

115
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

COMUNICACION SOCIAL:
UNA EXPERIENCIA PRACTICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA COMUNICACION

P R E S E N T A :

JORGE PARRA HERNANDEZ



MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

Al capitán del barco, mi padre, Félix Parra: ejemplo de una vida de esfuerzo constante, disciplina, superación y un cariño sin límites a su familia.

A su compañera, mi madre, Guadalupe Hernández, por el don de la vida y su convivencia cotidiana.

A mis hermanos Nicolás, Abraham, Eduardo que espero cumplan las metas trazadas con sus esposas e hijos.

A mis tíos, Javier, Luisa, Margarita y María, porque con ustedes he aprendido que lo más bello y profundo que tengo en mi vida es la familia.

A mis abuelos, Carmen y Josefina, que son ejemplo de vida.

A la familia Medrano Hernández por ese amor filial que hemos estrechado.

A mi tío Felipe por su apoyo.

A la memoria de mi abuelo Juan.

A mi gran amigo de generación, Felipe, cuya amistad cumple 17 años.

A Samuel, con respeto, a su obra como investigador.

Con admiración al profesor Roberto Fernández Iglesias por su labor académica e intelectual.

Con cariño y agradecimiento al Dr. Enrique Canudas Sandoval por la formación brindada en la carrera y su apoyo en el campo profesional.

CONTENIDO

	PÁGINA
INTRODUCCIÓN	4
CAP. 1. COMUNICACIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1 Normatividad y comunicación en la administración pública	8
1.2 Comunicación, administración y relaciones humanas	13
CAP. 2. GERENCIA PÚBLICA Y DIRECCIONES DE COMUNICACIÓN SOCIAL	
2.1 Información y gerencia pública	17
2.2 Oficinas de prensa en la administración pública	27
2.3 Direcciones generales de comunicación social	35
CAP. 3. COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA SAGAR	
3.1 Universo de trabajo de la SAGAR	41
3.2 Atribuciones de la SAGAR	53
3.3 Atribuciones de la DGCS	54
3.3.1 Estructura y normatividad de la DGCS	55
3.3.1.1 Secretaría Técnica	58
3.3.1.2 Dirección de Área de Información y Prensa	60
3.3.1.3 Dirección de Área Administrativa	61
3.3.1.4 Dirección de Área de Difusión (DAD)	62
3.4 Programa de trabajo de la DAD	62
3.4.1 Programa de trabajo del Departamento de Publicaciones y Ediciones	67
3.4.2 Programa de trabajo del Departamento de Producción Audiovisual	72
3.4.3 Programa de trabajo del Departamento de Exposiciones	74
3.4.4 Programa de trabajo del Departamento de Impresión y Diseño Gráfico	76
3.5 Un día en la Dirección de Comunicación Social de la SAGAR	77
CONCLUSIONES	81
BIBLIOGRAFÍA	83

INTRODUCCIÓN

En esta investigación se plantea el problema de la relación entre el gobierno mexicano y la información. En este proceso las diferentes unidades del gobierno han ido creando históricamente estructuras de gerencia pública donde a su vez se crean productos por los cuales se transmite la comunicación oficial. Ejemplos de esas estructuras son las oficinas de prensa o las direcciones generales de comunicación social. Las formas que han ido adoptando estas estructuras obedecen a una normalidad apegada a la Constitución. Esta historia, estas formas y estas estructuras son el objeto de estudio de este trabajo.

Se parte de la idea de que una tesis de licenciatura debe cumplir como requisito ineludible hacer una buena descripción del problema planteado; la pretensión de este trabajo va más allá: explicar la problemática de la gerencia pública y la comunicación interna y externa, y después, plantear un programa de trabajo para una dirección de difusión, dentro de la estructura de la Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural.

El problema que se plantea es el del proceso social en el que el gobierno mexicano asume la política de crear y mantener una imagen favorable al proyecto institucional mediante el incremento de la credibilidad y la legitimidad a fin de provocar reacciones sociales de cooperación y solidaridad entre sectores. Y es a través del uso de la propaganda política, de la tentativa de ejercer influencia en la opinión pública, como el gobierno logra sus propósitos en materia de consenso. Junto con las unidades que el gobierno ha ido desarrollando históricamente y los productos oficiales por los que la información se transmite, no se debe olvidar el papel de los medios de comunicación masiva.

En el primer capítulo de este trabajo se emprende una investigación de tipo explicativo que facilitará el entendimiento de los capítulos posteriores. En él se abordan dos asuntos generales:

El primer apartado se dedica a analizar cómo se ha resuelto en México el difícil problema de normar las formas de comunicación e información desde la administración pública. Se describen leyes y normas en que se apoya el gobierno para operar en esta materia. Se explica el funcionamiento organizado y jerarquizado del sistema de comuni-

cación oficial y cuáles y cómo son las dependencias que se habilitan para ejercer en los diferentes niveles de comunicación. Esto conlleva a contemplar cómo un Estado moderno debe manejar con inteligencia la comunicación y las relaciones humanas.

En el apartado dos de este mismo capítulo se hace una referencia de la importancia que adquiere la comunicación en toda relación humana y su relevancia en la cotidianidad de la vida laboral.

En el segundo capítulo se hace una relación entre la importancia de la gerencia pública y el uso que en ella se le da a las direcciones generales de comunicación social (DGCS).

Para apearse al método científico debemos “partir de la observación sistemática de los fenómenos en cuestión”¹. La forma que adopta este análisis en las ciencias sociales está ineludiblemente ligada a la observación de los acontecimientos y procesos históricos. Así pues los conceptos administración pública, gerencia pública, sistemas administrativos de información, oficinas de prensa, direcciones generales de comunicación social, medios de comunicación, van tomando su contenido en ese devenir histórico.

Los conceptos antes mencionados se irán definiendo dentro de su propio contexto, pero, como por sí mismos no explican la realidad de nuestro objeto de estudio, es preciso dividirlos en categorías particulares de análisis que permitan identificar sus elementos y relaciones, abstraerlos y darles sentido.

Ahora bien, las categorías de análisis que se manejarán son análisis histórico, objetivos y propósitos, marco jurídico, localización orgánica e identificación funcional. Observando estas categorías se llegará en el capítulo siguiente a una propuesta de trabajo ligada a una realidad concreta, donde se concentran los resultados en una propuesta que sigue el esquema teórico de análisis presentado en este segundo capítulo.

- a) En análisis histórico se contienen de modo sucinto antecedentes históricos del sector gubernamental pero, sobre todo, el análisis de las entidades al servicio de la comunicación social.
- b) En objetivos y propósitos se contempla el fin y la razón de ser de las direcciones

¹ Raúl Rojas Soriano, *Guía para realizar investigaciones sociales*, pp. 64-65.

generales de comunicación social y su apego a las disposiciones en materia de comunicación del gobierno federal.

- c) Por marco jurídico se entienden las atribuciones de las dependencias indicadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las funciones de las direcciones de comunicación social presentadas en el reglamento interior y el postulado específico que da legalidad a las formas específicas de difusión.
- d) Localización orgánica describe en el contexto del sistema administrativo de la Secretaría en cuestión el organigrama formal y real de la Dirección General de Comunicación Social y las áreas que la componen, poniendo énfasis en la Dirección de Área de Difusión de la que se presentará una propuesta para su funcionamiento práctico.
- e) Identificación funcional contiene el desarrollo del proceso de producción de los diferentes instrumentos de la comunicación: boletines, mensajes en medios de comunicación, trípticos, exposiciones o cualquier otro medio de difusión.

Por último, en el capítulo tercero se emprende un ejercicio en el que se ponen en práctica la experiencia y la teoría para presentar una propuesta de trabajo. En ésta, la intención es analizar las consideraciones que intervienen para planear el trabajo en una de las Direcciones de Área, pertenecientes a la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

1. COMUNICACIÓN SOCIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Normatividad y comunicación en la administración pública

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el mayor ordenamiento jurídico para ser observado por la ciudadanía. La Constitución Política de 1917 plantea importantes avances sobre la ideología liberal del siglo XIX. En ella se establecen innovadoras formas de garantizar la vida de los individuos, así como las garantías individuales.

El sistema de gobierno mexicano regulado por la Constitución, como norma de mayor jerarquía, se caracteriza por establecerse en un país en donde la propia constitución confiere ciertas libertades que conforman las garantías de las que puede gozar el individuo en un país con este tipo de gobierno; como tales se encuentran la de libertad de expresión, de prensa y el derecho a la información que, garantizadas por el Estado, se establecen en los artículos sexto y séptimo constitucionales.

Para el despacho de asuntos de orden administrativo, el Ejecutivo Federal ha contado con las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que le ha determinado el Congreso de la Unión en las sucesivas leyes respectivas y en la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De conformidad con las últimas reformas y adiciones hechas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el *Diario Oficial* el día 28 de diciembre de 1994, se establece que el Poder Ejecutivo, representado por el presidente de la República, contará para el despacho de los asuntos del orden administrativo con las siguientes dependencias:

Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de Comunicaciones y Transportes, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria, de Turismo y el Departamento del Distrito Federal.

Con respecto a comunicación e información, actualmente no existe una normatividad que regule cómo se debe informar. Hay quienes opinan que en relación con este tema se presentan demasiadas lagunas y representaría un gran beneficio contar con una legislación para tal efecto, aunque también hay quienes consideran que pretender normar las garantías individuales sobre libertad de expresión y el derecho a la información

representa más riesgos que beneficios; lo cierto es que en la actualidad, a falta de una norma concreta que determine o regule las maneras de informar, lo único que limita este derecho es el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

Obsérvese que en el sistema de gobierno mexicano, la élite gubernamental está constituida por el presidente de la República, sus secretarios de Estado, jefe de DDF y procurador general de la República; este es el ámbito político-administrativo donde se da el más alto nivel de comunicación considerada "clave" para la toma de decisiones de los asuntos públicos del país. Esto refleja la estrecha relación entre la información y la administración pública.

En cada sexenio el Poder Ejecutivo establece la estructura que le será más adecuada para normar la comunicación entre sus propios despachos. El actual sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León ha adoptado sus particularidades y decidido reorganizar sus oficinas de comunicación en torno a la Secretaría de Gobernación.

El quehacer de la información en este contexto implica que quienes la atienden deben pertenecer a una burocracia especializada, lo cual necesariamente supone la fluidez de todo tipo de información a través del aparato gubernamental, respetando siempre la jerarquía existente. Aunque la información fluye por todos los canales, hay fuentes exclusivas, datos muy importantes e informaciones secretas que sólo competen a determinados niveles o a ciertos grados jerárquicos, precisamente por el carácter confidencial de tales contenidos informativos.

Con esta excepción, casi toda la administración pública está saturada de los más variados tipos de información desde el nacimiento del país como nación, hasta nuestros días y quizá hasta siempre, por la razón de que, para cualquier tipo de sistema de administración pública se requiere una serie de datos que, procesados adecuadamente, van a integrar la información requerida para la toma de decisiones que justifiquen las acciones de dicho sistema; éste, por otra parte, siempre habrá de funcionar con base en la información que se le suministre o se haga llevar por sus propios medios de captación de datos.

Por la estrecha relación con este trabajo de investigación, a continuación se transcribe el artículo 8o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (*Diario Oficial de la Federación*, 29 XII 82):

Artículo 8o. Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones, expedidos por el presidente de la República, para estudiar y promover las modificaciones y evaluar su ejecución, así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas, el titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría, apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Este artículo se fortalece y complementa con el decreto por el que se reforma y adiciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación (*Diario Oficial de la Federación*, 19 VI 96). Por medio del cual el Ejecutivo delega en la Secretaría de Gobernación la responsabilidad de "formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y sus relaciones con los medios de información".

Con este último decreto el presidente de la República ordena que la Secretaría de Gobernación y la Presidencia de la República trabajaran juntas en todo lo relativo a la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de los programas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

De esta manera, la relación de la administración pública con la información es indestructible, sin que sea posible romper ese vínculo, porque surgiría el derrumbe del sistema, no sólo de la administración pública, sino del propio gobierno con los órganos que lo integran. Hasta aquí, la relación existente entre administración pública e información desde el punto de vista funcional.

Desde el punto de vista social, siendo el sistema constitucional mexicano, representativo y popular, es al pueblo a quien en última instancia se le debe informar sobre el porqué de decisiones y acciones que regulan o afectan nuestros intereses y formas de vida. En tales circunstancias sólo es concebible que sea el pueblo quien ejerza y goce de este derecho a la información, y su correlativo derecho de expresión.

Se considera que este acuerdo debió considerar también la modificación de las Direcciones Generales de Difusión y Relaciones Públicas de Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y Procuraduría General de la República con el fin de hacer más explícitos los servicios de información, difusión y comunicación social de estos organismos.

Por lo que respecta a los niveles de comunicación político-administrativos, dentro de las propias Secretarías de Estado y el Departamento del DF se dan fundamentalmente dos tipos de instrumentos al respecto: el Reglamento Interior y el Manual Administrativo. De dichos documentos, y de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Mexicana, se desprende que es facultad del Congreso de la Unión el que, mediante una ley, distribuya las competencias entre las entidades que dependen directamente del ejecutivo.

Las normas señalan que los manuales administrativos son valiosos medios de comunicación y que fueron concebidos "para reglamentar y transmitir, sin distorsiones, la información referente a la organización y funcionamiento de una entidad, así como de las subunidades que la constituyen".¹ Es necesario aclarar que también los manuales administrativos pueden ser clasificados conforme a su contenido en manuales de organización, de procedimientos, de políticas y de contenido múltiple.

Dejemos por lo pronto el asunto formal de la normatividad para dar paso al análisis de los canales por medio de los cuales se va generando la comunicación en los diferentes niveles de la administración pública.

Todas las actividades humanas tienen que ver con la comunicación, pero las actividades de dirección implican necesariamente una buena comunicación. Lo importante en este contexto es detectar la falla, el error, la omisión. Por ello, es necesario entender cuál es el proceso de la comunicación.

Como sabemos, dicho proceso está constituido por los siguientes elementos: "La fuente-encodificador, el decodificador-receptor, el mensaje, el canal".² Por lo tanto, se debe buscar el error original en el emisor (fuente de la comunicación) de la orden, o en una encodificación equivocada, o quizá el canal de transmisión sufrió alguna interferencia o, el decodificador no usó el código debidamente y, finalmente, pudo haber omisión del receptor por causas aparentemente desconocidas.

Es indiscutible que la comunicación humana está presente en todos los actos sociales; las consecuencias no tendrían la menor importancia, siempre y cuando la mala interpretación, no trascendiera los límites de lo cotidiano. Pero, para el caso que nos ocupa

¹ Secretaría de la Presidencia, *Reglamento y manual de organización*, p. 3.

² David K. Berlo, *El proceso de la comunicación*, p. 25.

ahora, no hay tal falta de trascendencia y sí, en cambio, cualquier error de comunicación podría ocasionar las más imprevisibles consecuencias. De ahí que sea preciso encuadrar el presente tema dentro de la importancia que realmente tienen actualmente los canales de comunicación en la administración pública.

Se dice que dentro de cada organismo que forma parte de la estructura de la administración pública en México funciona, debidamente organizado y jerarquizado, todo un sistema de comunicación oficial: desde la Presidencia de la República hasta la presidencia municipal, pasando naturalmente por las gubernaturas de los estados y las secretarías dependientes del Ejecutivo, que siempre han contado con una oficina de prensa cuando menos.

Para ser más objetivo en cuanto a los niveles de comunicación político-administrativos, recuérdese la importancia que tiene la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; en ella se establecen las bases de organización, tanto para el orden central como en el orden paraestatal que son los dos grandes tipos de organización de la administración pública que se dan en el Poder Ejecutivo mexicano; justamente los dos primeros niveles en que suele darse la comunicación político-administrativa.

En el apartado anterior ya se mencionó que las dos dependencias prioritarias para el despacho de los negocios del orden administrativo del Poder Ejecutivo son:

1. Las Secretarías de Estado.
2. Los Departamentos Administrativos.

Aquí caben dos observaciones: la primera relativa a la índole de los asuntos del orden administrativo que naturalmente comportan una mayor o menor cantidad de información, de menor a mayor importancia, pero siempre del máximo nivel político-administrativo. La segunda observación es la que se refiere a la jerarquía equivalente de Secretarías de Estado y el Departamento Administrativo, por lo que, entre ambos tipos de dependencias, fluye el más alto nivel de información, datos, noticias, estadísticas e informes de la misma importancia.

La reglamentación de la información debe contemplar aspectos muy complejos y profundizarse en sus apreciaciones con el fin de constituirse en un instrumento de apoyo para la administración pública y no en un arma de dos filos. En un moderno estado de derecho, toda actividad que desarrolla un grupo dentro de la sociedad debe estar legislada

y reglamentada; así pues, la información y sus vehículos de comunicación no tienen por qué ser excepciones.

1.2. Comunicación, administración y relaciones humanas

Un Estado moderno debe manejar con inteligencia las relaciones humanas; este es el término usado por los técnicos de la organización para designar el conjunto de métodos que fomentan el espíritu de colaboración y el rendimiento productivo del trabajador, basándose en que si éste no tiene más estímulo que el de su sueldo, sin conocer las complejas finalidades en que se inserta su labor, actúa sin entusiasmo, lo cual repercute en las relaciones con sus compañeros y superiores y en la comprensión de los problemas que se plantean.

Desde que nace hasta que muere el ser humano lo es en razón directa de la mayor o menor capacidad que tenga de asimilar los bienes culturales, cuyo proceso se denomina, precisamente 'educación'. El uso de costumbres, normas y conocimientos (científicos, técnicos, artísticos, etc.) lo distingue de los otros seres que se encuentran en la naturaleza.

El punto de unión entre relaciones y naturaleza humana es precisamente el proceso de información, ya que para que se produzca toda comunicación, se supone como requisito previo la existencia de buenas relaciones humanas en un conglomerado sociocultural bien asentado en su morada natural, que es la Tierra.

