo plazo, tenaces y sistemáticas, que impliquen las reformas de estructuras económicas y sociales, para regular los aparatos productivos y distributivo, para reorientar el crecimiento, para reducir las desigualdades, para lograr una coherencia sostenida en las acciones coyunturales y, especialmente, para alcanzar el desarrollo y el progreso que nos permitirán constituirnos en un país más libre, más democrático y más seguro.”⁶

Miguel de la Madrid
Presidente de México (1982-1988)

Sistema Nacional de Protección Civil

Actualmente el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) integra a dependencias y entidades gubernamentales, públicas, privadas, académicas, grupos voluntarios, entre otras organizaciones, que establecen entre sí relaciones funcionales, métodos y procedimientos encaminados a la ejecución de acciones coordinadas, destinadas a la protección de la población contra los peligros y riesgos que se presenten en la eventualidad de un desastre, así como el desarrollo de estrategias preventivas y de difusión de una cultura de la protección civil.

⁶ *Ibid.*, pág. 10.

FIGURA 1



Emblema del Sistema Nacional de Protección Civil en México

Su fundamento y apoyo jurídico se encuentra en la Ley General de Protección Civil y el reglamento de la misma, en el Plan Nacional de Desarrollo, el Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, las Normas Oficiales Mexicanas en materia de Protección Civil, y demás disposiciones administrativas aplicables en la materia vigentes en orden nacional, así como los tratados y acuerdo firmados por México en el ámbito internacional.⁷

Definición de Protección Civil

En forma estricta la Ley General de Protección Civil (LGPC) define esta actividad como “la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y

⁷ Ver Anexo 2, Marco jurídico y normativo en materia de Protección Civil.

salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente”.⁸

Para explicar más claramente qué se entiende por Protección Civil lo definiré como el conjunto de disposiciones, medidas y acciones procuradas por el Estado, en coordinación con otros sectores, para proporcionar la asistencia apropiada a la población en el desarrollo de una cultura de prevención y autoprotección; en el alertamiento oportuno ante la inminente amenaza de un agente perturbador inusitado que ponga en peligro la integridad de los individuos, sus bienes, su entorno físico y medio ambiente; en la respuesta y auxilio inmediato ante situaciones de desastre; así como en el diseño y aplicación de estrategias pertinentes para lograr el restablecimiento de las actividades en zonas afectadas, la reconstrucción de sus comunidades en un ambiente de menor peligro y aumentando su capacidad de resiliencia.

Estar capacitado para enfrentar cada escenario posible es difícil para las autoridades responsables de la protección civil, no obstante, se busca a través de diversas acciones estar preparado. Es por ello que la participación de la población representa un instrumento que refuerza las acciones de las autoridades.

El objetivo fundamental de la protección civil de acuerdo con las *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil* es: crear condiciones suficientes para proteger a la personas, sus bienes materiales y a la sociedad entera de la amenaza de la incertidumbre, así como el riesgo en la eventualidad de un desastres y posibilitándola para una participación más amplia y más libre en el seno de la protección.

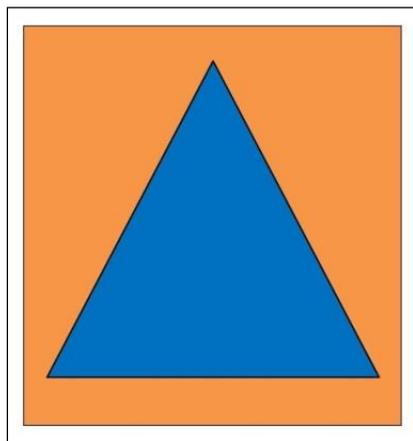
Emblema de la protección civil

En México el emblema distintivo de la protección civil se apega al adoptado en el ámbito internacional, el cual consiste en un triángulo equilátero azul sobre un fondo color naranja, mismo que identifica y protege a los organismos de protección civil, su personal, instalaciones y bienes materiales.⁹

⁸ *Ley General de Protección Civil (LGPC)*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de junio de 2014.

⁹ Establecido en el Artículo 66 del Primer Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra en 1977.

FIGURA 2



Emblema internacional de Protección Civil

De acuerdo con la ley, en el ámbito federal este emblema podrá apegarse a la imagen institucional que sea definida, como lo muestra el logotipo correspondiente al periodo de gobierno de 2012 a 2018.

FIGURA 3



Emblema oficial en México

Dichos emblemas, de acuerdo con el artículo 12 de la Ley General de Protección Civil, solo podrán ser utilizados por el personal y las instituciones autorizadas en los términos del propio reglamento de dicha ley.

Estructura del Sistema Nacional de Protección civil

De forma general integran el SINAPROC todas las dependencias, organismos e instituciones de la administración pública federal, los grupos voluntarios, vecinales y no-gubernamentales, y los sistemas de protección civil de las entidades federativas y de los municipios, entre otras entidades acreditadas.

FIGURA 4

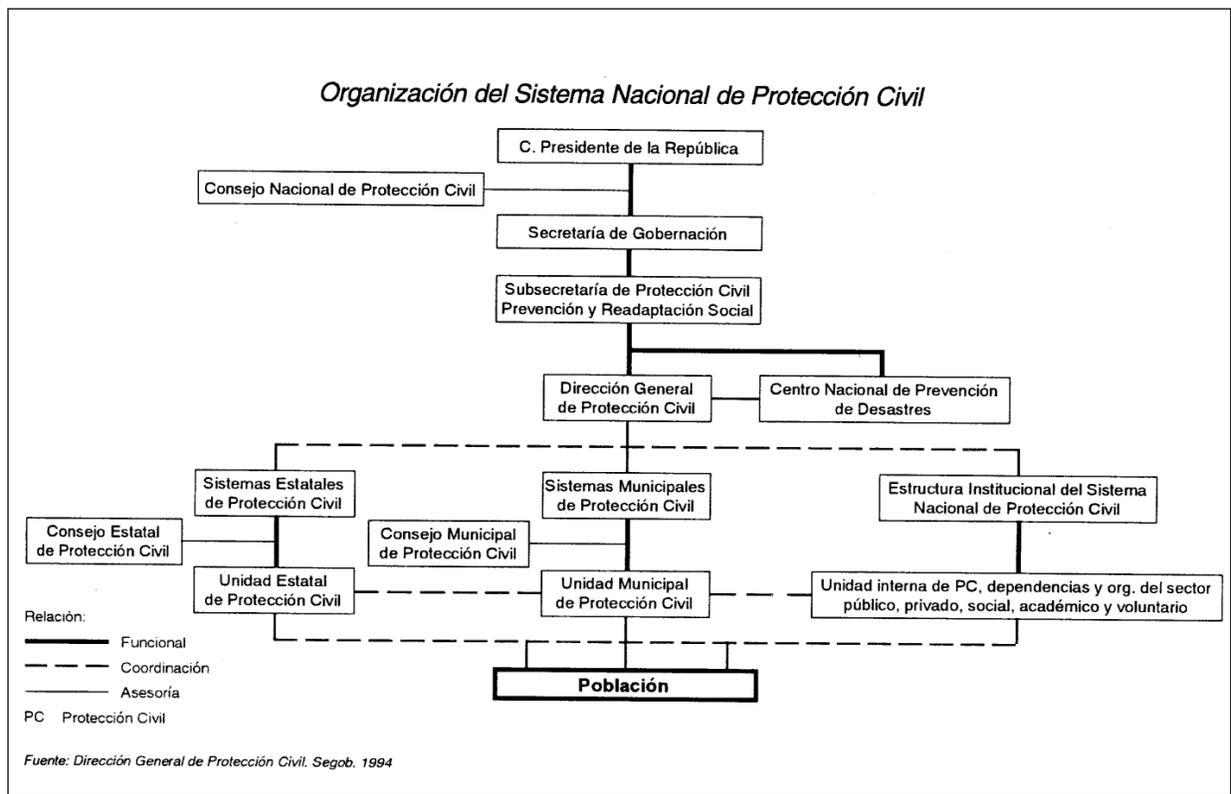


Diagrama de la Estructura de Organizacional del SINAPROC.¹⁰

Cada una de estas dependencias actúa, e interactúa entre sí, asumiendo el compromiso de aportar acciones específicas de acuerdo con su perfil y grado de responsabilidad. En el caso del gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales, corresponde la coordinación de los programas de prevención, auxilio y recuperación.

¹⁰ Cortinas de Nava, Juárez Pérez, et al. (1994), *Prevención y preparación de la respuesta en caso de accidentes químicos en México y en el mundo*, Instituto Nacional de Ecología, México, pág. 154.

Coordinación General de Protección Civil

En 1998 se crea la Coordinación General de Protección Civil, en sustitución de la Subsecretaría del Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, y es abrogado el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en 1989, modificando las atribuciones de la Dirección General de Protección Civil y el Centro Nacional de Prevención de Desastres.

Estos organismos adquieren la responsabilidad de normar, coordinar y supervisar la operación del Sistema apoyándose en la normatividad vigente; estableciendo convenios y acuerdos de coordinación y participación, y aplicando programas, planes y procedimientos para actuar, tanto en tiempo de normalidad como en situaciones de emergencia.

Consejo Nacional de Protección Civil

El Consejo Nacional es el máximo órgano gubernamental consultivo en materia de protección civil, es de carácter permanente y está integrado básicamente por el Presidente de la República, quien lo preside, los titulares de las Secretarías de Estado, los Gobernadores de las entidades federativas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Mesa Directiva de la Comisión de Protección Civil de la Cámara de Senadores y la de Diputados, conforme a lo dispuesto por la ley.¹¹

Entre sus principales atribuciones fundamentales se encuentran las siguientes:

- Proponer la aprobación del Programa Nacional de Protección Civil y vigilar el cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Proponer el establecimiento de los instrumentos y políticas públicas integrales tendientes a cumplir los objetivos y fines de la protección civil.
- Proponer a la Secretaría de Relaciones Exteriores, los criterios para la celebración y el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de protección civil.
- Proponer el establecimiento de las modalidades de cooperación y auxilio internacionales en casos de desastres, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores y en los términos establecidos en el Reglamento;

¹¹ SEGOB (2006), *op cit.*, pág. 4.

- Promover el estudio, la investigación y la capacitación en materia de protección civil, identificando sus problemas y tendencias, y proponiendo las normas y programas que permitan su solución.¹²

El Consejo Nacional de Protección Civil, se encarga además de velar el cumplimiento de las diferentes disposiciones normativas que sean necesarias para el funcionamiento del Sistema Nacional, apoyándose en el Consejo Consultivo Permanente de Protección Civil, y tiene como obligación reunirse de forma ordinaria por lo menos una vez al año para confrontar los avances y rezagos en materia de protección civil y, de forma extraordinaria, cuando sea convocado por el Presidente de la República.

Comité Nacional de Emergencias

El Comité Nacional de Emergencias es el encargado de la coordinación de las acciones en situaciones de emergencia y desastre ocasionadas por la presencia de agentes perturbadores que de forma repentina pongan en riesgo a la población, bienes y entorno. Este Comité es presidido por el Secretario de Gobernación, o en su ausencia por el titular de la Coordinación Nacional de Protección Civil, así como por los titulares o representantes de las dependencias y entidades de la administración pública federal que precisen intervenir, y el representante o gobernador del estado (o estados) afectado y en su caso por el jefe del gobierno del Distrito Federal.

Conforme a la LGPC las funciones que deberá llevar a cabo este comité ante una situación de emergencia son las siguientes:

- Analizar la situación de emergencia a fin de evaluar el alcance del impacto y formular las recomendaciones necesarias para proteger a la población, sus bienes y su entorno
- Determinar las medidas para hacer frente a la situación, así como los recursos indispensables para ello.
- Proveer de los programas institucionales, los medios materiales y financieros necesarios para las acciones de auxilio, recuperación y reconstrucción.
- Vigilar el cumplimiento de las acciones y dar seguimiento a la situación de emergencia o desastre, hasta que ésta haya sido superada.

¹² LGPC (2014), *op cit.*, pág. 15-16.

- Emitir boletines y comunicados conjuntos hacia los medios de comunicación y población en general.¹³

Órganos técnicos

El sistema cuenta también con órganos técnicos de consulta en prevención de desastres, éstos son los Comités Científicos Asesores del SINAPROC. Estos comités tienen la función de emitir opiniones y recomendaciones sobre el origen, evolución y consecuencias de los fenómenos perturbadores que afectan al país y eventualmente a su población.

Centro Nacional de Prevención de Desastres

En 1990 es puesto en operación el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), el cual se creó a partir de un convenio de colaboración entre el Gobierno de Japón y el Gobierno Mexicano. Este organismo, está subordinado jerárquicamente a la Secretaría de Gobernación a través de la Coordinación General de Protección Civil. A partir de su creación, su objetivo fundamental ha sido promover la aplicación de tecnologías para la prevención y mitigación de desastres; impartir capacitación profesional y técnica sobre la materia y difundir medidas de preparación y autoprotección entre la sociedad expuesta a la contingencia de un desastre.

FIGURA 5



Emblema del Centro Nacional de Prevención de Desastres.

¹³ *Ibíd.*, pág. 18-19.

Plan Nacional de Desarrollo y Programa Nacional de Protección Civil

En las últimas administraciones del gobierno federal el Plan Nacional de Desarrollo ha tomado en cuenta la implementación de estrategias generales para el mejoramiento del Sistema Nacional de Protección Civil entre las que se encuentran las siguientes:

- Participación directa las Fuerzas Armadas en la ejecución y conducción de los planes de auxilio ante situaciones de desastres.
- El fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales en la preparación, ejecución y conducción de sus programas de Protección Civil.
- Revisión de los procedimientos para asignación de recursos de los instrumentos financieros correspondientes y la entrega de apoyos a ciudadanos y poblaciones afectadas por fenómenos perturbadores.
- El mejoramiento del registro y divulgación oportuna de información sobre los fenómenos perturbadores con el fin de alertar a la población de manera oportuna y evitar la pérdida de vidas humanas.
- La implementación de avances tecnológicos y científicos para mejorar la organización y capacidad de respuesta en el ámbito de la protección civil.¹⁴

De forma específica el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contempla políticas estratégicas enfocadas a la prevención. En el objetivo 1.6 se especifica las acciones para salvaguardar a la población, sus bienes y a su entorno antes un desastre de origen natural o humano.¹⁵ Entre ellas las siguientes:

Política estratégica para la prevención de desastres.

Líneas de acción:

- Promover y consolidar la elaboración de un Atlas Nacional de Riesgos (a nivel federal, estatal y municipal) asegurando su homogeneidad.
- Impulsar la Gestión Integral del Riesgo como una política integradora en los tres órdenes de gobierno, con la participación de los sectores privado y social.

¹⁴ Estrategias retomadas del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al periodo 2007-2012 y el periodo 2013-2018.

¹⁵ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, pág. 117.

- Fomentar la cultura de protección civil y autoprotección.
- Fortalecer los instrumentos financieros de gestión del riesgo, privilegiando la prevención y fortaleciendo la atención y reconstrucción en casos de emergencia y desastres.
- Promover los estudios y mecanismos tendientes a la transferencia de riesgos
- Fomentar, desarrollar y promover Normas Oficiales Mexicanas para la consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil.
- Promover el fortalecimiento de las normas existentes en materia de asentamientos humanos en zonas de riesgo, para prevenir la ocurrencia de daños tanto humanos como materiales evitables.

Gestión de emergencias y atención eficaz de desastres.

Líneas de acción:

- Fortalecer la capacidad de logística y de operación del Sistema Nacional de Protección Civil en la atención de emergencias y desastres.
- Fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas para proporcionar apoyo a la población civil en casos de desastres.
- Coordinar los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal en el caso de emergencias y desastres.

Entre otros aspectos las políticas públicas inspiradas en el Plan Nacional de Desarrollo y correspondientes a las acciones de protección civil implementadas por los tres niveles de gobiernos deberán apearse a los objetivos del mismo dando prioridad a temas fundamentales para el cumplimiento de sus metas como la plena identificación y reconocimiento de la vulnerabilidad, el fomento de la participación social, la profesionalización del personal responsable de la protección civil, así como lograr comunidades resilientes que enfrenten de mejor manera los efectos del cambio climático y el calentamiento global.

Principios de la protección civil

Entre los valores que promueve el ejercicio de la protección civil y que se enlistan en el artículo 5 de la Ley General de Protección Civil se ponderan el profesionalismo, eficacia y eficiencia; legalidad, transparencia y rendición de cuentas; la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno; así

como la honradez y el respeto a los derechos humanos. Esto con el fin de lograr los mejores mecanismos de cooperación para una amplia y ordenada colaboración entre instituciones, así como mejores canales de comunicación y transferencia de información que propicien la difusión de una cultura de la protección civil y la atención de emergencias.

Ruta de acción de la protección civil en México

El Sistema Nacional de Protección Civil en México contempló tradicionalmente tres subprogramas de acción a emplearse antes, durante y después de la ocurrencia de un fenómeno perturbador que pudiera provocar un desastre. El subprograma de prevención, el subprograma de auxilio y el subprograma de recuperación.

El *subprograma de prevención*, de acuerdo con el Manual de Organización del SINAPROC, comprende acciones encaminadas a controlar el riesgo, evitar o mitigar el impacto destructivo de los desastres sobre la vida y bienes de la población, la planta productiva, los servicios públicos y el medio ambiente. En este subprograma se consideran todos aquellos proyectos de investigación, de desarrollo tecnológico, difusión y capacitación que contribuyan a la reducción del efecto de los desastres sobre la población y su entorno. En esta primera etapa, la previa a la ocurrencia de un desastre, es importante observar la percepción individual y colectiva de los riesgos de desastre, las necesidades del grupo vulnerable y los recursos con los que se cuenta, esto con el fin de tomar medidas pertinentes que permitan tener mayor resiliencia y mínimas pérdidas humanas y materiales.

El *subprograma de auxilio* integra acciones destinadas a salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y la planta productiva y a preservar los servicios públicos y el medio ambiente, ante la presencia de un agente destructivo. De acuerdo con el Manual de operación del SINAPROC, el subprograma de auxilio contempla diez funciones básicas de respuesta, las cuales no necesariamente se desarrollan en orden secuencial: alertamiento; planes de emergencia; coordinación de la emergencia; evaluación de daños; seguridad; búsqueda; salvamento y asistencia; servicios estratégicos, equipamiento y bienes; salud y aprovisionamiento; y comunicación social de la emergencia.

El *subprograma de recuperación*, en una tercera etapa comprende el proceso orientado a la reconstrucción y mejoramiento del sistema afectado (población y entorno), así como a la reducción del riesgo de ocurrencia y la magnitud de los desastres futuros. La reconstrucción inicial y vuelta a

la normalidad constituye, un momento de transición entre la emergencia y un estado nuevo, aquel que consiste en fortalecer la cohesión de la sociedad afectada para mejorar sus condiciones de vida.

En concordancia con los planes de desarrollo en México, estos tres subprogramas se han replanteando dada la necesidad de evolucionar para lograr una administración más objetiva de las emergencias y los desastres. La Gestión Integral del Riesgo ha sido el proyecto esbozado en la Ley General de Protección Civil para cumplir con este propósito, y ha sido definido como:

El conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.¹⁶

Las actualización de las leyes en la materia, así como la adopción del enfoque que brinda la *gestión del riesgo*, comprende un proceso relacionado con el logro de objetivos a mediano y largo plazo para mejorar la situación de vulnerabilidad en México, se trata de un planteamiento situado en el análisis del contexto actual y la proyección de escenarios posibles para el diseño de estrategias preventivas y planes de acción.

Gestión de riesgo

En las últimas décadas la ocurrencia de una gran cantidad de fenómenos naturales y antropogénicos ha provocado la afectación del territorio y población de varias naciones en el mundo, ha causado pérdidas considerables en su infraestructura y medios de subsistencia, y lo más lamentable, ha cobrado un gran número de vidas humanas.

¹⁶ LGPC (2014), *op cit.*, pág. 4.

Sequias, terremotos, tsunamis, olas de calor, inundaciones, erupciones volcánicas, huracanes, incendios forestales y urbanos, entre otros fenómenos, han contribuido a la ocurrencia de desastres de gran magnitud durante el siglo XX. Fue en la década de los 80 cuando se presentaron los mayores desastres relacionados con estos fenómenos, por lo que la Asamblea General de la Naciones Unidas decidió declarar los años 90 como la *Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales* (DIRDN) con el objetivo de considerar la prevención y la disminución de sus consecuencias.

De acuerdo con Allan Lavell, antes de la década de los 90 la práctica en torno a los desastres se centraba en acciones las cuales contemplaban los “preparativos” y la “respuesta” a determinados fenómenos, pero estas gestiones eran concepciones que no contaban con una institucionalidad propia que las promoviera, ni con una base legal o normativa, o un consenso social que las avalara.¹⁷ No obstante, el conjunto de estas prácticas, poco a poco, se fue sistematizando y adoptando diferentes denominaciones, aunque su objetivo era el mismo, así encontramos la *defensa civil*, la *asistencia de emergencia*, o la *respuesta y socorro en caso de desastres*, *ayuda humanitaria*, *gestión de emergencias*, *protección civil*, *mitigación y prevención de desastres*, *gestión de desastres*, hasta llega a la *Gestión integral del riesgo de desastres y aumento de la resiliencia*.

Al iniciar el siglo XXI, este nuevo paradigma ha tomado fuerza, tanto en la teoría como la práctica, ha buscado proponer medidas cada vez más integrales para reducir los riesgos y vulnerabilidades, que pareciera cada día van en aumento y afectan a un gran número de sociedad a nivel global.

El tema de la reducción del riesgo de desastres deriva su importancia más que nada de los aportes y prácticas anteriores en el campo de la *defensa civil* y más tarde de la *gestión de desastres*. Tradicionalmente se centró la atención en preparar y mejorar la capacidad operativa para responder de forma más oportuna y eficaz a un suceso inminente, o en prestar ayuda urgente para restablecer los servicios básicos de la población cuando ya ha ocurrido la catástrofe. En muchos lugares, el compromiso político y la asignación de recursos para enfrentar situaciones de amenaza se concentraron de manera decisiva en las emergencias a corto plazo.¹⁸

La experiencia acumulada permitió desarrollar una nueva perspectiva encaminada a reducir el costo social, económico y ambiental de los desastres. Se comenzó a poner énfasis en la aplicación

¹⁷ Lavell, Allan y E. Francisco (1996), *Estado, sociedad y la gestión de desastres en América Latina: en búsqueda del paradigma perdido*, La Red, ITDG, Perú.

¹⁸ EIRD/ONU (2004), *Vivir con el riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*, pág. 8.

de estrategias preventivas que preserven bienes y recursos antes de que puedan perderse. De esta forma se ha impulsado un enfoque holístico¹⁹ en torno al concepto de reducción del riesgo o gestión del riesgo de desastres, que hace hincapié en los factores de vulnerabilidad y riesgo.

En este sentido, este enfoque propone destinar una mayor cantidad de recursos humanos y económicos a las actividades de reducción de riesgos; promover políticas y medidas que busquen aumentar la resiliencia ante amenazas y disminuir la vulnerabilidad. Concretamente, *gestión del riesgo* y *gestión local del riesgo* son conceptos que surgen de los trabajos de la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED) en 1996.²⁰ Se trata de la primera aproximación a la conceptualización de un nuevo paradigma el cual supera el modelo tradicional de intervención y mitigación de desastres, reconociendo el riesgo y la gestión de su reducción como un proceso de mayor complejidad y alcance.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Gestión del Riesgo es un proceso social complejo que conduce al planteamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, minimizar, prevenir y controlar los efectos adversos de fenómenos (naturales y antropogénicos) sobre la comunidad, bienes y medioambiente; a través de acciones dirigidas a la prevención, auxilio y restablecimiento.

Para Allan Lavell, uno de los principales teóricos en el tema, la *gestión del riesgo* se define como “un proceso social complejo cuyo fin último es la reducción o la previsión y control permanente del riesgo de desastre en la sociedad, en consonancia con e integrada al logro de pautas de desarrollo, económico, ambiental y territorial, sostenibles. En principio, admite distintos niveles de intervención que van desde lo global, integral, lo sectorial, y lo macro- territorial hasta lo local, lo comunitario y lo familiar”.²¹

Como México, un mayor número de países han sumado iniciativas emanadas de la *gestión del riesgo* a sus planes de gobierno y estrategias de protección civil, integrando sistemas de alerta temprana y ampliando su capacidad técnica para producir información necesaria para mejorar la gestión de riesgo en los niveles, o fases, más importantes detectados en el proceso de un desastre:

¹⁹ Cardona A. Omar Darío (2003), *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo*, Centro de Estudios sobre desastres y riesgo (CEDERI), Universidad de los Andes, Colombia.

²⁰ Wilches Chaux, Gustavo, (1998), *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo. Mecánico y soldador o Yo voy a correr el riesgo*, IT Perú y LA RED, Delta S. C., Ecuador.

²¹ Lavell, Allan (2003), *La gestión local del riesgo*, CEPREDENAC – PNUD, pág. 30.

La Gestión Integral del Riesgo apunta a una disminución efectiva de la vulnerabilidad física y social, como un factor a considerar en el tema del desarrollo de las comunidades, estados y el país todo. Para ello se requiere el compromiso decidido de gobierno y sociedad, transitando armónicamente a un entorno de desarrollo sustentable y de respeto hacia el medio ambiente.²²

En este proceso es fundamental comprender que la prevención y la capacitación adecuada para reducir la vulnerabilidad y los riesgos son responsabilidad de todos y no solo de las autoridades.

¿Cómo puede reducirse la vulnerabilidad?

Coexistir con fenómenos naturales y reducir los riesgos generados por la actividad humana es posible. Pueden llevarse a cabo acciones para protegerse de sus efectos más adversos y reducir el grado de vulnerabilidad de un individuo o grupo social, un gran número de especialistas afirman que los desastres provocados por fenómenos de origen natural se encuentran relacionados con los procesos de desarrollo humano, no obstante el desarrollo humano también puede contribuir eficazmente a reducir los riesgos de desastre. Esto se afirma en el Informe Mundial sobre *la reducción de riesgos de desastres. Un desafío para el desarrollo* publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en 2004.

