



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ANÁLISIS DE ELEMENTOS PUBLICÍSTICOS
EN LA COMUNICACIÓN SOCIAL DE LA
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN
CON ESPECIALIDAD EN
PERIODISMO EN LOS MEDIOS**

P R E S E N T A

MARÍA DE LOS ÁNGELES SALCEDO RUIZ DE CHÁVEZ

ASESOR: LIC. ROBERTO JOSÉ DOMÍNGUEZ MORO



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, DF MARZO, 2011



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

A mis padres,

María Ruiz de Chávez y José Manuel Salcedo

A mis familiares,

sobre todo a Anastacio Pérez, Alejandro y
Ma. de Lourdes Salcedo, y Martha Montemayor

A mis amigos,

en particular a Yanin y Viviana

**A los profesores de la Facultad
de Ciencias Políticas y Sociales**

A mi asesor,

Roberto Domínguez Moro

**Al personal y funcionarios de la Coordinación de Relaciones
Institucionales de la Auditoría Superior de la Federación**

Mi especial agradecimiento a Erwin Ramírez Gutiérrez, por su confianza y apoyo

“Oh Atenea, la más querida para mí de todas las diosas! ¡Cuán fácil de conocer me es tu voz, aunque seas invisible, y cómo la oigo vibrando en mi corazón, como el eco de la boquiférrea trompeta tirrena!”.- Odiseo.

Sófocles, *Las siete tragedias*, “*Ajax*”.

ÍNDICE

Introducción.....	6
Capítulo 1. La ciencia publicística y el proceso publicístico	
1.1 Orígenes y consolidación de la ciencia publicística.....	13
1.1.1 Primeras reflexiones sobre el periódico: <i>Zeitungskunde</i>	13
1.1.2 La “ciencia del periódico” y su institucionalización.....	14
1.1.3 Reorientación y estancamiento durante el Nacionalsocialismo.....	16
1.1.4 Refundación de la publicística como ciencia social.....	18
1.2 La publicística y la ciencia de la comunicación.....	21
1.2.1 Primeras definiciones de “publicística”.....	22
1.2.2 “Publicidad” como elemento distintivo de las teorías alemanas.....	23
1.3 Elementos del proceso publicístico.....	27
1.3.1 <i>Quis?</i> El comunicador o emisor.....	31
1.3.2 <i>Quid?</i> El mensaje.....	33
1.3.3 <i>Quo modo?</i> El sistema de signos.....	35
1.3.4 <i>Quibus auxiliis?</i> El canal.....	35
1.3.5 <i>Ad quem?</i> El receptor.....	36
1.3.6 <i>Quo effectu?</i> Análisis de efectos.....	38
1.3.7 <i>Ubi?</i> Marco cultural y sociotemporal.....	40
1.3.8 <i>Cur?</i> Los Motivos.....	41
1.3.9 <i>Quando?</i> Dimensión temporal.....	42

Capítulo 2. La Auditoría Superior de la Federación

2.1 La rendición de cuentas en México: 1824-2000.....	43
2.2 Surgimiento y desarrollo de la ASF.....	46
2.2.1 Los debates parlamentarios: 1995-2000.....	46
2.2.2 Principales resultados de la ASF: 2001-2010.....	49
2.3 Marco jurídico y estructura orgánica de la ASF.....	51
2.4 La Coordinación de Relaciones Institucionales.....	56
2.4.1 Funciones y divisiones.....	57
2.4.2 La Dirección de Difusión y el contacto con los medios.....	59
2.4.3 La CRI frente a las oficinas de comunicación social.....	62

Capítulo 3. Diagnóstico publicístico de la Auditoría Superior de la Federación

3.1 Análisis del modelo publicístico aplicado a la ASF.....	67
3.1.1 El comunicador: la ASF como emisora.....	68
3.1.2 El mensaje: aquello que la ASF transmite hacia el exterior.....	70
3.1.3 El canal: la mediación de los contenidos.....	80
3.1.4 La ciudadanía como receptor.....	85
3.1.5 Sistema sociocultural.....	92
3.1.6 Otros elementos del proceso publicístico.....	98
3.2 Fundamentos del uso de la publicidad.....	99
3.2.1 Un repaso a los orígenes de la ASF.....	100
3.2.2 La comunicación pública como fuente de legitimación.....	103

Conclusiones.....	109
-------------------	-----

Fuentes de información.....	114
-----------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Dentro del contexto de una sociedad democrática, la rendición de cuentas por parte de las entidades públicas hacia los ciudadanos es un elemento esencial para la gobernabilidad. Por ello, es necesario que los ciudadanos reciban información desde aquellas instituciones encargadas de vigilar el buen uso de los recursos públicos, de modo que cuenten con las herramientas para juzgar y decidir en torno a la actuación de los gobiernos que han elegido. Además, toda institución gubernamental requiere de áreas especializadas que le asistan en el trato con el público y los medios de comunicación en momentos de tensión o controversias políticas, o al dar a conocer sus actividades.

En este sentido, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico de la Cámara de Diputados que se encarga de la fiscalización a los recursos públicos de la federación. Sin embargo, al interior de esta entidad no se han establecido políticas claras de comunicación social, y no se cuenta con oficinas independientes que asuman dichas tareas, sino que éstas se encuentran concentradas al interior de su Coordinación de Relaciones Institucionales. De esta forma, la presente investigación gira en torno a una problemática real en la cuestión gobierno-información-sociedad. Las teorías que retomarán elementos como el contexto social y el interés de la población en la elaboración de estrategias comunicativas para la ASF.

Para tener una idea más clara del problema aquí planteado, se hace necesaria la definición de comunicación humana, entendida como “un proceso en virtud del cual A envía un mensaje a B, que provoca en este [sic] un efecto”¹. Este proceso se encuentra mediado socialmente, ya que “en el mismo... un receptor capta un mensaje y transmite o manifiesta una respuesta, efecto o influencia a un emisor y /

¹ John Fiske. “Comunicación”. En Tim O’Sullivan, *et. al.*, *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*. Buenos Aires, Amorrortu, 1997, p. 66

o a las estructuras formales e informales que son parte de un contexto social determinado”². Por lo mismo, se utilizan medios de comunicación para transportar los mensajes y las respuestas a éstos.

La comunicación humana es también un elemento esencial de las sociedades, pues en todas ellas “la producción e intercambio de formas simbólicas... es, y ha sido siempre, un rasgo distintivo de la vida social”³. Para el periodista Manuel Buendía, “la comunicación social es, por definición, un elemento indispensable para la gestión democrática de las comunidades humanas”⁴. En consecuencia, la ASF, como parte de las instituciones democráticas mexicanas, requiere emitir mensajes que busquen obtener una respuesta favorable por parte de ciertos sectores de la población que le otorguen legitimidad.

Ahora bien, la corriente alemana de estudios de comunicación, denominada “publicística” o “ciencia de la publicística”, ofrece, en su corriente funcionalista, elementos teóricos que pueden sustentar el presente estudio. Al considerar la comunicación humana como un proceso inscrito dentro del sistema social, la publicística funcional intenta analizar los contextos sociales en los que se desarrollan tanto el emisor del mensaje como su receptor, así como la interacción entre ambos. Basada en estos postulados, la presente descripción cuenta con una perspectiva global que incluye como variable al sistema sociocultural en el que se produce el intercambio de información.

De igual forma, la publicística se encarga de estudiar todo enunciado que se hace público, y de ahí su utilidad para estudiar y analizar la comunicación en las sociedades. Dicho de otra manera, si la comunicación “se efectúa públicamente y

² Guillermo Tenorio Herrera. “La comunicación universitaria (política vs. comunidad)”. En *Sociología de la comunicación colectiva*, UNAM-FCPyS-SUA, 1995, p. 63

³ John B. Thompson. *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. 2ª ed. México, UAM, 1998, p. IX

⁴ Manuel Buendía. “Periodismo político”. En *Ejercicio periodístico*. 3ª ed. México, Fundación Manuel Buendía, 1996, p. 17

ofrece referencias actuales, adquiere entonces significación publicística”⁵. La ASF no sólo es una entidad pública en el sentido de que es parte del Estado, sino que además sus actividades se reflejan, en ciertos momentos, en los medios de comunicación, y afectan e interesan a sectores de la población que pueden ser parte de estos grupos publicísticamente significativos.

El término “público” es definido, según K. Young, como aquellos “hechos o actividades humanas que concentran el interés general de la comunidad: todo aquello que es visto, oído o conocido en común, todo aquello que está abierto al uso o goce general”⁶. En cuanto al modelo básico de la comunicación, éste fue trazado en 1948 por el teórico norteamericano Harold D. Lasswell, para quien “un camino conveniente para describir un acto de comunicación es contestar a las siguientes preguntas:

¿Quién	(análisis de control)
dice qué,	(análisis de contenido)
en qué canal,	(análisis del medio)
a quién,	(análisis de audiencia)
con qué efecto?	(análisis de efectos)” ⁷ .

Uno de los planteamientos básicos de la publicística es que todas estas variables son interdependientes. Es decir, en lugar de plantear una relación vertical entre emisor y receptor, se establece una línea horizontal entre publicista y público, en la que éstos se encuentran en condiciones de diálogo en un sistema sociocultural dado: “se incluye al público con sus determinantes psíquicas y sociales... [divididas en] las que inspiran al comunicador y las que hacen reaccionar a los

⁵ Henk Prakke, *et. al.*, *Comunicación social. Introducción a la publicística funcional*. España, Akal, 1977, p. 58

⁶ Kimball Young, *La opinión pública y la propaganda*. México, Paidós, 1993, p. 10

⁷ Antonio Lucas Marín, Carmen García Galera y José Antonio Ruiz San Román. *Sociología de la comunicación*, 2ª ed. Madrid, Trotta, 2003, pp. 34-35

receptores”⁸. De este modo, este trabajo se centra en el “¿quién?”, pero busca tomar en cuenta a los demás factores que intervienen en el proceso publicístico, de manera que se ofrezca un panorama sólido de la situación.

En torno al contexto social de los emisores y receptores de este caso de estudio, cabe mencionar que la ASF es una institución fundada apenas en el sexenio pasado, por lo que no ha sido tan ampliamente investigada como otros organismos del Estado. Su presencia en los medios es aún insuficiente, y sin embargo, las políticas de transparencia actuales exigen “vincular a los medios con espacios dedicados a crear conocimiento de interés público... y asegurarse que la rendición de cuentas públicas pero también privadas avance como un bien social sistematizado y no como una primicia noticiosa”⁹.

Con miras a realizar el análisis propuesto, se requiere del estudio de conceptos clave como: modelo comunicativo, comunicación social, publicista y público. No debe dejarse de lado el contexto mexicano en el que se presenta esta situación, para lo cual sirve de guía un estudio previo al respecto, llevado a cabo por el Centro de Estudios sobre Opinión Pública (CEOP) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Es conveniente recalcar que los resultados del CEOP son utilizados aquí como apoyo a los fines descriptivos de este trabajo, y en este sentido forman parte esencial de la fundamentación contextual del mismo. Debido a las limitaciones espacio-temporales y metodológicas que enfrentadas al momento de la elaboración de esta investigación, se considera apropiado retomar el estudio en cuestión y darle una reinterpretación acorde a los objetivos e inquietudes ésta.

⁸ Henk Prakke, *et. al.*, *op. cit.*, p. 63

⁹ Rossana Fuentes-Berain y Julio Juárez Gámiz. *Medios e Interés Público*. México, ASF, 2008, p. 56

Por otra parte, fueron varios los cuestionamientos los que dieron lugar a este estudio, a saber:

1. ¿Cómo es la comunicación social de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la actualidad en los aspectos de presencia en medios de comunicación e identificación de públicos meta como elementos publicísticos?
2. ¿Qué es la publicística alemana y cuáles son sus principales postulados teóricos?
3. ¿En qué contexto social se inscriben los temas de transparencia y rendición de cuentas en México?
4. ¿Qué sectores de la población mexicana están interesados en el trabajo de la ASF?
5. ¿Cuál es la relación que puede establecerse entre la ciencia publicística y una estrategia óptima de comunicación social dentro de la ASF?

Para responder estas preguntas, se parte el supuesto de que la presencia de la Auditoría Superior de la Federación en los medios de comunicación como parte de una estrategia de comunicación social con impacto en públicos meta es deficiente, debido a que no existe un análisis de elementos publicísticos que permitan una actividad comunicativa óptima. Por lo tanto, el principal objetivo de la presente investigación es el de analizar las actividades publicísticas presentes en las estrategias de comunicación social de la institución en cuestión. Además, se tienen los propósitos particulares siguientes:

- Describir los postulados teóricos de la publicística alemana
- Describir la situación jurídica actual de la oficina de comunicación social de la ASF
- Determinar el contexto social en el que se inscribe la ASF y los temas de transparencia y rendición de cuentas en el país

- Identificar los sectores de la población mexicana interesados en el trabajo de la ASF

De este modo, y con la finalidad de contestar las interrogantes y cumplir con las metas planteadas, en el primer capítulo se presentan los orígenes de la ciencia publicística, los cuales, debido a su particular contexto, la dotan de elementos teóricos que la han distinguido de los demás estudios de la comunicación alrededor del mundo. Más tarde, en el segundo capítulo, se dan a conocer las bases normativas de la entidad estudiada, que la dotan de capacidades para relacionarse con los medios, pero que no han sido aprovechadas en su totalidad y la mantienen en un aparente rezago comunicativo.

Por último, en conjunción con las teorías y las bases institucionales presentadas, se realiza un análisis de los elementos publicísticos propuestos en el primer apartado, y que se resumen en las preguntas esbozadas por Harold Laswell, detalladas anteriormente. Como resultado, se obtiene una descripción que evidencia fallas en la definición de políticas de comunicación social y en el procesamiento y la elaboración de mensajes mediáticos. Al mismo tiempo, se pueden observar las áreas de oportunidad en materia de comunicación social.

Como aportación adicional al campo de estudio de la comunicación humana, y en concordancia con la visión sistémica de la publicística, se pretende mostrar que todos los elementos que atañen a esta ciencia están dotados de interdependencia. Por ello, podrá notarse que en el presente escrito confluyen los conceptos de “publicidad”, “periodismo”, “organización” y “medios”, entre otros, ya que, desde la perspectiva más amplia y unificada que proveen la corriente alemana y en general los enfoques culturales actuales, no es posible verlos de una forma desvinculada. Los objetos y sujetos de la comunicación pertenecen a un mismo sistema que, a su vez, forma parte de relaciones e intercambios más amplios hacia el exterior.

Cabe mencionar que el presente estudio fue llevado a cabo al interior de la institución. Se revisaron y estudiaron sus documentos constitutivos, además de que se delimitaron los conceptos clave arriba propuestos. Se realizó un corte longitudinal que abarcó el periodo comprendido en el primer semestre de 2010. Durante este tiempo, se recopiló el material teórico y se realizaron las visitas de campo necesarias para elaborar un análisis final de tipo monográfico acerca de la situación actual de la comunicación social de la ASF.

CAPÍTULO 1: LA CIENCIA PUBLICÍSTICA Y EL PROCESO PUBLICÍSTICO

1.1 Orígenes y consolidación de la ciencia publicística

El estudio de la comunicación y sus diferentes aspectos ha interesado al hombre a lo largo de diversas épocas y culturas. La llegada de la sociedad industrial trajo consigo “la invención de sistemas técnicos de base de la comunicación y el principio del libre cambio... [junto con] nociones fundadoras de una visión de la comunicación como factor de integración de sociedades humanas”¹⁰. Estas transformaciones, aunadas a la aparición de la prensa de masas, generaron interés en diversas disciplinas académicas, y favorecieron el posicionamiento de los medios de comunicación como objeto de investigación científica.

Diversos académicos han ubicado en Alemania el origen de dichas investigaciones. No obstante, tales indagaciones iniciales no seguían propiamente el método científico, ni tampoco poseían el enfoque práctico de los trabajos estadounidenses relativos al estudio de audiencias, sino que estaban relacionadas con la situación particular de Alemania a inicios del siglo XX y a lo largo del mismo. La historia de este país y su tradición teórica lo llevaron al desarrollo, hasta mediados del siglo XX, de una ciencia de la comunicación enfocada al aspecto de la publicidad, entendida como “vida pública” o “espacio público”.

1.1.1 Primeras reflexiones sobre el periódico: *Zeitungskunde*

El interés teórico en torno a los medios de comunicación masiva surgió en Europa junto con el nacimiento y desarrollo de la prensa periódica, a inicios del siglo XVII. Las primeras investigaciones relativas al periódico se dieron en lo que ahora es

¹⁰ Armand Mattelart y Michèle Mattelart. *Historia de las teorías de la comunicación*. Barcelona, Paidós, 1997, p. 13

Alemania, pero no poseían cualidades sistemáticas, y “no pueden ser comparadas ni con la investigación empírica moderna, ni con la descripción enciclopédica”¹¹. Se trataba, entonces, de reflexiones no institucionalizadas y sin rigor metodológico.

De esta forma, en 1629, Christophorus Besoldus publicó en Nürenberg su obra *Thesaurus Practicus*, donde discutía el concepto de “periódico” en relación con otras formas de difusión de información. A él siguieron otros teóricos, principalmente teólogos o politólogos que veían a la prensa de forma crítica, pues se consideraba que los periódicos eran publicaciones indeseables.

El advenimiento del Estado absolutista en el siglo XVIII enfocó el estudio del periódico o *Zeitungskunde* hacia sus fines oficiales. Sin embargo, también aparecieron los primeros académicos que defendían la libertad de información y de prensa. Asimismo, al observar los cambios que se vivían en la vida pública de Inglaterra y Francia, se comenzó a hablar del efecto de la prensa en las interacciones públicas. Este hincapié en la influencia de los medios en el aspecto público ha caracterizado el desarrollo de la ciencia de la comunicación alemana.

1.1.2 La “ciencia del periódico” y su institucionalización

En la última década del siglo XIX, tanto el periódico como el periodismo, como objetos de estudio, fueron “reconocidos por profesores de educación superior de distintas disciplinas en diversas universidades como un problema social, político y económico, el cual justifica y requiere una comprensión científica”¹².

¹¹ Kurt Koszyk y Karl H. Pruys. *Wörterbuch zur Publizistik*. Munich, Verlag Dokumentation, 1970, p. 7

¹² Stefanie Averbeck y Arnulf Kutsch. “Thesen zur Geschichte der Zeitungs- und Publizistikwissenschaft 1900-1960”. En Wolfgang Duchkowitsch, Fritz Hausjell y Bernd Semrad (eds.). *Die Spirale des Schweigens* [en línea]. Münster, Lit-Verlag, 2004, p. 57. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=E9a6GZK_QqsC&printsec=frontcover&dq=die+spirale+des+schweigens&cd=1#v=onepage&q&f=false [consulta: 28 de abril de 2010]

De este modo, se promovió la especialización en la enseñanza e investigación en torno al periódico, y se empezaron a diferenciar los textos “científicos” y los “no científicos” que hablaban de él. Así, en 1892 el economista Karl Bücher publicó el primer texto considerado parte de los “estudios del periódico”.

Por otra parte, a partir de 1897 y hasta 1912 se ofreció en la Universidad de Heidelberg un seminario de periodismo, dirigido por Adolf Koch. Un año después, Richard Wrede fundó en Berlín una escuela privada de periodismo, y en 1909 se creó una fundación en Leipzig para la investigación y enseñanza de las materias relativas al campo de la prensa.

En 1910 tuvieron lugar en Frankfurt las Primeras Jornadas de Sociólogos Alemanes, en las que Max Weber propuso realizar un estudio sociológico del periodismo: “hemos de analizar [...] sobre todo las relaciones de *poder* que crea la publicidad específica del periódico”¹³. Weber veía el objetivo económico de las empresas periodísticas como el principal aspecto a examinar en su papel como formadoras de opinión pública.

Igualmente preocupado por el aspecto económico como factor dominante de la prensa, Karl Bücher fundó en 1916 el Instituto de Periodismo de Leipzig, con lo que se consolidó la institucionalización de la *Zeitungswissenschaft*, término traducido al español como “ciencia del periódico” o “periodística”. De esta manera, en los siguientes años se crearon varios colegios especializados en estas cuestiones, respaldados por casas editoriales interesadas en la formación profesional de sus periodistas.

Esta expansión de institutos enfocados en la ciencia periodística se debió también a las experiencias que dejó la Primera Guerra Mundial, tras la cual había en Alemania “la creencia generalizada de que la derrota había sido provocada por el

¹³ Hanno Beth y Harry Pross. *Introducción a la ciencia de la comunicación*. Barcelona, Anthropos, 1987, p. 14

fracaso de una política de prensa y propaganda”¹⁴. Este sentimiento provocó que en las escuelas superiores se favoreciera el tratamiento sistemático de la prensa.

1.1.3 Reorientación y estancamiento durante el Nacionalsocialismo

Durante la segunda década del siglo XX, Karl Jaeger, antiguo colaborador de Bücher, propuso una revisión del objeto de estudio de la recién fundada ciencia periodística. Jaeger, junto con Emil Dovifat, académico de Berlín, creía que la periodística debía orientarse más hacia las exigencias científicas y no hacia el oficio del periodismo. Para Jaeger, el objeto de estudio de la nueva ciencia no era el periódico sino la comunicación pública.

Jaeger opinaba que, junto con los periódicos y las revistas, también pertenecían al objeto de estudio de la disciplina los folletos, los boletines, el sistema informativo en general, los discursos y anuncios públicos, e incluso los “nuevos medios” que en ese entonces se encontraban en su fase inicial: la radiodifusión (la radio) y el cine hablado. “En la búsqueda de un concepto”, anotaba Jaeger, “que encierre en sí mismo la posibilidad de comunicación, formación e influencia de opinión, uno se encuentra acertadamente con el término publicística, el cual abarca cualquier tipo de publicación o anuncio”¹⁵.

La idea de Jaeger fue respaldada por algunos académicos como Hans Traub, para quien las interrelaciones entre la publicística, el mensaje y el receptor constituían el objeto de estudio de la periodística. Sin embargo, la mayoría de los teóricos alemanes consideraban superficial esta postura, pues argumentaban que el término “periódico” no sólo se refería al objeto material, sino que “era concebido

¹⁴ Katharina Kniefacz. *Zeitungswissenschaft in Wien 1900-1945* [en línea]. Tesis de Licenciatura. Viena, Universidad de Viena, 2008, p. 15. Dirección URL http://othes.univie.ac.at/1046/1/2008-08-08_0000987.pdf [consulta: 3 de mayo de 2010]

¹⁵ Heinz Pürer. *Publizistik- und Kommunikationswissenschaft* [en línea]. Stuttgart, UTB, 2003, pp. 37-38. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=xrupfKkovDsC&pg=PP1&dq=publizistik+-und+kommunikationswissenschaft&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 23 de mayo de 2010]

en el sentido de su antiguo significado de ‘noticia’, el cual poseía en los tiempos de Schiller”¹⁶. En este sentido, en 1926, Karl d’Ester y Walther Heide fundaron la revista especializada *Zeitungswissenschaft* (Periodística), que se publicaba mensualmente.

Al finalizar la década se contaba ya con diversos compendios y manuales relativos al periódico que sistematizaban las reflexiones y definiciones realizadas hasta entonces. La obra más representativa es quizá *Die Zeitung* (“El periódico”), de Otto Groth, la cual se dividió en cuatro tomos. La ciencia del periódico se había convertido “en una especie de baluarte, enfrentado... a un desbordamiento de la disciplina. Al periodismo y a sus representantes les fue relativamente difícil aceptar el crecimiento de los nuevos medios”¹⁷, pues éstos eran vistos como algo pernicioso para la sociedad.

En tal situación de controversias teóricas y de falta de una estructura sólida como ciencia, la Periodística experimentó en 1933 la llegada al poder del régimen nacionalsocialista, que representó una pausa en el desarrollo de la misma. Diversos académicos fueron despedidos por razones racistas o políticas, de modo que “de 42 miembros de la comunidad de especialistas [en 1932], 23 habían dejado de participar activamente en la disciplina a finales de 1934”¹⁸.

Con la fundación del Ministerio del Reich para la Ilustración Pública y Propaganda, a cargo de Joseph Goebbels, comenzaron a establecerse fuertes controles raciales y políticos a la prensa y a los periodistas. Al mismo tiempo, Walther Heide fundó la Asociación de Periodística Alemana (DZV, por sus siglas en alemán), desde la cual buscó influir en el desarrollo de esta disciplina, respaldado por sus contactos políticos. De la misma manera, redujo los estudios universitarios de

¹⁶ *Ibid.*, p. 38

¹⁷ Henk Prakke, *et al.*, *Comunicación social*. España, Akal, 1977, p. 8

¹⁸ Katharina Kniefacz, *op. cit.*, p. 21

Periodística a un mínimo de seis semestres, de manera que los egresados pudieran ser útiles al sistema del Reich en el menor tiempo posible.

La revista *Zeitungswissenschaft*, que ya contaba para entonces con la rúbrica “Cine y radiodifusión”, cambió este lema por el de “Propaganda”, en claro seguimiento de las tendencias nazis. “La comunicación se considera ahora como propaganda; la propaganda como la iluminación pública legítima; el espacio público como la comunidad nacional de la ‘igualdad racial-nacionalista del comunicador y el destinatario del mensaje’.”¹⁹

Algunos oponentes a Heide realizaron reuniones para expresarse en contra de las políticas impuestas por él en la enseñanza de la Periodística y la Asociación de Periodística Alemana – DVZ. Sin embargo, Heide defendió siempre la “unidad de la disciplina”. De este modo, hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, varios institutos que impartían Periodística estaban cerrados o destruidos, y la revista *Zeitungswissenschaft* había dejado de publicarse. Finalmente, Heide “fue detenido por la policía militar soviética en noviembre de 1945 y desde entonces se considera desaparecido”²⁰.

1.1.4 Refundación de la publicística como ciencia social

El final de la Segunda Guerra Mundial “marcó [para la disciplina] el principio de un proceso de reorientación que llevó a la exploración de otros campos, como la sociología, la psicología social, la filosofía y la ciencia política como áreas relacionadas que hacía tiempo habían reconocido la importancia de la comunicación y los medios”²¹. Adicionalmente, las decisiones que tomaron los

¹⁹ Stefanie Averbeck y Arnulf Kutsch, *op. cit.*, p. 62

²⁰ Katharina Kniefacz, *op. cit.*, p. 31

²¹ Hanno Hardt (ed.). *Social theories of the press* [en línea]. 2a ed. Estados Unidos de América, Rowman & Littlefield, 2001, p.12. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=7rGjd9YMVD0C&printsec=frontcover&dq=social+theories+of+the+press&cd=2#v=onepage&q&f=false> [consulta: 23 de mayo de 2010]

aliados en cuanto al férreo control de los medios en Alemania determinaron también el curso del estudio de la comunicación.

Por su parte, muchos teóricos no pudieron ya ocupar sus puestos en las escuelas superiores debido a su situación comprometida de apoyo al régimen nazi. “Era difícil encontrar profesores adecuados “no contaminados”, lo que condujo a la contratación de personas de otras disciplinas, junto con otras que no habían calificado aún para ejercer como catedráticos universitarios”²². La disciplina se encontraba entonces fuertemente disminuida. Incluso, muchos institutos que la impartían en sus aulas antes de la guerra no volvieron a albergarla después.

De este modo, el estudio de la comunicación en la República Federal Alemana se vio obligado a regresar a la discusión acerca de su constitución. “Tras la experiencia de la dictadura, la permanencia en la descripción histórica pura o un renovado oportunismo político no representaban ya un plan de desarrollo científico conveniente”²³. Por ello, los académicos comenzaron a acercarse a las perspectivas y métodos empíricos, debido también a la influyente figura del vienés Paul Lazarsfeld, quien había emigrado a los Estados Unidos y había realizado varios análisis acerca del efecto de los medios de comunicación en las audiencias.

