

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS BIOLÓGICAS Y AGROPECUARIAS  
DIVISIÓN DE CIENCIAS BIOLÓGICAS Y AMBIENTALES



**LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL ANTE LOS RETOS DEL DETERIORO  
AMBIENTAL: ANÁLISIS Y PROPUESTA PARA LA COMISIÓN NACIONAL  
FORESTAL**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRO EN EDUCACIÓN AMBIENTAL  
PRESENTA:  
**RAQUEL APARICIO CID**

DIRECTORA:  
**M. C. ELBA AURORA CASTRO ROSALES**

Zapopan, Jalisco. Julio de 2013.

Una aportación profesional y personal para la causa primera.  
Julio, 2013.



**Universidad de Guadalajara**  
**Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias**

**MAESTRIA EN EDUCACION AMBIENTAL**

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

No. de Registro 115

En la Ciudad de Zapopan, Jalisco, el día 19 de Junio del 2013 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Comité de Titulación de la Maestría en Educación Ambiental y la Coordinación de Posgrado del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias, para examinar la tesis de grado titulada:

**"LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL ANTE LOS RETOS DEL DETERIORO AMBIENTAL:  
ANÁLISIS Y PROPUESTA PARA LA COMISIÓN NACIONAL FORESTAL"**

Presentada por:

**RAQUEL APARICIO CID**

Aspirante al grado de:

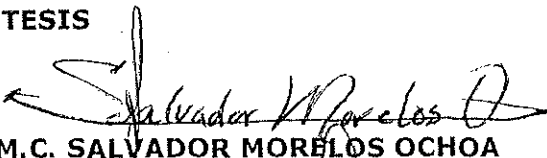
**MAESTRA EN EDUCACIÓN AMBIENTAL**

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACIÓN DE TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

**LA COMISIÓN REVISORA**

  
M.C. ELBA AURORA CASTRO ROSALES  
DIRECTOR DE TESIS

  
DR. FRANCISCO JAVIER REYES RUÍZ

  
M.C. SALVADOR MORELOS OCHOA

  
M.C. HELIO MANUEL GARCÍA CAMPOS

  
M.C. CHRISTOPHER OLIVER ESTRADA BARAHONA

  
M.C. ELBA AURORA CASTRO ROSALES  
COORDINADORA DEL POSGRADO

## Fe de erratas de la tesis: “La comunicación gubernamental ante los retos del deterioro ambiental: análisis y propuesta para la Comisión Nacional Forestal”

- En la página 25, párrafo tres, ha de eliminarse las palabras dentro del paréntesis “como se describió en el apartado anterior”, puesto que el tema se aborda en el apartado siguiente.
- En la página 50, párrafo tres, línea tres, dice “...y aunque las críticas a él...”; debe decir: “...y aunque las críticas a **ella**...”
- En la página 55, párrafo 2, línea tres, dice “utilizar”; debe decir: “**utilidad**”.
- En la página 57, párrafo 1, línea 5, debe decir: “...acerca de **la** relación...”
- En la página 78, párrafo dos, línea 3, debe decir: “...frente **a la** preminencia...”
- En la página 99, el cuadro 9 debe titularse: “Dimensión pedagógica de la **comunicación**” y no “de la educación”, como se escribió. En el mismo cuadro, columna tres, debe decir: “**distintos**” y no “distingos”
- En la página 112, párrafo dos, línea 7, debe decir: “...distintas **a la** científica”.
- En la página 222, párrafo uno, línea 6, debe decir: “...**servieran** como base...”. En el mismo párrafo, línea 9, debe decir: “Esta tarea se **realizó**...”
- En la página 231, párrafo 2, línea 1, debe decir: “...en el capítulo **VI**...” y no “III”, como se escribió. En el pie de página número 108 debe decir: “capítulo **VI**”, y en el pie 109 debe decir: “en los capítulos **VI** y **VII**”.

# ÍNDICE

	<b>Página</b>
I. RESUMEN	ix
<hr/>	
II. INTRODUCCIÓN	1
<hr/>	
III. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROYECTO	11
<hr/>	
3.1. Planteamiento del problema	11
3.2. Delimitación de la investigación	12
3.3. Propósito	13
3.4. Objetivos	14
3.5. Preguntas de investigación	15
3.6. Supuestos teórico-metodológicos	16
3.7. Limitaciones del proyecto	18
3.8. Aspectos teóricos y metodológicos de la investigación	19
3.9. El análisis de la información	22
<hr/>	
IV. MODELO DE DESARROLLO Y COMUNICACIÓN	33
<hr/>	
4.1. La crisis civilizatoria y el paradigma del desarrollo	33
4.1.1. La noción de desarrollo	34
4.1.2. Desarrollo, crecimiento, progreso	35
4.1.3. De las teorías a la realidad	39
4.2. Modelo de desarrollo y comunicación	41
4.2.1. El fenómeno de la masificación	45
4.2.2. El binomio desarrollo-comunicación	47
4.3. Más allá del paradigma civilizatorio	52
4.3.1. El paradigma de sustentabilidad	54
4.3.2. La propuesta de la educación ambiental y la comunicación	58
4.3.2.1. La educación ambiental, retomando lo esencial	59
4.3.2.2. Educación ambiental en México	66
4.3.2.3. La educación ambiental en el ámbito de las políticas públicas	70
4.3.2.4. La comunicación ambiental en México	74
4.3.2.5. La falla estructural de la comunicación para el desarrollo sustentable	76

V. ELEMENTOS CRÍTICOS PARA UNA CONCEPCIÓN DE COMUNICACIÓN AMBIENTAL	85
<hr/>	
5.1. Educación y comunicación, esencia compartida	85
5.2. Hacia una definición de comunicación	90
5.3. La comunicación ambiental para el manejo sustentable de los ecosistemas forestales	101
5.3.1. Aproximaciones a un concepto de comunicación ambiental	102
5.4. La práctica de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas	111
5.5. Metodologías de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas	115
VI. LA COMUNICACIÓN SOCIAL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO	121
<hr/>	
6.1. La comunicación masiva en los esquemas de la comunicación gubernamental	121
6.2. La comunicación gubernamental en México	123
6.2.1. Orígenes de la comunicación social en las instituciones gubernamentales de México	125
6.2.2. Estructura de la comunicación gubernamental	130
6.2.3. La práctica de la comunicación social en México	136
6.2.3.1. Las campañas de difusión gubernamental	138
6.2.3.2. El costo de la comunicación social	142
6.3. La comunicación social en el sector ambiental del Gobierno federal de México	147
6.3.1. Antecedentes	147
6.3.2. Atribuciones, estructura y objetivos de comunicación del sector ambiental	149
6.3.3. Documentos que orientan la comunicación en el sector ambiental	157
6.3.4. Alcances cuantitativos de la comunicación social en el sector ambiental	160
6.3.5. Alcances cualitativos de la comunicación social en el sector ambiental	170

VII. LA COMISIÓN NACIONAL FORESTAL	179
7.1. El universo de trabajo de la Conafor: millones de hectáreas y millones de personas	179
7.2. Antecedentes de la Conafor	186
7.3. Objetivos institucionales y objetivos en materia de comunicación de la Conafor	189
7.4. La comunicación social en la Conafor	199
7.4.1. Objetivos de comunicación social	202
7.4.2. La praxis de la UCS	203
7.4.3. Resultados de la UCS	216
7.4.4. Influencias políticas en el ejercicio de la comunicación social	222
7.4.5. Análisis de la comunicación social de la Conafor	224
VIII. ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN AMBIENTAL EN LA CONAFOR	231
8.1. Consideraciones preliminares	231
8.2. El escenario de la Conafor ante a los nuevos retos para la conservación y manejo de los ecosistemas forestales	234
8.3. Identificación de acciones de comunicación en áreas operativas	239
8.4. Buscando nuevos conceptos y nuevas prácticas	262
8.5. Elementos para el diseño de un modelo de comunicación institucional	270
IX. CONCLUSIONES	297
ANEXOS	305
Anexo 1. Necesidades y expectativas sobre el papel de la Comunicación para el manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad por autor	307
Anexo 2. Características de la comunicación orientada al manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad	313
Anexo 3. Documentos que establecen las obligaciones de la Administración Pública Federal en materia de información	316
Anexo 4. Listado de documentos relativos al ejercicio de identificación de acciones de comunicación en áreas operativas	320
BIBLIOGRAFÍA	323

## ÍNDICE DE CUADROS Y TABLAS

<b>Cuadros</b>	<b>Página</b>
Cuadro 1. Principios de la educación ambiental	64
Cuadro 2. Enfoques sobre la educación ambiental en México	68
Cuadro 3. Características del modelo de comunicación para el desarrollo y su aplicación al desarrollo sustentable	80
Cuadro 4. Características de la educación y la comunicación bajo modelos verticales y horizontales	87
Cuadro 5. Conceptos sobre comunicación según planos de referencia	93
Cuadro 6. Dimensiones de la comunicación según Semarnat (2006a)	96
Cuadro 7. Dimensiones de la comunicación según Galindo (2007)	96
Cuadro 8. Dimensiones de la comunicación según Massoni (2001)	98
Cuadro 9. Dimensión pedagógica de la educación	99
Cuadro 10. Perspectivas y dimensiones de la comunicación	100
Cuadro 11. Características de la comunicación <i>ambiental</i> según autores diversos en función de perspectivas y dimensiones de la comunicación	106
Cuadro 12. Características de una comunicación ambiental institucional para el manejo de ecosistemas y sus impactos posibles en las instituciones y sus interlocutores	110
Cuadro 13. Objetivos formales y alcances en la práctica de la comunicación gubernamental	135
Cuadro 14. Tipos de campañas de la comunicación gubernamental	140
Cuadro 15. Atribuciones institucionales en materia de comunicación, estructura y objetivo del área de cada una de las instancias que integran el sector ambiental federal	153
Cuadro 16. La comunicación en documentos de planificación rectores para el sector ambiental federal	157
Cuadro 17. Necesidades comunicacionales de la Conafor de acuerdo con documentos fundacionales y normativos	191
Cuadro 18. Necesidades comunicacionales de la Conafor de acuerdo con la nueva legislación y compromisos internacionales sobre cambio climático y bosques	196
Cuadro 19. Análisis de la comunicación gubernamental de la UCS con base en matriz de perspectivas y dimensiones de la comunicación	226
Cuadro 20. Grupos de interés para la Conafor y necesidades institucionales específicas que atiende la comunicación	246
Cuadro 21. Prácticas comunicativas que la Conafor desarrolla a través de sus áreas operativas	250
Cuadro 22. Áreas que desarrollan acciones de comunicación institucional para impulsar acciones de manejo	254



Cuadro 23. Concentrado de características del esquema de comunicación prevaleciente, retomando referentes e insumos del proceso de investigación	272
Cuadro 24. Características de referentes varios pertinentes para la construcción de una propuesta de comunicación institucional	276
Cuadro 25. Ámbitos de interés que la comunicación institucional ha de atender de manera focalizada	289
Cuadro 26. Características de la comunicación institucional	293

<b>Tablas</b>	<b>Página</b>
Tabla 1. Gasto anual ejercido por el gobierno federal durante el periodo 2007-2012 en comunicación gubernamental	144
Tabla 2. Instancias que integran el sector ambiental del gobierno federal	148
Tabla 3. Número de boletines elaborados por la Semarnat 2009-2012	162
Tabla 4. Gasto anual en materia de comunicación ejercido por dependencia del sector ambiental federal	163
Tabla 5. Gasto total del sector ambiental en comunicación 2007-2010	164
Tabla 6. Gasto en comunicación ejercido por la CNA 2007-2010	165
Tabla 7. Gasto en comunicación ejercido por la Conabio 2008-2010	165
Tabla 8. Gasto en comunicación ejercido por la Profepa 2008-2010	166
Tabla 9. Gasto en comunicación ejercido por la Conanp 2008-2010	169
Tabla 10. Gasto en comunicación ejercido por la Conafor 2008-2011	169
Tabla 11. Ejidos y comunidades y superficies (ha) de acuerdo con su destino	183
Tabla 12. Número de boletines emitidos por la UCS 2004-2011	216
Tabla 13. Actividades de información en Conafor 2007-2010	218
Tabla 14. Monto ejercicio en materia de información 2008-2010	218
Tabla 15. Número de notas publicadas en medios informativos 2007-2010	218
Tabla 16. Gasto en campañas de difusión de Conafor 2008-2010	220
Tabla 17. Número de giras y talleres para periodistas 2007-2010	222
Tabla 18. Diagnóstico. Resultado del ejercicio FODA del Taller para generar el marco conceptual y la estrategia del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP	265
Tabla 19. Definición de ejes y objetivos estratégicos del Plan	266
Tabla 20. Definición del marco conceptual del Plan: valores y principios	267
Tabla 21. Definición del marco conceptual del Plan: criterios orientadores	267
Tabla 22. Definición del marco conceptual del Plan: públicos meta	267

## ÍNDICE DE FIGURAS

	<b>Página</b>
Figura 1. Recorte de la realidad que se investiga.	24
Figura 2. Recorte de la realidad que se investiga con énfasis en el impacto del modelo de desarrollo en el estado de los ecosistemas forestales y de las poblaciones que los habitan.	25
Figura 3. Recorte de la realidad que se investiga con énfasis en la influencia de la comunicación bajo el paradigma de sustentabilidad para inducir una mejora del estado de los ecosistemas forestales y de las poblaciones que los habitan.	26
Figura 4. Identificación y descripción de los conceptos ordenadores de la investigación con base en el recorte de la realidad que se investiga.	28
Figura 5. Propuesta de articulaciones posibles entre los conceptos ordenadores de la investigación.	29
Figura 6. Aspectos contenidos en el objeto de estudio.	31
Figura 7. Recursos presupuestados y ejercidos en publicidad oficial del Poder Ejecutivo Federal 2006-2012.	143
Figura 8. Mapa de los principales tipos de vegetación de México (INEGI, 2013).	181
Figura 9. Núcleos agrarios con al menos 200 hectáreas de superficie de bosques, selvas y matorrales.	184
Figura 10. Núcleos agrarios con al menos el 50% de su superficie con bosques, selvas y matorrales.	185
Figura 11. Organigrama general de la Conafor.	187
Figura 12. Organigrama de la Coordinación General de Producción y Productividad.	187
Figura 13: Organigrama de la Coordinación General de Conservación y Restauración.	188
Figura 14: Organigrama de la Coordinación General de Educación y Desarrollo Tecnológico.	188
Figura 15. Organigrama de la Unidad de Comunicación Social de Conafor.	204
Figura 16. Ejercicio FODA, en la presentación Unidad de Comunicación Social 2008.	211
Figura 17. "Acciones de comunicación", en la presentación Unidad de Comunicación Social 2008.	213
Figura 18. Acciones de información de la UCS 2007-2012.	219

Figura 19. Instrumento para la identificación de prácticas de comunicación de las áreas que integran la Comisión Nacional Forestal.	251
Figura 20. Prácticas actuales de comunicación en Conafor.	260
Figura 21. Esquema de la metodología para el taller para generar el marco conceptual y la estrategia del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP, y definir las acciones para su ejecución.	264
Figura 22. Aspectos del taller para la elaboración del marco conceptual del Plan de Comunicación para el Proyecto sobre Bosques y Cambio climático.	268

## I. RESUMEN

El presente documento reúne los principales hallazgos y resultados de un trabajo de investigación cuyo propósito es contribuir a la transformación de las políticas de comunicación de la Comisión Nacional Forestal, aportando los elementos básicos que permitan trascender los esquemas de comunicación gubernamental que actualmente se utilizan hacia un paradigma de comunicación ambiental para el manejo de los ecosistemas forestales, y de otras *especializaciones* de la comunicación pertinentes a la gestión ambiental, los cuales constituyan la base para construir un modelo propio de comunicación institucional que acompañe de manera transversal los procesos operativos y administrativos que realiza la entidad en su misión de impulsar el desarrollo forestal sustentable en el país, reconociendo la centralidad del factor social en el logro de los objetivos del manejo sustentable y del papel de la comunicación como un instrumento clave para la transformación de paradigmas y prácticas sociales hacia una resignificación de la relación del ser humano con su ambiente.

## II. INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resultado de un proceso de aprendizaje detonado por un cuestionamiento personal respecto a la vigencia, en prácticamente toda instancia gubernamental del país, de un esquema de comunicación social orientado en gran parte a la promoción de la imagen del gobierno, de las instituciones públicas y, en la mayoría de los casos, de los funcionarios. Esquema estrechamente correspondido con la práctica de un periodismo debilitado, estéril, históricamente concentrado en reflejar la dinámica vertical del poder público en nuestro país y a dar cuenta de ella como representación de la realidad nacional y regional. Durante décadas la mayor parte del periodismo mexicano ha basado su práctica en las declaraciones de los funcionarios públicos, ya sean directas o a través de los boletines oficiales, aunque no sean verdaderas o trascendentes, o incluso pretendan ocultar la realidad. A su vez, este esquema comunicativo ha estado estrechamente vinculado a un esquema político y social simbiótico, que parece no querer cambiar.

El cambio, sin embargo, es sustancial a las sociedades, y la realidad se revela de manera contundente a través de distintos hechos y medios. De unas décadas hacia estos días, la joven sociedad contemporánea mexicana empezó a madurar de maneras sorprendentes, logrando cambios que en tiempos anteriores eran impensables, de manera que, por ejemplo, fue posible lograr la creación de un sistema electoral ciudadanizado para dar transparencia a los procesos de elección popular, y obligar al gobierno a abrir a la ciudadanía la información relacionada con el quehacer de las instituciones gubernamentales. Cambios relevantes en diversos ámbitos de la vida social y política continúan ocurriendo, pero la actividad gubernamental y el uso de la comunicación pública parecen inamovibles.

En este devenir, a mediados de los años noventa, con la creación de las primeras instancias gubernamentales en el ámbito federal especializadas en la protección y cuidado del ambiente, tomó cuerpo la intención del Gobierno Federal por atender ese aspecto de la vida del país que ya mostraba visos de urgencia, debido a los altos niveles de contaminación y de degradación del capital natural del país, aunado a la pérdida de la calidad de vida de sus habitantes.

La creación de estas instancias dentro del Poder Ejecutivo Federal, desde el nivel de Secretaría, mostró un avance significativo en la atención a la problemática ambiental del país, lo cual ofrecía importantes expectativas al respecto. Sin embargo, la *comunicación social* se *apoderó* de la tarea comunicativa del sector ambiental federal y con ello se asfixiaron sus potencialidades para desarrollar esquemas comunicacionales que propiciaran el diálogo y la participación social necesarios para impulsar la transformación requerida. ¿Cómo ocurrió esto? ¿Por qué sucedió, si el perfil de estas instancias hacía previsible la decisión de establecer esquemas emergentes o alternativos a la comunicación gubernamental tradicional para efectivamente poder atender los retos que planteaba la crisis ambiental en el país y poder ofrecer soluciones a través de un elemento crucial, como lo es la participación social que, para lograrse, requiere necesariamente de la comunicación?

Buscar la respuesta a esta pregunta propició el inicio de un largo proceso a través del cual hubo que desaprender y aprender para entender (desde nuevos y distintos puntos de vista –históricos, sociales, políticos, culturales, económicos, entre otros–, con base un pensamiento epistemológico<sup>1</sup> que permitiera problematizar la realidad compleja) los motivos bajo los cuales la comunicación se convirtió en un instrumento de carácter político e ideológico, y por los que su poder como herramienta para la transformación social ha sido

---

<sup>1</sup> El pensar epistemológico, de acuerdo con Zemelman (1992), es un razonamiento que carece de referentes en términos de una estructura teórica predeterminada: “nos enfrenta con ámbitos de la realidad en cuyos contornos apenas pueden reconocerse las opciones de teorización, así como de acción” (p. 56).

utilizado durante prácticamente un siglo para mantener el estado de las cosas incluso más allá del sistema sociopolítico actual, es decir, para sostener la vigencia de un modelo civilizatorio que muestra claros signos de decadencia y que atenta contra el equilibrio ambiental y social desde múltiples ámbitos.

Todo ello también sirvió para entender el estado actual de las cosas en materia de comunicación pública que rige en el gobierno federal mexicano, principalmente en el sector ambiental y, de manera más particular, en la Comisión Nacional Forestal (Conafor), para comprenderla como una práctica susceptible de ser mejorada a fin de que dicha institución logre sus objetivos en materia de desarrollo forestal sustentable.

En este documento se plantean los resultados de esa búsqueda, que ayuda a comprender la compleja interacción de múltiples factores por los cuales se favorece la permanencia de un modelo de comunicación surgido en las primeras décadas del siglo XX y al que hoy aún se encuentran sujetos tanto la administración pública –en calidad de ejecutante– como la sociedad –en calidad de auditorio cautivo–. Un modelo que cercena las muchas posibilidades para un cambio social que permita a los individuos reconsiderar su visión acerca de la propia existencia, de la concepción del mundo y por lo tanto, que propicie una mejor relación de la sociedad con la naturaleza. Modelo que afecta también, por acto y por omisión, la posibilidad de frenar los factores que propician esta crisis social y ambiental en la que se encuentra nuestro país (al igual que numerosas naciones de las llamadas “subdesarrolladas”) y con ello su viabilidad en el futuro.

Deseo explicar las razones por las cuales elegí analizar el caso de la Comisión Nacional Forestal, junto con la comunicación gubernamental y la conservación de los ecosistemas forestales como aspectos nodales (o conceptos ordenadores) de este trabajo, razones en las que confluyen fuertes vinculaciones: primero, porque la Conafor es la instancia federal competente en la promoción del desarrollo forestal sustentable. Segundo, porque los actuales

retos en materia de conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales requieren de atención urgente; el nivel de deterioro y la deforestación de amplias superficies del país reflejan los limitados alcances de las políticas económicas y productivas actuales, con lo que la biodiversidad y los servicios ambientales de los bosques se encuentran amenazados, situación que empuja a la Conafor a redefinir su postura respecto a su quehacer y a sus políticas de información y comunicación en materia forestal a fin de lograr genuina efectividad y resultados de largo plazo en este ámbito.

Tercero, porque, entendiéndola de manera inteligente, la comunicación puede servir para la construcción de una visión social que permita recuperar la relación de las personas con la naturaleza y tratar, con ello, de frenar el deterioro ambiental. Cuarto, porque el gobierno federal –como ningún otro actor involucrado en el campo de la conservación forestal– cuenta con recursos que le permiten ampliar y fortalecer la práctica de la comunicación que le permita a la Conafor alcanzar una mayor efectividad en el cumplimiento de su misión. Quinto, porque junto con todo lo anterior, el papel protagónico del gobierno federal en el diseño y desarrollo de políticas públicas ambientales lo colocan como un actor potencialmente estratégico para lograr un cambio real en el estado de las cosas por lo que se refiere a la conservación de los ecosistemas y al mejoramiento de calidad de vida de las poblaciones humanas que habitan en ellos. Y por último, porque el papel de la comunicación gubernamental como herramienta para la gestión ambiental, a diferencia del periodismo, es un aspecto poco abordado por los investigadores de la comunicación en el país y me parece que este abordaje es indispensable si se desea mejorar el estado de la comunicación pública y abonar a una mejor comprensión y uso de la comunicación gubernamental para la transformación social. Dado que en esta actividad desempeñé mi papel profesional durante casi una década, me fue posible conocer e intervenir en esta realidad con una intención formativa ambiental.



El trabajo parte del análisis de la coyuntura de la crisis ambiental y social presente en el mundo y en nuestro país, como resultado –entre otros factores– del modelo de desarrollo vigente, y la asociación de éste con la comunicación de masas-comunicación para el desarrollo y sus impactos en los países latinoamericanos (o “subdesarrollados”); describe las alternativas que ofrecen la sustentabilidad, y la educación ambiental y la comunicación a través de nuevos paradigmas mediante los cuales es posible reconstruir la relación del ser humano con la naturaleza. Estos contenidos se abordan en el capítulo IV.

El capítulo V contiene una reconstrucción de la comunicación, primero comparada con la educación y las coincidencias que ambos vectores del ser social comparten al ser desarrollados bajo modelos verticales y modelos horizontales. El punto 5.2 guarda una discusión que deriva en la consideración de ciertos elementos para reconstruir la esencia transformadora de la comunicación, en tanto que el punto 5.3 se orienta a la definición, metodologías y uso de la comunicación hacia los objetivos de la conservación de los ecosistemas forestales y la biodiversidad, enfocada a los grupos y actores involucrados en estos espacios. En este capítulo defino los principios y características de esta comunicación ambiental y de su práctica, y propongo metodologías de la comunicación que sirven a los fines de construir un modelo propio de comunicación institucional para la Conafor.

En el capítulo VI se estudia el origen de la comunicación gubernamental vigente en la región latinoamericana y particularmente en México: su historia, su estructura y práctica actual, al igual que sus resultados, a partir de una revisión general de su desempeño en la última década. Este capítulo es el eslabón que permite comprender por qué y cómo se creó el esquema de la comunicación social que hoy conocemos, así como valorar su eficacia en cuanto instrumento de comunicación entre el gobierno y la sociedad, y entender las causas de su fracaso como tal. El sexto capítulo contiene también una revisión de la comunicación social que se practica en las instancias que

integran el sector ambiental del gobierno federal; sus atribuciones, objetivos, características, y múltiples elementos que explican sus limitados alcances para hacer realidad el modelo de desarrollo sustentable que el gobierno ha pretendido, desde hace dos década, implementar en el país. Esta discusión se construyó a partir de la revisión y análisis de los documentos fundacionales y normativos de las instituciones del sector ambiental gubernamental y los resultados de su quehacer en materia de comunicación.

El caso de la Comisión Nacional Forestal es analizado en el capítulo VII, partiendo de un ejercicio de delimitación del universo de trabajo de la institución, antecedentes de la institución, objetivos institucionales y comunicacionales, y una revisión más o menos amplia de la visión y práctica de la comunicación desde la Unidad de Comunicación Social; así como las distintas visiones que han regido sobre ésta y que la han llevado, en distintos momentos, a niveles de distorsión que han afectado a la propia institución, entre otros aspectos. La principal discusión en este punto se centra en tratar de dilucidar si el esquema vigente de la comunicación social coadyuva o no en la misión y en el cumplimiento de los objetivos institucionales por lo que se refiere a la promoción del manejo sustentable como alternativa de conservación de los ecosistemas forestales del país. O, traducida a otro planteamiento, si la comunicación es utilizada como un instrumento para la gestión ambiental o si se entiende en función del esquema tradicional de la comunicación gubernamental.

De la respuesta que resulta para este cuestionamiento trata el capítulo VIII, en el que se estudian y conjuntan el actual escenario de la Conafor y los retos que le plantean los nuevos compromisos internacionales en materia de bosques y cambio climático, reducción de la deforestación y la degradación forestal, entre otros aspectos. Los puntos 8.3 y 8.4 describen los instrumentos de recolección de datos elaborados y aplicados en el campo de estudio a fin de reunir elementos que me permitieran contar con otras voces e ideas de personal de la

Comisión acerca de los alcances y deficiencias de la comunicación social, así como con relevantes aportaciones para crear una nueva comunicación institucional. En el punto 8.5, finalmente, se definen los elementos fundamentales para plantear una visión de la comunicación institucional orientada a impulsar la conservación y el manejo de los ecosistemas forestales. Para lograr estas definiciones fue necesario integrar situaciones, experiencias y ejercicios cuyos planteamientos fueron articulados para hacer una reconstrucción de la realidad. Con base en estas tareas, los planteamientos generados se sistematizaron y sintetizaron mediante un proceso creado *ex profeso* para construir, dentro del recorte de la realidad mencionado, un conocimiento social basado en el análisis del presente, como lo plantea Zemelman, con criterios de totalidad. Este proceso se describe en el marco metodológico, más adelante.

Finalmente, en el capítulo IX se sintetizan algunas de las principales conclusiones encontradas a lo largo de la investigación, las cuales fueron expresadas en los espacios correspondientes a cada tema abordado, donde se suscitaron el análisis, la reflexión y la conclusión respectivos. Cabe advertir que debido a las características de la realidad a investigar y del proceso de la investigación, decidí relacionar las categorizaciones con las ideas y las reflexiones que aquellas propiciaron (algunas de las cuales no se abordan dentro de la investigación), por lo que en la mayor parte del documento se encontrará una redacción que entreteje categorías y conceptos con datos prácticos y su análisis en función de la exigencia epistemológica que planteó la construcción del nuevo conocimiento sobre el tema.

Es necesario exponer una última consideración para dar referencia de la ruptura paradigmática que propició un consecuente proceso de ruptura en mi visión sobre la comunicación, y que definió la propuesta que ofrezco tanto para el campo de la comunicación ambiental como para el de la comunicación institucional de la Comisión Nacional Forestal.

La idea inicial de la investigación implicaba realizar una búsqueda –aparentemente sencilla– del *tipo* de comunicación que fuera pertinente y eficaz en la intención de promover en el ámbito social, desde el gobierno federal, la conservación y manejo de los ecosistemas forestales del país. Suponía que ese *tipo* de comunicación existía y sólo hacía falta encontrarlo; quizá fuera la comunicación para el desarrollo sustentable el mejor modelo para ello (suposición que más adelante fue descartada). Así comenzaron las dudas sobre los presupuestos paradigmáticos personales. Posteriormente consideré que desde la visión de la educación ambiental era posible, ya fuera hallar o diseñar una comunicación con los principios de aquella (que sería muy próxima a la llamada *comunicación ambiental*), lo que enriquecería enormemente la práctica de la comunicación gubernamental para impulsar la creación de sentido y la acción social a favor de los ecosistemas a través de diversos ámbitos de incidencia que encuentran lugar en este campo.

De ese momento al presente, el proceso de búsqueda se convirtió en un camino de reconstrucción del concepto de comunicación, puesto que al visualizar y entender la existencia de múltiples dimensiones que conforman el concepto, así como las diversas perspectivas que en él inciden, fue posible dotar de un nuevo marco de referencia a la propuesta mediante la cual pretendo impulsar la profundización de la visión y de los alcances de la comunicación gubernamental del sector ambiental, y de la Comisión Nacional Forestal en particular. Con ello *comprendí* la coexistencia de dimensiones o usos de la comunicación que llegan a caracterizar a ésta en función de su ámbito de aplicación, por ejemplo. Una vez aclaradas las razones de la polisemia del concepto comunicación me centré en comprender el concepto en todas sus dimensiones posibles a partir de las distintas perspectivas que lo plantean, lo cual transformó mi propia concepción sobre la comunicación.

Uno de los factores que más influyó en dicho cambio fue que el punto de partida de la investigación estaba determinado por el paradigma de la

comunicación de masas en el cual se basaban mis aproximaciones formativas y profesionales acerca de la comunicación; paradigma que, en el transcurso de la investigación, se transformó en una idea de la comunicación signada por el paradigma de la complejidad, la multidimensionalidad del campo, y por la posibilidad de distinguir en ella principios ontológicos, gnoseológicos y axiológicos, e incluso filosóficos, que antes no percibía. Me enfoqué en lo que Massoni (2007) describe en cuanto que “abordar la comunicación como fenómeno complejo (es decir, pensarla desde la perspectiva de la complejidad) implica reconocer la existencia de múltiples niveles de realidad y percepción, en la constitución y en la dimensión de lo comunicacional”.

Así, la idea inicial, centrada en encontrar el tipo de comunicación *a la medida* frente a los retos ambientales actuales (en particular los de la conservación de los ecosistemas forestales), cambió en el momento en que constaté las limitaciones del modelo de comunicación de masas –que ha sido la referencia comunicacional más extendida en el último siglo y en el presente, así como su producto, la comunicación gubernamental– para propiciar procesos que nutrieran la percepción social respecto a la importancia y la situación de los ecosistemas forestales del país. Esto es que, frente a la complejidad de la problemática socioambiental contemporánea, los procesos verticales y unidireccionales de información –que no completan ciclos comunicativos<sup>2</sup>– revelan su incapacidad para lograr una transformación de los paradigmas que sostienen la actual visión del mundo y del papel del ser humano en su devenir, todavía basado en el modelo de desarrollo que conocemos y que pretendemos trascender.

La transformación de paradigmas no es tarea sencilla, particularmente en un momento tan crucial, en el que los actuales parecieran estar tan arraigados. Estas generaciones, inmersas en una idea-meta de la existencia que estructura la vida social en la mayor parte del mundo (representada en el modelo de

---

<sup>2</sup> Cabe distinguir el término “comunicativo” de “comunicacional”. El primero se refiere a la acción expresiva (Martín Serrano, 1992a) y el segundo alude al campo de la comunicación (RAE, 2012).

desarrollo), deberán vivir un fuerte proceso de deconstrucción de paradigmas y crear nuevas visiones que salven el conflicto del ser humano con la naturaleza, pues sólo a través de ello es posible poder dibujar bocetos de un futuro para la existencia de la especie. La comunicación, como dimensión constitutiva de la vida social (Martín-Barbero, 2008), está convocada a esta gran tarea.

Desde esta nueva situación es que los planteamientos iniciales de la investigación fueron reelaborados a través de un proceso que se irá describiendo en este documento.

Todo lo anterior permitirá configurar un conjunto de elementos para un modelo de comunicación institucional que es posible y que se requiere para avanzar de manera genuina en los procesos que la Comisión Nacional Forestal desarrolla para el cumplimiento de sus objetivos y de su misión.

### III. PLANTEAMIENTO GENERAL DEL PROYECTO

#### 3.1. Planteamiento del problema

En los asuntos ambientales el factor social resulta particularmente estratégico, y aunque esto ha sido comprendido en diversos niveles dentro de la administración pública, en ésta prevalece en lo general una idea respecto a las personas como *objetos* de la acción pública, no como sujetos. Por lo mismo, para lograr una real funcionalidad en este sentido, es necesario que el factor humano sea considerado como sujeto y centro de la acción pública por lo que se refiere al manejo y la conservación de los ecosistemas forestales del país, puesto que en ellos habitan y de ellos depende directa e indirectamente la vida de millones de personas, y porque en última instancia la conservación de los ecosistemas es, citando a Andelman (2003), una decisión social.

Pero todo lo anterior no es posible lograrse en ausencia de diálogo y acuerdo: las decisiones y la participación sociales requieren del sustrato de la comunicación para construirse y concretarse. Y aquí se encuentra uno de los principales puntos de partida para la elaboración de una nueva propuesta: la comunicación es indispensable para la generación de acuerdos y toma de responsabilidades y acciones para la conservación de los ecosistemas. Sin ella esto no es posible.

Por otra parte, la coyuntura en la que inciden los diversos factores que abarca el recorte de la realidad abordada en esta investigación revela que el esquema de comunicación gubernamental que se practica actualmente en las instituciones del sector ambiental, particularmente la Comisión Nacional Forestal, es poco útil frente a los retos que plantea la realidad, tanto la histórica como la actual. Esto me hace exponer, en consecuencia, la necesidad de identificar y proponer otros modelos de comunicación que, con nuevos alcances, visiones y prácticas, permitan mejorar la gestión ambiental de la Comisión Nacional Forestal, colocando a las personas en el centro de las

políticas públicas, considerándolas sujetos de la acción política, y centrarse sobre todo en los grupos y actores involucrados, así como los que resultan estratégicos para la conservación de los ecosistemas<sup>3</sup>. De ahí que el tema de la investigación se refleje en el título del presente documento: “La comunicación gubernamental ante los retos del deterioro ambiental: análisis y propuesta para la Comisión Nacional Forestal”.

### **3.2. Delimitación de la investigación**

En este trabajo, además del marco histórico relativo al modelo de desarrollo y a la comunicación social prevaleciente en el país, se establecen diversos elementos para revisar la visión existente sobre comunicación en la actualidad. Estos elementos tienen por objeto dotar de una referencia histórica de los factores que formaron o inciden en la realidad. También se plantea una amplia discusión sobre el significado de la comunicación, como resultado de la cual se propone un modelo para construir la comunicación ambiental, específicamente, una comunicación ambiental para la conservación y manejo de ecosistemas forestales. La discusión histórica y teórica que acompaña esta construcción deriva a su vez en el análisis del desempeño de las instituciones del sector ambiental del Gobierno federal en materia de comunicación social y analiza a profundidad el caso de la Comisión Nacional Forestal, entidad que tiene como misión “impulsar la protección, conservación, restauración y aprovechamiento forestal, mediante programas y políticas públicas basadas en el modelo de desarrollo forestal sustentable, a fin de contribuir a conservar el capital natural y mantener la provisión de servicios ambientales, en beneficio de quienes poseen los recursos forestales y de la sociedad en general”<sup>4</sup>.

Debido a que la Conafor concentra su práctica comunicativa en la atención y propuestas para los medios de comunicación a través de la Unidad de Comunicación Social, mediante una serie de actividades de difusión e

---

<sup>3</sup> La base para la definición del problema se muestra en el apartado relativo a la metodología, en este mismo capítulo.

<sup>4</sup> Recuperado de <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/mision-y-vision> el 23 de octubre de 2012.



información, tanto el quehacer formal de dicha Unidad como la visión de la comunicación social de la institución son objeto de una amplia revisión que involucra un análisis crítico junto con una evaluación cualitativa y cuantitativa centrada en el periodo 2007-2012. Pero también se revisan otras prácticas de comunicación que desarrollan distintas áreas de la Conafor, durante el desempeño de su trabajo con diversos actores del sector forestal. Estas prácticas no reconocidas por la institución se develaron en un proceso registrado en el año 2012, en el que personal de diversas áreas operativas de la Conafor identificó los haberes y carencias en materia de comunicación institucional, determinando una disyuntiva en la que habría que definir, si bien continuar con el modelo tradicional de comunicación social como principal forma de relación con los grupos de interés y la sociedad en general, o si reconocer la importancia de renovar su visión y sus esquemas de comunicación para que sean pertinentes a los fines fundamentales de la Comisión, los cuales, al mismo tiempo, serían compatibles con los principios de la comunicación ambiental orientados a la conservación y manejo de los ecosistemas forestales del país (que son objeto de atención de la Conafor). En este contexto se desarrollaron dos actividades de campo con el fin de obtener del personal de la institución, información que permitiera conocer la forma en que la comunicación es percibida, así como sus principales carencias y retos, en función de lo que la Conafor espera lograr en materia de desarrollo forestal sustentable en el país. Todo lo anterior desemboca en una propuesta orientada a ampliar la visión y enriquecer la práctica de la comunicación institucional de la Conafor, a partir de un modelo que es factible de ser replicado en otras instancias del sector ambiental gubernamental del país.

### **3.3. Propósito**

El propósito de la presente tesis es contribuir a la transformación de las políticas de comunicación de la Comisión Nacional Forestal, aportando elementos para transitar de una comunicación social tradicional hacia un paradigma de comunicación ambiental que propicie el manejo y conservación

de los ecosistemas forestales del país, en armonía con las necesidades y expectativas sociales.

### **3.4. Objetivos**

Elaborar una propuesta para enriquecer la práctica de la comunicación tiene como fin dar mayor profundidad, pertinencia y alcance al esquema de comunicación de la Conafor, dotándole de elementos para el logro de su misión y de sus objetivos.

Así, el objetivo general de la investigación es: *Definir algunos elementos clave para el diseño de una estrategia de comunicación institucional para la Conafor desde la valoración de su quehacer institucional y de la ampliación de los marcos de referencia.*

Los objetivos particulares son:

1. Analizar y discutir la relación entre los conceptos de educación, comunicación y ambiente, con la finalidad de ampliar la aplicación de la comunicación ambiental a esquemas institucionales.
2. Generar una discusión teórico-práctica del concepto de comunicación ambiental institucional, con la intención de impulsar la creación de prácticas innovadoras en este sentido.
3. Describir analíticamente el proceso de gestión de información pública y los esquemas de operación de comunicación social de las instituciones del sector ambiental frente a la crisis ambiental.
4. Documentar y analizar los alcances y límites tanto de las políticas de comunicación social de la Conafor, como de sus referentes más significativos para derivar una práctica comunicacional correspondiente al encargo social de la institución.
5. Hacer una valoración cualitativa de la práctica real de la comunicación social-ambiental de la Conafor.

6. Identificar elementos contenidos en la práctica institucional de la Conafor útiles para ampliar y profundizar la valoración y los referentes comunicativo-ambientales de la institución.
7. Generar una propuesta de políticas de comunicación social para la Conafor, aplicable a las instituciones gubernamentales del sector ambiental.

De manera adicional, se espera que la investigación sirva para propiciar la incorporación del tema de la práctica comunicativa gubernamental al conjunto de factores que inciden en el desarrollo de la comunicación ambiental en el país, con el fin de enriquecer el análisis en este rubro, así como para abonar al conocimiento de la gestión de la información pública sobre medio ambiente, a través del análisis de las rutinas de producción y difusión de información bajo la visión prevaleciente de la comunicación social.

### **3.5. Preguntas de investigación**

A fin de abordar la investigación algunas de las preguntas que se plantearon son:

- ¿Cuáles son las prácticas derivadas de los esquemas tradicionales de comunicación social institucional aplicadas a la conservación y valoración de los recursos forestales en México?
- ¿Estas prácticas resultan pertinentes y eficaces para promover la valoración y la conservación de los recursos forestales?
- ¿De qué manera puede ser la comunicación social gubernamental un espacio para la educación y la comunicación ambiental?
- ¿Cómo superar los retos de los esquemas de comunicación social institucional para transitar a una práctica comunicativa ambiental que apoye a la sustentabilidad?

- ¿Qué elementos de la educación y la comunicación ambiental deben estar presentes en las prácticas de la comunicación social institucional de la Conafor?

### **3.6. Supuestos teórico-metodológicos**

Los planteamientos subyacentes al problema de investigación se traducen en los siguientes supuestos teórico-metodológicos:

1. La concepción y operación de la comunicación social de las instituciones gubernamentales mexicanas (dentro de las cuales se encuentra la Comisión Nacional Forestal) son frecuentemente reducidas a la difusión de resultados de programas y acciones, lo que empobrece la perspectiva de sus alcances sociales (en el caso del sector ambiental, también sus alcances en materia ambiental) e impiden el surgimiento de una visión comunicacional institucional que permita a las entidades gubernamentales retroalimentarse de sus propias prácticas para mejorar constantemente los programas y políticas públicas, particularmente en materia forestal. Como corolarios de este supuesto distingo los dos siguientes:

a) El reduccionismo en la concepción de comunicación social institucional genera prácticas verticales y autoritarias que refuerzan el paradigma moderno de desarrollo, complejizando más los problemas ambientales y homogeneizando las pretendidas soluciones a los problemas ambientales locales, perdiendo con ello la riqueza de respuestas en las diversas realidades que presenta el país.

b) El fracaso constante de los proyectos ambientales federales que implican la participación de los distintos actores sociales involucrados radica, de manera importante, en la prevalencia de una perspectiva unilateral que sobrevalora e impone la visión institucional e ignora y minimiza la visión de los distintos sectores de la sociedad.

2. La comunicación social en el sector ambiental gubernamental presenta graves limitaciones en relación con los objetivos de la conservación y manejo de los recursos naturales, puesto que es considerada como una actividad de servicio, que carece de importancia estructural y estratégica, y es predominantemente publicitaria de la acción gubernamental.

3. En las instituciones gubernamentales del sector ambiental existen prácticas de comunicación genuina que posibilitan una mayor perspectiva del papel y el alcance de la comunicación social institucional. Estas prácticas se desarrollan de manera intrínseca en la operación de las atribuciones institucionales a través de una comunicación intermedia que permite establecer un diálogo directo con los beneficiarios de los programas y con otros grupos y actores aliados en la promoción del desarrollo forestal sustentable. Sin embargo, no son reconocidas ni valoradas por los propios organismos o las personas que la realizan, lo que redundará en una pérdida importante del capital institucional y de un mayor potencial para el logro de los objetivos en materia de conservación y manejo de los recursos naturales, así como para el mejoramiento en la calidad de vida de las comunidades rurales del país.

4. La concepción de un modelo de comunicación social congruente y útil para los objetivos de la sustentabilidad operado desde las instituciones gubernamentales dedicadas al quehacer ambiental (mediante la ejecución de programas de conservación, restauración, protección, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales) plantea la necesaria participación de los actores sociales involucrados, por lo que las acciones gubernamentales requieren desarrollar un acercamiento genuino y respetuoso con los grupos locales, algo que precisa de una relación horizontal y participativa que se construye desde la comunicación.

5. El nivel de deterioro de los ecosistemas forestales y de la condición de las personas que viven en ellos requiere un replanteamiento en la concepción de la comunicación en las políticas públicas en materia forestal para que sea

concebida como un elemento indisociable de éstas, de manera que se amplíe la visión y el sentido de la comunicación social gubernamental actualmente existente, al incidir necesariamente la promoción del manejo forestal sustentable. Esto puede realizarse mediante el impulso a la participación organizada, la elaboración de acuerdos colectivos, la construcción democrática de decisiones, el consenso y la acción de los diferentes actores directamente involucrados en el manejo sustentable de los bosques, así como de los procesos para propiciar la significación y la comprensión social respecto de la problemática ambiental, especialmente relacionada con la conservación de los ecosistemas forestales, y que permita la experiencia de construir y valorar la relación equitativa entre las personas como condición de la sustentabilidad que debe promover el sector gubernamental.

### **3.7. Limitaciones del proyecto**

La propuesta que se hace en este trabajo es un principio que requiere ser desarrollado de manera institucional, bajo principios de transversalidad y de construcción colectiva. En el terreno de la realidad, la implementación de la propuesta enfrenta diversas limitaciones tales como la falta de procesos institucionales que propicien el debate interno, la expresión de las ideas y la reflexión teórica de manera colectiva; así como para la sistematización de experiencias, e incluso para la elaboración, aplicación y recuperación de nuevos conocimientos como resultado de la práctica institucional. Encuentra, asimismo, un comportamiento generalizado de no compartir información o documentos estratégicos entre las áreas y las personas, y que dificulta la construcción, socialización y seguimiento a los documentos y estrategias que han logrado elaborarse (como el *Plan de Comunicación del Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático*). Al igual que en gran parte de la administración pública, se carece de un acervo documental que reúna los documentos estratégicos e históricos institucionales que ofrezcan referencias de los procedimientos y resultados en la implementación y elaboración de las políticas públicas (y su efectividad) orientadas a promover el desarrollo forestal

sustentable en el país. En materia de comunicación esta carencia se acentúa de manera evidente.

A estas limitaciones se suma la incertidumbre respecto a las decisiones que en materia de comunicación haga la administración federal y la directiva de la Comisión Nacional Forestal respecto a la adopción e implementación de esta propuesta, frente a la simplicidad e inercia que ofrece el esquema tradicional de comunicación social. Aunque a lo largo del documento se exponen y fundamentan los elementos necesarios para propiciar una transformación en la comunicación gubernamental relacionada con la conservación y manejo de los ecosistemas forestales del país en las entidades ambientales del gobierno federal, no es posible afirmar, desde esta posición, que se dará un cambio de políticas gubernamentales en materia de comunicación social si no está precedido de un cambio de visión, de paradigmas, respecto a la concepción y el *deseo* que el gobierno tiene respecto del ser social. Esto es que, sobre las ideas prevalecientes respecto al rol del poder público y de la sociedad, no puede haber un cambio estructural en la práctica política y de gobierno.

Por el contrario, si se modificase la visión existente en nuestra cultura respecto a la relación gobierno-sociedad y a los papeles que ambos deben representar, sería posible transformar los objetivos y la praxis de la comunicación social. Este cambio obligaría a dar un gran paso hacia atrás para identificarse en la actual realidad (un paso positivo y necesario), porque es un hecho que dentro de la esfera gubernamental no habrá cambio en las prácticas si antes no se registra un cambio interno de paradigmas sobre el cual propiciar y comprometer –o creer en– una transformación social real y sostenida en el futuro (posible).

### **3.8. Aspectos teóricos y metodológicos de la investigación**

Los métodos y técnicas utilizadas para la presente investigación se definieron en función del problema descrito y del recorte de la realidad establecido, a lo largo de sus distintas etapas. La construcción del marco teórico se definió a

partir de las necesidades planteadas por el problema y por los objetivos y propósito de la tesis misma.

La recolección de datos se hizo con base en técnicas de investigación documental y hemerográfica (documentos públicos y documentos internos de la Conafor en materia de comunicación social, legislación, normatividad y planificación), a través de conversaciones con diversos actores de la comunicación gubernamental, principalmente con personal de la Unidad de Comunicación social y jefes de Difusión de algunas gerencias estatales del país (a ninguno de los cuales identifiqué como fuente, excepto al anterior titular de la Unidad, puesto que la mayoría de las pláticas fueron de carácter laboral y no solicité el permiso correspondiente para citarlos como fuente), así como con periodistas y profesionales de la comunicación institucional de otras dependencias del gobierno federal, como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, y la Secretaría de Gobernación, principalmente.

También obtuve datos relevantes de la revisión y análisis de documentos relacionados con las atribuciones, obligaciones y necesidades institucionales en materia de comunicación para el logro de los objetivos de la Comisión, así como de la sistematización<sup>5</sup> del conocimiento y la experiencia adquiridos durante ocho años de trabajo en diversos puestos relacionados con la comunicación social de dicha institución: como jefa de Difusión en las gerencias estatales de Oaxaca-Guerrero y Sonora; como jefa de Información, directora de información, y subdirectora de Comunicación Ambiental de la UCS, en distintos periodos, y durante dos años como consultora externa de dicha Unidad. El acceso a una importante parte del universo de investigación me concedió una privilegiada ventaja como observadora participante (y en algunas ocasiones, como ejecutora), por lo cual en numerosos pasajes se encontrará

---

<sup>5</sup> La *sistematización* es un término que “abarca desde la reconstrucción de las experiencias en su contexto y la organización de la información sobre las prácticas hacia una mirada crítica, reflexiva y prospectiva de la experiencia que permite generar procesos metodológicos para la construcción de conocimientos”, de acuerdo con Zapata (2005, p:224).



que hay afirmaciones que no se adjudican a fuente alguna, sino que son atribuibles a mi experiencia laboral directa.

Los insumos para elaborar la propuesta de comunicación para la Conafor fueron obtenidos, en gran parte, de los resultados de dos ejercicios que diseñé e implementé en 2012, en representación de la Unidad de Comunicación Social: la encuesta para la identificación de las acciones de comunicación que realizan áreas operativas y un taller para obtener el marco conceptual y otros elementos del *Plan de Comunicación del Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático*. Ambas actividades fueron desarrolladas para obtener productos específicos relativos al estado de la comunicación institucional más allá de la comunicación social tradicional, esto es, dos instrumentos de diagnóstico que permitieran identificar tanto las prácticas de comunicación que actualmente se desarrollan en la institución y que no son reconocidas como tales, como las debilidades y necesidades que existen actualmente en la visión y práctica de la comunicación institucional, frente a los retos del país, del gobierno y de la Comisión en materia de conservación de bosques.

La elaboración de la propuesta para una comunicación institucional en la Conafor se basó en un análisis de los referentes y los insumos obtenidos a lo largo de la investigación que resultaron útiles para ello en dos sentidos: la identificación de deficiencias y limitaciones del esquema de comunicación prevaleciente en la Conafor, y de la identificación de características pertinentes para la construcción de dicha propuesta. Estas últimas fueron recuperadas, a su vez, de cada uno de los análisis realizados a las alternativas y posibilidades que ofrece el paradigma de sustentabilidad, la comunicación reconstruida bajo modelos horizontales, la construida comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales, las expectativas formales de la comunicación gubernamental; las atribuciones del sector ambiental del gobierno federal en general, y de la Conafor en particular, así como las nuevas demandas planteadas por los crecientes retos y compromisos internacionales en materia

de bosques y cambio climático, y de las experiencias positivas existentes en las áreas operativas de dicha institución.