Reducir la vulnerabilidad es posible, y en ese sentido este informe enlista propuestas como la aplicación adecuada de tecnologías que se combinen con los conocimientos propios de la gente; así como el aprendizaje y evaluación de experiencias previas pueden llevar a disponer de mejores medios defensivos frente a las amenazas existentes; el mejoramiento y aumento de la calidad en la construcción de edificaciones, así como su ubicación adecuada, lo que propiciará infraestructura más resistentes a los efectos de un agente destructivo; y por otro lado, la aplicación de acciones de tipo social y normativo, por ejemplo, orientar el uso adecuado de reglamentos; procurar la organización y orientación de la población; integrando contenidos pertinentes en los planes escolares; la aplicación de políticas públicas y mecanismos institucionales; entre otras acciones que contemplen el análisis integral de riesgos, su gravedad y las medidas de prevención y mitigación pertinentes.

²² Simon Wilches, citado por Laura Gurza Jaidar, Coordinadora General de Protección Civil (SEGOB), *Conferencia dictada en el 25 aniversario del SINAPROC*, Centro Nacional de Prevención de Desastres, 20 de mayo de 2011. [Presentación disponible en: http://fortalecimiento municipal.org/yahoo_site_admin/assets/docs/Tema_1.14492516.ppt]

El desastre como proceso

La Organización Mundial de la Salud define un *desastre* como un evento súbito que rebasa la capacidad de respuesta del sistema. La Ley General de Protección Civil define un *desastre* como el resultado de la ocurrencia de uno o más agentes perturbadores severos y o extremos, concatenados o no, de origen natural, de la actividad humana o aquellos provenientes del espacio exterior, que cuando acontecen en un tiempo y en una zona determinada, causan daños y que por su magnitud exceden la capacidad de respuesta de la comunidad afectada. Como se puede observar, un desastre conlleva un proceso de construcción en el que diversos elementos se conjugan para su ocurrencia. Para algunos estudiosos la *amenaza*, el *riesgo*, y la *vulnerabilidad*, son factores fundamentales en el proceso del desastre.

Cuando se habla de una *amenaza* se hace referencia específicamente a “un peligro latente o un factor de riesgo externo a un sistema o un sujeto expuesto”,²³ es decir, un fenómeno que surge con determinada frecuencia y que dadas determinadas condiciones puede sobrepasar su nivel de ocurrencia con mayor ímpetu de lo habitual produciendo efectos adversos en las personas, la infraestructura de sus comunidades, los bienes, servicios y el ambiente.

Se dice que cuando un grupo social no cuenta con la capacidad para “adaptarse” o ajustarse a determinadas circunstancias establecidas por una amenaza presenta un alto grado de vulnerabilidad. La *vulnerabilidad* se puede definir como un factor de riesgo interno de un sujeto o sistema expuesto a una amenaza, correspondiente a la predisposición intrínseca a ser afectado o de ser susceptible a sufrir un daño. Es la predisposición o susceptibilidad física, económica, política o social que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir daños en caso que un fenómeno desestabilizador de origen natural o antrópico se manifieste.²⁴

El *riesgo* se representa a través en los daños o pérdidas probables sobre un agente afectable, resultado de la interacción entre su vulnerabilidad y la presencia de un agente perturbador. Por otro lado se entiende por *riesgo inminente* a aquel que debe considerar la realización de acciones inmediatas en razón de existir condiciones o altas probabilidades de que se produzcan los efectos adversos sobre un agente afectable.²⁵

²³ Cardona A. Omar Darío (2003), *op cit.*, pág. 2.

²⁴ *Ídem.*

²⁵ LGPC (2014), *op cit.*, pág. 6.

Ciclo de la administración para desastres

El análisis de la estructura de un desastre comprende la revisión de tres fases, las cuales han sido identificadas de forma constante; estas mantienen una relación íntima y en conjunto han sido reconocidas como *ciclo de la administración para desastres*.

Cuba, uno de los países mejor organizados en materia de *defensa civil*, plantea en su organización la aplicación y estudio del *ciclo de la administración para desastres* en sus tres fases básicas. Cada una de las fases, o etapas, identifica de forma detallada las actividades que se deben realizar a fin de manejar el desastre en sí, y por consiguiente poder controlar sus efectos. El análisis de los elementos y actividades propias que deben ejecutarse son planteadas de forma cronológica, con el diseño y aplicación de planes de acción para cada fase. El objetivo fundamental de esta planificación integral es mejorar las capacidades y reducir la vulnerabilidad.²⁶ Cada fase agrupa varias etapas asociadas con la ocurrencia de un fenómeno perturbador, y las acciones pertinentes para su administración pueden contemplarse antes, durante y después del mismo. En el cuadro que se muestra a continuación se observa la organización y administración del ciclo del desastre con sus principales objetivos:

CUADRO A. ORGANIZACIÓN SECUENCIAL DEL CICLO DEL DESASTRE

Cuadro. Organización secuencial del ciclo de desastre			
Fases y actividad fundamental	Antes del evento Planificación	Durante el evento Respuesta	Después del evento Recuperación
Etapas	<ul style="list-style-type: none"> – Prevención – Mitigación – Preparación – Alerta 	<ul style="list-style-type: none"> – Impacto – Emergencia · Aislamiento · Medidas externas de rescate y socorismo 	<ul style="list-style-type: none"> Rehabilitación Reconstrucción
Objetivos principales	<ul style="list-style-type: none"> – Impedir que sucesos naturales o tecnológicos determinen un desastre – Reducir el impacto – Reducir la vulnerabilidad – Organizar y estructurar los diferentes componentes de la respuesta – Establecimiento de precauciones específicas 	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyo y asistencia a los afectados – Medidas de evaluación y atenuación de las consecuencias – Prevenir la prolongación de los daños y su amplitud 	<ul style="list-style-type: none"> – Recuperación de servicios básicos – Vigilancia y educación sanitarias – Reparación con alcance de desarrollo igual o superior al existente previo al desastre

Bello Gutiérrez, Cruz Álvarez y otros (2004), *Medicina de desastres*, Editorial Ciencias Médicas, Cuba, pág. 29.

²⁶ Bello Gutiérrez, Cruz Álvarez, et al., (2004), *Medicina de desastres*, Editorial Ciencias Médicas, Cuba, pág. 29.

Antes de un desastre

La primera fase, la previa a un desastre, debe caracterizarse por realizar una adecuada gestión del riesgo, reduciendo los riesgos y amenazas, así como la vulnerabilidad. El diseño de planes para el desarrollo de capacidades; la organización y ejecución de acciones correctivas y preparatorias; mejoramiento de los canales de comunicación y la transmisión oportuna de información; así como la coordinación y participación de la sociedad civil con los diferentes niveles de gobierno, así como las instituciones del Estado pertinentes (Seguridad Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Comunicaciones y Transporte, Secretaría de energía, etcétera).

Primea fase - Antes del desastre (planificación)

Corresponde a las actividades anteriores al desastre (para algunos autores interdesastre o pre-desastre), es decir, cuando se tiene un período de calma. Durante esta fase se aprecian los valores de riesgo del territorio y se evalúa el nivel de preparación de la población ante las amenazas potenciales más frecuentes. Se educa a la población, se adiestran a los recursos humanos necesarios, se realizan inventarios y se acopian los recursos para su movilización rápida. Es el período más importante del proceso de planificación, el más largo y de mayores posibilidades para cumplir medidas de prevención, mitigación y preparación contra emergencia y desastre, según el fenómeno que se esté analizando. Es también la fase de reducción de riesgo previo al desastre, de vital importancia en el proceso de prevención por las mayores posibilidades de desarrollar medidas de mitigación y preparación contra emergencias y desastres. Suele tener mayor duración y comprende las etapas siguientes: prevención, mitigación, preparación y alerta.²⁷

Durante el desastre

La segunda fase comprende el tiempo real en el que un fenómeno perturbador ocurre y afecta a la población y los elementos en riesgo. La duración del evento dependerá del tipo de amenaza; algunos eventos ocurren paulatinamente permitiendo que se active la respuesta de los diferentes actores, se identifiquen las necesidades y provisiones de las víctimas y afectados, a través de la evaluación de daños y necesidades. No obstante, algunos eventos súbitos no permitirán la organización durante la contingencia, por lo que el conocimiento previo será fundamental al enfrentar la eventualidad.

²⁷ *Ibíd.*, pág. 30.

Segunda fase - Durante (respuesta)

Esta fase comprende la respuesta planificada y oportuna, para que una amenaza no se convierta en desastre; se lleva a cabo inmediatamente después de ocurrido un evento adverso y requiere la realización de un conjunto de acciones integradas, multifactoriales y multisectoriales, para salvar vidas, reducir sufrimientos, pérdidas económicas y daños al medio ambiente. Esta fase comprende las etapas de impacto y emergencia.

En el *impacto* es cuando ocurren las muertes, los traumatismos y las destrucciones, lo que varía ampliamente según los diferentes factores que intervienen en el mismo.

La *emergencia* es el periodo en que se procede de inmediato a realizar acciones para salvar vidas. En este se consideran dos momentos: el primero caracterizado por el aislamiento, y el segundo, por las medidas externas de rescates y socorros.

Durante el aislamiento, la comunidad afectada se encuentra totalmente abandonada a su suerte, y muchas de las tareas de rescate y salvamento más urgentes son realizadas por los propios sobrevivientes; este periodo termina con la llegada de las primeras brigadas médicas de salvamento, procedentes de zonas no damnificadas.

El periodo de rescate y socorro comienza con la llegada de las brigadas de auxilio que llevan personal médico y suministro de urgencia. Es precisamente cuando se inicia el primer tratamiento médico a heridos y lesionados, así como intervenciones a estructuras físicas, que de continuar su deterioro incrementa los daños, incluyendo a los lesionados.

La emergencia comienza inmediatamente después del impacto y es cuando se brinda apoyo y asistencia a las víctimas, y requiere operaciones de:

1. Búsqueda, rescate y primeros auxilios.
2. Asistencia médica de urgencia.
3. Evacuación de heridos y lesionados.
4. Alojamiento temporal de damnificados (evacuación del personal de áreas vulnerables).
5. Aislamiento y seguridad.
6. Evaluación de daños.
7. Abastecimientos: medicamentos y suministros de urgencias.
8. Vigilancia en salud y prevención y control de enfermedades transmisibles.
9. Información amplia a la población sobre normas de conducta y educación para la salud.²⁸

²⁸ *Ibíd.*, pág. 31.

Después de un desastre

La fase terciaria comprende la recuperación rápida y la rehabilitación incorporando criterios de prevención conforme a las experiencias que deja el evento ocurrido. Se debe buscar primordialmente garantizar que no se reproduzcan las condiciones de amenaza y vulnerabilidad ya experimentadas.

Tercera fase – Después (recuperación)

Esta es la fase posterior al desastre, corresponde al proceso de recuperación y en la cual se realizan actividades para restablecer las consecuencias resultantes a corto, mediano o a largo plazo; comprende las etapas siguientes:

La *Rehabilitación*. Ya ha comenzado durante la fase de respuesta, y en ella se va dando prioridad a la prestación de servicios habituales indispensables en instalaciones provisionales, abastecimiento de agua mediante camiones-cisternas y servicios médicos en las instalaciones provisionales. Las medidas de salud ambiental e instalación de albergues de urgencias reciben entonces particular atención.

La rehabilitación es la recuperación a corto plazo de los servicios básicos, e inicio de la reparación de los daños físicos, sociales, evacuación de la población damnificada y la continuidad de la vigilancia epidemiológica, fundamentalmente de la población evacuada hasta su reincorporación a su situación anterior; así como las medidas educativas a la población en riesgo. Por ejemplo, restablecimiento de los servicios de agua potable, recogida de desechos sólidos, líquidos y excretos.

La *Reconstrucción*. Proceso de reparación del daño físico, social y económico, a mediano y largo plazo, a un nivel de desarrollo igual o superior al existente antes del desastre.

Esta etapa es la que más recursos y esfuerzos exige y la que menos se presta para motivar a la solidaridad internacional; sin embargo, puede ofrecer oportunidades para introducir medidas de prevención y mitigación, a fin de que la comunidad esté preparada para otro desastre en el futuro próximo; en algunas ocasiones por pérdidas de interés, o de ayuda económica, durante este periodo, los efectos devastadores adquieren permanencia.

Para las personas que se encuentran en el área del impacto, la recuperación es un periodo que no tiene tiempo definido y necesita de reajustes que les lleva mucho tiempo (quizás les lleve toda la vida), por eso es cuando más se necesita ayuda para satisfacer la demanda de bienestar. En esta fase debemos reflexionar sobre las lecciones aprendidas de desastres sufridos, para romper el ciclo de desastres mediante la inclusión de las medidas de prevención y mitigación, con el fin de superar el nivel de desarrollo alcanzado y contar con mayores posibilidades integrales para el enfrentamiento a futuros eventos.²⁹

²⁹ *Ibíd.*, pág. 32.

Las actividades enfocadas a la disminución de los desastres y su magnitud están relacionadas entre sí, guardan una relación estrecha y no pueden implementarse o analizarse de forma independiente como se había planteado anteriormente con la estricta delimitación y establecimiento de un *antes*, *durante* y *después* de un desastre.

En el caso de la *prevención*, la *mitigación* y la *preparación*, deben ser actividades y actitudes constantes. El diseño de medidas que formen parte del proceso de reducción de desastres debe realizarse anticipadamente, reduciendo la vulnerabilidad, no obstante, aun cuando ha ocurrido una catástrofe, las actividades preventivas deben prever peligros y daños adyacentes, contemplar medidas de mitigación y preparación para los mismos.

Existe una estrecha interdependencia entre las actividades de cada etapa. Éstas, a su vez, están íntimamente relacionadas con las demás, lo cual no permite indicar comienzo y fin del ciclo en etapas precisas o con una rígida secuencia cronológica.

Es decir, durante la etapa de respuesta, el administrador para desastres puede tomar decisiones que contribuirán a promover una recuperación más rápida y eficaz. En caso de rehabilitación y reconstrucción después del desastre, y basado en el estudio de amenaza, de la vulnerabilidad y de riesgo, se incluirán en todas las actividades medidas que eviten los daños (prevención), que reduzcan las pérdidas humanas y materiales (mitigación), y se tenga previsto los recursos para reparar los daños que pudieran presentarse en el futuro (preparación).

Esta organización cronológica permite contar con un esquema de trabajo, mediante el cual se facilita la administración y la organización de los planes de respuestas a emergencias y desastres.

En todas las etapas, hay que tener siempre presente el desarrollo sostenible y la inclusión de las medidas de prevención y mitigación en el propio desarrollo económico del territorio o país en cuestión.³⁰

México: amenazas y vulnerabilidades

Los apartados anteriores nos han dado una perspectiva elemental de cómo surgió la protección civil en México y cómo ha evolucionado en las últimas décadas. Nuestro país cuenta con leyes, reglamentos, instituciones y organismos voluntarios enfocados en el impulso de una cultura de

³⁰ *Ibíd.*, pág. 33.

protección civil. La razón de ser de estas instituciones tiene que ver directamente con los diferentes fenómenos perturbadores que pueden afectar el territorio y a la población de nuestro país.

México se encuentra constantemente expuesto a fenómenos con un potencial destructivo considerable, tener una perspectiva amplia sobre los peligros y amenazas, así como el grado de vulnerabilidad del territorio y población permite saber qué, cómo y cuándo se debe informar, qué instrumentos periodístico se pueden utilizar y el nivel de lenguaje de se debe emplear.

Geográficamente la República Mexicana se ubica en el extremo meridional de América del Norte. La costa oriental de su territorio colinda con el Golfo de México y el mar Caribe; en el poniente limita con el Océano Pacífico. La extensión de sus litorales en su parte continental es de 11,592.76 km.³¹ Esta condición lo hace susceptible a la presencia de fenómenos hidrometeorológicos importantes. Estos fenómenos juegan un papel importante en la distribución de la lluvia y la humedad en el territorio, sus efectos pueden ser beneficiosos, no obstante las condiciones inusuales de su ocurrencia pueden representar también un riesgo.

La actividad volcánica y sísmica que afecta a México se deben a la actividad originada por las cuatro grandes placas tectónicas que se ubican y limitan en su territorio: placa Pacífica, placa de Cocos, palca Caribeña y placa de Norteamérica,³² lo que afecta al centro y sur de su territorio. México comparte su frontera norte con Estados Unidos de Norteamérica, en el sur con Guatemala y Belice, su ubicación estratégica lo convierte en paso obligado de un importante flujo migratorio; además de que en su territorio se sitúan zonas industriales con alta actividad tecnológica.

La latitud geográfica, la altitud con respecto al nivel del mar, la distribución de tierras y mares y las diversas condiciones atmosféricas como son la temperatura, precipitación, presión y nubosidad, entre otros factores, determinan el clima de nuestro país. México, se sitúa casi por partes iguales al norte y sur del Trópico de Cáncer en el paralelo 23° 27' de latitud norte, lo que deja la mitad sur del territorio dentro de una zona climática tropical y a la norte en un área subtropical.³³ Esta posición privilegiada permitió durante décadas que el territorio mexicano contara con una relativa uniformidad climática a lo largo del año, por lo que las variaciones entre estaciones frías y cálidas no resultaba extremo, principalmente en las regiones centro y sur del país. No obstante,

³¹ INEGI (1990), *Datos básicos sobre la geografía de México*, México, pág. 25.

³² *Ibid.*, pág. 53.

³³ *Ibid.*, pág. 79.

actualmente, debido al crecimiento poblacional, el desarrollo tecnológico e industrial, el calentamiento global mundial, entre otros fenómenos, pueden observarse manifestaciones y cambios meteorológicos más extremos e intempestivos en el territorio mexicano.

Los hundimientos en territorio del Valle de México, el deterioro de las tierras agrícolas, la contaminación del aire y agua, la desertificación, la deforestación, la erosión, el mal manejo de aguas residuales industriales, la migración rural y urbana, son problemáticas que se han convertido en temas incuestionables de seguridad nacional, principalmente la escasez de agua y el deterioro ambiental.

De acuerdo con datos del Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 entre los años 2000 y 2014 en México 1 millón 169 mil viviendas fueron afectadas por fenómenos perturbadores devastadores; hubo un impacto económico de 22 mil 971.2 millones de pesos; 23 mil 935 unidades educativas y mil 939 unidades de salud sufrieron daños considerables; y se estimaron daños y pérdidas en infraestructura carretera por 58 mil 750 millones de pesos. Estos daños repercutieron de forma directa en otros sectores provocando incomunicación y desabasto, al quedar bloqueados los caminos en algunos casos y elevar los costos de traslado por el desvío de rutas.³⁴

Estas cifras dejan en claro que aun cuando la investigación científica y la legislación han avanzado a lo largo de treinta años, desde la fundación del Sistema Nacional de Protección Civil, aún es materia pendiente desarrollar sistemas de alertamiento efectivos, así como un enfoque preventivo que permita aumentar la capacidad de respuesta de la población y las instituciones para minimizar las pérdidas humanas y económicas. Principalmente concientizar a la población sobre posibles amenazas y peligros a los que se enfrentan en sus comunidades, en sus espacios laborales, en su entorno socio-organizativo, y en otros ámbitos; y sobre todo advertirles en qué sentido son vulnerables y cómo pueden reducir riesgos.

Amenazas y vulnerabilidades

La amenaza y la vulnerabilidad son los dos elementos que componen el riesgo. Para reducir el riesgo es fundamental disminuir la exposición a la amenaza o modificar las condiciones de fragili-

³⁴ Gobierno de la República, *Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018*, México, pág. 5-6.

dad. El riesgo de un desastre existe cuando una amenaza puede afectar potencialmente a un individuo, o un sistema, que ha desarrollado anomalías e irregularidades que incrementan su grado de exposición.

El *riesgo* se expresa como la probabilidad de exceder un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un cierto sitio y durante un cierto periodo de tiempo.³⁵ El riesgo representa algo que parece irreal, en tanto que está siempre relacionado con el azar, con posibilidades, con algo que aún no ha sucedido. Su sentido tiene que ver con el futuro. Si hay certeza no hay riesgo, el riesgo es algo en la mente, íntimamente ligado a la sociología persona o colectiva, aun cuando se intente a menudo darle un sentido de objetividad.³⁶

Ciertas condiciones sociales pueden considerarse como factores que incrementan el grado de vulnerabilidad, no obstante, no representa la vulnerabilidad en sí misma. El bajo nivel de desarrollo, la marginalidad, la pobreza, el bajo nivel educativo, la degradación ambiental, el crecimiento urbano no regulado, políticas públicas ineficientes, entre otros, son también factores que intervienen en la construcción social del riesgo y que permiten la gestación de la vulnerabilidad y la construcción de amenazas.

En este sentido, la vulnerabilidad es una condición de fragilidad que predispone a una comunidad o individuos a sufrir un daño diferencial y acumulado que puede generar un desastre.

Un *agente o fenómeno perturbador* es aquel acontecimiento que puede impactar a un sistema social y transformar su estado normal en un estado de daños incluso catastrófico. Generalmente, los fenómenos naturales son considerados agentes perturbadores, sin embargo, es preciso mencionar que existen otros agentes capaces de dañar un sistema social al sumarse a importantes condiciones de vulnerabilidad.

Los desastres “son situaciones o procesos que se desencadenan como resultado de la manifestación de un fenómeno de origen natural, tecnológico o causado por el hombre y que, al encontrar condiciones de vulnerabilidad en una población, puede causar alteraciones intensas, graves y extendidas en las condiciones normales de funcionamiento de una comunidad”.³⁷

³⁵ Cardona A. Omar Darío (2003), *op cit*, pág. 3.

³⁶ Elms D. F. (1992), "Risk Assessment", *Engineering Safety*, D. Blockley, (Ed), MacGraw-Hill, London. Citado en: Cardona A. Omar Darío (2003), *op cit.*, pág. 11.

³⁷ UNICEF (2007), *El comunicador frente a la gestión del riesgo a desastres*, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Guatemala, pág. 6.

Como lo muestra el Cuadro B, la Ley General de Protección Civil contempla cinco grupos que integran los agentes destructivos más comunes en nuestro país. Entre ellos se encuentran los fenómenos de carácter geológico, hidro-meteorológico, químico-tecnológico, sanitario-ecológico y socio-organizativo, éstos también son denominados fenómenos perturbadores y pueden producir riesgos, emergencias o desastres.

CUADRO B. CLASIFICACIÓN DE LOS AGENTES PERTURBADORES.

Grupo	Descripción	Agentes	
Fenómeno natural perturbador	Estos fenómenos perturbadores son aquellos que contemplan agentes propiciados por la naturaleza.		
	Fenómeno Geológico	Agente perturbador que tiene como causa directa las acciones y movimientos de la corteza terrestre.	A esta categoría pertenecen los sismos o terremotos, las erupciones volcánicas, Los tsunamis o maremotos y la inestabilidad de suelos, también conocida como movimientos de tierra, los que pueden adoptar diferentes formas: arrastre lento o reptación, deslizamiento, flujo o corriente, avalancha o alud, derrumbe y hundimiento.
	Fenómeno Hidrometeorológico	Agente perturbador que se genera por la acción de los agentes atmosféricos.	Tales como ciclones tropicales, lluvias extremas, inundaciones pluviales, fluviales, costeras y lacustres, tormentas de nieve, granizo, polvo y electricidad; heladas, sequías, ondas cálidas y gélidas y tornados.
	Fenómeno Químico-Tecnológico	Se genera por la acción violenta de diferentes sustancias derivadas de su interacción molecular o nuclear.	Comprende fenómenos destructivos tales como: incendios, explosiones, fugas tóxicas y radiaciones.
Fenómeno antropogénico	Los fenómenos antropogénicos contemplan agentes perturbadores producidos por la actividad humana.		
	Fenómeno Sanitario-Ecológico	Se genera por la acción patógena de agentes biológicos que atacan a la población, a los animales y a las cosechas, causando su muerte o la alteración de su salud.	Las epidemias o plagas constituyen un desastre sanitario en el sentido estricto del término. En esta clasificación también se ubica la contaminación del aire, agua, suelo y alimentos.
	Fenómeno Socio-Organizativo	Generados por errores humanos o por acciones premeditadas que se dan en el marco de grandes concentraciones o movimientos masivos de población.	La movilización de una gran cantidad de personas que hacia áreas urbanas en busca de mejores condiciones de vida (empleo y servicios públicos). La invasión de terrenos irregulares

Elaboración propia con información del Artículo 3 de Ley General de Protección Civil publicada en 2006 y el Glosario de la Ley General de Protección Civil publicada en 2014.

Para que un fenómeno sea peligroso para las personas, requiere ciertas condiciones de la vida humana en su entorno, como asentamientos humanos mal ubicados, un ambiente deteriorado,

hacinamiento, escasez de recursos económicos, inadecuada educación, descuido de las autoridades, desorganización, entre otros factores. Todos estos elementos configuran una población altamente vulnerable.³⁸ En México el enfoque de la protección civil en su nacimiento fue reactivo, no obstante el establecimiento de acciones preventivas ha sido una constante en la agenda de la protección civil, se reconoce totalmente que las acciones preventivas reducen la pérdida de vidas humanas y los costos económicos millonarios.

Las estrategias preventivas propician que ante el embate de un fenómeno perturbador los daños sean menores debido a las acciones que pudieron ser reguladas previamente. Por ejemplo, seguimiento correcto de las normas de construcción, uso apropiado del suelo en la actividad agrícola, la distribución adecuada de la población, la implementación de medidas enfocadas a la disminución del impacto de las actividades industriales en el ambiente, etcétera.