Esta crisis de legitimidad culminó con el establecimiento de la “ciencia publicística” o *Publizistikwissenschaft*, que se alejó definitivamente de las humanidades y de la historia y la filología. “El debate movilizó a los partidarios de las humanidades, por un lado, y a los ‘defensores de una ciencia social empírica comprometida con el uso de métodos cuantitativos’²⁴.” Los estudios universitarios de la comunicación,

²² Juha Koivisto y Peter Thomas. *Mapping Communication and the Media Research: Germany* [en línea]. Helsinki, Communication Research Center - Universidad de Helsinki, 2007, p. 22. Dirección URL <http://www.valt.helsinki.fi/blogs/crc/ReportGermany.pdf> [consulta: 4 de mayo de 2010]

²³ Kurt Koszyk y Karl H. Pruys, *op. cit.*, p. 13

²⁴ Hallvard Moe. *Public Broadcasters, the Internet, and Democracy* [en línea]. Tesis de doctorado. Bergen, Universidad de Bergen, 2008, pp. 135-136. Dirección URL <https://bora.uib.no/bitstream/1956/3138/1/Hallvard%20Moe%20->

ya vista como objeto de investigación científica, comenzaron a retomarse, en un principio, en Münster (1946) y Berlín (1948).

En 1956, Emil Dovifat, Walter Hagemann y Kieslich, estos últimos de las universidades de Münster y Salzburgo, respectivamente, fundaron la revista especializada *Publizistikwissenschaft*, heredera de la tradición creada por *Zeitungswissenschaft*, y que funge, hasta el día de hoy, como el principal órgano académico de difusión de la ciencia de la comunicación alemana.

Años más tarde, en 1963, se llevó a cabo una reunión de especialistas en comunicación en la ciudad de Múnich, tras la cual se conformó la Asociación Alemana de las Ciencias de Publicística y del Periódico, que más tarde cambió su nombre a Asociación Alemana de las Ciencias de Publicística y de Comunicación (DGPuK, por sus siglas en alemán), la cual se encarga en la actualidad de promover y difundir los estudios y la enseñanza de la publicística. En su declaración de identidad, la DGPuK afirma que el principal interés de la ciencia de la comunicación tiene que ver con “las condiciones sociales, las consecuencias y los significados de la comunicación mediada, pública e interpersonal”²⁵.

Por su parte, la tradición humanista de la *Zeitungswissenschaft* continuó en el marco de la “ciencia de los medios” (*Medienwissenschaft*), la cual se desenvuelve en el terreno de la crítica literaria y el teatro y posee un enfoque inclinado hacia lo cultural y el estudio del lenguaje. La ciencia de los medios sostiene que “todo el

[%20Public%20Broadcasters%20the%20Internet%20and%20Democracy%20-%20Part%20I%20and%20Article%20I.pdf](#) [consulta: 26 de abril de 2010]

²⁵ Asociación Alemana de las Ciencias de Publicística y Comunicación. *Selbstverständnispapier der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft (DGPuK)* [en línea]. Alemania, DGPuK, 2008, Dirección URL <http://www.dgpuk.de/index.cfm?id=3376> [consulta: 5 de mayo de 2010]

lenguaje y la literatura son formas de comunicación y por ello le concierne la comunicación de masas, en tanto campo profesional”²⁶.

En cuanto a la República Democrática Alemana, “se organizó una enseñanza del periodismo de corte soviético-socialista en el Departamento de Periodística de la Universidad de Leipzig, llamado a modo de burla *das rote Kloster* [el monasterio rojo]”²⁷. El periodismo socialista fue una herramienta importante en las políticas dictatoriales marxistas-leninistas que fueron puestas en práctica en la Alemania del Este tras 1945 y hasta la reunificación del país en 1989.

1.2 La publicística y la ciencia de la comunicación

En la actualidad, los términos de “ciencia publicística” y “ciencia de la comunicación” son utilizados como equivalentes o sinónimos en las universidades de Berlín, Salzburgo y Viena, así como por diversos teóricos alemanes. Otros institutos, sin embargo, se han inclinado por el uso del concepto “ciencia de la comunicación”, debido a la influencia internacional y a que éste no se limita al estudio de la “comunicación pública”, sino que incluye procesos como la comunicación interpersonal y de grupos. Para los efectos del presente trabajo, es relevante hacer notar las características que distinguen a la publicística alemana de la ciencia de la comunicación desarrollada en el resto del mundo, especialmente por la noción de “publicidad” incluida como su objeto de estudio.

²⁶ Hans Bohrmann. “Nicht stimmig“ [en línea]. *Aviso*, no. 39, Alemania, DGPuK, julio de 2005, p. 3. Dirección URL <http://www.dgpuk.de/napex/upload/dgpuk//Aviso/aviso39.pdf> [consulta: 12 de mayo de 2010]

²⁷ Manfred Rühl. “Positioning Journalism Research in World Society” [en línea]. Ponencia presentada en el congreso *Journalism Research in an Era of Globalization*, Erfurt, 2-4 de julio de 2004, p. 5. Dirección URL http://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/split_lehrstuehle/kommunikationswissenschaften_1/Dateien/Downloads/Veroeff/Manfred_Ruehl/Ruehl_positioning.pdf [consulta: 4 de mayo de 2010]

1.2.1 Primeras definiciones de “publicística”

Como se mencionó anteriormente, fue Karl Jaeger quien propuso por primera vez el término “publicística” para nombrar a la ciencia de la comunicación pública. Tras la crisis provocada por la Segunda Guerra Mundial, fue Emil Dovifat, director del Instituto de Publicística de Berlín, quien retomó esta idea y definió a la renovada disciplina como “toda información y dirección condicionada por y realizada para el público y que está conscientemente encaminada a la acción por el convencimiento”²⁸.

Dovifat, todavía influido por la tradición humanista de la periodística, concebía a la publicística como una “intervención espiritual, públicamente condicionada y ejercida en el público, a fin de determinar... su acción mediante libre convicción o con opiniones sobre el saber y la voluntad”²⁹. Esta preponderancia del público dejaba fuera de los alcances de la disciplina aquellas comunicaciones interhumanas no realizadas “en público”. Así, el objeto de investigación lo constituía el proceso publicístico, definido como el trayecto de una acción públicamente determinada.

El catedrático de la Universidad de Münster, Walter Hagemann, publicó en 1947 los *Elementos de la publicística*, en donde la definía como “la manifestación pública de contenidos de conciencia”³⁰. Su tarea, entonces, consistía en el examen de

las posibilidades y limitaciones del enunciado público, la peculiaridad del interés publicístico, la elaboración de los contenidos de conciencia, las leyes técnico-psicológicas, la aptitud especial de los medios de expresión empleados, los factores sociales y espirituales conforme a los cuales

²⁸ Emil Dovifat. *Periodismo*. México, UTEHA, 1964, p. 29

²⁹ Hanno Beth y Harry Pross, *op. cit.*, p. 19

³⁰ Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 9

actúa el receptor... y conforme a los cuales percibe y transmite el enunciado (mensaje)³¹.

Ambos enfoques compartían una visión vertical del proceso de comunicación, en la cual el emisor poseía el papel preponderante. Esto quiere decir que, en sus primeros pasos, la publicística seguía el camino de los estudios sobre la comunicación de masas llevados a cabo en los Estados Unidos, y entendía a “los medios de comunicación como medios conformadores de la opinión pública y de la voluntad de las gentes. Los receptores son elementos pasivos ante la presión emisora de los medios de comunicación”³².

Fue el sucesor de Hagemann, el sociólogo holandés Henk Prakke, quien se encargó de orientar las teorías hacia la consideración del público activo. Prakke, que conocía también el desarrollo de la ciencia de la comunicación estadounidense, combinó ambas tradiciones y forjó lo que llamó la “publicística funcional”, “basado en la idea de la relación causal entre comunicador y receptor, puesto que... guardan entre sí una relación de interdependencia”³³. Pero antes de explicar a detalle el modelo propuesto por Prakke, que acabó definitivamente por unir la publicística con las ciencias sociales, se hace necesario explicar la concepción alemana de la “publicidad” y lo “público”.

1.2.2 La publicidad como elemento distintivo de las teorías alemanas

Ya se ha mencionado que las escuelas alemanas adoptaron el término “publicística”, proveniente del latín, para definir la comunicación llevada a cabo en el espacio público o transmitida por medios públicos. Este concepto de “espacio público”, sin embargo, no es nombrado en alemán con la palabra latina, sino con el término germánico *Öffentlichkeit*, que se traduce como “publicidad”, pero no en

³¹ *Idem*

³² Miguel de Moragas Spa. *Teorías de la comunicación*. Barcelona, Gustavo Gili, 1981, p. 137

³³ Hanno Beth y Harry Pross, *op. cit.*, p. 25

su acepción de divulgación de anuncios comerciales, sino en el más amplio sentido de la “vida pública”.

“Öffentlich” [“público”] posee un amplio significado inicial, que va desde lo perceptible a simple vista, lo comúnmente comprensible, a lo sincero y lo no secreto. El adjetivo aparece en la lengua alemana en el siglo XIII, y su sustantivo “Öffentlichkeit” [“publicidad”] lo hace en el siglo XVII. Mientras que la palabra germana en un principio no tiene referencia con la política, con su homóloga latina “publicus”, “perteneciente al pueblo”, es totalmente distinto³⁴.

De esta forma, la tradición republicana occidental distinguió “lo público” como parte central de su ideología, aunque en la antigüedad era difícil hacer una diferencia entre el Estado, la sociedad y la publicidad (la cosa pública). Más tarde, fue la lucha por la publicidad y la representación pública la que dio lugar a los Estados modernos. De ahí que la historia de la comunicación masiva se encuentre unida a la historia del desarrollo del espacio público. La concepción de la publicidad en la teoría alemana refiere, entonces, a esta visión de las sociedades democráticas, las cuales no serían posibles sin la publicidad:

la palabra denota... un conjunto formal, voluntario, autónomo e interactivo de ciudadanos que comparten y persiguen objetivos e intereses, en especial respecto de la formación de opinión y la promoción de políticas. [...] Por lo general, la “comunicación pública” denota la intrincada red de transacciones informacionales, expresivas y solidarias que ocurren en la “esfera pública” o el espacio público de cualquier sociedad³⁵.

³⁴ Rudolf Stöber. *Kommunikations- und Medienwissenschaften: Eine Einführung* [en línea]. München, Beck, 2008, p. 65. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=OoNulRDMmX4C&printsec=frontcover&dq=kommunikations-+und+medienwissenschaften&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 23 de mayo de 2010]

³⁵ Denis McQuail. *La acción de los medios*. Buenos Aires, Amorrortu editores, 1998, p. 26

Por estas razones, el concepto de publicidad es una categoría central en la mayoría de las ciencias sociales. De este modo, algunos autores consideran una desventaja “el que la ciencia de la comunicación ponga en el centro de su interés a los medios de comunicación, sobre la base de teorías de mediano alcance, sin conexión con la teoría social y el orden social en su conjunto”³⁶. Para quienes defienden esta perspectiva, la ciencia de la comunicación se restringe a sí misma al atraer a los medios de comunicación como su principal objeto de estudio.

De acuerdo con estos razonamientos, el enfoque publicístico se encuentra mejor calificado en sus funciones como parte las ciencias sociales, puesto que “sin la publicidad no habría economía, ni política, ni medios, ni otros campos de acción, porque no podríamos observar a la sociedad sin la publicidad y, por lo tanto, tampoco podríamos estructurarla”³⁷.

Ahora bien, el estudio científico de la comunicación (o ciencia de la comunicación) no necesariamente se enfoca en los medios de transmisión; “su objeto de estudio es el proceso de la comunicación humana, empíricamente determinado [...] [y] puede dividirse en tantas ramas o campos como se manifieste empíricamente el proceso de la comunicación humana”³⁸. Es decir, que pueden estudiarse los procesos comunicativos llevados a cabo sin el uso de los medios de la comunicación masiva.

De la misma manera, la publicística no sólo se ha centrado en el intercambio de informaciones en el espacio público entendido en su relación con el Estado, sino que también se entiende al interior de auditorios organizados, como grupos y empresas, e incluso se llega a ocupar de los individuos, puesto que “es imposible

³⁶ Kurt Imhof. “Klein geschnitten” [en línea]. *Aviso*, no. 40, Alemania, DGPuK, diciembre de 2005, p. 6. Dirección URL <http://www.dgpuk.de/napex/upload/dgpuk//Aviso/aviso40.pdf> [consulta: 14 de mayo de 2010]

³⁷ *Ibid.*, p. 7

³⁸ Guillermo Tenorio Herrera. “La comunicación universitaria (política vs comunidad)”. Tesis de maestría. En *Sociología de la comunicación colectiva*. México, UNAM-FCPyS, 1995, p. 82

pensar tan sólo en colectividades... el contenido de conciencia sólo puede llegar al público a través de un individuo y sólo puede acogerlo el receptor individual”³⁹.

El punto de vista de los defensores de la publicidad se ha utilizado aquí únicamente para ilustrar una de las principales diferencias de la tradición teórica alemana de la comunicación respecto de sus homólogas en el resto del mundo. Este tema es de especial relevancia para los fines del presente trabajo, en donde se analizará un caso comunicativo con actores pertenecientes al espacio público.

Y es que esta carga teórico-sociológica de la publicística alemana le permitió enfatizar, ya en la década de los sesenta del siglo XX, las implicaciones sociales de la comunicación masiva. En esa época, en Estados Unidos los estudios se limitaban “a descubrir efectos de corto alcance, de rápida y confiable identificación; la atención a los medios de comunicación masiva como parte de un marco social general es ignorada por completo”⁴⁰.

La orientación práctica de los institutos especializados en comunicación en Estados Unidos frente a las corrientes sociológicas presentes en las universidades alemanas después de la Segunda Guerra Mundial es la razón de esta divergencia de perspectivas. “La investigación en comunicación estadounidense se preguntaba por la validez de las ideas, pero no sobre su origen, algo que para la ciencia de la comunicación alemana siempre fue un tema central de estudio”⁴¹.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que, ya sea que se hable de ciencia de la comunicación o de ciencia publicística, o bien se utilicen como sinónimos, son los métodos científicos de explicación los que sustentan sus teorías y estudios empíricos. En este sentido, “el método científico utilizado será el de las ciencias

³⁹ Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 30

⁴⁰ Michael Kunczik. *Communication and Social Change*. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1984, p. 41

⁴¹ *Ibid.*, p. 42

sociales; pero también tiene que desarrollarse una metodología específica de acuerdo al [sic] objeto de estudio”⁴².

1.3 Elementos del proceso publicístico

En el apartado anterior se hizo referencia a la publicística funcional desarrollada por Henk Prakke. Ésta retomó las teorías de Hagemann, a las que denominó “publicística sistemática”. Dichas teorías centraban su atención en el enunciado publicístico “como publicación que el portador del enunciado dirige hacia un efecto determinado”⁴³. Para poder estudiar así dicho enunciado, se realizó una sistematización de conceptos en un modelo vertical de transmisión de información.

Prakke, en cambio, consideraba a la publicística como un diálogo continuo entre el emisor (publicista) y el receptor. De este modo, “no sólo ve al receptor presa de un rol reactivo, sino que lo concibe primordialmente como ‘*inspirador* de la comunicación del comunicador’, significando con ello que ‘comunicador y receptor [...] mantienen siempre una comunicación dialógica’.⁴⁴” La situación comunicativa se da entonces de manera horizontal y en una relación de interdependencia entre emisores y receptores.

Tal optimismo sobre la capacidad activa de los receptores estaba influido por el modelo estadounidense de usos y gratificaciones. “Los partidarios de este enfoque concluyeron que los miembros del público experimentaban una serie de necesidades (informativas, psicológicas, de orientación, de identificación personal, de evasión, etcétera), y que usaban a los medios, entre otras alternativas igualmente funcionales, para satisfacerlas”⁴⁵. De acuerdo con este modelo, la

⁴² Guillermo Tenorio Herrera, *op. cit.*, p. 82

⁴³ Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 57

⁴⁴ Hanno Beth y Harry Pross, *op. cit.*, pp. 24-25

⁴⁵ José Carlos Lozano Rendón. *Teoría e investigación de la comunicación de masas*. México, Pearson, 1995, p. 183

pregunta no es qué efectos tienen los medios sobre el público, sino qué hace el público con los medios y qué uso les da. Prakke se interesaba

por las funciones individuales de las posiciones del comunicador y el receptor durante el proceso [publicístico], y por el papel que juegan, por ejemplo, 'el sistema de signos o el sistema socio-cultural en la generación y satisfacción de necesidades comunicativas, y en este sentido, con el éxito de la comunicación en general'. El sistema de signos 'es el concepto que engloba la lengua, las gesticulaciones, las expresiones faciales y las representaciones gráficas', y el término 'sistema sociocultural' se refiere 'a la suma de los sistemas sociales, económicos, políticos y culturales de una sociedad, que se encuentran en una relación correlativa con el sistema comunicativo'⁴⁶.

Para Prakke, entonces, no es posible concebir al proceso publicístico fuera del contexto social y cultural en el cual se lleva a cabo, ya que de éste depende la representación del mundo que compartan emisores y receptores. Así, la comunicación humana se vuelve "un diálogo social... [y] se entiende como acontecer elemental en la sociedad. Si esta comunicación social se efectúa públicamente y ofrece referencias actuales, adquiere entonces una significación publicística"⁴⁷.

Esta consideración de la comunicación como parte interrelacionada de un todo formado por la sociedad provoca que el análisis de sus efectos no pueda ser llevado a cabo sólo en términos individuales. Los efectos de la comunicación son, en todo caso, "características intersubjetivas y comprobables de cambios en el comportamiento individual y/o los sistemas y procesos sociales, y que pueden ser

⁴⁶ Michael Meyen. *Hauptsache Unterhaltung* [en línea]. Münster, Lit Verlag, 2001, p. 23. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=EXUO0rP0puIC&printsec=frontcover&dq=hauptsache+unterhaltung&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010]

⁴⁷ Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 58

explicadas, considerando el contexto social, a través del contenido, las formas y la organización de los medios”⁴⁸. Dicho de otra forma, los efectos de la comunicación (masiva o interpersonal) no pueden observarse como algo aislado del contexto social, sino que son una variable más del análisis.

Basado en el esquema de la comunicación de Lasswell “¿Quién dice qué en qué canal a quién y con qué efecto?”, Prakke elaboró un modelo del proceso de la publicística que respondía a estas preguntas, pero elaboradas en latín: “*Quis, quid, quibus auxiliis, cur, quo modo, quando, scilicet ultra (ubi) ad quem quo effectoque*”⁴⁹. Cada uno de estos elementos realiza una función dentro del proceso de comunicación, y representa un campo específico de investigación. La descomposición del esquema se da a continuación:

<i>Quis?</i>	- emisor
<i>Quid?</i>	- mensaje
<i>Quibus auxiliis?</i>	- canal
<i>Cur?</i>	- motivos
<i>Quo modo?</i>	- sistema de signos
<i>Quando?</i>	- dimensión temporal
<i>Scilicet ultra (ubi)?</i>	- marco cultural y sociotemporal
<i>Ad quem?</i>	- receptor
<i>Quo effectoque?</i>	- análisis de efectos

Evidentemente, el planteamiento de Prakke, aunque útil, ha sido cuestionado debido a su fuerte carga funcionalista que responde a un “modelo liberal de mercado de productores y consumidores, cuyo intercambio eficaz aumenta el bienestar común, en el caso de la publicística: la comprensión entre los

⁴⁸ Michael Kunczik, *op. cit.*, p. 43

⁴⁹ Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 97

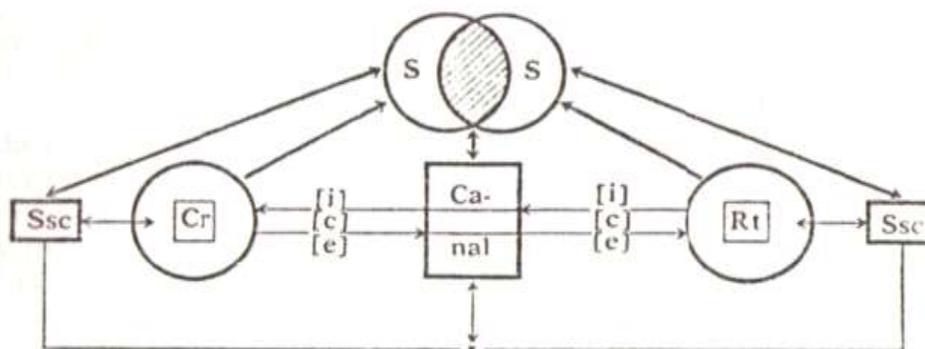
hombres”⁵⁰. La fuerte influencia del modelo de usos y gratificaciones le ha generado varias críticas, dados los fuertes intereses económicos de los medios de comunicación que afectan el proceso comunicativo y que dejan al receptor en una calidad de mero participante.

Asimismo, algunos autores distinguen en la propuesta de Prakke “una visión evolucionista de la sociedad, desde la cual se desarrollan propuestas para estudios comparados culturales e históricos”⁵¹. El análisis teórico de Prakke se encuentra superado en la actualidad, pero posee una gran utilidad como modelo base de la comunicación interhumana y del proceso publicístico. Por ello, a continuación se proporcionará una breve descripción de los elementos de dicho proceso tal como lo formuló el teórico holandés, pero con referencias actuales que doten de una mayor vigencia a las teorías expuestas.

A partir de las diversas definiciones presentadas sobre la publicística, ésta se definirá, para los fines de la presente investigación, como el proceso por el cual un comunicador transmite un mensaje con cierta intencionalidad, para lo cual se vale de un código (como puede ser la lengua) y de un soporte material (medio) que le permite superar la distancia entre sí mismo y su(s) destinatario(s); el receptor decodifica e interpreta el mensaje, y emite una respuesta. Con el fin de otorgar una mayor claridad de ideas, se incluye también el modelo gráfico del proceso publicístico:

⁵⁰ Hanno Beth y Harry Pross, *op. cit.*, p. 27

⁵¹ Stefanie Averbek. “Die funktionale Publizistik—eine kritische Würdigung”. En Joan Hemels, Arnulf Kutsch y Michael Schmolke (eds.). *Entgrenzungen: Erinnerungen an Henk Prakke* [en línea]. Países Bajos, Van Gorcum, 2000, p. 57. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=QtmapB0fHzQC&printsec=frontcover&dq=michael+schmolke+entgrenzungen&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010].



En donde:

Cr: Comunicador, en torno a su forma de conducta (círculo)

Rt: Receptor, en torno a su forma de conducta (círculo)

Entre ellos, el canal de mediación (canal)

S: Sistema de signos (superpuesto en la interacción del emisor y receptor)

Ssc: Sistema sociocultural

[i], [c], [e]: criterios publicísticos de información, comentario y entretenimiento⁵², basados en las funciones de los medios ideadas por Harold Lasswell.

1.3.1 *Quis?* El comunicador o emisor

Para Henk Prakke, “los comunicadores realizan, es decir, formulan contenidos de conciencia de los receptores y del medio ambiente”⁵³. En la comunicación masiva, los emisores se encargan de “la selección, composición y distribución de mensajes... y [cuentan] con tareas y funciones distribuidas y específicamente determinadas”⁵⁴.

⁵² Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, pp. 93-95

⁵³ *Ibid.*, p. 99

⁵⁴ Gerhard Maletzke. *Kommunikationswissenschaft im Überblick* [en línea]. Opladen-Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1998, p. 48. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=GGVw9tEsYpIC&printsec=frontcover&dq=kommunikationswissenschaft+im+%C3%BCberblick&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010]

La investigación sobre los comunicadores o emisores ha mantenido el debate sobre si son éstos quienes llevan el papel principal en el proceso comunicativo, como agentes de poder, o si, por el contrario, tienen un rol de interlocución con los receptores. La primera postura es defendida por quienes ven una situación de superioridad (ya sea fáctica o creativa) por quien da inicio a la comunicación. Esto se presenta cuando

el comunicador, en el campo de la comunicación masiva, actúa con respecto a un público, para el cual es directa o indirectamente perceptible. Desde ahí hay una serie de expectativas que—de acuerdo con el tipo de comunicador—son dirigidas a él, y que dan como resultado que él deba contar con competencias comunicativas, entendidas como la capacidad de convencer a los receptores⁵⁵.

Desde esta perspectiva, mientras que el receptor no es responsable por la información que recibe, el comunicador sí es el causante de la respuesta que su propio mensaje produce. Es por ello que el desarrollo de habilidades comunicativas para satisfacer las necesidades de sus receptores se vuelve un aspecto tan relevante tanto en la comunicación cara a cara como en la masiva.

Sin embargo, en un modelo de audiencia activa, “el papel del comunicador como papel complementario de la necesidad comunicativa significa que el comunicador se libera a sí mismo del público”⁵⁶. Los medios de comunicación, entonces, se rigen por sus intereses económicos, pero también por las valoraciones que tengan de la sociedad a la que pertenecen, así como por las necesidades de los receptores.

⁵⁵ Klaus Merten. *Einführung in die Kommunikationswissenschaft* [en línea]. 3a ed. Münster, Lit Verlag, 2007, p. 294. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=aH1rpHXotl0C&printsec=frontcover&dq=einf%C3%BChrung+in+die+kommunikationswissenschaft&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010]

⁵⁶ Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 100

1.3.2 *Quid?* El mensaje

El *quid* se refiere, de acuerdo con Prakke, al enunciado transmitido en el proceso publicístico; es decir, al mensaje. Se entiende por mensaje el “conjunto de los significantes, en cuanto elaborados sobre la base de uno o más códigos para transmitir ciertos significados, y en cuanto interpretado o interpretable sobre la base de los mismos o de otros códigos”⁵⁷. El mensaje encierra en sí mismo la intención de su emisor y las expectativas tanto del comunicador como del receptor (al momento de su codificación e interpretación, respectivamente), y por lo tanto es una experiencia compartida entre ambos.

Ahora bien, dentro del complejo sistema de la comunicación masiva, el mensaje se enfrenta a “dos obstáculos: en primer lugar ser captado entre otros mensajes competitivos, y en segundo lugar ser aceptado por el individuo, para lo cual debe respetar sus normas y creencias”⁵⁸. De esta forma, es importante que cumpla con ciertas funciones de acuerdo con las necesidades del receptor.

A este respecto, “hay que señalar que *todos* los tipos de mensajes son siempre de naturaleza informativa, es decir, que poseen siempre—independientemente de su función específica—una función de información”⁵⁹. Dentro de esta inherente condición informativa, los mensajes también pueden clasificarse por su contenido: si tienen una referencia válida con la realidad, se habla de información; si se hace una valoración u opinión, se habla de comentarios, mientras que si el mensaje es hilarante o inspirador, sirve como entretenimiento.

Se dice que el mensaje como “enunciado publicístico” es generado por el acontecimiento, el cual debe cumplir con las características de actualidad y publicidad. “El testimonio directo ante los acontecimientos y desarrollos conduce a

⁵⁷ Antonio Lucas Marín, Carmen García Galera y José Antonio Ruiz San Román. *Sociología de la comunicación*. 2ª ed. Madrid, Trotta, 2003, p. 149

⁵⁸ *Ibid*, p. 150

⁵⁹ Klaus Merten, *op. cit.*, p. 304

su publicidad originaria. La mediación a un público, la ‘publicación’, presta a los acontecimientos y desarrollos la publicidad derivativa”⁶⁰. En otras palabras, la publicidad se ocupa del plano espacial del acontecimiento, y pone de relieve la dimensión social del mismo.

La actualidad, por su parte, es un concepto que se refiere, en primer lugar, al tiempo transcurrido entre el informe o reportaje y el acontecimiento informado. A menor distancia temporal, mayor actualidad. La segunda acepción del término tiene que ver con su etimología latina, *actus*: acto o acción. De esta manera, lo que es actual afecta nuestras acciones. “Lo que sucede en el presente, generalmente es actual para nuestras acciones. Pero... hay acontecimientos pasados que nos conciernen en el más alto grado. Y no todo lo que sucede hoy es realmente importante para nuestras actividades”⁶¹.