### **3.9. El análisis de la información**

Una vez habiendo reunido los materiales y elementos para abordar los diversos aspectos relacionados con el proyecto, procedí a sintetizarlos, abstraerlos y analizarlos mediante técnicas de análisis como la elaboración de mapas mentales y conceptuales, líneas del tiempo y matrices de análisis. He de advertir que el análisis no fue realizado en un solo momento, sino que signó prácticamente todo el proceso de elaboración de la investigación. A lo largo del documento se encontrarán distintos momentos y niveles de complejidad en el análisis de la información, desde la definición simple de conceptos básicos para avanzar en la construcción de los más complejos, como los de comunicación y comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas, hasta la definición de elementos para una comunicación institucional de la Conafor.

Dadas las características del problema a estudiar en el contexto del recorte de la realidad planteada, el proceso de análisis de la información para la elaboración de la propuesta para mejorar la comunicación institucional de la Conafor estuvo basado en la propuesta de Zemelman (1992), y fue hecho con una perspectiva crítica que permitiera abordar la investigación de manera comprometida y asertiva, con imparcialidad y distancia emocional respecto de los hechos presentes, a fin de darle el correspondiente fundamento epistémico a este trabajo.

Una característica que definió el desarrollo de la investigación, es la que podríamos denominar como *cambio constante*<sup>6</sup>, lo que impuso retos relevantes para su análisis puesto que, junto con la realidad cambiante, la propia investigación, desde su inicio, estuvo marcada por el cambio: desde los primeros puntos de vista, las definiciones del problema, el universo a analizar,

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Zemelman, una realidad cambiante requiere de una constante resignificación.

las intenciones, las percepciones sobre el tema, los saberes previos, los enfoques, las posturas, el problema mismo. Sin embargo, esta realidad, que registró importantes coyunturas durante el periodo de investigación, descartó diversas teorías<sup>7</sup> como forma de explicarse o de interpretarse, aunque algunas partes de éstas tomaron pertinencia frente al problema de investigación. Si la pretensión hubiera sido desarrollar una explicación del problema o una interpretación del mismo bajo alguna teoría *completa*, esto no habría sido posible puesto que no existe tal teoría para tal realidad. Sin embargo las propuestas de numerosos autores que aquí fueron consideradas, otorgaron importantes aportaciones a la comprensión del fenómeno y su devenir. Debido a que estas propuestas o las partes de teoría no podrían constituir un corpus teórico *per se* que tipificara la forma en que la investigación se fue resolviendo, recurrí a Zemelman con el fin de razonar la imposibilidad de ajustar la realidad a la teoría y, bajo este entendimiento, poder fundamentar la necesidad de elaborar una construcción específica para ello, que es la resultante en el marco teórico en los distintos capítulos que integran este documento.

De esta manera fue posible hacer una construcción propia de la realidad<sup>8</sup>, tomando como referencia el pensamiento de otros y completando los faltantes, para poder desarrollar un proceso de aprehensión racional a partir de la necesidad de construir un conocimiento social nuevo basado en el análisis del presente, el cual fue reconstruido bajo el principio de totalidad<sup>9</sup>, a fin de lograr un recorte de la realidad que representara el problema lo más aproximadamente posible. El recorte de la realidad que establecí en primer lugar privilegia el tema de la comunicación (su origen, desarrollo y actualidad),

---

<sup>7</sup> El fundamento de estas afirmaciones se encuentra en Zemelman (s/f), quien plantea que la teoría es dada por el problema, es decir: "el problema es la teoría misma". Este autor también diferencia *teoría de pensamiento*. El pensamiento es una postura, "una actitud que cada persona es capaz de construirse a sí misma frente a las circunstancias que quiere conocer". El pensamiento es más cercano a "una forma epistémica de resolver el problema". Más aún, Zemelman distingue entre pensamiento teórico (que tiene sus propios contenidos) y el pensamiento epistémico, el cual carece de contenidos; su centro es la pregunta, se coloca frente a las circunstancias, y no supone. "El pensamiento epistémico es preteórico, funciona sin corpus teórico, sin conceptos con contenidos definidos", agrega.

<sup>8</sup> La realidad delimitada como un campo de posibilidades (Zemelman, 1992, p. 33).

<sup>9</sup> Para Zemelman (1992) "la totalidad representa una solución a la cuestión de la preeminencia del problema por sobre cualquier ideal metodológico, mediante sus mecanismos de adecuación a la cosa concreta"; la totalidad constituye la condición para el conocimiento de lo real concreto desde toda su complejidad estructural y dinámica.

identificando los momentos de procesos, coyunturas y resultados, para comprender el todo, lo cual se ilustra en esta figura:

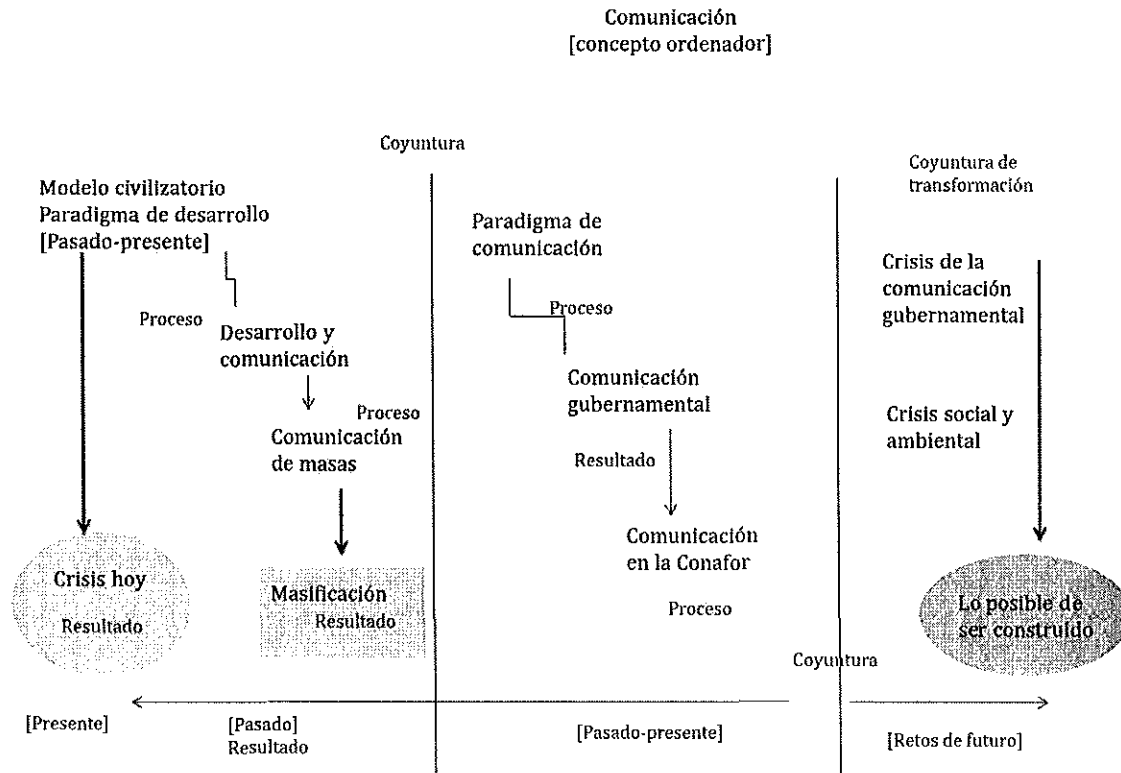


Figura 1. Recorte de la realidad que se investiga. Fuente: Elaboración propia.

Esta definición incorpora a grandes rasgos los principales elementos que integran el campo problemático básico –que se describe más adelante, el cual incluye y relaciona a la comunicación, a las personas y al estado de los ecosistemas forestales–, por lo que, como se observa, éste rebasa las fronteras de los objetivos institucionales y su campo de operación real. El recorte de realidad previo muestra un universo potencial que no pretende ser agotado en la investigación, aunque sí se explica y relaciona cada uno de estos factores, a fin de identificarlos y vincularlos como aspectos que inciden en el fenómeno objeto del presente estudio.

Dando un nivel de mayor especificidad y relación con el problema a investigar, el siguiente recorte permite definir la problemática socio-ambiental involucrada,

centrándose en los impactos actuales del modelo de desarrollo y dos factores aliados a éste que dieron génesis a la actual crisis social (en primer lugar) y ambiental: la comunicación y las políticas públicas, así como las consecuencias de esto en el estado de los ecosistemas forestales y de las poblaciones que habitan en ellos, que a su vez revelan una relación que los determina a ambos de manera indivisible. Esto es que, al afectar a los ecosistemas, el modelo de desarrollo afecta también la calidad de vida de las personas que viven en o de éstos. Si se afecta la calidad de vida de estas personas –a la *gente* de los ecosistemas<sup>10</sup>–, se está incidiendo directamente también en el estado de conservación de éstos, en un ciclo sin fin (salvo que los principios de esta relación se modifiquen bajo nuevos paradigmas).

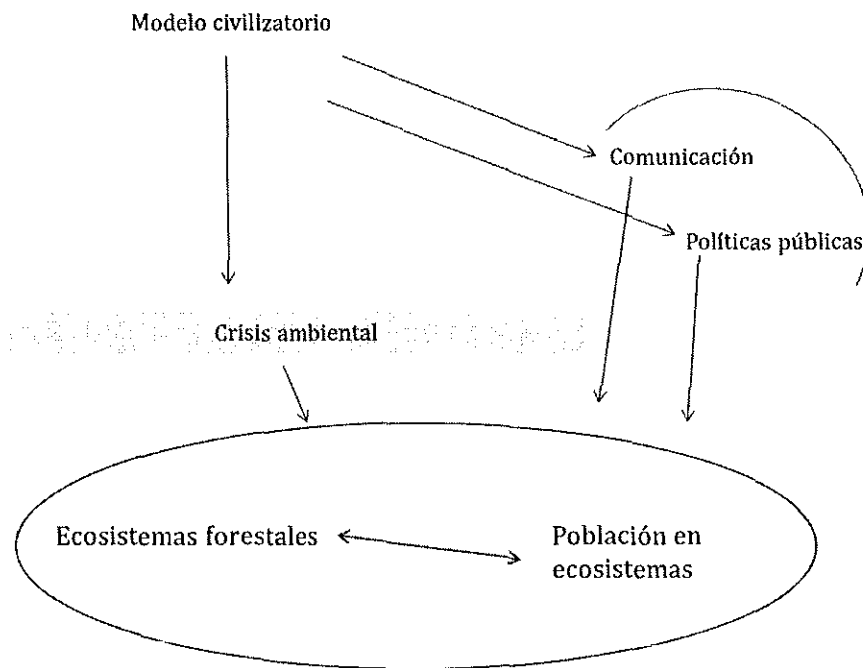


Figura 2. Recorte de la realidad que se investiga con énfasis en el impacto del modelo de desarrollo en el estado de los ecosistemas forestales y de las poblaciones que los habitan. Fuente: Elaboración propia.

Estos mismos elementos fueron utilizados para construir la cara opuesta del recorte anterior, otorgando relevancia a la comunicación como entidad

<sup>10</sup> El concepto de “gente de los ecosistemas” es de Bawa y Gadgil, citados por Alicia Castillo (2003).

generadora de alternativas para fortalecer la determinación de las comunidades en el manejo de los ecosistemas forestales, particularmente las comunidades dueñas o habitantes de dichos territorios. Junto con el factor de las políticas públicas y de la actuación de la Conafor, la comunicación puede ayudar a modificar el estado de las cosas en materia de conservación de los ecosistemas y de beneficio para sus poblaciones humanas (en un ciclo positivo *sin fin*). La dualidad en la intención que rige el uso de la comunicación (positiva o negativa) se reflejará en los ejercicios y análisis que llevan a la propuesta para una comunicación institucional en la Conafor, puesto que se obtienen elementos tanto de las ventajas como de las carencias existentes.

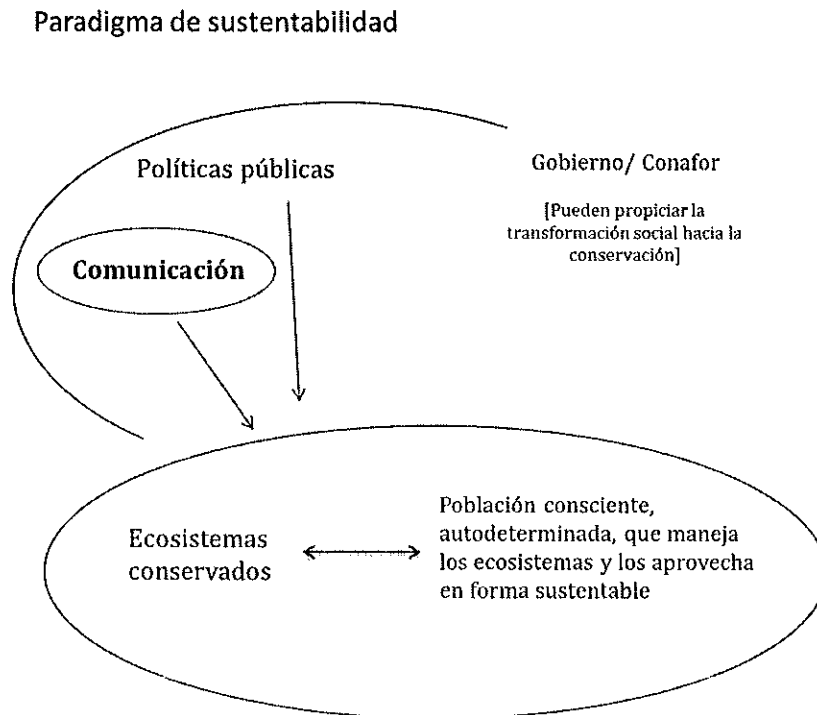


Figura 3. Recorte de la realidad que se investiga con énfasis en la influencia de la comunicación bajo el paradigma de sustentabilidad para inducir una mejora del estado de los ecosistemas forestales y de las poblaciones que los habitan. Fuente: Elaboración propia.

De aquí se derivará la idea de que la comunicación ambiental para el manejo de los ecosistemas (incluyendo a la comunicación gubernamental del sector ambiental, específicamente de la Conafor) representa otro recorte de la

realidad (lo posible de construir) en el que convergen las dimensiones social, económica y ambiental, y la comunicación ambiental como conector-posibilitador del cambio en la situación socioambiental que se especifica. No es toda la comunicación ambiental representada<sup>11</sup> pero sí son la trascendencia, los valores y los principios esenciales de la comunicación orientados al objetivo particular bosques-personas, o el recorte de la realidad que se estudia, en otras palabras. En esta aproximación la comunicación se *recorta*, lo que no significa un desmembramiento o dilución de sus alcances, sino que se enfoca, como una lupa, con todas sus potencialidades, a un campo específico (bosques-personas).

Veremos así que la vastedad del concepto de comunicación, en su sentido más completo, situado en el recorte bosques-personas, no puede, por tanto, ser una fórmula universal. Sirve para lo que *es* (el recorte de la realidad presente) pero la forma en que se ha construido en este trabajo puede servir como patrón para generar *diseños* exclusivos de esquemas de comunicación aplicables a temas o ámbitos también específicos, distintos al que se estudia aquí. Podría definirse como la comunicación hecha metodología.

Una vez habiendo concretado estas posibilidades, identifiqué los principales conceptos ordenadores existentes en la realidad para dibujar los dos polos de la situación: la forma en que la comunicación puede ser (y ha sido) utilizada como transmisora del modelo de desarrollo, y en la que puede constituir un sustrato para el cambio social respecto a la conservación de los ecosistemas. Cabe precisar que dentro de ambos polos existe un número indefinible de posibilidades. Al final pareciera que lo más importante descansa en las intenciones.

---

<sup>11</sup> Un hallazgo significativo en este proceso fue la imposibilidad de definir un concepto de comunicación que pretenda regir en todas las percepciones (así como sabemos que los conceptos dependen de la mente que los produce), por lo que construí cual calidoscopio, una matriz para explicar las diversas perspectivas que identifiqué como incidentes en la conceptualización de comunicación, una forma de entenderla en función del punto de vista de quien la plantea. Esto es, por tratar de definirlo, un marco categorial desde el cual entender la comunicación sin pretender ceñirla a un concepto único, lo cual resultaría por demás irreal. La explicación a esto se encuentra en el punto 5.2 del capítulo V.

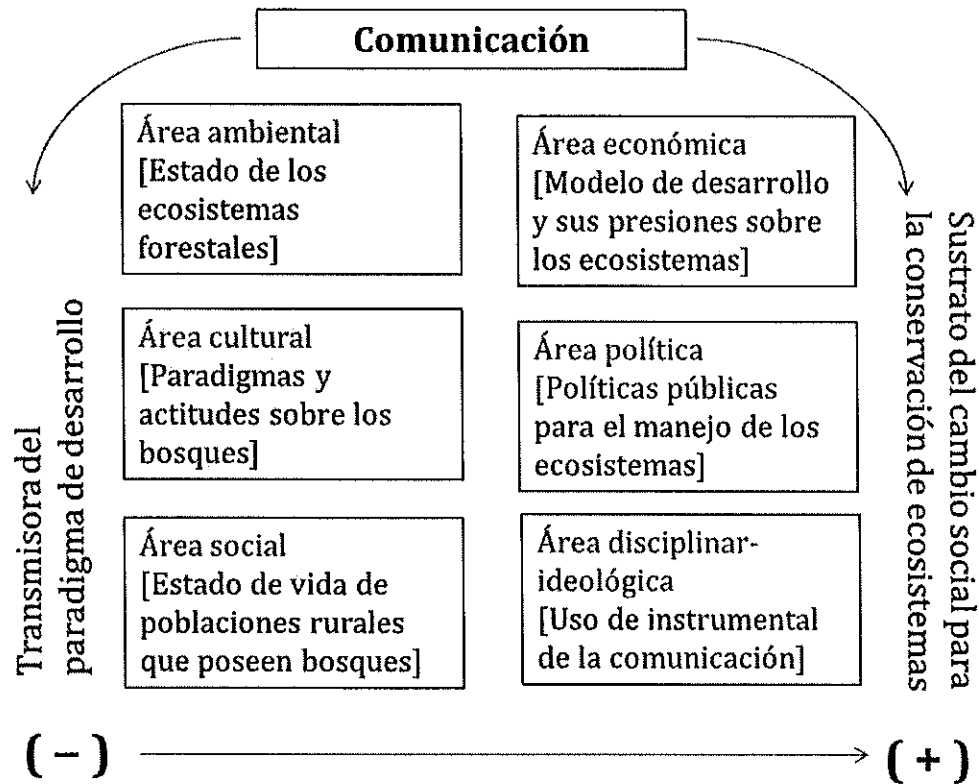


Figura 4. Identificación y descripción de los conceptos ordenadores de la investigación con base en el recorte de la realidad que se investiga. Fuente: Elaboración propia.

¿De qué manera se articulan y condicionan los factores existentes en esta realidad? En la respuesta a estas pregunta se identifican las influencias que cada factor tiene sobre otros, o los recibe, esto es, la red de interacciones de los factores que inciden en el problema. El resultado de este ejercicio de abstracción es el siguiente:



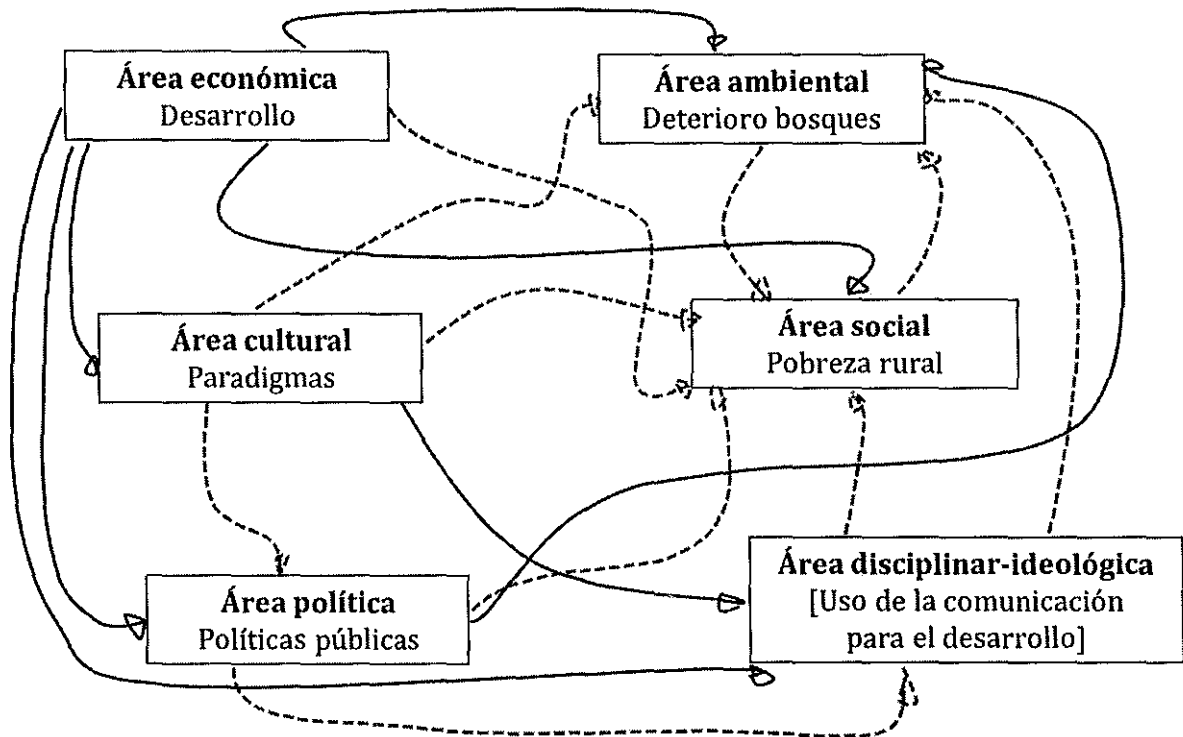


Figura 5. Propuesta de articulaciones posibles entre los conceptos ordenadores de la investigación. Fuente: Elaboración propia.

El área económica, que es la más poderosa, incide en el área cultural, la política, la ambiental, la social e incluso en la disciplinar, con una determinada intención en el uso de la comunicación, específicamente, el cual considero que es eminentemente ideológico, lo que explicaré en el apartado correspondiente. Esta incidencia podría ser positiva, la cual identifico con flechas continuas. Por otra parte encontré que todos los factores o conceptos ordenadores identificados influyen en el área social, es decir, inciden en el mantenimiento del estado de pobreza de las poblaciones rurales asentadas en o cerca de zonas forestales. Las flechas que tocan a este factor han sido dibujadas con guiones.

Aquí se verá que la comunicación es uno de los diversos factores que integran esta pintura y que, al ser discontinuas las flechas que de ellas surgen, significa que el uso ideológico que se le ha dado a esta disciplina ha sido negativo para

las comunidades rurales y para los ecosistemas forestales. Esta interpretación permite un análisis completo de la realidad desde la perspectiva epistemológica que se describió al principio de este apartado. Puede observarse, por ejemplo, que el factor político afecta negativamente en el factor social, propiciando la pobreza; o puede advertirse que la intención del factor político de la comunicación es ideológica. En cuanto al factor cultural, éste determina en negativo la prevalencia de los modelos actuales de políticas públicas que propician el deterioro de los bosques o que, al menos, son ineficaces para la conservación de éstos. También se puede observar cómo los paradigmas prevalecientes dan soporte a la situación de pobreza y al deterioro de los bosques.

El recorte descrito determina los elementos de uno de los principales momentos de análisis que integra este documento: el ámbito de trabajo de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas. En el contenido de esta primera discusión, referida a la categoría de comunicación, se encuentran los siguientes conceptos:

<b>Conceptos que se construyen o definen</b>	<b>Conceptos auxiliares</b>
Comunicación para el desarrollo	Desarrollo, modernidad
Comunicación masiva	Masificación, medios de comunicación masiva
Comunicación gubernamental	Comunicación social, publicidad gubernamental, propaganda
Comunicación institucional	Información, difusión, divulgación, comunicación intermedia, capacitación, cultura forestal
Comunicación para el desarrollo sustentable	Desarrollo sustentable, sustentabilidad
Comunicación ambiental	Educación, comunicación, educación ambiental, medio ambiente, cultura
Comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales	Ecosistemas forestales, comunicación estratégica

Fuente: Elaboración propia.

Las dimensiones o factores fundamentales que inciden en el campo problemático u objeto de estudio específico de la presente investigación y orientan la propuesta involucran diversas categorías relacionadas con el contexto situacional e histórico, sociocultural y ambiental, pero, principalmente, institucional, puesto que se enfoca al objeto de estudio: la práctica de la comunicación en la Comisión Nacional Forestal, de acuerdo con la figura siguiente.

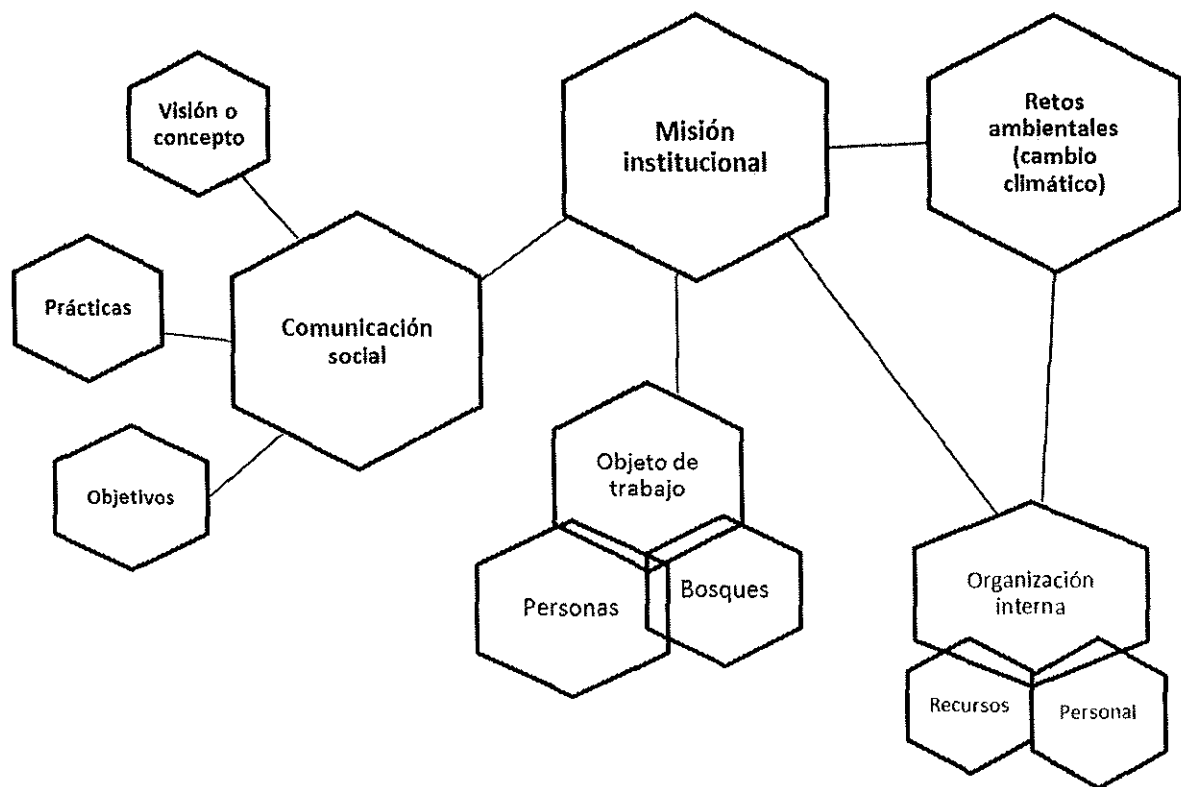


Figura 6. Aspectos contenidos en el objeto de estudio. Fuente: Elaboración propia.

Las definiciones anteriores se encuentran contenidas en la categoría de totalidad concreta (Zemelman, 1992, p. 50), esto es, la totalidad como fundamento epistemológico para organizar el razonamiento. Desde esta visión fue posible delimitar los campos de observación de la realidad que aquí se plantean: no de manera fragmentada, aislada o desarticulada, sino como un todo en el que sus componentes analizan en función de sus relaciones con

otros. Este esquema de pensamiento dio pie a la definición de los métodos y técnicas para la investigación, descritos anteriormente.

Aquí concluye el apartado relativo a los aspectos teóricos y metodológicos de la investigación. Algunas anotaciones complementarias sobre estos aspectos se encuentran en el desarrollo del documento.

## IV. MODELO DE DESARROLLO Y COMUNICACIÓN

### 4.1. La crisis civilizatoria y el paradigma del desarrollo

Estamos en los inicios del tercer milenio de la historia, tiempo en el que una civilización global subsiste inmersa en una crisis de carácter planetario. Detrás de esta situación se encuentra una gran idea rectora acerca del sentido de la existencia: el desarrollo. Con una corta pero intensa presencia –acaso dos siglos– dicha idea, convertida en paradigma civilizatorio, revela en la realidad graves consecuencias en todos los ámbitos de la vida social y en el estado de la naturaleza. Cuestionado por su fracaso en la pretensión de ofrecer una forma de vida *conveniente* para las sociedades humanas, el paradigma del desarrollo ha llevado a la humanidad a un cisma de civilización<sup>12</sup> y ha puesto al planeta en una situación ambiental crítica.

Diversos autores coinciden en que los cimientos de la crisis planetaria descansan en un sistema de creencias<sup>13</sup> (Elizalde, 2002), o bien, en un paradigma<sup>14</sup> que ha modelado a la sociedad occidental moderna (Capra, 1992)<sup>15</sup>. Morin y Kern (1993) señalan que en los fundamentos de este *gran paradigma occidental del progreso* –en donde a su vez se basa la idea maestra de desarrollo– subyacen dos mitos occidentales: la conquista de la naturaleza-objeto por el hombre y el falso infinito del crecimiento y del progreso. Así, la civilización actual se encuentra instalada en un sistema de creencias que le hace perseguir obsesivamente un modelo de crecimiento ilimitado que desconoce los límites que ponen la naturaleza y la propia condición humana (Elizalde, 2002).

---

<sup>12</sup> Crisis que Fritjof Capra (1992) identifica como una de las grandes fases de transición que surgen de manera periódica en la historia de la humanidad.

<sup>13</sup> Según Elizalde (2002), los valores de una cultura corresponden a un sistema de creencias socialmente construidas, en las que opera.

<sup>14</sup> De acuerdo con Capra, *paradigma* es la mentalidad, los conceptos y los valores que forman una visión particular de la realidad; para Morin (1996), *paradigma* es la relación lógica entre los conceptos maestros que gobiernan todas las teorías y discursos que dependen de él. Para esta investigación adoptamos ambas definiciones.

<sup>15</sup> Capra explica que la evolución de una sociedad está íntimamente vinculada a los cambios del sistema de valores que está en la base de todas sus manifestaciones, por lo cual los valores que rigen la vida de una sociedad son los que determinarán su visión del mundo.

#### 4.1.1. La noción de desarrollo

Las teorías clásicas del desarrollo responden en general a una relación funcional entre ciencia e ideología; esto es que las ciencias económicas reflejan una determinada ideología y obedecen a una interpretación en función con aquella. De esta manera, cada doctrina económica hace de una situación histórica específica, que a su vez justifica la acción política de un tiempo dado. Cada una de estas teorías supone un proceso de desarrollo, una intención en relación con el futuro, aunque la mayoría de ellas asoma su visión a plazos cortos en los cuales aún no asoman las consecuencias de las ideologías que las sustentan.

En la búsqueda de una definición del concepto de desarrollo encontramos la de Cimadevilla (2008), quien lo define como “una modalidad de intervención<sup>16</sup> que busca modificar estados de realidad protagonizados por diversos actores. Así, bajo iniciativas públicas o privadas –generalmente reguladas por el Estado– las intervenciones implican siempre ciertas concepciones e intereses respecto al modo como se configura el orden social y su devenir en coordenadas socio-históricas determinadas.” Esta definición resalta la característica fundamental, desde nuestro punto de vista, del desarrollo: la intervención para configurar el orden social, puesto que es la razón de ser de esta idea.

La racionalidad subyacente en la concepción del desarrollo que la proyecta como modalidad de intervención se sustenta en una valoración del mundo en función de determinado parámetro de orden (moderno y funcional a los intereses y conveniencias del que valora su propia historicidad), y de una intervención institucionalizada que asegura ese orden (funcional a los dispositivos de legitimación vigentes) (Cimadevilla, 2006).

---

<sup>16</sup> De acuerdo con Cimadevilla (2006), se entiende por intervención el proceso a través del cual se orienta una acción para modificar un estado de realidad identificado intersubjetivamente, ya sea de orden natural –intervención sobre las condiciones del ambiente-hábitat– o social –intervención sobre los órdenes y principios de organización social–, suponiendo además que la acción en cualquiera de esas dimensiones incide sobre la restante.

La fuerza del concepto (aún en la actualidad) radica, a decir de Cimadevilla (2006), en la fortaleza del principio de organización social que le dio vida y lo sustenta. A partir de éste las sociedades en gran parte del mundo “se estructuran y dinamizan mediante la organización de instituciones de Estado, de base abierta y representativa, y conciben las condiciones de existencia y convivencias sociales reguladas por el derecho y la producción y el consumo en torno a mercados”.

El concepto de *desarrollo* tiene una esencia fundamental, pero involucra múltiples dimensiones y tiene interpretaciones como perspectivas lo conciben. Como se dijo al iniciar este apartado, en la definición de dicho complejo inciden también las situaciones históricas y las metas que cada sociedad tiene, de todo lo cual se derivan las prioridades y atribuciones que se le otorgan al concepto, lo cual explica su polisemia. Sin embargo, en la mayoría de las concepciones relacionadas con él predominan visiones económicas, políticas e ideológicas, y en ellas se hace referencia a un proceso en el cual se tiende a incrementar el bienestar individual y el colectivo de manera cuantitativa y cualitativa.

Bifani (2007) propone revisar el concepto de desarrollo y el alcance de otros que han sido asimilados por éste (por ejemplo modernidad y crecimiento, como se describió en el apartado anterior) con el fin de poner de manifiesto la ideología implícita en cada uno de ellos.

#### 4.1.2. Desarrollo, crecimiento, progreso

Asociados al término de *desarrollo* aparecen los conceptos de *progreso* y *crecimiento*, cada uno de los cuales tiene un papel causal en este cisma histórico, al igual que sus interconexiones, lo que en conjunto compone un mapa que tiene diversas interpretaciones. Por ejemplo, Gudynas (2004) sugiere analizar las ideas generales sobre el desarrollo y el papel del ser

humano como una ideología<sup>17</sup>, concibiendo a ésta como una *ideología del progreso* en la que subyace la racionalidad instrumental y en la que no aparece la naturaleza<sup>18</sup>, y que sustenta la legitimidad del actual modelo de desarrollo, que a su vez considera como necesario el crecimiento económico. Por su parte, Capra (1992) advierte que las actuales nociones de crecimiento económico (y también tecnológico) contienen un error importante derivado de su falta de restricciones y porque suelen creer que todo crecimiento es positivo; de hecho, gran parte del pensamiento económico actual se apoya en esta idea, e ignora la posibilidad de que el crecimiento pueda ser paralizante o negativo. Capra señala que aunque la mayoría de los economistas aceptan el dogma del continuo crecimiento económico, bajo el supuesto de que es la única manera en que la riqueza material se *filtrará* hacia las clases más pobres, este crecimiento *por filtración* ha quedado probado como una irrealidad.

Respecto al término *crecimiento*<sup>19</sup>, Daly afirma que un viejo hábito social ha convertido a esta palabra en sinónimo de incremento de la riqueza, creencia que el autor cuestiona puesto que, “en la medida en que el crecimiento de las dimensiones físicas de la economía humana empuja más allá de la escala óptima relativa a la biosfera, nos hace de hecho más pobres”. Aquí el autor introduce el aspecto ambiental asociado a los efectos del paradigma vigente de desarrollo. En esta conjunción de campos Morin (1996) advierte la necesidad de repensar y complejizar el término *desarrollo*, debido a que nos encontramos “en el momento en que el problema ecológico se vincula con el problema del desarrollo de las sociedades y de la humanidad entera”. Capra advierte que la consecuencia más grave del crecimiento económico continuo es el agotamiento de los recursos naturales del planeta.

---

<sup>17</sup> En un triple sentido: de deformación, de legitimación y de integración.

<sup>18</sup> Gudynas señala que los intentos de considerar las variables ambientales “hacen que todo el andamiaje del progreso rechine” y que se generen tensiones dentro de esa ideología.

<sup>19</sup> Daly expresa que *crecer* significa “aumentar naturalmente de tamaño por adición de material a través de la asimilación o el acrecentamiento”; y *desarrollarse* significa “expandir o realizar las potencialidades con que se cuenta; acceder gradualmente a un estado más pleno, mayor o mejor”. En otras palabras, el crecimiento es incremento cuantitativo de la escala física; desarrollo es la mejora cualitativa o el despliegue de potencialidades. “Una economía puede crecer sin desarrollarse, o desarrollarse sin crecer, o hacer ambas cosas, o ninguna. Puesto que la economía humana es un subsistema de un ecosistema global finito que no crece, aunque se desarrolle, está claro que el crecimiento de la economía no puede ser sostenible en un período largo.”



Morin y Kern (1993) consideran que el paradigma del desarrollo enuncia la idea de un progreso que se acrecienta al infinito y hace del crecimiento tecno-industrial la panacea de todo desarrollo antropológico. Advierten que el paradigma es contradictorio, pues al tiempo de prometer bienestar y felicidad, exige sacrificarlo todo por él. Estos autores consideran al desarrollo como un mito global, tanto como Capra ubica al crecimiento económico como una irrealidad, frente a los hechos.

Diversos autores coinciden en lo general en la característica fragmentaria y fragmentada del pensamiento actual, como herencia de un racionalismo simplificado llevado al extremo, que de igual modo interpreta a la naturaleza. Morin (1996) afirma que, de algún modo, “estamos gobernados por un paradigma que nos constriñe a una visión separada de las cosas”, por la que tendemos a encerrar a las cosas en sí mismas, como si carecieran de un entorno. Para Capra la idea cartesiana de la naturaleza –el universo como sistema mecánico, formado de objetos aislados–, un concepto mecánico del mundo, influye en muchos aspectos de la vida, y “es la razón por la cual se ha tratado el medio ambiente como si estuviese constituido de partes separadas, sujetas a la explotación de diferentes grupos de interés”.

Si todo lo anterior pareciera ser sólo un conjunto de términos con conexiones posibles o aleatorias, el concepto de modernidad les proporciona un acabado fino y completo, un nicho exacto en el que los términos mencionados alcanzan una articulación perfecta en sí misma, y que es lo que, a final de cuentas, ha permitido que el paradigma de desarrollo funcione y prevalezca aún a pesar del deterioro social y ambiental que provoca.

Concebida por Touraine como movimiento y como destrucción creadora, la modernidad que prevalece es en realidad *lo que queda de ella*, es decir, los fragmentos derivados de su proceso de descomposición –aunque para Hinkelammert considera que aún nos encontramos inmersos en la modernidad– junto con todo el basamento que la ha legitimado: un sistema de

creencias que deposita su fe en la tecnología, en la racionalidad<sup>20</sup>, que ignora a la naturaleza y que se proyecta en la búsqueda del crecimiento y el progreso infinito. Caracterizada por su visión de corto plazo y su carácter ecocida (Elizalde), donde la ética se hace funcional (Hinkelammert, 2011), y por una vida social gobernada por el mercado y que tiene como fin máximo el consumo, la modernidad ha sido el cuerpo concreto de un conjunto de ideas y valores que, frente a la actual crisis ambiental planetaria, es imperativo transformar si se desea que la vida continúe.

Hinkelammert (1987) menciona que la metafísica del progreso tiene un lugar central en toda la modernidad. Dado que la modernidad es referida por distintos autores como la matriz en la que florecen las ideas de progreso y racionalidad –a la que se asocia de manera inherente el paradigma del desarrollo– resulta pertinente revisar la propuesta de ese autor para definir un marco categorial de la modernidad. Él parte del planteamiento de que la visión actual del mundo se expresa en cálculo de costos y beneficios, un cálculo en dinero que borra las diferencias cualitativas entre los seres humanos y los elementos de la naturaleza, estableciendo para ellos una igualdad cuantitativa y considerando su disponibilidad para su uso como insumos para la acción humana, ordenada dentro de mecanismos de funcionamiento cuya perfección se persigue. Por lo mismo, dicho cálculo evoluciona a un cálculo de eficiencia en el que también la ética se hace funcional. Así se genera la mística del mundo banal: el perfeccionamiento de los mecanismos de funcionamiento se alcanza cuando vivir la vida deja de ser un sentido, lo que representa la aniquilación de todo lo humano al reducir, a su vez, la vida al funcionamiento de dichos mecanismos. De ahí emerge una interpretación banal del mundo, una interpretación desde el cálculo de utilidad propia y desde la maximización de los mecanismos de funcionamiento en la que el propio mundo es interpretado como un mecanismo gigante. Esta interpretación es el marco

---

<sup>20</sup> Elizalde observa una disociación casi absoluta entre la racionalidad sustantiva (relación con los fines o metas del existir y operar en el mundo) y la racionalidad instrumental (los medios que utilizamos para alcanzar tales fines). Dicha división refuerza y retroalimenta una noción de separatividad que profundiza en los individuos un quiebre interno que les produce insatisfacción, infelicidad y sufrimiento.

categorial de la modernidad, que al mismo tiempo es desplegado como una razón mítica que sostiene la mística de la modernidad: la mística del progreso y el crecimiento infinito, de la eficiencia infinitamente perfecta (idem).

#### 4.1.3. De las teorías a la realidad

El desarrollo, según Cimadevilla (2006), fue gestado para crear, mudar y transformar mediante intervenciones que buscan determinado “orden”; orden el que se mantiene inalterable, el que resultó de la modernidad, y de allí se explica su vigencia. El desarrollo postula el derecho al progreso constante y en éste el papel que tienen la ciencia y la tecnología para intervenir y resolver los asuntos humanos, lo cual le otorga preminencia por encima de otras visiones del mundo. De acuerdo con este autor, el desarrollo interviene bajo el supuesto de que “existe un estado de realidad social o productiva considerado no deseable que habilita a una decisión política para la intervención mediante una institución específica”<sup>21</sup>.

¿Cómo se concretó en los hechos la idea del desarrollo? Esta respuesta puede buscarse a través de la propuesta de Manuel Martín Serrano (1986), quien analiza la forma en que un modelo mediador logra orientar la acción social, involucrando en un mismo proceso el manejo de las cosas, de las conductas y de las ideas, logrando constituir una única representación de la práctica social. El modelo mediador, explica el autor, ofrece un programa de producción y distribución de bienes y servicios derivados del recurso de la información, el cual se actualiza conforme lo requieren las transformaciones estructurales y de las infraestructuras. Debido a que a este modelo le concierne también la integración de los cambios ideológicos y axiológicos, otorga a los instrumentos, valores económicos y sociales, así como una gama de usos posibles en

---

<sup>21</sup> El fundamento de la intervención se encuentra en “la existencia de un conocimiento superador de aquél que rige la práctica productiva o social en el determinado momento y lugar de la intervención”; en la disponibilidad de una infraestructura generadora de ese conocimiento y de una infraestructura transferidora; en que la transferencia es posible y deseable: así como en la idea de que la población en la que opera la intervención ajustará su conducta en correspondencia al planteo de la acción intervencionista (Cimadevilla, 2006).

actividades tradicionales o nuevas, y un significado perdurable en la transformación de las formas de vida.

El modelo mediador también va haciendo referencias a cambios en la organización y en el tipo de trabajo que se presentan como necesarios o ventajosos para llegar a disfrutar de esos servicios. Igualmente va esbozando una representación pública de los rasgos utópicos de una futura sociedad de la opulencia informativa que, supuestamente, será resultado del generalizado equipamiento en los cachivaches por los que pasa o se procesa la información (Martín Serrano, 1986, p. 80).

En general, los modelos mediadores y las ideologías recurren a las representaciones sociales para intervenir en la acción social, cuya eficacia depende de que sean asimilados por los agentes sociales. Martín Serrano explica que los modelos de integración social buscan orientar las ideas y los valores en cierta dirección, pero también operar con modelos de las cosas y con pautas de organización de los actos, de manera que la mediación no se limita únicamente a intervenir sobre las ideas, sino que “también es un programa destinado a hacer cosas con las cosas y con el hacer cosas”<sup>22</sup>.

Con esto concluyo la explicación sobre la forma en que se producen los cambios sociales a partir de un modelo mediador, para retomar el contexto de la investigación a través de un planteamiento específico, esto es, si la visión del mundo que propone el desarrollo proviene de experiencias sociales tan ajenas a los países latinoamericanos, ¿de qué manera se expandió en ellos la noción que ofrece este modelo? El cómo y el por qué se hace realidad la idea de desarrollo en estos países “subdesarrollados” son otras preguntas que surgen en este contexto y que nos interesa responder.

Suponemos que la adopción del modelo de desarrollo es resultado de la búsqueda, por parte de los Estados latinoamericanos *modernos*, de una

---

<sup>22</sup> Dada la amplitud del tema, se sugiere revisar la Teoría de la Mediación Social de Manuel Martín Serrano en su libro *La mediación social* (2008).

racionalidad institucional que le diera sustento y justificación a su existencia, la cual encuentran en la noción de desarrollo, dado que ésta “complejiza al progreso imprimiéndole a las condiciones de intervención la primacía del Estado como actor colectivo” (Cimadevilla, 2006). Pero también afirmo que la comunicación ayudó en este proceso de adopción del paradigma de desarrollo.

De esta manera el Estado –sobre la base de un consenso social del que se presenta como síntesis representativa y actúa en su nombre en función del bien común que se define– encuentra en el desarrollo un principio de organización social viable y funcional, que a su vez le otorga sentido al ser y hacer del Estado. Es así como el desarrollo, en términos de ideología, se convierte en una visión de la realidad que resulta funcional a los Estados, al atribuirle éstos los mismos principios de legitimidad institucional y de legitimidad de mercado que persiguen, principios que también justifican y determinan su propia existencia. Por esta razón es que el desarrollo se concibe, instala y ejercita su lógica desde los Estados, de acuerdo con el autor<sup>23</sup>.

#### **4.2. Modelo de desarrollo y comunicación**

A partir de una revisión retrospectiva es posible afirmar que los diversos dispositivos diseñados para establecer dentro de las sociedades el paradigma civilizatorio del desarrollo podrían haber enfrentado una fuerte resistencia de no haber preparado las condiciones para una recepción favorable a éste por parte de las personas, los estados, los grupos, los pueblos. A diferencia de la Conquista y otros sucesos históricos de magnitudes similares, el desarrollo no se impuso a través de las armas y la religión, sino de las ideas –respaldadas, por supuesto, con acciones que cambiaron las estructuras– que lograron modificar las culturas latinoamericanas y *adaptarlas* al nuevo modelo.

---

<sup>23</sup> En ello coincide Warman (1982) para el caso específico de México, donde el Estado tiene un papel activo al impulsar la corriente modernizadora que acompaña al desarrollo: “si por modernidad entendemos el crecimiento por esta vía, el Estado es el principal agente modernizador (...), es el líder, el que maneja y dirige el proceso de crecimiento por la especulación: la modernización”.

Y así, siendo los estados los principales agentes del desarrollo, y siendo éstos *representativos* de las sociedades, la consecuente instauración de las nuevas ideas tuvo un resultado previsible pues se hizo desde dentro. Martín Serrano (1994) menciona que los poderes políticos y económicos comenzaron a asumir la gestión directa de manipulación comunicativa desde comienzos del siglo pasado<sup>24</sup>.

Con todo ello, en un tiempo relativamente corto, esos dispositivos –dentro de los que se encuentra la comunicación– lograron incidir en las culturas, imponiendo sus mensajes e ideas, modificando los valores y el propio sentido de la existencia humana. “Las naciones política y culturalmente dominantes lograron en el transcurso de muy pocas generaciones sustituir, subordinar, esterilizar o destruir los rasgos de las sociedades dependientes que dificultan la penetración económica y el control ideológico” (Martín Serrano, 1994).

En este sentido Maya (2003) advierte que “las culturas se han ido unificando al ritmo de la producción económica y del imperio de los medios de comunicación”; lo esencial de cada pueblo y región, lo tradicional, desaparece rápidamente frente a ambos fenómenos, añade, y de manera similar a los señalamientos de Freire en cuanto a la masificación del hombre, este autor observa que “el individuo se modela en serie con un campo cada vez más reducido para la creatividad personal”.

De esta manera, después de un lapso de siglos a través del cual se generaron y perfeccionaron las visiones del colonialismo, el capitalismo y el progreso, el siglo XX parece ser el momento histórico en el que, de manera intensiva y casi simultánea, se entrecruzaron las ideas, los esquemas y los modelos complementarios entre sí que dieron lugar al modelo civilizatorio actual, y que le proveyeron de una fuerza explosiva que contagió a gran parte del mundo.

---

<sup>24</sup> Martín Serrano (2004) explica el proceso histórico a partir del cual la comunicación pública llegó a convertirse en un “arma de guerra y un procedimiento de explotación” a partir de la entreveración de ésta con las políticas coloniales de las naciones dominantes, dotándola de una función transculturizadora.

Porque fue durante el siglo veinte cuando se entreveraron las políticas comunicativas con las políticas de dominio, sobre los otros pueblos y también sobre el pueblo propio. Cuando se ha hecho patente que la comunicación pública<sup>25</sup> sí resulta ser tan influyente que borra las señas de identidad de las sociedades, acarrea anomia y enajenación colectivas (Martín Serrano, 2004, p. 98).

La idea de comunicación que rige en las sociedades modernas –o que aspiran a serlo– está estrechamente asociada al modelo de desarrollo y a su vez, a la *conversión* del hombre en masa. En los orígenes de la noción de desarrollo se encuentra también el crisol en el que se fraguó el esquema de comunicación que la acompaña, y que ha servido para convertir al desarrollo en el poderoso y deseable modelo de vida que prevalece actualmente en buena parte del planeta.

¿Cómo surgió la comunicación para el desarrollo? Pudo haber surgido casi al mismo tiempo que la denominada *comunicación masiva* o de masas<sup>26</sup>; o bien, ambas podrían haberse creado y alimentado mutuamente, conforme se incorporaron los adelantos tecnológicos y los capitales a dichos procesos, y más intensivamente a partir de mediados del siglo anterior, con los grandes inventos en materia de telecomunicaciones<sup>27</sup>. O son lo mismo: el esquema de comunicación de masas aplicado a los objetivos del desarrollo, al igual que ha sido utilizada para fines ideológicos o de orden social en determinados

---

<sup>25</sup> Martín Serrano describe la “comunicación pública” como aquella que proporciona una clase de información relativa a intereses compartidos por el conjunto de la colectividad y que está destinada, en todo o en parte, a la reproducción social. Por “reproducción social” entiéndase la perpetuación de una comunidad. Finalmente cabe anotar que la comunicación pública, “por referirse a la información que afecta a los intereses de la colectividad, es una actividad indispensable que ha existido y que existe en cualquier comunidad histórica”. Todo esto en Martín Serrano (1994).

<sup>26</sup> La denominada “comunicación de masas” esencialmente desarrolla procesos de difusión masiva de información. De acuerdo con Prieto (1989) este esquema está caracterizado por ser un proceso sin retorno, por tener un bajo coeficiente de comunicabilidad, por utilizar medios de difusión colectiva y por privilegiar la eficacia informativa, entendida ésta como una característica de la información colectiva que tiene la capacidad de generar respuestas positivas hacia la mercancía o las ideologías dominantes

<sup>27</sup> La primera aportó la ideología; la segunda aportó la estructura tecnológica necesaria para impulsar la comunicación de manera masiva.

momentos a partir del siglo pasado, aunque utilizando los medios disponibles de su tiempo<sup>28</sup>.