Sin duda se ha avanzado en materia preventiva en los últimos años; sin embargo, son aún insuficientes los logros en la materia y es indispensable invertir más esfuerzo y recursos para transitar lo más pronto posible de un esquema fundamentalmente reactivo a uno de carácter preventivo. Este cambio de estrategia será el factor esencial para garantizar no sólo una sociedad más preparada y segura, sino un país menos vulnerable frente a los fenómenos naturales y también de aquéllos de origen antrópico que generan en ocasiones desastres de gran impacto. Aunque la prevención, vista como inversión de mediano a largo plazo tiene por supuesto un costo importante, se ha demostrado que es muy redituable ya que establece una muy favorable relación beneficio-costos. Este beneficio se daría principalmente en términos de salvar vidas humanas y por supuesto, ahorros económicos sustanciales derivados ambos del establecimiento de una mejor infraestructura y condiciones de menor vulnerabilidad.³⁹

Calentamiento global y cambio climático

Puede decirse que el *calentamiento global* y sus potenciales efectos en el *cambio climático* es un tema que se analiza de forma especial debido al riesgo que representan sus efectos en el planeta. El cambio climático se ha considerado de forma incuestionable como una de las consecuencias más negativas

³⁸ UN-HÁBITAT (), *Gestión comunitaria de riesgos. Ciudades para la vida*, pág. 9

³⁹ CENAPRED (2001), *Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México*, Secretaría de Gobernación, México, pág. 4.

de la actividad humana sobre la tierra. El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres indica que:

Los desastres, muchos de los cuales se ven exacerbados por el cambio climático están aumentando en frecuencia e intensidad, obstaculizan significativamente el progreso hacia el desarrollo sostenible. La información existente indica que, en todos los países, el grado de exposición de las personas y los bienes ha aumentado con más rapidez de lo que ha disminuido la vulnerabilidad.⁴⁰

El aumento en la temperatura del planeta, el incremento del nivel de los mares, la notable reducción de los glaciares, la ocurrencia con mayor frecuencia de incendios forestales, la desertificación, sequías, olas de calor, inundaciones, extremos cambios atmosféricos derivados de la modificación del ciclo hidrológico, así como variaciones en los ecosistemas del mundo son algunos de sus efectos.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el problema del cambio climático comenzó a ser analizado a partir del siglo XIX, cuando se empezó a tomar conciencia de que el dióxido de carbono (CO₂) que se acumulaba en la atmósfera terrestre podía causar un “efecto invernadero” y aumentar la temperatura del planeta. Para el siglo XX se hizo evidente que la actividad humana había incrementado de manera significativa la producción de estos gases acelerando el proceso de “calentamiento global”, una situación poco favorable para el planeta y sus habitantes.⁴¹

En 1992 en la “Cumbre para la Tierra”, la ONU elaboró la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, que en su artículo primero establece que:

Por “cambio climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables.

Y que los “efectos adversos del cambio climático” son los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático y que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o

⁴⁰ ONU (2015a), *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*, pág. 10.

⁴¹ ONU (2015b), *Temas mundiales, Cambio climático*, Portal web de la Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/globalissues/climatechange/> [Consultado en diciembre de 2015].

sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos.⁴²

Para 1998 la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) establecen el *Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático* (IPCC, por sus siglas en inglés) en el que se agrupan investigadores y científicos que tienen como objetivo de estudiar este fenómeno y proporcionar una fuente objetiva de información científica.

Actualmente el fenómeno del calentamiento global y el cambio climático es un tema analizado en una gran cantidad de foros internacionales dada la amenaza que representa para el planeta y la humanidad. Es verdad que existen en torno al tema cuestionamientos sobre su origen y sus consecuencias, no obstante, las investigaciones más serias van encaminadas al análisis científico de sus efectos y las acciones más convenientes para contrarrestarlos.

Acciones internacionales ante el cambio climático

En el marco internacional se han realizado esfuerzos para poner en la mesa los temas relacionados con los desastres, principalmente los que son originados por la variación climática. El *Marco de Acción de Hyogo* se planteó para dar mayor impulso a la labor internacional en relación con el *Marco Internacional de Acción del Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales* de 1989. Por otro lado, la *Estrategia de Yokohama para un Mundo Más Seguro: Directrices para la prevención de los desastres naturales*, se centró en la preparación de los países para enfrentar casos de desastre y la mitigación de sus efectos, se adoptó en 1994 y fue complementada con la declaración de la *Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres* de 1999.

En el caso específico de cambio climático, el *Protocolo de Kyoto*, elaborado en 1997, ha tenido como objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el planeta y contribuir a la estabilidad y reducción de emisiones de éstos en varios países para frenar en alguna medida el calentamiento global.

El Protocolo de Kioto constituye un marco legal jurídico internacional para los países que lo han ratificado. En él se hace un tratamiento diferenciado de los países desarrollados y de los subdesarrollados o emergentes. Incluye compromisos cuantitativos para el período 2008-2012, concretamente, una reducción del 5%, al final del período, en relación a los niveles de 1990.

⁴² ONU (1992), *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*, pág. 3.

Los objetivos afectan a los 38 países industrializados del Anexo I del Protocolo. Por otra parte, la UE es considerada como una unidad. El PK incluye también los llamados Mecanismos Flexibles, es decir: a) los Mecanismos de Desarrollo Limpio (Clean Development Mechanisms-CDM) y b) la Implementación Conjunta (Joint Implementation-JI).⁴³

Sin embargo, dicho protocolo entró en vigor hasta 2005, año en el que logró que 55 países de los contemplados en su Anexo A se adhirieran él. La demora en la entrada en vigor del protocolo y la negativa de Estados Unidos a ratificar el protocolo hicieron que se perdiera tiempo y esfuerzos valiosos en la reducción de las emisiones de los GEI en el periodo señalado.

Aunado a lo anterior se considera el Protocolo de Kyoto ha sido insuficiente, dado que las metas consideradas fueron muy modestas al buscar la reducción de solo el 5,2% de las emisiones; no se contempló la reducción de las emisiones generadas por el transporte aéreo y marítimo; no se enfrentó de forma directa el problema de la deforestación; además de que los países en desarrollo no asumieron sus metas de reducción sin el liderazgo y compromiso de los países desarrollados.⁴⁴

No obstante, se cree que no es demasiado tarde para lograr la reducción de producción de los GEI, pues el costo económico del impacto negativo de este fenómeno será mayúsculo si no se toman acciones pertinentes y se continúa con el aplazamiento:

Si seguimos aumentando las emisiones de dióxido de carbono y de otros gases de efecto invernadero en la forma que lo estamos haciendo, nos arriesgamos a incrementar la temperatura media global en más de 5°C en relación con los niveles del periodo preindustrial, lo cual conduciría a una pérdida mínima equivalente a 5% de PIB mundial anual. Esto tendría unos impactos económicos más graves que los producidos por la gran depresión de la década de 1930 y las dos guerras mundiales sumadas.⁴⁵

Y sin duda, los costos afectarán de una manera desproporcional a los más pobres, especialmente los países en vías de desarrollo.

Actualmente, “el *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*, adoptado en la tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas celebrada en Sendai (Japón) el 18 de marzo de 2015, es el instrumento sucesor del *Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015*. Es el resultado de una serie de consultas entre las partes interesadas que se iniciaron en marzo de 2012 y de

⁴³ Vergara, Josep M. et al. (2009), *El cambio climático: análisis y política económica. Una introducción*, La Caixa, Barcelona, pág. 36.

⁴⁴ Rodríguez Becerra, Manuel y Mance, Henry (2009), *Cambio climático: lo que está en juego*, Foro Nacional Ambiental, Colombia, pág. 45.

⁴⁵ Nicholas Stern citado en Rodríguez Becerra, Manuel y Mance, Henry (2009), *Cambio climático: lo que está en juego*, Foro Nacional Ambiental, Colombia, pág. 26.

las negociaciones intergubernamentales que tuvieron lugar entre julio de 2014 y marzo de 2015, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, a petición de la Asamblea General de las Naciones Unidas”.⁴⁶

El Marco de Sendai contempla elementos que garantizan la continuidad del trabajo hecho por los Estados después del Marco de Acción de Hyogo; pone énfasis en el desarrollo de la gestión del riesgo de desastres en lugar de en la gestión de desastres, la definición de siete objetivos mundiales para la reducción del riesgo de desastres, evitar que se produzcan nuevos riesgos, la reducción del riesgo existente y reforzar la resiliencia, así como un conjunto de principios rectores, incluida la responsabilidad primordial de los Estados de prevenir y reducir el riesgo de desastres, y la participación de toda la sociedad y todas las instituciones del Estado. Además, el alcance de la reducción del riesgo de desastres se ha ampliado considerablemente para centrarse tanto en las amenazas naturales como de origen humano, así como en las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos. Se promueve plenamente la resiliencia sanitaria.

El Marco de Sendai también expresa la necesidad de comprender mejor el riesgo de desastres en todas sus dimensiones relativas a la exposición, la vulnerabilidad y características de las amenazas; el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo de desastres, incluidas las plataformas nacionales; la rendición de cuentas en la gestión del riesgo de desastres; la necesidad de prepararse para “reconstruir mejor”; el reconocimiento de las partes interesadas y sus funciones; la movilización de inversiones que tengan en cuenta los riesgos a fin de impedir la aparición de nuevos riesgos; la resiliencia de la infraestructura sanitaria, del patrimonio cultural y de los lugares de trabajo; entre otras medidas.⁴⁷

Causas del cambio climático

Desde el inicio de la Revolución Industrial a la actualidad, las emisiones de dióxido de carbono – originadas básicamente por la combustión de combustibles fósiles en la actividad industrial y el transporte– han causado un aumento importante de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera.⁴⁸

Además del CO₂ los siete principales GEI son: 1) el metano (CH₄); 2) el óxido nitroso (N₂O); 3) los fluorocarbonados (CCl₂F₂); 4) los hidrofluorocarbonados (CCl₂F₂); 5) el perfloroetano (C₂F₆); el 6) hexafluoruro de azufre (SF₆); y 7) el vapor de agua.⁴⁹

⁴⁶ ONU (2015a), *op cit.*, pág. 5.

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ Vergara, Josep M. *et al.* (2009), *op cit.*, pág. 20.

⁴⁹ Rodríguez Becerra, Manuel y Mance, Henry (2009), *op cit.*, pág. 12.

Los árboles y las plantas tienen la capacidad de absorber algunos de estos gases mediante la fotosíntesis, principalmente el Dióxido de Carbono (CO₂), aunque tienen una capacidad limitada durante siglos habían podido contribuir a su regulación. No obstante, la deforestación se ha convertido en otro factor que propicia el incremento acelerado de los GEI en la atmósfera al reducir la cantidad de vegetación en los bosques y selvas.

Así como la atmósfera, los mares y océanos presentan incrementos en su nivel y temperatura, lo que afectará su desplazamiento, su composición química, la vida de su flora y su fauna. El incremento del nivel del mar representa un potencial riesgo de inundación de zonas costeras afectando considerablemente los asentamientos urbanos y el ecosistema de estas zonas.

Otra de las dificultades más importantes es planteada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) al afirmar que

La variación del clima reduce la productividad y la producción de alimentos y añaden una nueva fuente de presión a los sistemas de producción alimentaria, ya de por sí frágiles. Las sequías, las inundaciones y los huracanes, la acidificación del océano y el aumento de los niveles del mar, además de poner en peligro la vida de las personas, amenazan sus futuros medios de subsistencia, como los cultivos, el ganado y los recursos pesqueros y sus ecosistemas; afecta la infraestructura agrícola, ganadera y pesquera, y destruyen activos productivos como los sistemas de riego y los refugios para el ganado.⁵⁰

Así mismo, la FAO afirma que los desastres causados por fenómenos de origen natural y los causados por el hombre, se ven exacerbados por el cambio climático, son cada vez más frecuentes e intensos y también contribuyen a hacer estragos en estos frágiles ecosistemas. Los esfuerzos para mejorar la nutrición a nivel mundial y conseguir una seguridad alimentaria se ven seriamente afectados, por lo que la manera en que la comunidad internacional responda hoy al cambio climático determinará el modo en que se alimentarán las generaciones futuras y la consecución de la seguridad alimentaria para todos.⁵¹

Si se analiza el efecto del calentamiento global y la variación del clima en los animales es más sencillo notar cambios substanciales. No obstante, es más difícil analizar de manera precisa

⁵⁰ FAO (2015), *El trabajo de la FAO sobre el Cambio Climático. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático 2015*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, pág. 4.

⁵¹ *Ídem*.

cuál es el impacto que tiene el cambio climático en las personas, aunque varios informes han concluido que la escasez de alimentos y de agua podría crear nuevos escenarios de inestabilidad social, política y económica, minando la capacidad de gobiernos.

Debido al aumento de los desastres las fuerzas militares en todo el mundo deberán desplegarse más en situaciones no militares. Así sucedió con el ejército estadounidense después el huracán Katrina (2005), y con las fuerzas militares de Colombia en varias inundaciones en la costa Atlántica. Esto pondría a prueba la capacidad militar de los países y su rapidez para adaptarse a nuevos roles. Por todo lo anterior, el cambio climático representará un factor significativo e imprevisible para la planificación militar. En palabras del general (r) Anthony C. Zinni, de los Estados Unidos, en un informe reciente: “Pagaremos por esto de una forma u otra. Pagaremos por no reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hoy, y tendremos que aceptar un impacto económico de algún tipo. O pagaremos el precio más tarde en términos militares. Y eso implicará vidas humanas”.⁵²

El siglo XXI deberá enfocarse en la recuperación del planeta, los esfuerzos de las naciones deberá centrarse en el desarrollo de estrategias que reduzcan al mínimo el consumo de combustibles fósiles y que propicien el auge de las energías renovables provenientes del sol, el agua y el viento. Los habitantes del planeta deberán tomar conciencia sobre la importancia del ahorro de los recursos naturales y la eficiencia en su consumo.

Un gran número de investigadores coincide en que si cada individuo toma acciones encaminadas a cuidar el ambiente y los recursos será más fácil reducir los efectos del cambio climático. Si todos somos parte del problema, todos debemos ser parte de la solución.

Las tecnologías esenciales para enfrentar el problema ya existen y que su implementación es factible económicamente. Las tecnologías y las acciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero se han convertido en nuevas oportunidades.⁵³ La sustitución de energía contaminante por energía limpia, y para que las empresas se vuelvan ambientalmente sostenibles es factible actualmente sin mermar sus ingresos ni amenazar su productividad. Se ha evaluado que la economía global no se verá afectada si se toman medidas a tiempo. Algunas de ellas son las siguientes:

⁵² Rodríguez Becerra, Manuel y Mance, Henry (2009), *op cit*, pág. 25.

⁵³ *Ibid.*, pág. 8.

Estrategias para la reducción de emisiones de GEI⁵⁴
Generación limpia de electricidad

Las fuentes renovables que no emiten CO₂ son la:

- Eólica
- Solar
- Gas natural
- Energía nuclear
- Captura de CO₂ en centrales termoeléctricas.

Transporte eficiente

- Sistemas de transporte público masivo.
- Carros eficientes (carros eléctricos, híbrido, accionados por hidrógeno y biocombustibles)
- Disminuir los viajes de larga distancia (transporte aéreo y el marítimo, pues sus emisiones pueden duplicarse).

Industria ecológica

- Producción más limpia

Edificaciones

- Hacer más verdes las edificaciones:
 - Uso de lámparas ahorradoras
 - Aislamientos apropiados para la disminución del empleo de calefacción y aire acondicionado.
- Estufas más limpias (de gas natural)

Residuos

- Captura de metano para generar más electricidad.

Agricultura

- Empleo correcto de fertilizantes
- Alimento para animales que reduce emisiones
- Cultivos sin labrar el suelo
- Detener la quema de residuos vegetales

Cambio de uso de la tierra

- Evitar la deforestación
- Limpiar el comercio de madera y la tala clandestina
- Sembrar nuevos bosques

Algunas de las tecnologías, como la captura y el depósito de CO₂ en capas geológicas profundas, o la producción de energía solar, son experimentales y necesitan más investigación para ser aplicables a gran escala o para disminuir sus costos de aplicación. No obstante, la mayoría de las estrategias mencionadas pueden aplicarse de forma exitosa, se requiere únicamente de la voluntad de los gobiernos, los empresarios y los individuos para concretar dichos proyectos en sus países.

⁵⁴ Síntesis del apartado *¿Cómo podemos reducir las emisiones de estas fuentes?* consultado en Rodríguez Becerra, Manuel y Mance, Henry (2009), *op cit.*, págs. 32-35.

Efectos actuales del cambio climático

Como se mencionó, al aumento de la temperatura de la superficie del planeta, la variación en el clima y el incremento del nivel del mar se suman cambios drásticos en el régimen de lluvias, la malnutrición y el estrés térmico, y se producirán daños irreversibles en diferentes ecosistemas. “Los impactos del calentamiento global se perciben con frecuencia como una cuestión del futuro lejano o como si en la actualidad sólo estuviesen afectando a algunas especies de animales que habitan en el Ártico. De hecho, los efectos del cambio climático ya son evidentes en todos los países”.⁵⁵

El impacto del cambio climático “ha generado nuevos riesgos y un incremento constante de las pérdidas relacionadas con los desastres, con un considerable impacto en los ámbitos económico, social, sanitario, cultural y ambiental a corto, medio y largo plazo, en especial a nivel local y comunitario”.⁵⁶

En México es claro que desastres recurrentes propiciados por la alteración climática (sequías, lluvias, huracanes, inundaciones, entre otros), aunque considerados graves en menor escala, inciden particularmente en las comunidades, las familias, los pequeños comercios y la agricultura, pues constituyen un alto porcentaje de pérdidas que cada vez son más difíciles de recuperar, por lo que es fundamental prever estos riesgos, planificar y reducir la vulnerabilidad.

Ejemplos de posibles impactos específicos según el IPCC⁵⁷

La siguiente tabla muestra ejemplos de los posibles impactos del cambio climático debido a los cambios en los fenómenos meteorológicos y climáticos extremos, según proyecciones de mediados-finales del siglo XXI. No se tienen en cuenta los posibles cambios o desarrollos en la capacidad adaptativa. Se pueden encontrar ejemplos de todos estos datos en los capítulos de la evaluación completa del *Informe Stern*.

⁵⁵ Rodríguez Becerra, Manuel y Mance, Henry (2009), *op cit.*, pág. 8.

⁵⁶ ONU (2015a), *op cit.*, pág. 10.

⁵⁷ Tabla retomada de Vergara, Josep M. et al. (2009), *El cambio climático: análisis y política económica. Una introducción*, La Caixa, Barcelona, págs. 28-29.

FENÓMENOS Y DIRECCIÓN DE LA TENDENCIA ^{a)}	LA PROBABILIDAD DE LAS TENDENCIAS FUTURAS BASADA EN PRONÓSTICOS PARA EL SIGLO XXI MEDIANTE EL USO DE ESCENARIOS DEL INFORME SRES	EJEMPLOS DE LOS PRINCIPALES IMPACTOS PREVISTOS POR SECTORES			
		AGRICULTURA, SILVICULTURA Y ECOSISTEMAS	RECURSOS HÍDRICOS	SALUD HUMANA	INDUSTRIA/ASENTAMIENTOS/SOCIEDAD
Días y noches más calurosos y menos fríos; más frecuencia de días y noches más calurosos y cálidos en la mayor parte de los territorios	Virtualmente Seguro ^{b)}	Incremento del rendimiento de las cosechas en entornos más fríos; reducción del rendimiento de las cosechas en entornos más cálidos; proliferación de las plagas de insectos	Efectos sobre los recursos hídricos dependientes de la fusión de la nieve; efectos en algunos abastecimientos de agua	Reducción de la mortalidad humana debido a la inferior exposición al frío	Reducción de la mortalidad humana debido a la inferior exposición al frío
Frentes cálidos/olas de calor. Aumento de la frecuencia en la mayor parte de los territorios	Muy probable	Reducción del rendimiento de las cosechas en las regiones más cálidas debido a las olas de calor; aumento del peligro de incendios forestales	Más demanda de agua; problemas con la calidad del agua, como por ejemplo brotes de algas	Incremento del riesgo de mortalidad relacionada con el calor, especialmente para la gente mayor, los enfermos crónicos y las personas muy jóvenes y socialmente aisladas	Reducción de la calidad de vida de las personas que viven en regiones cálidas sin gozar de las viviendas adecuadas; impactos sobre la gente mayor, las personas muy jóvenes y los pobres
Episodios de fuertes precipitaciones. Aumento de la frecuencia en la mayoría de zonas	Muy probable	Daños en las cosechas; erosión del suelo; imposibilidad para la plantación de cultivos debido al terreno anegado	Efectos adversos en la calidad de las aguas de superficie y las aguas subterráneas; contaminación del suministro de agua; la escasez de agua se puede aliviar	Aumento del riesgo de muertes, daños, enfermedades infecciosas, respiratorias y cutáneas	Perturbación de los asentamientos, comercio, transporte y sociedades debido a las inundaciones; presiones sobre las infraestructuras urbanas y rurales; pérdidas en la propiedad
Aumenta el área afectada por la sequía	Probable	Degradación del suelo, reducción del rendimiento de las cosechas/daños en los cultivos e incapacidad de cultivar; incremento de las muertes del ganado; más riesgo de incendios forestales	Estrés hídrico generalizado	Más riesgo de escasez de alimentos y agua; más riesgo de malnutrición; más riesgo de enfermedades transmitidas por el agua y los alimentos	Escaseces de agua para los asentamientos, la industria y las sociedades; reducción de los potenciales de generación hidroeléctrica; potencial de migración de la población
Aumento de la actividad de los ciclones tropicales intensos	Probable	Daños en las cosechas; desarraigo por el viento (descuaje) de los árboles; daños en los arrecifes de coral	Los cortes de corriente causan alteraciones en el suministro público de agua	Más riesgo de muertes, daños y enfermedades transmitidas por el agua y los alimentos; trastornos por estrés postraumático	Alteración por las inundaciones y los fuertes vientos; retirada de la cobertura de riesgo en regiones vulnerables por parte de las aseguradoras privadas; potencial de migraciones de la población; pérdidas en la propiedad
Más incidencia del nivel del mar, extremadamente alto (excluidos los tsunamis) ^{c)}	Probable ^{d)}	Salinización del agua de irrigación, los estuarios y los sistemas de agua dulce	Disminución de la disponibilidad de agua dulce debido a la intrusión de agua salada	Más riesgo de muertes y daños por ahogamiento en las inundaciones; efectos sanitarios relacionados con la migración	Costes de la protección del litoral frente a los costes del traslado de los usos del suelo; potencial para el movimiento de las poblaciones y las infraestructuras; véase también, arriba, los ciclones tropicales

a) Véase la tabla 3.7 del Cuarto Informe de Evaluación del Grupo de Trabajo I del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático para consultar las definiciones.

b) Calentamiento de los días y las noches más extremo cada año.

c) El nivel del mar extremadamente alto depende del nivel medio del mar y de los sistemas climáticos regionales. Aquí se define como el 1% más alto de los valores horarios del nivel del mar observados en una estación durante un período de referencia concreto.

d) En todos los escenarios, el nivel medio del mar global previsto para 2100 es más alto que en el período de referencia [Cuarto Informe de Evaluación del Grupo de Trabajo I 10.6]. El efecto de los cambios en los sistemas climáticos regionales sobre los extremos del nivel del mar no se ha evaluado.

Fuente: IPCC (2007b): *Fourth Assessment Report. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge, EEUU: Cambridge University Press. Versión catalana del Resumen para responsables políticos: www.ipcc.ch/ipccreports/translation.htm, pág. 48-49.

Medidas de mitigación y adaptación ante el cambio climático

Ante esta realidad, uno de los más grandes desafíos que enfrenta la humanidad es la modificación sus hábitos para sostener el equilibrio del planeta, pero no es un reto imposible.

El cambio climático es un problema global y complejo y su solución implica combinar diferentes acciones e implicar a todos los agentes de la sociedad, desde el sector gubernamental al civil.⁵⁸

La mitigación del cambio climático incluye las políticas y medidas dirigidas a reducir o a fijar a través de sumideros, las emisiones de gases de efecto invernadero de origen humano. Por otro lado, el IPCC define la "capacidad de adaptación" como la habilidad de un sistema de ajustarse al cambio climático (incluida la variabilidad del clima y sus extremos) para moderar daños posibles y aprovecharse de oportunidades o enfrentarse a las consecuencias.⁵⁹

Algunas medidas para reducir las emisiones de GEI a la atmósfera son:

- La reducción del consumo de combustibles fósiles.
- Fomento del uso eficiente de la energía.
- La captura del metano emitido por los vertederos para su posterior utilización.

Por otro lado, algunas opciones para fomentar la adaptación al cambio climático son:

- El desarrollo de medidas de protección frente al aumento del nivel del mar.
- El fortalecimiento de los sistemas de salud.
- La conservación y recuperación de ecosistemas naturales.
- El desarrollo de infraestructuras adaptadas.
- La adaptación de la agricultura a condiciones climáticas difíciles.
- la ordenación de los recursos hidrológicos garantizando el acceso al agua.
- Incluir los riesgos climáticos en el diseño de planes de ordenación del territorio.⁶⁰

Estas acciones deberán centrarse en *frenar la aceleración del cambio climático*, evitar seguir con las mismas costumbres y malos hábitos, intentando las condiciones ideales del planeta, o por lo menos

⁵⁸ Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Lucha Contra la Pobreza (2006), *Guía básica sobre cambio climático y cooperación para el desarrollo*, Fundación IPADE, Cataluña, España, pág. 91.

⁵⁹ *Ibíd.*, págs. 23-24.

⁶⁰ *Ibíd.*, págs. 23-24.

acercarnos lo más posible a estas condiciones; recuperar los recursos que sea posible, revitalizar los bosques, los mares, la tierra, el aire. Gestionar un ahorro y el uso eficiente de los recursos naturales.

El calentamiento global y la capa de ozono

El declive de la capa de ozono no es producido por el calentamiento global como erróneamente se ha considerado.

La capa de ozono se adelgazó principalmente como consecuencia de la emisión de clorofluorocarbonados (CFC), componentes que constituyeron la base fundamental de la industria del frío —refrigeración, aires acondicionados, etcétera— y de diversos procesos de manufactura, pero que popularmente fueron más conocidos por ser la base del funcionamiento de los aerosoles. Al emitirse a la atmósfera, estos componentes rompen la capa de ozono que constituye una especie de escudo que protege a la Tierra de la entrada de los rayos ultravioleta, que pueden ser letales para la vida en muchos aspectos.