En este orden de ideas, un acontecimiento no posee actualidad de manera intrínseca, sino que ésta le es dada, por una parte, por el interés que genera el hecho y que guarda relación con las funciones del mensaje antes mencionadas. “El otro aspecto de la actualidad es el desconocimiento del suceso sobre el que se hacen los enunciados. La verdadera información, la innovación, sólo es posible sobre tales acontecimientos”⁶².

Por último, cabe agregar que el análisis de contenidos es el método más utilizado en el estudio de los mensajes. En la tradición alemana se cuenta también con el *Aussageanalyse* o análisis de enunciados, que se ocupa de la forma, del estilo y la estructuración.

⁶⁰ Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 100

⁶¹ Horst Pottker. “Nicht so hastig” [en línea]. *Aviso*, no. 38, Alemania, DGPuK, febrero de 2005, p. 9. Dirección URL <http://www.dgpuk.de/napex/upload/dgpuk//Aviso/aviso38.pdf> [consulta: 14 de mayo de 2010]

⁶² Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 117

1.3.3 *Quo modo?* El sistema de signos

El sistema de signos hace referencia a ordenación y coordinación de los signos en los enunciados publicísticos. Y es que la comunicación humana “obedece a un sistema de lenguaje y a sus códigos, es decir, a un sistema de significados compartido por los miembros que pertenecen a una misma cultura. Diversas técnicas y actividades permiten la construcción de mensajes (codificación)”⁶³.

Los signos, por su parte, “pueden adoptar una variedad de formas, como palabras, gestos, fotografías o rasgos arquitectónicos”⁶⁴. El sistema de signos, o código, además de ser compartido por los participantes en el proceso comunicativo, ha de obedecer a las exigencias gramaticales y sintácticas, y también a las características de cada medio de difusión, de modo que puedan “constituir una forma de clasificar, organizar y comprender el material, así como de transmitirlo o comunicarlo”⁶⁵.

1.3.4 *Quibus auxilius?* El canal

Aunque Prakke incluye en el elemento “*quibus auxilius*” tanto al sistema de signos como al canal de transmisión, sólo se hablará en este apartado del último, puesto que ya se trató con anterioridad el aspecto del sistema de signos. La palabra “canal” “designa los medios físicos que se emplean para transmitir una señal... Lo que interesa a la teoría de la comunicación son las formas de medir y maximizar la capacidad de un canal dado a fin de difundir información”⁶⁶. Para la publicística, los canales a estudiar son los medios de comunicación masiva.

⁶³ Judith Lazar. *La ciencia de la comunicación*. México, Publicaciones Cruz, 1995, p. 73

⁶⁴ John Fiske. “Signo”. En Tim O’ Sullivan, *et al. Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*. Buenos Aires, Amorrortu, 1997, p. 329

⁶⁵ John Fiske. “Código”. En Tim O’ Sullivan, *et al., op. cit.*, p. 59

⁶⁶ John Fiske. “Canal”. En Tim O’ Sullivan, *et al., op. cit.*, p. 51

Los medios figuran para casi todo: (a) para los artefactos tecnológicos (cables, satélites, impresoras, monitores, fotocopiadoras, máquinas cortadoras), (b) para organizaciones publicísticas de la sociedad (casas editoras, agencias de noticias, organismos radiofónicos, empresas periodísticas, sistemas de mercadotecnia), (c) para “la cobertura” resultante de las selecciones y decisiones editoriales, (d) para la formación de representaciones y codificaciones (*cf.* Marshall McLuhan), (e) para el esquema individual de modelos de información y procesamiento... (f) para los “medios de comunicación simbólicamente generalizados”, el dinero, el amor, la verdad, los valores, entre otros (en la sociología de Talcott Parsons y Niklas Luhmann)⁶⁷.

Los medios de comunicación masiva poseen como característica la transmisión de mensajes a audiencias amplias y diversas, por lo que necesitan de una organización compleja y estructurada en su interior. Además, “cada uno de los medios tiene unas características técnicas propias que dan lugar a unas cualidades específicas de comunicar el mensaje y lo hacen más apto para unas tareas que para otras”⁶⁸. Aunado a esto, el estudio de los medios como organizaciones también implica la consideración de criterios de selección de noticias o, en este caso, de “enunciados publicísticos”.

1.3.5 *Ad quem?* El receptor

El receptor es considerado “una persona que recibe un mensaje y lo ‘descifra’. La totalidad de las personas que ponen su atención en un determinado mensaje es nombrada ‘público’.⁶⁹” Bajo este razonamiento, el receptor es el complemento del rol del comunicador, y juega al igual que éste un papel activo en el proceso de comunicación, al seleccionar, evaluar y desechar mensajes y contenidos. Para lograrlo, utiliza sus actitudes y valores y toma de la oferta mediática la opción que

⁶⁷ Gerhard Maletzke, *op. cit.*, p. 51

⁶⁸ Antonio Lucas Marín, Carmen García Galera y José Antonio Ruiz San Román, *op. cit.*, p. 158

⁶⁹ Gerhard Maletzke, *op. cit.*, p. 55

mejor satisface sus necesidades. Esta elección también se encuentra determinada por sus estructuras psíquicas y sociales.

Como ejemplo de los mecanismos de selección utilizados por el receptor se encuentran “la imagen del comunicador... la situación receptiva (recepción individual o colectiva), [y] la disposición situacional actual de los receptores”⁷⁰. Asimismo tienen influencia los distintos grupos a los cuales pertenece el receptor, que junto con las variables psicológicas del individuo determinan su aceptación o rechazo del mensaje. Debido a esta carga de determinantes, las personas que cuentan con una opinión formada acerca de un tema suelen ver la información mediática producida al respecto como tendenciosa y opuesta a su parecer.

Durante el proceso de recepción, la experiencia mediática y las reacciones cognitivas son al mismo tiempo determinantes y resultantes de la comunicación, y se influyen mutuamente a lo largo del proceso de comunicación. Esto afecta al receptor en tanto que “hay transacciones entre sus experiencias previas con el mensaje mediático (acontecimiento) y su atención hacia este mensaje. El conocimiento (previo) de un acontecimiento—y... la experiencia previa con determinados medios—conlleva en el transcurso del tiempo a una mayor activación y, por ejemplo, a una mayor atención frente a mayor información”⁷¹. Aunado a esto, y de acuerdo con su contexto socio-cultural, el receptor también puede aumentar sus competencias en cuanto a experiencias mediáticas similares.

Al hablar del receptor, es importante también distinguir los conceptos de “público” y “audiencia”. “El término ‘público’ se utiliza para hacer referencia a todo un conjunto de sujetos disponibles, mientras que el término ‘audiencia’ se refiere a los individuos que utilizan en realidad el contenido producido por cualquier medio de

⁷⁰ Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 132

⁷¹ Sabine Trepte, Leonard Reinecke y Katharina-Maria Behr. “Intratransaktionen im dynamisch-transaktionalen Modell“. En Werner Früh y Carsten Wunsch (eds.). *Integrative Modelle in der Rezeptions- und Wirkungsforschung* [en línea]. Leipzig, IfKMW, 2007, p. 29. Dirección URL http://www2.dgpk.de/fg_rez/doks/AbstractbandLeipzig2007.pdf [consulta: 17 de mayo de 2010]

comunicación... el público es una abstracción, mientras que la audiencia es la realidad”⁷². En esta relación de medios y audiencia, el emisor y el receptor se encuentran físicamente separados, además de que el público suele ser anónimo, heterogéneo y numeroso, y el contenido transmitido es de carácter público.

1.3.6 Quo effectu? Análisis de efectos

El estudio sobre los efectos de la comunicación ha sido una de las áreas más desarrolladas al interior de la publicística y de la ciencia de la comunicación. “El resultado de esta búsqueda ha sido una serie de formulaciones que intentan describir, explicar y predecir lo que puede pasar si determinadas categorías de personas se exponen a específicas formas de mensajes por vía de medios concretos de comunicación de masas”⁷³.

Pero, ¿qué se entiende por “efectos”? Gerhard Maletzke los explica como “todos los cambios (y a veces también no-cambios) en los individuos y en la sociedad, originados por los mensajes de la comunicación de masas o por la existencia de los medios de masas”⁷⁴. Es decir, que los efectos se pueden presentar debido al contenido de los medios que llega a los receptores, o simplemente por el hecho de que los medios se encuentran integrados como parte de la vida diaria del ser humano.

De la misma forma, los efectos de los medios pueden ser diferenciados de acuerdo con la “etapa” del proceso comunicativo en que se presenten. Se habla entonces de una fase “precomunicativa”, “es decir, la fase propia de la atención a los contenidos mediáticos (por ejemplo, preguntas sobre la selección del medio), cuyos procesos se caracterizan por estar influidos por un consumo mediático

⁷² Antonio Lucas Marín, Carmen García Galera y José Antonio Ruiz San Román, *op. cit.*, p. 152

⁷³ *Ibid.*, p. 201

⁷⁴ Gerhard Maletzke, *op. cit.*, p. 82

anterior”⁷⁵. Los efectos de los medios se presentan en la fase comunicativa como determinados comportamientos, y también vienen dados en la respuesta a la comunicación masiva (fase postcomunicativa).

En la fase comunicativa, los efectos se presentan como “procedimientos de percepción y atención, problemas en el entendimiento de un mensaje, procesos emocionales, así como momentos estéticos, entre otras cosas”⁷⁶. Finalmente, los efectos en la fase postcomunicativa son los más numerosos, y pueden ser latentes o manifiestos y presentarse en el ámbito del individuo, a nivel grupal, o en el sistema social. Son clasificados también como efectos físicos o psíquicos, directos o indirectos, y de corto, mediano o largo plazo. Anteriormente ya se había hablado de la pretensión de la publicística por estudiar efectos de largo alcance dentro del todo social. Lo cierto es que es difícil considerar los efectos mediáticos fuera del contexto en el que se producen.

Otra perspectiva en torno a los efectos de los medios de comunicación se refiere a su implicación en el conocimiento o la opinión (efecto cognitivo), en las emociones (efecto afectivo), o en el plano del comportamiento (efecto conativo). “Estos tres elementos se entienden como componentes interrelacionados e inseparables que conforman las actitudes. El ‘cambio de actitud’ implica efectos en los tres niveles, y el cambio en uno de los componentes atrae para sí cambios en los otros”⁷⁷. Sin embargo, en la práctica es difícil distinguir tangiblemente estos tres aspectos en un individuo.

Por último, cabe agregar que los efectos dependen de todo el proceso de comunicación, a saber: desde el contenido del mensaje, las personalidades y

⁷⁵ Michael Kunczik y Astrid Zipfel. *Publizistik: ein Studienhandbuch* [en línea]. 2a ed. Colonia, UTB, 2005, p. 285. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=wly9EWBG-DoC&pg=PP1&dq=publizistik:+ein+studienhandbuch&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010]

⁷⁶ *Idem*

⁷⁷ *Ibid.*, p. 286

necesidades del emisor y el receptor, hasta las condiciones situacionales en las que se lleva a cabo el intercambio de información.

1.3.7 *Ubi?* Marco cultural y sociotemporal

Este elemento se refiere al “espacio comunicativo del proceso publicístico, es decir, el marco cultural y sociotemporal (*círculo cultural*) en el que se desenvuelve el proceso”⁷⁸. De este modo, *ubi* enmarca las determinantes sociales y los modelos dominantes de comportamiento, que limitan la libertad del receptor y del comunicador: “La comunicación entre personas siempre se presenta en situaciones específicas. En este sentido, la comunicación remite siempre a un contexto determinado”⁷⁹.

Como se había mencionado anteriormente, el sistema sociocultural tiene una fuerte impronta en el modelo de Pranke, pues él considera que “entre las estructuras sociales de una época y las estructuras de contenido de su publicística existe una relación de interdependencia”⁸⁰. El proceso publicístico se encuentra inmerso, entonces, en sus correspondientes circunstancias políticas, económicas y culturales, las cuales constituyen su contexto y marcan las pautas para la interpretación de contenidos publicísticos. El contexto, en este orden de ideas, puede ser definido en dos sentidos:

primero, denota los rasgos inmediatos y específicos de una situación o de un ambiente social que envuelve a cierta interacción o a cierto intercambio particular; segundo, y en un sentido más general, se emplea

⁷⁸ Henk Pranke, *et al.*, *op. cit.*, p. 137

⁷⁹ Heinz Bonfadelli. “Was ist öffentliche Kommunikation? Grundbegriffe und Modelle“. En Heinz Bonfadelli, Otfried Jarren y Gabriele Siegert (eds.). *Einführung in die Publizistikwissenschaft* (2ª ed.) [en línea]. Alemania, Haupt UTB, 2005, p. 80. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=tYejzhlpgREC&printsec=frontcover&dq=einf%C3%BChrung+in+die+publizistikwissenschaft&hl=es&ei=PmiETK-EJMTflge68vC8Dw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCKQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 13 de agosto de 2010]

⁸⁰ Henk Pranke, *et al.*, *op. cit.*, p. 137

para caracterizar aquellas circunstancias y condiciones sociales, políticas e históricas... donde se sitúan y donde reciben sentido ciertas acciones, procesos o sucesos. En ambos casos, el término sirve para llamar la atención sobre fuerzas no necesariamente visibles, pero que son determinantes, forman parte de la actividad social y la regulan⁸¹.

1.3.8 *Cur*? Los motivos

La pregunta *cur* inquiriere los motivos que llevan al emisor y receptor a participar en las comunicaciones. “Los *motivos* se representan como los *objetivos* de los comunicadores, por un lado, y las expectativas de los receptores, por otro”⁸². Para ejemplificar los que llama “temas procedentes de la oferta universal y de una demanda igualmente variada”, Prakke recurre nuevamente a Lasswell, quien señaló tres funciones primordiales de los medios: “1) la vigilancia o supervisión del ambiente (noticias); 2) la correlación o concordancia de los componentes de la sociedad en respuesta al ambiente (selección de editoriales, interpretación y prescripciones sobre la conducta); 3) la transmisión de la herencia social”⁸³.

Después de Lasswell, Charles R. Wright agregó la función del entretenimiento. Prakke retoma este enfoque, y enumera como motivos la información, la formación de opinión, el entretenimiento y la orientación social. “Mediante la información se propaga... el saber acerca del medio ambiente... La publicística formadora de opinión sirve para la aclaración y apreciación de este saber... el entretenimiento mediatiza encuentros... con pensamientos y sentimientos de segunda mano”⁸⁴. La orientación social es, para Prakke, la transmisión de valores y normas.

⁸¹ John Fiske. “Contexto”. En Tim O’Sullivan, *et al.*, *op. cit.*, pp. 82-83

⁸² Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 138

⁸³ Antonio Lucas Marín, Carmen García Galera y José Antonio Ruiz San Román, *op. cit.*, p. 28

⁸⁴ Henk Prakke, *et al.*, *op. cit.*, p. 139

1.3.9 *Quando?* Dimensión temporal

Mientras que la pregunta *ubi* se refería a los espacios de los sistemas socioculturales, el *quando* tiene que ver con las distintas épocas culturales y lo que Prakke denomina el *espíritu de la época* y el *sentimiento de la vida*, que contienen, el primero, “las intenciones adecuadas al tiempo, y el sentimiento de la vida contiene, para el receptor, los modelos subjetivos de recepción y selección”⁸⁵. De esta forma, el espíritu de la época provee los elementos de contenido, y el sentimiento de vida, los elementos formadores.

Es claro que, con estas últimas categorías, Prakke no proporciona elementos para el análisis científico, sino que parece retomar la tradición humanista de la cual partió la publicística como heredera de la periodística o *Zeitungswissenschaft* (recuérdese que, para cuando Prakke propuso este modelo, la publicística alemana se encontraba aún en la búsqueda de los métodos empíricos que le permitieran sistematizar explicaciones científicas).

Al mismo tiempo, queda de manifiesto la carga funcionalista que rige los campos de estudio de la publicística propuestos por el autor. Sobre la base de los métodos y las categorías ejemplificados en esta breve descripción se llevarán a cabo los análisis finales del presente trabajo, con especial énfasis los elementos del *quis* y el *quid*, inmersos en el espacio público y las características contextuales correspondientes.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 140

CAPÍTULO 2: LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

2.1 La rendición de cuentas en México: 1824-2000

Mientras que en el capítulo anterior se expusieron las teorías que explican a los medios de comunicación como un elemento perteneciente a la sociedad e influido por ella, en las siguientes páginas se describirá a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el organismo examinado en el presente trabajo, conforme a su situación como parte de las instituciones públicas mexicanas. De la misma manera, se reseñarán las circunstancias particulares que permiten su actuación dentro del contexto social actual.

La ASF es la entidad federal que tiene a su cargo la revisión de la aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los programas gubernamentales, y cuenta con antecedentes institucionales que se reseñarán a continuación, para después especificar su marco jurídico y su estructura orgánica. La comprensión de estos principios que legitiman a la ASF como la institución de fiscalización superior del país servirá para evaluar también su situación comunicativa. Dado que se trata de una organización de reciente aparición en el marco político mexicano, son necesarios los estudios sobre su presencia e impacto mediático y la respectiva retroalimentación de los ciudadanos sobre su desempeño.

De acuerdo con los documentos producidos al interior de la ASF, “los procesos de rendición de cuentas y las actividades de la fiscalización superior están firmemente vinculados en nuestro país a la historia del México prehispánico y colonial, y con una constante evolución en la vida independiente y soberana de la

nación”⁸⁶. De esta forma, desde 1605 se crearon en la Nueva España, por mandato de Felipe II de España, los Tribunales de Cuentas de Indias y las Contadurías de Cuentas de Indias, los cuales representan los antecedentes de los mecanismos de control en nuestro país.

Más tarde, tras la independencia de México y desde su primera Constitución de 1824, se creó la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta última es considerada la precursora institucional de la ASF y estuvo desde entonces subordinada a la Cámara de Diputados. Su mandato, regido por la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, promulgada el 16 de noviembre de aquel año, comprendía el examen de la contabilidad del gasto y crédito público, el análisis de los presupuestos de gastos, y “hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales, así como de glosar los cortes de caja de las oficinas de Hacienda”⁸⁷.

A lo largo del siglo XIX, y debido a las luchas por el poder que mantuvieron las corrientes centralistas y federalistas, la Contaduría Mayor de Hacienda cambió varias veces su denominación y su organización. De esta forma, en 1838 pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas (instaurado por los gobiernos conservadores), pero éste fue desaparecido a través de un decreto el 2 de septiembre de 1846. Ante tal situación se restablecieron las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual continuó en funciones hasta 1853, año en que se reinstuyó el Tribunal de Cuentas.

En 1855 volvió la Contaduría Mayor de Hacienda, que operó diez años más hasta la publicación, en 1865, de la Emisión Provisional del Imperio Mexicano, por medio

⁸⁶ Auditoría Superior de la Federación. “Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación” [en línea], *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, México, SEGOB, 14 de septiembre de 2009, p. 8. Dirección URL:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/ASF_Manual_Org_14sep09_pdf.zip

[consulta: 15 de junio de 2010]

⁸⁷ *Ibid.*, p. 9

de la cual se reconstituyó el Tribunal de Cuentas, que funcionó por última vez hasta la Restauración de la República, en 1867. Del 20 de agosto ese año hasta 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda retomó sus actividades originales, con una pausa entre los años 1914 y 1917; durante dicho periodo y como consecuencia de la Revolución Mexicana, la institución fue clausurada y ocupada por la Secretaría de Hacienda.

Cabe mencionar que la Constitución de 1857, en su reforma de 1874, “atribuyó como facultad exclusiva a la cámara de diputados el conocimiento tanto del presupuesto de egresos como de la revisión de la cuenta pública anual. Sólo era competencia del congreso—de las dos cámaras—la ley de ingresos”⁸⁸. La Contaduría Mayor de Hacienda, entonces, justificó su existencia como el órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de cumplir con la jurisdicción referente al análisis de la Cuenta Pública.

Ahora bien, la Cuenta Pública es el documento técnico “que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara sobre su gestión financiera”⁸⁹. Es decir, se trata del informe que, sobre la base del Presupuesto de Egresos de la Federación, presenta la contabilidad y el ejercicio del gasto público, y que por lo tanto permite comprobar si los gastos se ejercieron con apego a los criterios estipulados por el presupuesto, y si se cumplieron los objetivos de los programas de gobierno.

En 1917, cuando el nuevo régimen constitucional reanudó la existencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, se estableció que la Cámara de Diputados tenía como facultad exclusiva solamente el presupuesto de egresos, y que ambas cámaras tenían el poder sobre la ley de ingresos y la Cuenta Pública. Fueron las reformas de diciembre de 1977 en las que “la cuenta pública volvió a ser facultad

⁸⁸ Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*. 18ª edición. México, Siglo XXI, 2004, p. 148

⁸⁹ “Ley de Fiscalización Superior de la Federación”. En Auditoría Superior de la Federación. *Marco jurídico que rige la actuación de la Auditoría Superior de la Federación*. México, ASF, 2008, p. 39

exclusiva de la cámara de diputados. Así, otra vez la ley de ingresos es el único acto de los tres mencionados que actualmente es competencia del congreso”⁹⁰.

2.2 Surgimiento y desarrollo de la ASF

La creación de la ASF se dio en el contexto de numerosos cambios políticos en el país. A finales de la década de los noventa hubo un reacomodo de poderes al interior del Congreso de la Unión, y asimismo se generaron las condiciones que culminaron con la así llamada “alternancia política”. El estudio de este proceso no atañe a los fines de la presente investigación; sin embargo, es pertinente ubicar las razones sociales que generaron la necesidad de un nuevo órgano de control gubernamental, así como la actuación de esta nueva institución en el México actual. Mediante estos elementos se podrá generar un mejor y más completo análisis acerca de la situación comunicativa de la ASF.

2.2.1 Los debates parlamentarios: 1995-2000

Durante la última década del siglo XX se llevaron a cabo varias discusiones en el Congreso de la Unión acerca de la reforma política del Estado y la modernización de la administración pública. Uno de los temas identificados como fundamentales en dichos debates fue el de la fiscalización superior, ya que la Contaduría Mayor de Hacienda tenía serias limitaciones para su operatividad, entre las que destacaban

las restricciones impuestas a sus facultades para la revisión de la Cuenta Pública; la extemporaneidad de la emisión de resultados de su revisión; el que no contara con una garantía legal plena en su autonomía de gestión; lo confuso de su propia denominación; y, el poco conocimiento que la población del país tenía de su carácter y atribuciones⁹¹.

⁹⁰ Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 148

⁹¹ Auditoría Superior de la Federación. *Visión Institucional*. México, ASF, 2006, p. 11

Para abatir estas debilidades se propuso la creación de una “instancia superior de revisión y auditoría de los diversos Poderes de la Unión y de los organismos con autonomía constitucional, propósito que complementaría el esfuerzo de organizar las unidades de control interno de los poderes”⁹². A lo largo de las LVI y LVII Legislaturas del Congreso de la Unión (1994-1997 y 1997-2000, respectivamente) se dieron las condiciones para crear una entidad fiscalizadora con organización similar a la de otros países, y de acuerdo con los modelos más actuales de auditoría gubernamental.

Fue el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, quien envió a la Cámara Baja el primer proyecto de reformas a los artículos constitucionales referentes a la auditoría, control y evaluación del sector público federal. En este documento, del 28 de noviembre de 1995, se proponía la creación de un nuevo órgano de fiscalización a nivel federal. Más tarde, en abril de 1996, diputados del Partido Acción Nacional elaboraron una iniciativa de reforma para fortalecer a la Contaduría Mayor de Hacienda. A ellos les siguieron diputados del Partido de la Revolución Democrática, quienes en abril de 1997 presentaron otra

iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 74 constitucional, así como diversos artículos de la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para la planeación, ejecución, control, evaluación y fiscalización del sector público federal⁹³.

A lo anterior se sumó el hecho de que en 1997 el partido dominante en México, el Partido Revolucionario Institucional, perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual propició una mayor independencia del Poder Legislativo. En consecuencia, se realizaron diversas reformas a la Ley Orgánica de aquella Cámara, para

⁹² *Ibid.*, p. 12

⁹³ *Ibid.*, p. 14

transformar a sus órganos internos de gobierno. Dada la reciente pluralidad, los diputados discutieron por primera vez, con una inusitada intensidad, el Proyecto de Egresos de la Federación para 1998.

De esta manera, a lo largo de la LVII Legislatura se llevaron a cabo varios estudios de Derecho comparado acerca de los órganos de fiscalización. Asimismo, senadores y diputados viajaron alrededor del mundo para investigar a las diversas entidades fiscalizadoras de otros países, las cuales tendían a contar con autonomía técnica y de gestión, así como con un mando superior unipersonal. En este análisis, los congresistas también identificaron las siguientes características comunes:

- Son órganos ampliamente conocidos por la población y con fuerte peso moral;
- Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones;
- Mantienen total independencia respecto al Poder Ejecutivo [...]
- Sus autoridades son designadas con intervención de los poderes restantes, principalmente del Poder Legislativo; se cuida rigurosamente el perfil y el carácter imparcial de los integrantes del órgano a los que se concede inamovilidad, salvo por faltas graves previstas en la ley⁹⁴.

Finalmente, la Cámara de Diputados aprobó el dictamen sobre el novedoso sistema de fiscalización y la nueva institución auditora el 13 de abril de 1998, mientras que la Cámara de Senadores lo hizo un año después. En julio de 1999 entraron en vigor las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución. A ello siguió la elaboración de la ley reglamentaria que respaldase estas modificaciones, por lo que el Congreso tuvo que analizar las iniciativas preparadas por los partidos políticos.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 13

“El 14 de diciembre de 1999, las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de... [la Cámara de Diputados] emitieron el dictamen correspondiente. Éste fue aprobado el 15 de diciembre de 1999 por el Pleno”⁹⁵. El mencionado dictamen pasó a la Cámara de Senadores para su revisión y aprobación y fue en diciembre de 2000, ya de vuelta en la Cámara Baja, cuando se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación con 394 votos a favor. Esta nueva legislación abrogó la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, de 1978, y se derivó en la aparición de la Auditoría Superior de la Federación.

2.2.2 Principales resultados de la ASF: 2001-2010

A pesar de que el presente escrito no busca evaluar el desempeño de la ASF, por tratarse de cuestiones técnicas de contabilidad y administración ajenas al estudio de la comunicación, a continuación se presentarán someramente y de manera descriptiva algunos de los logros que alcanzó la Institución tras las reformas jurídicas que permitieron su creación. De esta forma se contará con un panorama más amplio acerca de su actuación y su posición dentro de la sociedad y la política mexicanas.

Desde su instauración, la ASF ha tenido a su cargo la revisión de las Cuentas Públicas de 2000 a 2009. A lo largo de ese tiempo, “ha multiplicado en más de tres veces las auditorías practicadas, al pasar de 312 en la Cuenta Pública del año 2000, a 979 en la del 2008”⁹⁶, y de igual manera se han incrementado en más de ocho veces las cuentas que se toman como muestra estadística para realizar auditorías, en relación con el gasto total ejercido por la Federación.

⁹⁵ Auditoría Superior de la Federación. “Marco Jurídico” [en línea]. México, ASF, s. f. Dirección URL www.asf.gob.mx [consulta: 5 de junio de 2010]

⁹⁶ Auditoría Superior de la Federación. *Principales logros y resultados 2002-2009* [en línea]. México, ASF, 31 de agosto de 2009. Dirección URL http://www.asf.gob.mx/docs/logros_ASF.pdf [consulta: 5 de junio de 2010]

Derivado de sus revisiones, la ASF había recuperado al 30 de junio de 2009 33,949 millones de pesos, lo que representa más de treinta veces el presupuesto anual de la institución. De acuerdo con su anterior titular, Arturo González de Aragón, de estas recuperaciones destacan “10,856 millones de pesos del rescate bancario; 2,458 millones del Derecho de Trámite Aduanero; 1,580 millones del Sindicato de Pemex; 1,481 millones del Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC); 277 millones del Poder Judicial de la Federación; y 4,900 millones de estados y municipios”⁹⁷.