Para que la transmisión de datos, noticias, informes, conocimientos, tenga efecto, se requiere ajustarse al proceso que todo tipo de comunicación presupone: la fuente, el código, el mensaje, el canal, la decodificación, la recepción y, para efectos del ejercicio de la administración, la comprensión, transferencia y autoevaluación.

Entendemos estos tres últimos términos dentro de los siguientes límites: la comprensión como el entendimiento pleno de órdenes, instrucciones y sugerencias en la información descendente y ascendente, según sea el caso; la transferencia se refiere a la fiel aplicación de las reglas y normas que se establecen entre los diferentes niveles jerárquicos para la transmisión de todo tipo de información para que se apliquen correctamente en la práctica, y la autoevaluación es un sistema de 'apreciación personal' que el propio jefe, cualquiera que sea su categoría en la organización, aplique, a efecto de poner

en práctica un sistema de autocritica relativa a su actuación y con miras a lograr su mejoramiento personal.

Los objetivos de las relaciones humanas a nivel de los trabajadores al servicio del Estado bien pueden reducirse a los cuatro siguientes:

1. Propiciar el cambio de la mentalidad de los trabajadores al servicio del Estado de conformidad con los cambios profundos y acelerados que se operan en todos los campos de la actividad humana, particularmente en el de la cultura, en el de la ciencia y en el de la técnica, acentuando una corriente humanística en el sentido de que las máquinas deben servir al hombre y no hacer del hombre un esclavo.
2. Hacer comprender a los empleados la insoslayable necesidad de prepararse y superarse constantemente en beneficio propio y en bien de los demás.
3. Crear y mantener un clima de trabajo que propicie la cooperación y la confianza entre los trabajadores y entre éstos y el público.
4. Cultivar la responsabilidad individual así como colectiva.³

Se ha discutido la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores. Algunos autores hablan de un contrato laboral mientras que otros se inclinan a pensar que, en la especie, se trata de un contrato de adhesión, mediante el cual el aspirante se adhiere a los requisitos y cláusulas previamente establecidos. Se piensa que este último punto de vista es el correcto y que, de una u otra forma, el secretario del ramo respectivo expide a nombre del Ejecutivo federal, los nombramientos de los trabajadores que los compromete en el servicio dentro de la administración pública.

Los trabajadores al servicio del Estado han sido considerados como una 'clase o estrato social' denominado 'burocracia', término híbrido que procede del francés *bureau* y del griego *cratos* que literalmente significa 'las oficinas que gobiernan' o bien 'clase social que forman los empleados públicos'.⁴

³ Manuel Cerna, *Apuntes sobre relaciones humanas*, pp. 9-11.

⁴ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, p. 236.

Con respecto a la tipología humana de los trabajadores al servicio del Estado mencionaremos sólo dos tipos: los de carácter positivo y los de carácter negativo.

Los tipos positivos son: el responsable, el dirigente, el cooperador, el persistente, el sistemático y el organizado.

Los de carácter negativo son: el irresponsable, el intrigante, el obstructor y el marginado.

Debemos considerar que el responsable de una sección o departamento tiene la tarea de tratar con ambos tipos de individuos. De ahí que se considere, en su acepción más elevada, al 'mando' como el ejercicio responsable de la autoridad, sobre la base del conocimiento de los fines que se persiguen en el trabajo o actividad previamente planeada. El mundo, asimismo, entraña el establecimiento de vínculos de comprensión entre el que ordena y sus colaboradores. Es, en síntesis, la función de promover, encauzar, coordinar, supervisar y evaluar las actividades que se realizan en un grupo con un fin predeterminado. Por tanto, se dice que el mando otorga, a quien lo ejerce responsablemente, un determinado grado de autoridad, entendida ésta como la facultad o el poder que tiene una persona para ordenar a otras, según disposiciones reglamentarias o costumbres establecidas, lo que debe hacerse para conseguir un fin. En consecuencia, "jefe" es el vocablo que habitualmente se utiliza para designar a la persona que ejerce la autoridad. Precisamente algunos autores, de conformidad con las tendencias y el temperamento de cada jefe, han establecido cuatro categorías con respecto a la actuación de toda persona que dirige a un grupo de trabajo: la actitud burocrática, la actitud democrática, la actitud simpática y la actitud autocrática.⁵

Trátese de autoridades o de trabajadores aquí no se piensa en el axioma de qué sería más agradable para las personas. "Más bien, la idea es llegar a una reflexión de que los sistemas trabajan mejor si sus partes se hallan vinculadas entre sí por canales de comunicación abiertos y, además, son más creadores y flexibles y se sienten más solidarios con la organización".⁶

La estructura de toda organización oficial, paraestatal o privada es algo más que suma simple de sus partes; porque junto a la materia prima que transforma y agrega valores de uso y económicos, se halla el hombre, que es el protagonista del progreso social.

⁵ Alfonso Alcaraz, *Puntos de vista de un supervisor administrativo*, p. 5.

⁶ Edgard Shein, *Psicología de la organización*, p. 141.

**2. GERENCIA PÚBLICA Y DIRECCIONES
GENERALES DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

2.1. Información y gerencia pública

El tema del desequilibrio informativo tiene sus raíces en el surgimiento y expansión de los medios informativos de las naciones desarrolladas y en el auge de la industria de las telecomunicaciones. Al término de la Segunda Guerra Mundial, los países que sufren ese desbalance —la mayoría— toman conciencia de esa realidad y a partir de la década de los sesenta han unido fuerzas para afrontar el embate de la dominación transnacional.

El concepto de la libre circulación de la información emana de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Libertad de Información celebrada en Ginebra del 23 de marzo al 21 de abril de 1948. El uso que le dieron los medios de comunicación transnacionales dio pie al surgimiento y estructuración de las demandas en favor de un equilibrio informativo.

El derecho a la libre circulación de la información, así como a la libertad de opinión y expresión, este último consagrado en la Declaración de los Derechos Humanos aprobada por Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 parecían favorecer únicamente a los medios informativos de los países poderosos y no precisamente porque hubiesen sido concebidos así, sino por el mismo desequilibrio existente entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo.

En nombre de esas libertades, las agencias transnacionales de noticias ejercen una amplia penetración informativa, cultural y política, paralela a la dominación económica de las potencias industrializadas sobre las naciones en desarrollo, acentuada al término de la segunda gran guerra.

El derecho a la libre circulación de la información ha sido distorsionado, de tal forma que en lugar de darse un flujo horizontal y en ambos sentidos, se tiene una "circulación" de información vertical y unidireccional: de los países ricos a los pobres.

En el ámbito de las noticias distribuidas por agencias de prensa, la situación estaba definida desde hacía mucho tiempo: el flujo informativo hacia los países subdesarrollados es controlado mayoritariamente por cuatro agencias de noticias: AP, UPI, Reuters y AFP, apoyadas por una concentración de instalaciones de telecomunicaciones, de medios de comunicación de masas, de bancos de datos y de fabricantes de materiales de comunicación.

El flujo informativo, que de ninguna manera es libre, pues para serlo tendría que ser en doble sentido, equivale así a un bombardeo de noticias descontextualizadas, en cuyo

tratamiento y presentación encontramos la gran trampa. A través de esos mensajes las agencias influyen sobre las ideas, las opiniones y los valores de los países invadidos por sus mercancías: las noticias, que son reproducidas fielmente por la prensa, la televisión y la radio nacionales.

A través de esas agencias se han orquestado campañas de desprestigio contra gobiernos, organismos internacionales como la UNESCO y organizaciones como el Movimiento de los No Alineados, la OPEP y el Grupo de los 77, cuyos intereses se oponen a los de las hegemonías industrializadas.

En un doble juego, son impuestos también ideas, valores y juicios que dañan la integración cultural, económica y política de los países en desarrollo, aun con gemelas raíces histórico-culturales, obstaculizando la comprensión y la cooperación entre éstos.

El peligro es aún mayor cuando esas agencias son utilizadas para crear conflictos tendientes a desestabilizar a gobiernos, debilitarlos y suplantarlos, respaldando a regímenes basados en la represión sistemática y en la violación de los derechos humanos. En América Latina basta citar los casos de Chile, Nicaragua y Panamá.

Los embates del colonialismo contra el gobierno de Unidad Popular del Presidente Salvador Allende se repiten a diario en otros países del subcontinente, con diferentes matices que han llegado a niveles críticos en el caso de Nicaragua desde la llegada al poder de los sandinistas en 1979 y más recientemente en Panamá.

Las agencias transnacionales reflejan fielmente los intereses de las potencias desarrolladas. Principalmente la AP y la UPI en América Latina se han dedicado a resaltar los conflictos regionales, las crisis económicas y los casos de violaciones a los derechos humanos que se dan en la región, creando la falsa imagen de que Latinoamérica está llena de problemas que sólo podrán ser solucionados con el "apoyo" de Estados Unidos.

Así, la noticia, además de una mercancía, se convierte en un arma política al servicio de los grupos dominantes y de los intereses del capitalismo tradicional.

Por otro lado, el problema del desequilibrio informativo engloba también la desigual distribución de los medios de comunicación, donde las agencias de prensa más grandes del mundo se encuentran en países desarrollados, mientras que naciones pobres no cuentan siquiera con una sola. Así, África y América Latina concentran conjuntamente a la mitad de los diarios existentes en el planeta, con una tirada que equivale a la cuarta parte del

total mundial, el 22 por ciento de las emisoras de radio y sólo a 18 por ciento de las estaciones de televisión del mundo.

He querido dejar asentada esta brevísima visión del orden informativo en el mundo para entrar a la particularidad de cómo se distribuye la información en un ámbito circunscrito, el de la administración pública.

En este apartado estamos entrando prácticamente en la particularidad de nuestro objetivo. Para entrar en materia iniciaremos con una cita del profesor Duhalt Krauss, quien asegura:

No es posible exigir la máxima eficiencia de un trabajador si no se le proporciona toda la información concierne a su trabajo.¹

En consecuencia, en la gerencia pública la información se entiende como el cúmulo de datos llenos de significado que comunican conocimientos útiles y, sobre todo, el insumo imprescindible de la gestión interna, pues permite la organización de los recursos humanos bajo una determinada dirección y un mismo propósito, y su adiestramiento y capacitación en las técnicas y procedimientos a emplear.

En otros términos, es un conjunto de datos que conforman un acervo que apoya la toma de decisiones y las operaciones y tareas que las realizan.

Un ámbito de relación especial entre la gerencia pública y la información son lo que aquí definiremos como sistemas administrativos de información que de ahora en adelante mencionaremos por sus siglas SAI, donde convergen una serie y una gama moderna de recursos que permite procesar (planear, dirigir, organizar y ejecutar para ciertos fines institucionales) información.

Actualmente se han desarrollado y aplicado impresionantes componentes, aparatos técnicos y recursos humanos aptos para administrar la información conforme a las necesidades del usuario que casi siempre son o de apoyo a la toma de decisiones o de ejecución de tareas rutinarias de gran volumen y que requieren rapidez, como archivos, pronósticos, informes, etcétera.

¹ Miguel Duhalt, *Técnicas de comunicación administrativa*, p. 21.

En tanto, el axioma "la información es poder constituye una condición política de cualquier actividad humana, el poder político no ha escatimado en respaldar nuevos, más potentes y más prácticos instrumentos y medios para su manejo y aprovechamiento".²

La definición de los SAI, por lo anterior, ha pasado de ser en la burocracia tradicional un conjunto de métodos, técnicas e instrumentos manuales y mecánicos empleando papelería como medio fundamental, a "una integración altamente organizada de ingenios físicos e intelectuales, interactuantes, cuyos principales atributos son captar, identificar, seleccionar, clasificar, almacenar, procesar y proporcionar información en respuesta a las necesidades de la gestión administrativa organizacional, dentro de los lineamientos que marca la oportunidad contextual y política".³

Por su capacidad y ventajas los SAI son los que sostienen y permiten la aplicación de macropolíticas gubernamentales. Los SAI han hecho al gobierno más eficiente y han permitido hacer más con menos. En México este fenómeno está propagándose hacia el resto de la sociedad. Debe entenderse que el concepto no se ha generalizado con esta nomenclatura, aunque su práctica sea cotidiana.

En el sector público sobran ejemplos de la penetración que tiene el concepto: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática donde existe una Dirección General encargada específicamente del rubro informático; en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se desarrolló el sistema computarizado del Registro Nacional de Contribuyentes; en la Secretaría de Gobernación, el Registro Nacional de Electores; a nivel económico se le abrió espacio a las empresas dedicadas a esta actividad en el "Programa de Fomento para la Industria de Bienes de Capital de 1981", entre otros.

Aquí se define un objetivo adicional de nuestro tema de estudio al cuestionar: en materia de información pública generada en el seno de las direcciones generales de Comunicación Social de que cada secretaría dispone, ¿qué tanta penetración ha tenido?: ¿cómo se aplica y cómo se maneja la tecnología (computadoras, telefonía, fax, internet, etcétera)?

² *Ibid.*, p. 25.

³ Arturo Lozano, *Notas introductorias al estudio de sistemas de información para la administración*, p. 16.

En suma, la materia prima de los SAI es la información y su estudio para la administración pública es importante si tomamos en cuenta que en toda organización interactúan un conjunto de individuos orientados hacia un objetivo común, y que cada actividad realizada individualmente tiene por condicionante el flujo de información,⁴ además de que permite el control a detalle de la gestión en los distintos niveles administrativos desagregados.

Debemos señalar dos conclusiones importantes:

- a) que en la dirección de una organización humana, específicamente en la gubernamental, los contenidos y peculiaridades de la información varían según los niveles de la estructura jerárquica: en los niveles altos es general y en menor cantidad, y en los bajos se hace específica y aumenta en cantidad, bifurcándose al seguir la estructura orgánica;
- b) que el sistema de información de una organización administrativa será efectivo en la medida que satisfaga las necesidades organizacionales independientemente de que se usen equipos de cómputo electrónicos o no. Porque la efectividad es directamente proporcional a la organización y al funcionamiento óptimo de la unidad encargada de proveer información oportuna, veraz y útil a la institución en cuestión.

De este modo, la información se emplea como estímulo a la gestión interna, encontrándonos aquí, como ya se hizo mención, una causa fundamental del desarrollo de equipos electrónicos especializados en su manejo; a la par de la necesidad de cubrir los requerimientos de la creciente complejidad de las organizaciones humanas al crecer la dimensión de recursos, la especialización de sus actividades y al incrementarse el grado de interrelación e interdependencia con su medio externo. Todo ello impulsa a aumentar la efectividad de los sistemas informáticos y su aplicación.

No debemos olvidar que los grupos y clases sociales se contraponen y confrontan, no pueden dejar de pugnar por la preminencia de sus intereses, pues es condición de sobrevivencia y de mejoramiento de su situación social la búsqueda de riqueza económica

⁴ Miguel Duhalt, *op. cit.*, p. 22.

y poder o influencia política; estas tendencias centrifugas de la sociedad son contrarrestadas por la comunicación, la ideología y el control político a través de la información.

La entropía de la sociedad tiene que ser regulada, detenida y reconvertida en energía positiva por el Estado, ente que, según la teoría política, cumple históricamente dos funciones consustanciales, dirigidas por el gobierno y materializada por la administración, a saber:

- a) la producción, reproducción y evolución de las bases materiales de las relaciones sociales manteniendo la preminencia económica de la clase dominante (funciones infraestructurales), y
- b) la producción, reproducción y evolución de las bases espirituales de las relaciones sociales o dirección política, intelectual y moral (hegemonía) de la clase dominante (funciones superestructurales).⁵

Para llevar a cabo su primera función se han creado instancias administrativas de fomento económico y financiero que continuamente crean y/o fortalecen las condiciones económicas que permiten la continuidad y desarrollo del capitalismo.

La información de tipo financiero y económico se convierte hoy en factor indispensable para el uso adecuado del capital y es casi tan importante como éste. En países como el nuestro adquiere matices especialmente significativos por la carencia de recursos internos (ahorro interno) y el aprovechamiento máximo de los proporcionados por el ahorro externo, e impulsan la búsqueda del perfeccionamiento de los sistemas, unidades e instrumentos encargados de manejar y procesar dicha información.

El gobierno mexicano, a través de los sistemas automatizados de información, sistematiza los datos provenientes de la sociedad (demandas socioeconómicas), que son la base para tomar decisiones gubernamentales y las traduce en políticas económicas generales del sector público y, por su peso, de la nación entera.

Las políticas económicas gubernamentales condensadas hoy por hoy en los planes de desarrollo económico, requieren previamente varias condiciones favorables para su ejecución que deben ser consideradas desde su formulación. Algunas de éstas son: la cohesión y solidaridad social de la población, la confianza en quienes dirigen el programa,

⁵ Raúl Salazar Navarro, *Política de comunicación social en el Estado*, p. 138.

una amplia y profunda información estadística que apoye la toma de decisiones, permita el control y otorgue certidumbre a la evaluación del programa y resultados pronosticados realistas.

Por otra parte, la fase de ejecución de las políticas gubernamentales abarca la operación, supervisión, evaluación y control. Estas etapas requieren para su adecuada realización de una constante interrelación y dinámica entre información-acción. La información como elemento inseparable del proceso de decisiones y la acción como la esperada concreción congruente de las decisiones tomadas y los resultados específicos planteados.

La supervisión constituye un constante ir y venir entre información y acción, comparando lo planeado con lo que se ha hecho. Si los resultados no son los pronosticados por anomalías o desvíos en el proceso de ejecución, se recurre al mecanismo correctivo (feedback). Pero si es todo lo contrario, se elabora un informe adjuntando advertencias y propuestas favorables a mantener las condiciones óptimas para el desarrollo del proyecto.

Todo esto es información ordenada, seleccionada y presentada en la modalidad indicada para que sirva de verdadero instrumento político-administrativo, a través del cual el Estado pueda cumplir su papel en el ámbito socioeconómico.