En suma, es un error común confundir el fenómeno del adelgazamiento de la capa de ozono con el fenómeno del calentamiento global. Sin embargo, los CFC, además de hacer daño a la capa de ozono, funcionan como gases de efecto invernadero.⁶¹

Cambio climático y medios masivos de comunicación

Los esfuerzos de los medios de comunicación en pro del desarrollo de un sólido conocimiento sobre el Cambio Climático en la sociedad, permitirán ampliar el panorama sobre las implicaciones presentes y futuras de este fenómeno y así sustentar las decisiones de los actores fundamentales para propiciar la disminución de sus efectos negativos. Su intervención despertará el interés de los dueños de los grandes medios de comunicación, pero si se logra incluirlo en la agenda mediática de forma constante contribuirá a incrementar el interés social.

La atención de la sociedad hacia el cambio climático y el calentamiento global comenzó con la alerta de los científicos. Fue amplificada por los ecologistas, a los que se sumaron la opinión pública, políticos, economistas, empresas, etc.⁶² Actualmente la cobertura mediática del cambio

⁶¹ Rodríguez Becerra, Manuel y Mance, Henry (2009), *op cit.*, pág. 15.

⁶² Rivera, A. (2008), "El periodista ante el Protocolo de Kyoto" en Cerrillo, Antonio (Coord.), *El periodismo ambiental*, Fundación Gas Natural, Barcelona, pág. 99.

climático y del calentamiento global a nivel internacional es cada vez mayor; y aunque en México los medios de mayor cobertura no retoman de manera específica los temas relacionados con este fenómeno, existen investigaciones académicas serias que analizan la problemática, principalmente en las áreas de ciencia política y estudios internacionales.

El apoyo de los medios de comunicación es fundamental para informar sobre el riesgo de posibles desastres, planificar medidas y reducirlo para proteger de manera más eficaz a las personas, las comunidades y sus medios de subsistencia, su salud y su patrimonio reforzando su resiliencia.

En este sentido el papel de los medios de comunicación, una vez más, consiste en concientizar a la población, a las empresas y a los mismos gobiernos. Conseguir que reconozcan su responsabilidad y se sumen a un esfuerzo colectivo para restaurar el equilibrio del planeta. Pero no solo asumir el liderazgo en la exposición del problema, sino contribuir a la difusión de las posibles soluciones y mostrar cómo aplicarlas.

Una de las prioridades de acción del Marco de Sendai para la Reducción de Riesgos de Desastres es “reforzar la utilización de los medios de comunicación, incluidas las redes sociales, los medios tradicionales, los macrodatos y las redes de telefonía móvil, en apoyo de las medidas nacionales para una comunicación efectiva de los riesgos de desastres, como corresponda y de conformidad con la legislación nacional”⁶³ y en este sentido:

Los medios de comunicación deben desempeñar un papel activo e inclusivo a nivel local, nacional, regional y mundial contribuyendo a la sensibilización y entendimiento públicos y difundiendo información exacta y no confidencial sobre los riesgos de desastre, las amenazas y los desastres, incluidos los desastres en pequeña escala, de una manera sencilla, transparente, fácil de entender y accesible, en estrecha cooperación con las autoridades nacionales, aprobar políticas de comunicación específicas para la reducción del riesgo de desastres, apoyar, como corresponda, los sistemas de alerta temprana y las medidas de protección y salvamento, y estimular una cultura de prevención y una fuerte participación de la comunidad en campañas de educación pública sostenidas y consultas públicas a todos los niveles de la sociedad, de conformidad con las prácticas nacionales.⁶⁴

⁶³ ONU (2015a), *op cit.*, pág. 16.

⁶⁴ *Ibid.*, pág. 24.

*La comunicación es el cemento que forma la organización.
Sólo la comunicación permite a un grupo que piense unido,
que vea unido y que actúe unido.*

Norbert Wiener

2. INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y GESTIÓN DEL RIESGO

*En la nave espacial Tierra no hay pasajeros,
todos somos tripulación.*

Herbert Marshall McLuhan

Las estrategias para lograr una cultura de protección civil preventiva pueden desarrollarse desde diferentes frentes, uno de ellos es el de los medios de comunicación por su amplio alcance social. El papel de los medios de comunicación es fundamental en el proceso de desarrollo de una cultura preventiva en la que las sociedades y los individuos desarrollen de forma efectiva habilidades que les permitan identificar los riesgos y amenazas que los rodean, establecer estrategias para disminuirlas, y la capacidad de resiliencia.

A pesar de que la mayor parte de los reportes periodísticos en la actualidad corresponden a información generada en la etapa reactiva, es decir cuando un fenómeno perturbador ha producido un desastre, se busca poner énfasis en el desarrollo de estrategias de comunicación permanentes, así como organización de planes para el manejo objetivo de información práctica.

La importancia de la información radica en su oportuna difusión en todas las fases que componen el ciclo de un desastre. Todas las etapas de la gestión de riesgos son importantes y el manejo de las mismas debe ser integral. La labor del periodista es ofrecer información oportuna que en la fase preventiva y de mitigación permita la identificación y adecuado manejo de un riesgo; ante el inminente embate de un fenómeno que puede ocasionar un desastre, proporcionar información para un alertamiento oportuno; y posterior a eso, transmitir información y datos sobre los daños y la necesidad de suministros indispensables para coadyuvar a la recuperación y rehabilitación una zona afectada.

Dentro de la gestión integral del riesgo es importante generar una amplia conciencia sobre el riesgo y los factores que conducen a desastres, en este sentido los medios de comunicación pueden ser pieza clave en la transmisión constante de las acciones que pueden tomarse de manera individual y colectiva evitando la desinformación.

Francisco Pucci afirma que:

Frente a las situaciones de riesgo, los actores ponen en juego un acervo de valores y de conocimientos que tienen incorporados a través de las rutinas cotidianas, y que utilizan de manera no totalmente consciente y explícita. En este sentido, los procesos de valoración y selección de riesgos, en ambos casos, tienen un fuerte componente implícito, en la medida en que están más orientados por la conciencia práctica que por la racionalidad instrumental.⁶⁵

Una de las rutinas cotidianas es la de informarse, la de escuchar la radio, leer los periódicos, observar la televisión, o bien, navegar por internet. Este acercamiento constante a los diferentes medios puede permitir a los ciudadanos, o cualquiera de los actores como los denomina Pucci, estar cerca de mensajes clave.

Desinformación ante amenazas y desastres

En sentido estricto se entiende como desinformación “dar información técnicamente correcta, pero intencionalmente manipulada, al servicio de ciertos fines”,⁶⁶ sin embargo, el término emplea también para dar a entender la interpretación incorrecta o la tergiversación de información, incluso la falta de la misma.

Para evitar dicha condición en la labor del comunicador o informador, se ha requerido de forma inexcusable aplicar suficiente rigor en el contraste de la información; y podría agregarse el conocimiento de los aspectos básicos que rodean a una fuente periodística específica con el fin de evitar la exclusión de información vital. No obstante, se entiende que en circunstancias fortuitas muchos periodistas se enfrentan a fuentes con las que no están familiarizados y deben cumplir con su labor de la manera más decorosa. En ese caso la comprobación de la información será suficiente.

José Manuel Rivas Troitiño considera como acontecimientos potenciales de desinformación aquellos que los periodistas, como garantes del derecho a la información, no pueden presenciar personalmente, o en los que no tienen acceso a todas las fuentes que consideren necesarias, o en los que no cumplen rigurosamente las normas profesionales. Incluso, cuando por incumplimiento

⁶⁵ Pucci, Francisco (2004), *Aprendizaje organizacional y formación profesional para la gestión del riesgo*, Cinterfor, Montevideo, pág. 254.

⁶⁶ *Diccionario de la Real Academia Española* (2015).

de las normas lingüísticas y/o profesionales, el destinatario de la información recibe un producto informativo incorrecto a consecuencia del silencio, la intencionalidad o el error de la fuente, del periodista o del emisor, o de su interrelación.⁶⁷

La información proporcionada en el ejercicio periodístico debe ser cierta e imparcial y el periodista debe ejercer con integridad su labor. Pero la realidad es que a veces la información es parcial, arbitraria, no ha sido verificada por lo que resulta precipitada, con un lenguaje no adecuado e imparcial; los productos periodísticos contienen palabras incorrectas o confusas, cifras inexactas o infladas; conjeturas y valoraciones al vapor.

Fórmula infalible para evitar la desinformación, asegura Rivas Toitiño, es el rigor del periodista en el proceso informativo, especialmente en el contraste de versiones, se asegura una técnica válida para actuar contra la desinformación y promover el derecho a ser informados de los ciudadanos. La garantía de ese derecho implicaría la desaparición del concepto de desinformación, tanto en su sentido original, como en su significado amplio, adquirido con la popularización del concepto.

El compromiso social del periodista debe propiciar no solo un ejercicio periodístico digno, sino también debe favorecer un cambio en la conciencia de la sociedad y en la actitud de las autoridades. Se debe colaborar en la disminución de la vulnerabilidad ocasionada por la ignorancia y la desinformación.

El conocimiento de la realidad y de los procesos de comunicación que tienen lugar en ella, es condición *sine qua non* para poder perfilar políticas estrategias y metas en función del receptor o destinatario de la información, principalmente si se piensa en función de una estrategia que busque influenciar la conciencia social.⁶⁸

De hecho, los mismos medios de comunicación social constituyen el mejor termómetro para valorar cómo está la sociedad. Como refiere Ortega y Gasset, los medios de comunicación son el espejo del alma social. Por eso los comunicadores y periodistas tienen la responsabilidad de que este reflejo se acerque a la realidad de las personas que viven en condiciones de desventaja, de

⁶⁷ Rivas Troitiño, José Manuel (19952), "Desinformación: revisión de su significado. Del engaño a la falta de rigor", *Estudios sobre el lenguaje periodístico*, Universidad Complutense de Madrid, pág. 75.

⁶⁸ Salazar Vindas, Sandra, *et al.*, (2002), *Guía de comunicación y gestión de riesgo para periodistas y comunicadores*. INETER, Nicaragua, pág. 22.

riesgo, y se acerque también a las verdaderas causas, más que al discursos o a la percepción de quienes justifican lo que ocurre.⁶⁹

Comunicación y desastres

De acuerdo con la investigadora Guillermina Baena una de las áreas que requiere de la formación urgente de comunicadores es la que se ubicaría en la salud para efectos de previsión o prevención y que responde a la comunicación en crisis y deriva en la atención de emergencias y desastres.

La *comunicación en riesgo*, como la denomina Baena, “busca sensibilizar, investigar y analizar situaciones relacionadas con desastres; evaluar los desastres en la mente de las comunidades; en situaciones de emergencia facilitar la información de autoridades o científicos para que llegue al público que lo necesita; recoger y transmitir peticiones y reclamos de las comunidades afectadas y ser enlace con autoridades y público en general; así como apoyar en la localización e integración de familias y comunidades que han quedado dispersas por las emergencias o desastres”.⁷⁰

Guillermina Baena, destaca como lo medios de comunicación en México, uno de los países con alta recurrencia de fenómenos perturbadores que propician desastres, parecieran contar con guiones preestablecidos los cuales usan cada vez que ocurre una eventualidad. Algunas de estas recetas para redactar noticias contemplan los siguientes ingredientes:

Ejemplo 1

1. Cubra a los niños “víctimas inocentes” que dependen de actores externos para sobrevivir
2. Escriba sobre los funcionarios locales ineptos y corruptos.
3. Relate sobre la desaparición del tejido social de la comunidad afectada.
4. Incluya la descripción de los aviones Hércules llevando ayuda y equipos de socorro desde los países desarrollados.

Ejemplo 2:

1. Describa con detalle el sufrimiento de los afectados.
2. Cuente historias de los socorristas y bomberos en peligro durante el rescate.
3. Relate la actividad institucional frente a la emergencia o el desastre.

⁶⁹ *Ibíd.*, pág. 23.

⁷⁰ Baena Paz, Guillermina (2008), *Comunicación para la salud en emergencias y desastres*, FCPyS-UNAM, México, pág. 10.

El análisis de Guillermina Baena señala que el nivel de visibilidad periodística se concreta a narrar los hechos más dramáticos y evidentes sin penetrar en el análisis de las causas y los procesos de la aparición del desastre: desorden territorial, políticas económicas, etc.

No importa si hay otros elementos más allá del guion. Lo que importa es que el público se conmueva, se solidarice, coopere para los damnificados y el medio queda liberado porque su obligación social ahí termina, según sus directivos, pero no acepta cuestionamientos acerca del cómo informa y empieza a dejar de responder a las necesidades y demandas de información de una sociedad insegura, con alto grado de incertidumbre sobre su futuro personal y el futuro del lugar donde vive, con un alto grado de desconfianza respecto a sus autoridades.⁷¹

Para Baena las víctimas de un desastre no sólo son los muertos, son también los damnificados y todas las personas afectadas, aun las que atienden a los afectados. El trabajo de los medios será el de facilitar la información en forma clara, precisa, continua y establecer un nexo proactivo con todos los actores.

Los medios de comunicación son la columna vertebral ante un desastre y particularmente si este es masivo. Los reporteros generalmente llegan pronto y hasta antes que la ayuda oficial. Una buena comunicación con el público contribuirá al proceso de recuperación e identificación de las víctimas así como a disminuir el estrés de las comunidades afectadas, desmentir rumores y aclarar la información errónea que pudiera existir.⁷²

El desarrollo amplio de la comunicación en la gestión del riesgo influirá en las sociedades y los individuos propiciando que se involucren de forma consciente, transmitiendo información e instruyendo sobre el uso y aplicación de recursos que ayudan también en situaciones de la vida cotidiana y no sólo ante riesgos o desastres mayores.

¿Qué mensajes deben ser difundidos de forma prioritaria?

Los principales mensajes que deben ser difundidos, de acuerdo con la revisión de una gran cantidad de documentos relacionado con el tema, son los mensajes que tienen que ver con:

- Difusión del contenido de la ley y su aplicación.

⁷¹ *Idem.*

⁷² Oliver Morgan citado en Baena Paz, Guillermina (2008), *op cit.*, pág. 13.

- Difusión sobre los riesgos que rodean a las sociedades y qué hacer en caso de desastres potenciales.
- Normas a seguir en situaciones de contingencias (rutas de evacuación, zonas seguras y albergues, qué hacer en caso de diferentes situaciones. etcétera).

Por supuesto se espera que los medios de comunicación actúen como intérpretes del lenguaje científico-técnico y comiencen a abrir espacios para tratar temas relacionados con la seguridad y la protección civil. Que contribuyan a evitar el olvido de las medidas preventivas, pues se ha descubierto que existe una “brevedad de la memoria histórica en la conciencia social y un enorme vacío de conocimiento científico sobre las causas de los fenómenos naturales y de los desastres, al igual que la percepción del temor mayoritariamente acentuado en los efectos de fenómenos extremos”.⁷³

Comunicación formativa

El periodismo tiene como función principal una función informativa, no obstante, se ha considerado que pueden lograr también una función formativa y educativa. Es claro que pueden favorecer a la prevención y la mitigación de desastres presentando contenidos didácticos y explicativos.

El propósito de la comunicación en la fase de prevención y mitigación es estructurar una base formativa que sustente el proceso de desarrollo de la cultura nacional de prevención y atención de los desastres.⁷⁴

El claro que la construcción de una cultura de prevención precisa la participación colectiva y requiere atravesar un largo proceso de influencia en la que los medios de comunicación son esenciales. Entre otros actores como la familia y el sector educativo formal. Dentro de este trayecto la democratización de la información sobre riesgos, vulnerabilidad y desastres, aunado a participación de la sociedad, serán factores clave.

De acuerdo con la *Guía de comunicación y gestión de riesgo para periodistas y comunicadores* publicada en Nicaragua por el INETER y el CEPREDNAC, algunos de los objetivos centrales de la información formativa son los siguientes:

⁷³ Salazar Vindas, Sandra, *et al.*, (2002), *op cit.*, pág. 24.

⁷⁴ *Ibíd.*, pág. 39.

1. **Informar, orientar y prevenir** a la sociedad sobre los fenómenos naturales o antropogénicos que pueden originar un desastre en su hábitat o entorno geográfico.
2. **Formar** en la población actitudes positivas y desarrollar habilidades para actuar adecuadamente tanto en la fase de prevención y mitigación como en la fase de atención de un desastre, ya sea en el ámbito familiar como en el de su comunidad o región.
3. **Inducir** a la población expuesta para alcanzar su fuerza participativa y reforzar su autoconfianza.
4. **Alentar** la comunicación en las familias y en la comunidad, para organizar la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia en su entorno.
5. **Divulgar** oportunamente las directrices gubernamentales y de los organismos involucrados en la prevención y atención de desastres, para una efectiva acción conjunta oportuna y organizada, para prevención y atención de desastres.

Desde el enfoque de la gestión para la reducción del riesgo, en un nivel formativo más amplio, la comunicación puede tener una *función correctiva* para reducir las condiciones de riesgo existentes y una *función prospectiva* que implica adoptar medidas y acciones en la planificación del desarrollo para la prevención de riesgos “aún no existentes”.

En la gestión correctiva, la comunicación puede enfocarse a la promoción de medidas y acciones de prevención y mitigación que coadyuven a reducir la vulnerabilidad y los riesgos existentes, así como incrementar y fortalecer las capacidades y la resiliencia comunitarias. Puede también fomentar estrategias concertadas de planificación y ordenamiento territorial que promuevan, por ejemplo, la reubicación de asentamientos humanos y de instalaciones críticas como escuelas y hospitales ubicados en zonas de alto riesgo a sitios seguros, la organización y preparación comunitaria en desastres y la ejecución de obras de mitigación, entre otros.

Por otro lado, en la fase prospectiva la comunicación es fundamental porque permite que las personas tengan acceso a la información y el conocimiento sobre riesgos futuros que podrían presentarse en el territorio al ser transformado por la acción del ser humano o por las dinámicas propias de la naturaleza.⁷⁵

En una primera etapa, o fase, la función de la comunicación es la de establecer los cimientos para una cultura de prevención, y no solo una actitud reactiva, contempla como la prevención de los desastres debe ser parte integral del desarrollo de toda sociedad.

⁷⁵ UNESCO (2011), *Manual de gestión de riesgos de desastre para comunicadores sociales*, Perú, pág. 19.

Por otro lado, la *Guía de comunicación y gestión de riesgo para periodistas y comunicadores* contempla los elementos para el tratamiento de la información preventiva, principalmente cuando se ha detectado que un desastre es de interés público. En ese caso se debe procurar lo siguiente:

- Un enfoque más profundo y positivo de la información, penetrar en la realidad en los antecedentes, en la búsqueda de las causas y consecuencias. Presentar los problemas junto con propuestas de diferentes actores sociales para la búsqueda de soluciones.
- Relacionar la información técnica, científica y popular, lo que permite identificar las debilidades en el desarrollo que originan los desastres en combinación con las amenazas existentes; el riesgo se construye socialmente, las actividades socio productivas explican en gran medida porque una comunidad es vulnerable.
- Presentar la información de manera más atractiva, con un lenguaje claro y accesible para la población. El tema de los desastres combina el saber desde diferentes disciplinas y corrientes de pensamiento, lo cual enriquece el tratamiento informativo, siempre que se le dé coherencia a los productos informativos y que se expliquen los principales términos y conceptos.
- Recurrir a diversas fuentes de información con la total certeza de que es la que corresponde según el tipo de información que se busca. De ahí la importancia de contar con fuentes oficiales, debidamente preparadas, que sean las responsables de suministrar datos sobre los riesgos, medidas en casos de alertas, respuestas durante un desastre, labores de reconstrucción y otros aspectos que requieren una información sistematizada, fidedigna y oportuna. En este sentido, los periodistas tienen mucho que aportar, en cuanto a evitar que personas u organizaciones que desconocen ciertos temas o problemas, se aprovechen para generar confusión en la opinión pública.
- Mantener vigentes y dar seguimiento a los problemas que no han encontrado solución, al igual que a las soluciones que están en marcha, tales como proyectos institucionales o acciones comunales para la gestión del riesgo.
- Conocer las necesidades informativas de la población sobre la gestión del riesgo, para que la noticia no responda únicamente a criterios del medio de comunicación.
- Reflejar en la redacción periodística, sean reportajes, crónicas, notas simples, entrevistas, comentarios u otros géneros periodísticos, un enfoque de gestión del riesgo. Este enfoque contempla integralmente la prevención y mitigación de los desastres, así como su atención efectiva y una recuperación sostenible de las comunidades. Este enfoque nos permite entender porque los países y comunidades, sufren con tanta frecuencia los desastres, qué se puede hacer y que se está haciendo para evitarlos o disminuir sus efectos, la relación entre las acciones de respuesta y los esfuerzos permanentes de preparación para desastres, la recuperación vista a mediano y largo plazos. En fin, la gestión del riesgo le abre al periodista una visión más completa y realista de los que ocurren en el país.⁷⁶

⁷⁶ Salazar Vindas, Sandra, *et al.*, (2002), *op cit.*, pág. 40.

Comunicación informativa

La comunicación en una fase informativa podemos encontrarla principalmente en las etapas reactivas de los desastres, es decir cuando se tiene que actuar para atender una contingencia, la información en esta etapa debe procurar disminuir los rumores, minimizar la incertidumbre y apoyar la estabilidad social para una mejor atención. Entre sus funciones principales están:

1. **Promover** la coordinación operativa con las instituciones de respuesta y entre los medios de comunicación: públicos y privados (locales y nacionales).
2. **Facilitar** la adaptación de los planes de atención al desastre, proporcionando información sobre áreas afectadas y daños ocurridos en la comunidad, contribuyendo con esto a una respuesta precisa y oportuna.
3. **Establecer** el diálogo con y entre la población.
4. **Difundir** mensajes emergentes, alentado la solidaridad y adecuando los contenidos a los peligros en las distintas regiones; considerando los niveles de educación y edad de la población así como sus costumbres e idiosincrasia.
5. Alentar la disposición de medios financieros, materiales y humanos.

De acuerdo con la *Guía de comunicación y gestión de riesgo para periodistas y comunicadores* en el momento reactivo la información debe procurar que los responsables de planear y ejecutar los protocolos de prevención y atención de desastres actúen de forma oportuna y organizada, facilitando la comunicación entre éstos y con la población, incluso con los mismo medios de comunicación.

También desde el enfoque de la gestión para la reducción del riesgo se puede contemplar la función de la comunicación en un sentido reactivo, el cual se enfoca en la preparación institucional y social:

En la gestión reactiva la cobertura de los medios se puede enfocar en la difusión de información confiable a la población sobre la magnitud del evento suscitado, la posibilidad de manifestación de otros eventos relacionados. Es primordial que la población en mayor riesgo reciba instrucciones, cifras, datos e información relevante que puedan coadyuvar a calmar los ánimos y a garantizar su sobrevivencia. El comunicador puede también suministrar información que se genere sobre la evaluación de los daños, acciones para lograr la recuperación emocional de las personas, los derechos de la población en situaciones de emergencia y la transparencia en el rendimiento de cuentas entre otras.⁷⁷

⁷⁷ UNESCO (2011), *op cit.*, pág. 20.

La seguridad humana

Hablar de *seguridad humana* es complejo ya que, de acuerdo con Juan Pablo Fernández Pereira, el concepto implica una noción amplia y multidimensional de la seguridad, ésta se centra en las personas y las comunidades, más que en los Estados, es una noción constituida sobre la base de los derechos humanos y las capacidades de las personas para dotarse de una vida lo más plena posible. Principalmente, la seguridad humana hace hincapié en la necesidad de tomar medidas preventivas para disminuir la vulnerabilidad y reducir al mínimo los riesgos para los derechos, la seguridad y la vida de la gente. La seguridad humana contempla básicamente siete rubros: la seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad y la seguridad política.⁷⁸

Una de las funciones de los medios de comunicación debe ser la de construir resiliencia y contribuir a la seguridad humana. De acuerdo con Guillermina Baena, desde una perspectiva prospectiva, esto consiste en “cambiar el concepto traumático de inseguridad y todo lo patológico que se ha reforzado por los medios de comunicación, por el de seguridad humana que abarque todos los campos: ambiental, social, cultural, económica, física, jurídica, científica, tecnológica y funcional”.⁷⁹

Así como el análisis de la seguridad se amplía, y abarca cada vez más áreas que vuelven su estudio más integral, la comunicación expande su alcance y elimina fronteras gracias al empleo de nuevas tecnologías. Estos nuevos alcances deben servir para superar la capacidad de seguridad de las sociedades y la información que éstas tienen.

Uno de los aspectos que limitan a las sociedades es el miedo, Guillermina Baena propone investigar sobre sus causas y cómo es que el miedo y los conflictos propician que las personas se paralicen y limiten sus iniciativas.⁸⁰ El miedo o la inseguridad puede ser una percepción proporcionada y fortalecida por los medios. Pero los mismos medios pueden proporcionar una visión positiva, mostrando la importancia de los vínculos sociales y familiares que promueven la lucha contra

⁷⁸ Fernández Pereira, Juan Pablo (2005), *Seguridad Humana*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, pág. 7.

⁷⁹ Baena Paz, Guillermina (2005), *Seguridad humana*, Metadada, México, pág. 132.

⁸⁰ Fernández Pereira, Juan Pablo (2005), *op cit.*, pág. 79.

crimen [como un fenómeno perturbador de carácter socio-organizativo] estableciendo un equilibrio entre los derechos y las obligaciones, entre la libertad y la seguridad.⁸¹

Planificación de la comunicación en desastres

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) asevera que ante la ocurrencia de un fenómeno perturbador la comunicación implica interacción, diálogo e intercambio de información entre actores que generan conocimientos, aprendizajes y favorecen la toma de decisiones. Mientras el acto de informar implica exclusivamente la transmisión de datos, la comunicación es un proceso más complejo e interactivo que involucra la respuesta de quien recibe un mensaje.⁸²

Asimismo, la OPS asegura que en situaciones de desastre, la información y la comunicación son fundamentales para lograr reducir los problemas psicosociales. Se ha detectado que el intercambio de información entre las víctimas se produce de un modo directo, de persona a persona, o entre grupos de familias y de la comunidad. Sin embargo, el papel trascendental que en situaciones de crisis juegan los medios de comunicación masivos como fuente de información (nacional e internacional) es imprescindible.⁸³

Como se había mencionado anteriormente, los medios de comunicación son factor fundamental en la construcción de una conciencia sobre el riesgo que corren un gran número de comunidades e individuos. No solo se puede describir y dimensionar las amenazas, transmitir medidas de prevención y acciones para enfrentar un desastre de manera efectiva. De acuerdo con la OPS los medios de comunicación pueden contribuir a reducir el temor y la aflicción, evitar la desorganización y aliviar el sufrimiento de las personas afectadas. "Los damnificados necesitan información tanto como agua, alimentos, medicamentos o refugio. La información puede salvar vidas, recursos y medios de subsistencia".⁸⁴

⁸¹ *Ibid.*, pág. 322.