La ASF ha puesto en práctica auditorías de regularidad y de cumplimiento financiero, además de cerca de 600 auditorías de desempeño, que sirven para evaluar el cumplimiento de los programas públicos. Durante sus 10 años de actividad, la ASF ha efectuado revisiones a las universidades públicas, a las operaciones del rescate bancario, a los recursos federales transferidos a estados, municipios y al gobierno del Distrito Federal (DF).

Destacan también las auditorías realizadas al Programa Oportunidades, a los servicios de educación básica, a la red de autopistas, carreteras y caminos rurales, así como al desempeño de los procesos de Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Igualmente, se han revisado los “regímenes de jubilaciones y pensiones; a los sistemas de servicio civil de carrera... a las remuneraciones y percepciones en el Sector Público; al registro y control de donativos; y a las políticas y acciones para el abasto de medicamentos en el Sector Salud”⁹⁸.

⁹⁷ Arturo González de Aragón. *Áreas sensibles de la gestión pública*, conferencia magistral presentada en el Instituto Nacional de Administración Pública, México, jueves 26 de febrero de 2009

⁹⁸ Arturo González de Aragón. “El aporte de la fiscalización superior a la eficiencia del gobierno”, conferencia magistral presentada en la *Semana de auditoría gubernamental*, México, Colegio de Contadores Públicos de México, lunes 11 de agosto de 2008

2.3 Marco jurídico y estructura orgánica de la ASF

La mayoría de las disposiciones legales que dieron origen a la ASF y permitieron su actuación a lo largo de la primera década del siglo XXI han sido ya modificadas, si no es que derogadas, para dar paso a una reglamentación más adecuada a las necesidades del control externo (es decir, posterior a la gestión financiera del gobierno). La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, por ejemplo, sufrió varios cambios que buscaban fortalecer ciertas áreas de la fiscalización, debido a las controversias surgidas durante las revisiones de la ASF acerca de sus alcances legales.

Por ello, la dependencia en cuestión se definirá sobre la base de su marco jurídico actual. Es necesario considerar, en primer lugar, el artículo 74 constitucional que señala a la Cámara de Diputados como la responsable de

revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto, y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación⁹⁹.

En dicho artículo también se faculta a la Entidad de Fiscalización Superior para fincar responsabilidades de acuerdo con la Ley, si existen discrepancias en los ingresos o egresos, y también la dota de la posibilidad de emitir recomendaciones en cuanto al cumplimiento de objetivos.

Es el artículo 79 el que se encarga de reglamentar el tema de la fiscalización superior de la Federación. En él se establece que la entidad fiscalizadora “tendrá

⁹⁹ Auditoría Superior de la Federación. *Marco jurídico que rige la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, op. cit.*, p. 19

autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones [...] La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad”¹⁰⁰. En dicho artículo se faculta a la ASF para fiscalizar a los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Cabe mencionar que la inclusión de estos principios conforme a los cuales debe ser ejercida la fiscalización es consecuencia de las reformas constitucionales a las que se hacía alusión al principio de este apartado. Éstas fueron aprobadas en mayo de 2008 como consecuencia de una iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal el 20 de junio de 2007, a la cual siguió una serie de discusiones y debates en los que participó activamente el personal de la ASF.

Entre los principales cambios a sus atribuciones destacan: la práctica de auditorías de desempeño sobre el cumplimiento de los programas públicos y la fiscalización de los recursos federales transferidos a estados, municipios y delegaciones del DF, así como a los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada.

La ASF también quedó facultada para revisar información de años anteriores, cuando evalúe proyectos que abarquen varios ejercicios fiscales. Las reformas a la Carta Magna incluyeron de igual forma ajustes en los plazos de entrega, revisión y presentación del informe de la Cuenta Pública.

Con el fin de armonizar esta nueva legislación con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), en la Cámara de Diputados se presentaron y se discutieron varias iniciativas de reforma en la materia. De este modo, se aprobó un dictamen en abril de 2009 que abrogó la LFSF e instauró la Ley de Fiscalización y

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 21

Rendición de Cuentas de la Federación. Sobre la base de todos estos elementos jurídicos, la ASF tiene como misión en la actualidad:

Informar veraz y oportunamente a la Honorable Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que tienen el privilegio de servir¹⁰¹.

Además de la revisión de la Cuenta Pública, la ASF se ha planteado como objetivos:

- Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.
- Apoyar al honorable Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.
- Consolidar la transición de la entidad de fiscalización superior de la Federación, maximizar el valor de sus servicios a la Honorable Cámara de Diputados y convertirla en una institución modelo de clase mundial.
- Establecer programas de aseguramiento de la calidad con el fin de constatar que se aplican las técnicas de auditoría apropiadas; que el tamaño de las muestras seleccionadas para cada caso asegure la representatividad y los niveles de confianza requeridos; que el contenido y la calidad de los informes sean acordes con los objetivos previstos; y que el sistema automatizado de seguimiento y

¹⁰¹ Auditoría Superior de la Federación. *Visión Institucional*, op. cit, p. 17

control de las acciones promovidas permita conocer su impacto económico y social¹⁰².

La ASF ha trazado también una visión estratégica a fin de lograr la misión y los objetivos citados, la cual señala cuatro líneas de actuación: “impulsar la fiscalización de alto impacto; propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública; promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales y promover y contribuir a mejorar los procesos de rendición de cuentas”¹⁰³. Por último, cabe mencionar que los principios rectores de los programas, acciones y diligencias de la ASF, son los de “profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad”¹⁰⁴.

De esta forma, el término “fiscalización superior” refiere directamente a la ASF, ya que no existe ninguna otra institución por encima de ella para auditar los fondos públicos. El informe que rinde la institución al respecto es de carácter público, una vez que se ha hecho entrega de él a la Cámara de Diputados. En otras palabras, la entidad se encuentra obligada a guardar reserva y secrecía de los hallazgos que haga en su función fiscalizadora hasta que se haga público en Informe de Revisión en los plazos que manda la ley.

Ahora bien, al frente de la institución de fiscalización se encuentra el Auditor Superior de la Federación, quien dirige y autoriza el proceso de revisión de la Cuenta Pública. Es designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y permanece en el cargo por ocho años; puede ser nombrado nuevamente una vez más, ya sea o no de manera consecutiva. El Auditor Superior “no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar

¹⁰² *Idem*

¹⁰³ Auditoría Superior de la Federación. “Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación”, *op. cit.*, p. 10

¹⁰⁴ Auditoría Superior de la Federación. *Visión Institucional*, *op. cit.*, p. 17

otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia¹⁰⁵.

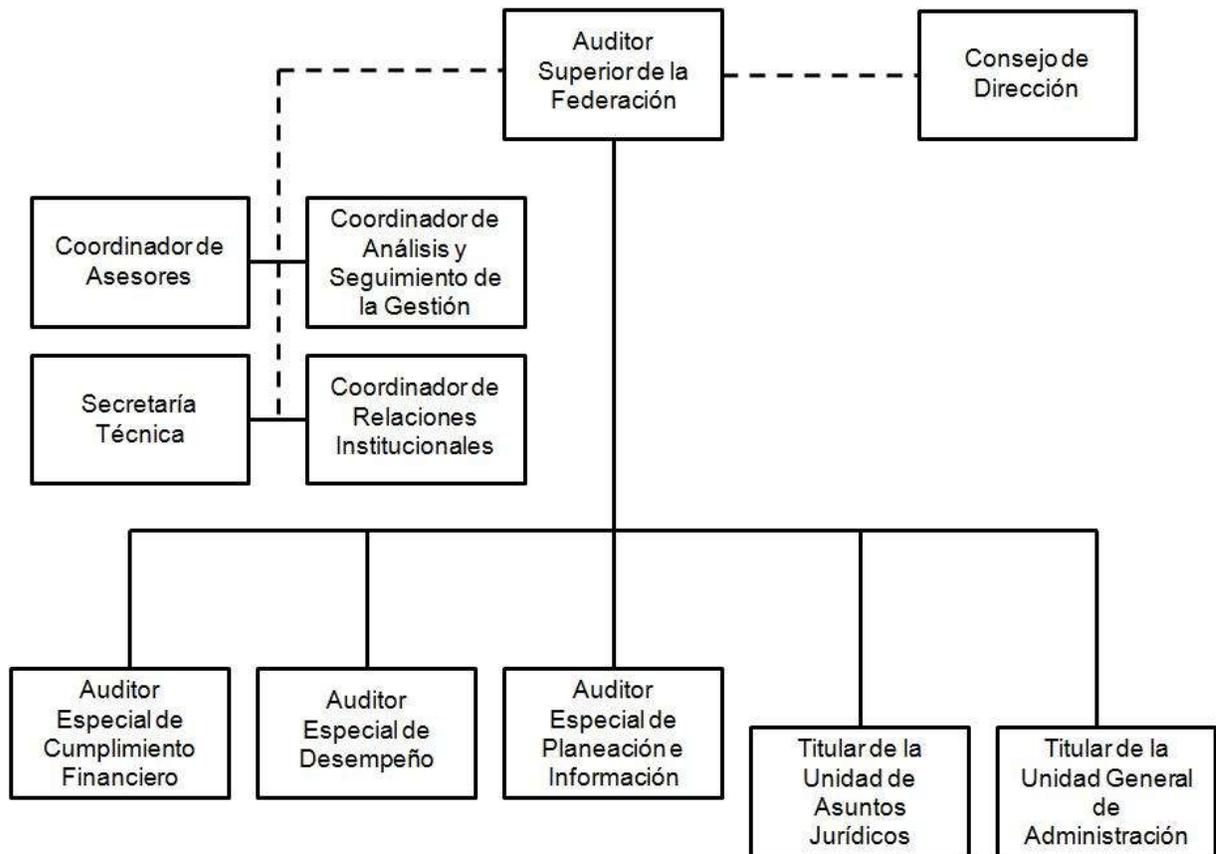
Para cumplir cabalmente con sus funciones y obligaciones, el Auditor Superior de la Federación se auxilia de tres Auditores Especiales: de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información. Asimismo, se apoya en las unidades de Asuntos Jurídicos y de Administración. El Manual de Organización de la ASF, establece que el Auditor Superior “contará además con el apoyo de las siguientes unidades administrativas: Coordinación de Asesores, Secretaría Técnica, Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión y Coordinación de Relaciones Institucionales”¹⁰⁶.

Los servidores públicos a cargo de estos puestos son miembros permanentes del Consejo de Dirección de la ASF, el cual es el “órgano de consulta, análisis y acuerdo de las estrategias institucionales”¹⁰⁷ y se encuentra presidido por el Auditor Superior. De esta forma, el organigrama de la institución se conforma como sigue:

¹⁰⁵ Auditoría Superior de la Federación. *Marco jurídico que rige la actuación de la Auditoría Superior de la Federación*, *op. cit.*, p. 26

¹⁰⁶ Auditoría Superior de la Federación. “Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación”, *op. cit.*, p. 16

¹⁰⁷ Auditoría Superior de la Federación. “Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación” [en línea]. *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, México, SEGOB, 26 de agosto de 2009, p. 8. Dirección URL http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Regint_ASF_26ago09.pdf [consulta: 15 de junio de 2010]



Fuente: Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación¹⁰⁸

2.4 La Coordinación de Relaciones Institucionales

Tras el análisis de los fundamentos que conforman la ASF en cuanto a su filosofía y marco legal, es necesario detallar el funcionamiento de su Coordinación de Relaciones Institucionales (CRI). Ésta engloba, entre otras actividades, las tareas de una oficina de comunicación social, y es por lo tanto la división de la ASF más relevante para los fines del presente trabajo. A lo largo del apartado, se hará énfasis en las áreas de la CRI que tienen que ver con el trato con la prensa y la presencia en los medios de comunicación, para al final comparar sus actividades

¹⁰⁸ Auditoría Superior de la Federación. "Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación", *op. cit.*, p. 16

con las prácticas de la comunicación social en las dependencias del gobierno federal.

2.4.1 Funciones y divisiones

El Manual de Organización de la ASF estipula que la CRI tiene por objetivo

coordinar las actividades de la Auditoría Superior de la Federación con organismos nacionales e internacionales homólogos para fomentar una cultura de rendición de cuentas, difundir las actividades de la Auditoría Superior de la Federación a través de la creación y producción de instrumentos y medios impresos, digitales y de diseño, así como supervisar la interacción con los medios de comunicación y monitorear la percepción de la opinión pública respecto a la labor de la Institución¹⁰⁹.

Como se puede observar, las tareas principales de la Coordinación se enfocan al desarrollo y mantenimiento de los lazos institucionales de la ASF con otras entidades relacionadas con la fiscalización a nivel nacional e internacional. De hecho, de las 36 funciones que el Manual de Organización asigna a la CRI, más de la mitad son relativas a estas labores. En cuanto a la difusión de las actividades de la ASF y la relación con los medios, se enuncian las siguientes ocupaciones:

- [...] 22. Mantener contacto y coordinar relaciones con los representantes de los medios de comunicación;
- 23. Atender las solicitudes de información y de entrevistas con el Auditor Superior de la Federación presentadas por reporteros y periodistas;
- 24. Supervisar la publicación de materiales de difusión;
- 25. Mantener informado al Auditor Superior de la Federación sobre el acontecer noticioso;
- 26. Supervisar la publicación del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública;

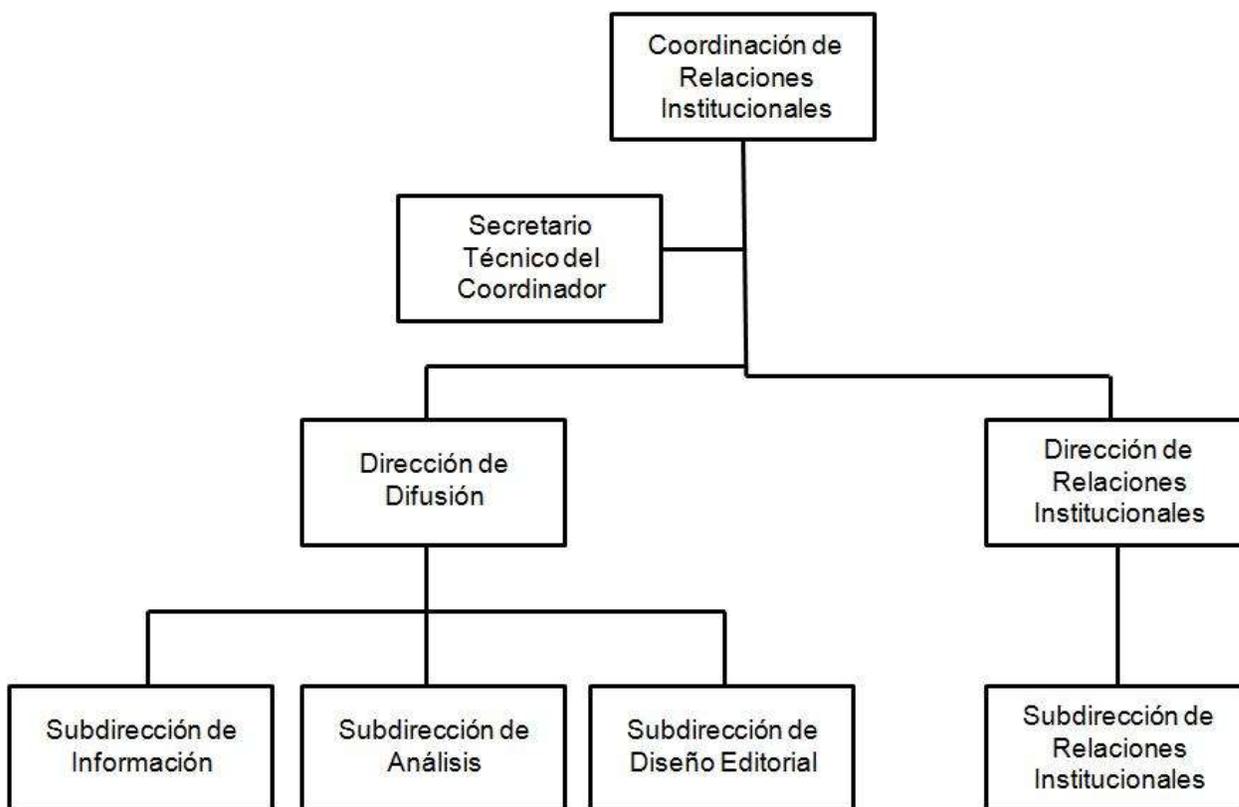
¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 37

27. Supervisar, dentro del ámbito de su competencia, la edición del análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera;
28. Supervisar que se mantenga una imagen institucional;
29. Coordinar la emisión de boletines informativos cuando haya lugar [...]
31. Apoyar a las distintas áreas de la Auditoría Superior de la Federación en cuestiones informativas y en el diseño de documentos;
32. Supervisar las campañas de difusión que se efectúen en radio y televisión¹¹⁰.

De acuerdo con el Manual, entonces, puede apreciarse que la CRI se encarga tanto de la comunicación interna (en el manejo de la imagen institucional, en el apoyo a otras áreas en cuestiones informativas) como externa (relaciones con los medios de comunicación y publicaciones impresas o digitales). En la práctica, sin embargo, la presencia mediática de la ASF o de sus funcionarios es más bien escasa. Pero antes de proceder a corroborar esta afirmación, es necesario conocer cuáles son las divisiones de la Coordinación que efectúan las tareas de comunicación.

En el organigrama de la CRI se encuentran, como apoyo al coordinador, una secretaría técnica y dos direcciones: la de Difusión y la de Relaciones Institucionales. La Dirección de Difusión está a su vez dividida en tres subdirecciones: Información, Análisis y Diseño Editorial, mientras que la Dirección de Relaciones Institucionales sólo cuenta con una subdirección:

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 38



Fuente: Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación¹¹¹

2.4.2 La Dirección de Difusión y el contacto con los medios

Sobre la Dirección de Difusión recae directamente la tarea de “Fomentar una imagen Institucional al interior y al exterior de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el monitoreo de los diferentes medios de comunicación y la edición de materiales de difusión”¹¹². De esta manera, la relación con los medios de comunicación se da ante todo en el monitoreo de los mismos, de modo que el Auditor Superior y los demás miembros del Consejo de Dirección se encuentren informados acerca del acontecer noticioso a través de las síntesis de prensa, producida diariamente en la Subdirección de Información.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 45

¹¹² *Ibid.*, p. 39

Esta Subdirección también apoya en el contacto con aquellos reporteros que soliciten informaciones específicas o entrevistas con el Auditor Superior, y es responsable de la información contenida en el periódico mural distribuido al interior de la ASF, así como de cualquier otro material de difusión. La Subdirección de Análisis, por su parte, tiene a cargo recopilar aquellas notas que mencionen a la ASF o a su titular, aparecidas en los medios impresos, en radio o televisión. A partir de esta información se genera una base de datos de audios, imágenes y recortes, se elabora un reporte mensual estadístico, y finalmente se lleva a cabo un análisis de coyuntura que llega al Auditor Superior. Asimismo, se monitorean las sesiones ordinarias y extraordinarias transmitidas por el Canal del Congreso.

Hasta ahí el trabajo que tiene que ver con los medios de comunicación. La tercera Subdirección, como su nombre lo indica, se ocupa del diseño editorial de las publicaciones elaboradas al interior de la ASF, como el *Informe de las Observaciones sobre el Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública*, el *Informe de Avance de Gestión Financiera*, entre otros productos internos. A la fecha, se cuenta con 12 libros pertenecientes a la serie “Rendición de Cuentas”, en la cual varios especialistas se han dedicado a explicar los fundamentos y los mecanismos de fiscalización superior.

De igual modo, se han editado y publicado los ejemplares que presentan los trabajos ganadores de diez certámenes nacionales de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Estos concursos han sido promovidos por la institución con la finalidad de “buscar la participación de la sociedad a través de ensayos que posean rigor académico y metodológico, e involucren a quienes tengan formación y conocimiento de estos temas para contribuir con diagnósticos objetivos, propuestas viables, experiencia teórica e ideas enriquecedoras”¹¹³. La Subdirección de Diseño Editorial, con estas tareas, recopila y procesa información

¹¹³ Auditoría Superior de la Federación. *Visión Institucional*, op. cit, p. 43

académica de acuerdo con las actividades de promoción ideadas por las áreas técnicas de la ASF.

Como puede deducirse de la anterior información retomada del Manual de Organización de la ASF, no existe en la Dirección de Difusión, ni en la CRI en general, un contacto *activo* con los medios de comunicación, sino que las actividades concernientes a los mismos se abocan a la recopilación de información producida por y desde éstos para ubicar y, en su caso, cuidar la imagen institucional en el exterior. Entre las funciones de la Dirección mencionada se estipula la posibilidad de un trato más directo con los medios, a saber:

[...] 4. Proponer y coordinar la edición de materiales de difusión (trípticos, dípticos, folletos, *promocionales de radio y de televisión*) [...]

10. Coordinar la *cobertura informativa* y atención a los medios en las reuniones públicas u oficiales donde participe el Auditor Superior de la Federación¹¹⁴ [las cursivas no son del documento original].

No obstante, en la práctica pocas veces se ha convocado a los medios de comunicación para una cobertura de los actos oficiales de la ASF, y generalmente son los medios quienes han de acercarse a la CRI en caso de tener algún interés por las actividades al interior de la Auditoría. De ahí que una de las obligaciones establecidas de la Coordinación sea la “atención a las solicitudes de información y entrevistas”, sin que se contemple la organización de ruedas o conferencias de prensa. Por otro lado, la generación de “promocionales” o “campañas de difusión” para radio y televisión ha sido llevada a cabo solamente por la Comisión de Vigilancia de la ASF. Es decir, se ha realizado desde la Cámara de Diputados, sin que la ASF haya tenido intervenciones propias.

¹¹⁴ Auditoría Superior de la Federación. “Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación”, *op. cit.*, p. 39

El análisis de estos elementos publicísticos se realizará en el siguiente capítulo; hasta ahora, se han seguido fines meramente introductorios acerca de la situación particular de la ASF en cuanto a su entorno comunicativo. En este punto, y para completar el panorama sobre el cual se confrontarán las hipótesis de esta investigación, es necesario puntualizar las características de las oficinas de comunicación social de las dependencias federales, de modo que se aprecien las diferencias existentes entre éstas y la Dirección de Difusión de la CRI.

2.4.3 La CRI frente a las oficinas de comunicación social

En México, los antecedentes modernos de las oficinas de comunicación social (OCS) datan de 1936, cuando “el Diario Oficial de la Federación... publicó un acuerdo mediante el cual se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. El documento, firmado por el jefe del Ejecutivo Federal [Lázaro Cárdenas], creó la Dirección de Publicidad y Propaganda como integrante de la Secretaría de Gobernación”¹¹⁵. Esta institución tenía como finalidad ofrecer una versión oficial al público nacional y extranjero de aquellos acontecimientos en los que se veía inmiscuido el gobierno mexicano. Poseía una estructura vertical que buscaba:

que [se] dé a conocer en el exterior la verdadera situación de México y [se] haga entender la justicia de los postulados revolucionarios, al mismo tiempo que [se] contrarreste eficazmente las campañas de falsedad y ataques injustificables que a nuestra patria y a su gabinete se dirigen a veces por individuos y por grupos interesados en acarrearle desprestigio¹¹⁶.

¹¹⁵ Francisco Hernández Lomelí. “Las oficinas de comunicación social en México” [en línea]. *Comunicación y sociedad*, núm. 25-26, México, Universidad de Guadalajara, enero-abril de 1996, p. 57 Dirección URL: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/comsoc/pdf/25-26_1996/57-72.pdf [consulta: 17 de junio de 2010]

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 59-60

La nueva dependencia estuvo activa cuatro meses, tras los que se convirtió en el Departamento de Publicidad y Propaganda (DPP), lo cual le brindó autonomía respecto de la Secretaría de Gobernación (Segob) y la posibilidad para ejercer su propio presupuesto. A partir de entonces estuvo encargada del Archivo General de la Nación. “La censura también formó parte de sus funciones; para la exportación de películas mexicanas en 1937 era necesario obtener un permiso o certificado de censura expedido por el DPP¹¹⁷”. En diciembre de 1939, días antes de la toma de posesión de Manuel Ávila Camacho, el DPP desapareció.

A lo largo del sexenio de Ávila Camacho, las oficinas de prensa pasaron a formar parte de cada institución federal, y su principal tarea era la de elaborar boletines que informaran sobre las versiones oficiales de los hechos acontecidos en México. Desde entonces, las OCS han elaborado documentos oficiales, numerados y claramente identificables a través de un membrete, los cuales son repartidos a los periódicos, revistas y a los medios audiovisuales, quienes elaboran sus notas sobre la base de la información que reciben en estos boletines.

Los boletines de prensa contienen información cotidiana de la institución y generalmente son redactados como una nota informativa (en respuesta a las preguntas ¿qué, cómo, cuándo, dónde?), desde el ángulo de la dependencia que los emite. Se diferencian de los comunicados de prensa en cuanto a que éstos son generados ante determinadas situaciones coyunturales. Es decir, los comunicados surgen por un tema específico y giran alrededor del mismo. Ambos tipos de documentos son complementarios, y se elaboran a la par de tarjetas informativas sin logotipos ni identificaciones, que se reparten a los medios a manera de “filtraciones”, junto con las inserciones de prensa, respuestas a los jefes de redacción, etcétera.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 62

De tal forma continuaron operando las oficinas de prensa hasta el sexenio de José López Portillo (1976-1982), a partir del cual se estableció “en cada secretaría una Dirección General de Comunicación Social que jerarquiza por completo, hacia el exterior, el flujo informativo y que, entre otras cosas, asume la descripción del trabajo político para los medios de comunicación masiva”¹¹⁸.

López Portillo creó la Dirección General de Información y Relaciones Públicas el 1 de julio de 1977. Cinco años después, la dirección quedó bajo el mando de la Presidencia de la República y cambió su nombre al de Coordinación General de Comunicación Social. El sucesor de López Portillo, Miguel de la Madrid creó, en 1983, la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y la Unidad de Crónica Presidencial. Esta última buscaba promover y fortalecer la imagen del Ejecutivo Federal. Al mismo tiempo, de la Madrid puso en manos de la Segob la definición de políticas para la comunicación social de las entidades gubernamentales.

Durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la Oficina de la Presidencia desplazó a la Segob en cuanto al manejo de la comunicación oficial, por lo que el culto a la figura del presidente se fomentó como nunca antes. Otra de las políticas importantes de Salinas de Gortari en materia de comunicación social fue la reducción del 50 por ciento en el presupuesto de las OCS de las dependencias federales. Tal decisión evidenció que la “asignación discrecional de publicidad y el manejo de apoyos económicos a los medios de comunicación eran las funciones *de facto* de las OCS y, por esa razón, su función social quedaba en entredicho”¹¹⁹.

A diferencia de su antecesor, Ernesto Zedillo (1994-2000) se caracterizó por su trato distante con los medios. Por su parte, Vicente Fox (2000-2006), quien tuvo

¹¹⁸ Karin Bohmann. *Medios de comunicación y sistemas informativos en México*. México, Alianza-CONACULTA, 1989, p. 289

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 67

cinco voceros a lo largo de su mandato, dividió la Dirección de Comunicación Social de la Presidencia de la República en dos coordinaciones: la Coordinación General de Comunicación Social y la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen. Actualmente se mantiene tal esquema de comunicación social en la Presidencia de la República.

Tras este breve resumen queda claro que, a nivel presidencial, la comunicación social ha tendido a favorecer y ensalzar la figura del titular del Ejecutivo Federal. No obstante, también se han desarrollado OCS en las diferentes instancias de la administración pública que buscan dar a conocer las acciones y programas de las mismas. Como se mencionó anteriormente, estas oficinas se instauraron en todas las dependencias federales en el sexenio de López Portillo, quien defendió su existencia basado en el derecho a la información que debía garantizar el Estado.

De esta manera, las OCS justifican su existencia en una democracia en tanto que difunden información de interés público a la ciudadanía, con el fin de que ésta pueda conocer, discutir y emitir juicios de valor sobre los asuntos gubernamentales que le atañen. El término *comunicación social* se entiende, entonces, como la “forma institucional de comunicación pública encargada de la difusión e imagen gubernamental, así como de retroalimentar a las dependencias de información social relevante para la toma de decisiones”¹²⁰.