Otro aspecto a considerar en este ámbito es la información comunicada entre dependencias, organismos centrales, desconcentrados y descentralizados (fenómeno conocido como comunicación administrativa), misma que, por ser factor activo en el proceso multiplicador de decisiones y acciones que permite al sector público federal moverse hacia el objetivo determinado por las políticas de gobierno emanadas del presidente de la república en turno, debe ser fluida, constante y consistente.

Ahora bien, el papel que tiene el Estado de producción reproducción y evolución de las condiciones del sistema, comprende todas las actividades del gobierno tendientes a mantener e incrementar la cohesión de los gobernantes, especialmente a través del consenso. Los estados democráticos cuidan muy en especial este aspecto, a tal grado que sus gobiernos han desarrollado dependencias, unidades administrativas y organismos encargados específicamente de cubrirlos.

Por ejemplo, en México las secretarías de Gobernación, Educación Pública y de Salud con amplias atribuciones, una de control político, cultura la otra y, la tercera,

de atención social utilizan las direcciones generales de información y relaciones públicas o de comunicación social de cada secretaría de Estado, y el Instituto Mexicano de la Radio y en su momento de la televisión.

De esta forma, los gobiernos de países más avanzados han consagrado constitucionalmente el derecho a la información. México también lo ha realizado por estar consciente de las necesidades de su pueblo de conocer los procesos políticos y económicos de la sociedad y toda la información que le permita al individuo tener elementos de juicio para formarse "opinión" de los acontecimientos del entorno, de las dificultades a superar y de las oportunidades que ofrece el sistema para aprovecharlas mejor.

Sin embargo, según Fátima Fernández Ch.,⁶ en México el derecho a la información se circunscribe, casi en exclusiva, a los procesos electorales; en efecto, el Estado, a través de la Comisión de Radiodifusión de la Secretaría de Gobernación interviene directamente en la producción de esta información en particular, empleando el tiempo que legalmente le corresponde, dejando todos los demás aspectos de la difusión en las manos de los grupos privados que manejan la mal denominada "comunicación social" del país.⁷ Esto es debido, sin lugar a dudas, a que el concepto "derecho a la información" está mutilado y se practica en los hechos como la libertad al derecho de emitir sin contemplar su contraparte, la libertad y el derecho de cómo recibir información por el receptor final y, mucho menos, convertirse en emisor a no ser que sea como "noticia":

Una de las propuestas de este trabajo es precisar la necesidad de rebasar el espectro político-electoral del derecho a la información y buscar puntos sustantivos que permitan identificar segmentos estructurales a partir de los cuales detectemos deficiencias en el cumplimiento de un pleno derecho a la información por parte de los actores del proceso de comunicación social, de manera que se pueda corregir la estructura del sistema nacional de comunicación de México.

En cuanto al primer punto, la dificultad en la parcialización del cumplimiento cabal del derecho a la información en México es el reducido margen que tienen los grupos y organizaciones sociales de ser emisarios directos (productores, conductores y difusores

⁶ "El derecho a la información y los medios de difusión masiva", en *México hoy*, p. 330.

⁷ En el tercer capítulo de este trabajo se presenta una propuesta de difusión para el caso específico de la SAGAR que demuestra que esta tendencia se está modificando sustancialmente.

directos de sus propios programas informativos, fuera de los partidos políticos), o participar en el proceso de elaboración de las emisiones.

Esto es ocasionado por la estructuración del esquema comunicativo de la sociedad en su conjunto que concentra el grueso de la información en los medios de comunicación para difundirla, pasando por emisiones hechas y controladas por las agencias noticiosas transnacionales, predominantemente estadounidenses. La situación se agrava si consideramos que la propiedad de los medios de comunicación pertenecen al capital monopólico nacional o transnacional y es muy factible que le impriman a la información características fantasiosas, tergiversadas y descontextualizadas.

En suma, no existe una instancia en la sociedad, fuera del Estado, capaz de asegurar la integridad moral y educativa de los contenidos emitidos por los medios que son recibidos por nuestros compatriotas y mucho menos se da su participación en la generación y difusión de esos programas.

En cuanto al gobierno, en el periodo de 1977 a 1982 concentró en la Secretaría de Gobernación todo lo relacionado con los medios de comunicación en materia de control y censura, como un asunto eminentemente político, extrayéndole sus matices educativos o ignorándolos, soslayando lo prescrito en la fracción XXIX del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que faculta a la Secretaría de Educación Pública a "establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial".⁸

Simultáneamente, la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República, elabora un Plan Nacional de Comunicación Social y se encarga de uniformar a través de los Lineamientos de Comunicación Social la información gubernamental, aludiendo problemas de incoherencia y falta de sistematización, a la vez que se solicita la difusión de una imagen única del gobierno, con lo que esta unidad de la Presidencia de la República, invade atribuciones propias de la Secretaría de Gobernación, según la fracción XXX del artículo 27 de la LOAPF.

Al llegar Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República, sostiene en la Secretaría de Gobernación el control de los medios, restituyéndole además la competencia

⁸ *Ibid.*, p. 332.

de establecer la política de comunicación del gobierno federal al autorizarle dar a conocer el Plan de Comunicación Social, donde se incluye la creación de los Institutos de la Radio, el Cine y la Televisión bajo la premisa de reordenarlas para conseguir los objetivos del Estado.

El Estado pretende incorporar a los medios de comunicación en los proyectos de desarrollo del país a través de la participación social, pero entendiéndose por ésta la circunscrita a los partidos políticos en apego al Código Federal Electoral de 1985.

Conforme a lo expuesto se puede elaborar un esquema general del sistema nacional de comunicación de la sociedad, que plasme la posición estructural que desempeñan los diferentes actores y los flujos principales de la información. Si pudiéramos imaginar un esquema para este sistema tendríamos que considerar a los diversos entes sociales: primeramente al Estado, a los medios de comunicación, a los periodistas, a la sociedad civil, a los partidos políticos, sin olvidar a las agencias noticiosas nacionales y extranjeras.

Se deja, sin embargo (y es un fenómeno mundial al parecer), sin reglamentar el derecho a la información, permitiendo que su dinámica sea regulada por la correlación de fuerzas entre los distintos actores sociales por una parte y, por la otra, por las dictaminaciones jurídicas del poder judicial. A este respecto, Horacio Labastida dice:

El derecho a la información exige que el aparato comunicativo que lo hace posible no pertenezca a ninguno de los intereses creados de la sociedad... El problema es más complejo porque, en nuestro caso, las dependencias económicas y sociales impregnan los sistemas comunicativos de las ideas, doctrinas, teorías y propósitos que tienden a reproducir y acrecentar en esas dependencias implicadas en las relaciones de colonialidad e imperialismo.⁹

Así, quedan en suspenso aspectos educativos, éticos, culturales y estéticos sin resolver jurídicamente. Cabe señalar cómo entre las diferentes fuentes de información (estatales y privadas) y entre los medios de comunicación, quedan los periodistas como un actor intermedio cuyo papel, pese a las limitaciones que le impone la organización para la cual trabajan, le imprimen a la información un sello particular, reflejo de su posición profesional e intereses gremiales o de grupo que influye, sin duda, en los contenidos,

⁹ Horacio Labastida citado por Arcona Dorantes, en *El ejercicio profesional del periodista en el campo político*, p. 50.

formas y, por lo tanto, en el nivel de impacto y sentido de esa información sobre la opinión pública.

Citando a Millán del Portillo, agregaremos:

La formalización del derecho a la información se dará cuando tengamos una real democratización social a partir de organizaciones democráticas, cuando haya una integración social de los contenidos de la comunicación y cuando se alcance la transformación de las estructuras de comunicación en los medios masivos.¹⁰

Por último, considerando que la administración pública es el subsistema ejecutivo del sistema político a través del cual se generan normas, servicios, bienes e información que demanda la sociedad en cumplimiento de las decisiones emanadas del grupo gobernante y del sistema político en su conjunto, y que dicho subsistema requiere para su efectivo funcionamiento de un conjunto ordenado de principios, técnicas y personal sumamente capacitado, así como nuevas prácticas que apoyen eficazmente la óptima coordinación y aprovechamiento de sus recursos para la consecución de los objetivos establecidos, es necesario hacer patente que la información es un recurso estratégico para nuestra disciplina.

Por todo lo presentado en este apartado, hoy la información es indispensable para la dinámica pervivencia y evolución de la organización contemporánea donde el Estado no es la excepción. Las políticas aplicadas dependerán para su cabal realización de que la organización gubernamental sea flexible y efectiva en el logro de sus objetivos y, en su ambiente, cuente con la confianza de los gobernados a fin de traducirla en solidaridad y cooperación.

2.2. Oficinas de prensa en la administración pública

Encontrar información de los antecedentes y de la evolución histórica de las oficinas de prensa en fuentes históricas y hemerográficas resulta desalentador; el tema brilla por su ausencia. Al parecer, la ciencia de la administración todavía no llega a este nivel, se conoce poco sobre la procedencia y el desarrollo orgánico y funcional de las denominadas

¹⁰ Federico Millán del Portillo, *Información y partidos políticos*, p. 16.

antiguamente “oficinas de prensa” y que, por su fisonomía administrativa y estatus legal, se fueron convirtiendo en “direcciones generales de información y relaciones públicas” con la tendencia a convertirse en “direcciones generales de comunicación social” (DGCS) por ser una denominación más moderna y amplia que abarca, además de los aspectos tradicionales que manejan estas áreas, el manejo predominante de recursos electrónicos.

No obstante, intentaremos rastrear algunas pistas para conocer esta historia. Trataremos de encontrar las dimensiones y complejidad del fenómeno informativo, en el cual el estudio de las DGCS es una de tantas variables que se dan en el esquema general del proceso informativo del Estado hacia la sociedad civil, del Sistema Nacional de Comunicación.

Pese a que no hay consenso acerca de cuándo surgen las oficinas de prensa en el mundo, sí lo hay en cuanto al motivo por el cual fueron creadas: la creciente influencia de los medios de comunicación escritos sobre la opinión pública. Esto ha originado que algunas instituciones particulares y públicas hoy dispongan de sus propias fuentes de información.

En el caso del Estado mexicano, a partir de 1915, en la presidencia de Carranza, fue nombrado Santiago R. de la Vega, titular de la Oficina de Publicidad y Prensa de la Revolución, quien se encargaba de allegar periodistas de los medios escritos, en aquel entonces únicos, en una época donde aún no existía el boletín de prensa y la información pública se vertía a través de articulistas simpatizantes y amigos del régimen.

De modo similar, Francisco I. Madero mantenía a su lado a periodistas y articulistas vigorosos “que fueron en realidad sus voceros de comunicación e información”,¹¹ como Juan Sánchez Azcona, Filomeno Mata, Fernando Iglesias Calderón y los hermanos Vázquez Gómez, entre otros distinguidos intelectuales.

Victoriano Huerta contó con Querido Moheno y Nemesio García. Obregón fue respaldado por la pluma de José Vasconcelos. Por su parte, Calles se comunicaba con la prensa a través de su yerno que, como secretario particular, era el verdadero “director” de prensa. Así se establecían las relaciones entre gobierno y medios escritos, en una época en que el aparato burocrático nacional no acababa de institucionalizarse; en consecuencia, los canales de información se basaban en relaciones personales directas.

¹¹ María Luisa Flores Ramírez, *Las oficinas de prensa*, p. 48.

Durante el maximato (1928-1934), la Secretaría de Gobernación creó la Dirección General de Información, unidad que empleó personal encargado de coordinar la información gubernamental emanada de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos, donde no existían todavía oficinas de prensa.

Esta actividad se reservaba a los secretarios particulares, como responsabilidad inherente a sus funciones, quienes se coordinaban directamente con los denominados "reporteros oficiales", clasificados como publicistas que cubrían las distintas fuentes públicas, distribuidos uno por cada dependencia de Estado; era pues, un reportero comisionado de la Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación a quien se le encargaba la función de proporcionar el contacto personal e institucional con los periodistas y de otorgarles todo lo necesario para su labor.

Cabe señalar la inexistencia del boletín informativo conocido también como "boletín de prensa", el cual se otorgaba a cada periodista de la fuente. La Dirección General de Información de la Secretaría de Gobernación emitía un boletín de prensa de todo el Poder Ejecutivo Federal que se enviaba a los periódicos.

Al respecto, Juan Martínez Ruiz, empleado de la Secretaría de Gobernación y quien vivió este periodo, afirma lo siguiente:

No tenía el cargo específico de jefe de Prensa todavía, pero yo era el que se encargaba de coordinar a los reporteros que cubrían la fuente, en el sentido de conseguirles y darles información. Yo era el reportero por parte de la Presidencia para coordinar tanto a los reporteros de otras dependencias como a los periodistas que acudían por la información.¹²

Este mismo protagonista asegura que los boletines informativos no se formulaban y ello era mejor, "porque cada reportero interpretaba la información como a él le parecía y la escuchaba y obtenían conforme su capacidad";¹³ cuestión en realidad muy delicada para un gobierno debido a los riesgos políticos que pueda acarrear el manejo personal y unilateral de la información gubernamental pública.

¹² Eloy Caloca Carrasco, *El proceso de la difusión oficial*, p. 36.

¹³ *Ibidem.*, p. 36.

Sin embargo dicha apreciación obliga a preguntarse, ¿dónde se encuentra el contrapeso a la posible “libertad del reportero”? Diremos que precisamente en el boletín informativo emitido por la Secretaría de Gobernación; en aquel entonces se emitía a media tarde, como lo señala el texto de Caloca. Ahí podemos asegurar que se encuentra el sutil contrapeso ya que el jefe de redacción del periódico compaginando ambas versiones llevaba a cabo, sin olvidar la política del periódico, la determinación de su publicación.

Posteriormente, al crearse el Departamento Autónomo de Prensa y Propaganda, el control de estas funciones pasan de la Secretaría de Gobernación a éste. Fue el entonces presidente de la República, Lázaro Cárdenas, quién lo creó el 31 de diciembre de 1936.

El periodo cardenista fue una época de profundos cambios económicos, políticos culturales y sociales en México, en consecuencia, de agudos conflictos interclasistas con un auge del movimiento de masas; es, pues, una importante enrucijada de nuestra historia. No es por ello sorprendente que durante este periodo la radiodifusión en México asume el carácter de un auténtico medio de difusión masiva y su estructura y régimen legal adquieren los rasgos económicos y políticos que habrían de distinguir su desarrollo en los años ulteriores.

En el sexenio cardenista la radiodifusión se caracteriza, en primer lugar, por su utilización en gran escala para controlar, organizar y guiar la acción de las masas y enmarcar sus luchas y su fuerza política dentro del proyecto estatal. Se caracteriza, asimismo, por haber permanecido cerrada para la expresión libre y autónoma de las clases populares y de las organizaciones sociales y políticas. Y se caracterizaba, finalmente, porque a pesar de que durante él la radio comercial fue duramente criticada e incluso surgieron proyectos muy serios en las esferas de mayor jerarquía del gobierno que tendían a limitar el dominio que la burguesía iba adquiriendo en las actividades radiofónicas.

Fue justamente en este sexenio cuando, gracias a los beneficios otorgados por el gobierno a la industria de la radiodifusión, ésta alcanza su consolidación definitiva y preparó las bases para su acelerada expansión en los años cuarenta.

Cárdenas empleó la radio como instrumento imprescindible y esencial de su política de masas, dotó incluso de aparatos de radio a muchas poblaciones pequeñas y alejadas de los centros urbanos, pero estratégicos; durante los dos primeros años de su gobierno, los esfuerzos por “utilizar eficazmente los medios de comunicación se enfrentaron con un grave problema: la falta de coordinación entre las diferentes dependencias de gobierno

que emittan información oficial, lo que provocaba interpretaciones parciales o contradictorias en la difusión particularizada de las dependencias de Estado. Por ello, era necesaria la creación de un organismo vinculado directamente con el presidente de la República que se encargara de centralizar la información proveniente de todas las secretarías y departamentos de Estado, procesarla de acuerdo con la política del régimen y difundirla masivamente siguiendo los lineamientos de ésta.

De este modo, conforme a la reforma y adición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935 realizada por el general Cárdenas, se crea el Departamento Autónomo de Publicidad y Propaganda (DAPP), cuyas funciones, conforme al artículo 15b de la citada ley son:

- I. Publicidad y propaganda oficiales.
- II. Dirección y administración de las publicaciones periódicas y dedicadas a realizar la publicidad y la propaganda especial o general de las dependencias del ejecutivo.
- III. Información Oficial a:
 - a) la prensa nacional y extranjera,
 - b) las agencias cablegráficas e informativas,
 - c) las autoridades civiles y militares y a
 - d) los representantes de México en el extranjero.
- IV. Servicio de propaganda a los periódicos del país y del extranjero.
- V. Servicio editorial de publicidad y propaganda (libros, folletos, álbumes y medios afines).
- VI. Edición de películas cinematográficas, informativas, educativas y de propaganda.
- VII. Autorización para exhibir comercialmente películas cinematográficas en toda la República y exportar las producidas en el país, conforme al reglamento que se expida.

- VIII. Dirección y administración de las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo, con excepción de las que dependen de la Secretaría de Guerra y Marina.
- IX. Supervisión y reglamentación de la propaganda y publicidad hecha por medio de radiodifusores comerciales y culturales establecidos en la República.
- X. Propaganda directa por circulares, cartas, otros medios semejantes.
- XI. Propaganda indirecta por medio del teatro, carteles, periódicos, murales, frases postales, engomados, placas cinematográficas y otros medios semejantes.
- XII. Distribución de toda clase de material de publicidad y propaganda.
- XIII. *Diario Oficial de la Federación* y compilación y publicación de toda clase de leyes y disposiciones del gobierno federal.
- XIV. Archivo General de la Nación.
- XV. Talleres Gráficos de la Nación, su actual equipo y todo el que pertenece a las diversas imprentas dependientes del Ejecutivo Federal, con excepción de los Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el de los talleres anexos a las escuelas técnicas de la Secretaría de Educación Pública.¹⁴

Fernando Mejía Barquera resume:

Como puede observarse a través del DAPP el gobierno se proponía ejercer el control estricto no sólo de la información oficial, sino de cualquier información gubernamental que se transmitiera a través de los medios masivos. ...si bien el gobierno limitó la expresión política de los propietarios de los medios como una medida de protección para sí mismo y para tratar de eliminar los obstáculos que pudieran oponerse a la realización de su proyecto político, les otorgó, en cambio, enormes facilidades para la acumulación de capital.¹⁵

¹⁴ *Ibidem.*, pp. 65-66.