Independientemente de la precisión de este hecho, lo cierto es que el esquema de comunicación de masas, inicialmente puesto al servicio del desarrollo, se fue convirtiendo en un modelo eficaz para la práctica de una comunicación omnipresente e intrusiva que conocemos. La comunicación pública se adaptó al esquema de comunicación de masas y su resultante ha logrado permanecer vigente por décadas a pesar de los fuertes cambios sociales registrados a finales del siglo XX, que *tendrían que haber* propiciado cambios en el sistema de comunicación pública, y que no sucedió en ese tiempo. Lo anterior se explica en el hecho de que “una modalidad de comunicación pública siempre coexiste en el espacio y en el tiempo con alguna formación social, pero puede subsistir con otra sin transformarse cualitativamente”, tal como señala Martín Serrano (2009).

Este autor afirma que la existencia de alguna relación entre la organización y el uso de la comunicación pública, y la estructura y el funcionamiento de la sociedad, “es una cuestión de hecho” que se confirma en la aparición de diversas modalidades de comunicación institucionalizada en distintas formaciones sociales. En este sentido es posible concebir a las relaciones entre las formaciones sociales y los sistemas institucionales de comunicación (categoría en la que es posible colocar a la comunicación para el desarrollo) como una interdependencia entre dos sistemas autónomos: el sistema social y el sistema de comunicación pública.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Esta disertación podría resolverse a través de la categoría de marcas de racionalidad propuesta por Sandra Massoni (2001), quien las describe como “índices de la concepción teórica que está organizando/articulando la racionalidad del encuentro” (Massoni, 2007). Estas marcas de racionalidad permiten identificar las teorías bajo las cuales se observa el fenómeno comunicacional y que le imponen a éste una racionalidad específica: dimensión informativa, ideológica, interaccional y sociocultural. Con base en esto, podemos asociar a la comunicación masiva con el primer estadio (informativo) y a la comunicación para el desarrollo, con el ideológico, principalmente, aunque también muestra características de la dimensión informativa. De aquí podemos concluir que la comunicación para el desarrollo, eminentemente ideológica, potenció su expansibilidad a través del uso de los medios masivos de comunicación y constituyó así su perfil informativo-ideológico masificante. Las características de esta categoría pueden consultarse en Massoni (2001).

<sup>29</sup> De acuerdo con Martín Serrano, el sistema social está organizado para manejar y transformar materias, energías e información con vistas a la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas de los miembros de la sociedad,



Así puede mostrarse sobre todo cuando el sistema social y el sistema de comunicación pública ha alcanzado un estrecho grado de mutua afectación, tal como ha sucedido entre la comunicación de masas y las formaciones sociales con economías de mercado (Martín Serrano, 2009, p. 61).

Para comprender el funcionamiento y los alcances de la comunicación de masas como instrumento para la transformación social es pertinente remitirse a la Teoría social de la comunicación<sup>30</sup>, de Martín Serrano. Esta teoría proporciona elementos para entender la manera en que la comunicación de masas, aplicada a los objetivos del desarrollo, logró alcanzar una importante influencia en la configuración del paradigma del capitalismo, el mercado y el desarrollo.

En conclusión, es posible afirmar que en la actualidad el modelo de comunicación de masas sigue siendo utilizado para un amplio espectro de objetivos, aunque en la realidad se percibe una importante transformación del mismo no por su propio proceso, sino porque una intensiva y fuerte transformación social está ocurriendo e incidiendo ya en ella.

#### 4.2.1. El fenómeno de la masificación

Reconociendo los alcances en la instauración del modelo de vida propuesto y en gran parte *operado* a través de la comunicación de masas a partir de la formación social, con las reservas que esta afirmación pudiera generar, coincido con Freire (1969) en cuanto a que, desde la visión de los poderes, el ser humano pasó de ser sujeto a objeto, de ser persona a masa, y trastocó sus principios a favor del nuevo modelo de vida. Sujeto a éste, ya masificado y

---

en tanto que el sistema de comunicación pública se organiza para manejar esos mismos elementos pero su referencia específica son los acontecimientos, es decir, lo que sucede o deja de suceder y afecta a la comunidad.

30 La Teoría social de la comunicación concierne a aquellas sociedades en las cuales existen interacciones entre el Sistema Social y el Sistema de Comunicación Pública. O lo que es lo mismo, analiza procesos históricos de cambio durante los cuales los Sistemas de Comunicación son autónomos, según explica Martín Serrano.

alienado, el hombre moderno ha cedido su esencia a los designios de una forma de vivir extraña y depredadora, rupturista, fragmentadora, pero *correcta*.

El fenómeno de la masificación, para Freire, implica el desarraigo del hombre, su destemporalización, su acomodamiento, su ajuste, su adaptación. Él define la adaptación como un concepto pasivo en el que “se revela el hecho de que el hombre no es capaz de alterar la realidad; por el contrario, se altera a sí mismo para adaptarse”. Por el contrario, la integración es un concepto activo en el cual se manifiesta la capacidad de ajustarse a la realidad y de transformarla, junto con la capacidad de optar, cuya nota fundamental es la crítica. Freire advierte que si no se da la integración, el hombre sería un ser acomodado y ajustado, y entonces la historia y la cultura no tendrían sentido puesto que les faltaría la marca de la libertad.

Una de las grandes tragedias del hombre moderno (si no la mayor) es que hoy, dominado por la fuerza de los mitos y dirigido por la publicidad organizada, ideológica o no, renuncia cada vez más, sin saberlo, a su capacidad de decidir (Freire, 1969).

De acuerdo con este autor, todas las características del hombre alineado o masificado se ajustan a un estado intransitivo de la conciencia, que tiene como característica la falta de compromiso del hombre con la existencia, y procura el acomodamiento más que la integración. En la masificación el acomodamiento es aún mayor y el comportamiento del hombre se hace menos comprometido.

En sentido opuesto, de acuerdo con Freire, es posible lograr una transitividad crítica a través de una educación dialogal y activa, orientada hacia la responsabilidad social y política. Esta transitividad “se caracteriza por la profundidad en la interpretación de los problemas. Corresponde a formas de vida altamente permeables, interrogadoras, inquietas y dialogales”. El diálogo implica la responsabilidad social y política del hombre; e involucra por ello un

mínimo de conciencia transitiva. "El diálogo y la problematización no adormecen a nadie. Concientizan" (Freire, 1973)<sup>31</sup>.

Por todo lo anterior, reafirmamos que la comunicación es un ámbito de la vida social cuya influencia para la transformación individual y social es necesario recuperar.

#### 4.2.2. El binomio desarrollo-comunicación

En la relación histórica de la comunicación y el desarrollo se puede entender el carácter eminentemente instrumental y de subordinación que tiene la una respecto al otro, y confirmar que la comunicación ha sido concebida como una herramienta orientada a legitimar y convencer acerca de las *ventajas* de la transformación que se persigue, en este caso, las relativas al desarrollo. En el contexto de esta relación, la comunicación no es un fin en sí misma, sino un medio, un instrumento.

Cimadevilla (2008) explica que "la relación comunicación-desarrollo se inicia en terreno y resulta de una convergencia pragmática: la necesidad de ciertos actores o instituciones de convencer y ganar legitimidad para emprender intervenciones de diversa índole en las esferas de lo social, lo económico y lo político. Y/o para buscar entendimientos que coadyuven a promover acciones sociales organizadas en virtud de ciertos intereses y finalidades".

Por lo anterior, resulta pertinente conocer los orígenes de la entidad resultante de esta relación, que ha sido denominada "comunicación para el desarrollo" y que aún goza de extendida vigencia en diversos ámbitos de la sociedad, particularmente en algunas instancias del gobierno mexicano.

---

<sup>31</sup> Aquí la comunicación aparece como un concepto en el que se encuentran las connotaciones del quehacer verdaderamente educativo, puesto que "la coparticipación de los sujetos en el acto de pensar se da en la comunicación" (Freire, 1975).

De acuerdo con Beltrán (2005), la noción de desarrollo tiene sus raíces en la segunda década del siglo XX; sin embargo, la fuerza creativa para concretar esta idea de ser social (basada en un interés geopolítico de dominio) fue expresada en 1949 por el presidente estadounidense Harry Truman, y ésta estaría acompañada de una magna iniciativa a través de la cual el gobierno estadounidense colaboraría financiera y metodológicamente con las naciones ya definidas como subdesarrolladas, a fin de tratar de mejorar las condiciones de vida de la población de éstas, de acuerdo con los términos y punto de vista del gobierno Estados Unidos, y al cual se sumaría también la visión colonialista de algunos países *desarrollados* de Europa.

Un importante número de estados *subdesarrollados* adoptó este esquema como razón de ser de la vida política y social, y ciñó la práctica de gobierno al modelo de desarrollo –asociado con la ideas de progreso y modernidad (ligadas en casi todos los casos al capitalismo), relacionadas a su vez con la industrialización y el esquema de mercado–, creando la estructura política, legal, administrativa e ideológica para establecer ese orden social. Los gobiernos latinoamericanos de la época adoptaron esa visión y su implementación como cosa de Estado, y no sólo hicieron lo necesario para tratar de hacerlo realidad en sus países, sino que el desarrollo fue desde entonces considerado como la forma prácticamente única de gobierno y de vida para las sociedades de la región. Los estados se convirtieron en los principales agentes del desarrollo en los países latinoamericanos.

Frente a la necesidad de introducir en las sociedades “adoptantes” estas nuevas ideas –bastante ajenas a la realidad regional–, sus promotores encontraron que la iniciativa del *desarrollo* no lograría expandirse de manera adecuada y efectiva sin la ayuda de ciertos mecanismos que incidieran en la cultura y permitieran a las naciones-objeto asimilar esta perspectiva (lo que constituyó una conquista ideológica). Fue necesario también establecer proyectos educativos y de comunicación que respaldaran este conjunto de ideas de crecimiento y progreso para las naciones.

Pero las transformaciones sociales a partir de procesos educativos toman un tiempo largo para concretarse, así que, en tanto se lograba un cambio de paradigmas con base en una educación conductista y domesticadora que buscaba “adaptar” a las sociedades al modelo de desarrollo, la comunicación fue visualizada como un instrumento pertinente, efectivo y útil para establecer, desde el Estado, el andamiaje ideológico del desarrollo en las naciones subdesarrolladas, convenciendo y conformando a las personas respecto al nuevo estado de las cosas, en un tiempo relativamente corto.

En las décadas posteriores a la invención del término “desarrollo” (que sustituyó a la preexistente, de *progreso*), diversos especialistas estadounidenses definieron a través de sus aportaciones el cuerpo teórico de la noción de que surgía desde la visión de ese país y que llegaría a influir en prácticamente todo el mundo. Beltrán (2005) cita a Lerner, Rogers y Schramm como algunos de los más importantes, aunque éste último fue quien diseñó el perfil de la comunicación convertida prácticamente en un arma para promover la ideología y los objetivos del desarrollo.

De acuerdo con Schramm (citado por Beltrán), la comunicación que se proponía tendría que: (1) estar informada de los planes, acciones, logros y limitaciones del esfuerzo pro desarrollo; (2) hacerse partícipe del proceso de toma de decisiones sobre asuntos de interés colectivo; y (3) aprender las destrezas que el desarrollo les demanda dominar. Para la realización de esta comunicación los medios de información eran considerados clave, puesto que a través de su operación lograrían configurar una *atmósfera* general propicia a la consecución del cambio social indispensable para *lograr* el desarrollo.

A partir de un análisis de las ideas, los intereses y los objetivos de dicha iniciativa para afianzar la idea del desarrollo, Beltrán logra describir el concepto de comunicación que prevalecería en la región Latinoamericana:

La comunicación de desarrollo es la creación, gracias a la influencia de los medios de comunicación masiva, de una atmósfera pública favorable al cambio que se considera indispensable para lograr la modernización de sociedades tradicionales mediante el adelanto tecnológico, el crecimiento económico y el progreso material (Beltrán, 2005, p. 7).

Bajo esa perspectiva encontramos que la naturaleza unidireccional del modelo de desarrollo, sus intenciones y su esquema de implementación no permitirían la instauración de un esquema de comunicación distinto al que Beltrán define, caracterizado en los hechos por su intención alienante, adaptadora y persuasiva, a la vez que autoritaria, lineal y vertical y, sobre todo, porque tiende a distorsionar el sentido humano de la comunicación y anula su esencia –lo mismo que distorsiona la comunicación intersubjetiva, elemento básico de las relaciones sociales– al diluir sus vasos comunicantes y al fomentar la individualización y la masificación de las personas, propiciando de esta manera la transformación de pueblos y comunidades en sociedades *modernas*, esto es, en consumidores, en masa.

A pesar de a sus objetivos ulteriores y sus prácticas, la comunicación para el desarrollo ha tenido y mantiene un interesante prestigio entre las organizaciones y las instituciones; y aunque las críticas a él han sido constantes y fundamentadas, al no lograr concretarse una propuesta alternativa que sea operable en la realidad, su visibilidad como modelo de comunicación la hace vigente por ser considerada única<sup>32</sup>.

Este hecho no impidió que hubiera resistencia: frente a la instauración de los modelos de desarrollo y de comunicación para el desarrollo, de la región

---

<sup>32</sup> Dada la importancia de explicar de manera integral el fenómeno de la comunicación para el desarrollo, Cimadevilla (2008) señala la necesidad de identificar, respecto de ella y desde un punto de vista académico, los planos de lo *que es, cómo y por qué*, de la misma manera que se ha trabajado para definir *lo que debería ser*, y diferenciarlos entre sí. Esto, debido al hecho de haber numerosas referencias y coincidencias en cuanto a este último plano y de haber poco trabajo en los primeros. “Los planos requieren diferenciarse si interesa que lo ideológico se explicité y la realidad no se confunda con el relato deseado. Puede haber acuerdo en el tipo de orden a construir, pero no puede haber ignorancia sobre el orden que opera desde lo construido”, afirma el autor.

Latinoamericana surgieron propuestas y respuestas que buscaban constituir una alternativa al modelo que se imponía –alternativa que involucraba los principios de dialoguicidad, participación, horizontalidad, equidad y libertad, entre otros, para esculpir una comunicación *alternativa* a la comunicación para el desarrollo–, pero que, de manera parecida a la correlación desarrollo-desarrollo sustentable, no alcanzó a romper lanzas con su referente *madre*, y por lo cual tampoco logró la fuerza que se requería para convertirse en una opción de similar magnitud que la de su opuesto.

Fueron las circunstancias y la coyuntura las que dieron el carácter de alternativas a las propuestas de una comunicación diferente a la que planteaba el modelo dominante; pero fueron concebidas más como contrapropuesta reactiva que como un modelo naturalmente surgido de y para la realidad regional. En esto estriba su perfil y sus características, y también quizá, por ello, sus limitados alcances en términos del campo de batalla ideológico en que estas propuestas se generaron, además de las fallas que, desde una perspectiva teórica, señala Cimadevilla en cuanto que se hace necesario diferenciar y articular los distintos planos del fenómeno de la comunicación para el desarrollo.

En el conjunto de las propuestas se percibe además una negación acrítica de los conceptos asociados a la comunicación y el desarrollo que impide construir un cuerpo teórico suficientemente consistente para las alternativas. De esta manera, las últimas corrientes en esta materia “parecen constituirse como cosméticas de razón estética más que fuentes de inspiración antagónica concreta. Esto es, donde importa más la retórica que la consistencia lógica de los argumentos en relación a las condiciones existentes”, indica Cimadevilla (2008).

Aún ahora, a pesar de las consecuencias del modelo de desarrollo capitalista, modernizador y progresista adoptado por los gobiernos latinoamericanos como forma de vida para nuestras sociedades, éste, junto con el modelo de

comunicación que lo acompaña, sigue siendo vigente y operante. Desde diversos países latinoamericanos se construyen visiones alternas, pero aún no acaban de consolidarse y se mantienen en los márgenes. No por ello son insignificantes o poco efectivas. Numerosas acciones de comunicación independientes o alternativas a la comunicación predominante han propiciado importantes avances en el ámbito local, y en ello se encuentra su riqueza. Estas acciones, circunscritas en territorios específicos, han constituido instrumentos que ayudan a enfrentar y debilitar al modelo imperante en los más pequeños escenarios, donde los cambios son posibles, tal como lo plantea Ospina (2009): “el mal es tan grande que sólo se puede luchar contra él en los más pequeños escenarios. Al capitalismo, no como sistema económico, sino como parodia de un modelo de civilización, sólo se lo puede derrotar en el corazón de cada quien”.

#### **4.3. Más allá del paradigma civilizatorio**

Frente a la cultura de la modernidad, que ha llevado al modelo de civilización occidental a un estado de crisis y catástrofes sociales de magnitud mundial, Hinkelammert plantea la necesidad de buscar soluciones que rompan el propio marco de aquella. Considerando el racionalismo como la base de la modernidad, este pensador no asegura que esta cultura se superará si se dejara atrás la metafísica del progreso: la solución está en la transformación del racionalismo desde su interior, para poder abrirlo más allá de los límites que la metafísica del progreso le impone. Un reenfoque de la tradición racionalista es necesaria; no afuera ni en contra de ella, sino desde su interior, lo que conlleva algunas condiciones como superar la subyacente metafísica del progreso, superar la búsqueda de soluciones finales, superar la promesa de libertad absoluta que hace el progreso y renunciar a la idea de la abolición del Estado.



Morin y Kern (1993) coinciden en que la idea del progreso infinito no se termina con el fin de la modernidad<sup>33</sup>, sino que se requiere repensar la idea del desarrollo y confrontarla con un pensamiento ecologizado –que rompe con el paradigma de la simplificación y la disyunción– al que se asocia un paradigma complejo de la auto-eco-organización. Lo esencial de la conciencia ecológica reside en la reintegración de nuestro medio ambiente en nuestra conciencia antropológica y en la complejización de la idea de naturaleza a través de las ideas de ecosistema y de biosfera (Morin, 1996). Dicho de otra manera por Capra, la conciencia ecológica surgirá solo cuando logremos conjugar nuestros pensamientos racionales con la intuición de la naturaleza no lineal de nuestro entorno.

Para enfrentar la crisis actual Capra propone un cambio de paradigma, una nueva visión de la realidad; una transformación fundamental de nuestro pensamientos, percepciones y valores. Elizalde también considera necesario cambiar el sistema de creencias, modificando las creencias que sustentan los comportamientos individuales y colectivos, y los valores asociados a éstos, que hacen de la crisis ecológica un problema político y cultural, y fundamentalmente moral, más que ambiental o técnico:

Es éste el principal desafío que se nos plantea en nuestro desarrollo como seres éticos, esto es, responsables de nuestro accionar en el mundo, capaces de entender dónde alcanza su plenitud nuestra calidad de vida: cuando el simple ser inicial que ha devenido en conciencia mediante la individualización, se transforma definitivamente en un ser consciente no sólo de su existir, sino también del de otros (Elizalde, 2003, p. 23).

Las propuestas de los autores consultados se complementan entre sí para definir los orígenes de la crisis civilizatoria, al igual que para describir el estado de la crisis civilizatoria actual y para plantear *salidas* alternativas. Modificar el sistema de creencias, transformar la racionalidad desde adentro, ecologizar y

---

<sup>33</sup> La modernidad, para Morin, es un complejo de civilización animado por un dinamismo optimista.

complejizar el pensamiento, cambiar la visión del mundo, son opciones que tocan la mente humana y la impelen a romper con el paradigma hegemónico, a cuestionarlo y, de muchas maneras, a volver sobre nuestros pasos hacia lo esencial de la vida y del ser humano.

#### 4.3.1. El paradigma de sustentabilidad

Las críticas al modelo de desarrollo prevaleciente iniciaron a mediados del siglo pasado. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, realizada en 1972, en Estocolmo, Suecia, con el fin de buscar acuerdos frente a la degradación ambiental planetaria, abrió una grieta en el modelo hegemónico de desarrollo al reconocer, en forma ampliamente consensuada, la problemática ambiental existente. De ahí se sucedió una serie de eventos que intensificaron los cuestionamientos al esquema vigente de desarrollo, algunos de los cuales derivaron en la noción de desarrollo sustentable, en la búsqueda de alternativas a la versión *extrema* del desarrollo capitalista.

La primera alusión a la sustentabilidad tuvo su origen en el informe final de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y del Desarrollo, de la ONU, de 1987, conocido como “Nuestro futuro común”. En las siguientes décadas esta noción ha sido objeto de múltiples interpretaciones, aunque tiene como uno de sus grandes ejes comunes la integración de la dimensión ambiental y social al concepto de desarrollo<sup>34</sup>.

Elizalde asocia la sustentabilidad con el contexto necesario para el despliegue del potencial de desarrollo: “siendo el desarrollo la evolución experimentada

---

<sup>34</sup> La sustentabilidad ha sido frecuentemente utilizada para delimitar un concepto de desarrollo sustentable, idea que responde a una necesidad urgente frente a la crisis multidimensional provocada por el modelo de desarrollo vigente, pero que resulta insuficiente –éste último concepto– para impulsar cambios de fondo en los actuales paradigmas. De acuerdo con los distintos grados de fuerza que tiene el componente de sustentabilidad en dicho concepto, es posible encontrar más o menos elementos que lo denoten, destacados con mayor o menor importancia, según la perspectiva o el autor. Hay una coincidencia general en que el enfoque “formal” del desarrollo sustentable propone en su esencia procurar la viabilidad de la existencia de la vida, aunque está lejos de constituir un consenso global y una alternativa realista y realizable, a pesar de ser la idea más *avanzada* en este sentido. Algunos autores argumentan que es necesario hacer cambios más profundos para transformar la ruta de la civilización; algunos incluso perciben en el desarrollo sustentable una cierta trampa.

por una entidad de acuerdo con su propia naturaleza, la sustentabilidad es la evolución simultánea y correlativa de la alteridad circundante de dicha entidad como producto del propio operar de la relación entre entidad y alteridad circundante”.

Gudynas advierte la necesaria intervención de una dimensión ética en el devenir humano, dado que es esencial para reconocer valores propios en la naturaleza, más allá de la utilizar potencial que ésta pueda tener para el hombre. Desde otra perspectiva, Gadotti (2002) afirma que la sustentabilidad parte de un componente de sentido existencial, en la búsqueda del equilibrio del ser humano consigo mismo y con el planeta, por lo cual el desarrollo humano resulta clave para alcanzar un nuevo paradigma que tenga como fundamento la Tierra. Este autor asocia la noción de sustentabilidad a las de planetariedad, complejidad, universalidad y transdisciplinariedad, y señala que una sociedad desarrollada es una sociedad equitativa.

En congruencia con ello, la sustentabilidad integral que propone Gutiérrez Rosete proporciona una visión holística –similar a la de Gadotti y en cierto modo, a la de Elizalde– en cuanto a que, para alcanzarla sustentabilidad, es imprescindible lograr la *sustentabilidad interior*, es decir, el cambio en los individuos, en las creencias, como señala Elizalde, lo que hace posible pensar en la sustentabilidad como una realidad.

Así, la idea de sustentabilidad puede servir para dibujar una nueva visión de la vida, una nueva cosmovisión, y para esto es menester modificar las concepciones actuales de dos dimensiones de la cultura: la economía y la tecnología, pues es en éstas donde se encuentra anclada la hegemonía dentro de las sociedades, de acuerdo con Elizalde. Ello, debido a que el sistema de dominación se sustenta en las concepciones y creencias respecto a las necesidades humanas, los recursos económicos, y a las ideas de riqueza y pobreza. Sin embargo, el cambio fundamental está en el plano de las creencias.

Es posible plantear como una utopía avanzar en un esfuerzo colectivo de educación y de desarrollo personal que nos haga posible una ampliación de la conciencia [...] para desarrollar la capacidad de dar cuenta simultáneamente de la necesidad propia y de la necesidad del otro, estableciendo de ese modo un horizonte de autolimitación (voluntaria) a la actualización o satisfacción de la necesidad que permita la existencia de otros, hoy y mañana (Elizalde, 2003, p. 22).

En un sentido similar, Morin advierte profundos obstáculos para esta transformación, mas rescata la esperanza y apela a la voluntad frente a la grandeza del desafío, definiendo para ello tres vías: la reforma interior, la reforma del pensamiento y la reforma de las estructuras sociales.

Las diversas visiones existentes sobre la sustentabilidad advierten de una u otra manera la necesidad de una transformación de paradigmas, además de otros aspectos a intervenir. Con puntos de vista y propuestas que difieren en los términos y probablemente los puntos de partida, coinciden en lo esencial, que es la transformación del hombre para transformar el estado de las cosas. Y transformar al hombre implica transformar la sociedad y la cultura.

En este sentido Maya (2003) plantea la cultura<sup>35</sup> como estrategia adaptativa. “Se trata de crear una cultura acorde con las ofertas y posibilidades del medio”. Esta estrategia se contrapone a los efectos de la homogeneización social existentes, por los cuales la cultura, según el autor, “ha perdido su carácter básico de adaptación al medio, así como los saberes locales sobre ecosistemas”. Por ello, “la acción ambiental se centra en el trabajo con las comunidades, no para enseñarles el desarrollo sustentable<sup>36</sup>, sino para

---

<sup>35</sup> Maya define “cultura” desde un sentido antropológico, como “el conjunto de herramientas, conocimientos y comportamientos adquiridos que se transmiten de una generación a otra; es la forma peculiar de adaptación a un medio de cada grupo humano”. Considerada por el autor como una plataforma de adaptación, la cultura no incluye únicamente las herramientas físicas de trabajo, “sino también las formas de organización socioeconómica y esa compleja red de símbolos que cohesionan los sistemas sociales. Así pues, también las formas de organización social y de articulación simbólica son estrategias adaptativas de la especie humana”.

<sup>36</sup> Esta afirmación contradice seriamente el discurso del gobierno mexicano, que adoptó para sí, desde hace más de tres décadas, el concepto de “desarrollo sustentable” como modelo a implementar en el país. Las acciones de las

construir con ellas culturas adaptativas”. En este punto toma mayor sentido la importancia del trabajo de las instituciones gubernamentales con las comunidades que poseen o viven en territorios forestales, puesto que ahí se potencializa la posibilidad de efectuar procesos de reconstrucción de una visión propia, desde la cultura, acerca de relación de estas poblaciones con los ecosistemas.

A partir de la crítica que hace Maya al desarrollo y al desarrollo sustentable, basada en una revisión histórico-antropológica, coincido con él en cuanto que: 1) es posible definir al modelo de desarrollo como una utopía –porque es irreal e inviable para la Humanidad–, y 2) el desarrollo sostenible es un *callejón sin salida*.

Bajo estas premisas, la respuesta a la actual crisis civilizatoria está, desde mi perspectiva, en la transformación cultural, por las razones que esgrime Maya, principalmente porque “la lección que deja la prolongada historia del hombre es la de que las crisis ambientales acaban sorteándose o enfrentándose con grandes cambios culturales”.

La crisis contemporánea, quizá más complicada que en otros tiempos históricos debido a que se han alcanzado (o rebasado) los límites de resiliencia de los ecosistemas naturales frente a la intensiva acción depredadora del modelo de desarrollo en los siglos recientes, no encontrará respuesta en los avances tecnológicos, en las soluciones desde el Estado o desde los organismos internacionales, en los préstamos de la banca internacional o de gobiernos extranjeros, ni en alternativas *suavizantes* del modelo actual de vida, sino en el seno social. Freire y Maya tienen la razón.

---

instancias federales relacionadas con la gestión ambiental impulsan el desarrollo sustentable bajo los mismos esquemas en que el modelo de desarrollo fue instaurado en la mente social, aunque con menos fuerza. Aquí cabe preguntarse si este relevante actor (el gobierno federal) tendrá la voluntad y la capacidad de transformar su propia visión respecto a la sociedad, el ambiente y la cultura, y de qué manera la persistencia de la visión actual afectaría los escenarios futuros para los ecosistemas forestales y las sociedades que dependen de ellos, directa e indirectamente.

#### 4.3.2 La propuesta de la educación ambiental y la comunicación

El cambio de visión en las sociedades implica un *cambio de paradigma*, lo que Capra describe como “una transformación fundamental de nuestros pensamientos, percepciones y valores”. O tal como lo dice Maya, “el cambio social exige también una revolución en los símbolos”. Para lograr este cambio en la cultura es necesario poner en juego diversos elementos que puedan incidir en la transformación de las personas y sus sistemas de creencias a fin de trascender la fase crítica que vive la humanidad, con las consecuencias que ello tiene en la naturaleza.

Dentro de dichos elementos, la educación y la comunicación son campos de vasto margen en los que se construyen los individuos y las sociedades, por lo que es necesario convocarlos a esta empresa. Para ello, ambos campos han de despojarse del uso instrumental que les ha dado el constructo del desarrollo; han de renombrarse y replantearse en su esencia liberadora, y de recuperar la amplitud y preeminencia que tienen como sustratos del ser social.

Sin embargo, es necesario advertir la enorme diferencia entre la educación tradicional que prevalece y la educación ambiental: es en esta última donde se percibe la metamorfosis que posibilita la transformación del hombre. Por eso es necesario referirse a la educación ambiental<sup>37</sup>, puesto que establece los principios esenciales para propiciar una deconstrucción de paradigmas o, por lo menos, una visión crítica acerca de éstos.

Por lo que se refiere a la comunicación, dicho desde la perspectiva crítica y compleja que ofrece la educación ambiental, y como elemento indisoluble de ésta, la comunicación resulta ser un campo relevante para la transformación sociocultural que permita dar viabilidad a la vida en el planeta y mejorar las condiciones de vida de las personas en un sentido amplio –que rebasa con

---

<sup>37</sup> Entendemos a la educación ambiental a partir de su objetivo, que no es el medio ambiente como tal sino nuestra relación con él, como lo plantea Sauvé (2003): “una educación ambiental integral tiene como objetivo el desarrollo óptimo de las personas y de los grupos sociales en su relación con el medio de vida” y está situada en el centro de un proyecto de desarrollo humano.

mucho el ámbito económico y de los bienes materiales– siempre que la comunicación recupere –en la conciencia social– su esencia ontológica y su naturaleza articuladora de las relaciones sociales, y se le despoje del disfraz que actualmente se le impone, cual herramienta para el logro de los objetivos del modelo de vida prevaleciente, utilizada principalmente desde el mercado, el dinero y el poder político. La comunicación, reducida a un campo de trabajo que acompaña y fortalece el estado de las cosas, centrada y traducida en acciones de información masiva, a través de medios tecnológicos; desarticulado y desprovisto de autocrítica y de una revisión profunda acerca de su práctica, de sus objetivos y de su sentido mismo, no es útil para un proceso como el que la convoca la presente crisis civilizatoria.

Éste es uno de los puntos centrales del presente documento, y se expondrá en apartados posteriores.

#### 4.3.2.1. La educación ambiental, retomando lo esencial

Sureda y Colom (1989) señalan a la educación ambiental como una de las soluciones posibles a los distintos problemas que el desarrollismo social ha traído consigo en sus relaciones con la naturaleza y en general, con el medio ambiente.

Una definición de medio ambiente es necesaria en el contexto de este documento, y para ello adoptamos la propuesta de Sauvé (2003), quien considera que “el medio ambiente, siendo una realidad culturalmente y contextualmente determinada, socialmente construida, escapa a cualquier definición precisa, global y consensual”, por lo que propone, más que una definición del concepto de medio ambiente, explorar las diversas representaciones de éste, entendiéndolo como la naturaleza, como recurso, problema, paisaje, biosfera, sistema, contexto, medio de vida, territorio y proyecto comunitario. La autora señala que la relación con el ambiente se

despliega a través del conjunto de estas dimensiones interrelacionadas y complementarias.

Para los fines de esta investigación, y para tratar de caracterizar a la educación ambiental, retomaremos las conclusiones de algunos autores y elementos históricos relevantes que sirvan para perfilar un estado presente aproximado del concepto de educación ambiental. Dentro de estos elementos consideraremos como punto de partida la meta establecida por la Carta de Belgrado para la educación ambiental<sup>38</sup> (1975), por ser uno de los primeros intentos para definir este nuevo campo en el ámbito mundial:

Lograr que la población mundial tenga conciencia del medio ambiente y se interese por él y por sus problemas conexos y que cuente con los conocimientos, aptitudes, actitudes, motivación y deseo necesarios para trabajar individual y colectivamente en la búsqueda de soluciones a los problemas actuales y para prevenir los que pudieran aparecer en lo sucesivo.

Otro concepto importante, situado en la realidad latinoamericana, es el obtenido en el Taller Subregional de Educación Ambiental para la Enseñanza Secundaria, realizado en Chosica, Perú, en marzo de 1976, el cual resalta González (2001, a su vez de Teitelbaum, 1978) como una de las mejores definiciones sobre la educación ambiental:

... si bien la educación no es gestora de los procesos de cambio social, cumple un papel importante como agente fortalecedor y acelerador de dichos procesos transformadores; papel que sólo puede cumplir acabadamente si lejos de limitarse al señalamiento de los problemas con que se enfrentan los países en vías de desarrollo, apunta al esclarecimiento de sus causas y a la proposición de soluciones posibles... Aparece así la necesidad de una educación ambiental de carácter integral que promueva el conocimiento de los

---

<sup>38</sup> Declaratoria del Seminario Internacional de Educación Ambiental realizado en Belgrado, Yugoslavia, del 13 al 22 de octubre de 1975 (Recuperada de <http://unesdoc.unesco.org/images/0001/000177/017772sb.pdf> el 20 de febrero de 2012).



problemas del medio natural y social en su conjunto y los vincule sólidamente con sus causas... (por lo que) definió la educación ambiental como la acción educativa permanente por la cual la comunidad educativa tiende a la toma de conciencia de su realidad global, del tipo de relaciones que los hombres establecen entre sí y con la naturaleza, de los problemas derivados de dichas relaciones y sus causas profundas. Ella desarrolla mediante una práctica que vincula al educando con la comunidad, valores y actitudes que promueven un comportamiento dirigido hacia la transformación superadora de esa realidad, tanto en sus aspectos naturales como sociales, desarrollando en el educando las habilidades y aptitudes necesarias para dicha transformación.

Ambos conceptos involucran como elementos relevantes de la educación ambiental el conocimiento de los problemas, sus causas y soluciones, así como la motivación para la acción, elementos que permanecen en la esencia de múltiples concepciones de la educación ambiental. En la búsqueda de profundizar en la caracterización de este campo, numerosos autores se han sumado a un debate de al menos tres décadas, tratando de definir el perfil de la educación ambiental a través de aportaciones procedentes desde diversas perspectivas.

Desde una perspectiva pedagógica, Sureda y Colom (1989) afirman que la educación ambiental se presenta como un sistema pedagógico único hasta ahora que se centra en capacitar al hombre para vivir en la época tecnológica en la que estamos inmersos; encuentran en ella un sistema educativo apto para una pedagogía del futuro, esto decir, un sistema de pedagogía pertinente no solamente a una circunstancia particular y concreta, sino a toda una época y cultura que se plantea en un futuro próximo, aunque también apropiada para el presente (Ídem).

A diferencia del resto de las corrientes educativas, según Sureda y Colom, la educación ambiental integra una concepción no antropológica puesto que no

se centra en el perfeccionamiento humano *per se*, sino que éste sería el elemento instrumental a partir del cual podrá conseguir sus objetivos ulteriores, centrados en el mantenimiento de la naturaleza. Desde la pedagogía, el objetivo de la educación ambiental sería entonces cambiar las actitudes y ejercitar la toma de decisiones. Dichos autores encuentran en la educación ambiental una forma de educación caracterizada por la interdisciplinariedad, el encadenamiento de causas y efectos, un sentido global, el internacionalismo, el planteamiento de una nueva ética y la acción.

Tal como se dijo anteriormente sobre la confluencia de numerosas corrientes de pensamiento dentro del campo –que llegan a ser antagónicas y rozan incluso aspectos ideológicos– en la búsqueda de un concepto *rector* de educación ambiental, Reyes y Bravo (2008) advierten que “la diversidad y el encuentro constructivo fundamentan la imposibilidad de un discurso único para el campo”, por lo que el territorio de la educación ambiental ha de asumirse como un campo en construcción permanente, de trabajo colectivo y carácter transdisciplinario, que debe entenderse a partir de su determinación social y de su significado sociohistórico.

La construcción de conocimiento en educación ambiental no puede entenderse al margen de su significación cultural, su determinación social y su entendimiento como dimensión dentro de realidades complejas que trascienden aproximaciones fragmentadoras a su conocimiento y a la elaboración de propuestas de solución a sus problemáticas (Reyes y Bravo, 2008, p. 245).

Como reflejo de la polisemia del concepto, algo similar ocurre en lo referente a la práctica de la educación ambiental. Gutiérrez y Pozo (2006) observan que, desde un punto de vista práctico, la educación ambiental que se realiza en la actualidad no se ajusta a un prototipo exclusivo de intervención educativa característico, sino que “existen prácticas diversas orientadas por intereses divergentes, mediatizadas por recursos, por contextos y por instrumentos de

variada naturaleza, y que son promovidas por agentes de carácter heterogéneo” (p. 22).

La diversidad que registra la práctica de la educación ambiental no demerita el carácter que Sureda y Colom observan en la educación ambiental desde la pedagogía. El hecho de que existan múltiples prácticas bajo la denominación “educación ambiental” ocurre posiblemente porque, desde su *creación*, ésta se ha enfocado en gran medida a atender necesidades específicas de manera inmediata, por motivos y contextos diferentes, con grupos sociales y objetivos diversos, en tanto un cuerpo teórico y un campo son conformados para ella.

La discusión continua en torno a la educación ambiental no abarca únicamente el aspecto pedagógico, teórico o su práctica. Reyes (2010) distingue, además de la dimensión pedagógica, otras tres categorías en las que se aglutinan los principios de la educación ambiental que asume una perspectiva crítica: la dimensión política, la dimensión ética y la dimensión del paradigma de conocimiento, las cuales es necesario revisar para entender las múltiples interpretaciones que intervienen en este campo. De acuerdo con el autor, la diversidad de interpretaciones cubre también la premisa de la que parte la educación ambiental –la necesidad de reeducarnos frente a la naturaleza y frente a nosotros mismos–, lo cual deriva en una dispersión de explicaciones sobre el origen de los problemas, en horizontes deseables a los cuales llegar y en rutas que deben transitarse.

Reyes destaca diez principios que condensan la parte medular de lo que se afirma como el ideal de la educación ambiental –a los que Castro añade dos principios más, en la dimensión ética y en la del paradigma del conocimiento–, constituyendo una postura explícitamente definida que le permitan a ésta dialogar con otros enfoques. Clasificados en las cuatro dimensiones señaladas, estos principios interactúan estrechamente unos con otros, lo que impide concebirlos en forma aislada: todos están estrechamente relacionados.

Cuadro 1. Principios de la educación ambiental

Dimensión política	Dimensión ética	Dimensión epistemológica	Dimensión pedagógica
Transformadora y emancipadora	Generadora de iniciativas solidarias y de responsabilidad compartida	Impulsora de la reforma del pensamiento	Colaboradora en la reconversión del sistema educativo y en la regeneración de los procesos de enseñanza-aprendizaje
Cuestionadora, explícita y disruptiva	Promotora de la vida para que sea considerada como primer valor	Constructora del enfoque de la complejidad y de un modelo de conocimiento relacional y dinámico	Propulsora de la transdisciplina y la vinculación de lo ambiental con otros asuntos globales
Constructora de ciudadanía política	Constructora y ejecutora de valores en torno a la colectividad y al derecho de éstas a definir sus proyectos presentes y de futuro en un territorio dado.	Constructora de saberes ambientales que generan una nueva identidad grupal o social	Articular la espiritualidad, el diálogo intersubjetivo y las emociones a los procesos educativos

Fuente: Elaboración propia con base en Reyes (2010) y aportaciones de Castro, E. (2012).

Los enunciados que se ubican en la dimensión política emanan de un cuestionamiento de fondo al actual modelo social, frente al cual la educación ambiental toma una posición discrepante, plantea cambios con radicalidad social y busca modificar en forma sustantiva la estructura de poder y su justificación ideológica, entre otros objetivos, de acuerdo con el autor, quien advierte que, sin perspectiva crítica, la educación ambiental se anquilosaría en lo políticamente correcto y aceptaría la imposibilidad de construir sociedades distintas a las actuales. Algo parecido a lo que ocurre con la propuesta del desarrollo sustentable respecto al concepto *madre* del desarrollo.

Por lo que se refiere a la dimensión ética, estos principios favorecen una “necesaria renovación profunda del sujeto moderno para que éste priorice tanto el cuidado de la vida como las transformaciones de la estructura social en busca de la solidaridad humana y la justicia”, que sea “capaz de prever las

consecuencias de sus acciones, formular juicios de valor y elegir entre diferentes vías de acción ambiental”, puesto que es en el comportamiento individual donde está el soporte de la ética. Reyes concibe a la ética ambiental como un referente central para la renovación.

De acuerdo con el autor, los principios que sustentan la dimensión del paradigma del conocimiento parten de la necesidad de deconstrucción del conocimiento predominante y de construir, consecuentemente, “conocimientos que respondan a los complejos contextos problemáticos a los que se busca dar respuesta”.

Por otra parte, los principios ubicados dentro de la dimensión pedagógica dan a la educación ambiental con perspectiva crítica un enfoque complejo de lo ambiental y la dota de un “carácter profundo de campo de reflexión sobre la visión teleológica de la educación y sobre el tipo de sociedad, de estado, de ciencia que se desea construir”, descartando con esto la tentación de limitarla a una visión educacionista en la que se presume que la educación es el motor del cambio social, debido a lo cual se cree que es suficiente educar bien para que la sociedad cambie, “perdiendo de vista, muchas veces de manera dolosa, las condicionantes económicas, política y sociales” (Reyes, 2010).

Febres-Cordero y Floriani (2002) identifican algunos retos para la educación ambiental, como acción emancipadora y de transformación social, que la ubican dentro de los principios de la dimensión política que establece Reyes. Algunos de estos retos también tienen lugar dentro de las dimensiones ética y pedagógica que define este autor.

De la revisión hecha a varios autores para tratar de perfilar el carácter de la educación ambiental, tomo la propuesta de Lucie Sauvé (2003), quien advierte que la educación ambiental no debe ser considerada como una herramienta para la solución de los problemas ambientales y la modificación de comportamientos cívicos, sino que busca el desarrollo óptimo de las personas y de los grupos sociales en su relación con el medio de vida: “El objeto central de

la educación ambiental (...) es la red de relaciones entre las personas, su grupo social y el medio ambiente”.

Se trata de una propuesta que rebasa las fronteras planteadas desde otras perspectivas. Considero, con Sauvé, que la educaci3n ambiental no es temática porque, como explica la autora, ésta no se centra en el ambiente como tema –puesto que el ambiente no es un tema, sino una realidad cotidiana y vital, de la cual existen diversas representaciones–, sino que es una dimensi3n esencial de la educaci3n fundamental y se sitúa en el centro de un proyecto de desarrollo humano. Y aunque la educaci3n ambiental se interesa en la sustentabilidad, Sauvé advierte que debe evitarse ceñirla a la propuesta del desarrollo sostenible puesto que, como se indic3 en apartados anteriores, éste propone una visi3n antropoc trica del mundo y no resiste al análisis  tico.

La educaci3n ambiental va más allá de la idea de sustentabilidad, puesto que su dimensi3n y alcance rebasa cualquier paradigma ideol3gico o cultural, e incluso temporal. Aunque no privilegia una centralidad antropol3gica –puesto que considerari  al ser humano como medio para el mantenimiento de la naturaleza (Sureda y Colom, 1989)–, la visi3n de la educaci3n ambiental se refiere a la constituci3n de un ser social que fluye al mismo tiempo que permanece: su objeto es, muy probablemente, la recuperaci3n de la esencia humana y, junto con ella, de la relaci3n esencial del hombre con su ambiente.

#### 4.3.2.2 Educaci3n ambiental en México

El proceso de construcci3n del concepto de educaci3n ambiental en México, como ocurre a nivel mundial, no ha concluido. Por su juventud y sus raíces diversas, y por el continuo debate al que se encuentra sometida, la educaci3n ambiental es un concepto que carece de consenso unánime para una definici3n que además, pudiera no ser deseable si la rigidiza.

Dicha situación, aunque refiere vitalidad, autocrítica, capacidad de transformación y madurez, también podría constituir una desventaja para el campo frente a otros que se encuentran consolidados. Sin embargo, con base en los textos revisados, podemos afirmar que en el contexto actual, en que se cuestiona la pertinencia y utilidad de las disciplinas para la atención y solución efectivas de las problemáticas que presenta la realidad, la “consolidación” representa, más que una ventaja, una rigidez teórica y metodológica que se traduce en ineficacia. Frente a ella, la flexibilidad y la resiliencia que muestra la educación ambiental brinda mayores oportunidades de ofrecer respuestas pertinentes más que plantear métodos únicos para situaciones tan diversas. Su propia actuación deriva de su esencia, lo que representa en sí una respuesta de la educación ambiental a la esencia del método científico y del racionalismo parcelario que caracterizan a la mayoría de las disciplinas académicas.

Una revisión hecha por González (2003) acerca de la construcción conceptual de la educación ambiental en México destaca la influencia de las formaciones discursivas que coexisten en el discurso oficial de la educación ambiental en la búsqueda de regular el campo. De dicha revisión el autor encuentra dos características del campo derivadas de su desarrollo marginal en América Latina y El Caribe, y que le han dado una configuración discursiva particular de la región: la primera, el “haberse construido en la periferia del campo educativo en su conjunto al articularse con propuestas pedagógicas de muy diverso signo” y la segunda, el “haberse desarrollado al margen del sistema educativo formal, lo que no favoreció su institucionalización pero sí un conjunto de estrategias vinculadas a otras reivindicaciones sociales”.

Por otra parte, durante la década de los noventa, se hizo patente en México una función social de la educación centrada en el cambio y la transformación más que en la reproducción social, y de la cual da cuenta Bravo (2006): “La educación ambiental se sale de los marcos limitativos y contestatarios que respondían a una problemática ambiental, para considerarse como parte del proceso que tiende a la formación de valores ‘contraculturales’. Una plataforma

diferente en donde sean transformados de manera sustantiva los rasgos y principios fundamentales que caracterizan la actual relación del ser humano entre sí y con el ambiente” (p. 20). La autora reconoce en la práctica un campo heterogéneo de prácticas y sentidos de la educación ambiental, características que forman parte del perfil de la educación ambiental.

En la actualidad se perciben diversos enfoques de la educación ambiental en México, los cuales pueden catalogarse a partir de sus objetivos en conservacionista, ecologista y naturalista; desarrollo sustentable; enfoque de complejidad y ambientalismo crítico, sin que alguno pueda considerarse puro o alejado de la influencia de otros. En las diversas visiones respecto de la educación ambiental existentes, y en la mayoría de las estrategias y acciones de educación y comunicación ambiental que se realizan en el país, es posible identificar, en diversos grados, la influencia de estos enfoques asociados a posturas ideológicas<sup>39</sup>.

Cuadro 2. Enfoques sobre la educación ambiental en México

<b>Conservacionista, ecologista y naturalista</b>	<b>Desarrollo sustentable</b>	<b>Enfoque de complejidad</b>	<b>Ambientalismo crítico</b>
Se enfoca hacia la enseñanza de las ciencias, privilegiando una visión conservacionista, ecologista (positivista, formal).  Prevalece en grandes sectores del país, principalmente organismos civiles y sistema educativo formal	Se enfoca a hacer compatible el esquema de desarrollo con la sustentabilidad del recurso natural (interdisciplinaria, sistémica, incorpora contenidos sociales).  Predomina en la propuesta de las instituciones gubernamentales que promueven la EA	Incorpora elementos surgidos de la filosofía, el psicoanálisis, la lingüística. Cuestiona el modelo civilizatorio actual.  Este enfoque es impulsado en el ámbito de la formación de educadores ambientales. Corresponde más a una dimensión filosófica que a una visión economicista o ambientalista, o a un elemento de discurso	Genera propuestas pedagógicas acordes a las características y condiciones de la región. Cuestiona el ambientalismo dominante.  Predomina en ámbitos no formales; representa una dimensión crítica, un elemento de discurso más que un enfoque pedagógico o de desarrollo

Fuente: Elaboración propia, con base en el segundo ejercicio de la materia “Sustentabilidad y modelos de desarrollo” de la Maestría en Educación Ambiental, agosto de 2010.

<sup>39</sup> Es importante señalar que, de acuerdo con Maya, los conceptos ambientales “necesariamente están teñidos de tendencias ideológicas”.



Una característica de la educación ambiental particular a México es que su implementación ha sido promovida desde el sector ambiental, lo cual ha provocado que en el sector educativo domine el discurso de la educación para la conservación, situación que “poco contribuye a ver la dimensión social de los problemas ambientales y obstruye la comprensión colectiva de los conflictos” (González, 2003). Por lo tanto, el autor concluye:

La educación ambiental tiene mucho que aportar en el proceso de constitución de nuevas identidades sociales para responder a los desafíos del difícil presente que vivimos. Porque en el proceso de constitución de este nuevo campo pedagógico cada vez están quedando más lejos las propuestas originales de una educación ambiental acoplada con el naturalismo, el conservacionismo y las demás formas asociadas con un punto de vista que enfatiza la preservación del medio natural, pero sin considerar las necesidades y expectativas de cambio social de los grupos humanos que habitan los espacios naturales (p. 13).

Reyes y Bravo (2008) coinciden con el hecho de que la educación ambiental en nuestro país ha pasado de sostener visiones basadas en pretensiones preservacionistas y argumentos ecológicos hacia enfoques cimentados en la diversidad y la complejidad que rebasan las aproximaciones únicamente cognitivas, técnicas o relacionadas con el ambiente. La educación ambiental en México, de acuerdo con Bravo (2008), ha ido acopiando fuerza social a fin de, entre otras cosas, poder avanzar en cuanto a la posibilidad de intervenir en las decisiones del Estado, y en la conformación de una cultura más crítica frente al modelo de desarrollo predominante, aunque advierte que esto no será suficiente si estos avances no son capitalizados para alcanzar la consolidación del campo.

#### 4.3.2.3 La educación ambiental en el ámbito de las políticas públicas

La presente investigación tiene el interés de generar herramientas que, a través de la comunicación, permitan enfrentar los retos existentes en materia de conservación, protección y restauración de los ecosistemas<sup>40</sup> forestales. Puesto que el nivel de deterioro y deforestación en amplias superficies forestales refleja la práctica del paradigma desarrollista (antes referido), además de los insuficientes alcances de las políticas económicas y productivas actuales –con lo que la biodiversidad y los servicios ambientales de los bosques se encuentran seriamente amenazados– es evidente que algo ha faltado en la atención a la problemática: desde mi perspectiva, esta carencia se refiere a la generación de estrategias educativas y de comunicación que, bajo los principios de la educación ambiental, influyan y acompañen a las políticas públicas relacionadas con el tema y que se asocien fuertemente con la base social a la que éstas se orientan. De otra manera, las políticas públicas en materia de conservación de ecosistemas y la participación social, entre otros aspectos, tendrán débiles cimientos si no están acompañados de la creación de capacidades locales para el manejo del territorio.

Al respecto, Castillo *et al* (2009) advierten que “los procesos de divulgación científica y de educación y de comunicación ambientales son elementos indispensables para contar, tanto en el ámbito nacional como local, con una ciudadanía crítica, propositiva y dispuesta al compromiso activo con la impostergable conservación de los ecosistemas”.