⁸² OPS (2005), *Guía de preparativos de salud frente a erupciones volcánicas. Módulo 5: La comunicación frente a erupciones volcánicas*, Organización Panamericana de la Salud, Quito, pág. 169.

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ Vaux T. (2005), *¿Datos o diálogo? El papel de la información en casos de desastre*, en: *Informe Mundial sobre Desastres (resumen)*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, pág. 5.

Para la OPS la planificación de la comunicación en el ámbito de la salud mental incluye estrategias y acciones que permiten disminuir el riesgo psicosocial y el impacto de los desastres en la salud mental de la población.

El rumor, el chisme, las noticias sin confirmar o de carácter alarmista, y la falta de intercambio de información y coordinación entre las instituciones y la población afectada, son factores que contribuyen a aumentar los problemas psicosociales en situaciones de desastre. La población necesita conocer rápida y abiertamente sobre los principales problemas y soluciones, y cuál es la situación real, los albergues disponibles, las amenazas, los mecanismos para integrarse a la reconstrucción, etc. Es indispensable lograr una comunicación efectiva con los damnificados para garantizar la confianza, la tranquilidad y una respuesta más adecuada.⁸⁵

En una situación de emergencia o de desastre requiere información con mayor demanda es la población, los cuerpos de auxilio y rescate e instituciones encargadas de la protección civil y la seguridad, los gobiernos locales, etcétera; y en un sentido más amplio la comunidad científica, las organizaciones humanitarias, la comunidad internacional, y demás.

Se puede entender que un desastre es el resultado de múltiples factores, entre ellos el problema de la comunicación ineficiente o inexistente. En este sentido es preciso resaltar que los medios de información tienen un potencial ilimitado como actores activos en la gestión del riesgo.

Un modelo de gestión de riesgo consiste en construir la información mínima que permita calcular el riesgo que se va a asumir, y prever las reservas (financieras, sociales, psicológicas, emocionales, etc.) que permitirían la supervivencia en condiciones adecuadas, a pesar de la ocurrencia ciertos impactos probables en determinado período de tiempo. Ello, teniendo en cuenta los conflictos de intereses y los diferenciados niveles de conocimiento. Pero hay 2 escenarios fundamentales en los que se debe trabajar: en el presente y en el futuro.⁸⁶

Durante décadas en nuestro país ha prevalecido un modelo de protección civil reactivo que promueve la acción individualizada de las instituciones y que ha que hecho poco por disminuir el número de pérdidas humanas y los altos costo de reconstrucción de zonas afectadas. El reto actual es lograr un paradigma de protección civil preventiva, en el que exista un alto nivel de protección a la vida humana, la acción institucional sea coordinada y exista un amplio presupuesto económico encaminado a la prevención.

⁸⁵ OPS (2005), *op cit.*, pág. 170.

⁸⁶ ITDG (2008), *Enfoque de la gestión de riesgos de desastres - Soluciones Prácticas*.

Establecer mecanismos efectivos de comunicación entre instituciones públicas y la sociedad es un reto que se puede lograr con apoyo de los medios informativos. Es una realidad que a pesar del crecimiento de los medios de comunicación y el mayor número de fuentes de información la sociedad de nuestros días conoce pocos aspectos relacionados con la prevención, las emergencias o accidentes mayores y los desastres, es decir, situaciones fundamentales de la seguridad.

Pérez de Tudela afirma que las personas no están informadas en lo esencial, no sólo de lo que está ocurriendo, o incluso de lo que puede llegar a ocurrir, sino en lo relacionado, fundamentalmente, con cómo se deben y pueden evitar o reducir las circunstancias que conforma las diferentes situaciones de peligro. Manifiesta que los medios de información (prensa, radio y televisión) informan sin la experiencia y conocimiento que requiere, posiblemente, una especialidad profesional adecuada al tratamiento informativo previo, simultáneo y posterior al suceso, debidamente fomentado por los poderes públicos, al fin responsables de las graves consecuencias de las catástrofes, ante una sociedad poco prevenida en su formación y conocimiento.⁸⁷

Se debe ofrecer constantemente a la audiencia, a los radioyentes, a los lectores, o seguidores en redes sociales, información preventiva y formativa, información sobre autoprotección y medidas preventivas de seguridad en sus hogares, en sus áreas de trabajo y en sus comunidades. La labor periodística debe también servir para evidenciar los aspectos en los que las autoridades deben centrar su atención de manera especial para evitar las más frecuentes situaciones de peligro.

Hay que conducir el riesgo, no sólo desde su perspectiva objetiva de las ciencias técnicas (tendientes a neutralizar el objetivo técnico), sino teniendo en cuenta el carácter subjetivo de la percepción del riesgo. Por ello, los profesionales de la comunicación, asesorados por otros conocedores de las ciencias sociales, deben prever, analizar y explicar la dimensión de las catástrofes, que en muchos casos es más grave que las consecuencias que produce la dimensión objetiva de la emergencia.⁸⁸

Y en este sentido Pérez de Tudela propone que los informadores y periodistas deberían estar apoyados por equipos multidisciplinarios integrados por psicólogos, antropólogos, lingüistas, pedagogos, etcétera, que desde las instancias académicas impulsen la labor periodística de calidad, contribuyendo a la mejor contextualización y a la reducción de los “desastres” y evitando un comportamiento anárquico que la desinformación o información especializada propicia. Asevera que la información reduce la incertidumbre y facilita la acción

⁸⁷ Pérez de Tudela, César Augusto (1994), *La información en las catástrofes*, MAPFRE, pág. XIV.

⁸⁸ *Ibíd.*, pág. 3.

En situaciones de emergencia o desastres la información debe distinguirse por ser *veraz, oportuna, accesible y precisa*. La información debe siempre estar disponible para ser utilizada en el momento necesario. El *dónde*, *cuándo* y que tipo de contenido debe utilizarse, la claridad y cantidad de información en un mensaje, son otros factores relevantes en el proceso comunicativo:

En la transmisión de un mensaje, el **cuándo** hace referencia a la anticipación necesaria para lograr la difusión, comprensión, discusión y retroalimentación, y para permitir que los receptores tomen una decisión y asuman una actitud consiente y consecuente con la información en situaciones de emergencia.

El **dónde** hace referencia a la accesibilidad de la información, es decir a los canales y medios a través de los cuales esa información debe llegar a quien la necesita para tomar una decisión.

El **contenido** de la información debe ser riguroso y veraz [...] Si se trata de instrucciones puntuales, deberá indicar de manera concreta qué acción se debe emprender de conformidad con el plan correspondiente.

En **cantidad** la información debe ser necesaria y suficiente, eso implica precisión, para quien la reciba pueda tomar una decisión consciente.

La **claridad** tiene que ver con que la información debe ser comprensible sin que pierda su profundidad o rigor conceptual.⁸⁹

Otros aspectos importantes a considerar son el nivel del lenguaje empleado y la pertinencia cultural de un mensaje:

En cuanto al **nivel del lenguaje** empleado la clave radica en presentar conceptos nuevos en términos conocidos, relacionando lo que podría parecer abstracto o lejano con las experiencias y vivencias cotidianas.

En cuanto la **pertinencia cultural**, se hace referencia a la forma en que la información debe ser transmitida en sociedades multiétnicas y pluriculturales. La pertinencia cultural indica que la información de estar diseñada y debe ser difundida de manera que su receptor esté en capacidad de “digerirla” convirtiéndola en parte de su imaginario y en herramienta para la decisión y la acción, tomando en cuenta su experiencia, conocimiento del entorno, nivel educativo, creencias culturales y religiosas (cosmovisión). No es lo mismo informar a comunidades campesinas o urbanas, comunidades ubicadas en costas o montañas, o receptores con un nivel socioeconómico alto que a sectores populares.

⁸⁹ ONU (2008), *La gestión de riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas locales*, EIRD, IDRC, CRDI, pág. 176.

Como requisito vital de la información encontramos la **credibilidad**, de lo cual depende que los receptores de un mensaje lo tomen en cuenta y actúen en consecuencia. La autoridad científica, técnica e incluso “moral” de la información depende en gran medida de la credibilidad que reconozcan en la autoridad o emisor del mensaje.⁹⁰

En algunas sociedades existen creencias arraigadas en las que se describe la incredulidad y la tendencia del ser humano a pensar “a mí no me va a pasar”, se le resta importancia a situaciones graves. Se ha analizado este fenómeno y se ha concluido que esta forma de actuar se manifiesta al sentir incapacidad de respuesta en la implementación de acciones satisfactorias para protegerse de los efectos de determinado fenómeno.

La información acompañada de indicadores realistas permite orientar a la gente sobre cómo debe actuar para prevenir un desastre o reducir sus efectos. De esta manera la información contribuye a la autonomía de los receptores y evita convertirse en un factor inmovilizador. La información deber ir acompañada de instrucciones precisas sobre la implementación de los planes específicos que deben implementarse para reducir la vulnerabilidad y los efectos de un fenómeno.

Cuando no existen planes la información debe tener como objetivo alertar a las autoridades sobre la necesidad imperiosa de ponerlos en marcha, y entregar a las comunidades elementos que permitan exigir la elaboración e implementación de esos planes, como expresiones concretas del derecho a la vida y a la protección que el Estado debe brindar a la comunidad.⁹¹

Se reconoce que los medios de comunicación constituyen un actor fundamental en la construcción de una cultura de la protección civil debido a su capacidad y alcance comunicativo en la población. Son factor determinante en el fomento del aprendizaje ciudadano, tiene como deber contribuir en el impulso de la libertad de expresión y el derecho a la información

El apoyo de los medios informativos es fundamental para lograr la construcción de un ambiente más seguro y sostenible para las comunidades humanas y el territorio del cual forman parte. Los aspectos más importantes en la cobertura que hacen los medios informativos en temas relacionados con la protección civil y los desastres se resaltan los siguientes:

- A través de las noticias sobre estos temas se contribuye a situar el tema en la mente (que no siempre en las agendas) de las comunidades y los líderes.
- Presentan diferentes puntos de vista sobre esos temas y no exclusivamente comunicados oficiales.

⁹⁰ *Ibid.*, pág. 176-177.

⁹¹ *Ídem.*

- A través del periodismo de investigación realizan y llevan a sus audiencias análisis relacionados con estos temas. En algunas ocasiones esto permite que los temas entren en las agendas de los gobernantes.
- En situaciones de emergencia (o de pre o post emergencia) facilitan que la información procedente de las autoridades, o de instituciones científicas, llegue al público que las necesita.
- Recogen y transmiten peticiones y reclamos de las comunidades afectadas por desastres, y facilitan que éstas lleguen a las autoridades y a un público amplio.
- Contribuyen a la reunificación de las familias y comunidades que han quedado dispersas como consecuencia de una emergencia o desastre.
- En general, la diversidad de los medios de comunicación, la incursión de los medios impresos en internet, los desarrollos tecnológicos que permiten llevarle al público los acontecimientos del mundo en tiempo real, abre un universo de posibilidades para que los medios asuman de una manera activa su papel en la gestión del riesgo.⁹²

Algunos expertos resaltan efectos negativos en la cobertura mediática relacionada con emergencias mayores o desastres; resaltan el amarillismo, la carencia de análisis sobre las causas de un fenómeno; la falta de debates sobre el tema y la consolidación de estereotipos sobre los desastres y quienes los padecen; la incapacidad de realizar comparaciones de acontecimientos ocurridos en otros lados del mundo con la realidad nacional; entre otros aspectos. No obstante el objetivo de este manual es contribuir a la formación del periodista para que éstos y otros factores sean superados de forma consecuente. No se pretende soslayar los aspectos negativos, pero se busca enfocar la mayor parte de esfuerzo en el fortalecimiento y evolución de las fortalezas y posibilidades de los medios informativos y los periodistas.

Existen entornos objetivos que propician el acceso a la información y la gestión del conocimiento, como son: el alto nivel de escolaridad alcanzado por la población, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) a gran parte del quehacer científico y académico, la amplia colaboración de medios de comunicación masiva, así como el desarrollo de diversas redes informativas.

Cuando se desconocen estos elementos, el ciclo de desarrollo de la sociedad se interrumpe. El periodista puede implementar estrategias para la gestión de la información científica y el conocimiento que permitan la preparación y capacitación de los recursos humanos. La investigación y el libre acceso a la información permiten el desarrollo de técnicas eficaces para un alertamiento temprano y la atención integral de los fenómenos perturbadores para preservar las condiciones de

⁹² ONU (2008), *op cit.*, pág. 177-178.

estabilidad de un sistema. Promover la prevención a través de los medios de comunicación propiciará la disminución de los efectos catastróficos por el impacto de fenómenos naturales y antropogénicos sobre las poblaciones, sus actividades productivas y sus bienes.

Para el comunicador social

Vale la pena hacer aquí una diferencia fundamental que muchos especialistas no contemplan en sus observaciones, la diferencia entre la labor de las *oficinas de comunicación social* y el *periodismo*. Las instituciones públicas y gubernamentales, incluso grandes empresas nacionales o transnacionales cuentan con especialistas que les permiten mantener una buena imagen y reputación.

En el caso de los organismos enfocados en la defensa o protección civil contar con oficinas de comunicación social les permitirá “planear coordinar y conducir los planes de comunicación social del sistema”⁹³ que representan.

En Estados Unidos, es fundamental contar con oficinas de prensa que manejan de forma precisa la información generada en la organización o institución. Registran declaraciones, políticas, decisiones y planes, y los entregan a la prensa, tanto en papel como por la Internet. El apoyo de estas oficinas es crucial para lograr diferentes objetivos y evitar desorden y desconcierto. Entre sus principales funciones están:

- Ayudar a que los funcionarios de gobierno y los funcionarios de prensa mediten bien lo que quieren decir y afinen su mensaje.
- Aumentar las posibilidades de que los medios comprendan correctamente la información y reducir la probabilidad de que la interpreten mal.
- Proporcionar un material que los reporteros pueden usar como referencia más tarde, al escribir sus reportajes.
- Eliminar la necesidad de responder las mismas preguntas una y otra vez, ya que ofrece con anticipación la información básica.
- Inducir a los medios a formular preguntas más reflexivas, basadas en los hechos.
- Aumentar las probabilidades de que el reportaje se publique con el énfasis que usted desea.⁹⁴

⁹³ Lavell, Allan y Franco, Eduardo (eds.) (1996), *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina*, La Red, FLACSO, ITGD-Perú, pág. 376.

⁹⁴ Gobierno de los Estados Unidos de América (2008), *Los instrumentos de la oficina de prensa*, [consultado: 14 junio 2008] <http://www.america.gov/st/freepress-spanish/2008/June/20081105173158xaanerotsac0.4354364.html>

La comunicación de una oficina de comunicación social estructura lo que desde la posición institucional se desea transmitir con el apoyo de los medios de comunicación.

Un ejemplo importante en el diseño de estrategias de comunicación social es el que ha aplicado a niveles regionales la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres con la aplicación de planes nacionales de comunicación social para la prevención y atención de desastres.

Los principales fundamentos de política de la Estrategia Andina adoptada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela se resumen en las siguientes apreciaciones:

Es esencial para la Estrategia Andina que las políticas y estrategias nacionales, territoriales y sectoriales de prevención y atención de desastres nutran los planes nacionales, territoriales y sectoriales de desarrollo y que se consideren en éstos las relaciones entre el medio ambiente y riesgos, y que se fortalezcan los sistemas de prevención y atención de desastres así como los organismos nacionales de planificación o los encargados de estos temas.

Es una herramienta fundamental de la reducción de riesgos la promoción y coordinación de las políticas y programas de investigación científica y tecnológica, la difusión de información y la socialización del conocimiento, así como la preservación y sistematización de la información científica existente y la que se ha de producir.⁹⁵

Para la Estrategia Andina es primordial que cada individuo asuma un papel activo y responsable en sus condiciones de la seguridad personal, familiar y comunitaria. En ese sentido procura brindar la información pertinente a través de los planes de comunicación concertados entre los Presidentes de las Comisiones de comunicaciones de los Comités Regionales de Defensa Civil.

La difusión de estos planes se realiza con el apoyo de los medios de comunicación masiva, son diseñados previamente y tienen la finalidad de servir como marco para establecer a su vez planes operativos particulares en cada región, aplicados a las diversas realidades culturales, sociales, geográficas y económicas de la zona, pero con un mismo objetivo, el de promover la cultura de la prevención.

Y aunque expertos afirman que los propietarios de los medios de comunicación en los países de la Sub Región Andina aún no están suficientemente sensibilizados en el tema de la prevención y atención de desastres, existe la firme creencia de que los medios de comunicación masiva han contribuido a salvar vidas por su papel orientador.⁹⁶

⁹⁵ Instituto Nacional de Defensa Civil de Perú (2006), *Plan nacional de comunicación social para la prevención y atención de desastres*, Perú, pág. 12.

⁹⁶ *Ibíd.*, pág. 19.

Estrategias de comunicación social en desastres

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, una estrategia de comunicación debe guardar coherencia con las estrategias globales de comunicación aplicadas por los gobiernos e instituciones y debe estar en correspondencia con los planes generales de gestión del riesgo que se desarrollan interinstitucionalmente.

El *diagnóstico de la situación* implica evaluar las necesidades de información y comunicación. Para esto es muy importante tener en cuenta el tipo de riesgos que pueden enfrentarse, los factores culturales, religiosos y sociales de la comunidad en riesgo o afectada, entender incluso sus percepciones, sentimientos y actitudes; también, identificar las modalidades y formas más frecuentes de recepción de la información. Es necesario detallar los medios de comunicación existentes en el territorio (radio, televisión, periódicos, revistas, etc.), los periodistas especializados en salud, así como los líderes y autoridades comunitarias, religiosas y políticas que, en alguna medida, pueden apoyar en la difusión de información con mayor grado de influencia.⁹⁷

Los objetivos del plan de comunicación social para enfrentar una emergencia o un desastre, de acuerdo con la OPS, son los siguientes:

- Apoyar la divulgación de información y el desarrollo de procesos de comunicación para disminuir los factores de riesgo psicosociales.
- Favorecer los cambios positivos de comportamiento, hábitos y actitudes de la comunidad.
- Propiciar diálogos, así como el intercambio de información e interacción entre los diferentes actores, para contribuir a reducir la tensión y la aflicción.

Los *grupos específicos* a los cuales van dirigidas las acciones están determinados según el impacto psicosocial del desastre a nivel individual, familiar o colectivo; debe tenerse especial atención con los niños y adolescentes, ancianos y mujeres. La definición de público objetivo permite delimitar el contenido, mensajes y seleccionar los canales y medios que se van a utilizar. Las *estrategias* deben ser flexibles y combinar adecuadamente los receptores y los medios de comunicación, enfatizando la importancia de las características propias de la comunidad. Existen muchas modalidades, por

⁹⁷ OPS (2005), *Guía de preparativos de salud frente a erupciones volcánicas. Módulo 5: La comunicación frente a erupciones volcánicas*, Organización Panamericana de la Salud, Quito, pág. 172.

ejemplo: comunicación interpersonal individual o grupal (grupos informativos, teatro, títeres, canciones, cuentos), y medios de comunicación masivos (televisión, radio, prensa, electrónicos.) Las estrategias de comunicación social pueden incluir procesos de comunicación educativa, movilización social, mercadeo social, abogacía, campañas y programas estructurados a corto y mediano plazo, entre otros.⁹⁸

La OMS recomienda en la práctica de la actividad comunicativa:

- Tener una actitud proactiva en la generación y difusión de la información, así como mantener una relación fluida y coordinada con los medios de comunicación. El tener acceso impedirá que los periodistas busquen información en fuentes alternativas o que hagan evaluaciones independientes.
- Ofrecer toda la información y la orientación disponibles sobre las labores de ayuda y salvamento que se estén efectuando, de manera veraz seria y transparente, que infunda calma, en especial a aquéllos que residen en las zonas afectadas. Se debe difundir información actualizada y confiable, por ejemplo, sobre heridos, fallecidos, centros de asistencia a los damnificados, acceso a servicios y programas, seguridad social, etc.
- En situaciones de crisis es fundamental ofrecer información continua a los medios y a la comunidad, aun cuando existan algunas dudas e incertidumbres. A veces, la oportunidad y la rapidez son más importantes que la exhaustividad.
- La información general debe respetar la cultura y las tradiciones de la comunidad, así como tener un abordaje humano que sensibilice al que informa y al que recibe el mensaje.
- Asesorar y recomendar a los líderes y autoridades del gobierno para que, en sus declaraciones públicas, transmitan calma para reducir el temor y la incertidumbre.
- No deben existir contradicciones en los mensajes informativos. Siempre que sea posible, debe utilizarse información escrita, tipo boletines, para las labores de divulgación y orientación que se ofrecen a la población.
- Reconocerlo cuando la información sea incierta o no esté disponible. Nunca guardar información en nombre del "interés público".
- Responder rápida, positiva y abiertamente a los cuestionamientos de los medios de comunicación y la comunidad en general. Las conferencias o las declaraciones a la prensa son instrumentos muy adecuados en caso de desastres. Antes de dirigirse a los periodistas, es importante generar un clima de sinceridad y confianza mutua, y evitar la circulación de rumores.
- Se recomienda que sólo el vocero oficial de la institución hable con los medios de comunicación. Sin embargo, si se va a abordar el tema de salud mental, es deseable que los profesionales especializados y que estén trabajando en la respuesta, puedan acompañar al vocero para informar y aclarar dudas específicas.
- Documentar y difundir las experiencias y lecciones aprendidas. Para esto es necesario garantizar el registro y archivo de documentos, imágenes y videos de las acciones desarrolladas, pues

⁹⁸ *Ibíd.*, pág. 173.

esto aportará la información necesaria para la elaboración de mensajes y la posterior evaluación de la emergencia.⁹⁹

Será fundamental que se dé cobertura no sólo a los grandes desastres, el retomar información sobre desastres menores podrá dar un panorama a la sociedad sobre lo que afecta su integridad, sus bienes e infraestructura, permitiéndoles tomar medidas correctivas que limiten las posibilidades de la ocurrencia de un desastre mayor, y aumentando las posibilidades de alcanzar un desarrollo social y económico sólido y duradero.

⁹⁹ OPS (2005), *op cit.*, pág. 178.

*Estaremos expuestos a los desastres
en el momento en que nos hayamos olvidado de ellos.*

Dr. Torahiko Terada
(1878-1935)

3. PERIODISMO Y PROTECCIÓN CIVIL

La gente necesita información, tanto como agua, alimentos o cobijo. La información puede salvar vidas.

Carlos Morales Monzón.

Niveles periodísticos en la protección civil

Los niveles periodísticos que originalmente se destacan son tres. En primer nivel se encuentra al periodismo enfocado en una audiencia más generalista; en segundo nivel se ubica el periodismo temático que va dirigido a audiencias con intereses más específicos; y por último, en tercer nivel se sitúa el periodismo especializado que va dirigido a una audiencia también especializada en determinada área temática.

En la protección civil podemos aplicar estos tres niveles de forma similar. En primer lugar el periodismo encargado en difundir información general con mensajes explicativos para la población, mensajes informativos y mensajes de alertamiento para los grupos más vulnerables:

Para la población en la etapa de prevención (el antes), se podrá tener mayores elementos para ofrecer información sobre lo que son las amenazas y las poblaciones más vulnerables a cada una de ellas, facilitando al público datos que le permitan prepararse.

Durante la emergencia (durante), el enriquecimiento documental adquirido de manera previa, también puede coadyuvar en las tareas de rescate, localización de damnificados o extraviados, localización de familiares, así como la indicación de ubicaciones de albergues y centros asistenciales.¹⁰⁰

En segundo lugar el periodismo enfocado en la generación de información para personal de protección civil; información específica para la realización y aplicación de planes y protocolos.

¹⁰⁰ Carlos Morales Monzón (2006), *Manual "Periodistas por la gestión del riesgo de desastres". Una guía para el trabajo informativo que puede salvar vidas*, Guatemala.

[...] las autoridades, que muchas veces no tienen el contacto más directo con la población como lo tienen los periodistas y buscan en la prensa la información que no pueden obtener más inmediatamente

En momentos de una emergencia, las autoridades permanecen atentas a los informes que los medios de comunicación emiten, pues de ello depende muchas veces que puedan encaminar de mejor forma sus acciones en el rumbo adecuado.¹⁰¹

Por último, en un tercer nivel se ubica el periodismo especializado dirigido a expertos enfocados en el análisis de los diferentes fenómenos y sus efectos en la población; encargados de los sistemas de alertamiento y asesores en la materia.

Características de una fuente informativa.

Una fuente informativa se caracteriza por su coherencia temática, sus fuentes, su lenguaje, incluso, por la audiencia y sus necesidades.

En muchas ocasiones son atribuidos a la IPE [Información Periodística Especializada] textos que no son especializados y aparecen como áreas especializadas un conjunto de informaciones que no reúnen los requisitos necesarios para ello. Para que se reconozca que un documento contiene IPE son necesarios varios elementos:

- Una coherencia temática: una área de contenidos periodístico especializado trata determinadas parcelas de la realidad y construye, en consecuencia, un temario coherente.
- Un tratamiento específico de la información que implica: a) construcción de textos coherentes; b) una pretendida coherencia con el segmento de la audiencia al que va dirigida (sea cual fuere el nivel de especialización), lo cual implica la adopción de códigos comunes y c) periodistas especialistas en el campo específico capaces de sistematizar la información y contextualizarla en un determinado ámbito del discurso periodístico.

