

## Introducción

Las áreas de comunicación gubernamentales han permanecido desatendidas por los discursos comunicacionales debido a la falta de rigor teórico de la academia y el empirismo prevaleciente en las labores de quienes las operativizan.

Desde el momento en que se les denomina como áreas de “comunicación social”, se incide en un contrasentido teórico difícil de discernir si tomamos en cuenta que comunicación social es el conjunto total de prácticas comunicativas que precisa la sociedad para reproducirse. Los distintos actos comunicativos, sin importar su nivel, duración, alcance o finalidades, son actos sociales por el hecho elemental de que en su realización se pone en juego el saber cultural y las formas de organización de la sociedad.<sup>1</sup>

Sin embargo, la costumbre, las inercias propias de la actividad, la misma omisión teórica, denominan a un área funcional de la administración pública como comunicación social,<sup>2</sup> cuando que esta tiene por cometido realizar comunicación institucional desarrollada en la esfera pública.

Así las cosas, las razones de la existencia de estas áreas más bien se explican desde la política y desde enfoques deontológicos centrados en el debate sobre la existencia o no de las políticas de comunicación social.

Se dice que no hay en los hechos políticas de comunicación explícitas, sino implícitas, por lo que para vislumbrar cuál es la política social de comunicación desde el gobierno, se tiene que acudir a una cuasiabstracta reglamentación sobre los medios, pésimamente aplicada; a la observación de las actividades de comunicación o a los oportunistas pronunciamientos políticos al respecto.

De esa manera se puede afirmar que no se cuenta con una política integral, o conjunto coherente de políticas parciales. En su lugar, privan únicamente las modalidades de acción de los funcionarios de gobierno, que al no estar reguladas por lineamientos explícitos suelen contradecirse y provocar la actual situación en que se encuentra el sistema de la llamada comunicación social gubernamental.

---

<sup>1</sup> Martín Serrano, Manuel, *La producción social de comunicación*, Alianza Universidad, Madrid, 1993, p, 117.

Por eso no es raro que investigadores del tema, como Gustavo Esteva, señalen jocosamente, “hay una forma de cerrar de entrada las discusiones, -sobre su existencia- afirmar que la política de comunicación social en México es de índole metafísica”<sup>3</sup>.

Tal conclusión mueve a la aceptación básica, pero no se puede consentir lo insoluble del problema, por lo que se acude a una concepción de Luis Ramiro Beltrán, quien señala que una política de comunicación es el conjunto integrado, explícito y duradero de políticas parciales, armonizadas en un cuerpo coherente de principios y normas dirigidas a guiar la conducta de las instituciones especializadas en el manejo del proceso de comunicación de una sociedad.<sup>4</sup>

De este tipo de concepciones se partirá para proponer un conjunto de actividades sustentadas desde la comunicación como ciencia, pues se pretende abordar el problema del vacío teórico existente en la esfera de la comunicación social gubernamental, al brindar elementos que avalen teóricamente el quehacer práctico de estas áreas dentro de las unidades político administrativas que significan los gobiernos locales.

El interés sobre la comunicación social desarrollada por estos niveles de gobierno proviene de la labor personal que en ella se ha desarrollado profesionalmente y por la participación en un proceso ciertamente interesante ocurrido en el espacio político del Distrito Federal, lugar desde el cual es posible analizar el tercer nivel de gobierno, que ha sido objeto de modificaciones y cambios recientes.

### *La comunicación social en la democracia ciudadana.*

Algunas esperanzas democratizadoras estaban puestas en el proceso político realizado en el Distrito Federal, logrado con el concurso de muy variadas fuerzas. Desde las emanadas de el interior del país, que presionaron con su emergencia al centro (levantamientos armados, modificación de preferencias partidarias, cuestionamiento, por su deterioro y pugnas, del sistema político de partido único) hasta las propias del espacio sociopolítico económico en que se yergue la ciudad.

---

<sup>2</sup> IEPES, PRI, *El municipio y la comunicación social*, mimeógrafo, Puebla, mayo, 1988.

<sup>3</sup> Esteva, Gustavo, *El Estado y la comunicación*, Nueva política, México, 1979, p. 56.