Castillo (2003) define a la educación ambiental como un campo interdisciplinario que “pretende ser una actividad transversal en la que el aprendizaje y la construcción de conocimientos, prácticas, habilidades y

---

<sup>40</sup> La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF. 4 de junio de 2012) define el término ecosistema como “la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados”. En su artículo 15, esta Ley establece que para la formulación y conducción de la política ambiental (...) en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios (entre otros): I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país; II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad.

capacidades involucren a todos los sectores sociales”. La educación ambiental, como actividad mediadora para la construcción de sociedades sustentables, tiene capacidad de fungir como agente promotor de diálogos y como identificador de coincidencias entre las partes involucradas que permitan construir acuerdos, en concordancia con la autora.

Esta investigación se ubica en el terreno del gobierno federal, el cual ha adoptado a la educación ambiental como instrumento de gestión en materia ambiental, al menos formalmente. En el documento “La educación ambiental en México: logros, perspectivas y retos de cara al nuevo milenio”<sup>41</sup>, González (2000) hace un recuento histórico de la instauración de la educación ambiental en el ámbito gubernamental federal en México a partir del cual se puede inferir el estado actual del campo en aspectos puntuales como la profesionalización, la organización, la legislación, la educación ambiental formal en el nivel básico, la educación ambiental no formal, la educación superior y la investigación.

El documento señala como retos la necesidad de impulsar estrategias de cooperación entre las instituciones dirigidas a fortalecer proyectos y programas para que respondan en forma apropiada a las necesidades educativas en los grupos y sectores de la población que atiendan, así como el que la educación y la capacitación ambiental sean “más compartidas” por las distintas dependencias del sector público en su conjunto, puesto que “la formación de nuevos valores, conocimientos y habilidades en cuanto a la relación sociedad-ambiente debe tener una visión multisectorial”<sup>42</sup>.

Identificar los programas de educación ambiental impulsados desde el gobierno federal, sirve para explicar la visión de éste, así como el cauce dado a las acciones de educación ambiental para el fortalecimiento de las políticas

---

<sup>41</sup> Presentado por el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en el III Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, realizado en Caracas, Venezuela, en octubre de 2000.

<sup>42</sup> Un avance no incluido en este recuento oficial es la elaboración de programas específicos de educación ambiental en el ámbito gubernamental, en donde existe una breve pero interesante historia, la cual es retomada por María Teresa Bravo Mercado en el documento “Informe de País. México”, presentado en el V Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, celebrado del 4 al 8 de abril de 2006 en Santa Catarina, Brasil.

públicas relacionadas con la protección del ambiente. Esta historia inició en 1986 con la elaboración del Programa Nacional de Educación Ambiental (Pronea), en el que confluían la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salubridad y Asistencia (hoy Secretaría de Salud). El programa fue creado para “coadyuvar al mejoramiento de las relaciones del hombre con la naturaleza a través del conocimiento y aplicación de los principios, contenidos y procedimientos metodológicos de la EA”. Contemplaba dos ejes principales: la capacitación y actualización del magisterio para la educación ambiental, y la integración de la educación ambiental a los diferentes planes y programas de estudio del sistema educativo nacional. Dicho programa no fue renovado en la siguiente administración federal.

Hacia 1993, como resultado de la Primera Reunión Nacional de Educadores Ambientales celebrada en Morelos en 1992 en donde se discutió una propuesta para la construcción de la primera estrategia nacional de educación ambiental, se elaboró un documento base denominado “Elementos estratégicos para el desarrollo de la educación ambiental en México”, publicado en su primera edición (1993) por la Universidad de Guadalajara y reimpresso (1994) por el Instituto Nacional de Ecología de la Secretaría de Desarrollo Social. Después, en 1994, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) inició un proyecto para apoyar a cinco países latinoamericanos en la elaboración de sus correspondientes estrategias nacionales de educación ambiental. Con base en este proyecto México generó el documento “Hacia una estrategia nacional y plan de acción en educación ambiental”, coordinado por Edgar González Gaudiano (1993), el cual fue publicado por el Instituto Nacional de Ecología, y reimpresso por la SEP y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) en 1995 (Bravo, 2008). Sin embargo ninguno de estos dos documentos alcanzó a constituirse en estrategia, a pesar de ser importantes propuestas orientadas a organizar la actividad del campo de la educación ambiental.

De 2000 a 2006, bajo la coordinación del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (Cecadesu), diversas instancias del gobierno federal tendieron en forma conjunta las bases para la construcción de una política de Estado que diera marco a los programas y las acciones de educación para la sustentabilidad en el país. Resultado de esto son los planes estatales de educación ambiental, capacitación para el desarrollo sustentable y comunicación educativa; el Programa Ambiental para la Juventud (PAJ) y los programas ambientales en las instituciones de educación superior, entre otras iniciativas vinculantes (Semarnat, 2006a).

El establecimiento de la Década de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sustentable (2005-2014), convocado por la UNESCO, dio una nueva oportunidad para poner a la educación ambiental como eje transversal de las políticas públicas, concretándose en México en el *Compromiso Nacional de la Década de la Educación para el Desarrollo Sustentable*, suscrito el 11 de marzo de 2005 por actores estratégicos de distintos sectores del país. En ese mismo año se realizó en Aguascalientes el taller “Hacia la construcción de una estrategia nacional de educación ambiental para el Decenio”, con el objetivo de generar ideas rectoras para impulsar la construcción de una estrategia nacional de educación ambiental, a partir de los planes y programas estatales de educación ambiental. Ahí se instalaron las bases de proceso para la construcción de la *Estrategia de Educación Ambiental para la Sustentabilidad en México*, que quedaría bajo la coordinación de Javier Reyes Ruiz, Elba A. Castro Rosales y Víctor Bedoy Velázquez, del programa de Maestría en Educación Ambiental de la Universidad de Guadalajara y del Centro de Estudios Sociales y Ecológicos, A. C., y que establece los principios y líneas de actuación presentes y futuras en materia de educación ambiental para la sustentabilidad en el país.

Una reflexión resultante a lo largo del proceso de elaboración de la estrategia fue que dicho esfuerzo requería de una deliberación y construcción colectiva, de un ejercicio de problematización del contexto para establecer retos pero no

fórmulas, en el reconocimiento de que el camino de la educación ambiental puede transitarse de maneras distintas, “con medios no estandarizados, con perspectivas plurales dada la existencia de intereses divergentes, contradicciones y conflictos entre la comunidad de educadoras y educadores ambientales” (Semarnat, 2006a).

Pese a la riqueza de sus contenidos y las orientaciones que plantea para el diseño y operación de una educación y comunicación ambiental desde el ámbito gubernamental, durante la administración federal que concluyó en 2012 la *Estrategia de Educación Ambiental para la Sustentabilidad en México* no alcanzó a constituir un documento de referencia para las tareas de comunicación del sector ambiental gubernamental.

#### 4.3.2.4. La comunicación ambiental en México

La relevancia de la comunicación asociada a la educación ambiental para impulsar el cambio de paradigmas fue reconocida dentro de las conclusiones del II Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental<sup>43</sup>, realizado en 1997, las cuales señalan que:

- Desde la comunicación en la educación ambiental es posible replantear los significados y las prácticas que nos han llevado a la degradación y detrimento de la calidad de vida.
- La comunicación en la educación ambiental es una herramienta fundamental para la sensibilización de nuestro entorno y para la información y formación de grupos sociales y étnicos, es una herramienta que proporciona las condiciones para el desarrollo de un espíritu crítico e interventivo.
- Desde la comunicación se pueden planear procesos educativos para interiorizar conceptos como ser humano, ciudadano global, desarrollo

---

<sup>43</sup> Castro, E. (coord.). 1997. “Comunicación y educación ambiental. Conclusiones”. II Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, realizado en Guadalajara, México en junio de 1997.

sustentable y responsabilidad, experimentando en el aprendizaje un proceso de comunicación coherente a ello.

Sin embargo, dicho Congreso reconoció también la “dificultad de aplicar enfoques interdisciplinarios en la práctica”, así como “la insuficiente correspondencia entre los postulados y la práctica de la comunicación y la educación ambiental”. Diez años después la *Estrategia de educación ambiental para la sustentabilidad en México* (Semarnat, 2006a) reitera que a los procesos de comunicación educativa ambiental se les ha otorgado un uso preponderantemente instrumental y que han sido poco analizados desde una perspectiva teórica.

Dicho documento menciona que, por sus características, la educación ambiental involucra el manejo de una comunicación dialógica, asociada con el constructivismo; sin embargo, “los avances metodológicos de la educación ambiental no reflejan, necesariamente, un avance en cuanto a la concepción y los requerimientos que aporta la educación ambiental a la comunicación”.

La *Estrategia* reconoce que ha habido una concepción de la comunicación, desde el campo de la educación ambiental, basada primordialmente en su función instrumental, sin reconocer “el valor transformador de la cultura y el papel organizativo que la comunicación le aporta”. Considera que, debido a la preponderancia que se le ha otorgado a la dimensión instrumental de la comunicación como creadora de imagen o difusora de mensajes, actividades como éstas son consideradas más importantes que otras, como la creación de experiencias educativas efectivas.

La poca profundización en el tema de la comunicación en su función múltiple dentro de los procesos de educación ambiental ha impedido que se incorporen aprendizajes en esta materia y que se adentre en las prácticas de educación ambiental, en cuanto al diseño de relaciones interpersonales, de los roles de quienes participan en los procesos de educación, de los medios más eficientes, de las formas

de comunicar, de la elaboración de mensajes, de su recepción y de su significación en la toma de decisiones colectivas (Semarnat, 2006a, p. 47).

Desde el punto de vista teórico el concepto de comunicación ambiental no alcanza a ser una semilla. Las discusiones que giran en torno a ella no le han reconocido un valor propio, e incluso la educación ambiental concibe a la comunicación como una herramienta disponible para sus fines; no la ha valorado como el vasto campo de posibilidades que puede ofrecer para impulsar la transformación social, asociado y reconocido en igual nivel de importancia que la educación. Ésta es una tarea muy relevante que está pendiente de hacerse desde el campo de la educación ambiental, y que es urgente.

#### 4.3.2.5. La falla estructural de la comunicación para el desarrollo sustentable

La razón por la cual la denominada *comunicación para el desarrollo sustentable* o *para la sustentabilidad* fue descartada como una línea alternativa para una reconstitución de la comunicación institucional de la Comisión Nacional Forestal es que la llamada *comunicación para el desarrollo sustentable* no ha demostrado viabilidad ni en la práctica ni en su concepción, debido a que proviene y se fundamenta precisamente en los principios del modelo que se trata de superar (la comunicación para el desarrollo).

En esencia, la comunicación para el desarrollo sustentable se plantea utilizar el mismo esquema que la comunicación para el desarrollo, basado en el uso de medios masivos, con objetivos simples de informar y difundir información – aunque especializada, en este caso, en temas ambientales– a amplios grupos de la población, atribuyéndole a este ejercicio el poder de incidir en el cambio de comportamiento de las personas ya no para aceptar y acomodarse al orden civilizatorio vigente, sino para modificar algunos aspectos de éste en el consumo y en el trato hacia la naturaleza. De igual modo que su molde original,



la comunicación para el desarrollo sustentable se dirige al consumidor, no al ser humano.

La mayor parte de las propuestas conocidas hasta ahora identificadas como *comunicación para la sostenibilidad* provienen tanto de los gobiernos nacionales como de las instancias internacionales de colaboración y los grupos pro ambientalistas. Estas propuestas se concretan en campañas<sup>44</sup> de carácter publicitario que apelan a la emoción (el miedo, la compasión, la generosidad de la lástima) más que a promover un cambio de visión; se parte del supuesto de que las personas modificarían su actitud como resultado de este *marketing emocional* o bien, de la incorporación de datos de carácter científico y de esquemas racionales en la mente de las *audiencias* que, además, siguen siendo vistas como receptoras pasivas, como individuos masa, no como personas o comunidades.

Y también, a semejanza de la comunicación para el desarrollo, en la comunicación para la sustentabilidad prevalece la idea de la comunicación vertical (de los ámbitos de poder hacia abajo), unilateral (donde los que saben son los emisores, quienes sólo hablan, no escuchan, en tanto que los receptores sólo escuchan, no hablan) y lineal (sin posibilidad de retorno). Tampoco propone un proceso de comunicación, sino de información, donde se verifica la transmisión de un mensaje de parte de un emisor hacia un receptor a través de un canal, ciñendo el fenómeno comunicacional básicamente a su dimensión informativa.

La *comunicación para el desarrollo sustentable* adopta, en fin, las características de la comunicación para el desarrollo (que es en esencia una aplicación ulterior de la comunicación de masas), pero aborda como tema central a la naturaleza como objeto de *marketing*. Es, pues, también un

---

<sup>44</sup> De acuerdo con Castro y Reyes (2005), "el modelo de 'campañas' de comunicación, tan utilizado en las tácticas de 'guerra', de estructura vertical, que se refiere a una acción de corto tiempo con un objetivo muy claro y un despliegue impresionante de fuerzas y medios o conductos, puede significar algo para ratificar que el cuidado del medio ambiente es importante, pero no resuelve, ni se plantea la existencia de conceptos, ideas, experiencias o hábitos que la gente ya tiene sobre lo que se quiere inducir, y mucho menos conduce a hacer reflexiones o a transformar hábitos y visiones.

esquema exento de autocrítica, sin principios educativos, que provee de información científica descontextualizada y desarticulada de la vida social, esto es, de información sin significación ni sentido en la realidad. Por otra parte, al orientar sus esfuerzos hacia los medios masivos bajo criterios informativos, en la mayoría de los casos, se desaprovechan otros ámbitos de la comunicación más amplios, significativos y eficaces, en términos de instauración de procesos de comunicación para la definición de soluciones a problemáticas socioambientales específicas<sup>45</sup>.

Además de sus principios y sus formas, la comunicación para la sustentabilidad tiene una gran desventaja por la contagiada debilidad del elemento ambiental frente al preeminencia del elemento económico, dentro de la relación desigual entre los pilares tradicionales de la sustentabilidad (social, económico, ambiental): lo ambiental no es una prioridad para los estados ni para el capital, aunque pudiera serlo para lo social, pero en éste la relación de lo ambiental con la vida humana aún no toma cuerpo, por lo cual no existe *urgencia* por adoptarlo.

Más aún, la acción ambiental requiere de los procesos sociales y, al ser acción, requiere incidir en otros ámbitos del ser humano a través de procesos educativos, culturales, de sensibilización y concienciación que no pueden ser sustituidos únicamente por procesos informativos. Me refiero a que el desarrollo sustentable carece de un amplio consenso y de una superestructura física, social, política y cultural que le dé soporte, como sí la tiene el desarrollo capitalista. El desarrollo sustentable carece de soportes efectivos que le den realidad, por lo que ninguna estrategia de comunicación basada en los principios de la comunicación masiva o para el desarrollo podría servirle. Para sus fines e intereses puede recurrir a la *otra* comunicación, la que es necesario recuperar y reconstruir y que trataremos de definir más adelante. Para ello, antes es necesario que cada entidad y organismo involucrado con los temas de

---

<sup>45</sup> Estos ámbitos corresponderían a las dimensiones interaccional y sociocultural del fenómeno comunicacional, definidas según Massoni (2001).

la sustentabilidad analice críticamente su visión acerca de la comunicación, y se sitúe en la realidad en la que se pretende intervenir para encontrar la pertinencia mínima de iniciar procesos de verdadera comunicación que permitan, junto con otros factores, modificar la visión de las personas y el rumbo de las situaciones en las que se busquen cambios.

La comunicación de masas tiene claros límites. El más importante, a mi parecer, es el hecho de que entre la información y las personas se *interponen* la realidad y la propia percepción individual acerca de ésta<sup>46</sup> (ver Martín Serrano, 2009). Sin embargo, aún si se pretendiera utilizar el esquema de comunicación de masas para los fines de la sustentabilidad, y si se tuviera la estructura de soporte para respaldar el desarrollo sostenible, es difícil asegurar su efectividad en el complejo contexto sociocultural actual, donde la globalización y la masificación están provocando enormes fracturas sociales, y donde se intuye la necesidad de replantear el sentido de la existencia humana más allá del molde civilizatorio actual.

Como conclusión de todo lo anterior, sirva reiterar que los efectos del modelo de comunicación para el desarrollo aplicado a los fines del desarrollo sustentable no han servido para modificar el estado de las cosas: si acaso roza la superficie al difundir información relacionada con las problemáticas socioambientales. Razón de esto es que, como se dijo anteriormente, la comunicación para el desarrollo sustentable es contradictoria en sí misma, pues al mismo tiempo que pretende incorporar contenidos de carácter ambiental que se contraponen a la cultura producida por el modelo de

---

<sup>46</sup> La mayoría de las teorías clásicas de la comunicación dan por hecho los efectos de la comunicación (en un concepto general, aunque responde a las características de la comunicación de masas) en los individuos sin tomar en cuenta las dos indeterminaciones que plantea Martín Serrano (2009): en el tránsito del universo del acontecer al de conocer y en el tránsito del universo cognitivo al de la acción. Particularmente, por lo que se refiere a la comunicación pública, ésta no es la única vía a través de la cual los miembros de un grupo obtienen información de lo que acontece y les compete. "La respuesta del sujeto a los acontecimientos no depende tanto de la vía por la que le llega la información, como de la representación que elabora con toda información que procese cognitivamente, cuando considere cuál es su implicación en lo que acontece". Martín Serrano señala que la hipótesis de que una propuesta para la acción que se canaliza a través de un medio de comunicación de masas es más eficaz que otra hecha a través de otro conducto fue popularizada por Marshall McLuhan.

desarrollo (aunque sin cuestionarlo de fondo), mantiene los principios que rigen en la comunicación para el desarrollo.

En esencia se trata de un mismo modelo de comunicación utilizado para dos fines diferentes, ambos de carácter ideológico: uno a favor directo del mercado y el consumo (entre otros fines) y otro posicionado en el lado contrario, por la necesidad de erosionar a la sociedad de consumo y con ello transitar hacia una sociedad más responsable de su relación con la naturaleza (donde se significa diferente al ser humano mismo y a sus relaciones con los demás). Para una clara exposición de las compatibilidades y especificidades entre ambos, en el siguiente cuadro se desglosan las características del modelo aplicado a los dos ámbitos, presentando sus diferencias y sus similitudes.

Cuadro 3. Características del modelo de comunicación para el desarrollo y su aplicación al desarrollo sustentable

<b>Comunicación para el desarrollo</b>	<b>Comunicación para el desarrollo sustentable</b>	<b>Efectos de estos esquemas de comunicación</b>
Se basa en el esquema de comunicación masiva (vertical, lineal)	Se basa en el esquema de comunicación masiva (vertical, lineal). Se centra en campañas de difusión e información. Ausencia de la comunicación como diálogo, como interacción subjetiva	Prevalece una idea de la comunicación sesgada, centrada en acciones de difusión a través de medios masivos
Es de esencia informativa y persuasiva. Tiene las bases de la propaganda política	Es de esencia informativa. Los contenidos son generales; no distingue problemáticas locales ni contextos específicos. Aplica fórmulas universales, por lo que la difusión de datos científicos es una de sus mayores aplicaciones. Se basa en técnicas mercadológicas, publicitarias, para difundir la realización de acciones más que ideas y reflexiones	Se privilegia la idea de la comunicación de masas, bajo el esquema emisor-receptor, eminentemente informativo, debilitando con ello otras dimensiones de la comunicación, como la interaccional y la sociocultural
Es utilizada como un instrumento ideológico y político para promover los fines del desarrollo	Es utilizada como un instrumento ideológico que busca impulsar cambios en la conducta y los hábitos de los individuos respecto a problemáticas ambientales coyunturales. Mantiene los	Propicia el debilitamiento de la conciencia social de los individuos y las culturas para imponer un modelo de vida ajeno a las realidades ecosistémicas y culturales

	principios de la comunicación para el desarrollo. No cuestiona al modelo de desarrollo. Mantiene la visión instrumental de la comunicación, aplicada a ciertas causas ambientales con comportamientos individuales predeterminados	locales, desestructurando las sociedades, trastocando los valores, transformando las culturas (hacia la homogeneización), segmentando la visión del ser social, minimizando la participación social, modificando la visión y la relación del ser humano con la naturaleza, propiciando el individualismo y la dilución de la organización social. Produce sentimientos de indefensión y resignación frente al estado de las cosas, especialmente frente a los fenómenos naturales
Es moldeador de valores y comportamientos individualizados, rompe con los procesos comunitarios de participación	Ataca ciertos síntomas de las problemáticas ambientales. Se dirige a los individuos, no aborda lo comunitario. Supone que la sola información promueve cambios de hábito y de acción en las personas	
Homogeniza, ataca la diversidad; transforma la cultura	Su discurso es homogenizante, general. No distingue la diversidad; no logra la transformación social por sus propias contradicciones. Genera confusión al ofrecer mensajes referidos a situaciones ideales que se confrontan con la realidad. Los mensajes están desarticulados y son ajenos a la realidad local	
Se dirige a receptores (a quienes presume pasivos), descuidados, súbditos	Se dirige a consumidores (visualizados como receptores pasivos), a las audiencias, cuyo papel social se reduce al comportamiento del mercado o a la etiqueta social verde, es decir, a difundir la idea de una persona ambientalmente bien portado	Instaura en las personas la percepción de sí mismas como seres pasivos, sin poder, sin historicidad ni posibilidades de intervenir en su era; desterritorializado y sin identidad cultural ambiental como seres dispersos y solos, en una sociedad en la que lo que importa es el esfuerzo personal más que el destino colectivo
Es omnipresente e intrusiva al apropiarse e intervenir sin derecho (mas no ilegalmente) en el espacio de atención de las personas, favoreciendo la difusión de uni-	Tiene características de intrusividad, pero adolece, al mismo tiempo, una muy limitada magnitud y alcance social frente a la fuerte asimilación existente del paradigma del desarrollo, esto es, tiene escasa aceptación en las personas y revela debilidad de los mensajes ambientales frente a los argumentos económicos. La producción de	Fortalece la percepción de impotencia de la acción individual frente a un estado de las cosas ya dado, inamovible. Genera frustración y desesperanza, a la vez que genera miedo frente a la naturaleza o bien dominio sin límites

<p>mensajes –que provienen por lo general de una sola fuente y atienden a una causa o razón generalizadora– que son, por lo tanto, únicos existentes para comunicar lo mismo en cualquier sociedad</p>	<p>mensajes favorece la poca diversidad de los mismos, que se pueden aplicar a cualquier sociedad, buscando las mismas metas de comportamiento preestablecidas</p>	
<p>Es unidimensional, especialmente apela a las emociones</p>	<p>Los mensajes se codifican apelando preferentemente a una de las dimensiones humanas, bien sea la cognitiva, la valoral o la axiológica. Estos mensajes buscan impactar a las personas, pero sin un planteamiento integral de significación ni vinculante de los contenidos con la realidad de las personas. El resultado es que los mensajes son rápidamente olvidados</p>	<p>Fomenta la idea de que las acciones o conductas regidas por emociones o por la apelación a ciertos valores o datos científicos producirán cambios o movilización en las personas a favor del ambiente. Sin embargo, este tipo de mensajes producen más frustración al contacto con la realidad</p>
<p>Se basa en esquemas conductistas; aliena, masifica</p>	<p>Se basa en esquemas conductistas, por lo tanto sus objetivos están más cerca del reforzamiento de conductas y conceptos propios del estatus quo, aunque carece de intenciones alienantes como las que impulsan y refuerzan la adopción del modelo económico de desarrollo existente. Contiene intenciones educativas pero éstas son esporádicas, y no como se plantean, como columna vertebral de los procesos comunicativos y de cambio social</p>	<p>Se mantiene la permanencia de una visión vertical y autoritaria en diversos ámbitos de la vida social, tales como el gobierno, la educación, la comunicación, el sistema económico. No propicia conciencia, criticidad, problematización, libertad, por lo tanto, refuerza los códigos de significación de la cultura prevaleciente</p>
<p>Junto con las fuerzas del mercado, el Estado es su principal operador, por lo que permea a la noción de comunicación social institucional o gubernamental, específicamente, y también como</p>	<p>Sus principales operadores son los gobiernos nacionales, los organismos internacionales de cooperación y financiamiento, y los organismos no gubernamentales civiles y ambientales, por medio de las prácticas de las áreas de comunicación social institucional y de técnicas de publicidad a través de campañas masivas</p>	<p>Las prácticas comunicacionales de las instituciones, especialmente las que entrañan objetivos de formación o cambio social (en algún aspecto), continúan basándose en mecanismos verticales y autoritarios; por lo que tienden a continuar el estado de las cosas, expandiéndose a una escala</p>

patrocinador o aval del modelo económico prevaeciente, reforzando con ello el desempeño de las fuerzas del mercado para mantener el estatus quo		global
Está exenta de autocrítica	Acorde con los intereses y las características señaladas, esta comunicación carece de autocrítica, de sustento y de reflexión teórica propia; sus innovaciones están en la forma en la que se expresen los mensajes y en las plataformas utilizadas en la difusión, mas no en la estructura del modelo de comunicación	Sin otros referentes posibles resulta difícil deconstruir esta visión autoritaria de la comunicación y reconstruir la esencia de la comunicación como sustrato de la vida social y de la transformación cultural
El objetivo de las investigaciones que se realizan en este modelo privilegian la medición de impactos o la influencia de los mensajes y los medios en las personas, las características de los "segmentos" a que se dirige y los niveles de audiencia, más que para evaluar las interacciones entre los actores involucrados en los procesos comunicacionales u otros elementos de fondo.	Existe poca investigación en materia de comunicación para el desarrollo sostenible y, a diferencia de la comunicación para el desarrollo, carece de indicadores y de sistemas propios de evaluación para medir los resultados de sus procedimientos. No profundiza en un contexto histórico y teórico propio de su propio modelo de comunicación, ni una reflexión profunda sobre el campo, por lo cual el enfoque de las investigaciones se centra en la definición de mensajes y medios, y en la identificación de las "audiencias" (puesto que concibe a las personas como audiencias, targets o públicos, y no como interlocutores).	Las propuestas de fondo en las investigaciones se mantienen subyacentes frente a otros objetivos inmediatos y prácticos para los fines de este esquema de comunicación y para los intereses de sus operadores. La visión que acompaña a esta investigación está focalizada, es superficial e instrumental, por lo cual poco enriquece al campo disciplinario.

Fuente: Elaboración propia (2012), con aportaciones de E. Castro y J. Reyes (2013).

A partir de las similitudes existentes entre el modelo de comunicación para el desarrollo y el modelo de comunicación para el desarrollo sostenible es posible

afirmar que el primero es la principal referencia del segundo, esto es, que la comunicación para el desarrollo sostenible ha adoptado la esencia del primer esquema, pero carece del soporte, la efectividad y los alcances de éste. La débil contraposición ideológica que plantea la comunicación para el desarrollo sostenible aparece aquí como la sola característica que la diferencia de su esquema madre, la comunicación para el desarrollo.



## V. ELEMENTOS CRÍTICOS PARA UNA CONCEPCIÓN DE COMUNICACIÓN AMBIENTAL

### 5.1 Educación y comunicación, esencia compartida

En apartados anteriores afirmé que la educación y la comunicación han sido utilizadas como dispositivos o herramientas para instaurar el modelo de desarrollo desde el ámbito social, en la búsqueda de adaptar a las personas a dicho modelo. Dije también que la educación y la comunicación son campos de vasto margen en los que se construyen los individuos y las sociedades, por lo que es necesario convocarlos a la empresa de transformar la realidad y de ofrecer herramientas para confrontar y superar el paradigma civilizatorio prevaleciente. Ambos procesos forman parte importante de la formación de la cultura, por lo que su papel puede ser de reforzamiento de la actual cultura como también pueden ser punta para la transformación del *status quo*. Advertí que, para lograr dicha transformación a partir de la acción de la educación y la comunicación, es necesario despojarlas del uso instrumental que se les ha dado y recobrar la preeminencia que tienen como sustratos del ser social.

Colocar juntos a estos campos de lo social no es arbitrario. Numerosos autores involucrados en la construcción de alternativas frente al desarrollo conciben una estrecha correspondencia entre la educación y la comunicación. Freire explicita esa relación cuando plantea que la verdadera educación es diálogo, que la comunicación es diálogo (1975), y que sólo el diálogo comunica (1969).

Las vértebras de esta relación se encuentran en los procesos cognoscitivos que se dan en la mente humana y que son propiciados a través de la educación y comunicación, entre otros factores, porque ambas se producen en relación con los "otros" y son relevantes en la formación del sujeto y en los procesos de aprendizaje.

De acuerdo con Freire (2004), el conocimiento no se extiende ni se deposita en otros (que no lo produjeron): el conocimiento sólo es tal cuando se genera en el sujeto. Por lo mismo, el conocimiento no se describe ni se informa; es posible comunicarlo y compartirlo, pero solamente cuando existe en el sujeto, a partir de que lo elaboró, puesto que es en el propio proceso de inteligibilidad de la realidad donde se vuelve posible la comunicación de lo que fue inteligido. Así, la comprensión implica la posibilidad de la transmisión: “la inteligibilidad encierra en sí misma la comunicabilidad del objeto inteligido”.

Esto explica el que la participación de los sujetos en el acto de pensar se dé en la comunicación –asumiendo las afirmaciones de este autor en el sentido de que nadie educa a nadie, nadie se educa solo, los hombres se educan entre sí, mediatizados por el mundo (Freire, 1969) –, posibilidad gracias a la cual es que somos seres sociales, culturales, históricos y comunicativos, según este autor.

Para Fuentes (2003), el educar y el comunicar son acciones necesariamente intersubjetivas y “son vectores primordiales de la socialización y de la construcción social de las identidades de los sujetos”. Este autor describe a ambos campos como procesos dialécticos mediante los cuales se estructuran, de manera simultánea, los individuos, las comunidades y la sociedad que los contiene. Educación y comunicación son los mecanismos sociales por los que se genera y reproduce constantemente la cultura, lo cual demuestra que existe “una sólida e inseparable relación dialéctica entre comunicación y educación, entre cultura y aprendizaje, entre socialización e individuación”, de acuerdo con el autor. Por su parte la Semarnat (2006a) considera que los procesos de comunicación y los educativos “comparten tanto el diseño de las relaciones entre los sujetos, como el campo de la significación, es decir, de la construcción de conocimiento y de la interpretación del mundo en relación con los otros”.

De acuerdo con lo anterior, y como he sostenido previamente, tanto la comunicación como la educación tienen la función de sostener o reforzar el

estado actual de las cosas, como también la fuerza para impulsar la transformación de códigos de significación, maneras de relación social y de poder, y de explicarse el mundo, con lo que pueden generar una fractura en el *status quo*.

En el siguiente cuadro se presentan las características de los procesos de educación y comunicación, su expresión como modelos verticales y horizontales, y la relación que comparten dichos procesos de manera esencial.

Cuadro 4. Características de la educación y la comunicación bajo modelos verticales y horizontales

	<b>Educación</b>	<b>Comunicación</b>
<b>Modelos verticales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privilegia la enseñanza de contenidos para ser asimilados por los educandos</li> <li>• Se da mayor importancia a la enseñanza que al aprendizaje</li> <li>• Resta valor a la interlocución como componente del proceso pedagógico</li> <li>• Es primariamente conductista</li> <li>• Tiene como objeto la integración del individuo en su cultura</li> <li>• Concibe al individuo como objeto de la enseñanza</li> <li>• Espera respuestas pasivas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transmite mensajes (información) de manera unidireccional</li> <li>• Se da mayor importancia al proceso de emisión de mensajes</li> <li>• Resta valor a la interlocución como componente del proceso comunicativo</li> <li>• Es primariamente difusionista</li> <li>• Tiene como objeto lograr la pasiva aceptación de los mensajes</li> <li>• Se dirige a los individuos, concebidos como masa</li> <li>• Espera respuestas pasivas</li> </ul>
<b>Modelos horizontales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es intersubjetivo</li> <li>• La base del proceso de enseñanza-aprendizaje es la participación activa de los educandos</li> <li>• Considera a los educandos como sujetos de la educación</li> <li>• Privilegia el proceso de aprendizaje</li> <li>• Plantea el aprendizaje como un proceso activo de construcción y de recreación del conocimiento</li> <li>• El aprendizaje es resultado de un aprender de los otros y con los otros (Freire, Vygotsky)</li> <li>• Provee a las personas "los instrumentos necesarios para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se basa en el diálogo (por ende, es intersubjetivo)</li> <li>• Es conformadora de procesos culturales tendientes a la formación y consolidación de la subjetividad individual y colectiva</li> <li>• Es espacio de intercambio entre iguales</li> <li>• En lugar de locutores y oyentes, instauro interlocutores (Kaplún)</li> <li>• Los medios son utilizados de manera crítica y creativa, bajo una racionalidad pedagógica y no solamente tecnológica</li> <li>• Incrementa la participación y la interlocución</li> </ul>

	<p>resistir los poderes del desarraigo frente a una civilización industrial” (Freire)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reconoce una igual importancia en todos los actores involucrados en el proceso educativo</li> <li>• Es democrática, concientizadora y liberadora (Freire)</li> <li>• En modelos educativos horizontales la comunicación es esencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrolla relaciones comunitarias</li> <li>• Busca la ampliación colectiva del marco de conciencia actual (Prieto)</li> <li>• Se reconoce una igual importancia en todos los actores involucrados en el proceso comunicativo</li> </ul>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia, con base en un ejercicio realizado por Castro y Reyes (2005), en el documento *Modelos de educación y comunicación*.

De esta manera, ambos campos sociales –concebidos como prácticas específicas de sujetos concretos, concretamente socializados (Fuentes, 2003)– funcionan juntos, fusionados en amplios territorios de la vida social. Quizá por ello es que han sido utilizados a favor de ideologías e intereses políticos y económicos, y de toda índole. Aún ahora las concepciones que se tienen de ambos son parecidas: la educación es vista como un modelo transmisor de información o conocimientos elaborados que deben ser asimilados o aprendidos por parte del o los educandos, y la comunicación es concebida como la transmisión unidireccional<sup>47</sup> de mensajes, de parte de un emisor hacia el o los receptores.

Kaplún (1997) encuentra que el modelo transmisor prevalece tanto en el paradigma educacional como en el comunicacional. Sin embargo, advierte que cuando se mira a la educación desde la perspectiva unidireccional, se tiende también a restar valor a la expresión personal de los educandos “y a no considerar esas instancias de autoexpresión y de interlocución como componentes ineludibles del proceso pedagógico”.

<sup>47</sup> Las características de las tecnologías de los medios de comunicación masiva han determinado “la organización unidireccional que ha caracterizado a la comunicación pública desde los orígenes de la comunicación de masas”, según Martín Serrano (2009, 1986).

Una situación similar ocurre en la concepción y la práctica generalizada de la “comunicación”: se tiende a dar valor al emisor al mensaje por encima del receptor, a quien se le niega un proceso de interlocución y no es tomado en cuenta para interactuar o expresarse. “La comunicación, tanto en sus estudios como en su práctica concreta, ha sido enfocada casi siempre desde el punto de vista del emisor, desde sus intereses”, explica Prieto (1989).

Para Castro y Reyes (2005), “las formas verticales de comunicación son cómodas, son las más difundidas y estamos tan acostumbrados a ellas que nos parecen casi las únicas posibles”.

Portal (2008) advierte del peligro que representa reducir a la educación y a la comunicación a procesos mecánicos y unidireccionales equivalentes a la difusión de información, pues a esta simplificación se asocia la idea de persuadir a los destinatarios, lo que revela, como en el caso de la educación, un sustento teórico basado en el conductismo. Además, añade, “la idea difusionista de la comunicación despoja a ésta de su esencia fundamental como conformadora de procesos culturales tendientes a la formación y consolidación de la subjetividad individual y colectiva”.

Frente a todo lo anterior, Kaplún contrapone un modelo educativo (aplicable al ámbito de la comunicación, por ende) en el cual la base del proceso de enseñanza-aprendizaje es la participación activa de los educandos, un modelo que los considera como sujetos de la educación y “plantea el aprendizaje como un proceso activo de construcción y de recreación del conocimiento”, además de que sostiene la idea de que el aprendizaje es resultado de un aprender de los otros y con los otros (de acuerdo con la teoría pedagógica de Vygotsky). Según Freire (1975), la educación tendría que proveer a las personas “los instrumentos necesarios para resistir los poderes del desarraigo frente a una civilización industrial que se encuentra ampliamente armada como para provocarlo, aun cuando esté armada de medios con los cuales amplíe las condiciones existenciales del hombre.”

Por lo que se refiere a la comunicación, Kaplún define un modelo que concibe a ésta como “diálogo e intercambio en un espacio en el cual, en lugar de locutores y oyentes, instaura interlocutores”, en donde los medios son utilizados de manera crítica y creativa, bajo una racionalidad pedagógica y no solamente tecnológica: “como medios de comunicación y no de transmisión; como generadores de flujos de interlocución”, lo que llevaría a modificar la intención de dirigirse a receptores para generar nuevos emisores e incrementar la participación y la interlocución. Prieto (1989) sugiere que a la eficacia mercantil y propagandística de la comunicación ha de oponerse la eficacia educativa, puesto que ésta apunta a desarrollar relaciones comunitarias distintas, donde el objeto no sea la respuesta sino la expresión, la comunicación de experiencias, la ampliación colectiva del marco de conciencia actual.

Fuentes (2003) sugiere desarrollar una estrategia de readecuación de esquemas conceptuales que deben complejizarse y flexibilizarse con el fin de aprovechar la convergencia entre educación y comunicación en la práctica, lo que permitiría restituir la complejidad de los procesos socioculturales en los modelos de comunicación, de acuerdo con el autor.

## **5.2. Hacia una definición de comunicación**

Para el desarrollo de esta propuesta se hace necesario establecer previamente las categorías básicas que sustentarán la siguiente discusión. La más importante se responde a través de una pregunta primaria: ¿Qué es comunicación? No hay un consenso respecto al concepto de comunicación, aunque existe una idea general que la identifica como aquello que hacen los medios de información o bien, como la difusión de información que se realiza bajo el modelo de la tradición teórica capitalista de los años setenta (con Schramm y McLuhan como algunos de sus principales representantes), basada

en el modelo emisor-mensaje-receptor, que aún prevalece<sup>48</sup>. Por el contrario, encontramos en diversos autores hispanoamericanos contemporáneos nuevas concepciones que dotan de un significado mayor a la comunicación, a partir de las cuales es posible entenderla tanto como una entidad conformadora de procesos culturales tendientes a la formación y consolidación de la subjetividad individual y colectiva (Portal, 2008); como una entidad que resulta central en la reproducción social y es clave en las perspectivas de cambio y de transformación social (Galindo, 1987; Martín S., 2009); como fenómeno cognitivo sociocultural (Massoni, 2008), y como proceso, práctica, espacio y columna vertebral de los significados del mundo y de las acciones e interacciones de los sujetos sociales (León, 2009), esto último referido a la comunicación intersubjetiva, específicamente. De igual manera, para su completa concepción, también se requiere reconocer la relación de la comunicación con el conocimiento (que fue abordada en el apartado anterior), como lo plantean Freire y Kaplún, entre otros autores<sup>49</sup>.

Entender el significado de la comunicación desde diversas perspectivas –en este análisis recuperamos cinco, en particular: ontológica, epistemológica, axiológica, estructural y práctica– permite reconstruir la esencia del concepto en una visión integral del fenómeno comunicativo<sup>50</sup>, devolviéndole su significado como espacio de encuentro de la heterogeneidad sociocultural (Massoni, 2007), y reconociendo su función como *bisagra* teórica del ser y la

---

<sup>48</sup> “El reconocer la comunicación como modelo relacionante de la diversidad sociocultural supone un desplazamiento de la concepción del modelo emisor-mensaje-receptor hacia las mediaciones sociales”: Massoni (2007). Manuel Martín Serrano propone una teoría de la mediación que puede consultarse en *La mediación social* (2008).

<sup>49</sup> Freire (1973:75) señala que la coparticipación de los sujetos en el acto de pensar se da en la comunicación. Esto conlleva a comprender el pensamiento en su doble función: cognitiva y comunicativa, entendiendo que ésta última “no es la mera extensión del contenido significante del significado, objeto de pensar y del conocer”. Por su parte Massoni (2000) afirma que en el espacio de la comunicación no hay sólo producción de un proceso, sino también, y principalmente, producción de una trama ontológica que va generando un tipo de conocimiento.

<sup>50</sup> Galindo (2007) explica que la comunicación es una entidad de segundo orden o incluso de tercer orden, “un nivel de percepción posible que asume la reflexividad sobre lo que nos conecta, al tiempo que sucede, lo observamos y hacemos algo con ello, en particular y en relación con un contexto ecológico de referencia”. El autor considera que el sentido de poner en contacto lo que está en apariencia separado, de asociar lo distante y lo distinto, de percibir interacción entre entidades de todo tipo, es comunicación. “Y en este sentido la comunicación es algo mayúsculo, su lugar está en la ontología y la epistemología, en la cosmología, en los principios de comprensión del mundo físico y de todo lo demás”. (Ídem).

praxis de este campo, en la búsqueda de una teoría comunicacional, tal como lo señala Massoni (2009), funcionando con el mundo y no sobre él.

La estrecha interacción de los múltiples aspectos que involucra la comunicación dificulta disociar los planos y las perspectivas, por lo que, al concluir este apartado, propondremos un esquema basado en la definición y articulación de dichos planos y niveles, traducidos en perspectivas y dimensiones de la comunicación, a través del cual se pueda estructurar un concepto válido desde la multidimensionalidad. Sin embargo, aunque el esquema permite integrar la diversidad del espectro que abarca el fenómeno de la comunicación, en el contexto objeto de la investigación, centramos su definición a partir de la dimensión social, que es la principal razón de ser y sentido de la propuesta de un nuevo modelo de comunicación para la Comisión Nacional Forestal.

Sobre la preeminencia de esta dimensión, León (2009) resalta la importancia de que la comunicación se acerque a un planteamiento en su dimensión social “en donde atienda la compleja relación entre el sujeto, la sociedad y las formas de mutua interacción”. Esto toma mayor profundidad en la perspectiva de Martín Serrano (2009), quien considera que la comunicación (tanto la que se produce en el curso de una interacción privada como la que recurre a la comunicación pública) establece una cierta consonancia entre el cambio del entorno y la transformación de las representaciones del mundo<sup>51</sup>. Asegura que la comunicación ha llegado a constituirse en un componente estratégico de cualquier actividad relacionada con la producción y la reproducción social, precisamente porque constituye un nexo importante entre ambas funciones (1992). De manera similar Martín-Barbero (2008) describe a la comunicación como una dimensión constitutiva de la vida cultural puesto que “la cultura existe y vive en la medida en que se comunica”.

---

<sup>51</sup> “Las representaciones del mundo, como las prácticas sociales de las personas, son el resultado de conflictos subjetivos y objetivos, individuales y colectivos, que se suscitan entre las necesidades y los valores, entre los deseos y las limitaciones”: Martín Serrano (2009).



En oposición a la relevancia que se le otorga a la comunicación desde las perspectivas de los autores revisados (principalmente ontológica, epistemológica y sociocultural), encontramos que las diversas percepciones o conceptos que prevalecen en la mente social acerca de la comunicación responden a los referentes y recortes de la realidad de quien lo plantea. Por ello descartamos la existencia de *tipos* de comunicación: la polisemia del término generada por la diversidad de referentes se ha prestado para entenderla de diversas maneras, a partir de aspectos que son observables a un nivel práctico, dependiendo del plano de referencia desde el cual se entienda la comunicación:

**Cuadro 5. Conceptos sobre comunicación según planos de referencia**

<b>Planos de referencia</b>	<b>Expresiones</b>	<b>Ejemplos</b>
Por la forma en que se realiza	Se desarrolla de cierta manera o a través de ciertas modalidades	Diferencia al modelo de comunicación de masas de la comunicación interpersonal; o a la comunicación pública de la comunicación privada
Por los ámbitos en los que se aplica	Se utiliza en diversos aspectos o "temas" de la vida social	En la educación, comunicación educativa; en aspectos de protección civil, comunicación de riesgos; en la ciencia, comunicación científica.
Por su enfoque en un componente propio de la comunicación	Se desarrolla de manera técnica y preponderante en un aspecto de la comunicación, o un componente de ésta, lo cual termina otorgándole una cierta especialización	La publicidad, la propaganda, el periodismo, la difusión
Por su objetivo	Se utiliza para un determinado fin, generalmente asociado a la ideología	La comunicación gubernamental y la comunicación para el desarrollo
Por su función en el ámbito social	Se entiende como el diálogo que se produce en las interacciones sociales, o que propicia transformación social; como proceso de significación de la realidad y creación de referentes, como encuentro con los demás, como individualidad, como masificación social.	

Fuente: Elaboración propia.

Además de este nivel práctico distingo otros dos niveles a partir de los cuales es posible concebir a la comunicación:

- el del campo disciplinar (asociado con la práctica) y
- el de la teoría (algunas de las cuales rebasan el territorio disciplinar de la comunicación, mezclándola con disciplinas como la antropología, la sociología, por ejemplo), reconociendo que por lo general ésta determina fuertemente la práctica de la disciplina y pocas veces esta influencia se genera en sentido contrario.

Es importante esta diferenciación, puesto que la polisemia del término está relacionada con la existencia de distintos planos desde los que se observa el fenómeno de la comunicación, y que por lo general no son diferenciados. Sin embargo, esta forma de concebir la comunicación, que va de lo particular a lo general, resulta *lógica* en el contexto de la forma de razonamiento prevaleciente. Es decir, el concepto se construye en función de las ideas del sujeto que se plantea la necesidad de una praxis específica de la comunicación para atender objetivos definidos. Así, se entenderá a la comunicación con base en lo que se requiere de ésta, o de lo que puede aportar para lograr algún fin particular.

Dentro de tal lógica es posible entender, por ejemplo, que el esquema de comunicación para el desarrollo haya sido asumido como fórmula estructural para la comunicación para el desarrollo sustentable. Pero esa misma lógica propició la consecuente falta de eficacia en dicho campo comunicacional puesto que los operadores de la *comunicación para el desarrollo sustentable* no hacen una revisión crítica del esquema de comunicación de origen y de su utilidad real en el campo específico de la sustentabilidad, tal como se explicó en el apartado “La falla estructural de la comunicación para el desarrollo sustentable”. Y así como el planteamiento de fondo para replicar el modelo de

comunicación para el desarrollo es *lógico* en sí mismo<sup>52</sup>, también lo es su fracaso para impulsar la sustentabilidad, puesto que la realidad muestra un escenario diferente al que existía cuando aquella prosperó. La gigantesca evolución que registra la humanidad propone grandes retos para los esquemas tradicionales que procuran el *control* o la manipulación social, y más aún, porque en cuanto los pensadores y analistas sociales, económicos y políticos que acompañan a los gobiernos logran asir un estado presente en lo social, éste sigue cambiando. En esta situación, para el conocimiento de lo social, toma pertinencia la propuesta metodológica de Zemelman, que es la que se ha adoptado para hacer la reconstrucción de este campo de objetos de investigación, la comunicación para el manejo de ecosistemas forestales<sup>53</sup> en México.

Por lo anterior, es necesario reconocer lo que la realidad exige, partiendo de la recuperación, desde una perspectiva ontológica, de la esencia de la comunicación para de ahí partir hacia sus especificidades en la praxis.

En la búsqueda de planteamientos que permitan reestructurar el concepto de comunicación, a fin de poder definir una posición a partir de la cual entender esta reconstrucción, retomé el planteamiento de la *Estrategia de educación ambiental para la sustentabilidad en México* (Semarnat, 2006a), que define a la comunicación como un concepto multidimensional en cuanto que contiene al menos las siguientes dimensiones:

---

<sup>52</sup> Zemelman (1987, 2003) afirma que “la razón en verdad debe liberarse de toda estructura que provenga de algún marco parametral cristalizado, sea éste producto de la experiencia, del sentido común, de la acumulación de conocimiento, de la ideología o de la religión” (p. 89) puesto que, si la realidad es mutable, también ha de serlo la organización de la razón. Esto es que la forma de razonamiento debe adecuarse en función de las exigencias de la realidad.

<sup>53</sup> Se entiende por *manejo forestal* el proceso que comprende el conjunto de acciones y procedimientos que tienen por objeto la ordenación, el cultivo, la protección, la conservación, la restauración y el aprovechamiento de los recursos forestales de un ecosistema forestal, considerando los principios ecológicos respetando la integralidad funcional e interdependencia de recursos y sin que merme la capacidad productiva de los ecosistemas y recursos existentes en la misma, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003, 2008).

Cuadro 6. Dimensiones de la comunicación según Semarnat (2006a)

<b>Dimensión</b>	<b>Características</b>
una dimensión <b>personal</b>	por el modo del individuo para relacionarse consigo mismo, con los demás y con el mundo
que es <b>instrumental</b>	utiliza medios para establecer un mensaje y define estrategias para difundirlo
que es <b>organizativa</b>	ayuda a crear estructuras de comunicación a partir de la relación que se establece entre los participantes
que es <b>transformadora</b> de la cultura	se inscribe en el seno de la creación y reproducción o transformación de los significados y de las prácticas sociales que se desprenden de ellos

Fuente: Elaboración propia, con base en Semarnat (2006a).

En otra propuesta, Galindo (2007) distingue dos conceptos centrales en una ciencia de la comunicación (que se propone configurar): el de sistema de información y el de sistema de comunicación. Con estos dos conceptos centrales la comunicología<sup>54</sup> propone cinco dimensiones constructivas de lo social, en particular, y de la vida y el cosmos en general. Estas dimensiones se estructuran con referencia a la configuración espacio-temporal de las dos formas-sistema.

Cuadro 7. Dimensiones de la comunicación según Galindo (2007)

<b>Dimensión</b>	<b>Nivel de complejidad</b>	<b>Orden</b>	<b>Sistemas a que refiere</b>	<b>Imágenes sencillas (ejemplos)</b>
Expresión	Mediato	Primer orden de organización sistémica-cibernetica	De información y comunicación en distinto momento de configuración (estable). Captura un estado, un resultado, un producto.	Se asocia con lo dado discursivamente, el análisis de los productos discursivos, la lengua, la cosa de los diseñadores, con lo que aparece. Es la figura del dato, la información registrable y su orden, la punta de un iceberg percibido sólo en su manifestación primaria.
Difusión	Inmediato		De información	Se asocia con el movimiento de la información de un lugar a

<sup>54</sup> La comunicología es una ciencia construida desde la epistemología de las relaciones, los sistemas y la complejidad. Galindo establece una primera hipótesis hacia una ciencia general de la comunicación, definiéndola como el “estudio de la organización y composición de la complejidad social en particular y la complejidad cosmológica en general, desde la perspectiva constructiva-analítica de los sistemas de información y comunicación que las configuran” (2007).

				otro, de una entidad social o cultural a otra, con los medios.
Interacción	Inmediato		De comunicación	Se asocia con la comunicación interpersonal, el diálogo, la charla, la mutua afectación discursiva-simbólica.
Estructuración	Mediato		De información y comunicación en distinto momento de configuración (hacia la estabilización). Observa un proceso, un flujo, un movimiento.	Representa el proceso en que la acción de la difusión y la interacción se tornan en expresión.
Observación	Tercer nivel	Segundo orden	Relación-efecto de lo observado y el observador	Se asocia al oficio mismo del investigador, el analista, el comentarista, que altera y es alterado en sus operaciones de receptor-constructor del mundo.

Fuente: Elaboración propia, con base en Galindo (2007).