Sobre la base de estas definiciones, la CRI parece cumplir con el mismo cometido que una OCS al responder a las funciones de “fomentar una cultura de rendición de cuentas [y] difundir las actividades de la ASF”¹²¹. Sin embargo, ya se ha hablado de la poca presencia mediática promovida por la Coordinación, y de su actuación más reactiva que proactiva frente a la presencia reporteril. Incluso los

¹²⁰ María del Pilar Shiaffini Hernández. *Manual de campañas y estrategias de comunicación social para las áreas de difusión de los gobiernos locales*. Tesis de maestría. México, FCPyS-UNAM, 2004, p. 38

¹²¹ Auditoría Superior de la Federación. “Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación”, *op. cit.*, p. 37

boletines de prensa emitidos por la Dirección de Difusión son escasos: en la página web de la institución, se cuentan sólo cuatro boletines emitidos a lo largo de 2008 y 2009. Esta situación se analizará a fondo en las siguientes páginas, y se presentarán las áreas de oportunidad de desarrollo publicístico de la ASF dentro del contexto descrito a lo largo de este capítulo.

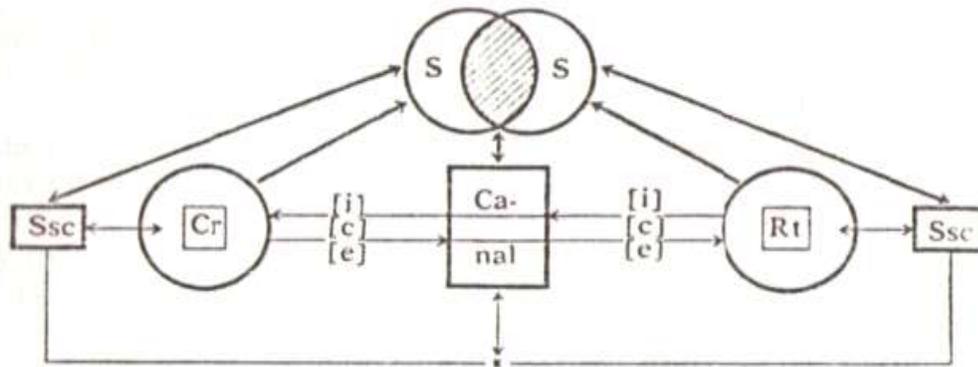
CAPÍTULO 3: DIAGNÓSTICO PUBLICÍSTICO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

3.1 Análisis del modelo publicístico aplicado a la ASF

Una vez que se han descrito las funciones y los principios jurídicos que sustentan a la máxima entidad de revisión y control del país, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), y que se han esbozado sus actividades de difusión al exterior, efectuadas a través de su Coordinación de Relaciones Institucionales (CRI), se procederá a realizar el análisis de los elementos publicísticos predominantes en el entorno mediático del organismo en cuestión. Para ello, es necesario repasar el modelo publicístico propuesto por el teórico holandés Henk Prakke, así como el concepto de “publicidad”.

En el Capítulo 1 se explicó la publicidad como la categoría teórico-sociológica de la cual se ha valido la publicística alemana para hablar del espacio público, representativo de las democracias modernas. Asimismo, se definió el proceso publicístico como aquél en el que un emisor transmite un mensaje con cierta intencionalidad, para lo cual se vale de un código y de un soporte material. El receptor decodifica e interpreta el mensaje, y finalmente emite una respuesta.

Dado que el presente trabajo tiene como objetivo averiguar las actividades de comunicación social de la ASF, se hará énfasis en los mensajes que ésta transmite hacia el exterior, en su papel de emisora. Con el fin de analizar los elementos publicísticos relacionados con ella, se presenta nuevamente el modelo de Prakke, sobre la base del que se desarrollará la primera parte de este capítulo:



En donde:

Cr: Comunicador, en torno a su forma de conducta (círculo)

Rt: Receptor, en torno a su forma de conducta (círculo)

Entre ellos, el canal de mediación (canal)

S: Sistema de signos (superpuesto en la interacción del emisor y receptor)

Ssc: Sistema sociocultural

[i], [c], [e]: criterios publicísticos de información, comentario y entretenimiento¹²², basados en las funciones de los medios ideadas por Harold Lasswell.

3.1.1 El comunicador: la ASF como emisora

En el capítulo anterior se definió a la ASF como el órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de revisar el origen y la aplicación de los recursos públicos, y de verificar el cumplimiento de los programas gubernamentales. De igual forma, se describieron sus capacidades jurídicas de fiscalización y las leyes que permiten su actuación dentro del sistema político mexicano. Aunado a esto, se detallaron las características de la CRI, con especial hincapié en la Dirección de Difusión (DD), encargada de propagar las actividades de rendición de cuentas llevadas a cabo por la ASF.

¹²² Henk Prakke, *et al.*, *Comunicación social*. España, Akal, 1977, pp. 93-95

La DD es, entonces, la unidad de la ASF que le permite elaborar y transmitir mensajes mediáticos acerca de su actuación. Dicha facultad está respaldada por el derecho de la ciudadanía a contar con información pública. Aunque ya se ha mencionado que la ASF rara vez ejerce el papel de emisor activo en comparación con otras instituciones de gobierno, ella debe contar, en teoría, con una política de comunicación social que incluya

los principios y procedimientos fundamentales para el trato con los medios de comunicación. [Esta política] aclara cómo deben conducirse las relaciones mediáticas. En este sentido, incluye una declaración sobre la importancia que tiene la cobertura mediática para la EFS [Entidad Fiscalizadora Superior] y la filosofía de ésta en cuanto a sus relaciones con los medios¹²³.

A partir de las líneas de acción trazadas por estas políticas, el trabajo de comunicación social de instituciones gubernamentales como la ASF incluye “la producción continua de materiales mediáticos más o menos exitosos, la información constante y el mantenimiento permanente de contactos con los periodistas, así como la organización regular de conferencias y ruedas de prensa”¹²⁴. Ahora bien, aunque los funcionarios más altos de la CRI y la DD tienen contacto con algunos periodistas, son pocas las ocasiones en las que se realizan convocatorias a los medios para difundir algún mensaje específico.

¹²³ Kenneth Dye. “Working with the Media to Maximize the Impact of Your Audit Work” [en línea]. *International Journal for Government Auditing*, vol. 36, no. 1, Washington DC, INTOSAI, enero de 2009, p. 11. Dirección URL <http://www.intosai.org/blueline/upload/ijgajan09englishjournalwww.pdf> [consulta: 10 de agosto de 2010]

¹²⁴ Barbara Pfetsch y Stefan Wehmeier. “Sprecher: Kommunikationsleistungen gesellschaftlicher Akteure”. En Otfried Jarren y Hartmut Weßler (eds.). *Journalismus – Medien – Öffentlichkeit: Eine Einführung* [en línea]. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2002, p. 60. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=6bDv7KXZJwYC&printsec=frontcover&dq=%22Journalismus+-+Medien+-+%C3%96ffentlichkeit%22&hl=es&ei=zDBzTNH4HsGblgeR-kR&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 4 de agosto de 2010]

De la misma manera, como cualquier comunicador que busque lanzar un mensaje efectivo, es tarea de la ASF conocer y estudiar a sus receptores o públicos: “[no] se puede hablar de verdadera comunicación social, si el emisor imagina a su receptor como un ser meramente *pasivo*; o si el emisor original no resulta capaz de hacer *una buena evaluación de la respuesta*”¹²⁵. A este respecto, la ASF ha solicitado la colaboración del Centro de Estudios sobre Opinión Pública (CEOP) de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) para conocer el impacto de sus actividades en la ciudadanía.

Más adelante se mostrarán los resultados obtenidos por el CEOP y se comentarán sus implicaciones para la publicidad de la ASF. En las siguientes páginas, por lo pronto, se ofrecerán ejemplos concretos de los mensajes mediáticos elaborados al interior de esta institución, de modo que el análisis de los elementos publicísticos en su comunicación social esté apegado a la realidad.

3.1.2 El mensaje: aquello que la ASF transmite hacia el exterior

Anteriormente se había hablado acerca de la escasa producción de mensajes con fines de difusión por parte de la ASF. Sin embargo, es menester analizar algunas de las comunicaciones disponibles, de manera que puedan alcanzarse conclusiones acerca de su efectividad, sobre la base de las teorías periodísticas y publicísticas que se retoman en el presente trabajo. Con esta finalidad, se mostrarán a continuación los boletines de prensa del año 2009 y que están disponibles en la página web de la ASF, para después evaluar otro tipo de mensajes mediáticos generados en la institución.

¹²⁵ Manuel Buendía. “Notas para un manual de comunicación social”. En *Ejercicio periodístico*, 3ª ed. México, Fundación Manuel Buendía, 1996, p. 152



Boletín 2009-3

México, D.F., a 05 de marzo de 2009

LA ASF INFORMA

En relación con diversas notas periodísticas y comentarios en distintos medios de comunicación, sobre la posibilidad de que la ASF realice alguna revisión a la gestión de la anterior titular de SEPOMEX, informamos lo siguiente:

1. Con base en la autonomía técnica y de gestión que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ASF puede determinar, sin mediar solicitud, las revisiones que se incluyan en su programa de auditorías.
2. Una vez que la ASF reciba la Cuenta Pública 2008, el 30 de abril de 2009, hará el análisis de procedencia correspondiente para incluir una revisión sobre los recursos ejercidos por SEPOMEX durante 2008.
3. En su caso, la revisión será incluida en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública que será presentado ante la Cámara de Diputados el 20 de febrero de 2010.
4. La ASF tiene facultades de fiscalizar cualquier peso público federal esté donde esté, respetando los principios de anualidad y posterioridad.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación¹²⁶.

¹²⁶ Auditoría Superior de la Federación. "La ASF informa" [en línea]. México, ASF, 5 de marzo de 2009. Dirección URL: <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Bol050309.pdf> [consulta: 18 de agosto de 2010]



México, D.F., a 10 de febrero de 2009

LA ASF INFORMA

En relación con diversos comentarios publicados en medios de comunicación que cuestionan el monto de los recursos recuperados como resultado de la acción fiscalizadora de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), nos permitimos informar lo siguiente:

1. Las recuperaciones, al 31 de diciembre de 2008, por 31,690.1 millones de pesos (mdp), como resultado de la labor de fiscalización de la ASF, son reales, cuentan con documentación soporte probatoria y representan un logro institucional.
2. Las conclusiones erróneas sobre este tema demeritan, infundadamente, el efecto positivo de la fiscalización superior en nuestro país y se deben, principalmente, a la utilización de las cifras de los créditos fiscales del SAT, como única fuente de información del proceso de recuperación de los recursos que se reintegran al patrimonio público federal, siendo que las recuperaciones se llevan a cabo a través de diferentes vías.
3. Cuando se generan observaciones como resultado de la fiscalización superior, que implican presuntos daños a la Hacienda Pública Federal, las entidades fiscalizadas pueden solventarlas durante el desarrollo de las auditorías o al término de éstas, ya sea exhibiendo la documentación comprobatoria que desvirtúe lo observado o reintegrando los montos determinados por la ASF.
4. Ejemplo de esto último son las observaciones formuladas a dependencias o entidades del Poder Ejecutivo, a los Poderes Legislativo y Judicial, Gobiernos estatales y municipales, o a los órganos constitucionalmente autónomos, en donde se puede reintegrar la cantidad observada por la ASF, ya sea directamente (1) a la entidad fiscalizada, como fue el caso del PEMEXGATE por 1,580 mdp; (2) a la TESOFE como fueron los casos del SAT (DTA) por 2,458 mdp, de la SCT (FARAC) por 1,481 mdp, y del Poder Judicial de la Federación por 277 mdp; (3) al SAT por adeudos de contribuciones de los entes fiscalizados; o (4) a los fondos de los Ramos

Generales, a través de los cuales se canalizaron recursos federales a estados, municipios y Distrito Federal, que a la fecha superan los 4,900 mdp.

5. En particular, destacan las recuperaciones relacionadas con el rescate bancario por un monto 10,856.4 mdp, en donde los bancos involucrados emitieron cheques por 9,500 mdp que representaron una disminución en el costo fiscal del rescate (dicha información se encuentra en www.ipab.org.mx/06_c2004/20.htm).
6. En el caso de las recuperaciones que ingresan vía TESOFE o SAT, cabe señalar que no existe un concepto en la Ley de Ingresos de la Federación que corresponda específicamente a "Recuperaciones derivadas de la Fiscalización". Las recuperaciones pueden ser registradas bajo los conceptos de Ley de Ingresos que les correspondan, por ejemplo, impuestos, derechos, aprovechamientos o productos. De esta manera, si bien ingresaron recursos vía TESOFE o SAT, en la constancia de devolución o declaración de pago correspondiente no se señala expresamente que derivan de una observación de la ASF.
7. Desde el 13 de septiembre de 2007, a raíz de un compromiso del Auditor Superior de la Federación con la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, la ASF publica de manera trimestral la información sobre las recuperaciones en su sitio de Internet www.asf.gob.mx.
8. En diversas reuniones con actores políticos y legisladores interesados en el tema, la ASF ha mostrado la información probatoria de las recuperaciones, en donde se ha explicado detalladamente el procedimiento. Con el fin de privilegiar la transparencia y la rendición de cuentas, así como evitar la reiteración de cuestionamientos, la ASF ha decidido someterse a una auditoría sobre las recuperaciones obtenidas, la cual será llevada a cabo por un despacho externo independiente para que emita un dictamen sobre el particular, mismo que en su momento será público.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación¹²⁷

En el Capítulo 2 de este trabajo se esbozaron algunas de las características particulares de los boletines y los comunicados de prensa, que son documentos provistos por las organizaciones públicas o privadas como fuente informativa para los medios. Son, además, escritos fácilmente identificables a través de membretes.

¹²⁷ Auditoría Superior de la Federación. "La ASF informa" [en línea]. México, ASF, 10 de febrero de 2009. Dirección URL <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Bol100209.pdf> [consulta: 18 de agosto de 2010]

En cuanto a los boletines, se dijo que su redacción corresponde a la de una nota informativa, y que reseñan hechos cotidianos desde el punto de vista de la institución. Los boletines, además, cuentan con periodicidad. Se trata entonces de una “comunicación regular de la fuente con el medio impreso, sobre acontecimientos producidos por la misma fuente y que son dados a conocer mediante un enfoque unilateral de la situación”¹²⁸.

De los comunicados de prensa, por otra parte, se afirmó que son publicaciones con mayor contenido contextual en torno a situaciones coyunturales frente a las que el organismo fija una postura determinada. Debido a que el comunicado se emite en circunstancias especiales, no tiene periodicidad. “El comunicado es también unilateral, profundamente subjetivo, emplea adjetivaciones en exceso, es proclive a la oscuridad en la exposición, ampuloso y redundante. Puede relegar el dato noticioso a cualquier lugar del texto, sin orden ni método”¹²⁹.

De acuerdo con estas definiciones ofrecidas por Raúl Rivadeneira, los documentos de la ASF reproducidos aquí corresponden, pues, a comunicados de prensa, ya que no manejan informaciones noticiosas ni regulares sobre la institución, sino que responden a acontecimientos específicos sobre los cuales la ASF desea expresar su posición, a saber: la posible revisión a la gestión de un titular del Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX)—de quien no se menciona el nombre—y la defensa de la validez de las cantidades recuperadas por la ASF, de acuerdo con su propio discurso.

En ambos casos, al parecer, los comunicados tienen su origen en la coyuntura mediática al momento de su publicación, lo cual se deduce a partir de las entradas de ambos: “En relación con diversas notas periodísticas y comentarios en distintos medios de comunicación...”, para el caso de SEPOMEX, y “En relación con

¹²⁸ Raúl Rivadeneira Prada. *Periodismo*. 4ª ed. México, Trillas, 2004, p. 90

¹²⁹ *Ibid.*, p. 91

distintos comentarios publicados en medios de comunicación...”, en cuanto al asunto de las recuperaciones. Evidentemente, ninguna de las dos entradas corresponde a un manejo periodístico de la información, por lo que, como afirma Rivadeneira, el hecho noticioso queda relegado a otros lugares del texto.

La definición de Rivadeneira parece también cumplirse en cuanto a la poca claridad de los escritos, puesto que, a pesar de que éstos responden a situaciones particulares de polémica, no se provee al lector de información acerca de los antecedentes de las mismas, en detrimento del impacto periodístico de las declaraciones. No se proporciona siquiera el significado de las múltiples siglas a las cuales se recurre en los dos casos: SEPOMEX, SAT, TESOFE, FARAT, etcétera, con lo que se asume que el receptor conoce no sólo los acontecimientos referidos, sino también a las múltiples instituciones involucradas en ellos y su relación específica con la ASF.

En ambos documentos se favorecen las explicaciones concernientes a los mandatos legales de la ASF aplicados al caso particular en cuestión, pero estas enumeraciones tienen poco interés mediático. A este respecto, pueden repasarse los consejos no ya de un experto en medios, sino del antiguo Auditor General de Canadá, Kenneth Dye, quien recomienda, al momento de elaborar mensajes hacia el exterior: “simplificar los temas de las auditorías, de manera que un ciudadano promedio pueda apreciar su relevancia. Utilizar lenguaje llano, no ‘auditoril’ o ‘contaduril’ para describir sus asuntos”¹³⁰.

Además de estos comunicados, la ASF tiene publicada en su página web la siguiente “nota informativa” acerca de la elección de un nuevo Auditor Superior de la Federación en diciembre de 2009:

¹³⁰ Kenneth Dye, *op. cit.*, p. 12

NOTA INFORMATIVA
Elección del Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010-2017

El pasado 15 de diciembre de 2009, con 408 votos a favor, 19 votos para otro candidato, cuatro abstenciones y tan solo ocho oposiciones, la Cámara de Diputados, LXI Legislatura, eligió al C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez como Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010 – 2017.

El C.P.C. Portal Martínez manifestó que el principal objetivo institucional durante su gestión será ganar la confianza de la sociedad por medio de un trabajo técnico riguroso e imparcial, que sea accesible al ciudadano común.

El nuevo Auditor Superior cuenta con un perfil técnico sólido y ampliamente reconocido; se venía desempeñando como Auditor Especial de Cumplimiento Financiero en la ASF, siendo responsable de la ejecución de alrededor del 70% de las auditorías que anualmente practica la institución.

Mayor información sobre su experiencia puede consultarse en el documento *Semblanza del C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez*, disponible en la página Web de la ASF.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación¹³¹

La primera singularidad reconocible en este documento es que no cuenta con membrete alguno que identifique a la fuente que lo emite, ni con un número que permita rastrearlo. Las tarjetas informativas como ésta, sin logotipos o firmas, son repartidas a los medios cuando las instituciones intentan filtrar noticias peligrosas o falsas, que el periodista tendrá que avalar con otras fuentes para poder legitimarlas. Cabe preguntarse si un asunto como la elección de un nuevo titular conviene ser difundido por este medio, pues esta nota informativa, extraída de la página web de la ASF, haría dudar acerca de la veracidad de sus contenidos, aunque éstos posean un mayor valor periodístico que aquéllos de los comunicados anteriores.

¹³¹ Auditoría Superior de la Federación. “Nota informativa. Elección del nuevo Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010-2017” [en línea]. México, ASF, s.f. Dirección URL www.asf.gob.mx [consulta: 20 de agosto de 2010]

Además de estos ejemplos, también pueden encontrarse en la página web de la ASF algunas transcripciones de los discursos y entrevistas del Auditor Superior de la Federación, junto con un escrito titulado “Boletín del evento Inicio de Gestión 2010-2017 del C.P.C. Juan Manuel Portal Martínez, Auditor Superior de la Federación”. Este “boletín”, sin embargo, no es sino una reproducción de los discursos de algunos diputados asistentes al acontecimiento mencionado y del propio Auditor Superior; no cuenta con logos institucionales ni con numeración.

Si bien la repartición de estos documentos a los representantes de los medios de comunicación forma parte de las actividades de las oficinas de comunicación social, éstos no son motivo de examen en el presente trabajo, puesto que su elaboración (la copia íntegra de los discursos de los miembros de la institución) no implica el procesamiento periodístico de la información.

Una práctica común al interior de la CRI relacionada con la producción de mensajes es la comunicación “privilegiada” de noticias a ciertos periodistas (generalmente, jefes de redacción), que las publican a través de “trascendidos”. “El comportamiento trascendente denuncia la existencia de un hecho ya producido o a punto de producirse. Por diversas razones... la fuente prefiere mantener, a veces, silencio sepulcral acerca de un suceso, especialmente en sus fases preparatorias o ejecutorias”¹³². Las informaciones trascendidas son difíciles de rastrear y, por lo tanto, de difícil análisis para los fines de este estudio, pues generalmente la fuente niega su autoría.

A pesar de las aparentes ventajas que tiene el “permanecer oculto” detrás de una noticia, para expertos como Manuel Buendía esto conlleva a una continua exposición debido a la venta de complacencias: “Por sumas de dinero cada vez más grandes estos *condotieros* arrojan ácido sobre la forma pública de cualquier persona o salen en defensa de quien se les indique. Los funcionarios pueden

¹³² Raúl Rivadeneira Prada, *op. cit.*, p. 84

acudir al dueño de uno de estos ‘fideicomisos’ lo mismo a *comprar protección* que a encargar ataques contra el adversario”¹³³.

En este mismo orden de ideas, la CRI pone en práctica la elaboración de “inserciones de prensa”, pagadas para aparecer en la prensa escrita con el estilo y los datos que la ASF privilegia. Estas inserciones, por lo tanto, son similares a los comunicados presentados al inicio de este apartado; el mensaje que transmiten tiene que ver más con la utilización de ciertos periódicos como tribunas de debates personales con escasa resonancia en el público y en los demás medios.

Dados los fines y las limitaciones del presente trabajo, se considera suficiente la breve presentación de los ejemplos ofrecidos sobre los mensajes mediáticos generados por la CRI, en cuanto a la descripción del elemento publicístico se refiere. Otras comunicaciones, como las concedidas en entrevistas, serán comentadas en su momento, cuando se toque el tema de la relación de la ASF con los medios de difusión.

Para finalizar el análisis, no obstante, cabe hacer una rápida mención acerca de la página web de la entidad examinada, en su calidad de fuente de información para los medios y el público en general. Evidentemente, la evaluación acerca del diseño, la organización y los contenidos de dicha página requiere de un examen aparte que excede los objetivos de esta investigación.

Baste decir aquí que, a pesar de los esfuerzos emprendidos al interior de la CRI por ofrecer datos y rutas de acceso comprensibles y con un lenguaje llano, las constantes reticencias por parte de los altos mandos de la ASF han hecho que el sitio web todavía presente mensajes confusos, redactados con terminología técnica propia de las actividades de fiscalización. Abundan los documentos “PDF” de varias hojas en las secciones de información básica, lo cual desaprovecha la

¹³³ Manuel Buendía. “Apuntes sobre gobierno y comunicación social”. En *Ejercicio periodístico*, op. cit., p. 141

utilidad visual de las herramientas multimedia, y hace parecer a la página como la versión digitalizada de los escritos producidos al interior de la ASF.

Previamente, al momento de describir los elementos del proceso publicístico, se habló de la importancia que tiene para el emisor la elaboración de comunicaciones efectivas en torno a las necesidades del receptor, ya sean éstas informativas, valorativas (interpretaciones de los medios acerca de los acontecimientos sociales) o de entretenimiento. Tales funciones de los mensajes mediáticos también están representadas en el esquema de Prakke reproducido al inicio de este capítulo.

A este respecto, puede deducirse que los mensajes generados en las oficinas de comunicación social cumplen con las necesidades informativas o de supervisión del ambiente, las cuales buscan “recopilar y distribuir información respecto al entorno, tanto dentro como fuera de cualquier sociedad particular. [Esto] corresponde aproximadamente a la circulación de noticias”¹³⁴. Al difundir datos acerca de sus actividades, las instituciones coadyuvan a esta continua vigilancia del ambiente.

De esta forma, la ASF cuenta con grandes áreas de oportunidad de mejora en cuanto a la producción de contenidos para los medios. A pesar de que en su trabajo cotidiano está obligada a guardar absoluta secrecía acerca de sus hallazgos hasta no presentar el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública correspondiente, puede retomar ciertos tópicos de relevancia pública para inscribirlos en la agenda mediática y así difundir sus logros, algunos de los cuales ya fueron reseñados en páginas anteriores. Después de todo, ya en el Capítulo 1 se explicó que la actualidad no sólo se relaciona con la *novedad* de los hechos, sino por el interés que éstos generan.

¹³⁴ José Carlos Lozano Rendón. *Teoría e investigación de la comunicación de masas*. México, Pearson, 1995, p. 46

En conclusión, no se trata de que, como se afirma en un artículo realizado por la institución, “las tareas de la ASF son muy técnicas y sólo una minoría cualificada las entiende plenamente”¹³⁵, sino de procesar estos datos especializados para presentarlos ante un público más amplio. Por lo demás, al interior de la ASF también se llevan a cabo auditorías al desempeño, que tienen que ver con revisiones a programas públicos, y por lo tanto su contenido no está tan ligado a la contabilidad de ingresos y egresos, sino a la operación de políticas públicas. La difusión de los resultados obtenidos en este ámbito representa una buena opción para integrarla en la comunicación social de la institución.

3.1.3 El canal: la mediación de los contenidos

Todo mensaje requiere del auxilio de un canal para su transmisión, el cual puede adoptar muchas formas, según se pudo apreciar en el primer capítulo. Una de las razones por la cual las oficinas de comunicación social centran su atención en los medios de comunicación masiva como canal de transmisión es porque éstos

proporcionan el contacto más continuo con las principales instituciones de la sociedad... Dependemos mucho de los medios de comunicación para elaborar gran parte de nuestro “entorno simbólico” (las imágenes que llevamos en la cabeza)... Los *media* forjan los elementos que tenemos en común con los demás, puesto que tendemos a compartir muchas de las mismas fuentes y la misma “cultura mediática”. Sin algún nivel de percepción compartida de la realidad, fuera cual fuera su origen, no puede haber una verdadera vida social organizada¹³⁶.

¹³⁵ Arturo González de Aragón. “Case Study: Societal Perceptions of the Superior Audit Office of Mexico” [en línea]. *International Journal for Government Auditing*, vol. 36, no. 2, Washington DC, INTOSAI, abril de 2009, p. 16. Dirección URL

<http://www.intosai.org/blueline/upload/ijgaapr09english.pdf> [consulta: 10 de agosto de 2010]

¹³⁶ Denis McQuail. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. 3ª ed. Barcelona, Paidós, 2000, p. 116

De este modo, las instituciones requieren de los medios de comunicación para dar a conocer las informaciones más relevantes respecto de su actuación, ya que sería imposible para el ciudadano promedio estar completamente enterado de las actividades de cada una de las organizaciones pertenecientes a su entorno social. Incluso, el anterior Auditor General de Canadá, Kenneth Dye, duda que los propios legisladores conozcan de primera mano las actividades de los organismos de control: “las EFS deben reconocer que, en realidad, sus informes de auditoría pueden no ser leídos por completo o a conciencia, y deben encontrar la manera de que los grupos de interés parlamentario se percaten del buen trabajo de la EFS”¹³⁷.

Sin embargo, los medios de comunicación masiva no son sólo canales técnicos de difusión, sino “organizaciones con sus propias metas e intereses... [se encuentran] institucionalizados en el sentido de los sistemas de control colectivo, y son también, precisamente, sistemas sociales complejos”¹³⁸. De acuerdo con sus propios objetivos, los medios seleccionan y distribuyen los temas y acontecimientos, y definen su presentación al público. Esto, por supuesto, no lo hacen de manera unilateral, sino dentro de un proceso de interacción con otros sistemas sociales.