¹⁵ Fernando Mejía Barquera, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano*, pp. 65-67.

Por otra parte, el DAPP justificó el ejercicio presupuestal asignado al presentar al Congreso de la Unión en 1938 un informe de actividades que, además, refleja por qué los profundos impactos en la opinión pública de la época al crear las posibilidades de movilización de masas para llevar a cabo actos de gobierno, como expropiaciones y nacionalizaciones por un lado y, por otro, efectuar campañas de contrainformación efectivas en el interior y exterior del país para contrarrestar las campañas de desprestigio que simultáneamente venían desarrollando los intereses transnacionales afectados.

Al inicio del periodo de Ávila Camacho, las funciones del DAPP habían sido restituidas a la Dirección General de Información (DGI) de la Secretaría de Gobernación, la estación XEFX de la SEP cierra sus micrófonos y en cada dependencia comienzan a surgir las oficinas de prensa, por ejemplo en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas bajo la denominación de Oficina de Información y Propaganda que, incluso, no definía aún claramente sus funciones, encontrándose a su cargo la administración del archivo y de la biblioteca de la dependencia.

La etapa de Ávila Camacho (1940-1946) marca un cambio de rumbo en el trato con los medios de comunicación, debido a que las relaciones, especialmente la radio, se basarían en adelante en la "cordialidad, la confianza y su colaboración al Estado", cuando así lo solicitase.

Fortalecidos tanto política como económicamente, los radiodifusores dejarían a partir de 1940 de centrar sus esfuerzos hacia el logro de objetivos gremialistas y pasarían a intentar utilizar la radio como eficaz medio de difusión de sus concepciones políticas e ideológicas, o más exactamente, del proyecto político-ideológico de la fracción de la gran burguesía a la que el grupo dirigente de los radiodifusores había empezado a vincularse.¹⁶

Este proceso fue fortalecido durante el periodo alemanista (1946-1952); la XEFO del PRM deja de transmitir, aunque en el periodo presidencial anterior difundió mensajes esporádicos y mantuvo un par de estaciones radiales administradas por la Secretaría de Gobernación. A partir de la desaparición del DAPP perdió mucha capacidad para mantener apoyos propagandísticos continuos y directos; ahora lo hacía a través de la radio comercial, a la que impulsó porque correspondía plenamente.

¹⁶ *Ibidem.*, p. 93.

Cabe mencionar que esta relación de "cordialidad" no se cimenta, sin embargo, en meras actitudes y conductas intencionadas y comprometidas, sino que también está garantizada por la capacidad instrumental de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas de emplear los recursos que le concede la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1939 y el Reglamento de Estaciones Radiodifusoras Comerciales, de Experimentación Científica y Aficionados; por ejemplo, el régimen tarifario, de concesiones y electricidad, entre otros.

El presidente Alemán permite la creación de los Departamentos de Prensa en cada dependencia gubernamental para la elaboración gubernamental, que son los que realizan los boletines con la información oficial diaria y nombra en la propia Presidencia de la República al encargado de prensa y relaciones públicas a Manuel Espejel Álvarez.

A partir de esta época se han ido fortaleciendo presupuestal y funcionalmente estas dependencias, debido a que, conforme el volumen administrativo de las propias dependencias de Estado creció, lo hicieron las unidades de información pública y las necesidades de coherencia y uniformidad informativa. Al interior de las propias dependencias de Estado la información se solucionó a través de éstas y del boletín informativo. Pero, en contraparte, acarreó consecuencias fatales para el trabajo reporteril en el seno del sector público. Al respecto, el periodista Héctor Moreno Valencia afirma:

Los reporteros iban en busca de otro tipo de información y sólo obtenían el boletín. El tiempo y la costumbre empezaron a arraigar la rutina de llegar por el boletín informativo entrado el día y ello empezó a provocar el fenómeno que subsiste aún: la uniformidad de la información.¹⁷

Durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), la política gubernamental siguió proporcionando enormes facilidades a la industria de la radiodifusión, pero especialmente a la televisión, que iniciaba su desarrollo; no obstante, el presidente Ruiz Cortines, muestra mayor interés por emitir directamente programas del Estado en las estaciones comerciales, sin llegar a lanzar una ofensiva empresarial en esta rama de la actividad económica. Por su parte, los departamentos de Información y Relaciones

¹⁷ Héctor Moreno Valencia, *Las oficinas de prensa en México*, p. 18.

Públicas se adscriben al secretario de la dependencia de Estado y la definición de su perfil conjunta ya difusión, publicidad y propaganda.

Durante el periodo de Adolfo López Mateos (1958-1964), los departamentos de Prensa y Propaganda o de Relaciones Públicas de las secretarías de Estado, departamento administrativo y entidades paraestatales cambian su estatus a direcciones de área en correlación con la expansión de la administración pública federal, proceso descoordinado pero constante. Ello se explica también por la política global del gasto social y administrativo bajo el objetivo de tratar de corregir el desequilibrio social causado por el hasta entonces rápido proceso de industrialización y la poca participación social en este beneficio.

2.3. Direcciones generales de Comunicación Social

Con Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) la cuestión de la información pública a través de los medios de comunicación adquiere el nivel administrativo que presenta actualmente: dirección general. La dimensión de las unidades que la componen han ido cambiando, estilizándose, especializándose y expandiéndose hasta 1982, para, a partir de allí, decrecer en volumen, pero no en especialización funcional.

También refleja la influencia que adquieren los medios de comunicación en la ejecución de la política gubernamental, que se trata de reglamentar en 1969 en un intento por recuperar nuevamente el control político que alguna vez mantuvo Cárdenas. Este intento fructificó sólo a nivel fiscal, al cederle los medios privados al Estado el 12.5% de su tiempo de transmisión.

Con el presidente Luis Echeverría (1970-1976) el Estado insiste en el intento de legislar en el marco de la apertura democrática sobre la materia, porque

los medios electrónicos dejaron de ser, paulatinamente desde 1940 y más enfáticamente desde 1970, instrumentos de la legitimación del Estado mexicano para convertirse fundamentalmente en instrumentos ideológicos del capital nacional e internacional, en oposición frecuente a los proyectos de la burocracia política.¹⁸

¹⁸ Fátima Fernández, *op. cit.*, p. 340.

Como reacción, surge Televisa, de la fusión de Telesistema Mexicano y Televisión Independiente de México. El sector público se expande en la actividad de difusión con la compra del Canal 13, surge en el sector público central la Subsecretaría de Radiodifusión y las Direcciones Generales de Información y Relaciones Públicas de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, que incluyen funciones de análisis de contenido, brevarios informativos, preparación de ruedas de prensa, conferencias de prensa, elaboración de boletines, trabajos especiales de análisis y seguimiento de información, atención de protocolo entre otros, y siguen bajo línea de mando directa de los titulares de las secretarías de Estado. Cabe destacar que se inicia la televisión estatal con el Canal 13.

Durante el periodo de López Portillo, la actividad informativa del Estado denota serias contradicciones que, sin duda, reflejan:

- a) Las contradicciones de la gestión pública.
- b) La irracionalidad administrativa y financiera del gasto corriente,
- c) La expansión orgánica de la administración pública federal paraestatal y
- d) Las limitaciones del proyecto gubernamental, representado por la Alianza para la Producción, Reforma Política, Reforma Administrativa y Reforma Fiscal para padecen serios reveses, se posponen o existen irregularidades notorias en su aplicación y ejecución.

En consecuencia, la imagen se deteriora pese a la infraestructura administrativa contenida en las direcciones generales de comunicación social, incluyendo la creación sistemática de oficinas de prensa en muchos organismos públicos.

Este periodo muestra especialmente los estragos de una política informativa descoordinada y desarticulada, hecho que se manifiesta, por ejemplo, en cada secretaría de Estado, que interpreta particularmente el manejo de la información gubernamental pública haciéndose patente en una referencia a las distintas denominaciones con que se designaron dichas unidades administrativas, como sigue:

- a) Secretaría de Comercio, Dirección General de Difusión.
- b) en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Dirección General de Información y Relaciones Públicas.

- c) Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Información y Difusión.
- d) Secretaría de Programación y Presupuesto, Dirección General de Comunicación Social.
- e) Secretaría de Gobernación, Dirección General de Información.

Se manifiesta la pretensión de prioridad del titular del Ejecutivo federal, al denominar en la Presidencia de la República a la unidad respectiva, Coordinación General de Comunicación Social como medida tendiente a corregir los desequilibrios informativos, producto de la carencia de integración administrativa, pero, por lo que se verá más adelante, también de la naturaleza política de la DGCS. Quizás por eso Rocío Solís concluyó:

Lo que hace 30 años era un mecanismo de control eficiente para un Estado corporativo, ahora en momentos de crisis económica es un ejército de declarantes que amenazan con poner en entredicho lo que se ha dado en llamar "los ejes ideológicos del gobierno".¹⁹

Las DGCS a estas alturas habían desarrollado aspectos funcionales muy importantes relacionados con los medios de comunicación electrónicos, como la producción de programas especiales y videos que refuerzan, por lo general, los programas de acción gubernamentales. Empero el boletín informativo continúa siendo el canal principal de información del gobierno federal por su bajo costo de producción y el carácter opcional de difusión que tiene para el periodista de la fuente.

La inestabilidad de la política informativa del régimen lopezportillista fue acentuada por las consecuencias del proceso de reforma política; la relación con los medios principalmente electrónicos se hace tensa durante todo el sexenio y, aunque al final hubo reconciliación, el enorme poder de los empresarios de los medios impidió cambiar estructuralmente posición y función de los mismos y retuvo la preeminencia en una industria que hoy puede calificarse de estratégica para la soberanía del país y la perdurabilidad del régimen. No obstante, se les obligó a ceder tiempo y espacio de difusión de los partidos políticos a costa del tiempo estatal y contribuir a crear la imagen presidencial y la política de gobierno.

¹⁹ Rocío Solís Unzueta, *El poder político ante los medios de información*, p. 92.

No obstante, en opinión personal, es posible que se trate de problemas más bien estructurales de la relación Estado-sociedad, de la inclinación terca de dejar inalterados espacios sociales del Estado y de compensar la rudeza de la dialéctica política y económica con sus lacerantes impactos sociales. Aún más es posible que se trate de buscar una opción ideológica a fin de no mover el estatus, pese a que las bases materiales del modelo del estado de bienestar ya estaban acabadas.

Los últimos dos sexenios heredan una economía en estado crítico y, ante ello, la administración pública se propone un programa antiinflacionario que merma el nivel de vida de la población por sus efectos indirectos. Esta es una política gubernamental que requiere de unidad social para concentrar y aprovechar mejor los recursos, asumir responsabilidades en lo que se lleva a cabo y absorber el sacrificio socioeconómico que conllevan las medidas financieras aplicadas.

Ante esto, el papel de los medios de comunicación y la política informativa gubernamental deben marchar de la mano (este hecho puede explicar los convenios que hizo Miguel de la Madrid Hurtado con Televisa, por el cual se puso a funcionar el sistema de satélites Morelos y dejar la reglamentación del derecho de la información para épocas más propicias) pero, previamente, integrar hacia el interior los mecanismos de coordinación en materia de información gubernamental y acondicionar la organización y funcionamiento de las DGCS a las condiciones financieras del Estado: restricción presupuestal, austeridad en el gasto, redimensionamiento de la estructura orgánica y/o de los recursos, minimizando el gasto corriente y maximizando su aprovechamiento.

Con el fin de lograr la coordinación de todas las acciones gubernamentales informativas, el régimen ha determinado solicitar a los encargados de las secretarías de Estado y del DDF que en "el manejo político de las situaciones especiales o de emergencia que afecten a nuestro país, la línea a seguir en la información oficial será delineada sin excepción por la Secretaría de Gobernación" y "que atiendan a una lista de características que debe tener la información gubernamental; estas características son de orden técnico, como la claridad y precisión, y de orden político, como sería la planificación de las posibles consecuencias y reacciones desfavorables".²⁰

²⁰ *Ibidem.*, p. 93.

El régimen salinista supo aprovechar muy bien los medios, reconoció la importancia de los medios impresos; dio prioridad a los medios electrónicos, emprendiendo con gran coherencia campañas que le permitieron posicionarse política y económicamente, tanto a nivel nacional como internacional.

Este uso intensivo de los medios ha llevado a los comunicadores a reflexionar acerca de la legislación en el área de la comunicación, ya en la época de Ernesto Zedillo se encuentra muy claramente expresada esta inquietud:

Con el fin de no afectar la posibilidad de ejercer un periodismo libre, independiente y responsable, existen algunas líneas de consenso entre los participantes en los foros regionales en materia de comunicación social respecto de la urgencia de actualizar y modernizar la legislación en la materia, informó el secretario de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, José Natividad González París.

El legislador priista resaltó además que en el ámbito de la radio y la televisión es prioritario actualizar la ley al respecto, sobre todo para adecuarla a las recientes innovaciones tecnológicas.²¹

En suma, para cerrar este capítulo, cabe recalcar que el enfoque sistemático aplicado a la administración trae consigo notables aportes para la visión integradora que proporciona versatilidad de orientación bajo los esquemas multidisciplinarios, acorde a los fines y las necesidades del investigador y la complejidad del objeto de estudio.

En otros términos, la teoría de sistemas permite conciliar realidad e idea, generalidad y particularidad, extensión y profundidad, descripción y análisis interpretativo. Sobre todo, permite a analizar aspectos internos de la gestión estatal, recursos y elementos, e interrelacionarlos en el marco de las relaciones Estado-sociedad mexicanos.

Así pues, el sistema de información gubernamental reflejado en las DGCS se puede identificar y entender como el generador de una información verídica, oportuna y útil para la opinión pública, cuyos propósitos son: crear, mantener y desarrollar la legitimidad de ejercicio del poder político a través de la difusión de contenidos acordes con los valores e imágenes inculcados por los medios en los grupos y clases sociales, a la vez que cumplir con la prescripción constitucional del derecho a la información. Saber cómo lo hace es el propósito central de esta investigación.

²¹ *Unomásuno*, 17 de julio de 1995.

3. COMUNICACIÓN SOCIAL EN LA SAGAR

Como ya se dijo al principio de esta investigación este capítulo ha sido reservado para presentar un ejercicio que permita poner en práctica los conocimientos teóricos de comunicación social y de la administración pública. En esta propuesta metodológica se hace una abstracción lógica del desarrollo que sufren los procesos de la comunicación considerando los aspectos orgánicos desde lo general a lo particular.

En primer lugar se presenta un panorama general de lo que es materia de trabajo en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, así como el universo en el cual se desenvuelve junto con algunas características generales propias del mismo. En segundo lugar y para ser coherentes con el enfoque sistemático que se ha venido aplicando para describir la administración pública presentamos una visión de las atribuciones de la DGCS de la SAGAR así como un organigrama de la misma que permita ubicarla en su estructura dimensional. Por último se expone la estructura orgánica y normativa de la Dirección de Área de Difusión (DAD).

Es ahí en esa última parte donde se podrá conocer el programa de trabajo de la DAD y se podrá observar cómo las decisiones políticas tomadas en la DGCS se convertirán en decisiones secundarias de la DAD transformándose en decisiones operativas, dentro de cada departamento y en consecuencia en actos y hechos.

3.1. Universo de trabajo de la SAGAR

La SAGAR es la institución a quien el gobierno federal le ha encargado la atención del campo mexicano, del desarrollo de los campesinos, de la vida animal y vegetal que ellos producen y de la infraestructura necesaria para que este sistema funcione.

La Unidad de Comunicación Social es la instancia dentro de la SAGAR que se encarga de producir, incentivar y extender la comunicación. Para cumplir con esto deberá contar con tres herramientas básicas:

- Conocimiento amplio del sector agrario en México.
- Conocimiento amplio de la voluntad política del ejecutivo federal al poner en acción los programas de trabajo y
- Conocimiento amplio de la responsabilidad del Estado en relación con la comunicación social.

En este apartado se expone un panorama del universo de trabajo de la Dirección General de Comunicación Social de la SAGAR, desde lo político, lo económico y lo social.

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial el volumen de productos agropecuarios comercializados creció más de 100 veces, hoy el volumen de comercialización agropecuario es muy alto. Comparado con otros sectores vemos que hay contradicciones, en este sector las barreras proteccionistas persisten con más vigor, y las dificultades para llegar a acuerdos en foros internacionales pueden durar años durante los que los países más ricos abusan de la correlación de fuerzas para imponer sus condiciones. Otra expresión de las contradicciones es el hecho de que sea el sector más subsidiado por los países ricos, colocando a los países pobres en serias dificultades para la comercialización de sus materias primas.

Esto causa un efecto de mayor importancia que tiene que ver con las escalas de operación requeridas para participar en este proceso. Estas escalas son muy variadas, cada fase en la transformación y comercialización de productos tiene una escala óptima que es distinta.

Esto puede ejemplificarse con la mención de Compañías que con su participación directa representan más de la mitad del mercado mundial de productos agropecuarios que, sin embargo, no intervienen de manera directa en la producción, no intervienen en el financiamiento, en la importación de insumos, ni siquiera en el almacenaje o transporte. Son grandes empresas comercializadoras que en términos de su escala de operación son universales, en términos de sus magnitud empresarial son muy pequeñas, muy ágiles y efectivas, su capital es relativamente pequeño como es el caso de la Continental, Cargot, Pura, André de Suiza.

La reflexión inmediata lleva a preguntar: ¿cómo comparar la estructura agraria mexicana con las de Estados Unidos o la de Japón?, o incluso, ¿cómo hacer equivalencias entre ellos mismos? Estados Unidos tiene aproximadamente dos millones de granjas con un promedio de extensión de 100 hectáreas por granja, en Japón el promedio es de 5 hectáreas por granja, la Comunidad Europea cuenta con un promedio de 20 hectáreas por granja. Taiwán, Corea o México cuentan con extensiones y límites muy diversos.