Una tercera propuesta es la que ofrece Sandra Massoni (2001), con base en el concepto "marcas de racionalidad", elaborado a partir de una perspectiva teórica, esto es, un orden basado en las teorías diferenciadas según las dimensiones que abordan del fenómeno comunicativo. Cada teoría opera en distintas dimensiones del fenómeno comunicacional y al hacerlo le imprime su racionalidad, de acuerdo con la autora, por lo cual "es posible interpelar situaciones de comunicación para rastrear esas marcas de racionalidad, que son índices de la concepción teórica que está organizando, articulando la matriz del encuentro". Distingue cuatro dimensiones:

Cuadro 8. Dimensiones de la comunicación según Massoni (2001)

Dimensión	Características				
	<i>Campo de pertenencia</i>	<i>Perfil de la comunicación</i>	<i>Enfoque de las teorías</i>	<i>Abordaje de la comunicación</i>	<i>Marcas de racionalidad</i>
Informativa	Corresponde al campo de los procesos fácticos	Da cuenta de la comunicación como un proceso de transmisión de información con una finalidad determinada	Las teorías describen datos homogéneos y correspondencias cuantitativas centrándose en los mensajes y su distribución	Abordan la comunicación como difusión de mensajes	Linealidad, verticalidad, comunicación operativa
Ideológica	Corresponde al universo de los discursos	Da cuenta de las formaciones culturales ideológicas desde lo supraestructural	Las teorías describen los mecanismos y dispositivos de alienación y manipulación, las formas con que opera la ideología en la semantización de lo social	Aborda a la comunicación como aparato de reproducción ideológica	Linealidad, segmentación, verticalidad, denunciismo
Interaccional	Corresponde al campo de las motivaciones	Da cuenta de la comunicación como un proceso de producción de sentido atravesado por interacciones personales y grupales que es necesario conocer para mejorar la efectividad de los mensajes		Aborda a la comunicación como la producción de sentido a partir del vínculo con el otro	Linealidad, segmentación, horizontalidad, interacción de sujetos
Sociocultural	Corresponde al campo de la comunicación como articulación social; como fenómeno de encuentro, de puesta en común de los actores sociales/colectivos. Corresponde al campo de lo fluido	Da cuenta de la comunicación como momento relacionante de la diversidad sociocultural	Las teorías que operan en esta dimensión describen a las mediaciones socioculturales como dispositivos articuladores de lógicas	Aborda la comunicación como espacio de construcción de la dinámica social, la cotidianidad de la producción de sentido	Heterogeneidad, multiplicidad, redes; comunicación como articulación de la diversidad social, como proceso complejo, situacional e histórico

Fuente: Elaboración propia, con base en Massoni (2001).

Se observa que en estas propuestas está ausente la dimensión educativa de la comunicación, la cual resulta indispensable para concebir a este campo en una perspectiva amplia, referida a la educación, puesto que entre ambos campos existe una sólida e inseparable relación dialéctica dado que "educación y comunicación son los mecanismos sociales por los que se genera y reproduce constantemente la cultura" (Fuentes, 2003). Del mismo modo está ausente una reflexión que trascienda y a la vez relacione las dimensiones anteriores en su función transformadora (como podría ser la comunicación ambiental).

A fin de explicitar la relevancia de la comunicación en procesos educativos, es necesario nombrarla y concebirla como una dimensión pedagógica que forme parte estructural del concepto y lo complete. Por lo mismo, definimos una dimensión más, bajo las características del análisis de Massoni, la cual se habrá de integrar a la base sobre la cual se construirá la propuesta para una comunicación institucional en la Comisión Nacional Forestal. Esta dimensión se plantea de la siguiente manera:

Cuadro 9. Dimensión pedagógica de la educación

Dimensión	Características				
	<i>Campo de pertenencia</i>	<i>Perfil de la comunicación</i>	<i>Enfoque de las teorías</i>	<i>Abordaje de la comunicación</i>	<i>Marcas de racionalidad</i>
Pedagógica	Corresponde al campo de los procesos educativos	Da cuenta de la comunicación como un proceso de diálogo entre iguales (aunque puede tener distingos saberes), a través del cual se construye y se comparte el conocimiento	Las teorías reconocen una relación dialéctica entre la comunicación y la educación; la educación ambiental y las teorías latinoamericanas de la educación establecen una influencia mutua entre ambos campos	Aborda la comunicación como proceso intrínseco en los procesos educativos	Horizontalidad, intersubjetividad, diálogo como condición indispensable de la comunicación y de la educación; conformadora de procesos socioculturales

Fuente: Elaboración propia.

La propuesta de investigación de este trabajo se inscribe específicamente en las dimensiones interaccional, sociocultural y pedagógica, en las que coinciden las teorías más pertinentes para el desarrollo de una nueva visión de la

comunicación gubernamental para el sector ambiental del gobierno federal. En esta corriente confluyen las aportaciones de autores como Martín-Barbero, Martín Serrano y Jesús Galindo, además de Massoni, quienes, desde mi perspectiva, representan una nueva corriente a través de la cual es posible observar a la comunicación desde la complejidad y dotarle de la riqueza conceptual indispensable.

De manera general, y con base en el análisis hecho al conjunto de aportaciones revisadas, definí un orden que las integra y articula para ayudar a la comprensión de la esencia y alcances de la comunicación desde las perspectivas y ámbitos que se plantean.

Cuadro 10. Perspectivas y dimensiones de la comunicación

<b>Perspectiva</b>	<b>Dimensión</b>
Ontológica	Individual / Subjetiva
	Social / Intersubjetiva
	Cultural
Epistemológica	Cognoscitiva
	Pedagógica
	Teórico-disciplinar
Axiológica	Valores
Estructural	Informativa / Expresiva
	interaccional / Dialógica
	Formal (características)
Práctica	Temática (enfoque)
	Metodológica (especialización)
	Instrumental (objetivos)

Fuente: Elaboración propia.

A partir de estos contenidos podemos esbozar un concepto de **comunicación** que comprende, desde una perspectiva ontológica, un sustrato del ser social e individual, formador de cultura y cosmovisiones; que refiere, desde una perspectiva epistemológica, a procesos relativos al conocimiento; que desde lo axiológico incluye a los valores y la espiritualidad; que en lo estructural distingue los componentes y funciones del campo, y que, con base en una perspectiva práctica, define a la comunicación en función de su aplicación.



Desde esta plataforma reconstruida de la comunicación es posible definir las características específicas de la comunicación ambiental, partiendo desde todas las perspectivas, una vez que de este gran concepto se desagreguen las dimensiones que para ello se consideren pertinentes, es decir, todas las mencionadas, pero esta vez centradas en la relación del ser humano con el ambiente.

### **5.3. La comunicación ambiental para el manejo sustentable de los ecosistemas forestales**

Dado que la comunicación es un elemento constitutivo de las sociedades a través del cual se construye la cultura y se *crean y transforman los significados y las prácticas sociales* (Semarnat, 2006a), y que la vida de las culturas se desarrolla en función del ambiente, la comunicación forma parte de todo hecho que involucre la relación hombre-ambiente.

La comunicación toma relevancia particular en lo que se refiere a la conservación y manejo de los ecosistemas forestales<sup>55</sup>, puesto que estos procesos están condicionados por la decisión y la acción social. Una situación contraria, donde el proceso social de toma de decisiones respecto a los ecosistemas no es considerado como parte de las iniciativas para la conservación de aquéllos, tiende al fracaso, lo cual puede constatarse en México, a partir la notoria problemática ambiental existente.

La situación que vive nuestro país, como en gran parte del mundo, revela la debilidad de las políticas públicas tendientes a tratar de frenar y revertir los procesos de deterioro ambiental, lo cual está íntimamente relacionado con el modelo de desarrollo actual y los paradigmas sociales relativos a la naturaleza. La transformación de los paradigmas, como ya he expresado a lo largo de este

---

<sup>55</sup> Para la elaboración de este documento se utiliza el concepto de "ecosistemas forestales" en lugar de otros políticamente adecuados, tales como recursos forestales o capital natural, decisión que obedece al hecho de que la autora no reconoce a la naturaleza como un fondo de recursos o capital puesto a disposición de la especie humana, sino que tienen valor y derechos propios, independientemente de la visión antropocéntrica que los concibe como elementos disponibles para satisfacer las necesidades humanas.

documento, resulta necesaria si se pretende sanar la ruptura epistemológica hombre-naturaleza.

Otra razón de la debilidad de las políticas públicas en materia ambiental obedece al hecho de que por lo general éstas son diseñadas con una visión generalizadora, y de manera unilateral por parte de los gobiernos o bien, porque no toman en cuenta a las personas directamente involucradas o interesadas en los problemas socioambientales<sup>56</sup>.

En la actualidad, en el contexto de la organización sociopolítica prevaleciente y de las exigencias que la propia realidad plantea, se requiere que las iniciativas socioambientales surjan tanto del entramado social como de la práctica gubernamental, aunque es importante reconocer que la influencia de los gobiernos en este ámbito tiende a ser determinante para reorientar las prácticas sociales, dados sus alcances potenciales y la cantidad y calidad de los recursos de que disponen.

Aquí se reitera también la capacidad transformadora de la educación ambiental y de la comunicación para impulsar un cambio social que favorezca el surgimiento de nuevos valores y actitudes de las personas entre sí, y también en su relación con la naturaleza, lo que podría denominarse desde ahora *comunicación ambiental*.

### 5.3.1. Aproximaciones a un concepto de comunicación ambiental

En la búsqueda de un esquema de comunicación útil a los objetivos de conservación de los ecosistemas forestales aparece la denominada *comunicación ambiental*. Este concepto, desde una visión simple y *lógica*, pareciera referirse a la comunicación enfocada en temas ambientales, mas esta asociación de términos no es del todo precisa porque lo que se plantea

---

<sup>56</sup> El hecho de referirnos al término “socioambiental” radica en el hecho de que todo conflicto ambiental conlleva una situación social asociada. Debido a ello, y a los objetivos de trabajo de la Comisión Nacional Forestal, no es posible pensar a los ecosistemas forestales como entidades separadas de la cuestión social.

para un concepto de comunicación ambiental rebasa el aspecto de contenidos: lo “ambiental” se refiere a un planteamiento mucho más amplio, a una visión reconstruida de la comunicación equiparable al propósito ulterior de la educación ambiental, una comunicación orientada a la recuperación de la esencia humana y, junto con ella, de la relación esencial del hombre con su ambiente (ver el apartado 4.3.2.1. *La educación ambiental, retomando lo esencial*).

La concepción simple de “comunicación ambiental” como comunicación con contenidos de temas ambientales habría de inscribirse dentro de la perspectiva práctica que se definió en el Cuadro 5. *Conceptos sobre comunicación según planos de referencia*, en el cual la polisemia del término se explica por la diversidad de aspectos observables, a partir de lo cual se define una particular forma de concebir a la comunicación en función de los aspectos o temas de la vida social a los que ésta sirve o en la que se aplica, como la llamada comunicación científica o la comunicación de riesgos.

Ubicándose en esta perspectiva temática, la comunicación ambiental sería la *comunicación enfocada a asuntos ambientales*. Pero lo cierto es que lo “ambiental” del término no proviene en este caso de los temas que aborda, sino de la visión que la comunicación habría de tener de manera esencial, recuperándolas de su propio significado y de la visión que propone la educación ambiental, como se explicó anteriormente.

De manera similar al concepto de comunicación, en el caso de la comunicación ambiental la discusión sobre el concepto se encuentra abierta y, debido a que aún no existe un consenso que permita establecer una referencia sobre este enfoque comunicacional, existen numerosas aproximaciones sobre el mismo. Por ello, la construcción del concepto de *comunicación ambiental* se mantiene como una de las tareas más relevantes y necesarias en el campo de la educación ambiental. Puesto que es necesario para avanzar en la propuesta

general para la comunicación institucional objeto de este trabajo, intentaré estructurar una aproximación al concepto de comunicación ambiental.

Como punto de partida, en el Anexo 1. *Necesidades y expectativas sobre el papel de la comunicación para el manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad por autor* se concentran algunos conceptos de comunicación que manejan diversos autores para referirse a un esquema de comunicación aplicado en particular al manejo de ecosistemas y biodiversidad, y en general, a los temas ambientales. El valor de este conjunto de propuestas radica en el hecho de que estos autores latinoamericanos han identificado, desde sus respectivos puntos de vista y disciplinas, situaciones existentes en el ámbito social que inciden en el estado de la biodiversidad, lo que hace necesario diseñar y orientar los objetivos de la comunicación a los fines de la sustentabilidad. Esto mismo resulta aplicable a esta investigación, cuyo eje ambiental se centra en el manejo y conservación de los ecosistemas forestales<sup>57</sup>. Por lo mismo, no es posible proponer un concepto de comunicación que pudiera representar a todas estas propuestas. Sin embargo, para los fines de este análisis, podemos concebir el conjunto de las aportaciones como los esbozos para una comunicación ambiental orientada al manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad a partir de las necesidades expresadas por los autores.

Para esta construcción también se considera, en las últimas tres líneas de dicho cuadro, los principios de la educación ambiental definidos por Reyes (2010) y Castro (2012) y Sauvé (2003), así como de la comunicación educativa, que propone Prieto (1998). Éstos se tomaron en cuenta puesto que la esencia de la comunicación ambiental abraza los principios de la educación ambiental y de la comunicación educativa –es decir, la comunicación centrada en el aprendizaje y el interaprendizaje (Prieto, 1998)–, los cuales se comparten con el campo de la comunicación.

---

<sup>57</sup> En este trabajo es posible distinguir tres grandes ejes que est n prácticamente fusionados: social, político y ambiental, los tres con distintos grados de relación en los diferentes momentos del análisis.

El cuadro 11 concentra los elementos esenciales derivados del anexo 1, esto es, los susceptibles de constituir un concepto de la comunicación ambiental para el manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad, con base en necesidades y expectativas de la comunicación planteadas por los autores, definidas en función del esquema establecido anteriormente para la identificación de perspectivas y dimensiones de la comunicación.

Cuadro 11. Características de la comunicación ambiental según autores diversos en función de perspectivas y dimensiones de la comunicación

Perspectiva	Dimensión	Características específicas
Ontológica	Individual / Subjetiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsa la comprensión acerca de las relaciones sociedad-naturaleza</li> <li>• Ayuda a establecer o reforzar el vínculo de pertenencia con la naturaleza</li> <li>• Permite al individuo descubrir o redescubrir su propio medio de vida</li> <li>• Permite aprender a vivir y trabajar juntos, en colaboración; a discutir, escuchar, negociar</li> </ul>
	Social / Intersubjetiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomenta la participación política y social</li> <li>• Promueve el cambio social</li> <li>• Estimula la construcción de un lenguaje común</li> <li>• Involucra a las personas en la solución de los problemas</li> <li>• Ayuda a movilizar, organizar y estimular la participación de la comunidad</li> <li>• Genera iniciativas solidarias y de responsabilidad compartida</li> <li>• Busca una democratización de la sociedad basada en el reconocimiento de las capacidades de las personas para expresarse, descubrir su realidad, construir conocimientos y transformar las relaciones sociales en que están insertas</li> <li>• Crea estructuras de comunicación y organización</li> </ul>
	Cultural / Territorial / Histórica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es transformadora de la cultura</li> <li>• Propicia la construcción de códigos y la transformación de significados y del sentido de la realidad</li> <li>• Reafirma las identidades culturales con base en su apropiación del territorio y la creación simbólica de su relación con la naturaleza para la búsqueda de soluciones</li> <li>• Mantiene una memoria histórica de su relación con los ecosistemas y deriva saberes ambientales de esta relación (que es eminentemente una relación social)</li> <li>• Genera prácticas sociales democráticas e innovadoras basadas en la relación con la naturaleza y en función de su sobrevivencia simbióticamente con otras especies</li> </ul>
Epistemológica	Cognoscitiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalece los procesos de decisión individual y social</li> <li>• Construye el enfoque de la complejidad y de un modelo de conocimiento relacional y dinámico</li> <li>• Construye saberes ambientales que generan una nueva identidad grupal o social</li> <li>• Impulsa la transdisciplina y la vinculación de lo ambiental con otros asuntos globales</li> <li>• Propicia el aprender a establecer relaciones de manera sistémica.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite desarrollar una visión global de las realidades socioambientales</li> </ul>
	Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educa y forma a los individuos para propiciar el cambio de actitudes, valores, prácticas y comportamientos.</li> <li>• Permite adquirir conocimientos básicos y aprender a buscar las informaciones pertinentes para mejorar la comprensión de los fenómenos y de las problemáticas ambientales con el fin de emitir diagnósticos y tomar decisiones acertadas</li> <li>• Permite ejercitarse en la resolución de problemas reales</li> <li>• Desarrolla facultades intelectuales, motoras y afectivas que posibiliten la formulación y operación de las soluciones</li> <li>• Promueve el desarrollo de una visión crítica</li> <li>• Pone énfasis en los procesos de percepción</li> <li>• Fomenta el desarrollo de la competencia educativa de los sujetos actuantes</li> </ul>
	Teórico-disciplinar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene una visión multidisciplinaria</li> </ul>
Axiológica	Principios y valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve la vida como primer valor</li> <li>• Promueve principios y valores éticos que respeten la diversidad de formas de vida que existen en el planeta</li> <li>• Establece valores ligados a la conservación ambiental</li> <li>• Sensibiliza a la población respecto a los ecosistemas</li> <li>• Construye y ejecuta valores en torno a la colectividad y al derecho de éstas a definir sus proyectos presentes y de futuro en un territorio dado</li> <li>• Es transformadora y emancipadora</li> <li>• Es cuestionadora, explícita y disruptiva</li> <li>• Permite construir un sistema propio de valores</li> </ul>
Estructural	Informativa / Expresiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrece elementos de juicio y fundamentos racionales para el apoyo a los procesos de gestión ambiental, el desarrollo a escala humana y la calidad de vida</li> <li>• Divulga información científica</li> </ul>
	Interaccional / Dialogica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acondiciona espacios de relación interpersonal</li> <li>• Construye un diálogo recíproco y respetuoso</li> </ul>
	Formal (características)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un diálogo social, de carácter intersubjetivo</li> <li>• Trabaja con la gente y por medio de las personas</li> <li>• Es un proceso participativo y multidireccional</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene como protagonistas a los sectores involucrados en ella</li> <li>• Refleja las necesidades y demandas de los involucrados</li> <li>• Ofrece instrumentos para intercambiar información y facilitar vías de expresión</li> <li>• Permite la sistematización de experiencias mediante recursos apropiados a diferentes situaciones</li> <li>• Es problematizadora</li> <li>• Genera involucramiento y aprendizaje</li> </ul>
Práctica	Temática (enfoque)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de ecosistemas forestales y biodiversidad</li> <li>• Aborda fenómenos y problemáticas sociales, políticos, legales, normativos, económicos y de otros caracteres que inciden en los ecosistemas</li> </ul>
	Metodológica (especialización)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propicia el intercambio de puntos de vista y el consenso</li> <li>• Promueve procesos vinculados al diálogo y la negociación</li> <li>• Promueve la participación de los miembros de la comunidad en la toma de decisiones y en acciones concretas</li> <li>• Promueve el involucramiento de los grupos con intereses sobre el tema</li> <li>• Configura estructuras de organización social para impulsar proyectos locales ambientales</li> <li>• Facilita la articulación práctica a los procesos de gestión ambiental</li> <li>• Se acerca a la cultura</li> <li>• Detecta las necesidades de los actores y los intereses de cada sector, las prácticas de uso y los liderazgos</li> </ul>
	Instrumental (objetivos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve procesos de toma de decisiones sociales sobre el manejo de los ecosistemas</li> <li>• Involucra a los actores relacionados con una problemática particular para influir en las políticas que los afectan</li> <li>• Impulsa la apropiación de responsabilidades de los grupos que utilizan los recursos biológicos</li> <li>• Impulsa la cooperación de los actores clave o multiplicadores, y de las personas en general</li> <li>• Negocia soluciones</li> <li>• Profundiza la búsqueda de políticas y acuerdos sectoriales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con base en la matriz de análisis del anexo 1 y en la matriz de perspectivas y dimensiones de la comunicación (Cuadro 10).



Frente a la riqueza de dimensiones que se sobreponen a un mismo concepto, del cuadro anterior se obtienen diversas ramificaciones para diseñar un concepto de comunicación ambiental para el manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad, en función de las dimensiones y perspectivas que se establecen.

Si se pretendiera, por ejemplo, esbozar la definición de comunicación en función de la dimensión instrumental, desde una perspectiva práctica, podríamos decir que ésta *“promueve procesos de toma de decisiones sociales sobre el manejo de ecosistemas mediante el involucramiento de los actores relacionados con una problemática particular, de la apropiación de responsabilidades de grupos que se benefician de estos sistemas naturales y de la cooperación de los actores clave y de la población en general, con el fin de negociar soluciones y de influir en las políticas que inciden en dicha problemática, profundizando en la búsqueda de acuerdos sectoriales”*. Todo lo anterior comprende un objetivo de la comunicación ambiental, por lo cual es posible enunciar el concepto a partir de tal intencionalidad.

Desde una dimensión pedagógica, que parte de una perspectiva epistemológica, la construcción del concepto se plantearía de esta manera: *“la comunicación ambiental para el manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad educa y forma a los individuos para propiciar el cambio de actitudes, valores, prácticas y comportamientos respecto al manejo de los ecosistemas, promoviendo el desarrollo de una visión crítica y de facultades intelectuales, motoras y afectivas que posibiliten la formulación y operación de las soluciones”*.

Ambos conceptos son válidos, en el contexto descrito. También es posible desarrollar el concepto vinculando dos o más de las dimensiones definidas, aunque el concepto obligaría a comprometer una perspectiva por encima del resto, a fin de estructurar el núcleo del concepto con base en ésta y así poder

desagregar el resto de los elementos como lo que son, ya sean, por ejemplo, su metodología o su estrategia pedagógica.

De lo analizado en el presente apartado se deriva la distinción de las principales características de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales y sus impactos en el circuito de diálogo entre las instituciones y sus interlocutores.

Cuadro 12. Características de una comunicación ambiental institucional y sus impactos posibles en las instituciones y sus interlocutores

<b>Características</b>	<b>Institución</b>	<b>Interlocutores</b>
Prominente	Los procesos de comunicación adquieren mayor presencia social, ya sea por la diversidad de formas, medios, canales y códigos de interlocución y difusión de su actuación, como por la diversidad de ámbitos institucionales y actores sociales con los que se relaciona	La comunicación otorga a los actores involucrados en la conservación forestal mayor participación y por lo tanto mayores posibilidades de transformación de sus realidades
Multidimensional	La comunicación se construye con elementos ontológicos, gnoseológicos y axiológicos, e incluso filosóficos, permitiendo abordar la complejidad de la realidad. Se manifiesta apelando a la multidimensionalidad de códigos de significación de una realidad	La comunicación amplía su perspectiva y permite mayor capacidad de comprensión de la realidad, la cual se observa de manera crítica con una visión problematizadora e integral de los sujetos
Intersubjetiva	Los procesos de comunicación buscan e intencionan el conocimiento de la intersubjetividad (intereses, motivaciones, ideas de futuro) de los interlocutores y actores sociales con los que debe relacionarse en aras de la conservación de los ecosistemas forestales	La comunicación confiere mayor capacidad de significar nuevas visiones que reconstruyan la relación del ser humano con la naturaleza
Dialógica	Genera posibilidades de relación entre actores diversos con los que debe interactuar para crear proyectos colectivos de conservación, ayudando así a la práctica social de construcción de sentido en colectividad	Produce mayores posibilidades de interactuar con los demás para crear proyectos colectivos; propicia relaciones multidireccionales, directas y horizontales entre los actores
Funciona bajo el principio de complejidad organizativa	Los procesos comunicacionales que se realizan con menor complejidad de organización, son menos formativos y están más cercanos a la comunicación difusionista. Por otro lado, los procesos comunicacionales que se realizan con mayor complejidad de organización están más cerca de lograr objetivos formativos y	Los procesos de comunicación que entrañan una mayor complejidad organizativa generan en los interlocutores una mayor claridad de su papel en el proceso y por lo tanto participan de mejor manera, al clarificar su rol y sus metas

	de innovación social en las prácticas para la conservación de los ecosistemas forestales	
Impactos en los objetivos institucionales	Otorga mayor flexibilidad institucional para absorber los impactos organizativos y educativos (formativos e instrumentales) para lograr la conservación de los bosques. Esta comunicación es clave en las perspectivas de cambio y de transformación social; produce consonancia entre el cambio del entorno y la transformación de las representaciones del mundo	Los procesos de comunicación rompen los límites de la comunicación social tradicional y se constituye en una comunicación institucional que se construye con la participación de los actores institucionales y se desarrolla y retroalimenta en el campo de trabajo con los actores involucrados en el manejo de los ecosistemas forestales

Elaboración conjunta R. Aparicio y Castro, E. (2013).

#### **5.4. La práctica de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas**

Para definir la forma en que debe operar la comunicación ambiental enfocada al manejo de los ecosistemas, se cuenta con las propuestas de diversos autores involucrados en el tema. En el conjunto de éstas destacan las de Marta Andelman (2003) y Alicia Castillo (2003), por la idea que sostienen respecto a la necesidad de colocar la participación social en el centro de las políticas públicas en materia ambiental y por ser quienes relacionan el papel de la comunicación con el manejo de ecosistemas y la conservación de la biodiversidad, específicamente.

Castillo distingue el carácter dual del manejo de ecosistemas a través del cual se requieren dos tipos de intervenciones: técnico y comunicativo. Las intervenciones técnicas son las actividades prácticas o recomendaciones dirigidas a manipular los elementos de los ecosistemas, en tanto que "las intervenciones comunicativas son actividades concebidas para trabajar con la gente y por medio de las personas". Aunque la mayoría de las políticas públicas se requiere de ambos tipos de intervención, por lo general se consideran únicamente los aspectos técnicos, pero es un hecho que "trabajar con la gente y por medio de las personas requiere de habilidades diferentes a

las utilizadas en las intervenciones técnicas”, agrega la autora, refiriéndose al ejercicio de la comunicación teniendo como guía los enfoques participativos<sup>58</sup>.

Participativo como opuesto a lo vertical, tal como sucede en la actualidad, cuando las soluciones, la información, el conocimiento y la experiencia provienen de una sola fuente –el gobierno, por lo general–; tampoco puede seguirse considerando al conocimiento científico como la única referencia válida para la atención a la problemática ambiental y para la toma de decisiones que ésta requiere, minimizando o ignorando otras importantes fuentes de conocimiento distintas al científico.

Por su parte, Andelman precisa la necesidad de generar un proceso de comunicación, educación y creación de conciencia como base para la motivación, el involucramiento activo y la acción sostenida, entendiendo que dicho proceso “no consiste en dar clases a la gente sobre biodiversidad, sino involucrarla en un proceso de análisis de temas y cuestiones que le pueden ser críticas y que aún no han sido examinadas apropiadamente”.

Andelman propone que una práctica comunicativa que genere involucramiento y aprendizaje en torno a algún problema ambiental ha de producir iniciativas para grupos clave que se desenvuelven en contextos específicos y que interactúan o tienen una responsabilidad diferenciada, a través de estrategias específicas para los distintos sectores y para los diferentes niveles dentro de un mismo sector, y requiere también detectar las necesidades de los actores y los intereses de cada sector, las prácticas de uso y los liderazgos.

Resumiendo las aportaciones de los autores para la definición de una comunicación ambiental institucional centrada en el manejo de los ecosistemas y la biodiversidad (que se concentran en el Anexo 2. *Características de la comunicación orientada al manejo sustentable de los ecosistemas y la*

---

<sup>58</sup> Desde el enfoque de la comunicación estratégica ya no es posible diferenciar acciones técnicas de acciones de comunicación, de acuerdo con Massoni (2007), por lo cual se propone utilizar dicho enfoque en el ámbito de las políticas de comunicación del sector ambiental.

*biodiversidad*), se establecen las siguientes afirmaciones generales en cuanto que esta comunicación debe tener como principios básicos:

1. Colocar a la participación social en el centro de las políticas públicas en materia forestal, bajo el reconocimiento de que la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad es una decisión social (Andelman, 2003), por lo cual considera a los actores sociales como protagonistas en la solución a las problemáticas relativas a los bosques.
2. Definir como un hecho esencial la adecuada representación de las visiones y de las perspectivas de los actores involucrados en el tema, lo cual requiere del establecimiento de relaciones y compromisos políticos de sectores con mayores niveles de influencia y poder para la toma de decisiones.
3. Concebir a la comunicación como un instrumento intrainstitucional e intersectorial, a un nivel similar al de las herramientas económicas y legales, que se utiliza en combinaciones estratégicas con otros instrumentos políticos, normativos, económicos, sociales y culturales.
4. Aceptar que en el diseño y la práctica de la comunicación institucional el trabajo multidisciplinario resulta indispensable.
5. Reconocer la necesidad de construir una práctica comunicativa institucional con características de pertinencia, horizontalidad, dialoguicidad, contextualización, multidireccionalidad y multidimensionalidad (tanto desde el campo de la comunicación como en su situación en la realidad).
6. Entender que la visión y la acción comunicativa compete a todos los integrantes de la institución.

En congruencia con todo lo anterior, las características para el diseño y operación de intervenciones de comunicación ambiental en este campo son las siguientes:

- Más que centrarse en la idea de elaborar estrategias de comunicación, se debe considerar a la comunicación como estrategia para relacionar diversas dimensiones en un proyecto de conservación de los ecosistemas, donde el resultado sea la expresión de los habitantes por el futuro de esos ecosistemas y el ensanchamiento de la conciencia y responsabilidad social de esa población para con sus ecosistemas.
- Esta visión de la comunicación debe ser la base de un proyecto estratégico que permita la participación de los actores en sus propios contextos.
- La ejecución de las intervenciones de comunicación se realiza de acuerdo con los principios básicos de la planificación estratégica, lo que implica plantear objetivos y tener en cuenta la existencia de diversos públicos y actores sociales.
- Estas intervenciones se fundamentan en la complejidad y la multidimensionalidad que posee la realidad.
- Estas intervenciones se basan en esquemas intermedios (o interpersonales) de comunicación.
- Se deben detectar las necesidades de los actores, los intereses de cada sector, las prácticas de uso y los liderazgos en un proceso participativo.
- Involucran a las personas en un proceso de análisis de temas y cuestiones que le pueden ser críticas y que aún no han sido examinadas apropiadamente.
- Generan iniciativas para grupos clave, a través de estrategias específicas para los distintos sectores y para los diferentes niveles dentro de un mismo sector.
- Utilizan dos tipos de intervenciones: técnico-científico en el área biológica-ecológica y en el científico-social-comunicativo.
- Estas intervenciones establecen, según la coyuntura, una distinción entre sujetos estratégicos y sujetos tácticos para la conservación ecológica. Los primeros son atendidos con mayor intensidad, a través de diversos eventos educativos y de manera más permanente. Para los sujetos tácticos la atención en principio es esporádica y de carácter extensivo.

- En materia de información, las intervenciones de comunicación ambiental privilegian procesos más que acontecimientos, y contextos, en lugar de datos.

Para una comunicación enfocada al manejo de los ecosistemas los autores incluidos en el Anexo 2. *Características de la comunicación orientada al manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad*, distinguen los siguientes grupos:

- Actores clave o multiplicadores
- Productores rurales
- Poblaciones que se benefician directamente de la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica
- Líderes y directivos de los sectores estratégicos
- Tomadores de decisiones
- Instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales e instituciones de investigación
- Población en general

Estos grupos se integran en el cuadro 20, en el cual se propone una definición más detallada de los grupos de interés para una comunicación ambiental institucional.

### **5.5. Metodologías de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas**

Gran parte de las necesidades planteadas por Andelman, Castillo y otros autores respecto a la comunicación ambiental enfocada a la conservación y manejo de la biodiversidad y los ecosistemas pueden ser atendidas, desde un punto de vista metodológico, a través de la comunicación estratégica que propone Massoni, mediante la cual es posible concebir a la comunicación como

herramienta, espacio y plataforma para la transformación social respecto a estos temas.

De acuerdo con Massoni (2001), la comunicación estratégica trabaja a partir de un enfoque contextual y constructivista, bajo el reconocimiento de la comunicación como espacio relacionante de la diversidad sociocultural, lo que supone un desplazamiento de la concepción del modelo emisor-mensaje-receptor hacia las mediaciones sociales<sup>59</sup>. De esta manera, en la comunicación “cada actor pone en juego su bagaje sociocultural y es en ese intercambio que lo social se dinamiza” (Massoni, 2007).

La autora plantea que desde la comunicación estratégica ya no hay un mensaje a transmitir sino un problema a resolver, donde la solución “implica el reconocimiento de los actores sociales, entendidos como protagonistas en relación a una temática y trabajando desde una matriz sociocultural<sup>60</sup> que imprime a su acción una lógica de funcionamiento” (ídem). Este principio de la comunicación estratégica es el mismo que debe considerarse como central en la denominada comunicación intermedia o interpersonal. Ambas contienen elementos importantes que se entrecruzan y que logran atender las necesidades expresadas desde las distintas problemáticas socioambientales.

Desde el enfoque de la comunicación estratégica se propone reconocer los intereses y necesidades dominantes de las distintas matrices socioculturales que son relevantes en torno al problema en cada contexto. Dicho enfoque considera que “cada componente opera sólo en su ámbito local y la cooperación global emerge espontáneamente cuando todas las partes participantes alcanzan un estado mutuamente satisfactorio. Esto no se logra a partir de una fórmula de verdad, un mensaje, un contenido que el otro no tiene

---

<sup>59</sup> La mediación es, según Massoni (2007) un modo específico que adopta la relación de los actores relevantes en una situación de comunicación y respecto a un problema. La autora considera que *trabajar en detectar mediaciones desde una mirada comunicacional permite indagar el lugar de la intervención posible, recuperando/integrando su capacidad de obstaculizar o favorecer la transformación del espacio sociocultural en una cierta dirección* (Ídem).

<sup>60</sup> Una matriz sociocultural es, de acuerdo con Massoni, el esquema básico que describe los rasgos principales de la lógica de funcionamiento de un grupo social, la articulación de hábitos (predisposiciones, formas de hacer y pensar que definen a un grupo o sector sociocultural) y las prácticas que constituyen a un grupo o sector sociocultural.



respecto al problema, sino a partir de una interface, una conexión con sus intereses y necesidades actuales que, sin pretensiones de completitud, se articula con una parte de la solución del problema, recuperando a la comunicación como un proceso abierto y permanente de sentidos y acciones compartidas” (2007)<sup>61</sup>.

Además de la comunicación estratégica existen otras propuestas relevantes que es necesario recuperar, sistematizar y articular entre sí para instrumentar y expandir la práctica de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales por parte de los actores que detonan y operan las estrategias de conservación, incluyendo a las instancias gubernamentales involucradas.

Dentro de estas propuestas se encuentran la de Joaquín Esteva y Javier Reyes (1998), centrada en orientar y fortalecer el trabajo del promotor y el educador ambiental para el desarrollo sustentable a través de una metodología base para su quehacer; la crítica desarrollada por Paulo Freire en su obra *¿Extensionismo o comunicación? La concientización en el medio rural* (1973), como base filosófica y epistemológica para mejorar los procesos de comunicación y capacitación que desarrollan los agentes institucionales en el ámbito rural; y la propuesta hecha por Mario Kaplún en el libro *Una pedagogía de la comunicación* (1998), para desarrollar los procesos educativos a través de una correcta práctica de la comunicación, especialmente para el nivel en el que éstas tienen lugar, la comunicación interpersonal, que es la que resulta pertinente en este tema en particular.

En las propuestas de autores mencionados se observa la exigencia de lograr una comunicación participativa, problematizadora, respetuosa y eficaz, que no

---

<sup>61</sup> La metodología específica para realizar estrategias de comunicación bajo el enfoque propuesto por Massoni se encuentra desarrollado en la “Guía de procedimientos y términos de referencia para el diseño de estrategias comunicacionales en Programas y Áreas de comunicación Estratégica” del libro *Metodologías de la Comunicación Estratégica: del inventario al encuentro sociocultural*, de Massoni, S. (2012), en “Tres movimientos y siete pasos para comunicar estratégicamente”, en *Estrategias: los desafíos de la comunicación en un mundo fluido*, de Massoni, S. (2007), y en “Estrategias de comunicación rural: un modelo de abordaje de la dimensión comunicacional para el desarrollo sostenible entendido como cambio social conversacional” en *Tesis y trabajos de posgrado en comunicación rural*, vol. I, Massoni, S. (2009).

busca persuadir o dar órdenes, sino que es edificada sobre el diálogo, la igualdad, la cooperación solidaria y la reafirmación de las identidades culturales para la búsqueda de soluciones, en un contexto dentro del cual Kaplún (1998a) encuentra que “el desarrollo de la competencia educativa de los sujetos actuantes aparece como un factor altamente necesario y gravitante, como lo es asimismo para la participación política y social”.

En el mismo sentido surgen de los autores diversas reflexiones sobre la necesidad de modificar el enfoque vertical y autoritario que prevalece en los esquemas de comunicación intermedia o interpersonal que las instancias del sector ambiental gubernamental tienden a establecer en su contacto con las poblaciones rurales y, en general, con los grupos de interés institucional.

El nivel interpersonal en la comunicación es el más importante para la gestión ambiental en el campo de la realidad y, por lo tanto, su reorientación es fundamental si se pretende lograr acciones hacia soluciones sólidas y viables para las distintas problemáticas que atiende el sector ambiental del gobierno federal y, en general, cualquier instancia de gobierno u organismo que pretenda coadyuvar en estas tareas. De lo anterior se concluye que las primeras características de los procesos de comunicación educativo-ambiental son el diálogo y la intersubjetividad.

Por otra parte, Prieto (1998) destaca la importancia del espacio interno de trabajo (las propias instituciones) puesto que las aspiraciones a la democratización también pasan por las mismas. Afirma que la corresponsabilidad comunicacional corresponde a todos y cada uno de los integrantes de una institución y que, cuando falla la comunicación interna, falla también la externa, afirmaciones que encuentro válidas para la situación de la Comisión Nacional Forestal: “una institución comunica lejanías cuando busca el protagonismo, cuando sólo centra la atención en determinados funcionarios, cuando despersonaliza, cuando habla por medio de tecnicismos. En definitiva, cuando no se dirige explícitamente a los demás con intención de relación y de

intercomunicación”. Prieto aclara que la comunicación se vuelve cercana cuando se apoya en la experiencia de los otros y en la propia, refiriéndose también a la experiencia institucional.

Estas anotaciones permiten identificar de manera clara la necesidad de promover dentro de la Conafor un modelo o esquema de comunicación organizacional que dé cohesión interna a la institución y permita compartir, enriquecer y sincronizar las diversas perspectivas coexistentes relacionadas con el trabajo relativo al manejo de los ecosistemas forestales del país. Este tema se abordará en el capítulo VIII.



## VI. LA COMUNICACIÓN SOCIAL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

### 6.1. La comunicación masiva en los esquemas de la comunicación gubernamental

En el capítulo anterior afirmé que la comunicación para el desarrollo consiste esencialmente en la aplicación de los esquemas de la comunicación masiva a los objetivos del desarrollo. De esta afirmación derivan líneas relevantes para entender el surgimiento de la comunicación gubernamental como resultado de la aplicación de la comunicación masiva ahora a los objetivos gubernamentales: una, la estrecha asociación del desarrollo asumida como razón de ser de los estados; dos, la búsqueda de legitimidad por parte de los gobiernos, tanto para su existencia como para su actuar<sup>62</sup>; tres, la nueva concepción de la persona humana, vista por los estados como número y estadística, como cliente y consumidor, como súbdito y como masa; cuatro, la posición de poder de los gobiernos respecto a los gobernados; cinco, la relación gobierno-sociedad derivada de esta reciente idea en torno al pueblo masificado y sometido y la relación entre masividad de la comunicación y la respuesta conductual.

Esto explica el interés que la comunicación masiva generó entre los estados latinoamericanos, quienes no escaparon a la promesa –aparente y sobrevalorada– de la comunicación masiva<sup>63</sup>, en la idea de lograr que las sociedades (de manera presumiblemente homogénea y pasiva) recibieran los mensajes difundidos desde los poderes a través de canales de vasto alcance geográfico, impactando con ello a un gran número de personas de manera simultánea, con la idea de lograr una amplia aceptación de los mismos, bajo el principio central de eficacia informativa que tiene este esquema.

---

<sup>62</sup> De acuerdo con Martín Serrano (2009) “toda organización política precisa de legitimación y la legitimidad que los ciudadanos conceden al orden político depende, en alguna medida, de la imagen que los medios de comunicación les ofrecen de las instituciones y sus actuaciones”.

<sup>63</sup> Adjudicamos a los gobiernos un interés permanente en los medios de comunicación masivos, quizá debido a que “la comunicación de masas es un aparato en cuyo control suelen interesarse los poderes públicos” (Martín Serrano, 1986).

La verticalidad y la unidireccionalidad de este modelo de comunicación provienen de la aplicación del modelo de Schramm a la práctica comunicacional hegemónica que se fue configurando a principios del siglo 20, de igual modo que la comunicación para el desarrollo se fue creando hacia los cincuenta. Entre los años sesenta y los ochenta la teoría y la práctica de la comunicación en Latinoamérica recibirían otra influencia, aparte del pensamiento instrumental de la investigación estadounidense: la del paradigma ideologista de la teoría social latinoamericana (Beltrán, Cimadevilla, Massoni). El perfil resultante de la práctica comunicativa de los gobiernos es el que prevalece en la actualidad, como se verá más adelante.

Fue así como los estados latinoamericanos, México entre ellos, consideraron que la comunicación masiva era la mejor manera –el principio de efectividad prima aquí– de hacer llegar los mensajes gubernamentales a las sociedades, pretendiendo con ello una aceptación tácita y pasiva de los mismos; una homologación de ciertas ideas centrales para la organización social, política y económica, e incluso cultural de las naciones, en la necesidad *creada*, por parte de los gobiernos *modernos*, de tratar de homologar la diversidad<sup>64</sup>. Con aceptaciones y resistencias, la propuesta se impuso, aunque con graves consecuencias en el campo social.

La idea de la comunicación descrita fue adoptada por parte de los estados latinoamericanos modernos, y así surgió la denominada *comunicación social* (que en el mejor de los casos sería *comunicación gubernamental*). Este uso de los medios masivos también tendría severas distorsiones que, en el caso mexicano, es analizado en este capítulo, más adelante.

---

<sup>64</sup> “Las esperanzas que algunos gobiernos de países dependientes concibieron de poner la comunicación pública al servicio de ‘políticas nacionales de comunicación’, nunca podía llegar a concebirse porque la producción y la distribución de comunicación pública es ya una actividad que los gobiernos de países dependientes del Imperio administran por delegación, en aspectos cada vez más limitados” (Martín Serrano, 1992).

## **6.2. La comunicación gubernamental en México**

La comprensión del fenómeno de la comunicación social en el gobierno federal en la región latinoamericana pasa por el reconocimiento de la estrecha relación existente entre los términos comunicación y legitimidad y el ejercicio gubernamental: los distintos grupos políticos que arriban a la administración pública realizan un constante esfuerzo por legitimarse (o justificarse) frente a la sociedad, para lo cual utilizan un esquema particular de comunicación, con el interés primordial de retener el ejercicio de gobierno. De acuerdo con Gasió y Amadeo (en De Masi, 2001), toda comunicación de gestión gubernamental, en tanto política pública en sí misma, tiene como objetivo central concitar comprensión, adhesión y apoyo a los gobernantes por parte de los gobernados, lo que influirá en el apoyo que el gobierno reciba a la gestión que realiza. Estos autores consideran que, para llevar adelante en forma exitosa cualquier política pública es indispensable que un gobierno sepa comunicar, lo cual hace que la política de comunicación de cada organismo sea considerada como vital para lograr una buena gestión pública.

La comunicación que se practica en el ámbito gubernamental en México representa al mismo tiempo un lugar común que un enigma. Lo primero, porque se trata de un conjunto estándar de actividades que tiene por objeto difundir las acciones y alcances de la administración pública con la intención de fortalecer la imagen de esta misma; actividades que podrían calificarse de ortodoxas y previsibles, que se aplican desde una esfera técnica y de servicios, tal como lo define De Masi (2001). Por esta razón, según este autor, la palabra "comunicación" se mantiene rezagada en cuanto que término vinculado a las decisiones políticas del gobierno.

En cuanto que enigma, la práctica de la comunicación social en las instancias gubernamentales del país, en todos sus niveles, representa un ámbito poco transparente por lo que se refiere a sus definiciones y procesos, pero sobre todo, a sus objetivos ulteriores y los presupuestos que a ella se destinan. La

comunicación social es una de las zonas grises de la administración pública, pues se encuentra fuertemente asociada a otras intenciones, principalmente de carácter político-electoral.

De Masi establece una distinción entre “publicidad gubernamental” y “propaganda de gobierno” y concede la posibilidad de que entre ambas exista una zona intermedia de comunicación, una franja de información pública que no pretenda capturar la voluntad electoral de la sociedad. En tal caso, la comunicación gubernamental “aparecería como un instrumento de transparencia del ejercicio del poder, una suerte de regla de ética pública que viene a reforzar la legitimación de la actividad gubernamental, sin incurrir en un burdo propagandismo y sin importarles el órgano de difusión”.

En este último escenario se inscribe el concepto de comunicación social que establece el gobierno federal en México (el cual construyo más adelante, a partir de documentos del gobierno federal). Esta comunicación social está formalmente asociada a la obligación dada a la Administración Pública Federal por diversos mandatos legales, entre ellos la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En el terreno de los hechos, sin embargo, el término “comunicación social” engloba al conjunto de tareas de información, difusión, marketing y relaciones públicas con medios de comunicación (algunas veces incluye propaganda) que realizan las entidades gubernamentales para atender diversos objetivos, aunque históricamente ha sido utilizada para promover la imagen de la administración en turno, más que otros. Se trata de tareas que privilegian la transmisión de la información en un solo sentido, del emisor al receptor, y que pocas veces se retroalimentan con la realidad o con los públicos, por lo que en principio no podría definirse como comunicación. Sin embargo, rescatando una intención comunicativa por parte del gobierno mexicano para respaldar la



práctica de la administración pública, este ejercicio tendría que denominarse, con mayor precisión, comunicación gubernamental.

El término *comunicación gubernamental* describe con más exactitud el perfil de los actos de comunicación que realiza la administración pública federal en México, formalizado en 1936, durante la administración del General Lázaro Cárdenas del Río, y que en esencia prevalece en la actualidad. Para conocer esta visión del gobierno federal en materia de comunicación resulta pertinente hacer una revisión histórica que permita, en primera instancia, encontrar el origen de este concepto y su inclusión en las oficinas gubernamentales.

#### 6.2.1. Orígenes de la *comunicación social* en las instituciones gubernamentales de México

Fue la administración de Lázaro Cárdenas del Río quien inaugurara la primera oficina de prensa del gobierno federal mexicano. Con la publicación de un acuerdo en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 1936 se creó la Dirección de Publicidad y Propaganda como parte integrante de la Secretaría de Gobernación (SG), que tenía la encomienda de centralizar el control de los medios de difusión estatales y de justificar, explicar y difundir las acciones del poder ejecutivo estatal. Esta dirección nació como “una institución defensiva, en medio de un ambiente de lucha interna y abierta hostilidad de la clase política del país” (Hernández, 1996), que al parecer no ha cesado. De acuerdo con este autor, la aparición de esta primera oficina de prensa concretaba la intención del gobierno de participar activamente en los procesos de comunicación pública del país. El acuerdo señala en su introducción:

El desarrollo de un programa definido de gobierno [...] requiere un conjunto de órganos de publicidad y propaganda coordinados bajo una dirección única e intensamente aplicados a realizar una obra continua de difusión de hechos y doctrinas, que provoque la colaboración de todos los sectores sociales en el interior del país, que dé a conocer en el exterior la verdadera situación de México y haga entender la justicia de los

postulados revolucionarios, al mismo tiempo que contrarreste eficazmente las campañas de falsedad y ataques injustificables que a nuestra patria y a su gobierno se dirigen a veces por individuos o grupos interesados en acarrearle desprestigio (Hernández, 1996, pp. 59-60).

Esta oficina, de carácter vertical, de vigilancia y control, tenía como función dar a conocer a la prensa la versión oficial de los acontecimientos en los que intervenía el gobierno. Con su aparición dio inicio la práctica de proporcionar información a los reporteros a través de boletines (Arredondo y Sánchez Ruiz, 1986, citado por Hernández, 1996). Unos meses después esta Dirección se convirtió en Departamento de Publicidad y Propaganda, adquiriendo autonomía respecto a la Secretaría de Gobernación. En ella se perfeccionaron los esquemas de comunicación social que prevalecen a la fecha. En 1939, días antes de que Manuel Ávila Camacho tomara posesión como Presidente, esta instancia desapareció, y sus funciones fueron retornadas a la Secretaría de Gobernación. A lo largo de ese nuevo sexenio se establecieron oficinas de prensa en cada una de las instituciones gubernamentales federales con el objetivo original: la difusión de la versión oficial de los hechos nacionales, vía boletín, a los periódicos.

En el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se sustituyó la Ley de Secretarías por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se otorga a Gobernación la nueva función de “formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información”. Ésta fue la primera vez que se introdujo el concepto de comunicación social en la administración pública federal. Para darle una estructura propia se creó la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Secretaría de Gobernación (el 1 de julio de 1977, DOF), con el argumento de que, dado que “el derecho a la información de los ciudadanos es presupuesto del ejercicio de sus libertades políticas y sociales [...] es fundamental para éstos el conocimiento de los actos que realiza el gobierno de la República”, de tal manera que “...aparte de las informaciones

oficiales del Ejecutivo de la Unión se requieren programas de informes y campañas, coherentes y ordenados para aprovechar las posibilidades de los medios de comunicación modernos, a fin de informar sobre las acciones de la Administración Pública Federal". Uno de los objetivos asignados a esta instancia nueva era informar oportunamente sobre las actividades que realiza el titular del Poder ejecutivo y, en general, sobre las del sector público, y promover a su más eficaz divulgación. Todo esto permitió normar desde Gobernación el desarrollo de campañas de difusión en el ámbito gubernamental. Los nuevos objetivos impuestos a la Dirección trajeron consigo el incremento de los presupuestos para las oficinas de comunicación social.

El último cambio realizado en este sentido durante el sexenio de López Portillo fue la transformación de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas en la Coordinación General de Comunicación Social, la cual fue incorporada a la oficina de la Presidencia de la República, donde permanece en la actualidad, con una estructura y funciones similares a las entonces establecidas.

Con Miguel de la Madrid se creó en 1983 la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, dependiente del titular del Ejecutivo Federal, cuyo objeto era informar oportunamente sobre las acciones que realiza el Primer Mandatario de la Nación y planear y ejecutar campañas de difusión en los medios de comunicación, a fin de dar a conocer las acciones de la Presidencia de la República.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari una modificación en las políticas del gasto en materia de comunicación social se tradujo en una reducción de 50% del presupuesto destinado a ésta y, aunque en su momento fue un cambio significativo, éste no modificó la esencia de las oficinas de comunicación social y su funcionamiento estructural.

Haciendo referencia a una tradición de décadas, Rivapalacio (1993) afirma que la cultura de los responsables de comunicación social está anclada en la idea

arcaica de que la información no es lo que importa, sino el ocultamiento de la misma. Por lo mismo, hace dos décadas este periodista proponía establecer una auténtica política de comunicación que permitiera fluir ampliamente la información, no sólo la propaganda, para lo cual se requería de un nuevo concepto de lo que es la comunicación y el derecho del público a estar informado.

Al igual que Rivapalacio, Hernández (1996) considera necesario reformar el modelo gubernamental de información a través de las oficinas de comunicación social, “o bien crear otro tipo de instituciones con otros objetivos”. Esta propuesta ofrece una alternativa para atender las nuevas necesidades de comunicación del sector ambiental gubernamental, que opere fuera del esquema de comunicación social, lo cual se analizará más adelante.

En el devenir de los sexenios de Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada y Felipe Calderón Hinojosa, la estructura de comunicación social del gobierno federal ha permanecido prácticamente igual, con la misma visión y desarrollando sus funciones originales, aunque en la administración de Fox la comunicación social tomó una gran relevancia para la Presidencia, por lo que su manejo fue controlado desde esa instancia (tal como ocurre ahora): el uso de los medios de comunicación se hizo intensivo con el fin de promover la figura del primer mandatario, sus ideas y su gobierno, a través de una visión predominante de marketing.