Coherencia temática, correspondencia con la realidad y pertinencia teórica y metodológica son las tres notas características de todos los textos que configuran la IPE.¹⁰²

¹⁰¹ *Ibid.*, pág. 22 -23.

¹⁰² Fontcuberta, Mar de (1997), *Estudios sobre información periodística Especializada*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, España, pp. 21-22.

La configuración de la protección civil como una fuente periodística determinada requiere, de la misma forma que una fuente informativa tradicional, una delimitación que permita la distribución de contenidos atendiendo a criterios geográficos, tipos de fenómenos perturbadores y de atención prioritaria a información sobre inminentes riesgos o amenaza, principalmente.

Las características del producto periodístico

Sea cual sea el producto periodístico que se busque obtener, el comunicador debe cuidar que los datos expuestos sean preciso y verídicos, sobre todo cuando se trata de un desastre.

La escritura de un texto periodístico especializado responde a una situación comunicativa concreta, en la que el autor activa sus conocimientos teóricos y metodológicos de la rama del conocimiento o actividad profesional objeto de información. Su formación comunicológica le proporciona la base intelectual para contextualizar el asunto y tratarlo periodísticamente con profundidad, lo que exige un método de trabajo científico.¹⁰³

Siempre será fundamental proporcionar nombres completos de funcionarios, nombres completos de las poblaciones, así mismo, evitar dar datos que permitan la especulación.

Debe ponderarse la información útil y actual, pero para obtenerla por ningún motivo se debe interferir en las tareas de los cuerpos de rescate y protección civil. Un periodista o comunicador no debe entorpecer o dañar la relación con su fuente, pues podría perder un aliado vital para obtener información valiosa.

El periodista especializado

Para F. Fraser Bond el primer deber del periodismo es lograr que el público se entere de lo que ocurre y ese deber demanda objetividad completa en la presentación de las noticias. No obstante, el periodismo moderno se encarga de que, además del anuncio de los hechos, de los acontecimientos o de las teorías, el lector o el radioescucha obtenga también una explicación, antecedentes, interpretaciones y diagramas.

¹⁰³ Meneses Fernández, María Dolores (2007), "En torno al Periodismo especializado. Consensos y disensos conceptuales". Revista Análisis, núm. 35.

Es verdad que en las últimas décadas el periodismo ha evolucionado en respuesta a una sociedad creciente y demandante. Su práctica responde a la inminente segmentación de los distintos campos de la actividad humana y de la necesidad de obtener información de manera más rápida para cubrir las necesidades de determinado grupo. A este desarrollo se suma el efecto del avance tecnológico en el ámbito de la comunicación que permite el surgimiento de nuevos medios y canales informativos.

Los medios de comunicación han evolucionado, pero hay quienes cuestionan si el periodismo se ha desarrollado a la misma velocidad. El periodismo se ha convertido en una actividad casi instantánea gracias a los avances tecnológicos y las nuevas plataformas de comunicación. Aún con este desarrollo el periodismo debe conservar ciertas características las cuales le hacen conservar su perfil profesional. En ese sentido Guillermina Baena enlista una serie de características que deben identificar al periodismo del siglo XXI. El periodismo del siglo XXI tiene que:

- Usar lenguaje claro, sencillo, preciso y conciso
- Ir a los porqués de los hechos que afectan profundamente a la gente mediante datos significativos, análisis, interpretaciones.
- Utilizar las comparaciones con hechos pasados o con situaciones similares en otros lados
- Diseñar escenarios coyunturales y prospectivos.
- Ser muy breve y presentar con gran capacidad sintética lo fundamental de la información.
- Apoyarse en nuevas tecnologías.¹⁰⁴

Conservando estas características, según Guillermina Baena, un lector del siglo XXI, con muchísimo más prisa, puede enterarse de lo básico, profundizar, si desea y estar informado en menos de cinco minutos de lo que compete a sus intereses y trabajo.

Los intereses de las audiencias son diversos, pero los temas periodísticos por excelencia fueron los que se enfocaban en tópicos tan habituales como la política, economía, finanzas, salud, deportes, espectáculos, tecnología, seguridad, sociales, etcétera. La actividad periodística respondía a las necesidades de audiencias exigentes en menor grado, y se llevaba a cabo en medios limitados en cuanto a presupuesto, personal y espacio disponible para la publicación de sus contenidos. No obstante, las audiencias del siglo XXI y sus necesidades informativas propician un cambio en las

¹⁰⁴ Baena Paz, Guillermina (2008), *Comunicación para la salud en emergencias y desastres*, FCPyS-UNAM, pág. 4.

temáticas abordadas por los medios de comunicación. Guillermina Baena ya planteaba estos cambios en las temáticas e impactos de los medios de comunicación:

- Se encontrarán imbricadas las temáticas, por ejemplo de medio ambiente, ciencia, tecnología, salud, y
- Se verán con mayor claridad los impactos de la información en los aspectos económico, social, político y cultural.¹⁰⁵

Incluso otros investigadores vislumbraban este cambio en el corte temático que durante décadas se mantuvo en los medios, no obstante, pocos pudieron detectar que el propósito del periodismo iría a un nivel más allá del de sólo informar, como se puede observar en el caso del denominado *periodismo especializado*.

Francisco Esteve define el periodismo especializado “como aquella estructura informativa realizada por un experto en la que, de forma clara y fiable, analiza la realidad coyuntural de una determinada área de actualidad, profundizando en sus motivaciones y aportando posibles soluciones”.¹⁰⁶

La especialización permite un trabajo periodístico más profundo, que a diferencia del periodismo generalista presenta información detallada. Se recurre con mayor frecuencia a la realización de *periodismo de investigación* en el que el estudio de temas antes desconocidos gana terreno gracias al creciente interés de las audiencias, y en consecuencia, de los medios de comunicación.

Hoy en día el periodista responde a las nuevas necesidades informativas, al empleo de herramientas más efectivas para obtener y difundir información. Puede ser independiente o estar adscrito a una agencia o medio informativo. Mantiene su rol de intermediario, pero adquiere un grado de especialización que le permite conocer el lenguaje, la estructura, el contexto, entre otros aspectos, de un área temática específica.

Sin duda, la innovación del periodismo dicta la pauta para la formación de periodistas con un perfil acorde. Profesionales calificados con cualidades intelectuales propias de la especialización.

Los periodistas deben tener un conocimiento adecuado de lo que escriben, deben dominar los hechos importantes y los detalles de la noticia que van a redactar. Una ventaja de ese dominio es que nunca se deberá confundir oscuridad con ininteligibilidad. La oscuridad es lo que ocurre

¹⁰⁵ *Ídem*.

¹⁰⁶ Camacho Markina, Idoia (coord.) (2010), *op cit.*, pág. 13.

cuando un autor acomete un tema y sigue un método para el cual el lector no se encuentra preparado. Ininteligibilidad es lo que acontece cuando el autor se enfrenta con un tema para el cual él mismo no está suficientemente preparado.¹⁰⁷

Periodismo especializado, periodismo de investigación, periodismo científico, periodismo de crisis, o periodismo preventivo, son denominaciones empleadas para referirse a un ejercicio periodístico realizado con mayor seriedad y profundidad. Cuando se intenta demostrar que el producto periodístico que se presenta ofrece mayor rigurosidad en su realización. Pero cada una de estas calificaciones solo demuestra un ángulo diferente por el que se puede abordar estos temas, la rigurosidad y ética deben ser las mismas.

En la guía sobre *Periodismo preventivo y cobertura de situaciones de riesgo. Una guía para profesionales de prensa centrada en la gripe aviar*, publicada por la Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI) en América Latina, se expresa la diferencia en la aplicación de estos tipos de periodismo:

A menudo, la gente tiende a imaginarse que una buena cobertura, desde el punto de vista de un periodismo de calidad, debería tener un carácter científico y que tendría que ofrecer muchos datos y cifras, así como explicaciones, entre otros temas por el estilo.

En realidad, el periodismo científico, debería estar presente como un enfoque transversal, en una cobertura cuya naturaleza se vería definida por el contexto de cada país.

Existen situaciones que exigen un *periodismo preventivo*, que se practica antes de que comience la crisis. En otros casos, el que se ha de poner en práctica es el *periodismo de peligro/ crisis*, cuando surgen las primeras señales de que un fenómeno puede transformarse en un problema concreto.

Así, mientras el *periodismo preventivo* sirve para alertar y anticipar amenazas, como también para indicar medidas capaces de evitar crisis futuras o de minimizar sus impactos, el periodismo de peligro/ crisis tiene por importante misión el informar a la sociedad de una manera equilibrada, evitando sensacionalismos que pueden dar lugar a pánico.

En ambos casos, resulta fundamental una correcta utilización de información científica y un trabajo de carácter investigativo que permita profundizar sobre la información y ofrecerle al público una cobertura lo más completa posible.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Secanella, Petra María (1980), *El lid, fórmula inicial de la noticia*, Ed. ATE, Barcelona, p. 37.

¹⁰⁸ ANDI-UNICEF (2007), *Periodismo preventivo y cobertura de situaciones de riesgo. una guía para profesionales de prensa centrada en la gripe aviar*, Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia en América Latina – Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Brasil, pág. 14.

Por otro lado, la ANDI trata de exponer los principales desafíos del periodista cuando intenta, en situaciones de crisis, acercarse al ejercicio del periodismo científico. Deja en claro que “el periodismo científico no es un periodismo para los científicos, sino para los lectores comunes. Más aún que otras especialidades del periodismo, tiene la obligación de ser didáctico, principalmente en una cobertura de gran importancia”. En este sentido sugiere una serie de reglas cardinales para evitar errores y confusiones, y para producir reportajes claros y objetivos:

Entender primero para “traducírselo” a los lectores

Para ello, es importante que el propio reportero esté seguro de que ha entendido plenamente la información que se posee. Es preciso un cuidado especial en el uso de los datos y las cifras. Una coma de más o un cero de menos pueden cambiar totalmente el significado de la información. En situaciones como estas, vale la pena cotejar varias veces toda la información antes de publicarla.

Probabilidad versus verdad

La ciencia no trabaja con verdades absolutas, sino con procesos y probabilidades, que son conceptos difíciles de convertir en noticia. A los periodistas les interesa saber si habrá o no una pandemia. Por su parte, los científicos trabajan con las probabilidades mayores que cero de que tenga lugar una situación como esa. Dejar eso claro en el reportaje supone un gran desafío.

Cotejar la información técnica

¿Cómo evitar que se publique información falsa disfrazada de verdad científica? En ese caso se deben diversificar las fuentes y buscar nuevas versiones. Es importante recurrir siempre a opiniones divergentes y consultar a fuentes reconocidas en el medio académico.

Independencia en la relación con las fuentes

Los periodistas dependen de sus fuentes a la hora de obtener información e incluso primicias. Dicha relación de dependencia no debe impedir que se ejercite una visión crítica y que se busquen opiniones divergentes.¹⁰⁹

Dos ideas erradas en la práctica del periodismo, inclusive entre profesionales de la protección civil, siguen transmitiéndose de forma constante. Una de ellas es asumir que un fenómeno natural es sinónimo de desastre; y la otra es pensar que la naturaleza, por sí sola, es causante de desastres y omitir que éstos son socialmente construidos.

¹⁰⁹ *Ibid.*, pág. 15-16.

En el caso del *periodismo preventivo*, según la guía sobre *Periodismo preventivo y cobertura de situaciones de riesgo* de la ANDI, la intención del periodismo preventivo es la de ofrecerle a la opinión pública información útil a la hora de comprender el origen, el desarrollo y la conclusión de situaciones de riesgo o de crisis, desde conflictos armados a desastres ambientales. Su práctica va más allá de la simple divulgación, tiene un carácter amplio y estratégico

Según Javier Fraguas, las características del periodismo preventivo son las siguientes:

- Anticipación a los acontecimientos que pudieran desembocar en un conflicto armado, crisis institucional, social, humanitaria, de derechos humanos y/o medioambiental, y difusión de las claves que ayuden a comprender los motivos que pueden desencadenar dichas situaciones.
- Información del desarrollo de las mismas, poniendo especial atención en los esfuerzos que se estén realizando para su resolución pacífica, especialmente por los diversos actores locales, pero también por otras partes implicadas, como por mediadores externos y otros actores de relevancia en el entorno de estas situaciones. Por lo tanto se pretende equilibrar la información mayoritaria, es decir, la que resalta los esfuerzos por incrementar las crisis o conflictos, o los movimientos estratégicos por vencer en la contienda eliminando o reduciendo violentamente al contrario. Somos conscientes de que este último tipo de información a la que nos referimos debe seguir realizándose, simplemente ofrecemos otro enfoque.
- Seguimiento de los acontecimientos una vez finalizados los hechos que los desencadenaron, alertando de posibles reproducciones futuras y de las circunstancias que favorecerían dichas reproducciones, así como de los esfuerzos exitosos que desembocaron en la resolución pacífica de los hechos, aportando a través de la información elementos de análisis que puedan ser útiles para la prevención de situaciones similares.¹¹⁰

Por naturaleza el periodista está encaminado a conseguir las primicias y mostrar los hechos más relevantes e inadvertidos. Podría pensarse que dada su experiencia y el constante trabajo bajo presión el comunicador o reportero podría manejar de mejor manera el ejercicio periodístico en situaciones de crisis. No obstante, la celeridad con que se realiza el proceso de producción periodística suele dar lugar a errores en el tratamiento de la información. Es por ello que en situaciones

¹¹⁰ Fraguas, Javier Bernabé (2006), *El periodismo preventivo y los observatorios de medios*, pág. 9.

de crisis se debe tener extremo cuidado en la transmisión de las noticias, se debe equilibrar la rapidez con la calidad del trabajo periodístico. Esto permite mantener la confianza de la audiencia y reduce las probabilidades de generar confusión o pánico.

Principios éticos

Durante las últimas décadas se han desarrollado a nivel internacional estrategias enfocadas a crear conciencia en los dueños de las grandes empresas mediáticas y lograr que con su apoyo la construcción de una cultura preventiva ante los desastres sea una realidad. Sin duda, los cambios son lentos y los frutos se van dando poco a poco.

Las respuestas en su mayoría han sido de los medios independientes y denominados “alternativos”, pequeños medios quienes viven de cerca la severidad de los fenómenos perturbadores en sus comunidades.

De forma ideal uno de los objetivos de los medios de comunicación deber ser el de coadyuvar en el cumplimiento de derechos como son el acceso a la información pública; contribuir a la igualdad real de oportunidades para mujeres y hombres; disminuir las conductas de prácticas y conductas discriminatorias; y aun cuando las circunstancias sean adversas, proteger los derechos de los niños, adolescentes y grupos vulnerables. Todo esto sin dejar de lado valores como la veracidad y la objetividad.

Para Carlos Morales Monzón, los periodistas que piensan que su trabajo se debe limitar a informar lo que las fuentes nos trasladan deben cambiar esa perspectiva. Y es que si no se está capacitado en el tema, y se puede transmitir información desde diferentes enfoques, la tarea de informar sobre los eventos puede dificultarse y propiciar que se difunda información inapropiada.¹¹¹

El código de la Comunidad Europea dice que “toda acción periodística debe estar dirigida al bien espiritual, social, intelectual y moral de la comunidad” y La Federación Latinoamericana de Prensa (Felpa) proclama que “la información, concebida como bien social, concierne a toda la sociedad. El periodismo debe ser un servicio de intereses colectivos, con servicios eminentemente sociales dirigidos al desarrollo integral del individuo y de la sociedad”.¹¹²

¹¹¹ Carlos Morales Monzón (2006), *op cit.*, pág. 24.

¹¹² *Ídem.*

La *actualidad*, la *novedad* y la *importancia* son características importantes de un hecho noticioso, no obstante, existen medios que favorecen el *sensacionalismo* en sus productos periodísticos deliberadamente. De acuerdo con Inñaki Orbe, los medios suelen justificar la muestra de noticias relacionadas con el dolor apelando al carácter preventivo y pedagógico de la información. Afirma que su difusión "alerta" a la sociedad sobre cierto tipo de prácticas peligrosas contribuye a evitar que la población asuma riesgos innecesarios e incurra en errores irreparables.¹¹³ Pero, de acuerdo con Orbe, esta práctica puede ser antiética y pierden su verdadero objetivo. En este mismo tenor Cristina López Mañero afirma que:

si bien es cierto que las tragedias y situaciones de dolor tienen interés informativo, para que efectivamente puedan informar dichos asuntos han de pertenecer al ámbito público o comunitario y tanto el mensaje resultante como el proceso de su elaboración tienen que estar coordinados con los otros derechos humanos; en estos casos, especialmente, con los de los dolientes que tienen derecho a que se respete su sufrimiento, su intimidad y su dignidad.¹¹⁴

Partiendo de estas observaciones es importante resaltar que los principios éticos han sido un tema que también se ha considerado en el análisis del papel de los medios de comunicación en la cobertura de situaciones de desastres. La UNESCO, estableció por primera vez en 1983 una serie de principios que deberían inspirar el ejercicio de los medios a nivel internacional.¹¹⁵ Contemplando no solo sus derechos, sino también sus obligaciones en el ejercicio profesional.

Los principios fundamentales son los siguientes:

- I. El derecho de la gente a la información veraz
- II. La dedicación del periodista a la realidad objetiva
- III. La Responsabilidad Social del Periodista
- IV. La Integridad Profesional del Periodista.
- V. Acceso público y Participación
- VI. Respeto a la intimidad y a la dignidad humana
- VII. Respeto por el interés público.
- VIII. Respeto por los valores universales y la diversidad de culturas
- IX. Eliminación de la guerra y de otros grandes males que enfrenta la humanidad
- X. Promoción de un nuevo orden de información y de comunicación mundial

¹¹³ Orbe, Inñaki (2012), *Emergencias y medios de comunicación*, Arkaute Akademia, Gobierno el País Vasco, pág. 8.

¹¹⁴ López Mareño Cristina (1998), *Información y dolor. Una perspectiva ética*, Eunsa, Navarra; citada en Orbe, Inñaki (2012), *op cit.*, pág. 8.

¹¹⁵ UNESCO (2011), *Manual de gestión de riesgos de desastre para comunicadores sociales*, Perú, págs. 28-29.

En su mayoría, los medios de comunicación serios se rigen por códigos éticos que dan cuenta de su responsabilidad profesional. “Bajo la óptica de la ética profesional los procesos de información y comunicación en situaciones de emergencia tienen como fin último velar por la protección y asistencia de las personas afectadas, los bienes y el medio ambiente, sin dejar de lado la prioridad al respeto de los derechos universales, tanto de las personas como de los periodistas”.¹¹⁶

La *British Broadcasting Corporation* (BBC) en sus Directrices editoriales indica cuáles son los valores y criterios que deben regir sus productos periodísticos, en el caso de situaciones de *sufri-miento e infortunio*, indica que “siempre se debe compaginar el interés público en una información completa, exacta y precisa con la necesidad de ser compasivos y evitar cualquier invasión injustificada de la intimidad al informar sobre accidentes, desastres, disturbios o guerras”.¹¹⁷

El ejercicio periodístico en zonas afectadas

La actividad periodística conlleva, como todas las actividades profesionales, ciertos inconvenientes o riesgos. Es verdad que como seres humanos algunos periodistas son más resistentes al enfrentarse con situaciones de crisis y su manejo del estrés es más efectivo. No obstante, hay quienes son más vulnerables al enfrentarse con estas situaciones y su salud mental o emocional puede verse afectada.

En la actualidad hombres y mujeres pueden ejercer el periodismo con una perspectiva cada vez más igualitaria. Ofreciendo un sello particular en su forma de ejercer el periodismo. Ambos se enfrentan en este ejercicio a riesgos en la misma medida. Por ser hombre un periodista no estará exento de daños emocionales y por ser mujer una periodista no estará a salvo de agresiones; hombres y mujeres en esta tarea estarán expuestos a enfermedades, accidentes, actos de violencia, agotamiento ocasionado por el trabajo continuo, zozobra emocional y baja autoestima. Es preciso recalcar que el profesional del periodismo deberá ser siempre responsable de su seguridad e integridad física y emocional.

¹¹⁶ *Ibid.*, pág. 30.

¹¹⁷ BBC (2007), *Directrices editoriales. Valores y criterios de la BBC*, British Broadcasting Corporation y BBC Editorial Policy, España, pág. 64.

La seguridad física y psicológica del periodista

Llegar a una zona de desastre, enfrentarse con la muerte, la destrucción y la desesperación de personas que han perdido su patrimonio puede ser una experiencia que afecte el temple de un periodista inexperto. Podría asegurarse que un ambiente así podría afectar también a un periodista con amplia experiencia si en ese momento no cuenta con un total equilibrio emocional.

El periodista no debe soslayar su seguridad personal. Encontrarse en un entorno inmediato seguro es fundamental para cumplir de forma adecuada y rápida con su trabajo.

Apoyo emocional para el periodista

Indiscutiblemente después de una situación de emergencia o desastres existen repercusiones en la población directamente afectada, en quien pudo observar el fenómeno a través de los medios y en el personal operativo que atendió la contingencia. Afectaciones tanto a nivel de comportamiento individual como colectivo. Pero también el periodista puede sufrir trastornos relacionados con su labor.

El centro de investigación y apoyo emocional para periodistas “Resiliencia”, publicó en Colombia en el año 2006 un *Manual para el apoyo emocional del periodista* como respuesta a una problemática poco apreciada y que parece inevitable dada la naturaleza del ejercicio periodístico, en el que sus profesionales se ven expuestos constantemente al dolor o son víctima de experiencias traumáticas. Anteriormente esta organización contaba con un programa en el que el periodista recibía de manera gratuita atención terapéutica personalizada. No obstante, era fundamental contar con un documento que pudiera estar al alcance de todos y no solo del periodista colombiano.

Este documento expresa que la capacidad para enfrentar un evento desestabilizador esporádico resulta insuficiente cuando el estado de incertidumbre, inseguridad o malestar se convierte en parte de nuestras vidas; cuando no podemos sustraernos fácilmente de éste o cuando la intensidad del suceso es tan grande que nos encontramos sin recursos personales para enfrentarlo. Explica que para prevenir que el trauma limite la calidad del trabajo del periodista y deteriore su vida personal, es de vital importancia proteger la estabilidad emocional.

También en situaciones de desastre el periodista está expuesto a sucesos estresantes y suele presenciar hechos dolorosos, por lo que la exposición constante a estas experiencias puede causar un efecto nocivo que no sólo afectan al periodista, sino también a la sociedad. En el *Manual para el apoyo emocional del periodista* se recalca que la convivencia con el estrés propio o el ajeno, no puede tratarse trivialmente.

Cubrir historias sórdidas o violentas puede producir reacciones que duran semanas, meses o años. Estas reacciones incluyen memorias aterradoras y sentimientos desagradables que invaden al periodista de manera permanente. Amigos, familiares y colegas de la persona que sufre el episodio pueden considerar que estas reacciones lo están afectando más tiempo del normal o del necesario para dejar atrás la mala experiencia. Algunos de los desórdenes emocionales que puede desarrollar el periodista son el desorden de estrés postraumático, desorden de estrés agudo, depresión crónica y traumatización vicaria.¹¹⁸

¿Transmitir o no desde el lugar de los hechos?

Cuando un reportero o corresponsal narra un suceso transmite no solo con sus palabras, también con su imagen. Se convierte no sólo en el vocero, sino en el ejemplo a seguir. El deseo de transmitir la noticia desde el lugar de los hechos es algo inevitable en la labor de un periodista. Pero muchas veces puede ser una acción osada y precipitada que tenga consecuencias negativas.

Existen evidencias, relacionadas principalmente con corresponsales ubicados en zonas de guerra o conflictos armados, que demuestran que no siempre estar más cerca del conflicto permite tener una mejor nota o una mejor grabación. Algunos periodistas suelen tomar riesgos innecesarios en su trabajo.

¿Vale la pena morir por cualquier historia o imagen? Las mejores historias e imágenes adquieren valor solamente cuando son vistas o leídas. Un periodista asesinado o herido no puede escribir o procesar una imagen. Un periodista vivo es infinitamente más efectivo que uno muerto. Y como nadie puede eliminar todos los peligros de la profesión, los reporteros pueden anticipar los peligros, reducir los riesgos y realizar un cubrimiento de manera segura.¹¹⁹

¹¹⁸ Chinchilla y de Murillo, Marta (2006), *Manual para el apoyo emocional del periodista*, Universidad Sergio Arboleda, Colombia, pág. 10-11.

¹¹⁹ IFJ (2012), *Manual de protección para periodistas*, Federación Internacional de Periodismo, <http://www.ifj.org/assets/docs/060/058/9728f3c-2a0903a.pdf> [04:02 p.m. 21/03/2012]

Los periodistas tienen la total responsabilidad sobre cómo quieren realizar su ejercicio profesional. Pueden correr o no riesgos relacionados con su integridad física y emocional. Tienen la responsabilidad de propiciar las mejores condiciones laborales para ellos y sus colaboradores para minimizar en lo posible situaciones de riesgo que les provoquen inestabilidad emocional, lesiones físicas, incluso la muerte.

El trabajo del periodista consiste en narrar, no convertirse en una historia. Un periodista que se arriesga innecesariamente, no se está comportando de manera profesional.¹²⁰

La labor periodística debe ser analítica, cuando ocurre una catástrofe puede sin duda brindar un contenido verás y objetivo proporcionando la contextualización de los hechos. Su labor puede encaminarse también a la búsqueda de las causas de dicho acontecimiento y las responsabilidades implícitas, éstas han de suponer parte muy fundamental de hecho noticioso.

¿Qué riesgos debe evitar un periodista en zonas de desastre?

Los riesgos más obvios para los periodistas se presentan durante el cubrimiento de una guerra, cuando trabajan cerca de armas, bombas, minas, cohetes y artillería. Sin embargo, los entornos hostiles también existen fuera de los campos de batalla.