<sup>4</sup> Ibid, p. 68.

Lograda la independencia política por parte de esta entidad del gobierno federal, también muchos de sus órdenes administrativos de los gobiernos locales o delegaciones fueron ganados y ahora se puede hablar de que los capitalinos eligen actualmente a sus gobernantes, lo que ha incidido en cambios en todos los ámbitos. La democracia representativa logró modificar el signo político del gobierno, y junto con ello, muchas de sus prácticas.

En el ámbito de la Comunicación Social -como totalidad- se habló de una apertura informativa sin precedentes en la vida moderna de la Nación. Como las elecciones en el Distrito Federal (después de casi ochenta años de inexistencia) significaron un proceso político inédito en la historia contemporánea de la capital del país, se abrieron variadas expectativas en los diversos sectores, como el comunicacional, donde las prácticas usualmente instrumentadas cambiaron en diversos grados respecto a otras elecciones, asegurándose que los medios tuvieron una apertura informativa inusual.<sup>5</sup>

Esta apertura quizá respondió al discurso generalizado de la democratización, impulsado por el concurso de las variadas fuerzas que durante las últimas décadas pusieron en entredicho el sistema en su conjunto posibilitando una reforma de Estado dada cuantagotas.

Sin embargo, más que el signo democratizante de estos últimos tiempos, la llamada "apertura informativa" muy bien pudo responder tanto a la acción concreta de organismos sociales que ejercieron una vigilancia sobre sus prácticas antiplurales, como a las nuevas posibilidades financieras de los partidos de oposición, los cuales ahora sí pueden pagar propaganda en los medios de comunicación.

Por el lado de la comunicación ejercida por los gobiernos elegidos a través de la democracia representativa, se previeron modificaciones en las estructuras administrativas, con sus consecuentes incidencias en las llamadas áreas de comunicación social.

Los resultados actualmente se encuentran a la vista. El gobierno electo emitió reglamentos que aclaran su relación con la ciudadanía a través de la difusión de los mensajes institucionales, cuyo objetivo es informar sobre sus actividades y formar opinión

entre los gobernados.<sup>6</sup> De la misma manera esta reglamentación en el ámbito de la comunicación social rige a los gobiernos locales de la ciudad. Hasta ahí se puede hablar de principio de una política de comunicación social que por lo menos está regulada. Otra cosa es la práctica.

Mientras que en los gobiernos locales dirigidos por el partido de Estado durante más de 70 años, las áreas de comunicación social en lo general se fueron profesionalizando y atribuyendo personal capacitado, los nuevos gobiernos, con signo político distinto, que han logrado obtener el voto, se encuentran en una disyuntiva entre atender sus intereses propios o los de la ciudadanía que los eligió.

Es el caso de los nuevos partidos que han accedido al poder, por ejemplo el del Partido de la Revolución Democrática, que administra más del 70 por ciento de la ciudad, y se encuentra en una verdadera revolución interna por el descontento generalizado provocado por la admisión de cuotas de poder para sus distintas facciones, en detrimento de sus acciones de gobierno.<sup>7</sup>

En el ámbito que nos ocupa, esto se refleja en que la mayor parte de quienes dirigen las áreas de comunicación social tengan formación y capacidades distintas a las requeridas, mientras que el bajo perfil de quienes operativizan dichas áreas provoquen ineficacia al realizar las labores que permiten la fluidez de la comunicación entre sociedad y gobierno, pues se da el caso que no sólo no saben emitir el mensaje, sino tampoco interpretar la realidad social.<sup>8</sup>

Lo anterior da lugar a que la función vinculante de estas áreas se convierte en una función administrativa, cuando por ejemplo emiten un órgano informativo sin saber para qué o quién.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Laura Itzel Castillo, ponencia "Los partidos y las campañas: estrategias, medios y resultados", durante el ciclo de mesas redondas "6 de julio de 1997, las elecciones que conmovieron a México", 13 al 17 de octubre 1997, UAM Iztapalapa, México, D.F.

<sup>6</sup> Gobierno del Distrito Federal, página de internet, Estatuto de gobierno, incisos...