José Luis Durán Reveles, quien fuera Subsecretario de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación de 2000 a 2005, describió el objetivo de comunicación de esa administración de la siguiente manera: “Tenemos como objetivo informar eficazmente a la población sobre las acciones de Gobierno, sobre las políticas públicas y, de esa manera, contribuir a establecer canales de comunicación entre la autoridad y los demás sectores del país y, así, motivar la participación ciudadana”. Durán Reveles entendía a la comunicación como difusión, y particularmente, difusión de información a través de medios

masivos, y mencionaba como los instrumentos más frecuentes para “la difusión de la información gubernamental” los boletines, conferencias de prensa, entrevistas, internet e inserciones en medios de comunicación, entre otros.

Con todo esto, a decir del funcionario, “frente a todos los elementos de difusión con que cuenta el gobierno federal, las filtraciones, los rumores y las versiones extraoficiales carecen de cualquier sustento”. Se refería acaso a un sustento social o cualquiera distinto al gubernamental, que de igual manera el gobierno federal trataría de desacreditar y contra el cual lucharía a lo largo de la administración foxista, enfocada en hacer notar las *buenas noticias* en un contexto de deterioro y crisis general que era evidente y por lo mismo, objeto de comentarios frecuentes en los que se resaltaba el interés de la administración por tratar de neutralizar las críticas de los medios: “Desde el inicio del sexenio del presidente Fox los medios han mantenido una relación ambigua con el poder. Por un lado, el gobierno mexicano ejerce más un poder mediático que un poder de facto. Las intenciones y los planes se difunden ampliamente, pero pocos se concretan. El nuevo esquema de la publicidad oficial es distribuir la propaganda solo en los medios de mayor *rating*. Por otro lado, la presidencia mediática se enoja y se pelea con la crítica de los medios a su gestión” (Gaytán F. y J. Fregoso, 2004).

En esa administración la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República fue rediseñada a partir de diciembre de 2004, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del *Acuerdo del Poder Ejecutivo por el cual se establecen las actuales unidades administrativas de la Presidencia de la República*, en el que se definió que la Coordinación General de Comunicación Social sería “la unidad de apoyo técnico encargada de prestar a la ciudadanía y a los medios de comunicación los servicios informativos de la Presidencia de la República”. Para esta instancia fueron asignados los siguientes objetivos:

1. Articular las acciones dirigidas a difundir de manera veraz y oportuna los mensajes, programas y acciones del Presidente de la República ante los medios de comunicación y la ciudadanía.
2. Diseñar programas y políticas para atender las necesidades de información de los ciudadanos y los medios.
3. Proponer al Presidente programas especiales para difundir y promover los programas y acciones de su gobierno.
4. Procurar la coordinación del sector público en lo relacionado con la comunicación social.
5. Evaluar periódicamente los resultados de las políticas orientadas a la difusión de las acciones y programas del primer mandatario.
6. Operar la política de comunicación social de la Presidencia de la República.

Este acuerdo formalizó la preeminencia de la Presidencia de la República en los asuntos de la comunicación gubernamental en el ámbito federal.

#### 6.2.2. Estructura de la comunicación gubernamental

La operación de los criterios vigentes en materia de comunicación social recae actualmente en dos instancias:

1. Una de carácter regulador y normativo, la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación, que tiene como misión promover la interacción gobierno-sociedad mediante un proceso de comunicación sustentado en la normatividad, que genere el vínculo a través del cual las dependencias y entidades del poder Ejecutivo Federal satisfagan las necesidades de información de la población y le transmitan oportuna y verazmente los contenidos y resultados de las acciones y planes de gobierno, propiciando su interés en los problemas prioritarios de la nación y motivándola a participar en su solución.

2. La segunda instancia –la estrategia sexenal– es la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, y es la responsable de conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia, además de coordinar todas las acciones en esta materia, de las dependencias y entidades del Gobierno Federal. En esta coordinación se define cada seis años la orientación de la política de comunicación social, particularmente los contenidos y la intensidad de ésta: varía de acuerdo con la personalidad del presidente en turno, con sus ideas, con sus objetivos políticos y de gobierno, y con su visión de las condiciones políticas y sociales de presente y de futuro. Es decir, pese a tener un fundamento y estructura históricas, la idea de comunicación social y su práctica depende esencialmente del criterio del presidente; no alcanza a ser un componente propiamente institucional, salvo por lo que se refiere a la estructura y la normatividad oficial. Y de este hecho se deriva en forma piramidal la práctica de la comunicación social en todas las entidades de la administración pública federal cada sexenio.

Por lo que se refiere a un término formal de la comunicación social, éste no existe como tal. Al preguntarle directamente al Gobierno Federal qué concepto tiene sobre comunicación social, la Secretaría de Gobernación respondió lo siguiente<sup>65</sup>:

El concepto de comunicación social se genera de acuerdo con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 en la Estrategia 5.9 'Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno', así como en lo establecido en las atribuciones que se le otorgan a la Secretaría de Gobernación en el artículo 27 fracciones XXVII y XXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las cuales se refieren a la información gubernamental mediante campañas de información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno. Esta información debe crear

---

<sup>65</sup> La respuesta fue proporcionada el 10 de noviembre de 2011 a través del oficio SNM/DGNC/1989/11, firmado por Alejandro Echegaray Suárez, director general de Normatividad de Comunicación de la Subsecretaría de Normatividad de Medios de la Secretaría de Gobernación, en respuesta a la solicitud de información 40029911 a través del sistema Infomex.

conciencia sobre lo que la población puede hacer para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo una cultura de participación responsable y en apego a la legalidad.

Esta respuesta contiene varios elementos para formar un concepto completo. Un concepto más estructurado acerca de la comunicación social en el gobierno federal se encuentra –aunque disperso– en dos documentos de la Secretaría de Gobernación: el *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011* (Segob, 2010) y los *Criterios metodológicos para la evaluación de campañas de comunicación* (Segob, 2010a).

Del *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2010, se extraen dos considerandos que contienen la idea de la comunicación social:

Que la Administración Pública Federal tiene la obligación de informar de manera oportuna sobre sus principales acciones, explicando las razones a las que responden y los valores que las inspiran y que para cumplir dicha obligación es imprescindible contar con una estrategia de comunicación social del Gobierno Federal que difunda las políticas públicas e involucre a la población en la consecución de sus objetivos.

Que la política de comunicación social tiene como uno de sus sustentos la estrategia, los programas y las campañas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los cuales contribuirán a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que cuente con



mayores elementos para evaluar el desempeño de su gobierno, participar en la solución de los asuntos públicos y exigir la rendición de cuentas a las autoridades federales.

Por otra parte, en los *Criterios metodológicos* se encuentra que "uno de los objetivos de la comunicación social en la Administración Pública Federal es ser un canal eficiente para difundir la información que se concibe en las dependencias y entidades que la conforman, dando a conocer hechos, acciones, datos e información que se genera dentro de las mismas, buscando que la sociedad comprenda su entorno y asimile la realidad nacional y el sistema social del cual forma parte".

Para tratar de integrar el concepto de comunicación social, de los considerandos mencionados se toman varios elementos útiles. Del acuerdo se extrae:

- Qué: La obligación que tiene la Administración Pública Federal de informar sobre sus principales acciones, explicando las razones a las que responden y los valores que las inspiran.
- Cómo: Dicha obligación se cumple a través de una estrategia de comunicación social del Gobierno Federal que difunda las políticas públicas e involucre a la población en la consecución de sus objetivos. La política de comunicación social tiene como uno de sus sustentos la estrategia, los programas y las campañas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Para qué: Esta estrategia, programas y campañas contribuyen a que la ciudadanía esté mejor informada con el fin de que tenga elementos para:
  - 1) evaluar el desempeño del gobierno.
  - 2) participar en la solución de los asuntos públicos.
  - 3) exigir la rendición de cuentas a las autoridades federales.

De los *Criterios metodológicos* se obtiene otro objetivo de la comunicación social:

- 4) que la sociedad comprenda su entorno y asimile la realidad nacional y el sistema social del cual forma parte.

Con estas bases, el concepto de comunicación social del gobierno federal podría describirse de la siguiente forma:

*Comunicación social es el conjunto de estrategias, programas y campañas de la Administración Pública Federal que tiene por objeto difundir las políticas públicas e informar a la sociedad sobre las acciones gubernamentales y las razones a las que responden, con el fin de que las personas cuenten con elementos para evaluar el desempeño del gobierno y participar en la solución de los asuntos públicos, así como para que la sociedad asimile la realidad nacional y el sistema del cual forma parte.*

Encontramos, pues, que dicho concepto se basa en la esencia del originalmente planteado durante la década de los años treinta, en el siglo pasado: el gobierno se dirige a la sociedad para informarle sus acciones y motivos, bajo el supuesto de que esto dotará a las personas de elementos para evaluarlo y de que, a partir de ello, se propicia el interés de la sociedad en los problemas prioritarios de la nación y se le motiva a participar en la solución de éstos. Las características de este modelo son las que de manera general enuncia Prieto (2007) respecto a los esquemas tradicionales de comunicación gubernamental:

- Preponderancia del protagonismo institucional, que acentúa el papel del emisor en el proceso de la comunicación, legitimando la emisión privilegiada y la división entre emisores y receptores.
- Reducción de lo comunicacional a medios de información masivos.

- Énfasis de lo comunicacional "en el trabajo con el público a transformar, sin una toma de conciencia de los problemas de la comunicación interna de la propia organización y de la comunicación interinstitucional" (Ídem).
- Especialización del trabajo comunicacional dentro de las instituciones como labor de unos pocos.
- Una confianza excesiva en el poder de los mensajes para cambiar conductas como resultado de privilegiar a la fuente emisora.
- Un pobre conocimiento de las características de los destinatarios; lo comunicacional está disociado de la dimensión cultural.

Aunque el esquema de comunicación gubernamental en el ámbito federal cumple con diversos y relevantes objetivos de información y orientación social, no alcanza a abordar las exigencias que las transformaciones sociales y la realidad plantean, tal como se indica en el cuadro siguiente.

Cuadro 13. Objetivos formales y alcances en la práctica de la comunicación gubernamental

Objetivos formales	Alcances en la práctica
Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno (Segob, 2011)	Buena parte de las campañas del gobierno federal aportan información útil sobre los programas y proyectos de gobierno, particularmente las de servicio social y las de cultura ciudadana y valores
Crear conciencia sobre lo que la población puede hacer para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo una cultura de participación responsable y en apego a la legalidad (Segob, 2011)	Algunas campañas contienen mensajes útiles pero, al no estar articuladas a otros factores estructurales, su impacto social se diluye en la realidad
(La Administración Pública Federal tiene la obligación de) informar de manera oportuna sobre sus principales acciones, explicando las razones a las que responden y los valores que las inspiran (Segob, 2010)	Esta práctica gubernamental es atendida bajo el esquema actual de la comunicación social, entendida ésta como un marco que rebasa las acciones de las oficinas de comunicación social, y que se relacionan con la estrategia general de cada administración. Su vulnerabilidad radica en el hecho de <i>necesitar</i> a los medios masivos de comunicación para ser desarrollada
(La difusión de los programas gubernamentales) contribuirá a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que cuente con mayores elementos para: <ul style="list-style-type: none"> <li>• evaluar el desempeño de su gobierno,</li> </ul>	La difusión de los programas gubernamentales, bajo el esquema actual – lineal, informativo, unidireccional–, no permite evaluar el desempeño del gobierno, ni la participación social en los asuntos

<ul style="list-style-type: none"> <li>• participar en la solución de los asuntos públicos y</li> <li>• exigir la rendición de cuentas a las autoridades federales (Segob, 2010)</li> </ul>	<p>públicos, ni hace crecer la exigencia social de rendición de cuentas. En este ámbito se requiere otros esquemas de comunicación para lograr estos objetivos</p>
<p>(La comunicación social es un canal para) difundir la información que se concibe en las dependencias y entidades que la conforman, dando a conocer hechos, acciones, datos e información que se genera dentro de las mismas, buscando que la sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• comprenda su entorno y</li> <li>• asimile la realidad nacional y el sistema social del cual forma parte (Segob, 2010a)</li> </ul>	<p>Las informaciones difundidas por las instancias gubernamentales no hacen, por sí solas, que las personas comprendan su entorno o asimilen la realidad nacional; estos objetivos involucran factores que rebasan el ejercicio de la comunicación social bajo el esquema tradicional</p>

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales sobre comunicación gubernamental (Segob 2010, 2010a y 2011).

¿Sobre qué supuestos se basa la creencia de que la difusión de información promueve el interés y la participación social? Para entender esa perspectiva es útil analizar el impacto o influencia que este tipo de “comunicación” pudiera tener en la percepción social y evaluar con ello la efectividad de la comunicación gubernamental. El tema no se abordará en este documento, mas para un amplio análisis sobre percepción e información se sugiere recurrir a Martín Serrano (2009).

### 6.2.3. La práctica de la comunicación social en México

La práctica de la comunicación social que se realiza en las instancias gubernamentales del país ha sido mencionada a lo largo de este documento. Sin embargo, para dar una idea precisa de ésta, conviene integrar las piezas que la forman esencialmente, a fin de poder identificar la forma –y luego el fondo– de lo que es la comunicación social y la manera en que trabaja.

Por lo general las actividades de comunicación social son desarrolladas al interior de las estructuras creadas para ello: las oficinas de comunicación social, que a su vez se subdividen de acuerdo con la especialidad correspondiente, las cuales contienen áreas de información y de difusión (esta

última engloba también actividades de *marketing*, relaciones públicas, imagen institucional).

Esta distinción se da en la mayoría de las instancias del Poder Ejecutivo. Sin embargo, aunque las campañas no son del todo tangibles –solamente algunas instancias las mencionan como tales– en prácticamente todas las páginas electrónicas gubernamentales se pueden encontrar, bajo el nombre de “sala de prensa”, productos de información como boletines, comunicados, síntesis de prensa, discursos (de sus titulares), versiones estenográficas (de la participación de éstos en distintos eventos) y fotografías, entre otros materiales informativos elaborados para medios de información.

Los principales productos de la comunicación social son los boletines (generados por el área de información o prensa), y las campañas (elaboradas por el área de difusión o su equivalente).

Los boletines son elaborados en una especie de sala de prensa institucional, encargada de recabar información concerniente al desempeño de la institución, procesarla y hacerla llegar a sus estructuras homólogas en los medios de comunicación, las redacciones, con el fin de que éstos publiquen o difundan dicha información, de manera gratuita, bajo un tratamiento de carácter noticioso o periodístico.

Una de las principales tareas del personal de las áreas de comunicación social es convencer a los periodistas sobre la importancia de la información institucional para que ésta sea publicada o difundida. Con el paso del tiempo, y a raíz de las profundas transformaciones sociales y políticas de las últimas dos décadas, las prácticas que obligaban o presionaban a los medios a publicar los boletines del gobierno se han ido suavizando, y aunque existe una creciente libertad de elección de los contenidos informativos, la mayoría de los medios locales terminan por participar de la difusión sistemática de los boletines de prensa, ya sea frente a la carencia de contenidos para cubrir el número de planas o de tiempo aire, o frente a la carencia de recursos monetarios para

mantener a flote a la empresa periodística sin necesidad del subsidio o apoyo gubernamental, lo que les permite negociar algunos acuerdos comerciales; o bien, por la falta de una formación crítica en la mayor parte de los profesionistas que integran el campo del periodismo del país.

La intensidad del trabajo en las salas de prensa es variable, y obedece a las instrucciones que otorgue la Coordinación de Comunicación Social de Presidencia. En la administración 2007-2012 las oficinas de comunicación social del Poder Ejecutivo recibieron indicaciones para elaborar y difundir la mayor cantidad posible de comunicados y boletines de prensa e incluso para crear cuentas de *facebook* y *twitter* desde las instituciones para dar nuevas salidas a sus informaciones.

Aquí cabe decir que la sobreproducción de boletines no se traduce necesariamente en una *sobrepublicación* de los mismos (que es lo que las oficinas de comunicación social esperarían); el resultado es variable y no siempre el mejor, desde un punto de vista cualitativo: medios de cobertura nacional, como Reforma, La Jornada y CNN, cuya política editorial les impide publicar este tipo de materiales, ignoran este recurso, lo consideran acaso como una referencia de la información que podrían investigar. Pero son los menos. Muy diferente es el procedimiento en numerosos medios regionales que, como dije anteriormente, tienden a publicar los comunicados prácticamente como les llega a la redacción como parte del proceso editorial. La diferencia es el tipo de públicos de estos medios. Como sea, la elaboración de boletines no está sujeta a discusión ni análisis interno por parte de las instituciones. Es una práctica de oficio, previsible, sin mayor trascendencia en su producción y en su recepción, pero *obligatoria* en el ámbito gubernamental.

#### 6.2.3.1. Las campañas de difusión gubernamental

Las campañas son un aspecto central en la práctica de la comunicación social gubernamental y son la esencia de la planificación administrativa en esa

materia. En el *Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el ejercicio fiscal 2011*, la Secretaría de Gobernación (2010) explica la forma en que se determina el programa anual de campañas de una entidad pública: una vez que se estructura el Plan Nacional de Desarrollo las dependencias del Poder Ejecutivo emiten sus programas sectoriales, los cuales retoman, a nivel específico, los objetivos nacionales, las estrategias generales y las líneas de acción que cada una de ellas realizan en los siguientes seis años de administración. "De ahí se derivan las necesidades de difusión de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, mismas que se especifican en los programas anuales de comunicación social y de promoción y publicidad de esta Dirección General (de Normatividad de Comunicación)". Esto es lo que ocurre en la práctica, siempre bajo supervisión y visto bueno de la Presidencia de la República.

De acuerdo con la Secretaría de Gobernación (2010), una "campaña se refiere a la planeación y difusión de un conjunto de mensajes derivados de la estrategia de comunicación dirigida a una población objetivo, a través de medios de comunicación, en un periodo específico". En este apartado del documento de Gobernación se mencionan los términos "campañas" y "mensajes" de manera indistinta, a las cuales clasifica de la siguiente manera, de acuerdo con sus objetivos:

Cuadro 14. Tipos de campañas de la comunicación gubernamental

<b>Tipo de campañas</b>	<b>Vertientes</b>	<b>Objetivo</b>
Campañas de rendición de cuentas		Dan a conocer acciones o logros del gobierno
Campañas de servicio social	De orientación sobre servicios del gobierno	Dirigidas a estimular acciones de los ciudadanos para acceder a algún beneficio o servicio público
	De prevención	Promueven o inhiben actitudes y conductas con el fin de evitar algún tipo de riesgo físico, económico, sanitario, jurídico o de cualquier otro tipo para la sociedad
Campañas de cultura ciudadana y valores		Orientadas al fomento, modificación o adopción de actitudes y valores cívicos de la ciudadanía
Campañas culturales		Fomentan, modifican y promueven la adopción de actitudes y valores artísticos y culturales de la ciudadanía

Fuente: Elaboración propia, con datos de Segob, 2010.

Esta clasificación muestra la diversidad de intenciones que abarcan las campañas de comunicación social y da fundamentos a la inclusión de estas acciones para fines de presupuesto y como parte de la estrategia anual de comunicación social. A su vez, la estrategia anual es descrita por la normatividad federal como un “instrumento de planeación que expresa los temas gubernamentales prioritarios a ser difundidos durante el ejercicio fiscal por la dependencia o entidad”. Esta estrategia, como ya se dijo, es elaborada y desarrollada por cada una de las entidades de la administración pública federal, que pasa por la autorización de las secretarías de Gobernación y de Hacienda.

Casi todas las instancias del gobierno federal realizan campañas, la mayoría enmarcada en la categoría de rendición de cuentas. En este rubro el gobierno federal gasta anualmente miles de millones de pesos. La eficacia de las campañas se mide de acuerdo con los parámetros que establece la propia Secretaría de Gobernación, pero dicha rúbrica sirve para fines estadísticos y de control presupuestal más que para verificar, de manera cualitativa, el efecto que las campañas gubernamentales tienen entre los públicos a los que se



dirigen. Para este último fin, la Secretaría de Gobernación cuenta con algunos instrumentos, alineados en el documento *Criterios metodológicos para la evaluación de campañas de comunicación* (Segob, 2010a), donde se establecen las especificaciones técnicas, objetivos y estructura para ejecutar un estudio de pertinencia y efectividad de campañas de comunicación social. Esta información, sin embargo, no está sistematizada ni está disponible al público.

La asociación civil Fundar, Centro de análisis e investigación (2011), concibe como *publicidad oficial* lo que para el gobierno federal es *comunicación social*, y la describe como un canal de comunicación entre el Estado y los ciudadanos, la cual debe ser clara, objetiva, fácil de entender, necesaria, útil y relevante para el público, y no debe promover –explícita ni implícitamente– los intereses de ningún partido ni del gobierno. La descripción que hace Fundar de este concepto se acerca a la idea gubernamental de la comunicación social. Fundar define el concepto de la siguiente manera:

La comunicación social o la publicidad del sector público es toda la publicidad colocada en los medios de comunicación y en la vía pública por todos los órdenes del gobierno en todos los niveles, y sus organismos dependientes. Comprende toda la publicidad de las empresas controladas por el Estado y de los organismos públicos autónomos. El gasto incluye los cargos por diseño, producción y colocación de las publicidades (Fundar, 2011).

Esta descripción, sin embargo, no alcanza a abarcar la parte de información y relaciones públicas con medios de comunicación privados: el boletín, las entrevistas y las ruedas de prensa, elementos vertebrales de la comunicación gubernamental. Se refiere en esencia al eje de la difusión, esto es, los mensajes y campañas que se describen en el apartado “La práctica de la comunicación social en el gobierno” de este trabajo.

Fundar hace una descripción precisa de lo que es y lo que no es publicidad oficial, con base en tres premisas:

- la publicidad oficial no es publicidad comercial sino información gubernamental (“el Estado no se dirige a un consumidor sino a un ciudadano”);
- la publicidad oficial no es propaganda gubernamental, sino información de interés público;
- la publicidad oficial requiere un uso justificado, transparente y controlado de los recursos públicos.

Esta descripción confirma que lo que Fundar define como comunicación social o publicidad del sector público, es lo mismo que las campañas del gobierno federal que, en los hechos, muestran claras características de la propaganda y de la publicidad comercial. Aunque existen herramientas normativas respecto al uso de la publicidad gubernamental, los gobiernos mantienen fuerte discrecionalidad en el uso de recursos financieros, humanos y materiales para tratar de fabricarse una imagen positiva ante la sociedad.

Lo anterior no escatima importancia al ejercicio de transparencia y rendición de cuentas a que está obligada toda instancia pública, teniendo como principales documentos rectores a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 6; a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, art. 17 bis; y a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 7 (ver Anexo 3. *Documentos que establecen las obligaciones de la Administración Pública Federal en materia de información*), pues ésta es una tarea inherente a la administración pública federal.

#### 6.2.3.2. El costo de la comunicación social

El gasto en el rubro de comunicación social por parte de la administración federal se destina en su mayoría a publicitar las acciones gubernamentales a través de los medios de información. Mediante esta línea de la comunicación

gubernamental, denominada por De Masi como “publicidad oficial”, en los últimos diez años el gobierno federal ha realizado un gasto importante que está documentado.

La administración de Vicente Fox (2000-2006) dio gran importancia al uso de la estructura de comunicación social por parte de la Presidencia de la República, con objetivos y soportes claramente publicitarios. Durante sus seis años de gestión el Gobierno Federal (el Poder Ejecutivo, en particular) gastó en total 16,326 millones de pesos en el rubro de comunicación social, de acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Gobernación al periódico *El Universal* (Ramos, 2008).

Este interés fue superado en acciones y recursos financieros por la siguiente administración federal (2007-2012), presidida por Felipe Calderón, lo cual puede confirmarse en la gráfica siguiente, elaborada por Fundar (2012), con base en datos de la Cuenta Pública:

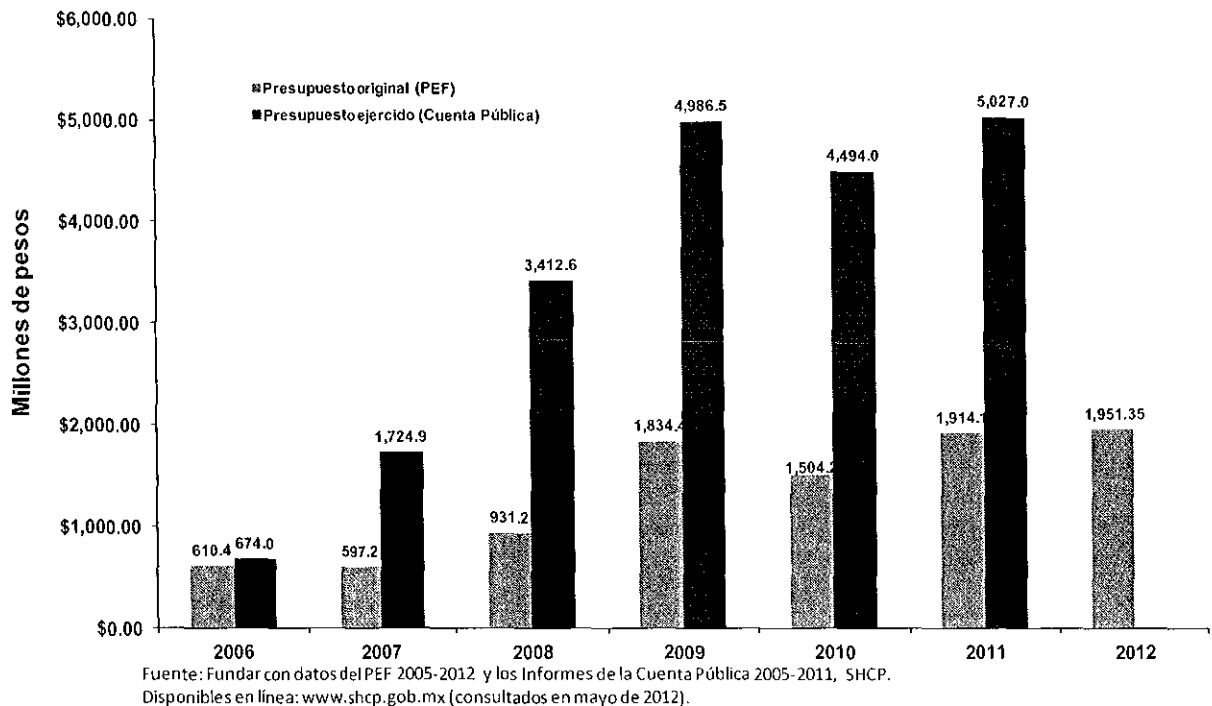


Figura 7. Recursos presupuestados y ejercidos en publicidad oficial del Poder Ejecutivo Federal 2006-2012. Tomada de Fundar (2012).

Superando a la gestión foxista en cuanto a presupuesto para comunicación social, la administración de Felipe Calderón había gastado en los primeros cinco años unos 19,645 millones de pesos (Fundar, 2012), quedando pendiente por contabilizar 2012. Sin embargo, una nota publicada por el periódico *Reforma*<sup>66</sup> informa que durante este año el gobierno federal ejerció un gasto en publicidad por 6,860 millones de pesos<sup>67</sup>, tomando como fuente el *Informe sobre los Programas y Campañas de Comunicación Social del Gobierno Federal Ejercicio 2012*. Si damos por válida este último dato, la cifra total sería de 26,505 millones de pesos durante todo el periodo sexenal, poco más de 10,000 millones de pesos más que lo gastado por el gobierno de Fox en el mismo rubro, mismo periodo.

Tabla 1. Gasto anual ejercido por el gobierno federal durante el periodo 2007-2012 en comunicación gubernamental

<b>Año</b>	<b>Gasto ejercido (millones de pesos)</b>
2007	1,724.9
2008	3,412.6
2009	4,986.5
2010	4,494.0
2011	5,027.0
2012	6,860.0
<b>Total</b>	<b>26,505.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Fundar, 2012 y *Reforma*, 2012.

El gasto en publicidad gubernamental realizado en el periodo 2007-2012 habría entonces rebasado en poco más de 61% el ejercido durante el periodo 2000-2006.

Para tener una idea de la magnitud de este gasto, ponemos como referencia el presupuesto ejercicio en 2011 por la Secretaría de Educación Pública a través del Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena,

<sup>66</sup> Salazar, C. (2012) "Gastó Gobierno 6 mmdp en publicidad", en periódico *Reforma*, 4 de diciembre de 2012.

<sup>67</sup> Esta cifra rebasa ligeramente el gasto total ejercido por la Conafor durante 2011, que fue de 6,710 millones de pesos.

que ascendió a 2,718 millones de pesos<sup>68</sup>. Haciendo estimaciones posibles, lo gastado durante un sexenio en comunicación gubernamental habría sufragado el gasto de dicho programa durante casi 10 años. O bien, si se toma como referencia lo gastado durante el ejercicio 2007 por la Secretaría de Desarrollo Social en el Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales: 5'884.5 millones de pesos, se puede concluir que lo gastado en publicidad por el gobierno federal durante todo el sexenio equivale al presupuesto de 4 y medio años para este programa de Sedesol<sup>69</sup>.

El periodista Fausto Fernández Ponte explica este gasto en el hecho de que la administración de Calderón “cree que difusión es comunicación” y “usa mercadólogos –vendedores– para comunicarse con la ciudadanía”; más aún, dice, al no conocer los alcances de la comunicación, el gobierno federal tiene como resultado de estas acciones la desinformación, que “es la consecuencia del bombardeo de mensajes descontextualizados” (Fernández P., 2008).

En una perspectiva amplia, Dupuy señala que si el nivel de información de los ciudadanos se pudiera medir a través del gasto en comunicación social y publicidad oficial de los gobiernos, seguramente los mexicanos serían de los más informados del mundo. En contraposición, agrega, “los hechos demuestran lo contrario o al menos hacen reflexionar en el tipo de contenidos y el impacto de la comunicación oficial”.

Por todo lo anterior es posible afirmar que, aunque la esencia del modelo actual de comunicación social no dista mucho de aquél que fuera instaurado por el General Lázaro Cárdenas, sí resulta cada vez más caro, más sofisticado y menos eficaz, aún para sus propios objetivos.

---

<sup>68</sup> El dato fue obtenido del documento “Cuenta de la hacienda pública federal de 2011. Análisis del ejercicio del presupuesto programático devengado. Secretaría de Educación Pública”, recuperado de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2011/index.html](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/index.html) el 26 de diciembre de 2012.

<sup>69</sup> El dato fue obtenido del documento “Cuenta de la hacienda pública federal de 2007. Análisis del ejercicio del presupuesto programático devengado. Secretaría de Desarrollo Social”, recuperado de [http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe\\_cuenta/2007/documentos/g20/g2000t05.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2007/documentos/g20/g2000t05.pdf) el 26 de diciembre de 2012.

Preguntarse si es útil y suficiente el esquema de comunicación social vigente para atender las crecientes demandas de información por parte de diversos grupos de la sociedad y para abordar una realidad más compleja que la planteada a principios del siglo pasado, después de la revisión hecha, tiene una respuesta negativa. Para un momento de grandes cambios como los que se registran en las sociedades contemporáneas, “cambios de una escala que se puede medir en términos de civilización” y que hacen cuestionar el modelo burocrático de gestión pública, Stuhlman (en De Masi, 2001) identifica tres nuevos problemas: el problema de la calidad de lo que produce el Estado, que requiere cada vez más políticas públicas diferenciadas; el problema de la toma de decisiones en un mundo en el que circula mucha información, y el problema de aumentar el poder de los ciudadanos frente al Estado.

Respecto al primero –que es el que se relaciona con lo que aquí se plantea en torno a la necesidad de transformar el concepto y la práctica de la comunicación gubernamental–, Stuhlman expresa que ya no es posible hacer una política pública de lo general, y el hecho de pensar las políticas públicas de Estado desde esa perspectiva siempre ha sido una manera equivocada de abordar los problemas, ya que parte de una ingenua creencia en la homogeneidad del Estado. Esta afirmación es esencial para fundamentar la pertinencia de un esquema de comunicación gubernamental diferente al actual, enriquecido, diferenciado, pertinente, adecuado a sus propios retos y a los retos que proponen tanto la realidad como el campo de trabajo.

En México, al igual que ocurre en numerosos países latinoamericanos, la comunicación social constituye en sí misma una institución que justifica el estado de las cosas, dando continuidad, a su vez, al paradigma dominante de desarrollo al que han estado adheridos todos los gobiernos modernos.

Frente a este modelo de comunicación gubernamental no existe otra comunicación que resista o que prospere, todavía. Más allá de esto, la clave de la continuidad del paradigma dominante no son, según Prieto, las cuestiones

comunicacionales en sí, sino “la vida cotidiana de buena parte de las organizaciones, las tramas, danzas y contradanzas del poder, la opacidad de las estructuras nacidas para sostenerse a sí mismas y no para trabajar a favor de diferentes grupos sociales”. Es un tema que no abordaremos aquí, aunque coincidimos con los planteamientos del autor en este sentido.

Concediendo que el esquema de comunicación social actual sea útil para el gobierno mexicano (en su propia idea) para lograr algunos objetivos de carácter administrativo, político y social, cabe cuestionar si sus propósitos y alcances son aún pertinentes en tiempos actuales. En un contexto de crisis social y ambiental, con una decreciente credibilidad del gobierno y frente a los limitados alcances del modelo de comunicación gubernamental como instrumento de relación con la sociedad, el esquema de comunicación social revela su poca utilidad para apoyar la necesaria transformación social para frenar las problemáticas existentes y unos profundos signos de agotamiento para cubrir las actuales demandas sociales, lo que hace necesario revisar su pertinencia y eficacia.

La posibilidad de cambiar este esquema de comunicación gubernamental se basa en dos hechos principales, un reto y una oportunidad: la urgencia y magnitud de los problemas nacionales (y globales) y la posibilidad de orientar los recursos y las estructuras institucionales de comunicación hacia una perspectiva profunda y de mayor efectividad para propiciar una transformación social que responda al tipo de retos actuales y de futuro.

### **6.3. La comunicación institucional en el sector ambiental del gobierno federal**

#### **6.3.1. Antecedentes**

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales es la instancia de la administración pública federal “encargada de impulsar la protección,

restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales de México, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable”<sup>70</sup>. Tiene su antecedente inmediato en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), creada en 1994 durante la administración de Ernesto Zedillo Ponce de León. Esta institución se convirtió en Semarnat a partir de la modificación hecha a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LAPF), publicada el 30 de noviembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

En la actualidad el sector ambiental federal está integrado por la Semarnat y sus órganos desconcentrados:

Tabla 2. Instancias que integran el sector ambiental del gobierno federal

<b>Institución</b>	<b>Año de creación</b>
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	1994
Comisión Nacional del Agua	1989
Instituto Nacional de Ecología	1992
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	1992
Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	1992
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	2000
Comisión Nacional Forestal	2001
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	2001

Fuente: Elaboración propia con base en información de páginas electrónicas de las instituciones mencionadas en el cuadro.

En su página de internet (ídem) la Secretaría anota que una de las acciones fundamentales que desarrolla el sector ambiental federal es “la promoción y fortalecimiento de las acciones de educación, capacitación, sensibilización e

<sup>70</sup> En la página electrónica de la Semarnat: <http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/Paginas/quienessomos.aspx>, recuperada en octubre de 2012.



información de la sociedad en materia ambiental y de recursos naturales, para fomentar la generación de valores, actitudes, comportamientos y visiones que permitan que todas las personas sean copartícipes en la mejora del medio ambiente del país y, por ende, de la calidad de vida de los mexicanos”.

Esta afirmación expresa el interés gubernamental de generar o modificar actitudes y comportamientos en las personas para lograr su participación en la conservación del ambiente. Será interesante saber si esta meta es posible y cómo se evalúa su cumplimiento desde el gobierno. Hasta ahora no logré identificar algún estudio o evaluación que pudiera proporcionar información en este sentido, por lo que hice una recopilación de los objetivos y las estructuras gubernamentales del sector ambiental especializadas en comunicación a fin de contrastarlos con sus resultados y, con base en ello, aproximarse a una posible respuesta en este sentido.

#### 6.3.2. Atribuciones, estructura y objetivos de comunicación del sector ambiental

En materia de comunicación social, la Semarnat y sus órganos están sujetos a las disposiciones regulatorias que establecen la Dirección General de Normatividad de Comunicación de la Secretaría de Gobernación y la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, al igual que en todas las entidades de la administración pública federal. Esto, además de las indicaciones que se dan de manera no escrita a los responsables de estas áreas para atender las instrucciones de los mandos directivos de la Secretaría y la Presidencia. Por ello, a modo de línea de base, es útil identificar las atribuciones formales que dan cuerpo a la estructura y manejo de la comunicación en este sector.

Una de las atribuciones de la Semarnat está relacionada con el rubro de la comunicación:

Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; estimular que las instituciones de educación superior y los centros de investigación realicen programas de formación de especialistas, proporcionen conocimientos ambientales e impulsen la investigación científica y tecnológica en la materia; promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural; y en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, fortalecer los contenidos ambientales de planes y programas de estudios y los materiales de enseñanza de los diversos niveles y modalidades de educación (artículo 32 bis fracc. XXII de la LAPF).

Para el desarrollo de estas atribuciones la Semarnat cuenta con dos instancias específicas, de acuerdo con el Reglamento interior de la Secretaría (Semarnat, 2003):

- La Coordinación General de Comunicación Social, que “funge como vocero oficial de la Secretaría; diseña y lleva a cabo actividades de difusión, comunicación, prensa y relaciones públicas de la institución y sus órganos desconcentrados”.
- El Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable, que “cumple con la responsabilidad de promover procesos de educación y capacitación para la preservación del equilibrio ecológico, la protección del ambiente y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”.

A su vez, la Coordinación General de Comunicación Social tiene, entre otras atribuciones las siguientes (art. 15 del Reglamento interior de Semarnat):

- I. Definir criterios para el diseño de la imagen institucional del Sector, que permitan llevar a cabo actividades de comunicación mediática y relaciones públicas de la Secretaría;

- II. Formular, realizar y supervisar el programa editorial aplicable al ámbito interno y externo de la Secretaría, así como editar y publicar la Gaceta Ecológica (...);
- III. Coordinar, con las dependencias de la Administración Pública Federal y con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría, así como con las entidades federativas y municipios, según corresponda, la divulgación de la información, publicación y publicidad de materiales de la dependencia, y concertar y promover éstos ante los sectores social y privado;
- IV. Adecuar las actividades de comunicación social de la Secretaría a los lineamientos adoptados por el Gobierno Federal en la materia;
- VI. Establecer los mecanismos para capturar, analizar y dar seguimiento a la cobertura informativa de los medios de comunicación, respecto de los temas que competen a la Secretaría;
- VIII. Organizar conferencias de prensa, expedir boletines y otros materiales informativos y, en general, propiciar una presencia constante y oportuna de las acciones y programas de la Secretaría, así como de sus servidores públicos, en los medios masivos de comunicación;
- IX. Realizar estudios de opinión en materia ambiental en la población abierta, así como en audiencias específicas, para orientar las acciones de la Coordinación;
- X. Actuar como vocero oficial de la Secretaría, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la Secretaría de Gobernación;
- XIV. Planear, elaborar, gestionar y desarrollar el Programa Anual de Comunicación Social de la Secretaría.

Por lo que respecta al Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (Cecadesu), entidad orientada al desarrollo de acciones relacionadas con la educación ambiental, tiene en materia de comunicación la siguiente atribución:

Formular y aplicar, en colaboración con la Coordinación General de Comunicación Social, los proyectos de comunicación educativa dirigidos a la formación de una concientización pública y a fomentar la participación

ciudadana para el desarrollo sustentable (art. 17, fracc. V del Reglamento interior de la Semarnat).

Dicha atribución se atiende a través de la Dirección de Cultura Ambiental y Comunicación Educativa, específicamente la Subdirección de Comunicación Educativa.

Para conocer en conjunto los objetivos institucionales en materia de comunicación y la estructura de las instancias del sector ambiental, en el cuadro 15 se expone la función o atribución institucional en materia de comunicación, la estructura y el objetivo del área de cada una de las instancias que integran el sector ambiental federal<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup> Dentro de esta revisión excluí a dos de las instancias del sector ambiental puesto que carecen de una estructura de comunicación social: el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Comisión para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio), entidades especializadas en investigación en temas ambientales. La primera no desarrolla tareas de este tipo, y la segunda creó en años recientes una Dirección de Comunicación Científica que da prioridad al desarrollo de tareas de divulgación del conocimiento sobre diversidad biológica para su conservación y uso sustentable, enfocándose a grupos sociales específicos, con metas, objetivos y herramientas diseñadas de manera estratégica. En ambos casos fue el propio perfil de estas instituciones el que las eximió de hacer *comunicación social*. La Conabio, sin embargo, hace uso de ciertas herramientas de comunicación social (específicamente comunicados) cuando esto es un requerimiento por parte de su entidad coordinadora, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

Cuadro 15. Atribuciones institucionales en materia de comunicación, estructura y objetivo del área de cada una de las instancias que integran el sector ambiental federal

Institución	Función o atribución institucional relacionada con la comunicación	Estructura de comunicación	Objetivo del área de comunicación
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Coordinar, concertar y ejecutar proyectos de formación, capacitación y actualización para mejorar la capacidad de gestión ambiental y el uso sustentable de recursos naturales; (...) promover que los organismos de promoción de la cultura y los medios de comunicación social contribuyan a la formación de actitudes y valores de protección ambiental y de conservación de nuestro patrimonio natural (...) (art. 32 bis, fracc. XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).	Coordinación General de Comunicación Social  Dirección de Análisis y Síntesis Dirección de Difusión Dirección de Información Dirección de Comunicación Interna y enlace sectorial	Funge como vocero oficial de la Secretaría; diseña y lleva a cabo actividades de difusión, comunicación, prensa y relaciones públicas de la institución y sus órganos desconcentrados (Reglamento interior de la Semarnat).
Comisión Nacional del Agua	Consolidar la participación de los usuarios y la sociedad organizada en el manejo del agua y promover la cultura de su buen uso. Impulsar programas de educación y comunicación para promover la cultura del agua. (www.conagua.gob.mx) <sup>72</sup>	Coordinación General de Atención Institucional, Comunicación y Cultura del Agua  Subgerencia de Difusión Subgerencia de Información	Proponer, establecer y dirigir las políticas de comunicación y cultura del agua, para promover la participación social y gubernamental en la sustentabilidad del recurso hídrico, así como dar atención a las demandas y problemas relacionados con la gobernabilidad del agua, planteados por ciudadanos, organizaciones, legisladores y gobiernos locales (Manual de organización general de la Comisión Nacional del Agua)
Instituto Nacional de Ecología	-	-	-
Procuraduría Federal de Protección al	Lograr la participación decidida, informada y responsable de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones, en la	Dirección de Atención Ciudadana y Comunicación Social	[Obj. 4] Dirigir y supervisar las políticas de información, difusión y relaciones públicas de la Profepa, de acuerdo a la normatividad vigente, con

<sup>72</sup> Consultado en: <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?id=40c96271-294a-4839-988d-383ad2dec4a3> CONÓCENOS|1|0|0|0|0 el 25 de octubre de 2011.

Ambiente	vigilancia e inducción del cumplimiento de la ley ambiental [obj. estratégico 3] ( <a href="http://www.profepa.gob.mx">www.profepa.gob.mx</a> ) <sup>73</sup>	Subdirección de Difusión y Transparencia Subdirección de Medios de Comunicación	el propósito de reafirmar la posición de la procuraduría ante la opinión pública (oficio Profepa/Unidad de Enlace núm. PFPA/5.3/12C.6/03347/11, del 20 de octubre de 2011).
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad	Promover la difusión a nivel nacional y regional de la riqueza biológica del país, de sus diversas formas de utilización y aprovechamiento para el ser humano, así como realizar la más amplia divulgación respecto a las medidas que se propongan para evitar el deterioro y la destrucción de estos recursos (art. 6, fracc. V del Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad).	Dirección de Comunicación Científica	Facilitar el acceso a la información sobre biodiversidad mexicana, su estado, uso y conservación con información actualizada, clara y confiable a un público amplio (oficio SEMARNAT/UCPAST/UE/1365/11, del 14 de septiembre de 2011)
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	Participar con las autoridades competentes en la promoción y definición de acciones y programas de conocimiento y cultura para la conservación; así como en materia de áreas naturales protegidas, de áreas de refugio para proteger especies acuáticas y especies consideradas como prioritarias (art. 141 fracc. VII del Reglamento interior de la Semarnat).	Dirección de Comunicación y Cultura para la Conservación  Subdirección de Información	Asegurar que la Conanp tenga una identidad sólida y una imagen reconocida ante la sociedad a nivel nacional e internacional a través del desarrollo de estrategias y productos de comunicación para fortalecer la cultura de la conservación de las áreas naturales protegidas de México (oficio F00/DCCC/166, del 5 de septiembre de 2011).

<sup>73</sup> Consultado en: [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1168/1/mx/vision\\_mision\\_y\\_objetivos\\_estrategicos.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1168/1/mx/vision_mision_y_objetivos_estrategicos.html) el 25 de octubre de 2011.

<p>Instituto Mexicano de Tecnología del Agua</p>	<p>Promover la educación y la cultura en torno al agua que fomente en la sociedad la conciencia de que el líquido es un bien escaso que requiere del cuidado de su cantidad y calidad, así como de su aprovechamiento sustentable y de la mitigación de sus efectos destructivos (Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua).</p>	<p>Coordinación de Comunicación, participación e información</p> <p>Subcoordinación de Difusión y Divulgación</p>	<p>La Coordinación tendrá el objeto de realizar investigación; desarrollar, adaptar y transferir tecnología; prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados en materia de: comunicación institucional y comunicación para el desarrollo sustentable (...). Asimismo proporcionará servicios documentales, así como editoriales y gráficos, y de comunicación para la publicación de literatura científica y tecnológica, y para la difusión y divulgación del conocimiento en materia de agua (Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua).</p>
<p>Comisión Nacional Forestal</p>	<p>Efectuar campañas de difusión sobre el desarrollo forestal sustentable (art. 4, fracc. XVII del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Forestal).</p>	<p>Unidad de Comunicación Social</p> <p>Dirección de Difusión y Producción</p> <p>Dirección de Información y Análisis</p> <p>Subgerencia de Comunicación Ambiental (eventual)</p>	<p>Tiene como finalidad desarrollar y coordinar los procesos de comunicación social interna y externa de la Comisión, para dar a conocer políticas, metas, programas y acciones forestales a la sociedad y a los sectores vinculados con el ámbito forestal, con el fin de contribuir en la formación de una nueva cultura de respeto y participación social en todo el país y alcanzar los objetivos de desarrollo forestal sustentable de la Comisión Nacional Forestal (Manual de organización específico de la Unidad de Comunicación Social).</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en diversos documentos y sitios electrónicos oficiales de las instituciones.

En este cuadro se encuentra que las instancias del sector ambiental federal –salvo el INE– cuentan con oficinas de comunicación, y que éstas, exceptuando a la Conabio –cuya área de comunicación se orienta a la comunicación científica–, tienen una estructura básica de comunicación social y, por lo mismo, una práctica que responde a los criterios ordinarios de la administración pública federal en general. Esto se confirmará más adelante a partir de la información recabada sobre este punto.

Se encuentra también que prácticamente todas las entidades del sector otorgan relevancia (manifestada en las atribuciones institucionales) al hecho de poder incidir en la cultura a través de diversas prácticas de educación, capacitación, comunicación (difusión), entre otras, a fin de lograr una valoración social de los temas ambientales de importancia institucional, tales como los esquemas de áreas protegidas, agua, bosques, biodiversidad, conservación, legislación ambiental. Estos manifiestos o atribuciones parten de la idea de un orden o realidad no deseable, específicamente en lo que se refiere a asuntos ambientales, y de un comportamiento social que se requiere modificar. Estos dos aspectos dan el sustento a las intervenciones que las instancias del sector ambiental se proponen o exponen como deseable realizar para modificar el estado de las cosas.

Frente a las atribuciones institucionales, los objetivos de las áreas de comunicación aterrizan en parte dichas aspiraciones, pero se centran más claramente en la promoción del trabajo de las instituciones mediante una logística preestablecida. En este contraste de deseos y prácticas reales se explica el que las áreas de comunicación social estén tan limitadas respecto a las necesidades de comunicación del sector ambiental. Lo que falta preguntar es por qué las entidades no se han planteado ampliar y profundizar su visión y su práctica de la comunicación para dar cumplimiento a las necesidades del sector, siendo ésta sustancial para el sentido y la existencia de las instituciones.



### 6.3.3. Documentos que orientan la comunicación en el sector ambiental

Con el fin de conocer los mandatos actuales que rigen la actuación de estas estructuras, se recurrió a dos documentos de planeación que deben observar las entidades del sector ambiental en el periodo 2007-2012, con un enfoque en la comunicación. La revisión de estos documentos tiene por objeto conocer las prioridades otorgadas a la comunicación como herramienta para fortalecer los temas ambientales, específicamente los relacionados con los recursos forestales, así como encontrar conexiones con la comunicación social, ya sea relativas a aspectos de participación social, cultura ambiental, comunicación educativa, comunicación, información o difusión aplicadas a estos rubros, o bien a la necesidad de expandir el conocimiento de la sociedad en materia ambiental.

Cuadro 16. La comunicación en documentos de planificación rectores para el sector ambiental federal

Documento	Considerandos	Objetivo	Estrategias	Observaciones
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	La sustentabilidad del ambiente no es un asunto que el gobierno pueda asegurar y controlar por sí mismo, por lo que la sociedad en su conjunto debe participar en esta tarea, de manera informada y responsable. Para ello es necesario expandir los mecanismos de conocimiento con que cuenta la sociedad. [...] Muchas políticas relacionadas con el medio ambiente se han visto obstaculizadas por factores diversos; por ejemplo, es	Objetivo 14 del Eje de Sustentabilidad Ambiental, <i>Desarrollar en la sociedad mexicana una sólida cultura ambiental orientada a valorar y actuar con un amplio sentido de respeto a los recursos naturales.</i>  Fundamento: "En relación a la educación ambiental y la capacitación para la sustentabilidad, se requiere	Estrategia 14.2. <i>Diseñar e instrumentar mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza ecológica de nuestro país a todos los grupos sociales.</i>  <i>Se requiere fomentar una mayor participación ciudadana en la atención de la problemática ambiental mediante proyectos que ayuden a generar conciencia social e instrumentar mecanismos de</i>	Aunque se refiere al acto de "instrumentar mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza natural del país", el Plan no hace referencia a la comunicación. Las líneas de acción que se proponen para alcanzar este objetivo se ciñen al sistema educativo y al ámbito de la capacitación a servidores públicos.