De acuerdo con las teorías explicadas al inicio de esta investigación, no puede decirse que los medios influyan por sí mismos en toda la complejidad de comunicaciones y relaciones sociales, sino que se encuentran interrelacionados con el contexto social y cultural en el que se inscriben. “A través de relaciones permanentes de intercambios, expectativas y orientaciones recíprocas, normas y roles, se configura finalmente... un bien estructurado sistema de interacción y

¹³⁷ Kenneth Dye, *op. cit.*, p. 8

¹³⁸ Otfried Jarren. “Massenmedien als Intermediäre” [en línea]. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, núm. 56, vols. 3-4, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008, p. 337. Dirección URL http://www.m-und-k.nomos.de/fileadmin/muk/doc/Aufsatz_Muk_08_3-4.pdf [consulta: 15 de mayo de 2010]

acción... una red de relaciones”¹³⁹ entre los actores involucrados. Sobre la base de estos postulados, entonces, puede representarse así la mediación de los mensajes emitidos por la ASF¹⁴⁰:



Ahora bien, la interacción entre la ASF y los medios de comunicación representada en este modelo es, en la práctica, muy reducida. Además, la mayoría de la atención se centra en la prensa escrita. En el apartado precedente se mencionó ya que es común que los funcionarios de la CRI contacten a jefes de redacción para otorgarles información privilegiada que éstos publican como “trascendidos”, además de pagar por inserciones que aparecen en periódicos de circulación nacional.

La presencia de mensajes producidos al interior de la ASF en medios audiovisuales es prácticamente nula, y la cobertura de sus actividades se realiza

¹³⁹ Jens Tenscher. *Professionalisierung der Politikvermittlung?* [en línea]. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, p. 52. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=Lzk5Zt2IHmoC&printsec=frontcover&dq=professionalisierung+der+politikvermittlung&hl=es&ei=JXd1TJO8KcSBIaf_7oXIBQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCkQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 22 de agosto de 2010]

¹⁴⁰ *Apud* Jens Tenscher, *op. cit.*, p. 52

primordialmente en el Canal del Congreso. Algunos medios privados transmiten notas informativas sobre foros o mesas de debate en los que participa el Auditor Superior, pero no se ejecuta por parte de la CRI un manejo periodístico de la información producida en dichas reuniones. Si acaso, se reparte entre los periodistas asistentes el discurso íntegro pronunciado por el Auditor. De esta forma, son los medios quienes seleccionan y jerarquizan la información que consideran relevante, y de esta forma han llegado a aparecer notas informativas impresas en contra de la institución o de su titular, promovidas por otros actores.

Ya se ha comentado también acerca de la falta de convocatorias a conferencias de prensa. Éstas son una herramienta útil a las fuentes institucionales, ya que a través de un llamado, los medios acuden para tomar nota de lo que se quiere difundir. “Tiene pues dos partes: La información de la fuente, que es a menudo una declaración oral sobre algún acontecimiento que le atañe inmediatamente y la absolución de cuestiones planteadas por los reporteros, sobre el mismo tópico u otros tópicos”¹⁴¹. La entidad que promueve una conferencia de prensa puede decidir a qué medios invitar, así como los temas a tratar.

En este sentido, la presencia de reporteros en las instalaciones de la ASF se da, generalmente, en el aniversario de la institución, cuando se presentan también los trabajos ganadores del Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. No obstante, ya sea en dicha ceremonia o en otras reuniones en las que esté presente el Auditor Superior, rara vez se realizan rondas de preguntas, y se favorece más bien la llamada “entrevista banquetera”. En ella, los reporteros buscan obtener declaraciones de manera “informal”, fuera del recinto en donde se llevaba a cabo la sesión en cuestión.

En otras ocasiones, el Auditor Superior ha accedido a entrevistarse con periodistas de renombre en emisiones radiofónicas o televisivas. Sin embargo, no

¹⁴¹ Raúl Rivadeneira Prada, *op. cit.*, p. 89

siempre se conceden entrevistas cuando los medios las solicitan, y mucho menos cuando existe una coyuntura política en la cual se considera “riesgosa” la sobreexposición de la imagen del Auditor, aunque sea justo en estas circunstancias cuando los medios muestran más interés por obtener declaraciones de los actores políticos.

De esta manera, cuando han proliferado las notas en contra de la institución o de su titular, se han producido respuestas a través de las inserciones pagadas, respuestas a jefes de prensa, o emisión de “boletines” como los presentados previamente en este capítulo. Por lo tanto, la ASF ha generado una publicidad no con propósitos de difusión, sino en respuesta a las descalificaciones de sus adversarios políticos. Esto implica una enorme desventaja en relación con los receptores: la de quedar “perdido” en el torrente de información existente. Ninguna institución es la única fuente de los medios, ni el único tópico a tratar en su agenda:

Los actores políticos dependen marcadamente de la intermediación de los medios de comunicación. Debido al aumento general de las informaciones y la creciente selección de esta oferta por parte de los medios y del público, es cada vez más difícil para los actores individuales ganar audiencias, pues *los temas compiten altamente entre ellos y la atención del público es limitada*. [...] En consecuencia, deben ser o parecer más interesantes, importantes, competentes y creíbles que sus competidores, que por cierto provienen también de otros sistemas sociales. Por lo tanto, deben ofrecer temas continuamente, así como cooperar con los periodistas de forma sistemática¹⁴².

¹⁴² Otfried Jarren y Patrick Donges. *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft* [en línea]. 2ª ed. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 223. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=LTc0esdfhcsC&printsec=frontcover&dq=politische+kommunikation+in+der+mediengesellschaft&hl=es&ei=sXN1TLX1OcOblge3l63PAg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 13 de agosto de 2010]

Dado que los fines de la presente investigación se centran en la exposición de los elementos publicísticos de la ASF desde su posición como emisora de mensajes, se considera suficiente esta descripción de la institución en su relación con los medios, puesto que han quedado ya evidenciadas las fallas existentes en dicha interacción. Son necesarios estudios más exhaustivos que consideren a cada medio por separado para elaborar un plan completo de comunicación social.

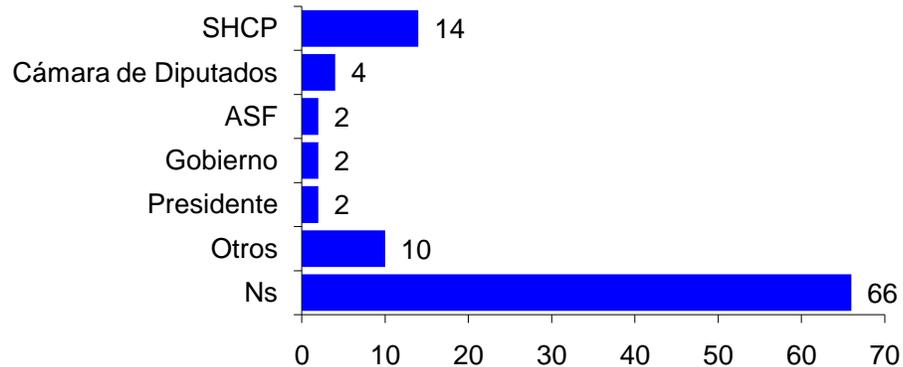
3.1.4 La ciudadanía como receptor

Todo comunicador que busque ser exitoso en la entrega y posterior interpretación de sus mensajes requiere conocer las necesidades de sus receptores. Cuando se habló de las oficinas de comunicación social, se dijo que su objetivo era “informar a la ciudadanía”. Sin embargo, esta categoría es demasiado amplia y posee un sinnúmero de variables en su interior, a partir de las cuales una institución como la ASF debe reconocer y seleccionar a sus “públicos meta”, de acuerdo con sus objetivos publicísticos. Estos públicos elegirán los mensajes que consideren relevantes dentro de una inmensa oferta comunicativa, por lo que el emisor requiere satisfacer sus necesidades informativas.

A continuación se presentarán los resultados de una encuesta que el CEOP llevó a cabo entre el 28 de septiembre y el 16 de octubre de 2007 para medir el conocimiento que tiene la ciudadanía de la ASF. Este centro de estudios aplicó 1000 cuestionarios a mexicanos de 18 años y más a partir de una selección de 100 secciones electorales. De cada sección se eligieron 10 viviendas, y en cada vivienda a una persona. De ahí que la representatividad de la encuesta sea nacional¹⁴³.

¹⁴³ Centro de Estudios de Opinión Pública. *Investigación acerca de la Actuación y Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Ciudadanos* [presentación de Power Point]. México, FCPyS-UNAM, 2008

Ante la pregunta a los ciudadanos acerca de los **organismos públicos encargados de las tareas de fiscalización de los recursos públicos a nivel nacional**, se obtuvieron las siguientes respuestas:



Fuente: CEOP¹⁴⁴

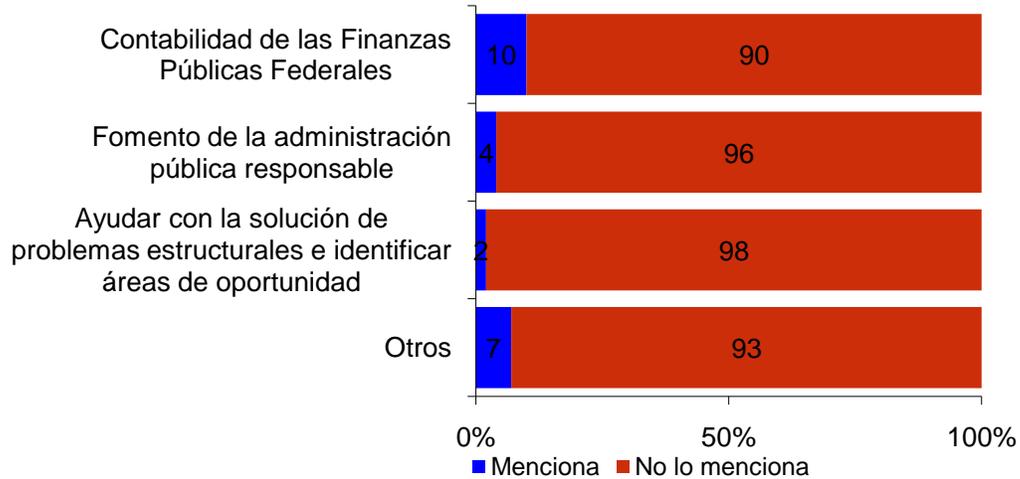
Esto quiere decir que el 66% de los ciudadanos encuestados no sabe quién audita los recursos públicos, mientras que el 14% piensa que lo hace la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sólo el 2% mencionó a la ASF. Estos resultados contrastan con otro estudio, también conducido por el CEOP entre el 7 de septiembre y el 13 de diciembre de 2007, en el cual se midió la percepción sobre la ASF por parte de los representantes de “52 Entes auditados, 15 Órganos Internos de Control, 32 Auditorías Estatales, 32 medios de Comunicación, 1 Cámara Empresarial, 2 ONG’s, 97 Diputados y 24 Senadores”¹⁴⁵. En dicha prueba, el 100% de los entrevistados dijo conocer a la ASF.

Cuando se les pregunta a los ciudadanos acerca de los **objetivos de la ASF**, más del 90% refleja un desconocimiento total de las funciones de la institución. Las tareas relativas a la revisión de los ingresos federales son las más conocidas, lo cual coincide con las respuestas de los especialistas, quienes consideraron en un

¹⁴⁴ *Idem*

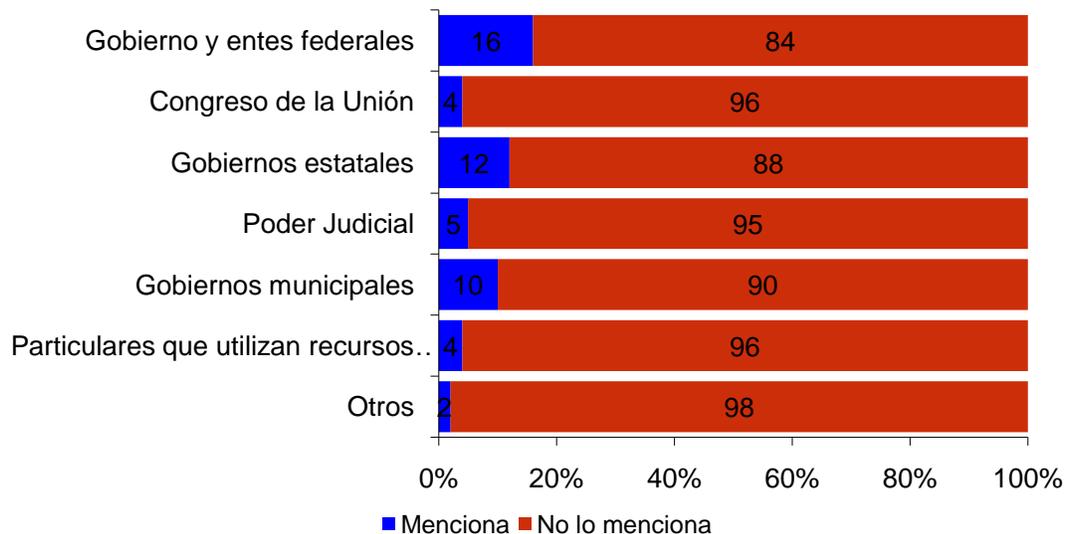
¹⁴⁵ Centro de Estudios de Opinión Pública. *Investigación acerca de la Actuación y Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Segmento Especializado* [presentación de Power Point]. México, FCPyS-UNAM, 2008

77% que ésta es la actividad más importante de la ASF. Las respuestas de los ciudadanos se observan como sigue:



Fuente: CEOP¹⁴⁶

En este orden de ideas, los ciudadanos demostraron un amplio desconocimiento sobre las **dependencias que audita la ASF**, aunque se mencionó al Poder Ejecutivo (federal, estatal y municipal) como el principal ente fiscalizado (fuente: CEOP):¹⁴⁷

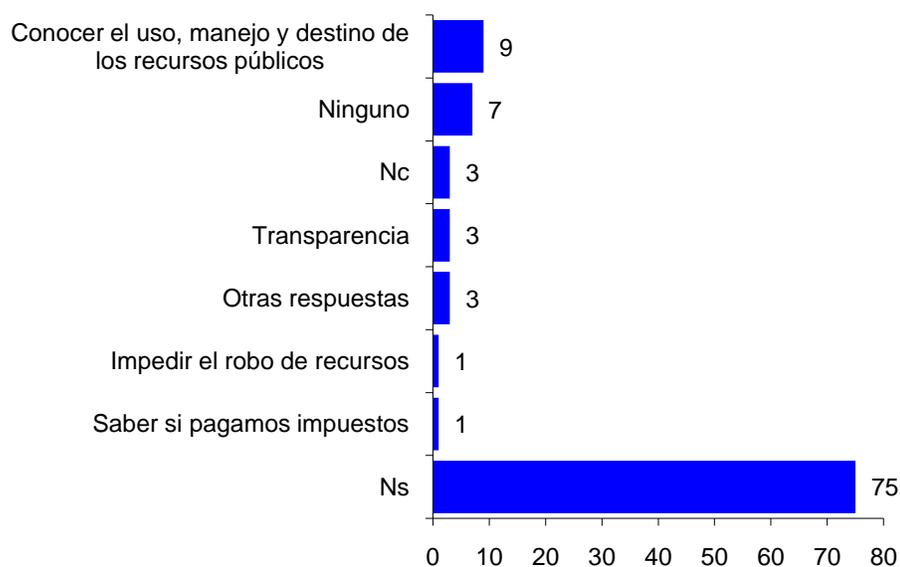


¹⁴⁶ Centro de Estudios de Opinión Pública. *Investigación acerca de la Actuación y Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Ciudadanos, op. cit.*

¹⁴⁷ *Idem*

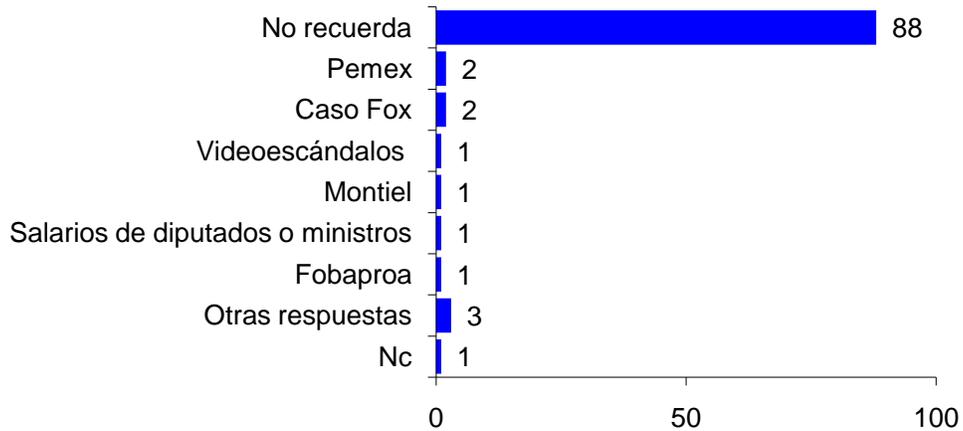
La investigación a la que se hace referencia incluye muchas otras preguntas acerca de la credibilidad y la confianza de la ciudadanía en la ASF, sobre su imparcialidad e independencia, y su cumplimiento con las responsabilidades a su cargo. Sin embargo, la constante en las respuestas de la ciudadanía es un desconocimiento de cerca del 50% en estos aspectos. Para los efectos del presente trabajo, se considera relevante mostrar tan sólo la ignorancia generalizada acerca de la propia institución, sus actividades y objetivos, cuya consecuencia es la incapacidad de la población para juzgar su actuación.

Quizá una de las gráficas más representativas acerca de la poca atención que recibe la ASF por parte de los ciudadanos es la que detalla su percepción en cuanto a los **beneficios que obtienen por el trabajo de la ASF**. Mientras que un 62% de los especialistas encuestados reconoce la rendición de cuentas como principal beneficio de la ASF, tres cuartas partes de los ciudadanos no identificaron beneficio alguno. “Casi el 10% menciona que ese beneficio se refiere a conocer el uso y destino de los recursos públicos y sólo un 1% relaciona el trabajo de la ASF con el combate a la corrupción” (fuente: CEOP):¹⁴⁸



¹⁴⁸ *Idem*

Del mismo modo, se cuestionó a los ciudadanos sobre **algún caso señalado por la ASF en el cual se hayan descubierto irregularidades administrativas**; un 88% no recordó ninguno:

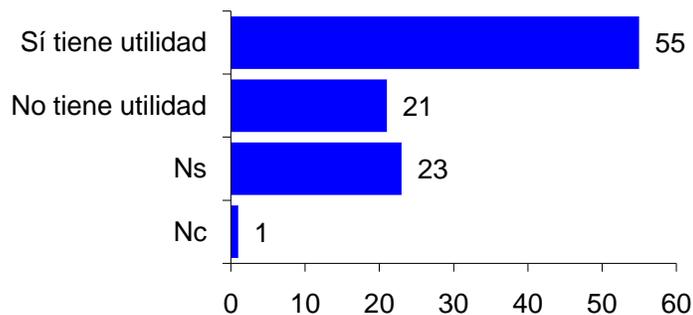


Fuente: CEOP¹⁴⁹

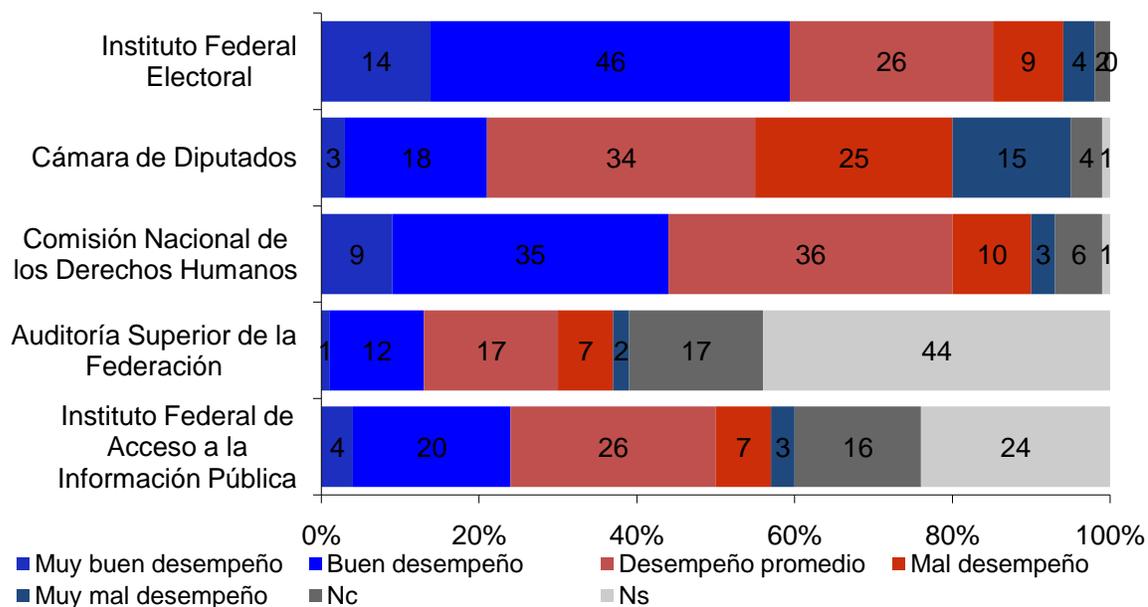
No obstante, cabe resaltar que, cuando se comunica a los ciudadanos sobre la utilidad de las irregularidades hechas públicas por la ASF, la mayoría cree entonces que el organismo sí tiene utilidad. De la pregunta **“La Auditoría Superior de la Federación ha señalado irregularidades como el llamado Pemexgate, los altos sueldos de los jueces de la Suprema Corte de Justicia, el rescate bancario, las grandes devoluciones de impuestos a empresas por parte del SAT y otros casos. ¿Para usted tiene o no tiene alguna utilidad conocer estos casos de irregularidades en las distintas instancias de gobierno?”**¹⁵⁰, resultó:

¹⁴⁹ *Idem*

¹⁵⁰ *Idem*



Como puede apreciarse, la ASF como emisora se enfrenta a una ciudadanía que no la reconoce como actor político, ni mucho menos como fuente de información, puesto que son muy pocas las personas que recuerdan algún señalamiento por parte de la ASF a otras instancias públicas. En un modelo ideal de democracia, los ciudadanos habrían de estar enterados de las actividades de las entidades gubernamentales y ejercer así su derecho a la información. Aunque la realidad mexicana es otra, el estudio del CEOP muestra que los ciudadanos sí están enterados de las **actividades de otros organismos políticos**, e incluso pueden juzgar su desempeño, como puede apreciarse a continuación¹⁵¹:



¹⁵¹ *Idem*

En esta gráfica se aprecia que, entre las opciones proporcionadas, la ASF es la institución con un menor conocimiento por parte de la población, incluso por debajo del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI, hoy Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos), organismo creado en la última década, al igual que la ASF. Si bien no puede afirmarse que la presencia mediática erradique este atraso en la percepción ciudadana, sí es una manera de captar la atención de algunos sectores de la población. Los propios encuestados sugirieron en un 40% que, **para una mayor difusión del trabajo de la ASF**, se haga uso de los medios de comunicación:



Fuente: CEOP¹⁵²

Los anteriores datos del CEOP han sido retomados aquí con fines ilustrativos acerca de la situación en que se encuentran los receptores en relación con los procesos publicísticos de la ASF. En un futuro, la institución debe elegir a los sectores de la población que le parezcan convenientes para difundir sus actividades, y a partir de dicha selección, realizar mayores estudios de audiencias para obtener el impacto deseado. El “sector especializado”, encuestado también por el CEOP, no representa un público de la ASF, pues está conformado en gran medida por personas u organismos que trabajan directamente con ella, y que

¹⁵² *Idem*

evalúan su trabajo a partir de las interacciones surgidas entre ellos como sistemas sociales.

Mención especial merecen los medios de comunicación, involucrados también en el análisis publicístico que atañe a esta descripción. En las conclusiones obtenidas por el CEOP, “llama la atención el conocimiento que los medios de comunicación tienen de algunos aspectos de la ASF tales como a qué poder pertenece, cuándo rinde su informe, ante qué comisión legislativa lo hace y el nombre del auditor. En algunos casos su conocimiento supera el de otras instancias, como la Cámara de Diputados, que deberían estar más enteradas”¹⁵³. La ASF, en consecuencia, puede aprovechar esta “vigilancia” o “alerta” mediática para difundir sus mensajes.

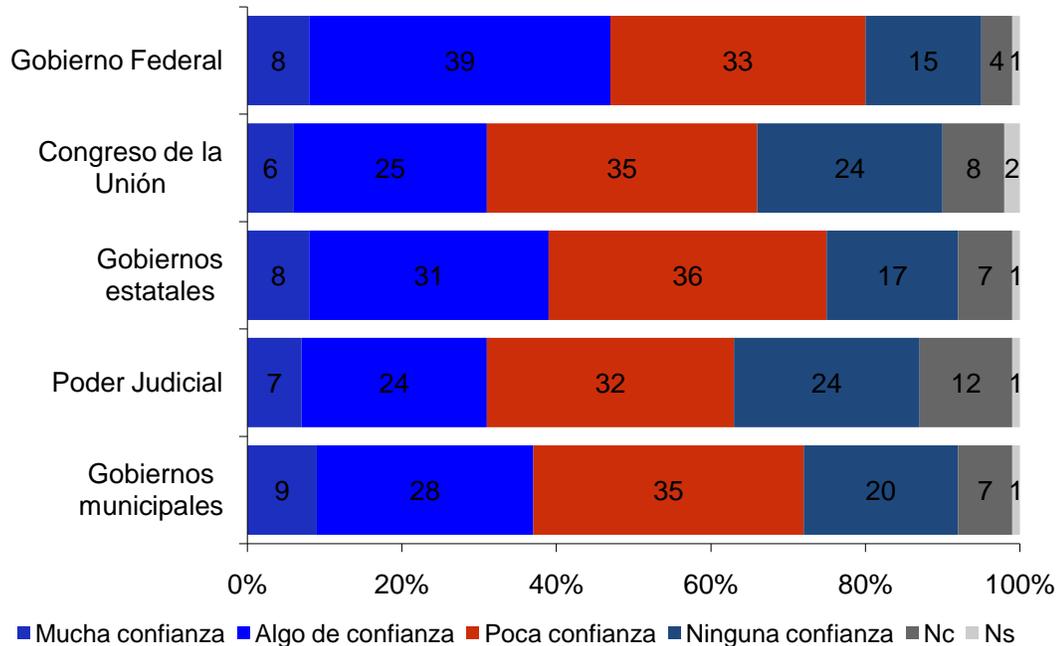
3.1.5 Sistema sociocultural

Examinar las variables que intervienen en todo el sistema social y cultural al que pertenecen la ASF, los medios de comunicación, los receptores, y un sinnúmero de actores políticos y sociales es una tarea que excede los límites de cualquier investigación y requiere de una rigurosa delimitación de tópicos y objetivos. En concordancia con el enfoque en el papel de la ASF como emisora, a lo largo del segundo capítulo se ofreció una descripción completa del marco jurídico que da forma a esta entidad y define su relación con otras instituciones del sistema político mexicano.

Para complementar este panorama legal y contrastarlo con las evidencias empíricas disponibles, se ofrecerán a continuación otros resultados obtenidos por el CEOP en los estudios reseñados previamente, en especial aquéllos sobre la valoración ciudadana de temas como la transparencia y rendición de cuentas, junto con la evaluación de los sectores especializados de la presencia de la ASF como organismo superior de vigilancia y control.

¹⁵³ Centro de Estudios de Opinión Pública. *Investigación acerca de la Actuación y Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Segmento Especializado*, op. cit.