Los riesgos físicos potenciales para los reporteros, probablemente son más grandes cuando cubren protestas y disturbios civiles que cuando cubren una guerra entre ejércitos regulares o irregulares. Un periodista que trabaja lejos de su sala de redacción sin el apoyo habitual, también estará expuesto a los siguientes riesgos:

- Enfermedad
- Accidentes de tránsito u otras eventualidades
- Violencia, ataques contra los medios (entornos hostiles)
- Cansancio
- Angustia emocional y moral baja

Es mayor la cantidad de periodistas afectados por enfermedades o accidentes de tránsito que aquellos asesinados o heridos en guerra. Un periodista enfermo de fiebre o intoxicado por alimentos, no puede trabajar. Se deben tener en cuenta todos los riesgos, aunque algunos no parezcan tan evidentes como los inherentes a un campo de batalla. La violencia a menudo proviene de direcciones inesperadas: una protesta se puede tornar violenta, o miembros de una manifestación, agredidos, desahogan su frustración contra los trabajadores de medios.

¹²⁰ *Ídem.*

El reportero necesita estar mental y físicamente preparado y equipado de manera apropiada. La idea es que identifique los riesgos, tome las precauciones necesarias para tener el mayor control posible sobre la situación, y no deje todo en manos de la casualidad.¹²¹

¿Qué previsiones debe tomar el periodista ante un fenómeno perturbador?

Es claro que para hacer más llamativo su trabajo el periodista intentará ir en busca de información objetiva a través del acercamiento directo. Si esto es inevitable, deberá siempre tomar previsiones.

Ante la inminente ocurrencia de un fenómeno que pueda afectar a una comunidad o a un grupo de personas, los comunicadores e informadores deberán siempre realizar un trabajo de investigación intensivo antes de llegar al lugar de los hechos. Es muy provechoso adquirir una comprensión básica del entorno al que están a punto de llegar: el nivel posible de afectación, sobre su ubicación, rutas de acceso y vías de comunicación; aspectos relevantes sobre su cultura y forma de organización; entre otros datos indispensables. Estos antecedentes son importantes para definir cómo realizará su trabajo y si es factible llegar al lugar del acontecimiento.

- a) Asegúrese de estar físicamente capacitado para realizar la tarea
- b) Mejore sus conocimientos sobre la situación local
- c) Conozca sus derechos (como periodista)
- d) Protección social (en caso de requerir atención médica)
- e) Aprenda acerca de los riesgos de enfermedad
- f) Aclare las líneas de comunicación con su sala de redacción
- g) Lleve el equipo adecuado
- h) Prepare su vehículo
- i) El vestuario correcto¹²²

Los medios de comunicación y su función educativa

Para un gran número de estudiosos es evidente que los medios de información o comunicación han desarrollado una función educativa importante. Si bien esta función está alejada de la educación formal es posible observar la transmisión de valores y parte de la herencia moral de una sociedad,

¹²¹ IFJ (2012), *op cit.*, pág. 9.

¹²² *Ídem.*

así como la transferencia de información sobre la aplicación de las normas políticas, económicas, legales, religiosas y sociales, entre otros aspectos culturales.

Para Vicente Romano, investigador de la Universidad de Sevilla, el objetivo fundamental de la comunicación de masas, es decir, de los medios informativos o de comunicación, es fortalecer la comprensión entre los seres humanos para la cooperación, el desarrollo del conocimiento, el empleo y modificación de la naturaleza con el fin de garantizar su existencia y su desarrollo físico y espiritual.¹²³ No obstante, el desarrollo integral del ser humano puede lograrse sin condicionar la modificación de la naturaleza y su entorno. El calentamiento global y el cambio climático son ejemplos reales de las consecuencias que conlleva la inconsciente e inmoderada transformación de la naturaleza.

Por otro lado, Romano afirma que los medios fortalecen el desarrollo del conocimiento y la comprensión entre los seres humanos. Asevera que el conocimiento puede ser comunicable, público, útil y capaz de traducirse en acción satisfactoria.

El rasgo educativo de los medios de comunicación radica en su capacidad de informar. Sean McBride dentro del proceso comunicativo define *educación* como la transmisión de conocimiento a fin de promover el desarrollo intelectual, la formación del carácter y la adquisición de habilidades durante toda la vida; y precisa la *información* (o informar) como recopilar, almacenar, procesar y difundir noticias, hechos y opiniones que se requieren para llegar a un entendimiento de las situaciones individuales, comunitarias, nacionales e internacionales, a fin de tomar en consecuencia decisiones apropiadas.¹²⁴

McBride contempla también dentro del proceso de la comunicación la *socialización*, la *motivación*, la *discusión*, el *avance cultural*, el *entretenimiento* y la *integración*, por lo que el tipo de contenido y valores que transmiten los medios deben ir en consecuencia con la formación y generación del conocimiento en los individuos y su visión de la realidad.

En una situación de emergencia o desastre la información es la materia prima más preciada e importante, aquello que todos buscan y necesitan para tomar decisiones, para ganar o perder visibilidad y credibilidad y sobre todo, para poder brindar una respuesta oportuna, rápida y adecuada a las personas afectadas por un desastre o emergencia.

¹²³ Romano, Vicente (2003), "Educación ciudadana y Medios de comunicación", en THEORIA. Proyecto crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, España, pág. 9.

¹²⁴ McBride, Sean, *et alt.* (1993), *Un solo mundo, múltiples voces*, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 36.

La información es esencial en el proceso de evaluación de daños y necesidades, facilita la coordinación y la toma de decisiones en situaciones de emergencia, influye y condiciona poderosamente las decisiones para movilizar recursos nacionales e internacionales y a su vez, posibilita el análisis, la evaluación y la búsqueda de lecciones aprendidas.¹²⁵

Oportunidades de los medios informativos:

- Difundir información contextualizada sobre los riesgos posibles.
- Promover la participación de expertos en la descripción de los fenómenos perturbadores y sus efectos.
- la producción y circulación oportuna y transparente de información para generar confianza y credibilidad.
- Transmitir datos, cifras, informes y análisis de la situación o recomendaciones que permitan orientar el trabajo y acciones de la población, de autoridades nacionales, organismos internacionales, organizaciones de acción humanitaria, entre otros.
- (Información científica, técnica y operativa que sirva tanto a los tomadores de decisiones como a la población afectada).
- Contribuir a la comprensión de los factores y procesos generadores del riesgo y desastres.
- Aumentar el análisis crítico de diferentes experiencias, locales, nacionales e internacionales.
- Colaborar en el conocimiento del Sistema Nacional de Protección Civil y los sistemas estatales y locales; los planes de protección civil
- Promover campañas mediáticas, informativas y de alertamiento temprano.
- Favorecer la especialización gradual de comunicadores y periodistas en temas ambientales y gestión del riesgo.
- Coadyuvar en el fortalecimiento del amplio acceso a la información como un derecho humano.
- Motivar a los medios informativos a elaborar y poner en marcha sus propios programas internos de protección civil para reducir su vulnerabilidad frente a amenazas y garantizar la seguridad de sus colaboradores y la continuidad de sus operaciones en caso de emergencias o desastres.

¹²⁵ OPS (2009), *Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres. Guía para equipos de respuesta*, Organización Panamericana de la Salud, Panamá, pág. 13.

No es adecuado dar el mismo tratamiento a toda la información que se considera de importancia periodística. Un método generalista propicia moldear la información a necesidades establecidas por los mismos medios informativos de acuerdo con las audiencias.

Los medios y las estrategias informativas:

Estas estrategias deben tener como objetivo central orientar, sensibilizar y desarrollar las capacidades de los individuos, los grupos sociales, comunidades, y a las autoridades, para superar la vulnerabilidad generando una actitud proactiva. Implementar estrategias informativas constantes puede conducir a la construcción de una agenda informativa más responsable y una sociedad que demande con mayor interés una visión completa de los peligros que rodean a una comunidad.

- Transmisión radiofónica o televisiva de mensajes a través de spots, cápsulas informativas, reportajes, entrevistas, artículos y notas informativas.
- Campañas de difusión
- Comunicados en internet (mensajes directos a los funcionarios específicos, altos ejecutivos y sector empresarial).
- Para algunos medios alternativos se consideran las visitas puerta a puerta y el perifoneo por las comunidades y zonas de trabajo

Es preciso destacar que no se trata tan solo de llenar a las personas de información y motivarlas a adoptar cuidados rigurosos en sus hogares, sino también de animarlos a participar activamente en sus comunidades y centros de trabajo. El periodista o comunicador debe tener claridad sobre el impacto que desea causar con el mensaje que transmitirá y las consecuencias de éste por un canal determinado.

En muchos casos es preferible planear y estructurar la estrategia comunicativa que emplearemos. Se deberá fijar objetivos concretos considerando las características de la audiencia y sus necesidades de comunicación. Se ha podido observar que una de las principales dificultades que presenta la sociedad civil son los bajos niveles educativos, por lo que una campaña informativa deberá centrarse en lograr que los miembros de cierta comunidad reciban la información adecuada para comprender e identificar la vulnerabilidad o riesgo que es latente, así como las medidas preventivas.

Protocolos para el manejo de la información en emergencias y desastres.

De forma general se puede decir que el manejo de la información contempla el diseño de objetivos enfocados al uso adecuado de ésta, establecer cómo se obtendrá y clasificará, el empleo de una metodología, así como un análisis de las fuentes seleccionadas. Esto deberá contemplar también el medio para transmitir dicha información, el tiempo o espacio disponibles para el diseño de la estrategia informativa y la duración o espacio con el que se contará.

Estar informado permite al ser humano actuar con seguridad y determinación. Promover el desarrollo de una cultura preventiva en la sociedad mexicana es un reto que tiene como objetivo mejorar la gestión del riesgo en las comunidades más vulnerables de país.

Las estrategias informativas y los protocolos de comunicación son procedimientos que forman parte de los planes nacionales, regionales y locales para la gestión del riesgo. Tienen por objeto organizar el manejo de la información y regular las relaciones entre los medios de comunicación y las autoridades responsables de manejar las emergencias y desastres en un territorio. Los objetivos principales de estos protocolos son los siguientes:

- Establecer procedimientos que garanticen la coordinación en la generación y difusión de información por parte de las instituciones encargadas de la prevención preparación para atender emergencias y desastres. Particularmente en situaciones de crisis.
- Garantizar la unidad, la coherencia, la calidad, la veracidad y claridad en la transmisión de la información que entreguen las instituciones, preferiblemente a través de un vocero autorizado.
- Establecer los procedimientos que deben seguirse para verificar y unificar la información que trascienda a los medios y al público.
- Garantizar el acceso oportuno de los medios de comunicación y del público a las fuentes autorizadas.
- Garantizar que las instrucciones que se transmitan a las comunidades afectadas o a terceros interesados sean las más adecuadas y que correspondan a los planes que adelantan las instituciones. Así mismo, garantizar que esa información cumpla los requisitos de *oportunidad, cantidad, accesibilidad, precisión, claridad, pertinencia cultural, autoridad y credibilidad*, lo que determina que la información sea útil.
- Establecer los canales, medios y procedimientos que garanticen que las instituciones reciban y tengan en cuenta la información generada por la comunidad afectada y por otros públicos interesados, y que esa información pueda trascender al público una vez verificada.

- Definir los funcionamientos de los requisitos y procedimientos establecidos en el respectivo protocolo.¹²⁶

Pautas claves para la gestión de la información:

- La comunicación y la gestión de la información no deben ser acciones aisladas sino parte de un proceso planificado de diseño y ejecución, vinculado a los planes y estrategias impulsados por las autoridades nacionales en estas situaciones.
- Además de cualificación y formación especializada, se requiere por parte del equipo actitud y comportamiento proactivo, transparente y participativo.
- La gestión de la información y la comunicación son eficientes si son transversales a todos los procesos de respuesta a un desastre. Es decir, deben ser parte de todas las actividades que desarrollan los expertos y las organizaciones que trabajan en desastres.
- Es muy importante que todos los miembros del Equipo de Respuesta trabajen coordinadamente. De esta manera, los comunicadores entenderán mejor el alcance y dinámica del desastre y los expertos en salud utilizarán la comunicación para mejorar el proceso de toma de decisiones y brindar una mejor respuesta.¹²⁷

Las estrategias gubernamentales son imprescindibles, no obstante es fundamental complementarlas con los esfuerzos de los medios de comunicación particulares, pues cuentan con amplio alcance social. La combinación de los medios impresos, radiofónicos, televisivos, multimedia y vía internet, espacios propagandísticos o publicitarios en lugares públicos y en transportes colectivos, entre otros, propiciará que los mensajes informativos, preventivos o de alertamiento, lleguen a la sociedad por diferentes frentes teniendo un menor grado de desinformación.

Perfil de los especialistas en gestión de la información y comunicación

- Facilitar el diálogo entre diferentes actores.
- Producir, analizar y sistematizar información con habilidad.
- Promover y estimular trabajo en equipo y en ambientes multiculturales.
- Capacidad para trabajar bajo presión.
- Habilidad para tomar decisiones.

¹²⁶ ONU (2008). *La gestión de riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas locales*, EIRD, IDRC, CRDI, ONU, pág. 180.

¹²⁷ OPS (2009), *op cit.*, pág. 18.

- Capacidad para manejar situaciones políticamente sensibles.
- Tener excelentes capacidades de comunicación, tanto oral como escrita.
- Elaborar e implementar estrategias y recursos de comunicación que respondan a las necesidades y demandas de los actores clave.
- Diseñar, ejecutar y evaluar planes de comunicación.
- Manejar equipos y programas informáticos.
- Manejar con fluidez idiomas, al menos español e inglés.¹²⁸

Los mensajes según las etapas de la emergencia

ETAPA	CARACTERÍSTICAS DEL MENSAJE
Antes de una emergencia o desastre	<p>El mensaje debe poner el énfasis en la prevención y la comprensión de las posibles consecuencias del evento.</p> <p>Debe exponer qué tipo de desastres podría ocurrir, cuál podría ser su impacto y qué acciones se pueden tomar para reducir su riesgo.</p> <p>La transmisión periódica de y sistemática de la información mejorará la comprensión y apropiación del mensaje.</p>
Durante una emergencia o desastre	<p>Durante y después del desastre los mensajes a la población deben presentar y distinguir los elementos tranquilizadores y de seguridad de la situación, siempre enfocados a la reducción de ansiedad y pánico.</p> <p>En todo momento el enfoque de los mensajes debe ser el de preservar la vida y proteger la salud.</p>
Después de una emergencia o desastre	<p>Inmediatamente después de la contingencia se debe brindar información sobre las áreas afectadas y los servicios de apoyo a la población.</p> <p>Se debe informar sobre el estado y las condiciones de acceso a los servicios agua, electricidad y salud.</p> <p>Es una prioridad que las personas afectadas tengan acceso a información sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de desaparecidos y estado de los heridos. • Recomendaciones prácticas para proteger la salud. • Servicios de ayuda psicosocial. • Reglas de convivencia y tolerancia en los albergues. • Restablecimiento de los servicios de salud. • Las organizaciones que brindan apoyo y sus mecanismos de ayuda.

Cuadro elaborado con información de OPS (2009), *Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres. Guía para equipos de respuesta*, pág. 88-89.

¹²⁸ *Ibíd.*, pág. 19.

Los mensajes dirigidos a las poblaciones afectadas por un desastre o emergencia tienen como objetivo educar, salvar vidas y reducir los riesgos, ya que la mayoría de los problemas de salud presentes en desastres originados por amenazas naturales (terremotos, huracanes, inundaciones, emergencias volcánicas, etc.) son predecibles y se repiten en cada evento, de tal forma, que muchos mensajes y materiales de difusión pueden y deben prepararse por anticipado.

En general estos mensajes deben ser simples, oportunos, relevantes, creíbles y concisos. Los que están dirigidos a la protección o promoción de la salud ante situaciones de emergencia también deben ayudar a las personas a hacerse responsables por su propia salud, a crear mecanismos que apoyen la asistencia y a transformar la respuesta negativa en una respuesta positiva.¹²⁹

Consejos prácticos para manejar mitos y rumores

Un rumor es una información incierta que no puede verificarse, pero que por diversas razones resulta verosímil. Tenga en cuenta que los desastres suelen relacionarse con mitos originados en las tradiciones culturales, familiares y locales y que terminan confundiendo con la realidad al tener un intenso grado de propagación persona a persona.

Cuanto mayor sea la incertidumbre o la ausencia de información, mayores serán las probabilidades de que los rumores se expandan. La mejor manera de manejarlos es identificarlos con anticipación y una vez conocidos, neutralizarlos con mensajes claros, emitidos a tiempo y con transparencia; respaldados con evidencias sólidas y declaraciones de expertos.¹³⁰

Mitos y realidades de los desastres

El desarrollo del conocimiento científico y social ha permitido romper con creencias y paradigmas arraigados en el imaginario de las sociedades. Uno de ellos tiene que ver con la creencia de que los fenómenos perturbadores que ocasionaban grandes cataclismos respondían a la acción y capricho de un ser divino o sobrenatural. Muchos mitos como éste han quedado atrás, pero existen aún creencias inexactas que continúan difundiéndose continuamente como mensajes indiscutibles. Según la Organización Panamericana de la Salud, algunas de estas aseveraciones son las siguientes:

Los desastres impactan indiscriminadamente.

¹²⁹ *Ibíd.*, pág. 88.

¹³⁰ *Ibíd.*, pág. 104.

Mensaje correcto: Los desastres golpean con más fuerza a los grupos más vulnerables, los pobres y de manera especial a las mujeres, niños, ancianos y personas con capacidades reducidas.

La vida cotidiana vuelve a la normalidad en pocas semanas.

Mensaje correcto: Los efectos de un desastre pueden extenderse por largo tiempo. Los países o comunidades afectados consumen gran parte de sus recursos económicos y financieros en la fase inmediatamente posterior al impacto. Los programas de respuesta más eficientes planifican sus operaciones teniendo en cuenta que el interés internacional va disminuyendo cuando las necesidades y la escasez se tornan más urgentes.

Los albergues son el mejor lugar para las familias afectadas.

Mensaje correcto: Esta debe ser la última alternativa. Hoy muchas agencias compran materiales, herramientas y artículos de construcción para recuperar las viviendas con fondos que antes se destinaban a la adquisición de tiendas de campaña. Los albergues son la peor opción para la salud mental de las personas afectadas.

La población afectada es incapaz de asumir la responsabilidad de su propia supervivencia.

Mensaje correcto: Contrario a lo que se piensa, muchas personas renuevan su fortaleza durante una emergencia. Ese es el caso de miles de voluntarios que espontáneamente se unen para continuar con la búsqueda de víctimas cuando las esperanzas ya se han perdido.

Los desastres sacan a relucir lo peor del comportamiento humano como saqueos y amotinamientos.

Mensaje correcto: Aunque existen casos aislados de comportamiento antisocial, la mayor parte de las personas responden espontánea y generosamente. En las comunidades afectadas por una emergencia suelen ser los mismos vecinos quienes primero socorren a las personas afectadas.

Los problemas psicosociales en los desastres son poco frecuentes y su impacto es reducido.

Mensaje correcto: Los desastres y emergencias afectan tanto la salud física como mental de las personas. La atención psicosocial es cada vez más una prioridad, especialmente entre la población más damnificada o afectada. Esto incluye al personal de rescate y asistencia, así como sus familiares y los familiares de los afectados.

Las epidemias y plagas son inevitables después de un desastre.

Mensaje correcto: Ni las epidemias ocurren espontáneamente ni los cadáveres conllevan a epidemias después de un desastre. La clave para prevenir cualquier enfermedad es mejorar las condiciones sanitarias y educar a la comunidad para que tenga adecuadas prácticas de higiene.

Siempre se necesita ropa para las víctimas de los desastres.

Mensaje correcto: La ropa usada que se envía suele ser inadecuada o culturalmente rechazada y aunque los damnificados la reciban, no la usan. En ocasiones, la población dona prendas deterioradas o incluso rotas. Entregarlas en esas condiciones va contra la dignidad de las personas afectadas. Siempre que se pueda, es mejor realizar donaciones de dinero para que se realicen compras locales.

La ayuda alimentaria siempre es necesaria.

Mensaje correcto: Los desastres por amenaza natural raramente afectan el acceso a alimentos. La entrega masiva de comida es una tarea cada vez menos frecuente en la respuesta humanitaria. Cuando se dañan las cosechas la respuesta puede incluir planes de recuperación de medios de vida, mediante la entrega de semillas, herramientas o insumos agrícolas que reactiven la producción.¹³¹

¹³¹ *Ibíd.*, pág. 140.

FUENTES CONSULTADAS

MANUAL PARA PERIODISTAS EN EL CONTEXTO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

1. ANDI-UNICEF (2007), *Periodismo preventivo y cobertura de situaciones de riesgo. una guía para profesionales de prensa centrada en la gripe aviar*, Agencia de Noticias por los Derechos de la Infancia en América Latina – Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Brasil.
2. Avilés Fabila, René (1980), *La incómoda frontera entre el periodismo y la literatura*, Ed. Fontamara. UAM-X, México.
3. Baena Paz, Guillermina (2005), *Seguridad humana*, Metadata, México.
4. Baena Paz, Guillermina (2008), *Comunicación para la salud en emergencias y desastres*, FCPyS-UNAM, México.
5. BBC (2007), *Directrices editoriales. Valores y criterios de la BBC*, British Broadcasting Corporation y BBC Editorial Policy, España.
6. Bello Gutiérrez, Cruz Álvarez, *et al.*, (2004), *Medicina de desastres*, Editorial Ciencias Médicas, Cuba.
7. Camacho Markina, Idoia (coord.) (2010), *La especialización en el periodismo. Formarse para informar*, Comunicación Social, España.
8. Cardona A. Omar Darío (2003), *La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo*, Centro de Estudios sobre desastres y riesgo (CEDERI), Universidad de los Andes, Colombia.
9. Carlos Morales Monzón (2006), *Manual "Periodistas por la gestión del riesgo de desastres". Una guía para el trabajo informativo que puede salvar vidas*, Guatemala.
10. CENAPRED (2001), *Diagnóstico de Peligros e Identificación de Riesgos de Desastres en México*, Secretaría de Gobernación, México.
11. Chinchilla y de Murillo, Marta (2006), *Manual para el apoyo emocional del periodista*, Universidad Sergio Arboleda, Colombia.
12. Cortinas de Nava, Juárez Pérez, *et al.* (1994), *Prevención y preparación de la respuesta en caso de accidentes químicos en México y en el mundo*, Instituto Nacional de Ecología, México.
13. *Diccionario de la Real Academia Española* (2015).
14. EIRD/ONU (2004), *Vivir con el riesgo: Informe mundial sobre iniciativas para la reducción de desastres*.
15. Elms D. F. (1992), "Risk Assessment", *Engineering Safety*, D. Blockley, (Ed), MacGraw-Hill, London.

16. FAO (2015), *El trabajo de la FAO sobre el Cambio Climático. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático 2015*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
17. Fernández Pereira, Juan Pablo (2005), *Seguridad Humana*, Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
18. Fontcuberta, Mar de (1997), *Estudios sobre información periodística Especializada*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, España.
19. Fraguas, Javier Bernabé (2006), *El periodismo preventivo y los observatorios de medios*.
20. Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012), México.
21. Gobierno de la República, Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018), México.
22. Gobierno de la República, *Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018*, México.
23. Gobierno de los Estados Unidos de América (2008), *Los instrumentos de la oficina de prensa*, [consultado: 14 junio 2008] <http://www.america.gov/st/freepress-spanish/2008/June/20081105173158xaanerotsac0.4354364.html>
24. Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Lucha Contra la Pobreza (2006), *Guía básica sobre cambio climático y cooperación para el desarrollo*, Fundación IPADE, Cataluña, España..
25. IFJ (2012), *Manual de protección para periodistas*, Federación Internacional de Periodismo, <http://www.ifj.org/assets/docs/060/058/9728f3c-2a0903a.pdf> [04:02 p.m. 21/03/2012]
26. INGEGI (1990), *Datos básicos sobre la geografía de México*, México.
27. Instituto Nacional de Defensa Civil de Perú (2006), *Plan nacional de comunicación social para la prevención y atención de desastres*,
28. ITDG (2008), *Enfoque de la gestión de riesgos de desastres - Soluciones Prácticas*.
29. Lavell, Allan (2003), *La gestión local del riesgo*, CEPREDENAC – PNUD,
30. Lavell, Allan y E. Francisco (1996), *Estado, sociedad y la gestión de desastres en América Latina: en búsqueda del paradigma perdido*, La Red, ITDG, Perú.
31. Lavell, Allan y Franco, Eduardo (eds.) (1996), *Estado, sociedad y gestión de los desastres en América Latina*, La Red, FLACSO, ITGD-Perú.
32. *Ley General de Protección Civil (LGPC)*, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de junio de 2014.
33. López Mareño Cristina (1998), *Información y dolor. Una perspectiva ética*, Eunsa, Navarra.
34. McBride, Sean, *et al.* (1993), *Un solo mundo, múltiples voces*, Fondo de Cultura Económica, México.
35. Meneses Fernández, María Dolores (2007), “En torno al Periodismo especializado. Consensos y disensos conceptuales”. *Revista Análisis*, núm. 35.
36. Nicholas Stern citado en Rodríguez Becerra, Manuel y Mance, Henry (2009), *Cambio climático: lo que está en juego*, Foro Nacional Ambiental, Colombia.