Esta diversidad en la estructura agraria se enfrenta según sus formas de vida económicas y sociales a través de formas de asociación, que deben manejarse muy flexiblemente para permitir el máximo retorno a la inversión.

El sexenio de 1988 a 1994 se caracterizó por iniciar reformas importantes tanto en lo institucional como en lo jurídico. Las acciones se han encaminado hacia la privatización y la desregulación de los mercados agropecuarios que por décadas han permanecido bajo normas regulatorias muy rígidas. Se ha afectado a los monopolios como los del café, tabaco, azúcar para provocar que sean los mismos productores quienes establezcan las formas y tiempos de producción y comercialización.

Por otro lado, el gobierno federal ha cambiado sus políticas de subsidios de manera que no sea sólo él quien los promueva, sino que sean absorbidos por los gobiernos de los estados y sus municipios, en coordinación con los organismos de productores.

Por lo que toca al marco jurídico, la intención es dar fin al proceso de distribución de la tierra y al establecimiento del pleno derecho a la propiedad en cada una de sus modalidades, privada, ejidal o comunal.

Como la consecuencia de estas medidas permitieron la movilidad de la tierra la legislación agraria establece normas para asociaciones, contratos, uniones de crédito, etc.

El pueblo mexicano, como otros del mundo, ha dedicado grandes esfuerzos al trabajo agrícola. Indiscutiblemente, con la Constitución de 1917 se sentaron las bases para la realización de las grandes transformaciones del México de hoy. En materia agraria destaca el artículo 27 constitucional que marca las normas relativas a

la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, así como la atribución que tiene la nación en cuanto al derecho que ella tiene de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de aprobación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.¹

Durante todo el siglo XX los avances y retrocesos en lo económico, lo social y en la política agraria han mostrado su dependencia al desarrollo industrial y urbano del país. En los últimos lustros los problemas nacionales e internacionales se reflejan de manera dramática en la economía campesina. El 70% de la pobreza marginal se encuentra en el campo, aunque el país es rico, la dotación de recursos naturales no es de las mejores del mundo, en cambio la densidad de población que necesita mantenerse del campo es alta,

¹ SARH, Artículo 27 constitucional. Ley Agraria, p. 1.

el sistema financiero en el que tienen que competir los productos agrícolas es profundamente adverso. En un diario de mayo de 1995 se expresaba lo siguiente:

el crecimiento demográfico ha rebasado la capacidad de producción de alimentos en el país, pues sólo hay 18 millones de hectáreas cultivables y la población ha crecido de 84 a casi 90 millones de habitantes. Esta situación ha hecho que pasemos de la autosuficiencia a la dependencia.²

Es notable cómo esta crisis ha hecho estallar organizaciones y movimientos ligados al campo, éstos se multiplican con rapidez en los últimos tiempos, adquieren popularidad y se ven como alternativas para solucionar problemas cotidianos lo mismo que históricos.

Por ejemplo los movimientos agrarios chiapanecos, que cuentan con un brazo armado, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El grupo llamado El Barzón, que busca solución a problemas de cartera vencida así como pugnar porque bajen las tasas de interés crediticias. Múltiples organizaciones de productores, locales y nacionales, también se unen para mejorar los exiguos precios de sus productos. Esta actividad en el sector agrario le da una excelente oportunidad al ejecutivo federal para poner en práctica los proyectos que tiene perfectamente concebidos en cuanto a federalización o en relación con aumentar la rentabilidad y por tanto las posibilidades de exportar e importar productos en condiciones ventajosas.

Para poder actuar con cualquier proyecto es necesario reconocer la realidad y en ella la crisis nacional se refleja de manera dramática en la economía campesina. El 70% de la pobreza marginal se encuentra en el campo, las razones de esta pobreza tienen que ver, por un lado, con un sistema financiero que paga mal a los productores de materias primas, por otro lado hay que agregar que:

El crecimiento demográfico ha rebasado la capacidad de producción de alimentos en el país, pues sólo hay 18 millones de hectáreas cultivables y la población ha aumentado de 84 millones a casi 90 millones de habitantes. Esta situación ha hecho que pasemos de la autosuficiencia a la dependencia.³

² "A partir de 1996 los estados manejarán Procampo", palabras de Francisco Labastida Ochoa, *La Verdad*, de Tamaulipas, jueves 11 de mayo de 1995.

³ *Ibidem*.

La globalización de la economía ha llevado a las organizaciones del sector agropecuario a un desarrollo empresarial y a una necesidad de relacionarse con las instituciones de crédito, productoras de insumos, seguridad y capacitación, como son el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), Nacional Financiera (NAFIN), Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (FONAES), Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), AGROASEMEX, Productora Nacional de Semillas (PRONASE), Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), Instituto Nacional de Capacitación del Sector Agropecuario (INCA), etc.

En el último quinquenio el número de uniones de crédito en México ha aumentado a un ritmo sin precedentes.⁴

Esto introduce al campesino en el sistema financiero nacional e internacional, en un franco proceso de modernización, pero a la vez está sujeto a los vaivenes de las economías mundiales que le representan una competencia desigual, debido a las desventajas que en materia tecnológica y de rentabilidad ofrecen los países desarrollados.

En los últimos cinco años se ha registrado la caída más espectacular en los precios del sector agropecuario.

Según Luis Téllez Kuenzler esto se debe a dos factores:

Primero, ha habido un avance tecnológico muy importante en la agricultura... Este avance tecnológico ha traído una tendencia a la baja en los precios del sector agropecuario, implicando mayor bienestar para la población mundial... El nivel de ingreso real de las familias ha ido aumentando, porque ahora pueden con los mismos recursos comprar mayores cantidades de alimentos de mejor calidad y, al mismo tiempo, se liberan cantidades importantes dentro de los presupuestos familiares para la compra de otros satisfactores y para la acumulación de ahorro.

El segundo es que a partir de los años sesenta, ... las políticas de apoyo a la agricultura por parte de los países desarrollados favorecieron el incremento sustancial en la oferta de

⁴ SARIU, *El papel de las uniones de crédito en el desarrollo rural*, p. 4.

bienes agropecuarios en el mundo y consecuentemente acentuaron la tendencia a la baja en los precios de esos bienes.⁵

A los juegos del mercado mundial hay que añadir que los países desarrollados ejercen prácticas de competencia desleal; por ejemplo entre EU, Canadá y la Comunidad Europea se tiende a estar negociando los niveles de apoyo y protección arancelaria, sucede que, si un país no da subsidios, baja sus niveles de protección arancelaria si el país con el que se entablan relaciones comerciales, no reduce subsidios, se genera una competencia desleal.

Si estas condiciones afectan a los países desarrollados, se sobreentiende que los países en vías de desarrollo sufrirán mucho más el impacto de estas transacciones.

En México, el sector agrícola representa el 8% del PIB total. Esto incluye agricultura, actividades pecuarias y actividades forestales primarias.

La población económicamente activa que está en el campo es del 23%. La mayor parte de la superficie aprovechable del país es decir aproximadamente el 70%, se dedica a cereales, leguminosas secas, oleaginosas, forraje y coco cuyo valor productivo es bajo. Las hortalizas representan el 3% de la producción y producen el 16% del valor bruto de ella.

Las cifras pueden llevar a algunas reflexiones que no deben olvidar que el déficit de la balanza agropecuaria ampliada muestra un constante y preocupante incremento. Una conclusión importante es que no estamos produciendo los bienes en los que somos más eficientes y en cambio producimos muchos bienes que tienen poco valor agregado en los mercados internacionales. Para aclarar este brevísimo panorama se presenta al final de esta sección los Cuadros 1, 2 y 3 que reflejan cifras interesantes sobre cultivos principales, producción pecuaria y forestal de 1990 a 1994.

Esta crisis social y económica en el campo no es exclusiva de nuestro país, el sector agrario carga sobre sus hombros el embate del desarrollo urbano. En los países en

⁵ *Ibidem.*, p. 66.

desarrollo que integran la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) se presenta el fenómeno de que entre mayor es el ingreso per cápita, menor es la participación de la agricultura dentro del producto interno bruto total. (Ver el Cuadro 4 para analizar el comportamiento del PIB del sector primario de nuestro país).

Es en esta lógica que las instituciones gubernamentales elaboran programas que apuntalen la producción y subsistencia de los campesinos, son de principal interés el desarrollo de infraestructura, el apoyo con créditos, subsidios, la investigación aplicada en diferentes áreas de la agronomía, etc.

Algunas de las instituciones que inciden en el agro son las mencionadas arriba, tienen como objetivo primordial elevar la productividad por medio de la modernización de la tecnología agraria, la comercialización adecuada de las mercancías, el aprovechamiento y generalización de los insumos, y de los insumos el más importante es el crédito. Las instituciones financieras propician el uso y ejercicio oportuno y eficiente del dinero, mientras que las secretarías de Reforma Agraria y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural tienen como obligación coordinar y propiciar el crecimiento estructural del sector primario.

Para desarrollar las actividades que los programas de gobierno se proponen es indicutible que el conocimiento del contexto y la comunicación social son herramientas de fundamental importancia. Hoy los medios poseen un sentido que va más allá de sólo fomentar el consumismo, los nuevos estudios de la teoría de la comunicación revelan que ella moldea formas de vida acordes con el sistema social y con la época histórica.

El juego político, ideológico, social y hasta lo económico de las acciones gubernamentales pasa por el filtro de los medios, por esto presentamos un modelo de cómo una instancia gubernamental puede proyectar su proceso de comunicación social.

Cuadro 1.
Cultivos principales¹

Ciclos 01 94/95, PV 95/95 y año agrícola 1995.

Avance a abril de 1995.

(Miles de hectáreas y miles de toneladas)

CULTIVO	OTOÑO-INVIERNO					PRIMAVERA-VERANO					AÑO AGRÍCOLA				
	SUPERFICIE			PRODUCCIÓN		SUPERFICIE			PRODUCCIÓN		SUPERFICIE			PRODUCCIÓN	
	SEM-BRADA	COSE-CHABLE	COSE-CHADA	PROBA-BLE ²	OBTE-NIDA	SEM-BRADA	COSE-CHABLE	COSE-CHADA	PROBA-BLE ²	OBTE-NIDA	SEM-BRADA	COSE-CHABLE	COSE-CHADA	PROBA-BLE	OBTE-NIDA
Granos básicos	2,288.7	2,250.1	853.8	7,191.2	2,280.3	744.0	744.0	0.0	1,620.9	0.0	3,032.7	2,994.1	853.8	8,812.1	2,280.3
Arroz	11.6	11.6	0.0	55.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	11.6	11.6	0.0	55.3	0.0
Frijol	353.1	346.3	291.4	375.1	328.7	40.1	40.1	0.0	29.5	0.0	393.2	386.4	291.4	404.6	328.7
Maíz	1,189.5	170.2	255.1	3,775.2	796.4	703.0	703.0	0.0	1,589.9	0.0	1,892.5	1,873.2	255.1	5,365.1	796.4
Trigo	734.5	722.0	307.3	2,965.6	1,155.2	0.9	0.9	0.0	1.5	0.0	735.4	722.9	307.3	2,987.1	1,155.2
Oleaginosas	177.2	169.5	24.7	197.6	12.4	132.9	132.9	0.0	227.8	0.0	305.6	302.4	24.7	425.4	12.4
Ajonjolí	3.3	3.2	1.1	1.9	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3	3.2	1.1	1.9	0.5
Algodón	63.3	62.9	0.0	62.7	0.0	127.2	127.2	0.0	215.7	0.0	190.5	190.1	0.0	278.4	0.0
Cártamo	106.1	103.4	23.6	132.9	11.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	106.1	103.4	23.6	132.9	11.9
Soya	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	5.7	5.7	0.0	12.1	0.0	5.7	5.7	0.0	12.2	0.0
Otros granos	653.5	634.9	42.0	1,342.1	161.5	14.5	14.5	0.0	62.7	0.0	668.0	649.4	42.0	1,404.8	161.5
Cebada	75.2	75.2	12.7	207.2	61.9	0.4	0.4	0.0	0.9	0.0	75.6	75.6	12.7	208.1	61.9
Sorgo	57.8	559.7	29.3	1,134.9	99.6	14.1	14.1	0.0	61.8	0.0	592.4	573.8	29.3	1,196.7	99.6
Total	3,114.9	3,054.5	920.5	8,730.9	2,454.2	891.4	891.4	0.0	1,911.4	0.0	4,006.3	3,945.9	920.5	10,642.3	2,454.2

¹ Avance al último de abril de 1995

² En función de la superficie cosechable

Cuadro 2.
Producción pecuaria 1990-94

CONCEPTO						VARIACIÓN (%)			
	1990	1991	1992	1993	1994 ¹	1991/1990	1992/1991	1993/1992	1994/1993
Carne (miles ton.)	2,682	2,924	3,036	3,188	3,433	9.02	3.83	5.01	7.69
Bovinos	1,114	1,189	1,247	1,256	1,365	6.73	4.88	0.72	8.68
Porcinos	757	812	820	822	873	7.27	0.99	0.24	6.20
Ovinos	25	26	28	29	30	4.00	7.69	3.57	3.45
Caprinos	36	39	43	41	39	8.33	10.26	-4.65	-4.88
Aves	750	858	898	1,040	1,126	14.40	4.66	15.81	8.27
Leche (millones lts)	6,226	6,848	7,114	7,555	7,461	9.29	3.88	6.20	-1.24
Bovinos	6,142	6,717	6,966	7,404	7,320	9.36	3.71	6.29	-1.13
Caprinos	124	131	148	151	141	5.65	12.98	2.03	-6.62
Huevo	1,010	1,141	1,161	1,234	1,246	12.97	1.75	6.29	0.97
Miel (miles ton.)	66	69	64	62	63	4.55	-7.25	-3.13	1.61

¹ Preliminar

Cuadro 3.
Producción forestal 1990-94

CONCEPTO						VARIACIÓN (%)			
	1990	1991	1992	1993	1994 ³	1991/1990	1992/1991	1993/1992	1994/1993
Maderable (miles m ³)	8,158	7,688	7,681	6,350	6,319	-5.76	-0.09	-17.33	-0.49
Escuadria ¹	5,596	5,471	5,484	4,619	4,844	-2.23	0.24	-15.77	4.87
Celulosa	1,870	1,548	1,586	1,185	982	-17.22	2.45	-25.28	-17.13
Postes, pilotes y moñillo	139	105	87	105	97	-24.46	-17.14	20.69	-7.62
Combustibles	470	447	444	396	357	-4.89	-0.67	-10.81	-9.85
Durmientes	83	117	80	45	39	40.96	-31.62	-43.75	-13.33
No-maderables (ton)	194,702	167,486	148,688	143,467	110,847	-13.98	-11.22	-3.51	-22.74
Resinas	33,306	29,248	27,396	31,034	36,731	-12.18	-6.33	13.28	18.36
Gomas	449	457	421	314	393	1.78	-7.88	-25.42	25.16
Ceras	2,230	2,059	1,580	2,260	1,789	-7.67	-23.26	43.04	-20.84
Rizomas	389	879	474	13		125.96	-46.08	-97.26	-100.00
Fibras	7,238	5,477	4,157	2,708	1,963	-24.33	-24.10	-34.86	-27.51
Otros ²	151,090	129,366	114,660	107,138	69,971	-14.38	-11.37	-6.56	-34.69

¹ Incluye trocería para chapa y triplay² Incluye tierra de monte³ Preliminar

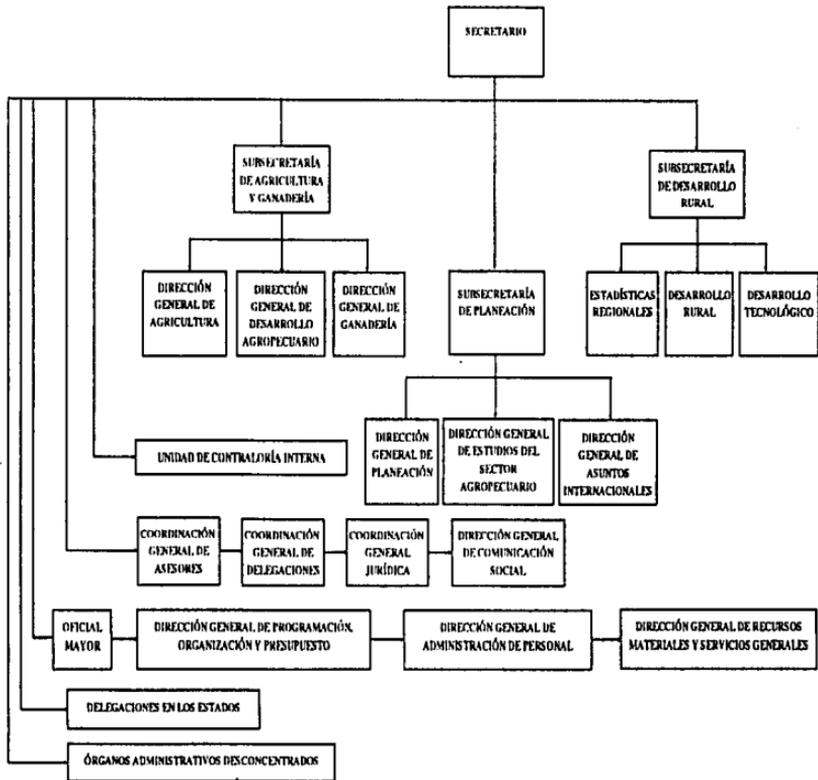
Fuente: Sistema de cuentas nacionales de México (INEGI)

Cuadro 4.
Producto Interno Bruto Nacional del sector primario y por subsector
 (Miles de millones de pesos 'constantes' de 1980).