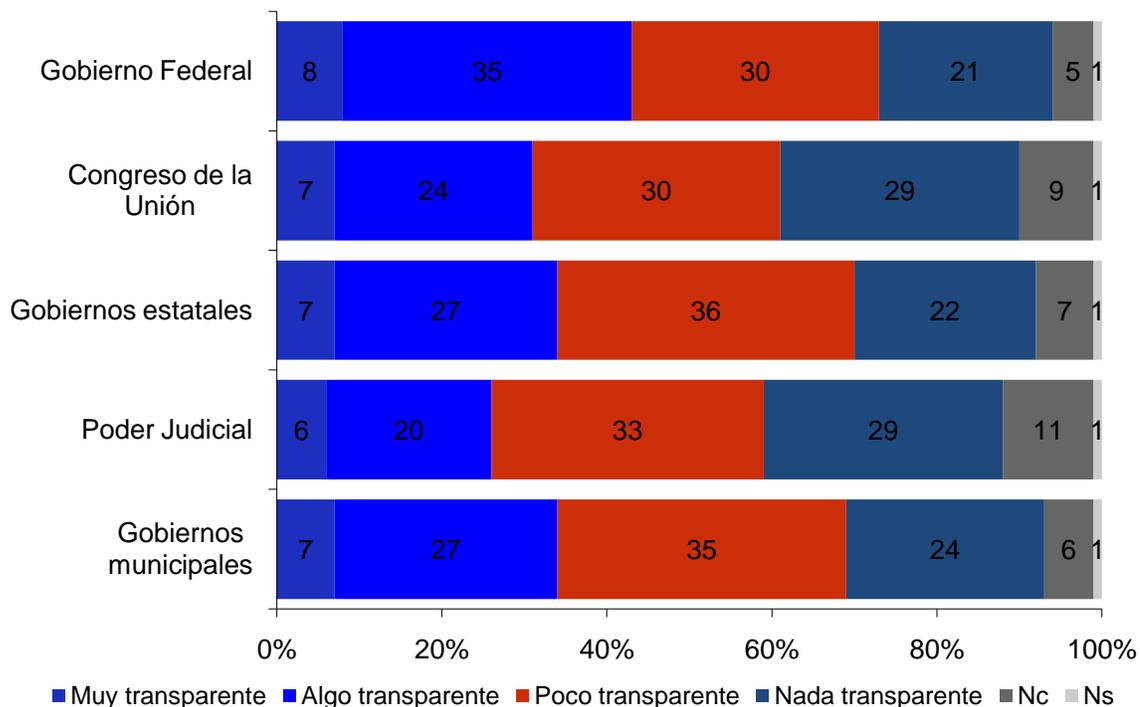
El CEOP preguntó a los ciudadanos acerca de su **nivel de confianza en la aplicación de los recursos públicos** por parte de los tres Poderes de la Unión. El Poder Ejecutivo, en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) obtuvo la mejor calificación:



Fuente: CEOP¹⁵⁴

Como puede apreciarse, la mayoría de la población tiene algún nivel de confianza en las autoridades que manejan los recursos públicos, y los niveles de total desaprobación no rebasan la tercera parte de los encuestados. Sin embargo, son también pocos los ciudadanos que confían plenamente en las autoridades. Resultados similares se obtuvieron cuando se preguntó acerca de la **transparencia de la rendición de cuentas de parte de los distintos Poderes de la Unión:**

¹⁵⁴ Centro de Estudios de Opinión Pública. *Investigación acerca de la Actuación y Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Ciudadanos, op. cit.*



Fuente: CEOP¹⁵⁵

Nuevamente, la gráfica demuestra que, si bien no existe un descontento absoluto por parte de la población con respecto de las diferentes instancias de gobierno, tampoco existen altos niveles de confianza acerca del uso de recursos públicos y la transparencia en cuanto a su aplicación. Es de este modo que más de la mitad de las personas encuestadas **consideraron importante la transparencia** en la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas. Esta valoración aumenta de acuerdo con el **grado de escolaridad**:

¹⁵⁵ *Idem*

VALORACIÓN							
ESCOLARIDAD	Mucho	Algo	Poco	Nada	No sabe	No conoce	Total
Hasta primaria	44.0	21.1	20.4	5.0	8.2	1.3	100%
Secundaria	54.3	27.1	11.3	3.8	3.4	0.0	100%
Bachillerato	58.6	25.6	10.9	2.6	1.9	0.4	100%
Profesional / Posgrado	74.5	10.9	10.0	3.6	0.9	0.0	100%
Sin estudios	20.0	10.0	30.0	10.0	30.0	0.0	100%
No contestó	60.0	20.0	0.0	0.0	0.0	20.	100%
Total	54.1	22.8	14.1	3.9	4.5	0.6	100%

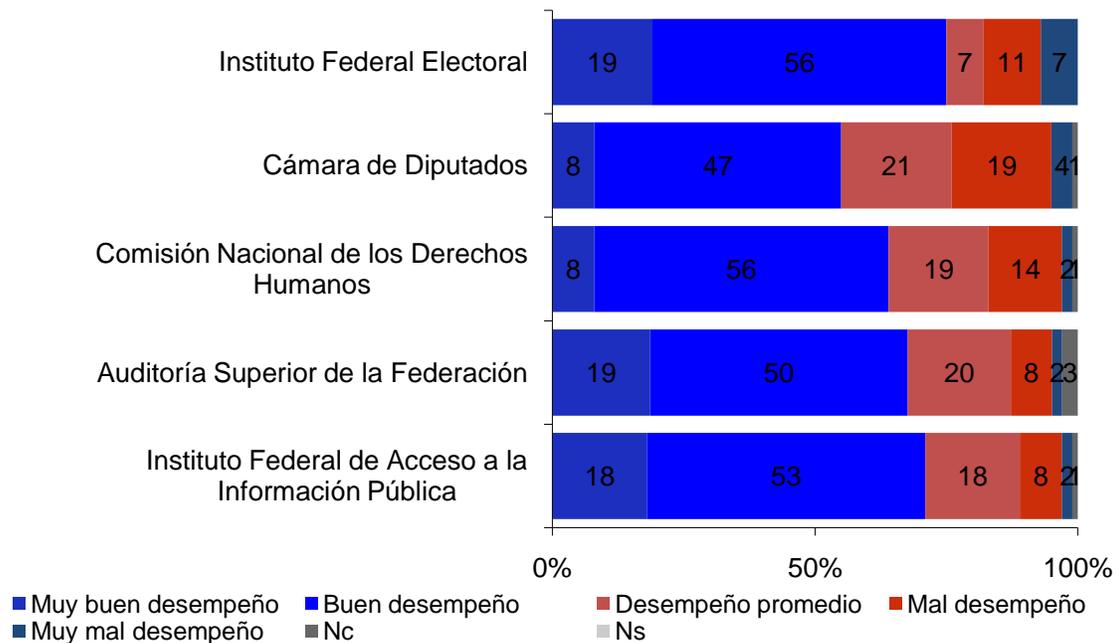
Fuente: CEOP¹⁵⁶

Estos datos indican que, si bien una enorme mayoría de la población no conoce a la entidad encargada de vigilar el buen uso de los recursos públicos, sí existen sectores interesados en los temas que atañen a las tareas dicho organismo. Además, sobre la base de los bajos niveles de credibilidad hacia el gobierno en cuanto a la aplicación de recursos y transparencia en su actuación, puede deducirse que la ASF se mueve en un contexto favorable en cuanto a su papel fiscalizador.

Otros indicadores del sistema social en el que está inscrita la ASF son los entes que audita, los órganos internos de control de las instancias públicas, las auditorías estatales y los miembros del Congreso, entre otros. Todas estas organizaciones interactúan de alguna manera con la ASF, y en tal medida pueden favorecer o entorpecer su trabajo, de acuerdo con la percepción que tengan de

¹⁵⁶ *Idem*

ella y de las labores que realiza. En el estudio acerca de los sectores especializados, el CEOP encontró que la mayoría de los encuestados aprecian **el desempeño de la ASF con respecto a otras instituciones:**



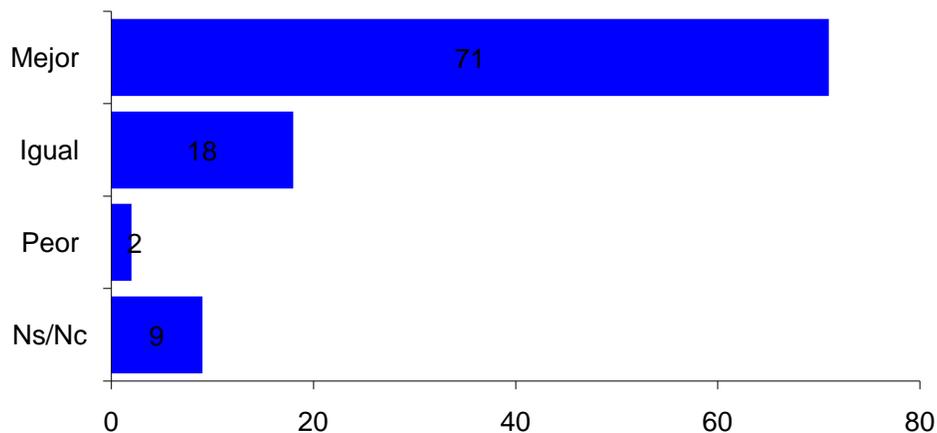
Fuente: CEOP¹⁵⁷

Como se observa, estas respuestas contrastan con las opiniones dadas por los ciudadanos, quienes sólo calificaban con un “buen desempeño” del 35 y 46% a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Instituto Federal Electoral, respectivamente. En contraste, para los sectores especializados consultados por el CEOP (muchos de los cuales forman parte de los organismos públicos) sólo la Cámara de Diputados está por debajo del 50% en este rubro, además de que cuenta también con la mayor desaprobación de los encuestados (23%). Las malas percepciones sobre el desempeño de las demás organizaciones, en cambio, no llegan al 20% de los encuestados.

¹⁵⁷ Centro de Estudios de Opinión Pública. *Investigación acerca de la Actuación y Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Segmento Especializado, op. cit.*

De la misma forma, los especialistas consultados fueron capaces de identificar varios beneficios que, según sus puntos de vista, la ASF aporta no sólo a los ciudadanos, sino también a las instancias auditadas y a la Cámara de Diputados. Para el 62% de ellos, la mayor contribución de la ASF a la ciudadanía es la transparencia, aunque todavía un 18% piensa que la población no obtiene ninguna utilidad de los trabajos de fiscalización superior. En cuanto a las ventajas generadas por la entidad hacia los organismos auditados, un 42% opina que tienen que ver con la creación de mecanismos para una mejor planeación, y un 22% cree que les ayuda a tener seguridad sobre su gestión¹⁵⁸.

Por su parte, “la Cámara de Diputados, de acuerdo con el 60% de los entrevistados, se informa acerca de la aplicación de los recursos públicos y cumple con su papel de fiscalización, a través de la labor que realiza la ASF”¹⁵⁹. Sobre la base de estas apreciaciones, los encuestados calificaron el **desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda:**



Fuente: CEOP¹⁶⁰

¹⁵⁸ *Idem*

¹⁵⁹ *Idem*

¹⁶⁰ *Idem*

En un marco contextual como el descrito a partir de los datos ofrecidos por el CEOP, la ASF parece tener elementos a su favor para comenzar a trazar una política de comunicación social más completa. A final de cuentas, no existe ningún impedimento legal para que lo haga. Por supuesto, existen muchas otras variables que conforman y afectan al sistema social, por lo que deben ser escudriñadas en su momento, de acuerdo con los objetivos que se fijen en cuanto al monitoreo del entorno.

3.1.6 Otros elementos del proceso publicístico

Aunados a los componentes del modelo publicístico propuesto por Henk Prakke ya referidos, en el Capítulo 1 se mencionaron también la dimensión temporal, el sistema de signos, los efectos de la comunicación y los motivos de la misma como objetos de estudio. No obstante, se adelantó que algunos de éstos no cuentan con herramientas metodológicas para su análisis. Tal es el caso, por ejemplo, de la dimensión temporal. Es claro que se estudia la publicidad de la ASF en el periodo actual, pero resulta complicado examinar este último desde perspectivas científicas, además de que no es indispensable para las metas de este trabajo.

Para profundizar acerca del sistema de signos utilizado se requiere de una aproximación semiótica, y por lo tanto de teorías y modelos distintos a los adoptados para los fines de la presente investigación. Lo mismo puede decirse del análisis de efectos, el cual conlleva a la necesidad de un riguroso trabajo de campo que excede los límites geográficos y temporales de este escrito. Además, son pocos los efectos identificables en la situación publicística descrita en este capítulo, pues la ASF emite muy pocos mensajes hacia el exterior, mientras que sus receptores potenciales la desconocen casi por completo.

Finalmente, los mismos criterios pueden utilizarse para descartar la exploración de los motivos o intenciones de la comunicación: la obtención de la evidencia que

permita realizar una descripción válida al respecto implica la puesta en práctica de procesos y técnicas distintos a los empleados hasta este momento. Asimismo, la poca presencia mediática de la ASF complica el reconocimiento de sus objetivos con los receptores.

No obstante, existen varias razones por las cuales una institución pública puede emplear los mecanismos de comunicación social a su alcance. Algunas de ellas han sido esbozadas en las páginas anteriores. A continuación se ampliarán sus principios teóricos, de manera que las conclusiones que se obtengan puedan retomarse para justificar la publicística que la ASF requiere desarrollar.

3.2 Fundamentos del uso de la publicidad

En su página web, la ASF justifica su escasa presencia mediática bajo el argumento de que “la ASF, como órgano técnico, procura que el contenido de su actividad no sea tergiversado dentro del contexto de pugnas político-partidistas. El objetivo principal de nuestra presencia en los medios es esencialmente informar a la ciudadanía sobre la actuación y el desempeño de los servidores públicos”¹⁶¹. De esta manera, la instancia apuesta porque sean los resultados de sus actividades los que le den “posicionamiento” entre la población.

Dicha afirmación puede ser seriamente cuestionada sobre la base de las evidencias presentadas con anterioridad. Si bien los logros de la ASF mencionados en el Capítulo 2 parecen estar respaldados por una buena percepción por parte de los organismos que interactúan con ella, los ciudadanos en general no tienen información alguna sobre sus funciones, o bien, no han mostrado interés en la misma. Además, como también pudo observarse en el

¹⁶¹ Auditoría Superior de la Federación. *Preguntas frecuentes* [en línea]. México, ASF, s. f. Dirección URL <http://www.asf.gob.mx/> [consulta: 11 de agosto de 2010]

análisis previo, la presencia en los medios de la ASF responde más a cuestiones técnicas que a la difusión de sus actividades, en contradicción con la cita anterior.

En suma, ¿es relevante o no para la ASF contar con una política de comunicación social que le permita una mayor difusión en los medios y, probablemente, un mayor impacto en la población interesada en los temas de transparencia? De acuerdo con el CEOP, “sólo en la medida en que la ciudadanía valore la importancia de la transparencia se podrá avanzar en estos rubros”¹⁶². Entonces, ¿qué relación hay entre la difusión de información y el desempeño público de una organización? Esta investigación apunta a que la comunicación social es una herramienta necesaria en la vida pública de las organizaciones. En las páginas siguientes se presentarán argumentos que sustenten este punto de vista.

3.2.1 Un repaso a los orígenes de la ASF

Cuando se habló de las causas que impulsaron la creación de la ASF y la derogación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), se utilizó una cita de la *Visión Institucional* de la propia institución fiscalizadora. En ella se detallaban las limitaciones a la labor de la CMH, a saber:

las restricciones impuestas a sus facultades para la revisión de la Cuenta Pública; la extemporaneidad de la emisión de resultados de su revisión; el que no contara con una garantía legal plena en su autonomía de gestión; lo confuso de su propia denominación; y, el *poco conocimiento que la población del país tenía de su carácter y atribuciones*¹⁶³ [las cursivas no son del original].

De la misma forma, y a partir de la misma fuente, se reseñaron las conclusiones de un estudio llevado a cabo por legisladores, en el cual se habían analizado las

¹⁶² Centro de Estudios de Opinión Pública. *Investigación acerca de la Actuación y Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Segmento Especializado*, op. cit.

¹⁶³ Auditoría Superior de la Federación. *Visión Institucional*. México, ASF, 2006, p. 11

características en común de las Entidades de Fiscalizadoras Superiores (EFS) alrededor del mundo. Algunas de estas particularidades eran:

- *Son órganos ampliamente conocidos por la población y con fuerte peso moral;*
- Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones;
- Mantienen total independencia respecto al Poder Ejecutivo [...]
- Sus autoridades son designadas con intervención de los poderes restantes, principalmente del Poder Legislativo; se cuida rigurosamente el perfil y el carácter imparcial de los integrantes del órgano a los que se concede inamovilidad, salvo por faltas graves previstas en la ley¹⁶⁴ [las cursivas no son del original].

Por último, se hizo mención a la misión que tiene la ASF, la cual es:

*Informar veraz y oportunamente a la Honorable Cámara de Diputados y a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos y del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos; y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que tienen el privilegio de servir*¹⁶⁵ [las cursivas no son del original].

En todos los extractos anteriores se resaltó con las cursivas aquellas declaraciones que, desde las raíces de su existencia, relacionan a la ASF con la sociedad y la población. En primer lugar, al hablar de las desventajas en el desempeño de la CMH, se destacó la falta de información por parte de la población acerca de su carácter y atribuciones. Más tarde, al relatar el estudio internacional conducido por los legisladores, se enfatizó el punto que indica que

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 13

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 17

las EFS alrededor del mundo son instancias ampliamente conocidas por la población.

A partir de estas reflexiones iniciales, la ASF se consolidó con una misión que la obliga a informar a la sociedad sobre sus hallazgos en la revisión de la Cuenta Pública. Por ello, en sus objetivos y sus líneas estratégicas de actuación también se aprecia la presencia de la población. Así, para remontar las deficiencias de su antecesora, la ASF ha buscado promover y afianzar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en la sociedad a través de los Certámenes Nacionales de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, tal y como se detalló en el segundo capítulo. Su vasta producción editorial también responde a este propósito.

Sin embargo, desde el momento en que se describieron estas actividades de “promoción”, se hizo notar que éstas corresponden más a una difusión con fines técnicos y académicos que a una comunicación social *para la ciudadanía*. Los resultados de la encuesta acerca de la percepción de la ASF por parte de la sociedad ratificaron tal aseveración. En la práctica, el ciudadano promedio *todavía* no conoce las labores de fiscalización realizadas en el país, y sólo la población más escolarizada se interesa por el tema de la transparencia. Tras una lectura estricta de la *Visión Institucional*, lo anterior representa un atraso en los logros de la ASF, al menos en el tema de reconocimiento social.

En este sentido, vale la pena saber porqué es tan importante para una institución pública como la ASF, al menos en sus preceptos básicos, contar con el reconocimiento de la sociedad a la que pertenece. Para ello, se requieren conocer los orígenes de la entidad no ya en el aparato constitucional, sino en los principios del sistema político. Así pues, se tiene que los mecanismos de control gubernamental se originan de la obligación ciudadana a contribuir, mediante el

pago de impuestos, a los gastos del Estado. A su vez, dicha obligación dota a los ciudadanos del derecho a vigilar el buen uso de los recursos públicos:

En la actualidad, el verdadero sustento de la democracia lo constituye la confianza de la sociedad en las acciones de gobierno, requiriéndose para ello la construcción de adecuados sistemas de rendición de cuentas que hagan viable las funciones de control interno que se efectúan al interior de las instituciones, así como las de control externo que se realizan a través de la fiscalización superior¹⁶⁶.

En otras palabras, el control interno es aquel que se efectúa dentro de las estructuras gubernamentales, aunque por áreas independientes a ellas. Tal es el caso de los órganos internos de control de las dependencias públicas y, a nivel federal, de la Secretaría de la Función Pública. Estos organismos se encargan de vigilar la gestión gubernamental antes, durante y después de la misma.

El control externo, en cambio, es totalmente autónomo de las entidades que fiscalizan y, como ya se ha explicado, se realiza de manera posterior a la gestión financiera. En los estados, los congresos cuentan también con un órgano técnico que los apoya en las tareas de revisión y control. La ASF es, por su parte, la máxima autoridad en el país a cargo de estas labores. Ambos controles, entonces, “son complementarios entre sí, de manera que un eficiente control interno facilita las tareas del control externo”¹⁶⁷.

3.2.2 La comunicación pública como fuente de legitimación

La transparencia y la rendición de cuentas son relevantes, en teoría, para todo ciudadano, puesto que es su derecho vigilar los recursos públicos que parten de

¹⁶⁶ Arturo González de Aragón. “Transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior; riesgos y oportunidades de la gestión pública”. Conferencia magistral presentada en el *XXII Encuentro Nacional de Auditores Internos*. México, Instituto Nacional de Auditores Internos, lunes 8 de octubre de 2007

¹⁶⁷ *Idem*

sus contribuciones al Estado. Queda por saber cómo es que la presencia mediática de cuestiones públicas, como las tratadas en este caso, favorece la integración de los elementos del sistema social o, por el contrario, entorpece la actuación de las instituciones al sumergirlas en “pugnas político-partidistas”, como se afirma desde la ASF.

Al hablar de elementos democráticos como los mecanismos de control, es necesario retomar también el concepto de “publicidad” o “espacio público”. Gracias a la publicidad, y a partir de ella, es que se lleva a cabo la deliberación que permite la existencia de sociedades democráticas y republicanas. De ahí que se afirme que “la comunicación social es, por definición, un elemento indispensable para la gestión democrática de las comunidades humanas... La *información* es una de las acciones básicas que pone en marcha los mecanismos totales de la comunicación social”¹⁶⁸. En otras palabras, las sociedades democráticas requieren de la comunicación en el espacio público para poder existir.

En consecuencia, la ASF

está obligada a comunicar su trabajo de tal forma que cumpla con el derecho a la información [de los ciudadanos]. Al mismo tiempo, en la población debe surgir una imagen positiva del trabajo... [de la ASF]. La finalidad de estos esmeros es encontrar el apoyo de la población, necesario para las actividades cotidianas, y con esto, conservar la legitimidad¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Manuel Buendía. “Periodismo político”. En *Ejercicio periodístico, op. cit.*, p. 17

¹⁶⁹ Sandra Busch-Janser y Miriam Melanie Köhler. “Staatliche Öffentlichkeitsarbeit – eine Gratwanderung”. En Miriam Melanie Köhler y Christian H. Schuster (eds.). *Handbuch Regierungs-PR* [en línea]. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, p. 170. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=h7Y7ws3iB7AC&printsec=frontcover&dq=handbuch+regierungs-pr&hl=es&ei=FZp4TOKaJMT38AaN0cT0Bg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 26 de agosto de 2010]

De este modo, si es una condición esencial de la democracia que los ciudadanos confíen en sus gobiernos y conozcan el destino de los recursos públicos, es entonces también necesario no sólo que estén enterados de la labor de la ASF, sino que la legitimen a través de su aprobación. Ahora bien, “la legitimidad en la sociedad abierta y moderna requiere de una constante renovación, a través de la comunicación, de las razones de su validez. Por ello, la comunicación... es una condición *sine qua non* de la legitimidad”¹⁷⁰.

En este punto, es claro ya que la democracia requiere de la comunicación constante entre ciudadanos e instituciones. Esto también es aplicable a la ASF en tanto elemento del sistema social democrático. Los medios de comunicación masiva, si bien no son el único canal disponible para la difusión de información, sí son uno de los instrumentos de contacto con las instituciones más recurridos por la población en general. Inclusive, la ASF se vale de las noticias difundidas en ellos para analizar la coyuntura informativa del momento, tal y como se describió al mencionar las actividades de la Dirección de Difusión:

Todas las organizaciones con relevancia social deben contar con una cobertura mediática permanente de sí mismas, y están forzadas a adaptarse a tal medida de manera preventiva [...] Los medios de comunicación permiten a las organizaciones la observación, el ser observadas, y el verse a sí mismas como parte del entorno de otras organizaciones¹⁷¹.

¹⁷⁰ Ulrich Sarcinelli. “Demokratiethoretische Bezugsgrößen”. En Otfried Jarren, Ulrich Sarcinelli y Ulrich Saxer (eds.). *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft* [en línea]. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2002, p. 254. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=Mh3bLIDB4KUC&printsec=frontcover&dq=politische+kommunikation+in+der+demokratischen+gesellschaft&hl=es&ei=U5p4TKOuGYOC8gb51v24Bg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 26 de agosto de 2010]

¹⁷¹ Patrick Donges. “Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen“ [en línea]. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, núm. 54, vol. 4, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2006, p. 568. Dirección URL: http://host86.nomos.de/MuK/hefte/Aufsatz_06_04.pdf [consulta: 16 de mayo de 2010]

Estas relaciones entre medios e instituciones se dan, precisamente, porque ambos son parte del mismo sistema social, y porque los propios medios son organizaciones con metas e intereses. Resulta ingenuo, entonces, pensar que una entidad como la ASF puede permanecer aislada de ellos. La situación arriba descrita demuestra que la sociedad se mueve dentro de una dinámica en donde no es posible prescindir de los medios de comunicación. Es decir, que “los medios son poderosos porque las personas han adoptado la lógica mediática”¹⁷². Por lo tanto, puede afirmarse que la comunicación social “no es sólo un medio para la política. Es política por sí misma”¹⁷³.

Debido a su interacción con otras instituciones sociales, los medios reproducen muchas de las circunstancias producidas al interior de éstas. Las pugnas político-partidistas no se presentan *porque* existen los medios de comunicación, sino que son parte del sistema social del cual provienen y, en ese sentido, se ven reflejadas en las organizaciones mediáticas, y a la vez reciben la influencia de éstas. En consecuencia, si la ASF es un órgano técnico de la Cámara de Diputados, lidia en mayor o menor forma con las pugnas generadas en el Congreso, sin que su “alejamiento” de los medios de comunicación repercuta de manera directa en ello.

En adición, si bien el segmento de la población que afirmó no estar interesado en los temas de transparencia y rendición de cuentas probablemente no atenderá los mensajes mediáticos concernientes a estos tópicos, sí existe un público determinado (que aumenta conforme el grado de escolaridad) que puede interesarse por lo que la ASF tenga que transmitir. Dentro de este sector, pueden identificarse los grupos de mayor influencia que retransmitan los mensajes que

¹⁷² *Ibid.*, p. 567

¹⁷³ Klaus Kamps. *Politisches Kommunikationsmanagement* [en línea]. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, p. 24. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=MdMWEFlxGv8C&pg=PA185&dq=politisches+kommunikationsmanagement&hl=es&ei=ZZp4TMHVEYT78AbXm9mqBg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 27 de agosto de 2010]

difunda la ASF. La mayor información recibida por este público meta se transformará en una mayor legitimidad para la institución.

La ASF no debe cruzarse de brazos ante la oportunidad de hacerse presente en esta audiencia potencial. Tampoco puede “perdersé” en la agenda mediática y dejar que sean los intereses de esa organización los que conduzcan sus actividades publicísticas:

Una de las deficiencias, uno de los defectos, de las faltas más graves y con mayores repercusiones en que puede incurrir una administración de la cosa pública, son los llamados *vacíos de poder*. Y en tanto nuestros gobernantes y funcionarios no entiendan que la comunicación social es una fuerza, es un elemento constitutivo del poder mismo, no estarán en aptitud de acceder a los profundos, trascendentes significados de esta integración, de este manejo de fuerzas que se engloban bajo el concepto de la comunicación social¹⁷⁴.

La ASF se encuentra en una nueva etapa en su desarrollo. Como se mencionó en el Capítulo 2, en fechas recientes se puso en práctica una nueva ley que la dota de mayores alcances fiscalizadores. Asimismo, en diciembre de 2009 se renovó a su titular, con lo que se han modificado áreas de su administración en pos de una nueva visión de trabajo. Parece pertinente que, ante esta coyuntura, la ASF busque también renovar su política de comunicación social para remontar el atraso que tiene en cuanto a la percepción de la población acerca de sus actividades.

En concordancia con sus ideales de calidad, esta instancia tiene la oportunidad de generar un plan publicístico sustentado por las mejores prácticas nacionales e internacionales. Para ello, puede basarse en las experiencias de sus homólogos alrededor del mundo que recurren a los medios constantemente para difundir sus

¹⁷⁴ Manuel Buendía. “Periodistas de Estado”. En *Ejercicio periodístico*, op. cit., p. 135

hallazgos. De este modo, podría superar las viejas costumbres de “prebenda” de noticias privilegiadas a ciertos periodistas, las cuales no contribuyen en nada a la transparencia de información, y puede poner en práctica, a cambio, estrategias de comunicación social más completas y efectivas, mediante la contratación y consulta de expertos en el campo.