<sup>7</sup> La Jornada, Marco Rascón, "El PRD desde adentro", 19, enero, 2003, p. 24, consultado ibid.

<sup>8</sup> Álvarez Sernas, Delfino, pasante de derecho, entrevistado en las oficinas de Comunicación Social de la Delegación Xochimilco, donde labora como diseñador, noviembre de 2002.

<sup>9</sup> Cardona Bárbara, dentista, adscrita al área de Comunicación Social de la Delegación Cuahutémoc, donde realiza labores culturales e informativas, entrevistada en diciembre de 2002.

La inexperiencia, los compromisos políticos, o la simple inercia influyen para que parezca que cada administración empieza su trabajo en esta área sin antecedentes previos, cuando lo realmente importante en la realidad social es el ejercicio fluido de la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, para percibir el estado real de la opinión pública, para efectuar las acciones requeridas y lograr gobernabilidad, que en todo caso sería la misión principal de un área de este tipo.

### *La comunicación social en la cotidianidad.*

Creemos que es entonces necesario e ineludible que desde nuestra área de Ciencias de la Comunicación, se den las propuestas teóricas fundamentales en las que puedan basar su labor el personal que operativiza la llamada comunicación social. El tema no será que quienes realicen estas funciones deban estar capacitados con antelación, (por ejemplo podrían ser comunicólogos) la realidad política rebasa análisis y críticas de este tipo. La situación sugiere que quienes ocupan los distintos puestos creados para el área pueden y deben ser capacitados.

Por eso se pensó en la elaboración de un manual, que funcione como guía y material de apoyo para los posibles trabajadores de comunicación social que no hayan tenido una educación formal en la disciplina, aunque por el nivel del desarrollo de los temas puede también funcionar como un compendio para los profesionales de la comunicación que quieran recapitular sobre los conocimientos adquiridos en la academia y desarrollarlos en este tipo de áreas.

Es por este tipo de objetivos que se acude a describir los principales procesos y modelos de la comunicación, es decir los basamentos teóricos de nuestra disciplina, para que los conozcan los legos y reconozcan los profesionales, así como también se muestra a la comunicación en su relación con los medios masivos, y de estos con la comunicación social.

Al analizar las funciones de dichos medios (legal y socialmente reconocidas), se trata de mostrar los aspectos fundamentales de la actuación de los medios masivos y su relevancia como agentes para la constitución de la vida colectiva en su relación con las

áreas de comunicación social.

Es decir, en esta primera etapa, los posibles capacitandos analizarán los conceptos más relevantes de la disciplina, a través de ejercicios de tipo cognitivo que les permitan estructurar incluso sus propias concepciones. Se pondrá énfasis en cómo la comunicación es un proceso y de ahí partir para explicar sus principales modelos, que se encontraran puntualmente esquematizados.

De esa manera, se espera lograr que el capacitando siga la lógica de los diagramas y pueda comprender los distintos elementos que los componen, posibilitando que enmarquen las actividades propias, en caso de ser un trabajador del área, o las verifiquen en caso de ser un estudioso de la misma.

En el primer capítulo se utilizan mucho ejercicios de rememoración conceptual, pero no sólo con el fin de repetir las nociones básicas, sino de que estas sean diseccionadas y analizadas a la luz de la percepción sobre el área laboral de comunicación social.

Después, más allá de dichas nociones básicas sobre comunicación y medios masivos, se reseñan las funciones de estos últimos, así como se explica su importancia política, lo que lleva a reconocer a los medios como instituciones dentro de la vida social, para comprender el espacio que ocupan en las decisiones de poder, y cómo, utilizados por las organizaciones que los detentan, en este caso, gobiernos locales, pueden posibilitar y ayudar a crear consenso y gobernabilidad.

Ahí es cuando se abreva en la concepción de comunicación social como área operativa de una institución gubernamental y por medio de ejercicios de comparación se dilucida sobre sus principales funciones, y se le sitúa justamente como la forma de comunicación pública existente entre gobernantes, gobernados y otras instituciones.