CONCEPTO						VARIACIÓN (%)			
	1989	1990	1991	1992	1993 ¹	1990/1989	1991/1990	1992/1991	1993/1992
PIB nacional	5,047	5,272	5,463	5,616	5,650	4.4	3.6	2.8	0.6
Sector primario	386.1	408.8	412.7	408.6	414.4	5.9	1.0	-1.0	1.4
Agrícola	225.9	247.2	247.6	241.7	244.9	9.4	0.2	-2.4	1.3
Pecuario	123.1	125.5	129.0	130.6	133.1	2.0	2.8	1.2	1.9
Forestal	20.7	20.0	20.0	19.9	19.1	-3.4	-0.2	-0.5	-4.0
Pesquero	16.3	16.1	16.1	16.4	17.3	-1.1	0.1	1.6	5.3

¹ Preliminar

ORGANIGRAMA DE LA SAGAR



3.2. Atribuciones de la SAGAR

La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, como Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta secretaría planeará y conducirá sus actividades en función de los objetivos, estrategias y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo dentro del cual se insertan los programas específicos para el sector agropecuario.

Para el sexenio que va de 1994 al año 2000, el Plan de Desarrollo incluye también el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSE). Este programa se implementó como consecuencia de los graves problemas financieros que sufrió nuestro país a raíz de la devaluación del peso mexicano en 1994.

La estrategia general del PARAUSE es apoyar al sector productivo y la reactivación del empleo. Dentro de sus prioridades se encuentran hacer frente a los problemas coyunturales y atender de igual manera los problemas estructurales, de mediano y largo plazo. Las medidas para lograr estas estrategias, en términos generales, son dos:

- a) Liberación de precios que responde a las actuales condiciones de aumento de producción y productividad.
- b) Proteger a las familias más pobres a través del refuerzo de la cadena de consumo, por ejemplo, de trigo-harina-pan y de maíz-tortilla.

Como estrategias concretas para resolver los problemas del sector agropecuario tenemos las siguientes:

Garantizar el consumo de 9.5 millones de toneladas anuales para la población. Y de 2 millones de toneladas anuales para la industria. Conasupo será la responsable de conservar las reservas técnicas para el consumo mínimo de dos meses.

Otra estrategia primordial es la relativa a “granos básicos y oleaginosas” por medio de la cual la producción del maíz permitirá que crezcan las áreas de otros cultivos básicos como: arroz, trigo, soya, sorgo, de tal forma que el patrón de cultivos se acercará cada vez más a la demanda de ellos en cada región del país.

Por último es necesario mencionar las decisiones de coyuntura para apoyar al sector agropecuario, como son:

- a) La tarifa eléctrica 09 (para riego agrícola) continuará como está diseñada en su crecimiento de sólo 0.8% mensual.
- b) Se autoriza, adicionalmente, un subsidio a la tarifa 09 del orden de 20% aplicable en 10 ó 12 estados del país que se cubre por partes iguales entre los gobiernos estatales y la federación.
- c) El precio del amoniaco permanece congelado, de manera que los efectos de la inflación no repercutan en los costos de los fertilizantes.

3.3. Atribuciones de la DGCS

Para el estudio planeación y despacho de los asuntos que le competen y le son propios, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural contará con diversas unidades administrativas. Para la resolución de los asuntos de comunicación social la secretaría cuenta con la DGCS que se encuentra inscrita en línea directa a la oficina del secretario. Organizativamente esto le permite a esa dirección una movilidad más ágil y directa en cuanto a las decisiones políticas y prácticas.

La tarea de las oficinas de comunicación social debe ser tender puentes de interacción entre la secretaría y la población para que sea ella quien legitime las acciones y a los individuos que las ejecutan, es también planear la regionalización de la información, de tal forma que el proceso de federalización que está implícito en los programas de gobierno se explicita dejando claro cómo se irá llegando objetivamente a ese ideal

A la DGCS, le competen las siguientes atribuciones:

1. Ejecutar y dirigir la política de comunicación social y relaciones públicas de la secretaría, de conformidad con las disposiciones que al respecto emita la Secretaría de Gobernación.
2. Normar, coordinar y orientar las actividades de difusión, comunicación y prensa, de la secretaría.
3. Preparar y organizar las giras del secretario en lo que se refiere a los aspectos de comunicación.

4. Normar la participación de la secretaría en ferias, exposiciones y eventos de comunicación social.
5. Planear, dirigir, ejecutar y evaluar las campañas de difusión nacional.
6. Elaborar y distribuir diariamente a las demás unidades administrativas de la secretaría, una síntesis informativa de los periódicos de mayor circulación.
7. Mantener informados a los servidores públicos y unidades administrativas de la secretaría de los objetivos, programas y actividades institucionales y de las corrientes de opinión que se generen en el país respecto a las mismas.
8. Brindar apoyo a las unidades administrativas de la secretaría y del sector en el área de comunicación, así como normar y coordinar las actividades que las mismas desempeñen en esta materia.
9. Presidir el Comité de Publicaciones de la secretaría y normar la formulación y edición de libros, folletos y demás material documental, de acuerdo con el programa editorial que apruebe el secretario.
10. Realizar investigaciones urgentes de opinión pública que permitan conocer el efecto de las acciones de la secretaría. Asimismo, le corresponde al director general de la unidad, el ejercicio de las facultades que para los directores generales se señalen en el reglamento interior.

La eficiencia y oportunidad en el desarrollo de las funciones y actividades de cualquier organización descansa en buena medida en la claridad y fluidez de las comunicaciones que en ella se establezcan para la transmisión de la información.

3.3.1. Estructura y normatividad de la DGCS

En el año de 1990 se elaboró y aprobó en la antes Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos el manual de organización de la Unidad de Comunicación Social. En él se destacan las atribuciones que SAGAR le confiere a esa unidad.

Hasta el año de 1984 el área encargada de difundir la información era la Dirección General de Información y Relaciones Públicas. En 1985 cambió su denominación por el de Dirección General de Comunicación Social. Para finales de ese año se agregó una nueva Dirección de Comunicación Intrasectorial, cuyas funciones consisten en coordinar y

unificar a las demás unidades de la secretaría en el desarrollo de los programas de comunicación social.

En 1988 se dictamina una nueva estructura fusionando estas dos direcciones y entre 1989 y 1994 adquiere el nombre de Unidad de Comunicación Social.

Al terminar el sexenio de Carlos Salinas, la Secretaría se reestructura y toma el nombre actual de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, entonces con el propósito de optimizar las tareas de comunicación la unidad se convierte nuevamente en DGCS, colocando a su titular independiente de las subsecretarías y en línea directa del secretario del ramo, el resto de los puestos se homologan a la estructura aprobada para cualquier dirección general.

El siguiente organigrama presenta una de las posibilidades que pudiera presentar la estructura de la DGCS y con este ejemplo se propondrán, posteriormente, objetivos, funciones y acciones de las diferentes instancias de la DGCS.

Establecer los criterios que regulen, den congruencia, uniformidad y estructura temática en la producción y difusión de la comunicación social, la institución se sujeta a su propio manual de comunicación social, del cual se destacan y concretan los siguientes puntos:

MARCO JURÍDICO. El marco jurídico de la DGCS está fundamentado en leyes, acuerdos y reglamentos. El sustento jurídico de la comunicación social para la SAGAR está dado por los siguientes lineamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Imprenta. D.O. 12-IV-1917
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. D.O. 8-XII-1986
- Reglamentos internos de la SARH. D.O. 23-VII-1985
- Acuerdo Presidencial que crea la Comisión Técnico-consultiva de ediciones gubernamentales. D.O. 14-V-1979
- Manual de funcionamiento del comité interno de ediciones gubernamentales D.O. 8-VIII-1980
- Acuerdo presidencial que norma la obligatoriedad de ordenar los trabajos de impresión en los talleres gráficos de la nación.

- Acuerdo por el que se conceden atribuciones a los delegados en los estados de la República, de la SARH. D.O. 22-X-1986.

POLÍTICA EDITORIAL. Con ella se estipulan los criterios generales y se especifican normas sobre diseño y presentación de publicaciones e impresos, también se regulan las características del logotipo de la secretaría. Para facilitar la identificación gráfica del sector en cuanto a publicaciones oficiales se clasifican y se asignan especificaciones propias para SAGAR. Esto incluye definiciones, características e identificaciones para portada, carteles, catálogos, compendios, para el boletín, directorios, folletos, libros manuales, memorias, monografías, periódicos, revistas, trípticos, registros, solicitudes, etc.

EXPOSICIONES Y FERIAS. Este apartado se encarga de normar acerca de la identificación y objetivo en estos eventos, como medios de comunicación eficaces, estipulando la forma de identificación por medio del logotipo.

Da los lineamientos para la producción y montaje de exposiciones, concretando en cada medio si es fotografía, película, dibujos, collages, mapas, gráficas, información escrita, tipografía, materiales, información volumétrica, audiovisuales, medios directos, medios impresos.

Se especifica sobre los elementos para emplear en exposiciones: bastidores, modulación, dimensiones, acabado, tableros mamparas, manufactura, acabado, alternativas, pabellón, columnas, área cubierta, área descubierta, sonido, proyecciones.

RADIO Y TELEVISIÓN. El manual de comunicación social estipula los lineamientos para solicitar la tramitación de los tiempos oficiales de programas y campañas de radio y televisión.

Así como también norma las solicitudes provenientes de las delegaciones estatales. de los diferentes sectores de esta secretaría y de las empresas paraestatales del sector.

Se regulan los programas o campañas en relación con su contenido, estructura, mensajes.

Para tramitar el tiempo oficial se fijan los requerimientos del material en relación con el tipo de videograbación que se utilizará, el tipo de bobinas grabadas de audio. Además se especifica acerca de enlistar el material que acompañe las solicitudes: grabaciones, videograbaciones, guiones, pistas musicales, estrategia de medios, etc.

OBJETIVO GENERAL DE LA DGCS.⁶ El objetivo general de esta dirección es coordinar y orientar las políticas que deben regir los programas y proyectos de comunicación social en el sector central y paraestatal de la secretaría, a fin de que sean acordes con las normas y lineamientos establecidos.

FUNCIONES DE LA DGSC

- Coordinar la información y evaluar las necesidades de las áreas de la secretaría mediante estrategias eficaces de difusión, y el seguimiento de las diferentes etapas de los programas aprobados por la dirección.
- Normar las acciones a que deberán ajustarse las entidades paraestatales del sector en materia de comunicación así como evaluar los resultados de los mismos.
- Coordinar en los medios de comunicación la información originada en las áreas del sector central y paraestatal.
- Supervisar el cumplimiento de las normas y políticas vigentes, de acuerdo con los programas y proyectos que en materia de comunicación social tienen a su cargo las subsecretarías, coordinaciones o direcciones generales así como las entidades paraestatales de este sector.

3.3.1.1. Secretaría Técnica

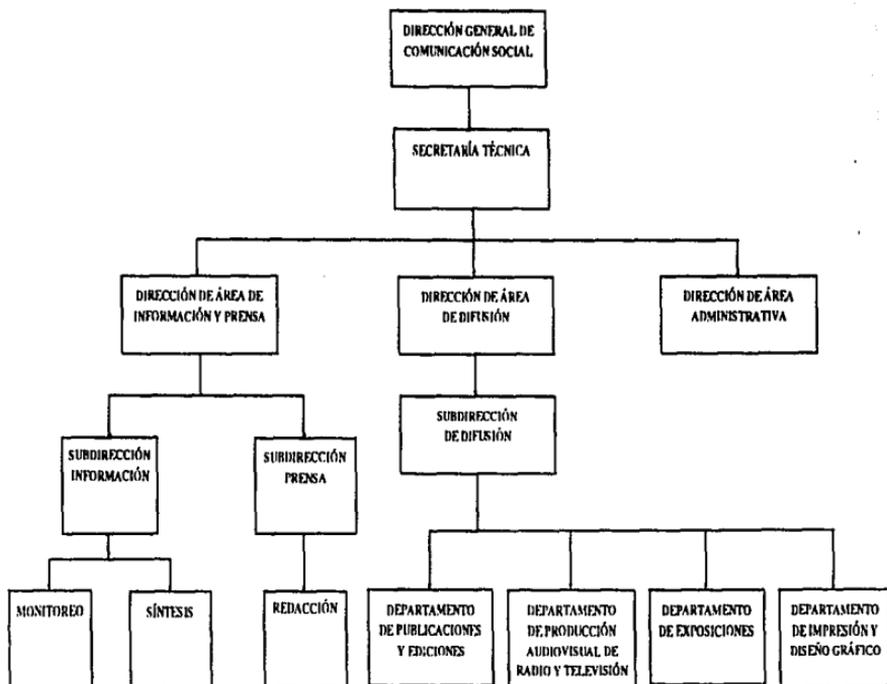
OBJETIVO

Operacionalizar la toma de decisiones políticas de la dirección general para que ellas puedan ser captadas por las direcciones de área y las otras instancias de la unidad, manteniendo un proceso continuo de retroalimentación entre la dirección general y todos los trabajos de la dirección.

- Planear junto con el director los lineamientos generales de esa unidad y de cada una de sus instancias.

⁶ La información sobre objetivos y funciones se tomó del manual de organización de la Oficialía Mayor de la secretaría del ramo (1990) y se adaptó a la estructura propuesta en este trabajo.

ORGANIGRAMA DE LA DGCS



- Captar las necesidades de comunicación de la secretaría y de su titular, jerarquizarlas y canalizarlas al área correspondiente para su operacionalización en acciones concretas de información, difusión, análisis, etcétera.
- Mantener un canal abierto y permanente entre la dirección general y las direcciones de área que permita el flujo de información para el cumplimiento de los objetivos.
- Coordinar los procesos de retroalimentación de todas las labores de la dirección entre todas las áreas e individuos de la misma.

3.3.1.2. Dirección de Área de Información y Prensa

OBJETIVO

Coordinar las políticas de análisis de prensa, tanto para recibir como para emitir, a fin de mantener un proceso de comunicación constante en todos los sentidos y entre todos los agentes de la sociedad; sector central, paraestatal, líderes de opinión, intelectuales, opinión pública, etc. A fin de que la DGCS logre sus propósitos de cumplir con leyes y reglamentos de información y de lograr los propósitos de formar consenso respecto del proyecto institucional.

FUNCIONES:

- Instrumentar las políticas y procedimientos en materia de comunicación social, que establezca la DGCS en las áreas del sector central y paraestatal de la secretaría.
- Mantener una relación permanente con las áreas de su competencia para captar la información que permita identificar las necesidades de comunicación social.
- Coordinar las acciones que permitan monitorear la información que emite la prensa electrónica y escrita para proceder a la elaboración de documentos accesibles al servicio del sector central y paraestatal de la secretaría y del aparato estatal en general.

- Coordinar los trabajos de captura y redacción de la información para la elaboración del boletín de prensa u otros instrumentos útiles que permitan la comunicación y retroalimentación con los agentes externos a la secretaría.

3.3.1.3. Dirección de Área Administrativa

OBJETIVO

Proporcionar en forma oportuna y eficiente los apoyos administrativos a la unidad de comunicación social, mediante la adecuada administración y racionalización de los recursos humanos, materiales y financieros, con el propósito de elevar la productividad y eficiencia de las áreas, con apego a las políticas y lineamientos establecidos por la Oficialía Mayor.

FUNCIONES:

- Coordinar y supervisar la administración de los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la DGCS conforme a las normas y lineamientos establecidos por Oficialía Mayor.
- Coordinar y supervisar la elaboración, ejercicio y control del programa presupuesto de la DGCS, de acuerdo con las políticas y normas establecidas.
- Coordinar y supervisar las gestiones de los movimientos de personal de la DGCS, así como la operación del sistema interno de contabilidad, para determinar el costo y el tipo de personal asignado a cada uno de los programas a ejecutar por la dirección.
- Coordinar y supervisar los servicios de apoyo en mantenimiento, mensajería, transporte, fotocopiado, vigilancia, proveeduría e intendencia a las áreas de la unidad.
- Evaluar e integrar el programa anual de adquisiciones, así como coordinar la actualización permanente del inventario de mobiliario y equipo de la unidad.

3.3.1.4. Dirección de Área de Difusión

OBJETIVO

Coordinar la difusión de la información generada en el sector central y paraestatal de la secretaría, a fin de verificar el cumplimiento de las normas, procedimientos y lineamientos establecidos. Así como normar, coordinar y orientar las actividades de difusión con la finalidad de que tenga mayor presencia e imagen ante la opinión pública y los distintos sectores relacionados con las actividades agropecuarias.

FUNCIONES:

- Orientar a las áreas de su competencia en la conformación de sus programas anuales de difusión, vigilando el cumplimiento de las normas, procedimientos y políticas que establezca la DGCS.
- Captar la información de las áreas de su competencia para desarrollar estrategias eficaces, que integren las acciones de información y difusión.
- Analizar la información que refleje las necesidades de comunicación de las áreas de su competencia para estructurar sus programas anuales de comunicación social.
- Evaluar las diferentes etapas operativas de los programas de comunicación social, de las áreas de su competencia, previa gestión de su aprobación correspondiente.
- Coordinar, de acuerdo con la dirección en los medios de comunicación, la información originada en las áreas de la secretaría, así como de las entidades paraestatales del sector.

3.4. Programa de trabajo de la Dirección de Área de Difusión (DAD)

Es función de esta dirección coordinar, producir normar y orientar en materia de difusión, así como abocarse al análisis e investigación de los programas que genera el sector público en materia agropecuaria y transformarlos en instrumentos de comunicación apropiadamente dirigidos a diversos segmentos de la sociedad.

La responsabilidad que tiene la DAD para desempeñar eficaz y eficientemente sus funciones es la siguiente:

Planear, organizar y dirigir la producción de formas de comunicación para diferentes estratos y niveles de la sociedad nacional e incluso internacional, como la estructuración de campañas y/o mensajes con impactos nacionales, regionales y locales, la coordinación de publicaciones científicas o técnicas remitidas con distintos lenguajes de acuerdo con el público a quien vayan dirigidos, la elaboración de instrumentos de publicidad que apoyen la comercialización de los productos agrícolas, etcétera.