	<p>común que los ciudadanos no estén familiarizados con los problemas ambientales y no tengan claro cómo participar en su localidad para contribuir a la protección del medio ambiente. Quedan pendientes esfuerzos importantes en materia de educación y capacitación para la sustentabilidad. / Este reto implica necesariamente la creación de una cultura ambiental a través de la educación, la capacitación y la creación de valores ambientales. Aunado a un proceso de desarrollo tecnológico sustentable, la sociedad mexicana debe participar comprometidamente en la salvaguarda de los ecosistemas y en el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales (p. 262).</p>	<p>mejorar los mecanismos actuales para que los ciudadanos de todas las regiones y edades valoren el medio ambiente, comprendan el funcionamiento y la complejidad de los ecosistemas y adquieran la capacidad de hacer un uso sustentable de ellos” (p. 264).</p>	<p><i>política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza natural del país. Para ello, se apoyará la capacitación a maestros y los acuerdos con universidades e instituciones de educación superior que permitan acelerar este proceso. Se asumirá la obligación que debe adquirir el Gobierno Federal para capacitar a todos los servidores públicos, tanto mandos medios como superiores en el uso eficiente de los recursos naturales.</i></p>	
<p>Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012</p>		<p>Objetivo sectorial 8 <i>Generar la información científico-técnica que permita el avance del conocimiento</i></p>	<p>Estrategia 6. <i>Desarrollar procesos de comunicación educativa en temas prioritarios dirigidos a la sociedad mexicana, con</i></p>	<p>Pese a que el Plan contempla el desarrollo de procesos de comunicación educativa “con contenidos en educación ambiental”</p>

		<p>sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano, y consolidar políticas públicas en materia de educación ambiental para la sustentabilidad, tanto en el plano nacional como local, para facilitar una participación pública responsable y enterada</p>	<p>contenidos en educación ambiental para la sustentabilidad pertinentes para los contextos locales, regionales y nacionales, por medio de las tecnologías de la información y apoyándose en los medios masivos de comunicación.</p> <p>Líneas de acción</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesionalizar el campo de la comunicación educativa ambiental a partir de la creación de eventos y programas académicos.</li> <li>• Desarrollar contenidos ambientales en temas prioritarios para aplicarse en materiales educativos y de divulgación.</li> </ul>	<p>pertinentes a los contextos, la estrategia se basa en el paradigma de comunicación masiva y define como líneas de acción acciones que por sí solas no alcanzan a cumplir con lo que se plantea en ella; están desvinculados de una perspectiva integral, por lo su sentido es limitado.</p>
--	--	---	---	--

Fuente: Elaboración propia, con base en los documentos revisados.

La comunicación social no aparece en estos documentos como un instrumento específico para la gestión de la política ambiental federal. En cambio, se observa una necesidad expresa de abrir distintos espacios (denominados cultura forestal, comunicación educativa, difusión) para dirigirse a las personas de manera diferente a lo que propone en forma tradicional la comunicación social.

#### 6.3.4. Alcances cuantitativos de la comunicación social en el sector ambiental de México

En contraposición a la ausencia de la comunicación *social* en los documentos de planificación del sector ambiental traducida en metas específicas, los informes de la gestión gubernamental refieren resultados en diversos rubros de esta materia. Debido a ello, aún sin haber relación concreta entre los documentos de planificación y los resultados (quizá por la falta de metas que permitan establecer referencias), es posible observar que diversas acciones en materia de comunicación rebasan los límites de la comunicación social y que el desarrollo de aquellas atiende una necesidad –quizá no del todo comprendida por las propias instituciones– de ampliar y profundizar el espectro de la comunicación, frente a las limitaciones de la comunicación social y a las grandes necesidades del sector en esta materia. Puede observarse también que todo lo relacionado con comunicación, en los informes, aparece como parte de las acciones de comunicación social, lo cual refleja la visión que prevalece en el ámbito gubernamental respecto a este campo de trabajo. Todo lo anterior se analiza en este apartado, a partir de la revisión de documentos oficiales.

El *Quinto Informe de labores de la Semarnat* (2011) incluye el punto 6.2.10 *Comunicación social*, en cuya introducción indica que "fomentar la protección y conservación de los recursos naturales requiere una estrategia articulada que mantenga a los ciudadanos informados acerca de las actividades de la Secretaría y de las acciones que se pueden llevar a cabo para contribuir con el cuidado del medio ambiente". En ese párrafo se halla un objetivo específico, que es *difundir acciones para el cuidado del ambiente*, y que no se encuentra expresado como tal en los documentos de planeación.

Es probable que algunos de los avances mencionados sean resultado de la madurez o de la curva de aprendizaje alcanzada por la actual administración federal, que ya le permite distinguir la esencia de la situación en el campo de

trabajo, e intuir que la comunicación social no es suficiente para los retos que en él se plantean. Esto puede palpase también en la diversidad de acciones que se desarrollan más allá de la elaboración de boletines y de campañas de difusión.

De los logros 2010-2011 (septiembre de 2010 a agosto de 2011) consignados en dicho informe se retoman aquí cuatro de ocho temas de Comunicación social: Comunicación electrónica, Publicación de microsítios, Difusión e Información (los otros cuatro son Transparencia y acceso a la información, Análisis y síntesis, Identidad gráfica y publicaciones, Comunicación interna y Enlace sectorial, los cuales no son relevantes para esta revisión). En todos ellos incorpora acciones de otras instancias del sector ambiental, mas no así las de *Información*, que se refieren exclusivamente a lo generado por la propia Secretaría.

En el primer aspecto –*Comunicación electrónica*– se indica que la Secretaría intensificó durante el año previo el uso de redes sociales, por lo que a través de Facebook logró reunir a 8 mil seguidores y 15,824 en twitter. En el rubro de *Publicación de microsítio* se ubica la sala de prensa de la Secretaría, denominada *Biosfera* (que se revisa más adelante); un portal de cambio climático y otro sobre el parque Bicentenario. En el portal de *Cambio climático* se incluye la publicación (de septiembre de 2010 a agosto de 2011) de 118 comunicados, 848 notas de prensa y 17 videos.

En *Difusión* se informa el desarrollo de 15 campañas de todas las entidades del sector en ese mismo lapso. En este punto, al cuestionar a la Semarnat sobre los procesos para evaluar el impacto de sus campañas de difusión, ésta señala “que no se cuenta con una evaluación cualitativa del impacto de sus campañas de difusión o de las campañas de difusión” de dicha secretaría<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> Según el oficio SEMARNAT/UCPAST/UE/1561/11 del 1 de noviembre de 2011, firmado por Matco Alfredo Castillo Ceja, Titular de la unidad de enlace de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat, en el que da respuesta a la solicitud de información 0001600267411.

En el rubro de *Información* el Quinto Informe menciona la elaboración y distribución de 445 boletines informativos, la cobertura de 74 eventos con prensa, y la atención a 355 solicitudes de entrevista, y en el micrositio *Biosfera* se incluye como resultado la elaboración de poco más de 100 infografías.

En una visita al mismo (la “sala de prensa on-line de la Secretaría” (<http://saladeprensa.semarnat.gob.mx/>)<sup>75</sup> se encontró que en el segmento de comunicados de prensa se podían consultar hasta 680 comunicados que habían sido publicados entre el 2 de diciembre de 2009 (núm. 158/09) y el 17 de octubre de 2011 (núm. 450/11). En esta numeraria se aprecia que el número de boletines elaborados en estos años:

Tabla 3. Número de boletines elaborados por la Semarnat 2009-2012

<b>Año</b>	<b>Boletines</b>
2009	169
2010	213
2011	540 <sup>76</sup>
2012*	191 <sup>77</sup>

\* Al 26 de diciembre de 2012.

Fuente: Elaboración propia, con base en información de sitios electrónicos de Semarnat.

La mayoría de la información se refiere a la actuación de la Secretaría o de su titular, y en menos escala a la situación o posición de México sobre algún tema, o bien retoma algún comunicado de una instancia del sector<sup>78</sup>.

En el micrositio *Biosfera* o sala de prensa se ofrecen diversos recursos para medios de comunicación: audios, videos, fotografías, la página electrónica *Correo ambiental*, y notas publicadas por medios estatales, nacionales e

<sup>75</sup> Visita realizada el lunes 17 de octubre de 2011.

<sup>76</sup> Consultado el 26 de diciembre en <http://dsiaplicaciones.semarnat.gob.mx/sdp2009/index.php?limitstart=220>.

<sup>77</sup> La visita al sitio <http://saladeprensa.semarnat.gob.mx> se hizo el 26 de diciembre de 2012.

<sup>78</sup> Esta producción solamente es comparable con la que hace la Comisión Nacional del Agua, cuya oficina de comunicación social elaboró y distribuyó 289 comunicados de prensa en 2008; 240 en 2009; 357 en 2010 y, en lo que va de 2011, hasta el 17 de octubre, 351, de acuerdo con la búsqueda hecha a través del sitio <http://www.conagua.gob.mx/SalaPrensaConsulta.aspx?Id=Buscador+Hist%u00f3rico+de+Sala+de+Prensa%7c>. Ninguna otra entidad produjo tantos comunicados de prensa en dicho periodo.

internacionales, así como un segmento de agenda ambiental para seguimiento y cobertura.

El informe no reporta gastos, pero esta información se solicitó por separado a la Semarnat y a algunas instancias del sector para dar una idea de los montos invertidos en comunicación social, refiriendo el periodo 2007-2010.

De los informes sobre la ejecución de los programas y las campañas de comunicación social del gobierno federal, ejercicios fiscales 2007, 2008, 2009 y 2010, se obtuvieron las erogaciones en materia de comunicación social y publicidad del sector ambiental (en miles de pesos)<sup>79</sup>.

Tabla 4. Gasto anual en materia de comunicación ejercido por dependencia del sector ambiental federal (miles de pesos)

<b>Dependencia</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Semarnat	1,532.72	1,690.49	1,582.24	348.00
CNA	46,562.43	43,483.32	56,805.28	21,807.46
Conanp	4,724.46	1,749.87	-	-
Conafor	6,128.32	7,549.86	3,974.42	7,337.72
Profepa	4,481.12	4,360.95	3,746.23	4,235.05
INE	-	-	-	434.86
<b>Total</b>	<b>63,429.05</b>	<b>58,834.50</b>	<b>66,108.16</b>	<b>34,163.09</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de informes de ejecución ejercido 2007, 2008, 2009 y 2010, de la Secretaría de Gobernación (sitio electrónico señalado al pie de página).

Aquí faltan, sin embargo, reportes de Conanp, INE, Conabio, y además no se presenta el total del gasto en materia de comunicación social. En adelante, las cifras no cuadrarán. Al respecto, la *Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal, a través del c. Secretario de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que aclare las diferencias que se presentan en los documentos que dan cuenta de los gastos del gobierno en el*

<sup>79</sup> Consultado en [http://www.normatividaddecomunicacion.gob.mx/es/NormatividadDeComunicacion/Informes\\_PEF](http://www.normatividaddecomunicacion.gob.mx/es/NormatividadDeComunicacion/Informes_PEF) en noviembre de 2011.

*rubro de publicidad*, suscrita por el Senador Renán Cleominio Zoreda Novelo el 28 de julio de 2010, incluye un cuadro del *Gasto por Dependencia en Comunicación Social y Publicidad*, con base en datos recabados por la asociación civil Fundar, procedentes de la Cuenta de la Hacienda Pública 2007, 2008 y 2009 y del Proyecto de Egresos de la Federación 2010 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De dicho cuadro se extrae la información siguiente, que representa el monto total ejercido en comunicación social durante el periodo 2007-2009 por parte de la Semarnat y los órganos de este sector<sup>80</sup>:

Tabla 5. Gasto total del sector ambiental en comunicación 2007-2010 (pesos)

	2007	2008	2009	2010
<b>Dependencia</b>	<b>Ejercido (pesos)</b>			<b>Original</b>
Semarnat	1'786,115	57'041,460	90'534,832	101'253,001

Tomado de Zoreda, 2010.

El asunto de la compatibilidad de las cifras no se resolverá aquí. Simplemente se muestran como ejemplo del gasto que el sector ambiental realiza en materia de comunicación. Para alcanzar mayor precisión, sin embargo, se solicitó a cada instancia del sector su respectivo gasto en comunicación social, y estas respuestas se anotan a continuación.

En todas las cifras se verá que la Comisión Nacional del Agua gasta el mayor presupuesto del sector. Esta entidad reporta los siguientes montos ejercidos en materia de comunicación social<sup>81</sup>, aunque las cifras de 2007 y 2008 parecen no ser consistentes con lo reportado en los cuadros anteriores, como se explicó anteriormente, ya que los presupuestos de la Comisión rebasarían con mucho el gasto sectorial reportado por Semarnat.

<sup>80</sup> Consultado en

[http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/07/asun\\_2671626\\_20100728\\_1280339441.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/07/asun_2671626_20100728_1280339441.pdf) en noviembre de 2011.

<sup>81</sup> A través del Memorando núm. B00.00.04.05-225, con fecha 14 de noviembre de 2011, firmado por Misael Martínez Soto, de la Coordinación General de Atención Institucional, Comunicación y Cultura del Agua, en respuesta a la solicitud de información número 1610100173511.



Tabla 6. Gasto en comunicación ejercido por la CNA 2007-2010 (pesos)

	2007	2008	2009	2010
CNA	77'249,306.88	87'695,527.96	81'589,934.54	81'312,617.51

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por la Comisión Nacional del Agua.

En el oficio se indica que el presupuesto se ejerce en la ejecución de la Estrategia y el Programa Anual de Comunicación Social de la Comisión Nacional del Agua.

Por su parte, la Conabio utiliza su presupuesto en acciones de Comunicación científica<sup>82</sup>:

Tabla 7. Gasto en comunicación ejercido por la Conabio 2008-2010 (pesos)

Actividades	2008	2009	2010
Producción editorial	670,282	1'535,626	1'947,729
Banco de imágenes			3'448,320
Centro de documentación	340,828	1'053,804	325,000
Distribución y divulgación			213,358
Eventos de difusión			569,294
Medios			185,805
Página web			721,785
Total anual	1'011,110	2'589,430	7'411,291

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por la Conabio.

En el caso de la CNA, el IMTA y la Conanp, donde los objetivos del área de comunicación rebasan las posibilidades y los alcances de la comunicación social tradicional que realizan, de manera simultánea desarrollan acciones de comunicación educativa.

La Profepa hace un ejercicio tradicional de comunicación social y no cuenta con vertientes de comunicación educativa. De hecho sus acciones en la

<sup>82</sup> SEMARNAT. Unidad de Enlace de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. Oficio SEMARNAT/UCPAST/UE/1365/11. 14 de septiembre de 2011, Ciudad de México, D. F. Firmado por Mateo Alfredo Castillo Ceja, titular de la Unidad de Enlace de Semarnat.

materia son muy limitadas: en los últimos tres años reporta la elaboración y difusión de tres campañas publicitarias desarrolladas en el mismo periodo<sup>83</sup>.

Tabla 8. Gasto en comunicación ejercido por la Profepa 2008-2010 (pesos)

Año	Gasto ejercido
2008	4'365,000
2009	3'900,000
2010	4'296,000

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por la Profepa.

A fin de conocer alguna de las campañas realizadas por Profepa y de las cuales informó en su respuesta a la solicitud de información hecha en octubre de 2011, consulté el *Informe anual Profepa 2011*, publicado en 2012 por Semarnat y Profepa<sup>84</sup>. En este documento se menciona específicamente la campaña “Protección de la flora y fauna Mexicana” versión “Combate al tráfico ilegal de vida silvestre”, que se desarrolló del 15 de agosto al 15 de septiembre de 2011, “con el objetivo de fomentar entre la población el cumplimiento de la normatividad ambiental y proteger las especies en peligro de extinción”, en el marco del Programa de Comunicación Social 2011. El documento describe los productos elaborados como parte de la campaña –5,000 playeras, 5,000 lápices, 235 memorias USB, 4,800 gorras, 11,700 plumas ecológicas, 5,000 libretas ecológicas, 1,750 carpetas ecológicas, 2,020 impermeables, 2, 500 lámparas, 2,000 paraguas y 2,330 blocks de etiquetas adhesivas–, aunque no ofrece monto total de ésta; únicamente señala que “los gastos por la contratación de las páginas web ascendió a un millón 160 mil 290 pesos”. A pesar de no haber contrataciones para spots en radio o televisión –lo cual explicaría altos costos– a esta campaña en total se habrían canalizado, según el oficio PFPA/5.3/12C.6/03347/11, casi 4.3 millones de pesos.

<sup>83</sup> Profepa/Unidad de Enlace. Of. Núm. PFPA/5.3/12C.6/03347/11, del 20 de octubre de 2011, dignado por Efraín Díaz Vega.

<sup>84</sup> El documento se encuentra disponible en [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/4742/1/informe\\_profepa\\_2011.pdf](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/4742/1/informe_profepa_2011.pdf)

De igual modo revisé el *Informe anual Profepa 2010*<sup>85</sup> para conocer la campaña “Protección de los recursos naturales” versión “combate a la tala ilegal” en dos etapas, realizada en 2009, como se indicó en la respuesta otorgada a través de Infomex, pero en el informe anual se da referencia de “la campaña ‘Conservación de los Recursos Naturales’, que se efectuó del 2 de agosto al 31 de diciembre de ese año, en las versiones ‘Combate al tráfico ilegal de flora y fauna silvestres’ y ‘Combate a la tala ilegal’”, con la finalidad de “concientizar a la población sobre la importancia de la denuncia ciudadana, para elevar el cumplimiento de la legislación ambiental”. Se describe que para esta campaña se diseñaron y elaboraron dos slogans para revistas, periódicos, publicidad móvil, bardas, espectaculares, banners para páginas web, playeras, plumas-llavero, bolsas y pulseras. Se produjeron más de 13,000 bolsas ecológicas, de las cuales aproximadamente 10,000 se repartieron en zonas de atención prioritaria en 31 estados del país; “se adquirieron 10 mil plumas-llavero con el distintivo de la página electrónica de la Profepa y el logotipo institucional, siendo distribuidas entre todas las delegaciones, para que, a su vez, las entregaran a los asistentes y participantes en los talleres, exposiciones y eventos que realizaron o lleguen a realizar”. Esta narrativa describe los limitados canales de distribución que tiene la institución y las dificultades para llegar a sus grupos objetivo, mas no indica cómo se realizan las acciones de comunicación con la población, por lo que cabe imaginar que la campaña consiste esencialmente en regalar productos promocionales y colocar carteles en oficinas públicas. El costo de esta campaña, según el oficio de Profepa mencionado, fue de 3.9 millones de pesos.

Por lo que se refiere a la Conanp, su Dirección de Comunicación y Cultura para la Conservación destaca dentro de sus actividades 2008-2010, las siguientes:<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Disponible en [http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/4203/1/mx/informe\\_anual\\_profepa\\_2010.html](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/4203/1/mx/informe_anual_profepa_2010.html).

<sup>86</sup> Conanp. Dirección de Comunicación y Cultura para la Conservación. Oficio núm. F00/DCCC/166, 5 de septiembre de 2011. México, D. F. (Marco Antonio Palet Sánchez, director encargado de las actividades de Comunicación y Cultura para la Conservación).

- [La Dirección de Comunicación y Cultura para la Conservación] *Informó y difundió las actividades de la Conanp a medios de comunicación (televisión, radio, internet, periódicos, revistas) mediante la generación de documentos (artículos, boletines de prensa, etcétera), generación de entrevistas con funcionarios de la propia Comisión, ya sea de oficinas centrales o de las áreas naturales protegidas.*
- *Difusión y publicaciones a través de proyectos y productos de comunicación estratégica (carteles, trípticos, dípticos, folletos, videos) que permitan a la sociedad tener información sobre las áreas de conservación para la economía, el turismo y la cultura.*
- *Campañas en medios masivos de comunicación que promuevan nuevos métodos y formas de comunicarnos permanentemente con grupos sociales.*

El sexto punto del reporte de resultados de la Conanp se inscribe en el ámbito de la educación para la conservación, y también se menciona como uno de los ejes de trabajo desarrollados en el periodo 2008-2010. Esto es lo más cercano a una línea de comunicación educativa ambiental, por lo cual es importante mencionarla:

- *Con la finalidad de que la institución pueda sumar aliados a las tareas de protección y manejo que le son inherentes, la DCCC desarrolló diversas estrategias de educación para la conservación dentro de las áreas protegidas federales que faciliten que sus pobladores reconozcan el valor de la biodiversidad, provocando su participación directa e indirecta en las tareas de conservación.*

Para éstas y otras actividades relacionadas con la promoción de la imagen institucional y la comunicación, Conanp hizo el gasto siguiente:

Tabla 9. Gasto en comunicación ejercido por la Conanp 2008-2010 (pesos)

Año	Gasto ejercido
2008	7'871,993.60
2009	2'982,177.28
2010	1'838,519.82

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por Conanp.

En el cuadro anterior se observa una reducción presupuestal de la Conanp en materia de comunicación social en los últimos tres años, en tanto que el gasto la Conabio en este rubro presenta un comportamiento creciente.

Durante el mismo periodo la Conafor gastó en actividades de información y de difusión el siguiente presupuesto<sup>87</sup>:

Tabla 10. Gasto en comunicación ejercido por la Conafor 2008-2011 (pesos)

Actividades	2008	2009	2010	2011
Información	529,081.26	485,290.14	1'098,813.43	
Difusión	7'435,050.66	3'836,700.60	7'325,536.64	6'925,907.37
Total	7'964,131.92	4,321,990.74	8'424,350.07	

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por Conafor y obtenida de UCS (2012b).

Dentro de las actividades de información se incluyen elaboración de boletines, ruedas de prensa, entrevistas y giras con medios. La difusión incluye campañas, imagen institucional, producción de materiales impresos y audiográficos, banco de imágenes, entre otras acciones y productos.

En el objetivo del área de comunicación social de la Conafor contiene dentro de su objetivo de trabajo un objetivo ulterior de gran magnitud: contribuir en la formación de una nueva cultura de respeto y participación social en todo el país y alcanzar los objetivos de desarrollo forestal sustentable. Este gran objetivo se asemeja en relevancia al planteado por la Semarnat para todo el sector,

<sup>87</sup> Oficio de respuesta a la solicitud de información núm. 1616100012111, con fecha del 14 de julio de 2011. El dato de Difusión de 2011 se obtuvo de la *Memoria documental de la Estrategia de Comunicación Social* (UCS, 2012b).

respecto a que las acciones de comunicación influyan para generar un comportamiento social nuevo respecto a los temas ambientales.

En este punto resalta el hecho de que la Conafor, la más nueva de todas las instituciones del sector ambiental, es también una de las más limitadas en criterios de comunicación social, pues se enfoca principalmente en la promoción institucional: dar a conocer políticas, metas, programas y acciones forestales a la sociedad y a los sectores vinculados con el ámbito forestal. El caso se analiza más adelante.

#### 6.3.5. Alcances cualitativos de la comunicación social en el sector ambiental

Tratando de identificar la forma en que el concepto de comunicación social *tradicional* fue incorporado en la práctica de las instancias del sector ambiental gubernamental –un sector de reciente presencia en el gobierno mexicano, a partir de la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en 1994–, es posible concluir que esto obedezca a un proceso de herencia *natural*, en el cual la adopción del modelo de comunicación social se haya dado por inercia, dado que las instancias del sector ambiental forman parte de la administración pública federal, sin dar cuenta de sus características, el campo de trabajo ni de los objetivos para los cuales fueron creadas.

Otra posibilidad es que, ante la falta de referentes distintos o propuestas propias, las instituciones ambientales hayan elegido el camino trazado por la forma habitual de manejar la comunicación social por parte de la administración federal. Una razón más que permite entender la inercia existente para generar una práctica de comunicación tan disminuida en las instituciones gubernamentales es la herencia de los quehaceres fragmentados e hiperespecializados en sus propios referentes, de manera que los propios comunicadores no alcancen a visualizar o comprender el trabajo que se realiza al interior de sus propias instituciones.

De cualquier modo, hasta el momento no se conoce que haya habido una revisión crítica acerca de la práctica de la comunicación al interior de estas instancias, pese a que se encuentran obligadas a realizar acciones tendentes a reorientar la relación entre la sociedad y naturaleza, tal como lo establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 15, fracc. X<sup>88</sup>:

El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza.

Cualquiera que sea el origen de esta adopción, es posible afirmar que, al igual que en otros rubros de la administración pública, en el sector ambiental federal el manejo de la comunicación social es más operativo que estratégico, pues la menor parte de sus acciones está orientada a promover la comprensión y la participación social en la solución o mitigación de las problemáticas socioambientales actuales. Por el contrario, sus intervenciones en la oferta de información son reactivas, coyunturales y poco reflexionadas, con contenidos simples, dirigidos a los medios de información, para de ahí dirigirse en segunda instancia a otros grupos de quizá mayor interés, como sus contrapartes en el Poder Ejecutivo, organismos civiles, organizaciones productivas u organismos internacionales, con el fin de mantener una participación visible en el entorno de la administración federal, proporcionando resultados y avances del trabajo para el que fueron creadas las instituciones.

La comunicación social del sector gubernamental también se dirige a las audiencias y lectores de los medios en busca de legitimación social para sus políticas y programas, utilizando para ello las herramientas y prácticas que conforman a la comunicación gubernamental tradicional, las cuales no están

---

<sup>88</sup> En el artículo 157 la misma ley señala que el Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

creadas para promover la comprensión de la problemática ambiental ni, por ende, la participación social consciente en la solución de ésta.

Desde una perspectiva de conjunto, es posible observar la manera en que el concepto de comunicación social se incorpora a las instituciones ambientales como un modelo rígido, una cosa hecha de la administración pública. Los responsables de su operación acceden a ella partiendo del supuesto de que aquella es manejable como una comunicación social *estándar* y, hasta que se sitúan en el campo de trabajo y conocen las problemáticas y necesidades institucionales en relación con éstas, se ven obligados a ampliar el espectro de herramientas de la comunicación para atenderlas. En este sentido, Esteinou (1998) considera que:

... paradójicamente, ante esta urgente realidad, observamos que el Estado mexicano, teniendo infraestructura comunicativa y cultural de sobra para lograr un avance notable en el cambio de nuestra mentalidad colectiva frente a los problemas ecológicos, una vez más el cerebro de nuestra sociedad se mantiene aletargado y su crecimiento evoluciona a un ritmo más lento que el que exigen las necesidades de desenvolvimiento de la población nacional (p. 253).

De ocho instancias que integran el sector, siete cuentan con un área y presupuesto destinados a estas tareas, bajo nombres diferentes. A diferencia de la Conabio, y distinguiendo el caso del IMTA y la Conanp –que desarrollan interesantes líneas de comunicación educativa aparte de la comunicación social–, las cuatro instancias menos especializadas del sector –o más públicas por el tipo de trabajo que desarrollan: Semarnat, CNA, Profepa y Conafor– realizan tareas tradicionales de comunicación social como núcleo de trabajo, para de ahí partir hacia nuevos horizontes, cuando alcanzan a distinguir la necesidad de ampliarlos.

Las instancias del sector ambiental que consideran a la comunicación social como una actividad básica, le otorgan a ésta un nivel que corresponde al de un



trabajo de carácter burocrático. En ellas la comunicación social es concebida como una actividad *de servicio*, una tarea administrativa y lineal que, sin embargo, llega a generar grandes apetitos en los equipos directivos de las administraciones federales en cada nuevo periodo, y que son quienes emprenden, en un nuevo proceso cada vez, la configuración de la comunicación del sector ambiental, bajo una primera mirada, corta y descontextualizada. Sin embargo, una vez que se conoce el campo de trabajo y las implicaciones sociales y políticas del quehacer en materia ambiental, las instancias del sector buscan desarrollar otro tipo de acciones de comunicación que atienda sus crecientes y diversas necesidades en la materia. Tal fenómeno pudo observarse en la administración 2007-2012.

Las discrepancias existentes entre los planteamientos institucionales que aspiran a cambiar el comportamiento social respecto al ambiente a través de la comunicación, y el desarrollo típico de la comunicación social, se refleja de manera puntual en varios aspectos<sup>89</sup>:

- *Los objetivos de la comunicación.* Los objetivos de la comunicación social no cubren las necesidades institucionales en materia de comunicación, tanto las que se plantean en la realidad como en los objetivos de las instituciones, debido a que la mayoría de las instancias del sector delegan el desarrollo de estos objetivos a las áreas de comunicación social, que tienen sus objetivos más limitados e inmediatos, y que tienen alcances relativos a las acciones y objetivos descritos en este capítulo.
- *La operación de la comunicación.* En gran parte del sector ambiental el concepto de comunicación social opera de manera similar a la que prevalece en toda la administración pública federal con el fin de atender

---

<sup>89</sup> Utilizo el término "comunicación" como el conjunto de vertientes en los que interviene la comunicación desde una visión *tradicional* para las instituciones, tales como difusión, información, divulgación, participación social, sensibilización; no en su esencia como conformadora de procesos culturales tendientes a la formación de la subjetividad individual y colectiva (Portal, 2008), puesto que las propias entidades gubernamentales carecen de esta visión de la comunicación.

las demandas de promoción y *publicidad* que ésta les exige. Dicha práctica está normada por la Secretaría de Gobernación y por la Presidencia de la República; tiene un diseño y una esencia predecibles, ortodoxos, poco útiles para los objetivos ulteriores del sector en este rubro puesto que, en principio, lo que mayoritariamente hacen estas áreas son tareas de información y no de comunicación, lo que limita sus resultados a eso. Es decir, las tareas de comunicación gubernamental no involucran un proceso de comunicación.

- *La estructura.* Las estructuras institucionales de comunicación social en el sector ambiental carecen de la visión, del conocimiento y del personal capacitado para desarrollar tareas de comunicación que incidan en la valoración social respecto al ambiente y la naturaleza, más allá del trabajo *típico*, enfocado a medios de información. Por lo mismo, las estructuras de comunicación social existentes en las entidades del sector ambiental gubernamental, salvo el caso de la Conabio, son insuficientes para los objetivos gubernamentales de alcanzar el desarrollo sustentable en el país. Tampoco existe una retroalimentación entre las instituciones del sector ni dentro de cada una de ellas para analizar sus prácticas comunicativas, lo cual es necesario y dotaría de gran riqueza a las propias instituciones.
- *Los conceptos de comunicación.* Internamente las instituciones visualizan a la comunicación social como una actividad de servicio, no como un campo de trabajo transversal a las políticas y a las instituciones. Debido a ello, su práctica está sumamente acotada y se centra en los medios de información, desaprovechando las posibilidades de la comunicación como herramienta estratégica para favorecer la gestión ambiental. Por otra parte, las tareas que conforman la comunicación social se definen en las líneas de la publicidad y la información, las cuales no convocan por sí solas procesos de comunicación, de acuerdo con los conceptos básicos en la materia.

Los elementos anteriores explican el estado actual de la comunicación en las instituciones del sector ambiental, pero no alcanzan a mostrar la urgencia y necesidad de las mismas para modificar su visión y sus prácticas en la materia, no solo para enfrentar los nuevos retos que plantea la realidad en sus respectivos campos de trabajo, sino para atender las grandes deudas y rezagos que estas entidades públicas, dotadas de recursos, estructura y atribuciones para comprometer y realizar un práctica verdaderamente social de la comunicación gubernamental, no han sabido o podido entender, aún a costa de los propios alcances institucionales.

Respecto a este punto, el Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente (Ceiba) señala que los avances en las políticas públicas serán insuficientes si no se propicia la formación ambiental de la sociedad, la cual “se ha abordado, sobre todo, mediante el suministro de información sobre el ambiente y sus problemas suponiendo que, una vez informada, la población modificará sus hábitos y patrones de comportamiento” (Ceiba, 2012). Esa organización precisa que si bien la información científica es necesaria, representa solamente un factor entre otros que inciden en la formación ambiental social.

Las acciones realizadas hasta ahora para incidir en un cambio de visión social respecto a los asuntos ambientales han tenido resultados precarios, a decir de Ceiba, y tampoco han considerado de manera suficiente los contextos socio-culturales en los que la información ha sido distribuida, recibida y recodificada. Estos señalamientos coinciden con diversos planteamientos hechos a lo largo de este capítulo en cuanto a la pertinencia de la comunicación gubernamental: la visión o paradigma de comunicación desde el que se parte, las acciones, los objetivos, los métodos, la definición de los públicos y los mensajes, todo lo cual responde a un esquema de comunicación de masas que ha demostrado su ineficacia en este campo.

Ceiba advierte que desde los círculos más influyentes que rigen las políticas ambientales se le ha dado poca importancia a la dimensión socio-educativa, a

la cual se le asigna una función instrumental: “se le incluye a veces como parte de un comportamiento política e institucionalmente correcto, pero no porque se suele considerar valiosa en términos de resultados a obtener”.

En esto incide también, más allá del tema de la comunicación, la débil coordinación inter e intrainstitucional y la precariedad en el diagnóstico de necesidades en formación ambiental para la conservación y en la aplicación de estrategias para el fortalecimiento de formas de organización. Resulta, pues, según Ceiba, “ingenuo confiar en que mediante la alfabetización científica sobre el medio ambiente, considerada como el principal factor del cambio deseado, se modifiquen las actitudes y las disposiciones a actuar por parte de la población”.

En este contexto, y frente a las limitaciones que presenta el esquema de comunicación social para abordar los temas ambientales, el gobierno federal no ha logrado alcanzar un papel estratégico en el esquema de producción de información pública en este ámbito. Sí tiene un protagonismo claro, mediático, mas no un rol determinante en este campo, pues no ha podido forjar elementos que den fundamento a la credibilidad que aspira obtener. Ceiba observa que incluso “se ha descuidado el componente educativo de las obras y servicios de gobierno, toda vez que las acciones continúan siendo prácticamente simbólicas y propagandísticas, sin contribuir a la formación de ciudadanía”.

En dado caso, el carácter de actor estratégico en materia de comunicación le estaría dado al gobierno más por su potencial que por lo que ha logrado hasta ahora, cuando difícilmente se puede afirmar que la comunicación social ha sido una herramienta que permita impulsar los objetivos de transformación cultural que las propias instituciones establecen para sí.

Cabe preguntarse cuántas oportunidades sociales y ambientales se están desperdiciando en esta fuga de esfuerzos y recursos que involucra una comunicación social corta e ineficaz como la que se desarrolla desde el ámbito gubernamental. No es sencillo medirlo, pero es posible afirmar que los cambios

sociales respecto al tema ambiental aún no se registran de manera notoria y, salvo acciones esporádicas, discontinuas e inconsistentes en materia de cultura ambiental y una comunicación social que pocas veces se abre a lo necesario y lo importante, no existe una visión amplia y profunda que permita articular una estrategia de fondo y de largo plazo para aprovechar todas las posibilidades que ofrece la comunicación desde el gobierno federal, particularmente para fortalecer su trabajo en esta materia a partir de una visión de la comunicación que retoma su esencia y suma a ésta los principios de la educación ambiental como guía para su quehacer.



## VII. LA COMISIÓN NACIONAL FORESTAL

### 7.1. El universo de trabajo de la Conafor: millones de hectáreas y millones de personas

Los retos del país en materia de conservación y manejo de ecosistemas<sup>90</sup> forestales son enormes y complejos. Para fines de esta investigación es indispensable identificar las dimensiones del campo de trabajo de la Comisión Nacional Forestal para alcanzar lo que el discurso gubernamental denomina el *desarrollo forestal sustentable*.

Los ecosistemas terrestres mexicanos son altamente valorados a nivel global debido a su extraordinaria biodiversidad<sup>91</sup>, en tanto que, para el país, representan principalmente una fuente de servicios ambientales y de diversos beneficios para la población y para la economía nacional.

Históricamente, la superficie ocupada por los ecosistemas forestales ha registrado grandes cambios en su distribución original debido a razones de carácter social, económico y político:

México ha sido escenario durante muchas décadas de procesos de deforestación y degradación severos originados por diversas causas, entre ellos el cambio de uso del suelo hacia otras actividades productivas y de desarrollo de infraestructura, la tala subrepticia e ilegal, hasta programas de incentivos definidos por instancias gubernamentales en los diferentes órdenes (Conafor, 2012b, pp. 15-16).

---

<sup>90</sup> *Ecosistema forestal* es la unidad funcional básica de interacción de los recursos forestales entre sí y de éstos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados, de acuerdo con Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (art. 7, texto vigente, última reforma en 2008).

<sup>91</sup> *Biodiversidad* es la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otros, los ecosistemas terrestres, marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio de 2012).

En la actualidad, de las 194 millones de hectáreas (ha) que comprende el territorio nacional –continental–, unos 138 millones están cubiertos con algún tipo de vegetación natural<sup>92</sup> (lo que representa aproximadamente 70% de la superficie del país): el matorral xerófilo, característico de las zonas áridas y semiáridas, cubre casi 57 millones de hectáreas; los bosques (coníferas y latifoliadas), ocupan alrededor de 33.4 millones de ha; las selvas (altas, medianas y bajas, y otras asociaciones), suman poco más de 32 millones de hectáreas, en tanto que otras áreas forestales ocupan 16.2 millones de ha (Conafor, 2011) (ver Figura 8). Gran parte de estos territorios son de propiedad social.

---

<sup>92</sup> Conafor (2012b) considera vegetación natural “toda aquella que no es cultivada con fines agrícolas, pecuarios y forestales”. En general, el término *vegetación natural* está contenido dentro del de *vegetación forestal* (que se refiere también a vegetación natural), descrito por el artículo 7 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, como el conjunto de plantas y hongos que crece y se desarrolla en forma natural, formando bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas, y otros ecosistemas, dando lugar al desarrollo y convivencia equilibrada de otros recursos y procesos naturales. (art. 7, texto vigente, última reforma en 2008).



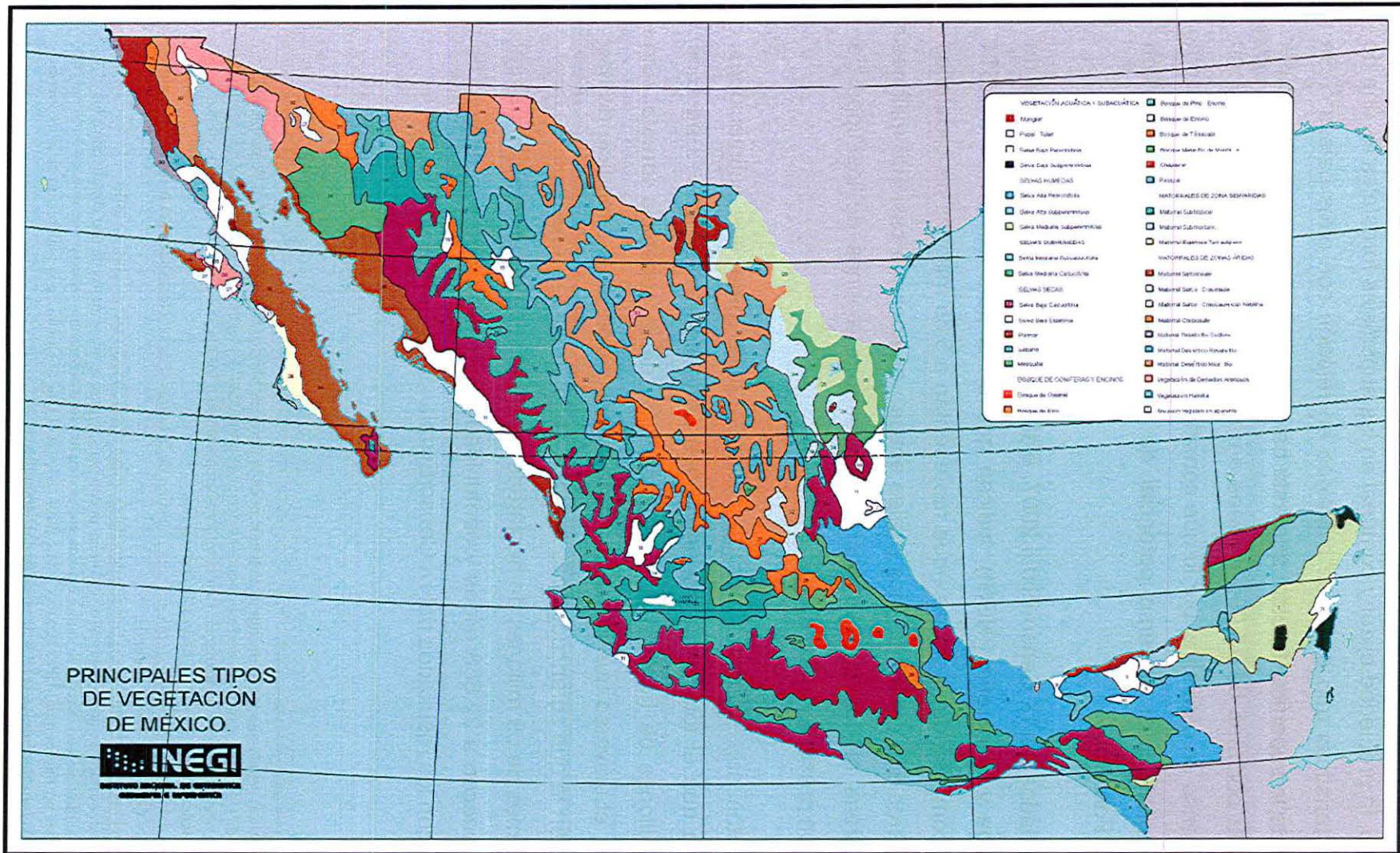


Figura 8. Mapa de los principales tipos de vegetación de México (INEGI, 2013). Tomado de <http://mapserver.inegi.gob.mx/geografia/espanol/datosgeogra/vegfauna/vegata.cfm>

De hecho, la propiedad ejidal y comunal en las superficies forestales es una de las características que distingue a México en relación con otros países<sup>93</sup>. Se estima que la superficie forestal que está bajo este régimen de propiedad está constituida por más de 15,000 núcleos agrarios (CIESAS, 2012), aunque no hay consenso en esta cifra, por lo que considero necesario razonar este dato a fin de identificar el universo potencial de responsabilidad de la Comisión Nacional Forestal.

Los resultados del IX Censo Ejidal 2007, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), indican que en el país existen 31 mil 514 ejidos y comunidades agrarias –que representan a 5.65 millones de ejidatarios y comuneros con derechos–, los cuales poseen en conjunto casi 106 millones de hectáreas en los que se encuentra alguno o algunos de los tipos de vegetación presentes en el país<sup>94</sup>.

Estos datos son utilizados por el CIESAS (2012) para sus estimaciones. Menciona que el total de la superficie que pertenece a los núcleos agrarios (105.9 millones de hectáreas) representa 77% de la superficie forestal. Sin embargo, el universo que interesa a esta investigación es la superficie de uso común<sup>95</sup> en la que se encuentra la mayoría de los recursos forestales, es decir, los poco más de 69 millones de hectáreas con algún tipo de vegetación natural que pertenecen a 22,868 ejidos y comunidades, y que son de uso común, de acuerdo con los resultados del IX Censo Ejidal.

---

<sup>93</sup> El IICA (2012a) señala que la regulación de la tenencia de la tierra en México reconoce tres tipos de propiedad: pública, privada y social. La primera corresponde a los terrenos propiedad del Estado (federal o estatal); la segunda es aquella que la nación otorga a particulares, y en la tercera categoría están los núcleos agrarios, divididos en dos regímenes de tenencia de la tierra: el ejido y la comunidad.

<sup>94</sup> *Censo Ejidal 2007. Tabuladores estatales*. Tema: “destino de la tierra”. Página electrónica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de <http://www.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=15687&s=est> en abril de 2013.

<sup>95</sup> La Ley Agraria establece que los terrenos forestales deben conservarse como terrenos de uso común entre los ejidatarios o comuneros con derechos, lo que explica que la mayor parte del manejo forestal que se hace en el país sea realizado por las propias comunidades (texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992; última reforma publicada DOF 09-04-2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/13.pdf>).

Tabla 11. Ejidos y comunidades y superficies (ha) de acuerdo con su destino

Núcleos agrarios	Total hectáreas	Superficie de uso común	Superficie parcelada	Sup. para asentamientos humanos	Otros usos
31,518	105'949,097	69'296,523	33'631,740	1'370,877	1'649,958

Tomado de CIESAS (2012), con datos del *IX Censo Ejidal* (INEGI, 2007).

Si se consideran únicamente los casi 69.3 millones de hectáreas que se encuentran bajo uso común, éstos representarían el 50.4% de la superficie forestal nacional. Por otro lado, es pertinente considerar que, dado que parte de la superficie parcelada (es decir, la que es asignada y manejada por un solo comunero o ejidatario) es de uso agrícola y otra contiene recursos naturales, la propiedad social como dueña de recursos forestales podría variar entre un mínimo de 50.4% y hasta 65%, considerando el razonamiento hecho por el CIESAS.

Otro cálculo acerca de la propiedad social de terrenos con cobertura vegetal es el que realiza el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en el documento *Atlas de la propiedad social y servicios ambientales en México* (IICA, 2012), donde señala que actualmente hay 31,785 núcleos agrarios (29,441 ejidos y 2,344 comunidades) en el territorio nacional que poseen en conjunto más de 100 millones de hectáreas (esto es 53% de la superficie del país).

De dicho número de núcleos agrarios, 29,464 están certificados y en una base de datos con polígono geo-referenciado (hacia enero de 2012), los cuales fueron considerados como universo para el análisis realizado por IICA. De este universo, entre 15,584 (criterio de 200 ha) y 11,707 (criterio de 50% de cobertura vegetal) ejidos y comunidades pueden clasificarse como forestales, sumando en conjunto una superficie que va de 62.63 a 57.28 millones de hectáreas.

En cuanto a la primera cifra, del total de 29,464 núcleos agrarios analizados con base en el criterio de tener al menos 200 hectáreas con bosques, selvas y

matorrales, 15,584 pueden considerarse forestales, es decir, 53% del total de número de núcleos agrarios existentes en el país. Este número representa una superficie de 62.6 millones de hectáreas forestales bajo propiedad común de ejidos y comunidades, los cuales se muestran en la siguiente figura.

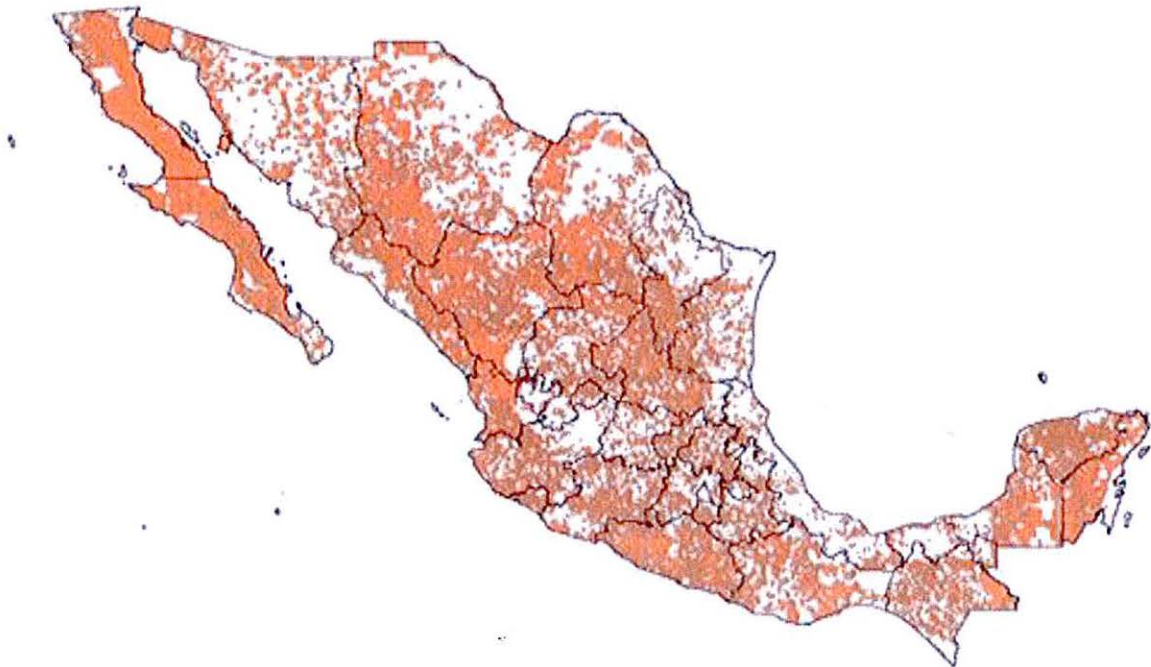


Figura 9. Núcleos agrarios con al menos 200 hectáreas de superficie de bosques, selvas y matorrales. Tomado de <http://www.ran.gob.mx/ran/seminario/index.php> (Seminario Propiedad social y servicios ambientales).

Con el criterio de tener por lo menos el 50% con bosques, selvas y matorrales, el IICA identifica 11,707 núcleos agrarios forestales, con una superficie total de 57.73 millones de hectáreas, los cuales pueden observarse en el siguiente mapa.



Figura 10. Núcleos agrarios con al menos el 50% de su superficie con bosques, selvas y matorrales. Tomado de <http://www.ran.gob.mx/ran/seminario/index.php> (Seminario Propiedad social y servicios ambientales).

Lo anterior demuestra que la propiedad social es un factor altamente relevante tanto para el manejo de los ecosistemas forestales como para las políticas de desarrollo social del país, reconociendo que buena parte de los núcleos agrarios analizados revelan muy altos grados de marginación y pobreza. Muestra, además, el universo potencial de trabajo de la Comisión Nacional Forestal, que debe llevar sus programas e instrumentos de política pública para promover la protección, conservación, restauración y manejo sustentable de los ecosistemas forestales a todo este territorio, es decir, a más de 11,000 ejidos y comunidades forestales de todo el país. Tal propósito está enunciado en los documentos fundacionales y normativos que rigen la actuación de la Comisión y es, por ende, una obligación procurar el mejoramiento del estado de los ecosistemas y sus recursos asociados, así como de las poblaciones que habitan en ellos.

Para cerrar este punto, retomo algunas de las conclusiones del IICA (2012) respecto a la relación entre tenencia de la tierra, población y ambiente:

Cada uno de esos núcleos agrarios necesitará implementar actividades particulares para manejar su territorio, lo que puede incluir: aprovechamiento forestal maderable y no maderable, producción agrícola y ganadera, turismo, entre otras. Lograr un balance entre esos usos y aquellos orientados a la provisión de servicios ambientales –para beneficio de las comunidades locales y para habitantes de otras regiones o países– es un reto que empieza con la ubicación de regiones prioritarias.

El manejo eficiente de los núcleos agrarios forestales, con una superficie de más de 57 millones de hectáreas, tiene gran relevancia por su potencial para contribuir a la conservación de la biodiversidad, la retención y captura de carbono (asociado al cambio climático o cambio ambiental global) y la regulación de condiciones hidrológicas en una cuenca. De esta forma, los beneficios de las buenas prácticas de manejo en las zonas boscosas se traducen en servicios en varias escalas, desde los polígonos de ejidos y comunidades hasta la escala global (p. 153).

## **7.2. Antecedentes de la Conafor**

La Comisión Nacional Forestal fue creada en 2001 con la misión de “contribuir a elevar la calidad de vida de los mexicanos y al crecimiento de empleo y oportunidades de desarrollo por medio del manejo forestal sustentable (MFS), asunto de seguridad nacional, a través de la aplicación de los criterios de inclusión, competitividad y desarrollo regional, con base en la planeación de largo plazo y en las normas de gobernabilidad, democracia, federalismo, transparencia y rendición de cuentas, para avanzar en la construcción de una mejor realidad forestal para México en el entorno global”.