A través del reconocimiento de esas funciones se podrá comprender mejor la importancia que adquieren las actividades de comunicación social en las instituciones, y por ello, se hace un paréntesis, necesario, al abordar el problema de la comunicación en la esfera pública de la Ciudad de México, apartado donde se ahonda en la situación prevaleciente en las áreas de comunicación social, en un espacio y tiempo definido, que en los hechos, dio origen al manual, que pretende, entre otros fines, subsanar las carencias y

deficiencias indagadas.

El primer capítulo termina con la síntesis de lo que significa laborar en un área funcional de este tipo, dada la importancia política que las reviste actualmente. La comprensión de esto se pretende lograr a través del método inductivo, para que el capacitando vaya deduciendo las razones de la prevalencia de dicha situación. Esto se realiza por medio de ejercicios que enmarcan procesos situacionales propios, al pensar en la propia localidad; del cómo ocurren en ella las distintas interacciones sociales y políticas, utilizando también diagramas ejemplificadores.

En el segundo capítulo, como se considera a la comunicación social un proceso global inscrito en el quehacer institucional, se acude a las teorías de la comunicación organizacional convenientes para explicar la misión y los objetivos de esta como área, y se trata de redefinir para no confundir sus funciones con las de dicho proceso global.

En el entendido de que esta lectura está principalmente dirigida a personas que operan el área, pero no fueron formados profesionalmente para actuar en ella, se trata de ofrecer elementos que les permitan identificar las diferentes nociones y conceptos claves de los procesos de comunicación social y sugerirles rumbos de acción.

Así, otro de los objetivos es fomentar el uso de herramientas estratégicas en las actividades de comunicación social, por lo que se delinean las teorías provenientes, primero, del análisis estratégico, describiendo desde las principales corrientes de pensamiento del área, pasando por la puntualización de elementos de la planeación que se requieren para realizar cualquier acción institucional, como las de mercadotecnia política, ineludibles para una moderna labor de comunicación social.

Es por eso que en el segundo capítulo, al discurrir sobre las principales escuelas de pensamiento estratégico y caracterizarlas, se espera que los capacitandos sean capaces de enmarcar sus labores dentro de dicho proceso, al realizar actividades de comprensión para reconocer el lugar que tiene dentro de la organización su propia labor.

Luego, en el capítulo tres, al analizar los principales momentos de lo que se denomina planeación estratégica, el fin es que se comprendan los principales objetivos que se espera tenga un área de comunicación social, por lo que asimismo se propone un

modelo operacional para que el capacitando sea capaz de elaborar dichos objetivos y en todo caso modificar los que existan.

Se pormenoriza sobre las principales partes que conforman a una organización, sus características, y a través también de esquemas y diagramas se ejemplifica como puede estar organizada estratégicamente un área de comunicación social.

Lo anterior, se logra adaptando los modelos más usuales de la comunicación organizacional a las actividades de un área tipo, y dilucidando sobre las posibilidades de las estrategias de comunicación al interior de la organización tanto como al exterior, que es lo que usualmente de nomina comunicación social.

Ya en el capítulo cuatro se va describiendo paso a paso cómo se puede elaborar una campaña de comunicación social dentro de un área organizada para actual comunicacionalmente. Es decir, después de que el posible capacitando analice, contextualice porqué existen estas áreas dentro de las instituciones, y específicamente forman parte de los gobiernos, cuál es su importancia política y social, como deben y pueden estar organizadas, es cuando se entra de lleno en un espacio por demás actual, la elaboración de campañas, por lo que se define su utilidad y se va describiendo desde el cómo hasta el para qué de estas. Todo enmarcado dentro de las labores propias de la comunicación social, denominada por nosotros como forma funcional de comunicación pública encargada de la difusión e imagen gubernamental.

Por eso se desarrollan y detallan los elementos necesarios para realizar campañas y se dilucida sobre los diferentes tipos de ellas proporcionando los elementos prácticos para que al término del manual el posible capacitando sea capaz de elaborar mensajes con sentido comunicacional y esté en posibilidades de seleccionar los medios más adecuados para los objetivos de una campaña en particular. Se ofrecen por ello incluso propuestas concretas de campañas de marketing de gestión pública, con medios alternativos de comunicación.