37. ONU (1992), *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*.
38. ONU (2008), *La gestión de riesgo de desastres hoy. Contextos globales, herramientas locales*, EIRD, IDRC, CRDI.
39. ONU (2015a), *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*.
40. ONU (2015b), *Temas mundiales, Cambio climático*, Portal web de la Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/globalissues/climatechange/> [Consultado en diciembre de 2015].
41. OPS (2005), *Guía de preparativos de salud frente a erupciones volcánicas. Módulo 5: La comunicación frente a erupciones volcánicas*, Organización Panamericana de la Salud, Quito.
42. OPS (2009), *Gestión de la información y comunicación en emergencias y desastres. Guía para equipos de respuesta*, Organización Panamericana de la Salud, Panamá.
43. Orbe, Iñaki (2012), *Emergencias y medios de comunicación*, Arkaute Akademia, Gobierno el País Vasco.
44. Pérez de Tudela, César Augusto (1994), *La información en las catástrofes*, MAPFRE.
45. Pucci, Francisco (2004), *Aprendizaje organizacional y formación profesional para la gestión del riesgo*, Cinterfor, Montevideo.
46. Rivas Troitiño, José Manuel (1995), "Desinformación: revisión de su significado. Del engaño a la falta de rigor", *Estudios sobre el lenguaje periodístico*, Universidad Complutense de Madrid.
47. Rivera, A. (2008), "El periodista ante el Protocolo de Kyoto" en Cerrillo, Antonio (Coord.), *El periodismo ambiental*, Fundación Gas Natural, Barcelona.
48. Rodríguez Becerra, Manuel y Mance, Henry (2009), *Cambio climático: lo que está en juego*, Foro Nacional Ambiental, Colombia.
49. Romano, Vicente (2003), "Educación ciudadana y Medios de comunicación", en THEORIA. Proyecto crítico de Ciencias Sociales, Universidad Complutense de Madrid, España.
50. Salazar Vindas, Sandra, *et al.*, (2002), *Guía de comunicación y gestión de riesgo para periodistas y comunicadores*. INETER, Nicaragua.
51. Sánchez Pérez, Tomás A. (2009), *La información sobre amenazas y riesgos en el contexto de la protección civil, aportaciones del Centro Nacional de Prevención de Desastres*, Dirección de Difusión del CENARPED, México.
52. Secanella, Petra María (1980), *El lid, fórmula inicial de la noticia*, Ed. ATE, Barcelona.
53. SEGOB (1986), *Bases para el establecimiento del Sistema Nacional de Protección Civil*, Comisión Nacional de Reconstrucción, Secretaría de Gobernación, México.
54. SEGOB (2006), *Manual de organización y operación del Sistema Nacional de Protección Civil*, Secretaría de Gobernación, México.
55. UNESCO (2011), *Manual de gestión de riesgos de desastre para comunicadores sociales*, Perú.
56. UN-HÁBITAT (), *Gestión comunitaria de riesgos. Ciudades para la vida*.
57. UNICEF (2007), *El comunicador frente a la gestión del riesgo a desastres*, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Guatemala.

58. Vaux T. (2005), *¿Datos o diálogo? El papel de la información en casos de desastre*, en: *Informe Mundial sobre Desastres* (resumen), Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra.
59. Vergara, Josep M. *et al.* (2009), *El cambio climático: análisis y política económica. Una introducción*, La Caixa, Barcelona.
60. Wilches Chaux, Gustavo, (1998), *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo. Mecánico y soldador o Yo voy a correr el riesgo*, IT Perú y LA RED, Delta S. C., Ecuador.

REFLEXIONES FINALES

Es importante reiterar que en esta investigación se planteó como objetivo central de un manual el de orientar e introducir al individuo principiante o poco familiarizado con un área del conocimiento, facilitando información básica referente al tema. En el diseño de un manual la parte metodológica es fundamental, su construcción dependerá de una fase de investigación exploratoria y de diagnóstico que permitirán detectar las necesidades específicas para la integración del documento requerido. Por ello la elaboración o actualización de cualquier manual requiere la aplicación de una metodología que permita obtener información completa y oportuna, evitando crear confusión en la interpretación del contenido.

En esta investigación me enfrenté a la revisión e integración de información dispersa y mal referida en las obras consultadas. No debemos soslayar el problema, cada vez más frecuente, del plagio del trabajo intelectual. Sin duda una de mis recomendaciones más serias es exponer cada idea o dato referido señalando la fuente de la cual fue retomado, procurando en todo momento dar el crédito al autor o institución pertinente.

Realizar una investigación ética y profesional debe ser siempre el eje que oriente la realización e implementación de un proyecto. Es por ello que debe encargarse la realización de estos documentos a un especialista comprometido puede ocasionar malgastar recursos, obtener documentos mal elaborados y poco eficientes. Por otro lado, cuando un manual no es correctamente elaborado, puede requerir actualización constante por lo que pierden vigencia rápidamente.

He propuesto una definición de *manual* que orientará la propuesta de una estrategia para la elaboración de este tipo de documentos, haciendo más clara su composición y el camino a seguir para su elaboración.

Ha sido fundamental proponer una estructura y ofrecer la descripción de cada uno de los elementos identificados la misma, esto con el fin de que el interesado al consultar mi investigación

pueda tener una idea inmediata de los elementos y su función dentro de la estructura del manual. Por supuesto, debe quedar claro que no es preciso que un manual contenga cada uno de estos elementos, cada quien podrá retomar los elementos pertinentes, e integrar otros que hasta este momento no se hayan contemplado.

La elaboración de este tipo de instrumentos especializados es una actividad necesaria que contribuye al fortalecimiento de las organizaciones y de la actividad individual en el ámbito profesional, laborando bajo presión y con altos niveles de estrés, pues su empleo garantiza que los diferentes niveles de competencia no afecten la congruencia y coordinación de las acciones manteniendo su calidad y efectividad requeridas.

Hay que destacar que el empleo de estos documentos como instrumento de capacitación es fundamental al permitir emplear menos tiempo en la inducción y proporcionar información básica de forma accesible, pues se considera herramientas fundamentales para evitar confusiones y el uso de información de forma errónea.

Un manual bien diseñado deberá ser una herramienta que facilite el desempeño y ejercicio de actividades especializadas en torno a principios como la objetividad, veracidad, igualdad y transparencia. Mérito que sin duda logrará la profesionalización de las actividades y con ello una mejor gestión de la información y desempeño de los profesionales.

Como se mencionó en los apartados anteriores, no hay estructura ni un formato específico para un manual. Pero para el diseño de un manual especializado la propuesta metodológica presentada en esta investigación contribuye a que el tema al cual esté orientada su elaboración sea delimitado y situado adecuadamente.

No se busca proponer una receta, simplemente proponer un marco teórico de referencia, y una estrategia base de la cual se podrá partir en la elaboración de un manual especializado, o algún otro documento de características similares, garantizando calidad, precisión, solidez teórica y argumentativa. Esta propuesta ofrece una herramienta que tiene por objetivo contribuir a la difusión de criterios básicos que permitan al investigador concebir y materializar el proyecto para la elaboración de un manual de forma apropiada.

ANEXO 1

RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO SOBRE MEDIOS INFORMATIVOS Y PROTECCIÓN CIVIL

Entre junio y septiembre del 2014 se realizó una actualización del *Diagnóstico sobre medios informativos y protección civil* realizado en 2010 en el CENAPRED, en esta ocasión se aplicaron 49 cuestionarios a funcionarios pertenecientes a unidades de protección civil en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), consultores independientes especializados, investigadores, comunicólogos y periodistas, entre otros profesionales; todos ellos con amplia experiencia en el trato con medios informativos, comunicación social y la cobertura y manejo de información de temas relacionados con protección civil y seguridad. El objetivo fue realizar una evaluación acerca de los medios informativos y la cobertura de temas relacionados con protección civil. Los puntos que se reproducen en el siguiente informe representan la opinión predominante en cada una de las preguntas específicas que se hizo a los encuestados.

Resultados del análisis de resultados:

- Producir una noticia en los medios pueden tener un efecto significativo en la audiencia. Los periodistas deben decidir cuáles constituyen las historias informativas más atrayentes basándose en su juicio profesional. En los medios se lucha, día a día, por encontrar espacio para publicar información noticiosa; se compite con la publicidad, la propaganda y los programas de entretenimiento. Es por ello que el tiempo y el intercambio de mensajes están capitalizados por la empresa informativa, la información adquiere así un valor mercantil y es dirigida por grandes grupos comunicativo, lo que ocasiona que mucha información no sea tomada en cuenta, ese es el caso de la información preventiva.
- En el caso de la información relacionada con la ocurrencia de fenómenos perturbadores, desastres y protección civil, un número importante de los entrevistados observan que actualmente los medios informativos realizan coberturas más amplias sobre temas relacionados con la ocurrencia de algún tipo de fenómeno perturbador: huracanes, sismos, inundaciones, deslaves y sequías, principalmente, son temas de notas y reportajes cortos que forman parte en la agenda mediática, ya acontecido el fenómeno, y no previamente con información preventiva.
- De acuerdo con los datos arrojados en el sondeo, la cantidad de información que se genera en los medios es considerable, sin embargo, los mensajes que llegan a los receptores no siempre

los orientan sobre qué hacer en estas situaciones; estos refieren información general, repetitiva e insuficiente.

- Las investigaciones que se realizan son menos precisas ya que se desconoce las características principales de los fenómenos. No existe un **acercamiento previo** a fuentes especializadas como pueden ser investigadores, especialistas, y documentos o reportes científicos. Así mismo, existe un desconocimiento acerca de la estructura del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y la legislación correspondiente (Marco Legal, Organización y funcionamiento, Instrumentos de financiamiento, Autoridades responsables, Planes, programas y subprogramas).
- El conocimiento básico de estos temas y mecanismos le permitirá dar información oportuna que permita prevenir desastres; además, lograr exclusivas, ubicar hechos noticiosos de gran importancia y trascendencia. Sin ambigüedad, confusión o errores.
- Los expertos en comunicación también tienen el desafío de mostrar cómo la comunicación y la gestión de la información contribuyen a una respuesta más eficiente y oportuna y por tanto, a salvar vidas, a disminuir el impacto de las emergencias y desastres y mejorar la calidad de vida de las personas afectadas. Son elementos clave para movilizar recursos, motivar acciones de solidaridad y apoyo.
- Otra de las observaciones hechas en los cuestionarios considera que no existe un lenguaje en común entre medios informativos, autoridades y especialistas en estos temas. Se parte de bases conceptuales diferentes. El investigador hace poco esfuerzo por comunicar de forma accesible la información que posee, y el periodista generalista evita información compleja sobre algunos temas.
- Se debe propiciar que la información en situaciones de emergencia o desastre que surge de múltiples fuentes, pueda servir tanto a los tomadores de decisiones, como a la población afectada o a la comunidad internacional que apoya las labores de respuesta.
- En su mayoría, la atención de los medios se sitúa en la región central del país, y sólo durante situaciones extraordinarias es dirigida a otras áreas. En pocas ocasiones los productos periodísticos brindan información concreta acerca de las acciones estructuradas para la atención de emergencia y fenómenos estacionales que inciden en determinadas zonas, las cuales son afectadas considerablemente año con año por algún tipo de fenómeno.
- Se debe fomentar la gestión de la información antes de la ocurrencia de un desastre. Elaborar análisis y colaborar en la elaboración de propuestas de proyectos y otros documentos informativos. Coordinar las acciones de divulgación y distribución oportuna y eficiente de la información en todas las regiones del país, en las diferentes épocas del año y conforme a la ocurrencia de los diferentes fenómenos perturbadores.

- La información contempla datos posteriores a la ocurrencia de algún desastre, principalmente relacionados con la actuación de las autoridades, los daños y desgracias. Sin embargo, es importante recalcar la importancia de contar con información previa, ya que la información que se genera en los medios permite tomar decisiones ante determinadas situaciones, así como para brindar una respuesta rápida y adecuada a las comunidades antes del impacto de un fenómeno perturbador, si es posible; o en su caso, responder y atender eficazmente a las comunidades afectadas por un fenómeno.
- La información es esencial en el proceso de evaluación de daños y necesidades, ya que facilita la organización y la toma de decisiones en situaciones de emergencia. En una emergencia la producción y circulación oportuna y transparente de información contribuye a generar confianza y seguridad en la población.
- Durante las emergencias o desastres la abundancia y complejidad de flujos informativos que se reciben en forma constante requiere de una sistematización, por lo que la especialización periodística permitirá ordenar los distintos contenidos informativos proporcionando una síntesis integral y puntual. Es por ello que se debe fomentar un periodismo especializado.
- Un periodismo especializado permite una estructura informativa que se acerca a las audiencias productos periodísticos menos parciales al unificar distintas especializaciones. El tratamiento específico de la información implica uso de fuentes especializadas, atender las necesidades de un segmento de población interesado en determinado tema; adopción de códigos y lenguajes comunes; el periodista especializado en determinada área es capaz de sistematizar la información y contextualizarla en un determinado ámbito del discurso periodístico.
- El periodista especializado puede adelantarse al acontecer noticioso a partir del análisis; profundiza en los procedimientos y estudia el problema
- La habilidad de los periodistas y de los camarógrafos cubriendo eventos relacionados con protección civil puede influenciar enormemente la apreciación de un fenómeno o un desastre, así como la percepción de la audiencia.
- Los receptores están sobresaturados de información. Se trata de unos contenidos informativos susceptibles de ser contaminados, por eso la labor del periodista es importante. Es la única persona capaz de manejar todos esos datos y convertirlos en información útil mediante la verificación, la selección, ordenación y presentación de esos datos.
- Fernández del Moral afirma que la “estructura informativa que analiza la realidad de un área determinada de la actualidad a través de las distintas especialidades del saber, profundiza en sus motivaciones, la coloca en un contexto amplio que ofrezca una visión global al destinatario y elabora un mensaje periodístico que acomode el código al nivel propio de la audiencia atendiendo a sus intereses y necesidades”.

- Es responsabilidad de las autoridades evaluar la habilidad de los medios ante la cobertura de estos efectos, solicitar corrección de datos o réplica ante información errónea y falsa, esto con el fin de lograr una cobertura de calidad.
- Es necesario involucrar a periodistas en ejercicio y a editores y productores de televisión en el desarrollo de variables que serán utilizadas para medir la objetividad de los medios. Así mismo, estos profesionales podrán ayudar a elaborar productos que apoyen en la difusión y adopción de medidas preventivas y efectivas ante posibles desastres.
- Dado que la cobertura por parte de los medios de información ayuda a definir las posturas de autoridades y sociedad civil ante determinados fenómenos y desastres, es preciso que estos tomen medidas para evitar la exageración y priorizar en la información fidedigna y útil.
- Promover reuniones que incrementen el conocimiento y valoración de trabajo tanto de autoridades, sociedad civil y medios informativos.
- El periodista no siempre puede estar en el lugar exacto donde se desarrollan los acontecimientos, no obstante, conocer el tema permitirá explicar y analizar la ocurrencia de un fenómeno.

FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

1. Avilés Fabila, René (1980), *La incómoda frontera entre el periodismo y la literatura*, Ed. Fontamara. UAM-X, México.
2. Diamond, Susan Z. (1983), *Cómo preparar manuales administrativos*. Nueva Editorial Interamericana, México.
3. Dieterich, Heinz (1996), *Nueva guía para la investigación científica*, Editorial Planeta, México.
4. Dirección General de Bibliotecas (1993), *Guía para elaborar manuales de procedimientos*, UNAM, México.
5. Duhalt, Krauss. Manuel (1990), *Los manuales de procedimientos en las oficinas públicas*, FCA- UNAM, México.
6. Edo, Concha (2009), *Periodismo informativo e interpretativo*, 2a Ed. Comunicación Social. Ediciones y publicaciones, España.
7. Esquivel Hernández, José Luis (1997), *Periodismo noticioso en diez lecciones*, Universidad Autónoma de Nuevo León, México.
8. Franklin Fincowsky, Enrique Benjamín (2004), *Organización de empresas. Análisis, diseño y estructura*, Mc Graw Hill, México.
9. Gómez Ceja, Guillermo (1997), *Sistemas administrativos*, Mc Graw Hill, México.
10. Gómez, Marcelo M. (2006), *Introducción a la metodología de la investigación científica*, Editorial Brujas, Argentina.
11. González Monroy, Héctor (s/a), *Manuales Administrativos*, Universidad Abierta, México.
12. González Zepeda, Oscar (s/a), *Procedimientos administrativos*, Universidad Abierta, México.
13. Grande Esteba y Abascal Fernández (2011), *Fundamentos y técnicas de investigación comercial*, ESIC EDITORIAL, Madrid.

14. Heinemann, Klaus (2003), *Introducción a la metodología de la investigación empírica en las ciencias del deporte*, Ed. Paidotribo, Barcelona.
15. Heinemann, Klaus (2003), *Introducción a la metodología de la investigación empírica en las ciencias del deporte*, Ed. Paidotribo, Barcelona.
16. Hernández Juárez, Jorge M. (s/a), *Manuales Administrativos*, Universidad Abierta, México.
17. Hernández Orozco, Carlos (2007), *Análisis administrativos. Técnicas y métodos*, EUNED, Costra Rica.
18. Icart Isern, María Teresa (2006), *Elaboración y representación de un proyecto de investigación y una tesina*, Edicions Universitat Barcelona, España.
19. Lamata, Fernando, *et al.* (1998), *Manual de Administración y gestión sanitaria*, Ed. Díaz de Santos, Madrid.
20. Leñero, Vicente y Carlos Marín (1986), *Manual de Periodismo*, Grijalbo, México.
21. López y Quezada, Rigoberto (2013), *Periodismo especializado ¿Cómo obtienen los reporteros la información?*, UNAM, México.
22. Medina Sangrador, Valentín Gregorio (2009), *El uso del procedimiento del Taller como instrumento para la elaboración de manuales de organización en el sector público*, Tesina, Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPyS-UNAM, México.
23. Mercado, Salvador (2002), *Administración aplicada: teoría y práctica*, Limusa, México.
24. Muiños, René (1999), *Producción y edición de textos didácticos*,
25. Ortegón, Edgar (2005), *Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública*, CEPAL-ONU, Chile.
26. Ortiz Uribe, Frida Gisela (2004), *Diccionario de metodología de la investigación científica*, entrada para “Marco histórico”, Limusa, México.
27. Pedroza Escandón y Sulser Valdés (2005), *La promoción internacional para productos y servicios*, ISEF, México.
28. Polo Pujadas, Magda (2007), *Creación y gestión de proyectos editoriales*, Universidad de Castilla-Universidad de Cantabria-Edicions UIB.
29. Quiroga Leos, Gustavo (1994), *Organización y métodos en la Administración Pública*, Trillas, México.
30. Quiroz, Ma. Esthela (2003), *Hacia una didáctica de la investigación*, Ediciones Castillo.
31. Reyes Ponce, Agustín (2008), *Administración moderna*, Editorial Limusa, México.

32. Rodríguez Moguel, Ernesto A. (2005), *Metodología de la investigación*, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, México.
33. Rodríguez Valencia, Joaquín (1993), *Cómo elaborar y usar los manuales administrativos*, Ed. ECASA. México.
34. Rojas Soriano, Raúl (2002), *Investigación social: teoría y praxis*, Plaza y Valdés, México.
35. Senlle, Andrés (2000), *ISO 9000 en empresas de servicios*. 2a Ed. Gestión, Barcelona.
36. Tamayo y Tamayo, Mario (2004), *El proceso de la investigación científica*, Limusa, México.
37. Vera Morales, Enrique (2015), *Apuntes para la elaboración de un artículo científico*, FCPyS-UNAM, México.
38. Zapata, Oscar A. (2005), *La aventura del pensamiento crítico. Herramientas para elaborar tesis de investigaciones socioeducativas*. Editorial Pax, México.
39. Zavala Alonso, Rafael (2009), *Factores bibliotecológicos que intervienen en la elaboración de los manuales de procedimientos en las bibliotecas universitarias*, FFyL-UNAM.
40. Zavala Ruíz, Roberto (2008), *El libro y sus orillas*, 8ª ed, DGPYGE-UNAM, México.

FUENTES DE INTERNET

1. Administradores mexicanos (s/a), [en línea], [fecha de consulta: 12 de septiembre 2014], disponible en internet: <http://www.ceavirtual.ceuniversidad.com/material/5/admon1/5311.pdf>
2. Álvarez de Toledo, Ma. Luisa (2011), "Principales estilos de citas bibliográficas", en *Infobiblio.es*, [en línea], [fecha de consulta: 24 de noviembre de 2014], disponible en internet: <http://www.infobiblio.es/principales-estilos-de-citas-bibliogr%C3%A1ficas>
3. Arévalo Barea, Arturo Raúl (2013), "Cómo hacer un trabajo de investigación", en *Revista Médica La Paz*, vol. 19, núm. 1, La Paz, Bolivia, [en línea], [fecha de consulta: 22 de noviembre de 2014], disponible en internet: http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S172689582013000100012&script=sci_arttext
4. Bonfanti, Celestino (1982) "Profesionalismo" en *Revista Aibda*, Asociación Interamericana de bibliotecarios y documentalistas Agrícolas, vol. 1, núm. 1, enero-junio, [en línea], [fecha de consulta: 22 de enero 2015], disponible en internet: <https://books.google.com.mx/books?id=Xt3pQu9cRrIC&pg=PA32&dq=%22Profesion>

5. Centro editorial y de redacción de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (1982), *Glosario de términos administrativos*, México, [en línea], [fecha de consulta: 18 de abril 2014], disponible en internet: <http://es.scribd.com/doc/63894359/720/COORDINACION-GENERAL-DE-ESTUDIOS-ADMINISTRATIVOS>

6. Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2013), *Lineamientos para la elaboración y control de documentos de los sistemas de Gestión del DNP.*, Bogotá, [en línea], [fecha de consulta: 21 de febrero de 2014], disponible en internet: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/DNP/DSL01%20Lineamientos%20para%20la%20elaboracion%20y%20control%20doc%20SGPu.pdf>

7. Diccionario de la lengua española (DRAE) (2014), Real Academia Española, 23ª ed, Madrid, [en línea], [fecha de consulta: 12 de octubre de 2014] <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae#sthash.Urz6YQza.dpuf>

8. Edukanda, el repositorio web de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo de la Junta de Andalucía, [en línea], [fecha de consulta: 17 de agosto de 2014], disponible en internet:

9. González Zepeda, Oscar (s/a), *Procesos administrativos*, Universidad Abierta, México, [en línea], [fecha de consulta: 18 de agosto de 2014], disponible en internet: <http://referencias111.wikispaces.com/file/view/procesosadmon.pdf>

10. Gregory, Alyssa (2010), "7 Tips for Writing an Effective Instruction Manual", en *Business & Marketing* [en línea], [fecha de consulta: 22 de octubre 2014], disponible en internet: <http://www.sitepoint.com/7-tips-for-writing-an-effective-instruction-manual/>

11. Hernández, Jorge M. (2001), *Manuales administrativos*, consultado en el portal de la Universidad Abierta de San Luis Potosí, [en línea], [fecha de consulta: 12 de diciembre 2009], disponible en internet: <http://www.universidadabierta.edu.mx/SerEst/AdEmpresas/Administracion%201V/HernandezJuarezJorge.htm>

12. *How to Create a User Manual*, [en línea], [fecha de consulta: 23 de enero 2015], disponible en internet: <http://www.wikihow.com/Create-a-User-Manual>

13. Joaquín Rodríguez Valencia, ficha de socio consultada en el portal de la Asociación Iberoamericana de Escritores de Administración [en línea], [fecha de consulta: 12 de septiembre 2014], disponible en internet: <http://iberoamericanaescritores.com/imgs/joaquinrodriguezvalencia.pdf>

14. *Manual de procedimientos. Unidad Administrativa*, de la Oficina del C. Gobernador del Estado de Veracruz, enero de 2010, [en línea], [fecha de consulta: 25 de enero 2015], disponible en internet: <http://www.veracruz.gob.mx/oficinadelgobernador/files/2011/09/MPA.pdf>

15. Müller Delgado, Martha Virginia (2000), *Guía para la elaboración de tesis y consultorio gramatical*, Universidad de Costa Rica, San José, [en línea], [fecha de consulta: 22 de enero 2015], disponible en internet: http://books.google.com.mx/books?id=Y8xuOpGL-doC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=

16. Normas APA 2014, [en línea], [fecha de consulta: 24 de enero 2015], disponible en internet: <http://normasapa.com/>
17. Organización Internacional de Normalización (1997), "Información y documentación - Referencias bibliográficas. Parte 2: Documentos electrónicos y sus partes", en *Norma ISO 690-2*, [en línea], [fecha de consulta: 24 de noviembre de 2014], disponible en internet: <http://biblioteca.ucv.cl/site/servicios/documentos/ISO690-2.pdf?cp=5>
18. “Obtiene profesor de la UNAM *Doctorado Honoris Causa*”, Boletín UNAM-DGCS-122, publicado: 06:00 hrs. 01 de Marzo de 2007, Dirección General de Comunicación Social de la UNAM, [en línea] [fecha de consulta: 22 de octubre de 2014], disponible en internet: http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2007/2007_122.html
19. Perea Nicolás, Sandra (2010), *Diseño y elaboración de manuales especializados para la impartición de cursos en la Industria Minera*, Universidad Tecnológica de la Sierra Hidalguense, Gobierno del Estado de Hidalgo, México. [en línea], [fecha de consulta: 26 de enero de 2014], disponible en internet: <http://www.utsh.edu.mx/pdf/SandraPereaNicolas.pdf>
20. “Quick Reference Guides: Short and Sweet Documentation”, en *I’d Rather Be Writing*, [en línea], [fecha de consulta: 21 de enero de 2015], disponible en internet: <http://idratherbewriting.com/2009/04/10/quick-reference-guides-short-and-sweet-documentation/#sthash.poPw3Nol.dpuf>
21. Unión Nacional de Gobiernos Locales (2010), *Guía Metodología para el diseño de manuales descriptivos de puestos municipales*, Costa Rica, [en línea] [fecha de consulta: 19 de marzo de 2014], disponible en internet: http://www.ungl.or.cr/programacam/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=44
22. Vargas Leyva, María Ruth (s/a), *Taller de investigación I*, Maestría en Ingeniería Industrial, Instituto Tecnológico de Tijuana, [en línea], [fecha de consulta: 21 de enero de 2015], disponible en internet: <https://sites.google.com/site/maestriaitallerdeinvestigacion/unidad-2-aparato-critico/2-1-elementos>

SITIOS WEB

1. Agencia Nacional ISBN México, web: <http://www.indautor.gob.mx/isbn/>
2. Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR), web: www.indautor.gob.mx/

Estrategia para la elaboración de un manual especializado
Propuesta de manual para periodistas en el contexto de la protección civil en México,
se terminó de imprimir el 17 de marzo de 2017, en
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, Ciudad de México.
En su composición se empleó la familia tipográfica Garamond y Times New Roman.
El tiraje consta de 10 ejemplares impresos en papel bond de 70 gramos.
Diseño y cuidado de la edición: Jenny Lira Muñoz.