También es responsabilidad de esta dirección normar las relaciones entre los dueños de los medios y la secretaría, en cuanto a la obligación de los primeros de proporcionar tiempos que el gobierno federal requiera para la difusión de sus necesidades, así también debe medir las repercusiones del uso que la DAD hace de esos espacios.

El Departamento de Producción Audiovisual de Cine, Radio y Televisión deberá elaborar las estrategias para las campañas adecuadas a estos géneros de comunicación, creando los parámetros de calidad para la realización y desarrollo de los contenidos.

El Departamento Editorial y de Publicaciones elaborará y orientará, para toda la secretaría y organismos paraestatales del sector, estrategias y normas para integrar y orientar las distintas publicaciones e impresos. La dirección coordinará la estrategia homogénea e integral que se empleará en todas las publicaciones que cualquier área de la secretaría divulgue.

Para ello la DAD integrará y coordinará el Comité Interno de Ediciones que tendrá como función estructurar la normatividad de las formas de elaboración de documentos publicables de la secretaría, dando un sentido integral a esos parámetros de publicación que evite la duplicidad y dé congruencia a los esfuerzos de información y difusión.

En el Departamento de Exposiciones se elaboran los planes para ofrecer un servicio continuo para toda la secretaría y el sector agrario en general, que requiera difundir cultura, conocimientos científicos y tecnológicos por medio de la comunicación interactiva. Esto le representa un esfuerzo continuo de dominio del tema que se expondrá así como creatividad e ingenio para utilizar y seleccionar los medios idóneos para las exhibiciones.

Por último, la responsabilidad del Departamento de Impresión consiste en planear los requerimientos que, por medio del director de área, se le encarguen en relación con la impresión de los elementos gráficos que requiera la secretaría. Este departamento es, así

mismo, responsable de diseñar gráficamente los documentos a imprimir, lo cual tiene que realizar en coordinación con el director del área.

OBJETIVOS GENERALES DE LA DAD

- Normar, coordinar y orientar las actividades de difusión de la secretaría, con la finalidad de que ésta tenga una mayor y más fuerte presencia e imagen ante la opinión pública y los distintos sectores relacionados con las actividades agropecuarias.
- Normar la producción de los mensajes que deban difundirse por los distintos medios de comunicación, así como coordinar y regir la participación de la secretaría en ferias, congresos, exposiciones y distintos eventos.
- Planear, dirigir, ejecutar y evaluar las campañas de difusión y el programa editorial en coordinación con las distintas áreas de la secretaría.
- Mantener informados a los servidores públicos, unidades administrativas de la secretaría y el público en general sobre los objetivos, programas y actividades institucionales que realiza la dependencia.
- Normar la formulación y edición de libros, folletos, carteles, trípticos y demás material documental que produzca la secretaría; así como presidir y regir el Comité Interno de Ediciones.
- Realizar las investigaciones de opinión pública que permitan sondear el ánimo de la misma con respecto a los resultados de los programas de la SAGAR así como de otros procesos sociales que se dan en el sector agrario.
- Dar a conocer el cambio de imagen de la nueva secretaría con sus atribuciones y políticas tanto a los distintos grupos vinculados con el sector agropecuario como al público en general, basándose en los lineamientos establecidos por la Secretaría de Gobernación.
- Fortalecer la comunicación interna entre las áreas de comunicación social a nivel nacional, con la finalidad de homogeneizar, normar, coordinar y orientar los criterios de difusión a nivel nacional, regional y local.
- Normar coordinar y orientar las estrategias de difusión que permitan una comunicación permanente y clara.
- Apoyar con material e información las giras y actividades del secretario.

- Definir, elaborar y crear los canales y medios que le permitan a esta dirección una comunicación permanente con las distintas áreas de la SAGAR, con la finalidad de que ellos sean quienes indiquen con precisión y conocimiento sus demandas de difusión y así poder lograr unificar un solo canal de difusión externa.

El sistema administrativo de información de la DAD

Como ya quedó asentado en el capítulo 2 las DGCS se encuentran inscritas en el sistema de información gubernamental, por lo tanto la DAD contará para su desempeño con los instrumentos y medios que le proporciona este sistema, el cual no sólo le marca la línea política que debe seguir sino que puede constituir su fuente primaria de información. Sin embargo, para el mejor manejo y aprovechamiento de esos recursos tendrá que crear su propio Sistema Administrativo de Información (SAI).

Se propone que este sistema particular de información esté conformado por carpetas que contengan cada una un tema o ítem y que en su conjunto se conviertan en un instrumento moderno, versátil y dinámico. Estas carpetas deberán contener la información básica del tema que le da título, adicionalmente reunirán información proveniente de los hechos sociales, de todas las direcciones generales de la misma secretaría, de otras organizaciones (políticas, de investigación, de crédito, de productores, de comerciantes) del sistema de información gubernamental, (en este caso, muy especialmente del diario oficial, y de los lineamientos de la Secretaría de Gobernación y de la Presidencia) de la prensa escrita y electrónica, etc. Convirtiéndose en un sistema automatizado de información.

Cada carpeta en particular y el sistema en general deberán tener la capacidad de convertirse en formas de comunicación: libros, revistas, boletines de prensa, trípticos, posters, exposiciones, instrumentos para hacer programas o spots de radio y televisión, etcétera.

Por su capacidad y ventajas el SAI de la DAD estará al servicio, no sólo de sus departamentos, sino también de la dirección general y de las otras direcciones de áreas, constituyéndose en una base importante en auxilio de la toma de decisiones.

Algunos de los títulos de esas carpetas, para el principio de esta administración pueden ser los que a continuación se enlistarán, en el entendimiento de que el proceso administrativo y el momento histórico determinarán la vigencia de esta lista que debe estar en continua reestructuración:

PARA EL DIAGNÓSTICO DEL CONTEXTO ACTUAL:

1. *Pobreza en el sector agropecuario*
2. *Recursos naturales*
 - a) *tierra agrícola*
 - b) *tierra ganadera*
 - c) *bosques*
 - d) *agua*
3. *Balanza Comercial*
 4. *Agricultura*
 5. *Ganadería*
6. *Balanza Comercial*
7. *Desarrollo rural*
8. *Planeación*

PARA PROGRAMAS ESPECÍFICOS:

1. *Federalización-gobiernos estatales*
2. *Mercados regionales*
3. *Precios*
4. *Rentabilidad*
5. *Vocación de la tierra*
6. *Formas de organización*
7. *Productividad-modernización*
8. *Competitividad-TLC*
9. *Crédito agrícola*
10. *Ganado mejor*
11. *Imagen política-SAGAR*

INSTITUCIONES Y/O PROGRAMAS

- 1. CONASUPO-precios base-regionalización-comercialización*
- 2. FIRCO-regionalización-obras hidráulicas*
- 3. ASERCA-PROCAMPO*
- 4. Banrural-créditos-cartera vencida-ADE*
- 5. FIRA-financiamiento-cartera vencida-ADE*
- 6. INIFAP-insumos-rentabilidad*

3.4.1. Programa de trabajo del Departamento de Publicaciones y Ediciones

A) OBJETIVOS

- Integrar y orientar los programas de publicaciones de la secretaría, estableciendo la normatividad correspondiente, a fin de optimizar el uso de recursos humanos, materiales y financieros.
- Con la finalidad de apoyar el proceso de divulgación se definirán las necesidades editoriales, con base en jerarquías y prioridades, las cuales se establecerán por medio de un estudio y consulta con las distintas delegaciones y subsectores en todo el país.
- Establecer criterios editoriales en cuanto a estilo, diseño y formatos, de tal manera que existan rubros y colecciones identificables que contengan el sello de la secretaría.
- Buscar alternativas de edición menos onerosas, tratando de aprovechar al máximo nuestros recursos y los del Estado.
- Implantar el Comité Interno de Ediciones, con la finalidad de tener un estándar de calidad, así como una congruencia editorial.

B) METAS

Elaboración del programa editorial y definición de sus lineamientos dentro de los siguientes rubros:

- a) Apoyo editorial a eventos de la secretaría, carteles, trípticos y folletería con la finalidad de difundir conferencias, congresos, simposium, etc.
- b) Apoyo editorial a las campañas de orientación y capacitación dirigidas a agricultores y ganaderos. Diseño, validación y edición de manuales y otras publicaciones destinadas a introducir técnicas y procedimientos de apoyo a estas tareas.
- c) Informe y diagnósticos que permitan analizar la problemática del agro en México, indicando los recursos con los que se cuenta y las alternativas idóneas para su canalización, dándole un seguimiento a los casos específicos.
- d) Ediciones especiales y conmemorativas, en casos excepcionales, cuyo contenido las justifique ampliamente.
- e) Apoyar la labor informativa del programa radiofónico Voces del Campo.
 - Restaurar el Comité Interno de Ediciones, que existía en 1980, basándose en su estructura original, con la finalidad de revisar y normar las distintas publicaciones, dándoles una homogeneidad y coherencia.
 - La colección Agrodocumentos que juega un papel de suma importancia para la divulgación de los programas y estrategias de esta dirección seguirán siendo impulsados de manera firme y constante.
 - Por medio de gráficos y trípticos se buscará reafirmar la imagen de la secretaría, así como las distintas campañas y programas que ésta implemente.
 - Buscar firmar convenios de coedición con institutos de investigación, distintas secretarías u organismos públicos y probados con los que exista una comunidad de intereses.
 - Promover acuerdos y convenios con distintas entidades estatales, con la finalidad de utilizar sus imprentas para la realización de diferentes impresos (Talleres Gráficos de la Nación, SEP y Lotería Nacional, entre otras).

- Cuando la ocasión lo amerite, se apoyará la publicación de manuales de asesoría técnica, con la finalidad de difundir y dar sustento a los diferentes programas de producción agrícola y ganadera.
- Se creará una nueva colección de recetas e historias con la finalidad de promover el consumo de frutas y otros productos.

Otras de las colecciones que serán implantadas son Huertos Familiares. Balance Económico, además de algunos en los que se externen la opinión de expertos y agrupaciones agrícolas.

C) ACCIONES

- Solicitud a las delegaciones estatales y a las áreas centrales de la secretaría de remisión de relaciones de necesidades en materia de ediciones.
- Recepción y análisis de las necesidades en materia de ediciones, a fin de evitar duplicidades.
- Presentación del programa editorial, para su aprobación o modificación.
- Solicitud a las distintas áreas de envío de copias de material a imprimirse para que entre al proceso de análisis.
- Coordinación con todas las áreas que tengan que ver con la determinación del proceso de elaboración de impresos.
- En el caso de publicaciones que requieran asignación de número de registro ISBN o ISSN, realizar los trámites correspondientes.
- Atender los requerimientos de comunicación social de los estados de la República:
- Recepción de oficio de solicitudes de autorización para publicar licitaciones públicas, remitido por delegaciones.
- Elaboración de oficio de respuesta autorizando la publicación, después de corroborar si tienen o no presupuesto asignado (concepto 3600).

- Recepción, registro y dictamen de facturación, originada por publicaciones realizadas en los periódicos de los estados.
- Remisión a la subdirección administrativa de relaciones de facturas autorizadas, para la radicación de recursos económicos.
- Las acciones necesarias para que se ejecute prácticamente la puesta en marcha de campañas institucionales son las siguientes:
- Actualización de tarifas de medios impresos en los estados.
- Recepción de oficios remitidos por diversas áreas de la secretaría solicitando inserción de desplegados dirigidos a productores, agricultores y público en general, del medio rural.
- Selección de periódicos que, por su perfil de lectores, lleguen a nuestro público objetivo.
- Elaboración de presupuestos y de órdenes de inserción y distribución a las agencias, para su publicación.
- Recepción, registro y dictamen de facturación.
- Envío de documentación a la DGCS para su firma y trámites correspondientes para su pago.
- Seguimiento y control de recursos.
- Números de registro ISSN:
- Recepción de oficios y material solicitando adjudicación de números de registro ISSN para publicaciones periódicas de la secretaría.
- Llenado del formato de solicitud del registro ante CONACYT.
- Trámites ante el CONACYT presentando copia de un ejemplar y formato debidamente requisitado. Y respuesta con la asignación de número de registro ISSN.
- Oficio de respuesta comunicado al área correspondiente a su número asignado.

- **Números de registro de ISBN:**
- **Tramitar ante la SEP la consecución de 25 números de registro ISBN.**
- **Recepción de oficio y material, solicitado de adjudicación de número de registros ISBN para publicaciones de aparición no periódica de la dependencia.**
- **Oficio de respuesta, comunicando número de registro nos remitan ejemplares para concluir trámite de registro final ante la DGDA de la SEP.**
- **Presentación ante la DGDA de la SEP de formato debidamente requisitado y un ejemplar impreso de la publicación consignando ya el número otorgado.**
- **Para la elaboración de las síntesis de información:**
- **Recepción de faxes con la información del sector publicada en los periódicos del interior del país, reportada por las unidades de comunicación social en las delegaciones.**
- **Lectura y selección de notas a reportar.**
- **Formulación de las síntesis por estados, revisión y corrección de la misma.**
- **Obtención de copias de notas y síntesis, para su envío a destinatarios.**
- **Archivo de originales de notas y síntesis, por estados.**
- **Elaboración del Programa para el Ejercicio de Recursos Etiquetados:**
- **Recepción de contratos de recursos etiquetados.**
- **Revisión y remisión de contratos a la Dirección General Jurídica para su dictamen.**
- **Recepción de los contratos y elaboración de enmiendas, cambiar, llenado y requisición de datos indicados por el jurídico.**
- **Envío de contratos a la DGCS para la consecución de firma del Oficial Mayor.**
- **Recepción nuevamente y recabación de firmas de los directivos de *Tiempo, El Nacional*, IMER, Radio Educación, *Canal 11* y Notimex.**

- Distribución de contratos debidamente registrados.
- Seguimiento y control de los recursos.

3.4.2. Programa de trabajo del Departamento de Producción Audiovisual de Radio y Televisión

A) OBJETIVOS

- **Desarrollar y producir las campañas en radio y televisión de la secretaría, a fin de cumplir con las necesidades de difusión y transmisión de mensajes dirigidos a los distintos grupos relacionados con el sector agropecuario, así como a la opinión pública de nuestro país.**
- **Reestructurar y optimizar los canales, formatos y contenidos de campañas y programas con la finalidad de mantener una misma línea de calidad y congruencia.**
- **Definir estrategias e implementar un desarrollo sobre las 113 campañas promocionales institucionales anuales tanto para radio como para televisión e instrumentar las de nueva creación.**
- **Optimizar los recursos etiquetados para radio y televisión con la finalidad de lograr una mejor y mayor penetración en nuestro público objetivo.**
- **Grabar los actos oficiales trascendentes y relevantes para la secretaría y para el sector agrario.**

B) METAS

- **Elaborar series de campañas para radio y televisión con la finalidad de dar a conocer las nuevas políticas de la secretaría, enfatizando en temas como federalización, mercados regionales, subsidios a productores, precios base, etc.**
- **Elaborar la nueva música institucional, el slogan y la selección de una nueva voz institucional para que los distintos grupos del sector y el público en general reconozcan, por medio de las artes de la comunicación, la imagen de la secretaría.**

- Actualizar el manual de normatividad en materia de comunicación social de la secretaría.
- Realizar las nuevas cortinillas institucionales tanto para radio como para televisión.
- Apoyar y fortalecer el programa radiofónico Voces del Campo mediante un nuevo formato que contenga variadas secciones de interés para el campesino. Buscar que este programa sirva de apoyo a las delegaciones estatales y sus programas de comunicación social. Pretendiendo alcanzar 360 emisiones a la semana en toda la república.
- Diseñar, producir y emitir coproducciones con el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícola y Pecuarias (INIFAP), así como con las unidades administrativas de los subsectores, cápsulas de orientación y asesoría técnica que apoyen la producción agropecuaria.
- Revisar y optimizar los contenidos de las 110 campañas radiofónicas que se realizan todos los años en coproducción con asociaciones e instituciones vinculadas con el sector.
- Producir y realizar audiovisuales con la finalidad de informar con toda claridad a la gente relacionada o interesada en el campo sobre los objetivos y propósitos de esta dependencia.
- Realizar en televisión el programa Voces del Campo, buscando penetrar a la población por un canal comercial de cobertura nacional.
- Coproducir con la televisión estatal y comercial programas especiales que aborden la problemática del campo mexicano.
- Crear instrumentos como el *demo tape* para apoyar los trabajos del departamento de exposiciones.

C) ACCIONES

- Hacer el trabajo de investigación que permita su transformación en instrumentos de comunicación para radio o para televisión.
- Elaborar los guiones para las campañas de radio.

3.4.3. Programa de trabajo del Departamento de Exposiciones

A) OBJETIVOS

- Elaborar el proyecto y montaje óptimo de los eventos y exposiciones que realizan las distintas áreas de la SAGAR.
- Apoyar a los grupos e instituciones del sector que requieran a la secretaría los servicios de las actividades del sector.
- Auxiliar a las demás áreas de la DGCS y particularmente a su DAD en todas las actividades donde se requiera su experiencia en cuanto a diseño de gráficos, trípticos, organigramas, etc.

B) METAS

- Crear y establecer la normatividad y lineamientos para la realización de las distintas exposiciones.
- Diseñar y realizar el montaje de exposiciones en coordinación con las distintas áreas de la secretaría.
- Proporcionar el apoyo técnico y la asesoría necesaria en esta materia a las áreas que lo soliciten.
- Proporcionar y presentar los proyectos de exposiciones conforme con las normas y lineamientos establecidos.
- Fomentar la participación de la SAGAR en exposiciones a nivel local, regional y nacional.
- Llevar el control de la programación sobre las exposiciones permanentes de la secretaría.
- Colaborar en el diseño y realización de exposiciones y eventos en que sea conveniente la participación de la dependencia.
- Hacer un programa de exposiciones.