CONCLUSIONES

Las teorías de la publicística alemana, en especial aquéllas que conciben el proceso de la comunicación humana como un sistema cuyas partes se encuentran interrelacionadas y se afectan unas a otras, fueron utilizadas en el presente trabajo para describir y evaluar las estrategias de comunicación social del máximo órgano fiscalizador del país: la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Tras haber detallado tanto los elementos teóricos que servirían de base para el análisis propuesto, como las particularidades legales y normativas del organismo en cuestión, se logró profundizar sobre el problema identificado, lo cual ha conllevado a una serie de conclusiones que se presentarán a continuación.

En primer lugar se identificó que, si bien los primeros estudios descriptivos acerca de los medios de comunicación—y en particular, del periódico—se dieron en lo que ahora es Alemania, este país no contó con un acercamiento científico al proceso de la comunicación humana sino hasta la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, la carga humanista y filosófica que la periodística (*Zeitungswissenschaft*) transmitió en ese momento a la recién formada “ciencia publicística”, le permitió a esta última observar a su objeto de estudio como un componente más del complejo sistema social.

De esta forma, mientras que en un principio las escuelas de los Estados Unidos obtenían sus conclusiones sobre la base de experimentos cuantitativos aislados, la publicística optó por conjugar esta corriente empirista con su tradición teórica, y en consecuencia favoreció los modelos de comunicación dialógicos e integrales. Además, varias corrientes de la publicística se han centrado en el estudio de la publicidad, entendida ésta como el espacio público dentro del cual se desenvuelven las cuestiones que atañen a una sociedad. Dichos puntos de vista resultaron útiles para los fines de esta investigación, que se centró en la actuación de una entidad pública y gubernamental.

En cuanto a este organismo, la ASF, se determinó que posee antecedentes institucionales que datan desde la época colonial, y que estuvieron presentes en toda la vida independiente del país. No obstante, las modificaciones constitucionales y la alternancia política experimentadas en los últimos años, dieron lugar a la creación de un órgano de control y vigilancia a los recursos públicos y programas gubernamentales que se encontrara más fortalecido en cuanto a sus funciones y alcances fiscalizadores.

Desde su fundación en el año 2001, la ASF ha alcanzado varios logros sustanciales en cuanto a las revisiones de las Cuentas Públicas 2000-2009, al número de auditorías practicadas y las recuperaciones conseguidas, en comparación con su antecesora, la Contaduría Mayor de Hacienda. Además, se ha constituido como un organismo autónomo y con plenas facultades de decisión sobre su funcionamiento y resoluciones. Por otro lado, cuenta con una Coordinación de Relaciones Institucionales (CRI) que la apoya en sus tareas de proyección y promoción tanto al interior de sí misma como hacia el exterior.

A partir de estos antecedentes se logró alcanzar el propósito general de esta investigación, que era el de analizar los elementos publicísticos presentes en las actividades de comunicación social de la ASF. Gracias a las teorías expuestas en el primer apartado de este escrito, fue posible descomponer uno a uno los elementos del proceso publicístico, para después describirlos en cuanto a las circunstancias particulares de la ASF.

De la misma manera se cumplieron los objetivos particulares trazados al inicio del presente trabajo. Dos de ellos tienen que ver con lo mencionado en los párrafos precedentes, a saber: la descripción amplia de los postulados teóricos de la publicística alemana, y asimismo, de la situación normativa actual de la ASF, y en especial de sus oficinas de comunicación social.

Al momento de realizar el análisis publicístico se logró determinar, con la ayuda metodológica de la encuesta realizada al respecto por el Centro de Estudios sobre Opinión Pública (CEOP), el sistema contextual del país en el que se inscribe la entidad, junto con las temáticas de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, pudo observarse que, si bien la ASF ha tenido una buena acogida por las distintas organizaciones que lidian con ella en el sistema político mexicano, la ciudadanía en general desconoce casi por completo los objetivos y los resultados de su actuación.

La interpretación de los resultados obtenidos por el CEOP también permitió identificar que, a pesar del poco o nulo reconocimiento de la ASF por parte de la ciudadanía, existen sectores de la población que sí muestran un marcado interés por los temas de transparencia y rendición de cuentas que atañen a la institución. Esta tendencia se incrementa con el nivel de estudios de los encuestados, por lo que, entre estas áreas del público educadas pero no especializadas en temas de fiscalización, la ASF cuenta con un nicho de oportunidad bien definido para divulgar sus actividades.

Así pues, el examen publicístico realizado acerca de la ASF mostró que las técnicas de difusión puestas en práctica por esta organización responden casi siempre a situaciones de coyuntura política y poseen fuertes insuficiencias en cuanto al estudio de audiencias y procesamiento de los mensajes. De ahí que pueda afirmarse que la presencia mediática de la ASF como consecuencia de su estrategia de comunicación social es deficiente porque no se realiza un análisis completo de los elementos publicísticos que influyen en sus actividades comunicativas. Esta afirmación confirma la hipótesis de trabajo que se manejó en la presente investigación.

El diagnóstico publicístico de la ASF obtenido en este estudio sirve de base para identificar las principales fallas comunicativas en las que ha incurrido dicho organismo. Para poder desarrollar estrategias óptimas de comunicación, la entidad

en cuestión requiere llevar a cabo estudios posteriores que le permitan identificar con mayor precisión, a mediano y largo plazo, aquellos sectores de la población en los cuales sus mensajes podrían resultar más efectivos. De igual manera, se hacen necesarios análisis de medios por separado con el fin de elaborar contenidos, y planes de trabajo acordes con las características de cada uno.

Cabe mencionar que, desde inicios de septiembre de 2010, la ASF ha promovido, a través del Canal del Congreso, el programa televisivo *Pesos y Contrapesos*. En él, una mesa redonda de especialistas, entre los que se incluye el Auditor Superior de la Federación, discuten temas relativos a la rendición de cuentas y a la evolución de la ASF. El análisis de esta transmisión excede a los límites temporales y a los objetivos del presente escrito, por lo que se recomienda que en un futuro se elabore una evaluación de la estructura y el impacto de dicha emisión, de modo que se distinga si representa una estrategia de comunicación óptima y, en su caso, se identifiquen las herramientas para planear estrategias similares.

Los esfuerzos que emprenda la ASF para mejorar o incrementar sus políticas de comunicación deberán estar basados en investigaciones sólidas que le permitan alcanzar las metas deseadas en cuanto a reconocimiento de la población. Se debe dejar de lado la improvisación en este aspecto, que sólo ha contribuido a grandes vacíos de información y a una crisis de legitimidad frente a la ciudadanía.

Una forma de remontar este atraso publicístico la constituye la contratación de expertos en medios y en el manejo de relaciones. La materia prima de este personal calificado la constituyen los estudiantes y egresados de las carreras de comunicación. Todos ellos cuentan, o deberían contar, con una formación básica como científicos sociales, lo que les permite comprender la complejidad de la interacción de los sistemas sociales y evita la toma de decisiones, en una oficina de prensa o de comunicación social, que sólo tomen en cuenta uno de los muchos factores que intervienen en el proceso publicístico, o que olviden la fuerte carga contextual de los receptores frente a los mensajes emitidos.

Así pues, la interrelación de los elementos sociales, recalcada con frecuencia en este trabajo, sirve no sólo para explicar los fenómenos publicísticos, sino que ha de tener un fin más primario: el de fungir como recordatorio al científico social, y en particular, al comunicólogo, que sin importar cuántas facetas pueda presentar su quehacer cotidiano, éstas siempre estarán vinculadas a un sistema más amplio, con distintas variables a considerar. Si bien es necesario, para fines prácticos, seccionar el campo de estudio de la realidad, al final no puede permanecerse con esta representación segmentada.

Ejemplo de lo anterior es la consideración, en este breve estudio, de campos como la política, el espacio público, las instituciones gubernamentales, el trabajo periodístico, la organización mediática, los mensajes en medios impresos, audiovisuales y virtuales, etcétera. El profesionalista de la comunicación de hoy debe estar preparado para proveer soluciones en todos los ámbitos de actuación que su carrera le ofrece, dentro de las bases científicas y teóricas de su formación.

De igual forma, la CRI, en sus áreas de Difusión, debe abrir paso a las voces especializadas que, en el mejor de los casos, ocupan los mandos medios, y debe dejar de tomar las decisiones publicísticas tan sólo en las altas cúpulas donde conviven economistas, politólogos y contadores, si es que quiere cumplir su misión a cabalidad e incluir en ella una visión más abierta a la interdisciplinariedad.

Como afirma Manuel Buendía, “una muestra de lealtad del gobierno hacia sus propios comunicadores consistiría en no entregar la dirección de los organismos y medios a personas que reprobarían su examen de admisión en el periodismo más modesto”¹⁷⁵. Sólo con las mejores prácticas, también en materia de comunicación, la ASF podrá constituirse como una institución líder a nivel nacional e internacional.

¹⁷⁵ Manuel Buendía. “Apuntes sobre gobierno y comunicación social”. En *Ejercicio periodístico*, 3ª ed. México, Fundación Manuel Buendía, 1996, p. 145

FUENTES DE INFORMACIÓN

Asociación Alemana de las Ciencias de Publicística y Comunicación. *Selbstverständnispapier der Deutschen Gesellschaft für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft (DGPK)* [en línea]. Alemania, DGPK, 2008, Dirección URL <http://www.dgpuk.de/index.cfm?id=3376> [consulta: 5 de mayo de 2010].

Auditoría Superior de la Federación. “La ASF informa” [en línea]. México, ASF, 5 de marzo de 2009. Dirección URL: <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Bol050309.pdf> [consulta: 18 de agosto de 2010].

Auditoría Superior de la Federación. “La ASF informa” [en línea]. México, ASF, 10 de febrero de 2009. Dirección URL <http://www.asf.gob.mx/pags/prensa/Bol100209.pdf> [consulta: 18 de agosto de 2010].

Auditoría Superior de la Federación. “Manual de organización de la Auditoría Superior de la Federación” [en línea]. *Diario Oficial de la Federación*, Segunda Sección, México, SEGOB, 14 de septiembre de 2009. Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/ASF_Manual_Org_14sep09_pdf.zip [consulta: 15 de junio de 2010].

Auditoría Superior de la Federación. “Marco Jurídico” [en línea]. México, ASF, s. f. Dirección URL www.asf.gob.mx [consulta: 5 de junio de 2010].

Auditoría Superior de la Federación. *Marco jurídico que rige la actuación de la Auditoría Superior de la Federación*. México, ASF, 2008, 211 pp.

Auditoría Superior de la Federación. “Nota informativa. Elección del nuevo Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010-2017” [en línea]. México, ASF, s.f. Dirección URL www.asf.gob.mx [consulta: 20 de agosto de 2010].

Auditoría Superior de la Federación. *Preguntas frecuentes* [en línea]. México, ASF, s. f. Dirección URL <http://www.asf.gob.mx/> [consulta: 11 de agosto de 2010].

- Auditoría Superior de la Federación. *Principales logros y resultados 2002-2009* [en línea]. México, ASF, 31 de agosto de 2009. Dirección URL http://www.asf.gob.mx/docs/logros_ASF.pdf [consulta: 5 de junio de 2010].
- Auditoría Superior de la Federación. "Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación" [en línea]. *Diario Oficial de la Federación*, Primera Sección, México, SEGOB, 26 de agosto de 2009. Dirección URL http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Regint_ASF_26ago09.pdf [consulta: 15 de junio de 2010].
- Auditoría Superior de la Federación. *Visión Institucional*. México, ASF, 2006, 49 pp.
- Beth, Hanno y Pross, Harry. *Introducción a la ciencia de la comunicación* (Vicente Romano, Trad.). Barcelona, Anthropos, 1987, 178 pp.
- Bell, Judith. *Cómo hacer tu primer trabajo de investigación. Guía para investigadores en educación y ciencias sociales* (Roc Fililla Escolà, Trad.). 2ª ed. España, Gedisa, 2005, 250 pp.
- Bohmann, Karin. *Medios de comunicación y sistemas informativos en México* (Alejandro Zenker, Trad.). México, Alianza-CONACULTA, 1989, 399 pp.
- Bohrmann, Hans. "Nicht stimmig. Faulstich argumentiert emotional und an der Wirklichkeit vorbei" [en línea]. *Aviso*, no. 39, Alemania, DGpuK, julio de 2005, p. 3. Dirección URL <http://www.dgpuk.de/napex/upload/dgpuk//Aviso/aviso39.pdf> [consulta: 12 de mayo de 2010].
- Bonfadelli, Heinz, Jarren, Otfried y Siegert, Gabriele (eds.). *Einführung in die Publizistikwissenschaft* (2ª ed.) [en línea]. Alemania, Haupt UTB, 2005, 619 pp. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=tYeizhlpgrEC&printsec=frontcover&q=einf%C3%BChrung+in+die+publizistikwissenschaft&hl=es&ei=PmiETK-EJMTflge68vC8Dw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCKQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 13 de agosto de 2010].

- Buendía, Manuel. *Ejercicio periodístico*. 3ª ed. México, Fundación Manuel Buendía, 1996, 304 pp.
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. 18ª edición. México, Siglo XXI, 2004, 279 pp.
- Centro de Estudios de Opinión Pública. *Investigación acerca de la Actuación y Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Ciudadanos* [presentación de Power Point]. México, FCPyS-UNAM, 2008.
- Centro de Estudios de Opinión Pública. *Investigación acerca de la Actuación y Resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Segmento Especializado* [presentación de Power Point]. México, FCPyS-UNAM, 2008.
- Donges, Patrick. "Medien als Institutionen und ihre Auswirkungen auf Organisationen. Perspektiven des soziologischen Neo-Institutionalismus für die Kommunikationswissenschaft" [en línea]. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, núm. 54, vol. 4, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2006, pp. 563-578. Dirección URL: http://host86.nomos.de/MuK/hefte/Aufsatz_06_04.pdf [consulta: 16 de mayo de 2010].
- Dovifat, Emil. *Periodismo. Tomo I: Fundamentos teóricos y jurídicos, noticia y opinión, lenguaje y forma de expresión* (Félix Blanco, Trad.). México, UTEHA, 1964, 137 pp.
- Duchkowitsch, Wolfgang, Hausjell, Fritz y Semrad, Bernd (eds.). *Die Spirale des Schweigens. Zum Umgang mit der nationalsozialistischen Zeitungswissenschaft* [en línea]. Münster, Lit-Verlag, 2004, 280 pp. Dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=E9a6GZK_QqsC&printsec=frontcover&dq=die+spirale+des+schweigens&cd=1#v=onepage&q&f=false [consulta: 28 de abril de 2010].
- Dye, Kenneth. "Working with the Media to Maximize the Impact of Your Audit Work" [en línea]. *International Journal for Government Auditing*, vol. 36, no.

- 1, Washington DC, INTOSAI, enero de 2009, pp. 8-12. Dirección URL <http://www.intosai.org/blueline/upload/ijgajan09englishjournalwww.pdf> [consulta: 10 de agosto de 2010].
- Früh, Werner y Wunsch, Carsten (eds.). *Integrative Modelle in der Rezeptions- und Wirkungsforschung: Dynamische und transaktionale Perspektiven. Abstracts* [en línea]. Leipzig, IfKMW, 2007, 80 pp. Dirección URL http://www2.dgpuk.de/fg_rez/doks/AbstractbandLeipzig2007.pdf [consulta: 17 de mayo de 2010].
- Fuentes-Berain, Rossana y Juárez Gámiz, Julio. *Medios e Interés Público*. México, ASF, 2008, 61 pp.
- González de Aragón, Arturo. *Áreas sensibles de la gestión pública*, conferencia magistral presentada en el Instituto Nacional de Administración Pública, México, jueves 26 de febrero de 2009.
- González de Aragón, Arturo. "Case Study: Societal Perceptions of the Superior Audit Office of Mexico" [en línea]. *International Journal for Government Auditing*, vol. 36, no. 2, Washington DC, INTOSAI, abril de 2009, pp. 15-17. Dirección URL <http://www.intosai.org/blueline/upload/ijgaapr09english.pdf> [consulta: 10 de agosto de 2010].
- González de Aragón, Arturo. "El aporte de la fiscalización superior a la eficiencia del gobierno", conferencia magistral presentada en la *Semana de auditoría gubernamental*, México, Colegio de Contadores Públicos de México, lunes 11 de agosto de 2008.
- González de Aragón, Arturo. "Transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior; riesgos y oportunidades de la gestión pública". Conferencia magistral presentada en el *XXII Encuentro Nacional de Auditores Internos*. México, Instituto Nacional de Auditores Internos, lunes 8 de octubre de 2007.
- Hardt, Hanno (ed.). *Social theories of the press: constituents of communication research, 1840s to 1920s* [en línea]. 2a ed. Estados Unidos de América,

- Rowman & Littlefield, 2001, 240 pp. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=7rGjd9YMVD0C&printsec=frontcover&dq=social+theories+of+the+press&cd=2#v=onepage&q&f=false> [consulta: 23 de mayo de 2010].
- Hemels, Joan, Kutsch, Arnulf y Schmolke, Michael (eds.). *Entgrenzungen: Erinnerungen an Henk Prakke: Mit einer Bibliographie* [en línea]. Países Bajos, Van Gorcum, 2000, 204 pp. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=QtmapB0fHzQC&printsec=frontcover&dq=michael+schmolke+entgrenzungen&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010].
- Hernández Lomelí, Francisco. "Las oficinas de comunicación social en México" [en línea]. *Comunicación y sociedad*, núm. 25-26, México, Universidad de Guadalajara, enero-abril de 1996, pp. 57-72. Dirección URL: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/pperiod/comsoc/pdf/25-26_1996/57-72.pdf [consulta: 17 de junio de 2010].
- Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar. *Metodología de la investigación*. 3ª ed. México, McGraw-Hill, 2003, 705 pp.
- Imhof, Kurt. "Klein geschnitten. Wir wollen nicht wissen, was „Öffentlichkeit“ ist" [en línea]. *Aviso*, no. 40, Alemania, DGpuK, diciembre de 2005, p. 6. Dirección URL <http://www.dgpuk.de/napex/upload/dgpuk//Aviso/aviso40.pdf> [consulta: 14 de mayo de 2010].
- Jarren, Otfried. "Massenmedien als Intermediäre" [en línea]. *Medien & Kommunikationswissenschaft*, núm. 56, vols. 3-4, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2008, pp. 329-343. Dirección URL http://www.m-und-k.nomos.de/fileadmin/muk/doc/Aufsatz_Muk_08_3-4.pdf [consulta: 15 de mayo de 2010].
- Jarren, Otfried, Sarcinelli, Ulrich y Saxer, Ulrich (eds.). *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch* [en línea]. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2002, 764 pp. Dirección URL

http://books.google.com.mx/books?id=Mh3bLIDB4KUC&printsec=frontcover&dq=politische+kommunikation+in+der+demokratischen+gesellschaft&hl=es&ei=U5p4TKOuGYOC8qb51v24Bg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 26 de agosto de 2010].

Jarren, Otfried y Donges, Patrick. *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung* [en línea]. 2ª ed. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 381 pp. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=LTc0esdfhcsC&printsec=frontcover&dq=politische+kommunikation+in+der+mediengesellschaft&hl=es&ei=sXN1TLX1OcOblge3l63PAg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 13 de agosto de 2010].

Jarren, Otfried y Weßler, Hartmut (eds.). *Journalismus – Medien – Öffentlichkeit: Eine Einführung* [en línea]. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2002, 413 pp. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=6bDv7KXZJwYC&printsec=frontcover&dq=%22Journalismus+-+Medien+-+%C3%96ffentlichkeit%22&hl=es&ei=zDBzTNH4HsGblgeR-_kR&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 4 de agosto de 2010].

Kamps, Klaus. *Politisches Kommunikationsmanagement. Grundlagen und Professionalisierung moderner Politikvermittlung* [en línea]. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, 454 pp. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=MdMWEFlxGv8C&pg=PA185&dq=politisches+kommunikationsmanagement&hl=es&ei=ZZp4TMHVEYT78AbXm9mqBq&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 27 de agosto de 2010].

Kniefacz, Katharina. *Zeitungswissenschaft in Wien 1900-1945. Die Institutionalisierung im Kontext der deutschsprachigen Fachentwicklung*

- [en línea]. Tesis de Licenciatura. Viena, Universidad de Viena, 2008, 245 pp. Dirección URL http://othes.univie.ac.at/1046/1/2008-08-08_0000987.pdf [consulta: 3 de mayo de 2010].
- Köhler, Miriam Melanie y Schuster, Christian H. (eds.). *Handbuch Regierungs-PR. Öffentlichkeitsarbeit von Bundesregierungen und deren Beratern* [en línea]. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 449 pp. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=h7Y7ws3iB7AC&printsec=frontcover&dq=handbuch+regierungs-pr&hl=es&ei=FZp4TOKaJMT38AaN0cT0Bg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCcQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 26 de agosto de 2010].
- Koivisto, Juha y Thomas, Peter. *Mapping Communication and the Media Research: Germany* [en línea]. Helsinki, Communication Research Center - Universidad de Helsinki, 2007, p. 22. Dirección URL <http://www.valt.helsinki.fi/blogs/crc/ReportGermany.pdf> [consulta: 4 de mayo de 2010].
- Koszyk, Kurt y Pruys, Karl H. *Wörterbuch zur Publizistik*. Múnich, Verlag Dokumentation, 1970, 539 pp.
- Kunczik, Michael. *Communication and Social Change. A Summary of Theories, Policies and Experiences for Media Practitioners in the Third World*. Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, 1984, 294 pp.
- Kunczik, Michael y Zipfel, Astrid. *Publizistik: ein Studienhandbuch* [en línea]. 2a ed. Colonia, UTB, 2005, 556 pp. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=wly9EWBG-DoC&pg=PP1&dq=publizistik:+ein+studienhandbuch&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010].
- Lazar, Judith. *La ciencia de la comunicación* (Publicaciones Cruz y Sofía Miselem, Trads.). México, Publicaciones Cruz, 1995, 117 pp.

- Lozano Rendón, José Carlos. *Teoría e investigación de la comunicación de masas*. México, Pearson, 1995, 233 pp.
- Lucas Marín, Antonio, García Galera, Carmen y Ruiz San Román, José Antonio. *Sociología de la comunicación*. 2ª ed. Madrid, Trotta, 2003, 275 pp.
- Maletzke, Gerhard. *Kommunikationswissenschaft im Überblick: Grundlagen, Probleme, Perspektiven* [en línea]. Opladen-Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1998, 222 pp. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=GGVw9tEsYpIC&printsec=frontcover&dq=kommunikationswissenschaft+im+%C3%BCberblick&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010].
- Mattelart, Armand y Mattelart, Michèle. *Historia de las teorías de la comunicación* (Antonio López Ruiz y Fedra Egea, Trads.). Barcelona, Paidós, 1997, 142 pp.
- McQuail, Denis. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas* (Patrick Ducher, Trad.). 3ª ed. Barcelona, Paidós, 2000, 632 pp.
- McQuail, Denis. *La acción de los medios. Los medios de comunicación y el interés público* (Libertad Borda, Trad.). Buenos Aires, Amorrortu editores, 1998, 496 pp.
- Merten, Klaus. *Einführung in die Kommunikationswissenschaft* [en línea]. 3a ed. Münster, Lit Verlag, 2007, 585 pp. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=aH1rpHXotl0C&printsec=frontcover&dq=einf%C3%BChrung+in+die+kommunikationswissenschaft&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010].
- Meyen, Michael. *Hauptsache Unterhaltung. Mediennutzung und Medienbewertung in Deutschland der 50er Jahre* [en línea]. Münster, Lit Verlag, 2001, 328 pp. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=EXUO0rP0puIC&printsec=frontcover&dq=hauptsache+unterhaltung&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 24 de mayo de 2010].

- Moe, Hallvard. *Public Broadcasters, the Internet, and Democracy. Comparing Policy and Exploring Public Service Media Online* [en línea]. Tesis de doctorado. Bergen, Universidad de Bergen, 2008, 242 pp. Dirección URL <https://bora.uib.no/bitstream/1956/3138/1/Hallvard%20Moe%20-%20Public%20Broadcasters%20the%20Internet%20and%20Democracy%20-%20Part%20I%20and%20Article%20I.pdf> [consulta: 26 de abril de 2010].
- Moragas Spa, Miguel de. *Teorías de la comunicación*. Barcelona, Gustavo Gili, 1981, 362 pp.
- O' Sullivan, Tim, Hartley, John, Saunders, Danny, Montgomery, Martin y Fiske, John. *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales* (Alcira Bixio, Trad.). Buenos Aires, Amorrortu, 1997, 409 pp.
- Pottker, Horst. "Nicht so hastig. Zeitliche Aktualität hat nichts mit Innovation zu tun" [en línea]. *Aviso*, no. 38, Alemania, DGpuK, febrero de 2005, p. 9. Dirección URL <http://www.dgpuk.de/napex/upload/dgpuk//Aviso/aviso38.pdf> [consulta: 14 de mayo de 2010].
- Prakke, Henk, Dröge, Franz W., Lerg, Winfried B. y Schmolke, Michael. *Comunicación social. Introducción a la publicística funcional* (Vicente Romano García, Trad.). España, Akal, 1977, 153 pp.
- Pürer, Heinz. *Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. Ein Handbuch* [en línea]. Stuttgart, UTB, 2003, 598 pp. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=xrupfFkovDsC&pg=PP1&dq=publizistik+-+und+kommunikationswissenschaft&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 23 de mayo de 2010].
- Rivadeneira Prada, Raúl. *Periodismo. La teoría general de los sistemas y la ciencia de la comunicación*. 4ª ed. México, Trillas, 2004, 336 pp.
- Rühl, Manfred. "Positioning Journalism Research in World Society" [en línea]. Ponencia presentada en el congreso *Journalism Research in an Era of Globalization*, Erfurt, 2-4 de julio de 2004, 9 pp. Dirección URL <http://www.uni->

bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/split_lehrstuehle/kommunikationswissenschaften_1/Dateien/Downloads/Veroeff/Manfred_Ruehl/Ruehl_positioning.pdf [consulta: 4 de mayo de 2010].

Shiaffini Hernández, María del Pilar. *Manual de campañas y estrategias de comunicación social para las áreas de difusión de los gobiernos locales*. Tesis de maestría. México, FCPyS-UNAM, 2004, 169 pp.

Stöber, Rudolf. *Kommunikations- und Medienwissenschaften: Eine Einführung* [en línea]. Múnich, Beck, 2008, 271 pp. Dirección URL <http://books.google.com.mx/books?id=OoNuIRDMmX4C&printsec=frontcover&dq=kommunikations-+und+medienwissenschaften&cd=1#v=onepage&q&f=false> [consulta: 23 de mayo de 2010].

Tenorio Herrera, Guillermo (comp.). *Sociología de la comunicación colectiva. Fantasía o realidad*. México, UNAM-FCPyS, 1995, 312 pp.

Tenscher, Jens. *Professionalisierung der Politikvermittlung? Politikvermittlungsexperten im Spannungsfeld von Politik und Massenmedien* [en línea]. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 2003, 426 pp. Dirección URL http://books.google.com.mx/books?id=Lzk5Zt2IHmoC&printsec=frontcover&dq=professionalisierung+der+politikvermittlung&hl=es&ei=JXd1TJO8KcSBI Af_7oXIBQ&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CCkQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false [consulta: 22 de agosto de 2010].

Thompson, John Brookshire. *Ideología y cultura moderna: teoría crítica social en la era de comunicación de masas* (Gilda Fantinati Caviedes, Trad.). 2ª ed. México, UAM, 1998, 482 pp.

Young, Kimball. *La opinión pública y la propaganda* (Eliseo Verón y Jorge Siroli, Trads.). México, Paidós, 1993, 236 pp.