C) ACCIONES

- Diseñar las exposiciones que se asignen al departamento.
- Montar las exposiciones programadas para este periodo:
 - Federalización del campo.
 - El trigo
 - Bovinos-carne
 - Bovinos-leche
 - Ovinos
 - Avicultura
 - Procampo
 - Mercados regionales
- Preparar los fotográficos correspondientes a cada montaje:
 - fotografías sobre bastidor
 - fotografías sobre mamparas
- Coordinar y programar la elaboración de los materiales para cada montaje:
 - bastidores
 - maquetas
 - dibujos
 - relieves
 - etiquetas
 - letreros
 - logotipos
 - símbolos
- Coordinar y programar la elaboración del trabajo de empastado y engargolado.

3.4.4. Programa de trabajo del Departamento de Impresión y Diseño Gráfico

A) OBJETIVOS

- Planear y coordinar junto con el departamento de publicaciones y el director del área todos los trabajos de diseño e impresión.
- Programar la asignación de actividades, cargas y tiempos de trabajo en relación a los recursos humanos, con los que se cuenta.
- Detectar las necesidades del taller de impresión de manera que se mantengan materiales e insumos constante y suficiente para hacer frente a los requerimientos externos e internos.
- Presentar a la DAD un plan de modernización para los talleres de impresión y diseño que sea compatible con la realidad económica actual y permita mejor aprovechamiento de los recursos económicos y administrativos de la secretaría.
- Coordinar un programa de capacitación constante del personal de tal manera que el personal con más experiencia coopere en el aprendizaje de los menos expertos, tanto en el área técnica como en la administrativa.

B) METAS

- Elaborar y calendarizar un programa de publicaciones fijas de SAGAR como: Agrodocumentos, directorios de información interna, directorios de información externa, etc.
- Proyectar, dentro del plan de modernización, que todas las instancias de SAGAR hagan uso de los talleres de diseño e impresión para la elaboración de toda su papelería interna.
- Dentro de este mismo plan de modernización, presentarle a la DAD la viabilidad de subir en un 200% la velocidad del proceso de impresión, invirtiendo a muy bajo costo en la compostura de las máquinas.

- Consecutivo a lo anterior proponer a la DGCS que se ponga en contacto con la **Oficialía Mayor para explicar como ahorrarían en diversas partidas con sólo contar con los servicios del taller de impresión.**
- **Promover la compra de una computadora, que facilite el proceso de diseño y formato de la papelería interna, de los servicios que se le prestan a la DAD y los que se le brinden a los externos.**
- **Promover la compra de un fax que permita una comunicación visual más rápida con los usuarios del servicio.**

C) ACCIONES

- **Mantener suficiente material: papel, tinta, láminas, etc. para el trabajo interno de la DAD.**
- **Mantener insumos: tñner, gasolina, trapo, jabón, maicena, etc. para el trabajo interno de la DAD.**
- **Preparar y mantener al día los presupuestos para el trabajo asignado por la DAD.**
- **Preparar y mantener al día los precios para elaboración de presupuestos del trabajo externo y presentárselos al director del área para su aprobación.**
- **Coordinar los trabajos de mantenimientos y limpieza diaria del taller.**

3.5. Un día en la Dirección General de Comunicación Social de la SAGAR

Quando todavía el tráfico de la macrópolis es raquítrico, los últimos noctámbulos se retiran a sus casas a descansar de la parranda, y la mayoría de capitalinos se encuentran dormidos, en la avenida Nuevo León 210, colonia Hipódromo Condesa, inician sus labores en la DGCS de la SAGAR.

A las 3:00 am un equipo de aproximadamente 20 personas reciben los principales periódicos nacionales e internacionales y analizan el primer monitoreo de los noticieros transmitidos durante la noche en la radio y televisión.

Parte de este equipo de trabajo elabora la carpeta periodística o síntesis informativa, que a las 6:30 am quedará lista con la información cotidiana publicada en los medios de comunicación masiva relacionada con las actividades de la dependencia. Asimismo, se recibe un informe, vía fax, de las 33 delegaciones del país, antes de las 7:00 am.

Se evalúa toda la información, en cuanto a contenido, forma, presentación y tendencia. Esta información permitirá al secretario del ramo y sus colaboradores mantenerse informados de los acontecimientos del área relacionada con sus actividades y toma de decisión.

A las 7:00 am el director general de Comunicación Social, auxiliado por aproximadamente diez colaboradores, instruye a las diferentes direcciones de área acerca de la información que pudiera generarse durante el día. Además de que el director de Área de Información y Prensa se coordina con los 33 encargados de comunicación social de las delegaciones del país, para estar al tanto de las necesidades de apoyo que presente cada una de ellas.

De esta manera se elabora una estrategia de comunicación. Cuatro reporteros reciben la asignación de trabajo a fin de cubrir con oportunidad los actos de mayor relevancia, acompañados, en algunos casos, de uno o varios fotógrafos. Luego de cubrir el acto, cada uno de los reporteros redacta su nota con el mayor número de datos en el comunicado de prensa, y así evitar interpretaciones erróneas por parte de los medios.

Después de redactar su nota o boletín informativo, la DGCS de la SAGAR lo entrega, vía cuatro motociclistas, a los periódicos y medios audiovisuales para ser considerado para su difusión.

A las 10:00 am otro grupo de trabajo (dos reporteros y dos fotógrafos) se dirigen a cubrir los actos, en los que interviene el secretario del ramo que serán en la capital del país, y en el estado de Taxcala.

El trabajo de estos profesionales juega un papel importante en la generación o consolidación de una buena imagen del secretario y también es un complemento de la información pues, en muchas ocasiones, un boletín va acompañado de fotografías, con sus respectivos pies de foto. Igualmente sirven para que el público conozca a los funcionarios. En ocasiones una buena fotografía sobre determinados acontecimientos tiene mayor alcance y penetración que muchas cuartillas del texto explicando ese mismo acontecimiento. Lo mismo ocurre cuando una fotografía es mala, sus efectos negativos son de consecuencias.

Transcurre el día y los 20 empleados del Departamento de Radio y Televisión, revisan los guiones para elaborar el programa Voces del Campo. La dramatización, en esta ocasión, contiene información de cuidados fitosanitarios en los plátanos. Este trabajo se terminará a las 4:00 pm en la cabina radiofónica de la SAGAR y será transmitido el sábado entrante por el Instituto Mexicano de la Radio (IMER) con un horario de 6:00 a 6:30 am en cobertura nacional, por sus diferentes repetidoras, además de 40 estaciones en toda la República en diferentes días y horarios (tiempos oficiales).

A las 11:30 am el director de Área de Información y Prensa invita a la próxima gira de trabajo del secretario a los reporteros de la fuente. Estos son seleccionados de acuerdo con la importancia del medio que representan, conforme su audiencia y lectores. En esa misma hora, cinco empleados entregan el segundo monitoreo de la información de radio y televisión hecho en la mañana.

A las 2:00 pm los seis empleados del Departamento Editorial y de Publicaciones hablan por teléfono a los diarios nacionales *Excélsior*, *Universal* y *El Financiero* para pedir un espacio en el que se publicará un desplegado de información agropecuaria. Después continúan en la diagramación y edición del folleto titulado Características del cultivo de maíz en Jalisco.

A las 3:00 pm salen a comer los 15 empleados del Área Administrativa después de haber realizado sus actividades de apoyo a la DGCS: trámite de documentos, control de recursos humanos, materiales, fotocopias, apoyo logístico y mensajería.

A las 5:00 pm regresan los diez empleados del Departamento de Exposiciones para diseñar la programada para el estado de Chihuahua, en la que mostrarán al público de la entidad los avances alcanzados en materia agropecuaria.

Por la tarde se entrega el tercer monitoreo de la información transmitida en radio y televisión. Mientras que personal de información, reporteros, elaboran las notas-boletines de algunos de los actos que cubrieron al mediodía, en tanto que los fotógrafos revelan el material respectivo para completar la información que ese mismo día y al siguiente se enviará a los distintos medios.

Asimismo, es probable que otro equipo de trabajo este cubriendo algún acto oficial o de interés para la dependencia o el sector que encabeza.

Entre tanto, parte del personal del Departamento de Radio y Televisión continúa con la grabación de Voces del Campo, mientras otros comienzan la grabación del

programa Hacia el Campo, que se transmite de 6:00 a 6:30 am con la misma cobertura que Voces del Campo, aunque con un perfil más noticioso, mediante cápsulas informativas.

En medio de una actividad constante, entre el ajeteo de equipo de cómputo, llamadas telefónicas, intercambio de opiniones entre los trabajadores y algunas visitas de interesados en obtener alguna información relacionada con las actividades agropecuarias de determinada región del país, en su mayoría productores, transcurren las horas vespertinas hasta llegar la noche.

Alrededor de las 9:00 pm la mayoría de los 170 empleados que comprende la plantilla de la DGCS ha abandonado las instalaciones. Pero igual que todo el año, dos asistentes del director general de Comunicación, un funcionario responsable, un reportero y un fotógrafo cubrirán la guardia en la noche, por lo que pudiera presentarse, incluso, de ser necesario, llaman a los empleados a su casa para que apoyen alguna orden urgente de trabajo.

CONCLUSIONES

El gobierno federal se ha visto en la imperiosa necesidad de crear oficinas de comunicación social para mantener informados a sus gobernados de las acciones que se han realizado, lo que están haciendo o lo que forma parte de su programa de actividades.

Desde su origen, las oficinas de comunicación social han sido encauzadas a proporcionar información y facilitar la labor de los medios de comunicación.

Aunque los antecedentes de este tipo de oficinas en el mundo se remontan, por lo menos, al siglo pasado, en el caso de México son relativamente recientes: surgen de manera incipiente durante los primeros gobiernos revolucionarios. Nacen ante una necesidad de canalizar las diversas informaciones que se producen en las entidades del sector público que, al rebasar el número las posibilidades del periodista, hacen necesaria la creación de una oficina que procese la información y la canalice de acuerdo con la importancia de la misma.

Su existencia responde a la necesidad social de instrumentar una política de comunicación que permita a la opinión pública mantenerse informada de lo que realizan sus gobernantes y a la vez justificar las acciones gubernamentales en los diferentes ámbitos sociales.

Los años cuarenta marcan su inicio formal y el arranque de su proceso de expansión para evitar interpretaciones parciales o contradictorias en la difusión particularizada de las dependencias de Estado.

En este ámbito, la DGCS de la SAGAR ha tenido como principales funciones emitir comunicados para los medios de comunicación; imprimir y distribuir folletos, volantes, carteles, etc.; producir y transmitir programas y promocionales en radio y televisión; llevar a cabo trabajos de compilación y análisis de la información periodística que se publica cotidianamente, participar en la organización y reuniones y ceremonias oficiales de carácter informativo y manejar la información profesionalmente. Cabe precisar que también cumple con una función social, que realiza en materia de apoyo a la promoción de proyectos, planes y productos del sector agropecuario.

Se han instrumentado canales de comunicación definidos para la divulgación de programas concretos articulados a la *Alianza para el Campo*, en los radiofónicos Voces

del Campo y Hacia el Campo, encaminados para apoyar al campesinado y productores agropecuarios. Así como campañas de orientación agrotécnica, aprovechando el uso de tiempos oficiales de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

La difusión de las Normas Oficiales Mexicanas, que son parte sustancial de sanidad, calidad y productividad del sector con impacto en el mercado nacional e internacional, coadyuvará a la consolidación de estándares internacionales en la producción nacional. Así como reforzar el fomento al consumo de productos agropecuarios en el consumidor nacional, con el propósito de que no desarrolle gustos por productos importados, que en muchos casos no cuentan con altos niveles de calidad.

Mediante sondeos de opinión, atención a los medios, evaluaciones de impacto a los productos y acciones de la secretaría, así como encuestas realizadas en puntos estratégicos, vía las delegaciones de la SAGAR.

Con base en lo anterior, podemos afirmar que la DGCS, cumple una función de primer orden en la promoción y difusión de planes y proyectos de SAGAR.

A lo largo de esta investigación hemos señalado a la DGCS de la SAGAR como un reflejo del sistema de información gubernamental instrumentado por el régimen zedillista. Se puede identificar y entender como el generador de una información verídica, oportuna y útil para la opinión pública; cuyos propósitos son: crear, mantener y desarrollar la legitimidad de ejercicio del poder público a través de la difusión de contenidos acorde con los valores e imágenes inculcados por los medios de comunicación en los grupos y clases sociales, a la vez que cumplir con la prescripción constitucional del derecho a la información.

En este sentido, la existencia de la DGCS responde a la necesidad social de implementar una política de comunicación que permita a la opinión pública mantenerse informada de lo que realizan sus gobernantes en materia agropecuaria.

El propósito de la SAGAR de generar su propia información es mantener a la opinión pública con apego a la realidad del sector, y evitar en lo posible toda clase de rumores que se manejan en la desinformación o que comúnmente surgen cuando los hechos no son explicados cabal y oportunamente.

La política de la DGCS, aplicada en su programa de trabajo, ha permitido la colaboración y participación de los diversos sectores de la sociedad, con los cuales tienen que ver los proyectos y políticas agropecuarias instrumentadas por las diferentes ramas que componen la SAGAR.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCARAZ, ALFONSO, *Puntos de vista de un supervisor administrativo*, México, Secretaría de Educación Pública, 1976.
- ÁLVAREZ ROMÁN, JESÚS ANTONIO, *Las relaciones humanas*, 10a. ed. México, Jus, 1984.
- ALATORRE MENDIETA, ÁNGELES, *Tesis profesionales*, 17a. ed. México, Porrúa, 1985.
- ARCONA DORANTES, ELMER OSVALDO, *El ejercicio profesional del periodista en el campo político*, México, Tesis profesional, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, 1989.
- BAENA PAZ, GUILLERMINA, *Instrumentos de investigación*, 4a. ed. México, Editores Mexicanos Unidos, 1980.
- BENEYTO, JUAN, *Conocimiento de la información*, Madrid, Alianza Editorial, 1973.
- BERLO, DAVID K., *El proceso de la comunicación*, Buenos Aires, El Ateneo, 1975.
- CALOCA CARRASCO, ELOY, *Periodismo y comunicación*, México, Editorial Material Didáctico, 1990.
- CALOCA CARRASCO, ELOY, *El proceso de la difusión oficial*, México, Tesis profesional, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, 1982.
- CERNA, MANUEL, *Apuntes sobre relaciones humanas*, México, Secretaría de Educación Pública, 1972.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentada, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- CREMOUX, RAÚL, *Comunicación en cautiverio*, México, Planeta, 1991.
- CREMOUX, RAÚL, *La política cultural del Estado*, México, Planeta, 1990.
- DELPEUCH, BERTRAND, *En favor de las agriculturas campesinas*, México, INCA-Rural, 1992.
- DUHALT, MIGUEL, *Técnicas de comunicación administrativa*, México UNAM, 1983.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, *Plan Nacional de Desarrollo: 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, FÁTIMA, *Los medios de difusión masiva en México*, México, Juan Pablos Editor, 1986.
- FLORES RAMÍREZ, MARIA LUISA, *Las oficinas de prensa*, México, Tesis profesional, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, 1987.
- GARZA MERCADO, ARIO, *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*, 5a. ed. México, El Colegio de México, 1994.

- GRANADOS CHAPA, MIGUEL A. *et al.*, *El Estado y la televisión*, México, Nueva Política, Vol. 1, Núm. 3, 1980.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO (coord.), *México hoy*, 5a. ed. México, Siglo XXI, 1981.
- GONZÁLEZ REYNA, SUSANA, *Manual de redacción e investigación documental*, 2a. ed. México, Trillas, 1980.
- GUTIÉRREZ VEGA, HUGO *et al.*, *Ciencias de la comunicación*, México UNAM, 1978.
- ILICH LENIN, VLADIMIR, *La información de clase*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1980.
- LOZANO, ARTURO, *Notas introductorias al estudio de sistemas de información para la administración*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1988.
- MATTELART, MICHELE *et al.*, *Comunicación y cultura en América Latina*, México, UAM, 1986.
- MEJÍA BARQUERA, FERNANDO, *La industria de la radio y la televisión y la política del Estado mexicano, 1920-1960*, México, Fundación Manuel Buendía, 1989.
- MILLÁN DEL PORTILLO, FEDERICO, *Información y partidos políticos en el Estado democrático*, México, Tesis profesional, Facultad de Derecho, UNAM, 1987.
- MORENO VALENCIA, HÉCTOR, *Las oficinas de prensa en México: ¿noticiero o propaganda?*, México, Tesis profesional, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, 1988.
- MURILLO TORRES, EDUARDO FRANCISCO, *La política de comunicación social del gobierno de Lázaro Cárdenas*, México, Tesis profesional, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, 1996.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 21a. ed. Madrid, Espasa-Calpe, 1992.
- ROJAS SORIANO, RAÚL, *Guía para realizar investigaciones sociales*, 8a. ed. México, UNAM, 1985.
- RUIZ CASTAÑEDA, MARÍA DEL CARMEN, *El periodismo en México, 450 años de historia*, 2a. ed. México, UNAM, 1980.
- SALAZAR NAVARRO RAÚL, *Política de comunicación social en el Estado*, México, Tesis profesional, Escuela de Periodismo Carlos Septién García, 1986.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS, *El papel de las uniones de crédito en el desarrollo rural*, México, noviembre de 1993.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS, *Es tiempo de campo, es tiempo de progreso. Artículo 27 Constitucional. Ley agraria*, México, 1992.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS, *La modernización del campo mexicano*, México, INCA-Rural, mayo de 1990.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS, *Manual de normatividad en comunicación*, México, 1990.

SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, *Reglamento y manual de organización. Instrumento básico de la reforma administrativa*, México, 1995.

SHEN, EDGARD, *Psicología de la organización*, México, Editorial Prentice Hall Internacional, 1970.

SOLÍS UNZUETA, ROCÍO, *El poder político ante los medios de información*, México, Tesis profesional, Escuela Carlos Septién García, 1987.

TABORGA, HUÁSCAR, *Cómo hacer una tesis*, 11a. ed. México, Grijalbo, 1982.