Para el desarrollo de sus funciones la Comisión cuenta con la estructura siguiente:

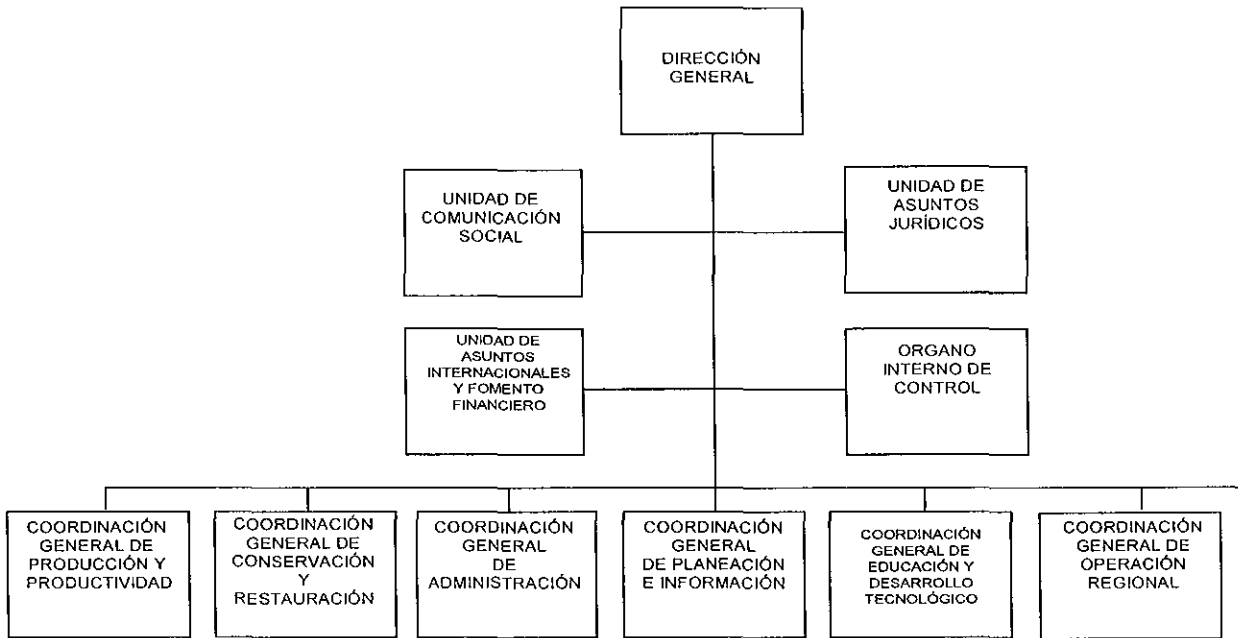


Figura 11. Organigrama general de la Conafor (Conafor, 2008).

De dicho organigrama derivan los siguientes tres, correspondientes a las coordinaciones generales que desarrollan actividades de comunicación a través de sus gerencias de programa: la Coordinación General de Producción y Productividad, la Coordinación General de Conservación y Restauración y la Coordinación General de Educación y Desarrollo Tecnológico. En él se puede observar también el lugar formal que ocupa la Unidad de Comunicación Social, aunque actualmente (2012) su papel se encuentra minimizado debido a diversas razones.

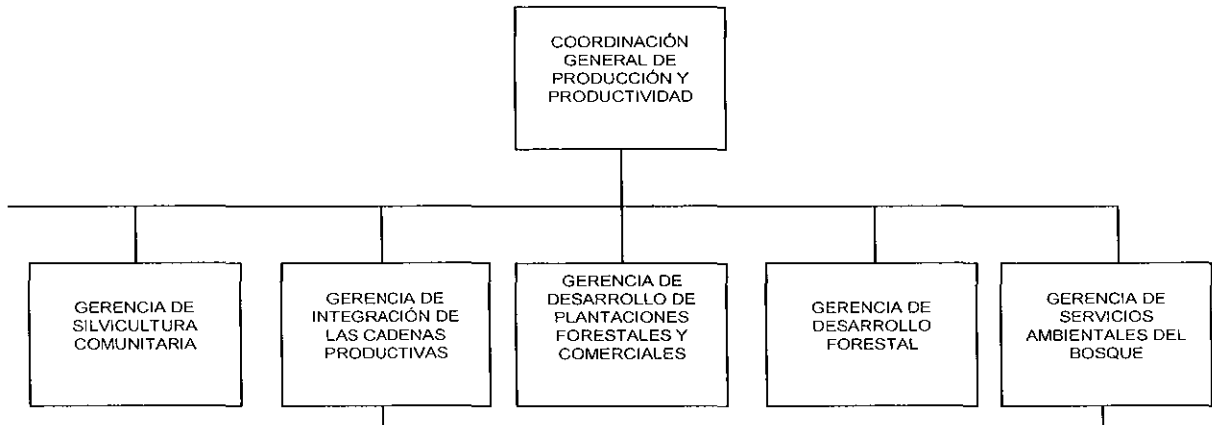


Figura 12. Organigrama de la Coordinación General de Producción y Productividad (Conafor, 2008).

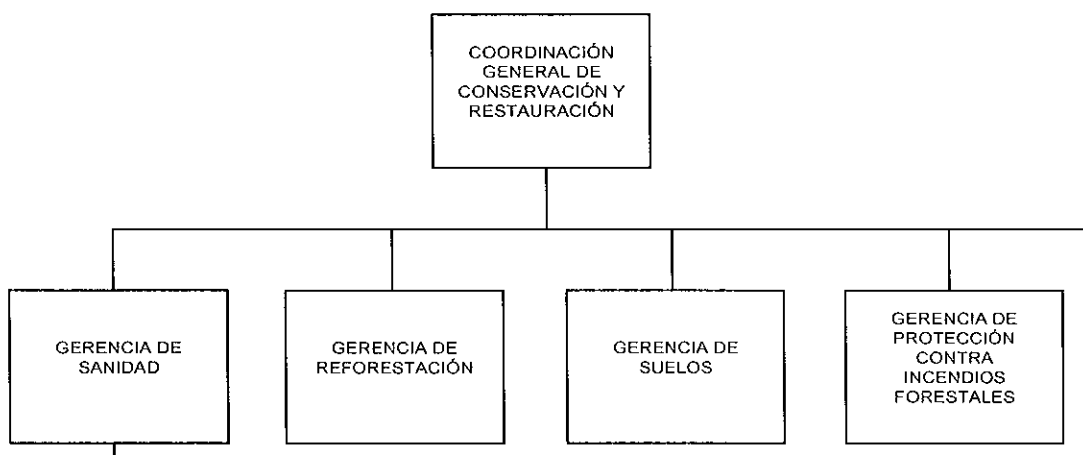


Figura 13. Organigrama de la Coordinación General de Conservación y Restauración (Conafor, 2008).

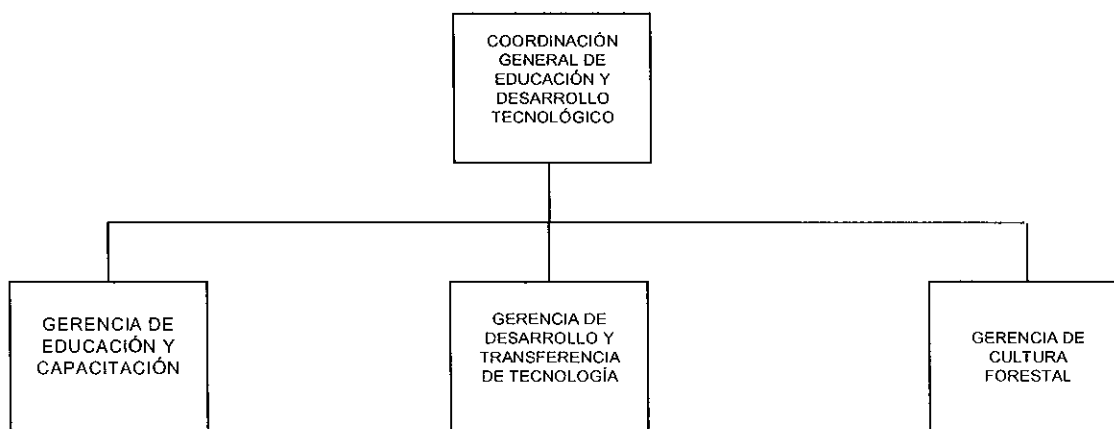


Figura 14. Organigrama de la Coordinación General de Educación y Desarrollo Tecnológico (Conafor, 2008).

Estas tres estructuras internas toman particular relevancia en los ejercicios de campo realizados con personal de la Comisión para obtener elementos hacia una comunicación institucional (ver capítulo VIII), y su actuación resulta clave para el diseño y desarrollo de esta propuesta.

En el Decreto de creación de la Comisión, publicado en el Diario Oficial de la Federación en 2001, se establece dentro de los considerandos la idea de que “uno de los beneficiarios más importantes de la gestión de la Comisión es la sociedad en general, de ahí que resulte trascendental contar con una Unidad de Comunicación Social que dirija, diseñe, desarrolle y evalúe las estrategias



de comunicación interna y externa, para dar a conocer los proyectos, programas y acciones a la sociedad y a los sectores involucrados en la materia forestal para contribuir a la formación de una cultura de respeto ambiental”.

Esta afirmación da por hecho una relación directa entre la promoción de los programas y acciones institucionales y la formación de una cultura de respeto al ambiente, cuando en realidad la asociación no tiene sentido: la grieta se refleja en la profunda desarticulación existente entre la intención institucional de utilizar la comunicación para contribuir a formar cultura ambiental y la práctica real centrada en esquemas de comunicación gubernamental, como se verá más adelante.

### **7.3. Objetivos institucionales y objetivos en materia de comunicación de la Conafor**

Al igual que ocurre en los programas macro de planificación sexenal para el sector ambiental (el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales), los programas de planificación específicos para el tema forestal y la Conafor en particular, aunque omiten a la comunicación social como una actividad estratégica que contribuya a alcanzar los objetivos institucionales y sectoriales, plantean grandes expectativas en materia de comunicación más asociadas, en este caso, a la creación de cultura forestal entre la sociedad.

A fin de identificar las obligaciones y necesidades en materia de comunicación de la Conafor para el logro de su misión y objetivos institucionales, revisé los documentos legales, normativos y de planeación vigentes para las administraciones federales 2000-2006 y 2007-2012, partiendo de lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 sobre el aspecto forestal. El objetivo 14 de dicho Plan, mencionado en el cuadro 16. *La comunicación en documentos de planificación rectores para el sector ambiental federal*, se retoma y asimila para el análisis específico del ámbito forestal.

En los cuadros 17 y 18 incluí los requerimientos comunicacionales presentes en los documentos normativos y legales referidos, en los que se hace alusión al tema ambiental, forestal o al cambio climático, ya sea en general hacia el gobierno federal o a la Conafor en particular, y a ciertos componentes relacionados con la comunicación –difusión, información, divulgación, cultura, educación, formación, entre otros–, esto con el fin de identificar las necesidades y las expectativas contenidas en dichos documentos, así como las áreas de la Conafor que realizan acciones en ese sentido. La información contenida en el cuadro servirá, junto con otros elementos, para integrar la propuesta del capítulo VIII.

Cuadro 17. Necesidades comunicacionales de la Conafor de acuerdo con documentos fundacionales y normativos

Documento	Requerimientos comunicacionales presentes en los objetivos institucionales	Necesidades comunicacionales institucionales posibles de implementar	Objetivos estratégicos para la comunicación de Conafor
Programa Estratégico Forestal para México 2025 (2001)	<p>[Capítulo <i>Fortalecimiento institucional</i>, punto 7.5 <i>Educación, capacitación, investigación y cultura forestal</i>]</p> <p>Estrategia en materia de cultura forestal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyar tareas culturales, de difusión y divulgación con un enfoque integral por medio de la comunicación educativa en editoriales, sistemas de telecomunicación, libros, revistas, carteles, periódicos murales, boletines o folletos, reuniones especializadas, foros, congresos, seminarios, diplomados y diversos eventos que faciliten la transmisión del conocimiento forestal (p.131).</li> </ul>	<p>Diseñar e implementar estrategias de comunicación con criterios de pertinencia cultural y ecosistémica, dirigida a grupos específicos y con objetivos de información y difusión del conocimiento sobre los ecosistemas, que propicien el reencauzamiento de la relación de las personas y de las comunidades con el medio ambiente, a fin de propiciar condiciones para el manejo de los ecosistemas forestales, específicamente. Lo anterior se resume en la necesidad de impulsar la resignificación de conceptos en cuanto a la relación de las personas con los ecosistemas, que favorezcan la valoración y conservación de éstos.</p>	<p>Impulsar la resignificación de conceptos en cuanto a la relación de las personas con los ecosistemas</p>
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003)	<p>Art. 147. La Comisión (...) realizará en materia de cultura forestal las siguientes acciones:</p> <p>I. Promover y realizar campañas permanentes de difusión y eventos especiales orientados al logro de la participación organizada de la sociedad en programas inherentes al desarrollo forestal sustentable.</p> <p>VI. Contribuir al diseño, formulación, elaboración y publicación de materiales de comunicación educativa y guías técnicas actualizadas, que reorienten la relación de la sociedad y lo forestal.</p>	<p>Crear estrategias participativas y acciones de comunicación que coadyuven en la creación y fortalecimiento de espacios de actuación social en las políticas públicas relativas al manejo forestal sustentable en los ámbitos pertinentes para ello. Esto con el fin de propiciar el interés y el involucramiento de la sociedad hacia la conservación de los ecosistemas forestales y sus recursos asociados, así como la participación social en el desarrollo de programas de desarrollo forestal sustentable a través de acciones de comunicación con pertinencia cultural y ambiental.</p>	<p>Promover la creación de espacios de organización y participación social</p>

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Forestal (2001)	Efectuar campañas de difusión sobre el desarrollo forestal sustentable (art. 4, fracc. XVII).	Proporcionar información a la sociedad en general sobre el estado de los ecosistemas forestales y el modelo de desarrollo forestal sustentable como alternativa para la conservación de éstos y para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que viven en ellos y de las que disfrutan de los servicios y beneficios que proveen, para su conocimiento y generación de criterios respecto a la problemática actual, sus causas y sus consecuencias. Lo anterior propone el diseño de estrategias diversificadas y focalizadas en función de objetivos con grupos de interés institucional que permitan establecer o fortalecer los vínculos de la Conafor con los beneficiarios de sus programas y habitantes de regiones forestales para el desarrollo de acciones de manejo de ecosistemas	Diversificar los objetivos y prácticas de comunicación en función de objetivos institucionales  Propiciar una relación equitativa entre los actores involucrados o interesados en el manejo de ecosistemas forestales
Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006	<p>Línea estratégica 5 <i>Elevar la cultura forestal en el país para afianzar la participación permanente y responsable de la sociedad en el desarrollo sustentable.</i></p> <p>Acciones principales (dos de seis):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la participación de los medios masivos de comunicación de mayor penetración para expandir conceptos forestales que coadyuven al logro de sus objetivos.</li> <li>• Difundir e informar a la sociedad la función que desarrolla la Conafor y los programas que opera (p. 79).</li> </ul>	En estos documentos de planeación, los objetivos y las acciones planteados en materia de "cultura forestal" son básicos, posiblemente improvisados, dada la brecha entre las expectativas que se plantean y las acciones para lograrlas. Dichos enunciados se refieren a procesos indiferenciados de información y difusión sobre el quehacer institucional, sin estrategia ni sentido exacto, lo que refleja la precariedad y simpleza de la visión gubernamental respecto a la comunicación social y los retos en materia forestal, revelando un concepto de comunicación limitado a la promoción	
Programa Nacional Forestal 2001-2006	En el rubro de <i>Cultura forestal</i> establece en sus estrategias: b) Apoyar tareas culturales, de difusión y divulgación en un enfoque sistémico integral a		

	<p>través de la comunicación educativa en distintos medios que faciliten la transmisión del conocimiento forestal.</p> <p>Líneas de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de oportunidades de difusión y divulgación en diferentes medios (p. 79).</li> <li>• Promover, editar y distribuir revistas y publicaciones forestales.</li> <li>• Producir programas de comunicación educativa forestal para televisión, radio y Edusat (p. 80).</li> </ul>	<p>gubernamental, esencialmente. Esta visión habrá de complejizarse en la administración sexenal posterior.</p>	
<p>Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012</p>	<p>Objetivo 3. Frenar el deterioro de las selvas y bosques en México.</p> <p>Estrategia 3.1 Realizar programas de restauración forestal en todo el territorio nacional como esquema de conservación de ecosistemas.</p> <p>Estrategia 3.2 Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.</p> <p>Estrategia 3.3 Diseñar e instrumentar mecanismos para el pago de servicios ambientales a las comunidades que conserven y protejan sus bosques y selvas.</p> <p>Estrategia 3.4 Desarrollar e implementar programas integrales para el análisis, prevención y control de incendios forestales.</p> <p>Estrategia 3.5 Frenar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques y selvas.</p> <p>Objetivo 14 del Eje de Sustentabilidad Ambiental. Desarrollar en la sociedad mexicana una sólida cultura ambiental orientada a valorar y actuar con un amplio sentido de respeto a los recursos naturales.</p> <p>Estrategia 14.2. <i>Diseñar e instrumentar</i></p>	<p>Propiciar el diseño y operación de esquemas horizontales de comunicación incluyentes, con pertinencia cultural y ecosistémica, que favorezcan el intercambio de información, opiniones y saberes de manera equitativa y respetuosa, así como la toma de responsabilidades y de acciones, en la búsqueda de apoyar los objetivos de manejo y conservación de ecosistemas forestales con calidad de vida para las poblaciones directamente relacionadas con ellos. Estos esquemas, donde la comunicación se concibe como un andamiaje para la acción social, crean puntos de confluencia y articulación de los actores, visiones e intereses relacionados con los asuntos de manejo de ecosistemas y con las necesidades de la población.</p> <p>Proporcionar a la población elementos que le permitan conocer, valorar y tomar postura respecto al estado y uso de los recursos naturales, con la expectativa de crear y consolidar una nueva visión en la relación de las personas con el medio ambiente, en lo que</p>	<p>Desarrollar esquemas horizontales de comunicación y participación para favorecer el intercambio de información, opiniones y saberes, la toma de responsabilidades y acciones respecto al manejo de los ecosistemas [dado que se concibe a la comunicación como andamiaje para la acción social]</p>

	<i>mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza ecológica de nuestro país a todos los grupos sociales.</i>	habrá de intervenir la educación ambiental.	
Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012	<p>Objetivo 3.4.2. Valorar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales, los servicios ambientales y la biodiversidad.</p> <p>Estrategia 1. Aprovechamiento sustentable de ecosistemas, especies, genes y recursos naturales.</p> <p>Estrategia 2. Valoración de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales.</p> <p>Objetivo sectorial 8 <i>Generar la información científico-técnica que permita el avance del conocimiento sobre los aspectos ambientales prioritarios para apoyar la toma de decisiones del Estado mexicano, y consolidar políticas públicas en materia de educación ambiental para la sustentabilidad, tanto en el plano nacional como local, para facilitar una participación pública responsable y enterada.</i></p> <p>Estrategia 6. <i>Desarrollar procesos de comunicación educativa en temas prioritarios dirigidos a la sociedad mexicana, con contenidos en educación ambiental para la sustentabilidad pertinentes para los contextos locales, regionales y nacionales, por medio de las tecnologías de la información y apoyándose en los medios masivos de comunicación.</i></p>	<p>Promover la sustentabilidad como criterio rector en el aprovechamiento de los recursos naturales, a través de acciones de comunicación operada sobre principios de pertinencia cultural y ecosistémica. Para ello se requiere diseñar e implementar esquemas eficientes de difusión y divulgación de información técnica y científica sobre el ambiente con el fin de alimentar el conocimiento social respecto a éste y la relación con las personas.</p> <p>La comunicación gubernamental habrá de incorporar la visión y características de la educación y la comunicación ambiental.</p>	Promover criterios de sustentabilidad en el aprovechamiento de los recursos de los ecosistemas en las prácticas comunicativas que las áreas operativas realizan con los propietarios y habitantes de las zonas forestales.
Programa Institucional 2007-2012 de la Conafor	<p>Objetivo 5. <i>Fortalecer los procesos de educación, capacitación, cultura forestal y transferencia de tecnología.</i></p> <p>Estrategia 5.3. <i>Promover la participación consciente y activa de la sociedad hacia la</i></p>	Estimular el interés de la población hacia esquemas de sustentabilidad en materia forestal mediante acciones de difusión e información diseñadas bajo principios de la comunicación ambiental y comunicación	Propiciar la apropiación crítica de la información sobre la problemática de los

	<p><i>conservación y el aprovechamiento forestal sustentable.</i>  Línea de acción:  Consolidar el mecanismo de producción, distribución y divulgación del material de cultura forestal” (p. 45).</p>	<p>estratégica, dirigidas a los distintos grupos que inciden o se interesan en el manejo de los ecosistemas forestales del país.</p>	<p>ecosistemas forestales por parte de los diversos grupos sociales en función del interés y la responsabilidad que cada uno tiene respecto al estado y manejo de ecosistemas</p>
--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia, con base en los documentos indicados en el cuadro.

Cuadro 18. Necesidades comunicacionales de la Conafor de acuerdo con la nueva legislación y compromisos internacionales sobre cambio climático y bosques

<b>Documento</b>	<b>Requerimientos comunicacionales presentes en los objetivos institucionales</b>	<b>Necesidades comunicacionales</b>	<b>Objetivos estratégicos para la comunicación de Conafor</b>
<p>Ley General de Cambio Climático (2012)</p>	<p>Artículo 26. En la formulación de la política nacional de cambio climático se observarán los principios de:</p> <p>I. Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de los ecosistemas y los elementos naturales que los integran;</p> <p>II. Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general, en la realización de acciones para la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático;</p> <p>VII. Participación ciudadana, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático;</p> <p>X. Transparencia, acceso a la información y a la justicia, considerando que los distintos órdenes de gobierno deben facilitar y fomentar la concientización de la población, poniendo a su disposición la información relativa al cambio climático y proporcionando acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes atendiendo a las disposiciones jurídicas aplicables;</p>	<p>Crear esquemas de comunicación que acompañen los procesos impulsados por el gobierno federal para detener los fenómenos de degradación y deforestación, lo cual habrá de realizarse bajo criterios de pertinencia cultural, ecosistémica y situacional.</p> <p>Impulsar los principios de sustentabilidad, corresponsabilidad y participación social a partir de esquemas y espacios de comunicación que permitan la adopción de una visión de sustentabilidad, a partir de acuerdos en los que los distintos actores adopten las responsabilidades que correspondan, enfocados particularmente a la mitigación y adaptación al cambio climático. Lo anterior involucra la necesidad de propiciar la discusión y construcción de consensos para la toma de decisiones y acciones entre los distintos actores involucrados o potencialmente interesados en el manejo de ecosistemas forestales y políticas públicas relacionadas con ello.</p> <p>Estos planteamientos conllevan la necesidad de propiciar una revisión crítica de los referentes individuales,</p>	<p>Transformar la visión y la práctica de la comunicación en el ámbito institucional para acompañar de manera transversal los procesos institucionales tendientes a frenar el deterioro de los ecosistemas.</p> <p>Propiciar la construcción de consensos y compromisos, mediante el diálogo y la negociación de los actores involucrados en el manejo de los ecosistemas y otros actores.</p> <p>Conducir hacia la resignificación de conceptos y prácticas respecto a los ecosistemas y la relación de las personas con éstos.</p>



	<p>Artículo 109. Los tres órdenes de gobierno deberán promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático.</p>	<p>sociales y culturales respecto a la relación de los seres humanos con su ambiente y la transformación de significados y del sentido de la realidad, así como de la forma de convivencia a fin de lograr que las personas aprendan a vivir y a trabajar en colaboración frente los retos que plantea el cambio climático.</p>	
<p>Plan de Comunicación del Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático (2012)</p>	<p>A partir del objetivo del Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático (2011), “apoyar a las comunidades rurales de México para que puedan gestionar sus bosques de manera sostenible, desarrollar la organización social y generar ingresos adicionales a partir de productos y servicios forestales, incluida la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+)”, se expresa el objetivo general del Plan de Comunicación del Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático: En 2018, los diversos actores involucrados están informados sobre la naturaleza y particularidades del Proyecto SIL-FIP, pudiendo tomar decisiones con base en dicha información.</p>	<p>Apoyar la generación y fortalecimiento de la organización social de los actores presentes en los espacios forestales de México que sea funcional tanto a la conservación de éstos como al sustento de las comunidades.</p> <p>Esto se traduce en la necesidad de establecer espacios de reconocimiento entre los actores, facilitar vías y medios de comunicación entre ellos, así como impulsar la construcción de referentes comunes en torno a la conservación y la generación de referencias de actividades productivas y acciones que provean de ingresos adicionales, con lo cual se promueva la conservación de los ecosistemas y la calidad de vida de las comunidades presentes en ellos.</p>	<p>Establecer espacios de reconocimiento entre los actores.</p> <p>Impulsar la construcción de referentes comunes entorno a la conservación y manejo de ecosistemas.</p>

<p>Estrategia Nacional para REDD+ (versión 2 borrador, octubre de 2012)</p>	<p>A partir del objetivo general de la ENARRED+, “lograr la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques y la conservación e incremento de acervos de carbono forestal en el marco del desarrollo rural sustentable para México, transitando a una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas forestales originales, con la garantía de aplicación y cumplimiento efectivos de las salvaguardas y principios previstos en esta estrategia”, se establece el objetivo específico del componente V.7. <i>Comunicación, participación social y transparencia</i>: Garantizar la comunicación, la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas entre comunidades, organizaciones sociales y gobierno para lograr los objetivos de REDD+ y el cumplimiento de sus salvaguardas (p. 62)</p>	<p>Generar esquemas de comunicación multidireccional que permitan impulsar las capacidades para fortalecer la toma de decisiones y la construcción de acuerdos entre los actores involucrados en el diseño y ejecución de acciones que inciden en el manejo forestal (con lo cual se cubre, en consecuencia, el objetivo de reducir emisiones derivadas de deforestación y degradación, así como de conservar e incrementar los acervos de carbono forestal), particularmente los dueños y habitantes de regiones forestales, en la búsqueda de soluciones para garantizar un buen nivel de vida para éstos y para mantener o mejorar el estado de conservación de los ecosistemas donde habitan.</p> <p>Impulsar la concienciación de grupos y actores estratégicos en torno a la situación ambiental –y de los bosques en particular– a fin de impulsar su involucramiento, mediante acciones diversas en el ámbito de su competencia, en las estrategias que se establezcan para reducir la degradación y la pérdida de superficie forestal.</p>	<p>Crear esquemas de comunicación que propicien el fortalecimiento de la toma de acuerdos y decisiones relativas al manejo forestal.</p>
---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia, con base en los documentos indicados en el cuadro.

De los cuadros anteriores se distinguen diversas funciones de la comunicación en el contexto de las nuevas expectativas planteadas, tales como la función educativa y cultural, esto es, de construcción de identidades de la sustentabilidad desde los espacios forestales; la función de significación y la de construcción de comunicación con otros actores sociales, así como la función de impulsar la acción y la organización, esto es, construyendo espacios de confluencia. Todo lo anterior puede concretarse en las siguientes necesidades:

- a) Organización
- b) Resignificación de prácticas y conceptos
- c) Construcción de consensos
- d) Construcción de identidades, basadas en la construcción de procesos y productos comunicacionales ligados a la conservación
- e) Innovación de prácticas comunicacionales
- f) El reforzamiento de la cultura adaptativa a sus ecosistemas, desde los cuales se refuerce la identidad y la pertenencia a zonas conservadas por el esfuerzo colectivo.

Para poder diseñar los esquemas de comunicación pertinentes al campo operativo de la Comisión Nacional Forestal se requiere que al interior de ésta se produzcan o detonen procesos preparativos que hagan realidad la transformación de la visión sobre comunicación en la institución desde el nivel de los paradigmas, de la estrategia y lo estructural. Dichas acciones o procesos se describen en el capítulo VIII.

#### **7.4. La comunicación social en la Conafor**

Aún con la vastedad de necesidades y expectativas expuestas en materia de comunicación para el quehacer y misión de la Comisión Nacional Forestal, las tareas comunicativas están ordinariamente asociadas al quehacer de una sola área: la Unidad de Comunicación Social, un área interna de apoyo al cumplimiento de los objetivos institucionales generales. Por la prominencia que

tradicionalmente se le otorga al trabajo de la UCS en materia de comunicación institucional, en este apartado se abordan diversos aspectos que permiten conocer su perfil, sus alcances y limitaciones en el logro de los objetivos existentes en el rubro.

Las competencias de la Unidad, acuerdo con el artículo 15 del Estatuto Orgánico de la Conafor (vigente a abril de 2012), son:

- I. Diseñar, proponer, desarrollar y evaluar las estrategias, políticas y programas de información y comunicación de la Conafor.
- II. Difundir periódicamente los programas y actividades en general que realice la Conafor a los medios de comunicación, a las instituciones involucradas con el sector forestal y a la sociedad en general.
- III. Colaborar con la Dirección General y las unidades administrativas en la divulgación y amplia difusión de las actividades que realicen en el desempeño de sus atribuciones.
- IV. Elaborar y difundir boletines, comunicados de prensa y discursos que permitan dar a conocer a la opinión pública, los programas y las actividades de la Conafor.
- V. Apoyar al personal de la Conafor para difundir información que consideren importante, así como en su relación con periodistas y medios de comunicación.
- VI. Ejercer la coordinación y cooperación con las instituciones, empresas y organismos del sector forestal, a través de la generación y difusión de información de la Conafor.
- VII. Dar seguimiento, analizar y seleccionar la información que publican y difunden los medios de comunicación respecto del sector forestal, contactarse con los mismos y mantener informados a los miembros de la Conafor a fin de llevar a cabo la toma de decisiones.
- VIII. Establecer y coordinar la relación de la Conafor con los medios de comunicación del país para atender sus demandas de información.
- IX. Colaborar con la Dirección General en la elaboración de la agenda de trabajo del Director General, garantizar la cobertura y difusión de

sus giras de trabajo, así como elaborar las tarjetas informativas y discursos.

X. Elaborar y desarrollar las agendas de comunicación de los titulares de las diversas unidades administrativas.

XI. Coordinar el diseño y la aplicación de la imagen institucional de la Conafor.

XII. Colaborar con la Coordinación General de Planeación e Información en el diseño, y supervisar los contenidos de las páginas del sitio en Internet.

XIII. Llevar a cabo campañas publicitarias que permitan difundir los objetivos de la Conafor, así como contribuir a la creación de una nueva cultura forestal en nuestro país.

XIV. Elaborar material gráfico de difusión de la Conafor, tales como revistas, folletos, trípticos o cualquier otro de naturaleza análoga o similar, con el fin de informar y generar conciencia de la función productiva social y ambiental de la actividad forestal y cultura de respeto ambiental en toda la población.

XV. Establecer y mantener relación con las áreas responsables de comunicación y difusión del gobierno federal y de los gobiernos estatales del país con el fin de difundir y obtener información relevante para la Conafor.

XVI. Organizar ruedas de prensa para los medios de comunicación con el fin de mantenerlos informados del trabajo de la Conafor.

XVII. Elaborar las inserciones en prensa necesarias para difundir la posición de la Conafor ante asuntos de relevancia y la contratación de espacios en medios masivos de comunicación.

XVIII. Conformar un archivo de comunicación social con los boletines, declaraciones, comunicados y tarjetas informativas y monitoreo que la propia unidad genere.

XIX. Coordinar la aplicación periódica de encuestas de opinión pública, haciendo llegar por los medios adecuados la información al silvicultor.

Además de los documentos descritos anteriormente, y del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Forestal y del Estatuto Orgánico de la Comisión

Nacional Forestal, otras normatividades que inciden en el ejercicio de la comunicación gubernamental son: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley Federal de Radio y Televisión, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley General de Desarrollo Social, Ley de Planeación, Reglamento de la Ley de las Entidades Paraestatales, Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en materia de Concesiones, Permisos y Contenidos de las Transmisiones de Radio y Televisión.

#### 7.4.1. Objetivos de comunicación social

De acuerdo con el *Manual de organización específico de la Unidad de Comunicación Social (2007)*, ésta "tiene como finalidad desarrollar y coordinar los procesos de comunicación social interna y externa de la Comisión, para dar a conocer políticas, metas, programas y acciones forestales a la sociedad y a los sectores vinculados con el ámbito forestal, con el fin de contribuir en la formación de una nueva cultura de respeto y participación social en todo el país y alcanzar los objetivos de desarrollo forestal sustentable de la Comisión Nacional Forestal".

En la *Memoria documental de la Estrategia de Comunicación Social (2012)* se establece el concepto de comunicación social de la Conafor:

La comunicación social es una tarea sustantiva en el trabajo cotidiano de las dependencias públicas, a la vez que un mecanismo básico mediante el cual el Gobierno Federal se relaciona con la ciudadanía, ya sea directamente, por medio de sus campañas y sus piezas de difusión institucional (spots de radio y televisión; documentos impresos; lonas informativas, etcétera), o a través de la información que es difundida por los medios y analizada por los líderes de opinión (p. 3).

Para lograr los fines de comunicación social, de acuerdo con el mismo documento, “la UCS ha desarrollado una serie de acciones de información y difusión destinadas tanto a la ciudadanía en general, como a los medios de comunicación que abordan temas relacionados con los diversos aspectos de la actividad forestal en el país”. Distingue, para ello, los siguientes objetivos particulares:

- Difundir los programas y actividades que realice la Conafor a través de boletines, comunicados de prensa y tarjetas informativas.
- Dar seguimiento, analizar y seleccionar la información que publican y difunden los medios de comunicación respecto del sector forestal para la toma de decisiones.
- Coordinar el diseño y aplicación de la imagen institucional de la Conafor a través de campañas publicitarias y la elaboración de material gráfico de difusión.

Lo anterior describe los alcances de la comunicación institucional, sus formas de operarla y sus públicos objetivo.

#### 7.4.2. La praxis de la UCS

Dentro de la estructura institucional, la Unidad de Comunicación Social forma parte del grupo de áreas que dependen directamente de la Dirección General y se integra de la siguiente manera:

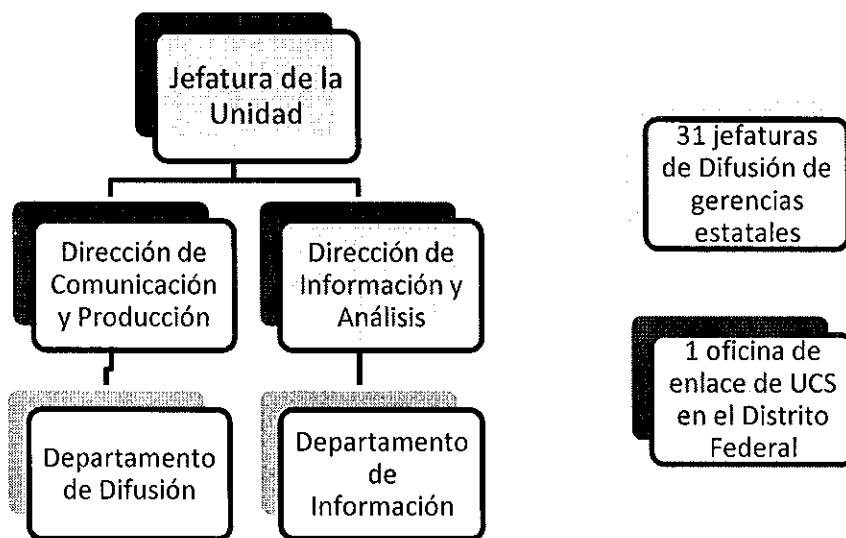


Figura 15. Organigrama de la Unidad de Comunicación Social de Conafor. Fuente: Elaboración propia, con base en el Manual de Organización de la UCS (2007).

Otros puestos que forman parte de la UCS (sin ser de estructura) son:

- Departamento de monitoreo y análisis
- Departamento de la revista México Forestal
- Departamento de control audiovisual
- Departamento de diseño
- Departamento de corrección

Estos cinco puestos fueron creados en 2010, con carácter eventual. Con los primeros dos se dio formalidad a actividades que en años anteriores se realizaban de manera repartida en la Dirección de Información, o con prestadores de servicios externos. Los últimos tres puestos están a cargo de la Dirección de Comunicación y Producción y también se incorporaron a la Unidad para atender las crecientes demandas institucionales para la producción de materiales de técnicos, de difusión o de información. En mayo de 2010, también con carácter de eventual, se creó una Subgerencia de Comunicación Ambiental, con el objetivo principal de proveer de contenidos a los materiales de difusión e información a las áreas respectivas. Además de esta tarea, esta



área diseñó durante 2010 y 2011 una propuesta de trabajo centrada en la profesionalización de los jefes de Difusión de las gerencias estatales, la cual tuvo, en su primera etapa, resultados que se reflejaron en una mayor profundización y contextualización del quehacer de la comunicación en el ámbito ambiental y forestal por parte de los participantes.

La Unidad coordina el trabajo de 32 jefaturas de difusión adscritas a cada una de las gerencias estatales en el país, y que existen como tales a partir de 2008. Es pertinente mencionar que de 2001 a 2006, en lugar de 32 jefaturas estatales existían 13 jefaturas regionales de Difusión, en correspondencia con la estructura federal de la Conafor, consistente en 13 oficinas o gerencias regionales que abarcaban varios estados (por ejemplo, la gerencia VIII incluía cinco estados), lo que limitaba la operación y la hacía poco eficiente. En 2007 se inició la contratación de un responsable de Difusión por estado, esquema que se hizo permanente en 2009, con la modificación de la estructura federal de la Conafor, al pasar de gerencias regionales a gerencias estatales, una en cada entidad del país, incluyendo el Distrito Federal.

#### Objetivos de las áreas

De acuerdo con el *Manual de Organización de la UCS* (diciembre, 2007), los objetivos de las dos direcciones que integran la Unidad son:

Dirección de Información y Análisis: Coordinar y diseñar las estrategias de información que permitan posicionar el trabajo institucional ante la población general y los silvicultores y dueños de terrenos forestales, mediante la difusión de los resultados de los programas, servicios y proyectos institucionales a nivel interno y externo, y de la promoción en general de los temas forestales a través de los medios de comunicación para asegurar una eficaz comunicación y contribuir al buen funcionamiento de la Unidad de Comunicación Social y colaborar en el desarrollo forestales sustentable de México.

Dirección de Comunicación y Producción: Planear, diseñar, desarrollar y operar las campañas y acciones de difusión de la Conafor, sus programas, actividades y apoyos con la finalidad de promover la participación social en el desarrollo forestal sustentable.

Estas dos direcciones representan los dos principales ejes de trabajo de la Unidad: las acciones de información dirigidas principalmente a medios de comunicación con fines de publicación *noticiosa* (gratuita) y las acciones de difusión a través de medios de comunicación privados (pagados) y gubernamentales (tiempos oficiales)<sup>96</sup>.

En cuanto a las *jefaturas de Difusión*, éstas son eminentemente operativas y están adscritas administrativamente a las gerencias estatales (32) de la Conafor. La razón de ser de este puesto es "detectar las necesidades de difusión forestal para elaborar y ejecutar el programa de difusión y comunicación de la Gerencia Estatal y mantener un flujo informativo hacia los públicos meta sobre las actividades que realiza la institución y sobre el desarrollo forestal sustentable, con el fin de garantizar información oportuna y promover las acciones de Gobierno Federal en materia de conservación y desarrollo de los recursos forestales dando cumplimiento en el estado a los lineamientos de la Unidad de Comunicación Social de la Conafor para homologar las actividades de información de la institución a nivel nacional"<sup>97</sup>.

El perfil profesional que se requiere para este puesto demanda un nivel de estudios de licenciatura en las áreas de sociología, comunicación y periodismo, y en cuanto a experiencia se solicitan tres años como reportero en medios y

---

<sup>96</sup> En 2005 se elaboró el *Manual de organización específico de la Unidad de Comunicación Social*, autorizado en 2008. Este documento define el concepto de *campana* de la siguiente manera: "Serie de mensajes basados en un mismo tema y con idéntico objetivo, que puede ser desarrollado por uno, varios o todos los medios que se consideren idóneos o se sumen al programa, dentro de un mismo periodo". Describe una *campana de publicidad institucional* como "la que, en primer término, pretende prestigio, creación de imagen, y entra más de lleno en el campo de las relaciones públicas", en tanto que la *comunicación pública* es concebida como "la que se transmite con la intención de que llegue a cualquiera que esté en condiciones de acceder a ella, sin limitación de público".

<sup>97</sup> Así lo indica el perfil del puesto de Jefe de Departamento de Comunicación Social descrito en el correspondiente *Formato para la descripción de puestos*. Unidad de Políticas de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal. Dirección General de Desarrollo Humano y Organización de la APF. Semarnat-Conafor.

electrónicos, edición de revistas impresas o electrónicas, investigador en escuelas o facultades de ciencias sociales o humanidades. Es decir, tanto un reportero (de cualquier área) como un investigador en sociología tienen posibilidad de acceder a este puesto.

El énfasis que damos a este puesto obedece al hecho de que, en la práctica, los jefes de Difusión son el contacto más cercano con el trabajo de campo y el conocimiento de la realidad específica en materia forestal, política, social y de medios de comunicación en cada una de las entidades del país. Aunque para la UCS estas personas son operativas (envían un reporte mensual de actividades, difunden en la entidad la información elaborada por oficinas centrales –boletines– y atienden las líneas de comunicación de las campañas), lo cierto es que representan un vínculo estratégico entre la institución y los medios de comunicación y, por lo tanto, con importantes sectores sociales.

#### El trabajo de comunicación social

Dos principales escalas se distinguen en el quehacer de comunicación social de la Conafor: una representada por el ámbito federal, en el que se desempeñan principalmente las direcciones de Información y Análisis y de Comunicación y Producción de la Unidad de Comunicación Social, y otra que se expresa en el ámbito estatal, donde los operadores clave son los jefes de Difusión de las gerencias estatales.

En lo federal, las direcciones y la jefatura de la UCS se enfocan en la realización de acciones en las que sus interlocutores son medios de difusión nacional, localizados en su mayoría en el Distrito Federal. Los jefes de Difusión se relacionan con medios estatales y regionales de sus respectivas entidades.

La UCS atiende las políticas de la administración pública federal en materia de comunicación social y las permea a las jefaturas de Difusión; en ella se gestiona y producen la información y los materiales destinados al ámbito federal, los cuales se distribuyen directamente a medios de cobertura nacional

y se busca transmitir a medios de cobertura local a través de las jefaturas de Difusión<sup>98</sup>.

En las entidades de la República las jefaturas de Difusión definen una dinámica propia, apegada a las realidades locales, independiente de la situación nacional o de la dinámica del gobierno federal desde la perspectiva de nación. Estas jefaturas basan su trabajo atendiendo la situación de la entidad en el ámbito social, económico, ambiental y político y, de manera tangencial, atienden los requerimientos de escala federal. Por ejemplo, la Unidad de Comunicación Social elabora un cierto número de boletines que por lo general se relacionan con temas ajenos al interés estatal, pero instruye a que estas informaciones sean redistribuidas por las jefaturas estatales en medios locales de información en un intento de “posicionar” a la institución<sup>99</sup>. Como respuesta, los jefes de difusión modifican el boletín para incluir como su principal componente la información local, dejando en segundo término el contenido del boletín nacional, en tanto que otros deciden no distribuirlo al no ofrecer éste información de interés para los medios o para la entidad en general y evitar con ello una saturación de información institucional y un desgaste innecesario en la relación con los medios, con quienes tienen contacto constante.

Por lo general los boletines que genera la UCS abordan temas que podrían ser de interés para públicos específicos y no tendrían que pretender publicarse en medios de información *masiva*, sino que podrían dirigirse en forma directa al grupo de interés. Este mecanismo es una herencia generada desde el inicio de operaciones de la Conafor, y aunque ha sido discutido internamente, no se ha modificado. Por el contrario, a mayor número de publicaciones, más satisfecha se muestra la directiva de la UCS y de la Comisión. En diciembre de 2011 el

---

<sup>98</sup> De acuerdo con el *Manual Operativo de Comunicación Social* elaborado en agosto de 2002, “el trabajo eficiente del Departamento de Difusión y Cultura permite brindar atención oportuna a los medios de comunicación y poner a su servicio la información que la Gerencia Regional considera relevante para que, de esta manera, el trabajo y logros de la dependencia, así como el tema forestal en general, tengan mayor presencia en los medios de comunicación y la población esté mejor informada y pueda participar activamente”.

<sup>99</sup> El Manual Operativo de la UCS (2002) establece como un elemento principal los boletines de prensa. Señala que “el objetivo de elaborar y enviar boletines es asegurarnos la presencia de la temática forestal en los medios de comunicación y posicionar temas de interés para las Gerencias Regionales, así como la imagen de la Conafor”.

titular de la Unidad resaltaba el hecho de que, para esa fecha, se habían registrado unas 20,000 publicaciones en medios de todo el país sobre información relacionada con la institución, principalmente como resultado del envío de boletines y eventos “con prensa”, una cifra “sin precedente en la institución” (Ortuño, A., comunicación personal)<sup>100</sup>.

Los ejes de trabajo de la UCS descritos en este apartado representan espacios propicios para el desarrollo de estrategias de comunicación educativa, pero han sido poco aprovechados para ello. La Unidad ha privilegiado históricamente la promoción de contenidos relativos a los programas institucionales, sus avances, el discurso en materia forestal de la administración en turno y la figura del titular de la Comisión, dirigidos a medios de información, tanto como materiales para manejo periodístico (boletines y eventos), como para publicidad, bajo las características circunscritas en los tipos de campaña establecidos por la Secretaría de Gobernación, principalmente en las campañas de rendición de cuentas y las de servicio social en las vertientes de orientación sobre servicios (programas y subsidios) y de prevención (incendios forestales, principalmente).

Pocas campañas se han hecho dentro de las categorías de cultura ciudadana y valores (orientadas al fomento, modificación o adopción de actitudes y valores cívicos de la ciudadanía) y las culturales (que fomentan, modifican y promueven la adopción de actitudes y valores artísticos y culturales de la ciudadanía), donde se abren posibilidades a la implementación de estrategias y difusión de mensajes de carácter socioambiental.

En cuanto al manejo periodístico de la información relacionada con los bosques, en distintos momentos se ha buscado incluir a los medios de

---

<sup>100</sup> Dicha estadística, sin embargo, no se sostiene en la realidad, puesto que fue construida de manera poco estricta, a partir de una nueva forma de contar las publicaciones durante el sexenio 2007-2012: la mayor parte de las publicaciones correspondieron a un mismo boletín difundido en diversos medios impresos y electrónicos, y a menciones relacionadas con dichas informaciones, principalmente de páginas de internet y blogs, así como a reportes adulterados bajo situaciones de presión hacia los jefes de Difusión en los estados para presentar resultados crecientes. Por conversaciones personales fue posible conocer casos de alteración de estadísticas estatales que, sin revisión, fueron incorporados a una estadística nacional que arrojó resultados como los que se presentan en la *Memoria documental de la Estrategia de Comunicación Social* al concluir dicho sexenio.

información en acciones de capacitación y experiencias de campo para propiciar la mejor comprensión de estos temas en su complejidad y con ello, una mayor profundidad en su manejo, pero éstas han sido menores frente al volumen que representan las acciones tradicionales de la comunicación social y por lo general no son de interés de los titulares de la UCS ni de la directiva de la Comisión: la apuesta es lograr que se publique el boletín prácticamente como se envía, la declaración tal cual se expresa.

Esta apuesta simple responde en gran parte a la expectativa de corto plazo de los funcionarios de alto nivel de la administración pública y a su permanencia temporal dentro de ella, la cual, paradójicamente, podría colocarse dentro de la categoría de lo *no sustentable*. Por ello, cíclicamente se despliega un *boletínismo* de oficio enfocado a explotar el interés mediático, y que, por esta misma intención (y por la intensidad con la que se realiza) tiende a agotar sus posibilidades de mantener el interés de los medios de manera permanente. Así, cada administración agota este *recurso* y cada vez una nueva administración vuelve a comenzar el ciclo. En este desempeño ha habido importantes influencias internas y externas: dentro de la primera, las ideas del titular de la Unidad; la segunda, las ideas del titular de la Semarnat y de la Presidencia de la República.

#### Revisión de la praxis de la UCS

Cada titular de la UCS ha dado un perfil particular al trabajo de la Unidad. Aunque no se describirán las directrices de cada uno de los seis titulares que hasta el momento ha tenido la Unidad, se incluyen algunas de las ideas que prevalecieron en dos periodos: 2007-2008 y 2009 a la fecha (2012).

Por lo que se refiere al primer periodo que se menciona, a finales de 2007 la entonces titular de la Unidad elaboró junto con su equipo de trabajo un diagnóstico del área en el cual se incluyó un análisis FODA de la Unidad<sup>101</sup>:

---

<sup>101</sup> *Unidad de Comunicación Social 2008*. Presentación de la UCS. 7 de noviembre de 2007.

## FODA UCS



Fuerzas	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tema forestal prioritario del gobierno federal.</li> <li>2. Estructura de la UCS. No obesa. Visión de equipo y compañerismo. Interés por comunicar e impactar</li> <li>3. UCS – CONAFOR. Recursos humanos profesionales, con capacidad técnica.</li> <li>4. Coordinadores tienen visión clara y definida de la política forestal.</li> <li>5. Compromiso.</li> <li>6. Interés de las áreas por comunicar.</li> <li>7. Juventud.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sensibilidad social del tema</li> <li>2. UCS posibilidad de replantear objetivos y metas.</li> <li>3. Institución joven.</li> <li>4. Sinergias con otras instituciones.</li> <li>5. Tema forestal es noble. Ganas de participar.</li> <li>6. Tema de atención mundial, rico e ilimitado.</li> <li>7. Riqueza forestal en México.</li> <li>8. MCS se interesan por tema.</li> </ol>
Debilidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Insertos en cultura centralista.</li> <li>2. Presión por resultados tangibles. Agenda de informes, metas, números.</li> <li>3. No existen instrumentos de comunicación interna.</li> <li>4. UCS regida por lo emergente.</li> <li>5. Burocracia. Trámites administrativos.</li> <li>6. UCS falta de equipo técnico y humano.</li> <li>7. Desconocimiento de áreas de las funciones de UCS.</li> <li>8. Institución joven, poca posicionada.</li> <li>9. Falta de experiencia vivencial del personal de UCS por tema forestal.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de especialización de medios.</li> <li>2. Presión social al gobierno por resultados.</li> <li>3. Caer en inercia de responder a lo emergente.</li> <li>4. Tentación de manejo sensacionalista.</li> <li>5. Tema forestal es una "moda".</li> <li>6. Falta de cultura y desinformación de la sociedad.</li> <li>7. Deforestación.</li> <li>8. Incendios.</li> <li>9. Apatía de dueños de predios forestales.</li> <li>10. Fenómenos naturales.</li> <li>11. Economía del país.</li> </ol>



Figura 16. Ejercicio FODA, tomado de la presentación *Unidad de Comunicación Social 2008*.

En el ejercicio FODA las fuerzas identificadas no aluden al trabajo propio del área y las oportunidades se refieren más al tema forestal que a aspectos relacionados con la operación de la comunicación. Por otra parte, debilidades detectadas como "insertos en cultura centralista; presión por resultados tangibles, agenda de informes, metas, números; no existen instrumentos de comunicación interna; UCS regida por lo emergente; burocracia, trámites administrativos; UCS falta de equipo técnico y humano; desconocimiento de áreas de las funciones de UCS; institución joven, poca posicionada" y "falta de experiencia vivencial del personal de UCS por tema forestal" revelan una incipiente pero importante nivel de autocrítica y claridad acerca de los factores que inciden en el trabajo del área. Sin embargo, esta revisión no trascendió

más allá de la propia Unidad ni fue atendido de manera que las debilidades pudieran ser superadas.

Dentro de las amenazas se identificaron factores como “la falta de especialización de medios; presión social al gobierno por resultados; caer en inercia de responder a lo emergente; tentación de manejo sensacionalista; tema forestal es una ‘moda’; falta de cultura y desinformación de la sociedad”, entre algunos que pudieran ser pertinentes para el quehacer de la UCS. Tres de estos factores se refieren a los medios de comunicación y dos competen al quehacer de la Unidad: la presión social al gobierno por resultados y caer en la inercia de responder a lo emergente.

Al igual que en las debilidades, la Unidad no ha podido enfrentar dichas amenazas en forma asertiva ni las ha eliminado, hasta la fecha: la presión continúa, quizá precisamente porque no se ha sabido comunicar, y la respuesta a lo emergente es lo mejor que puede hacer la Unidad, debido a su propia dinámica, dejando de lado lo trascendente. Además de todo esto, un factor que no fue identificado durante el FODA es que lo que ha hecho la UCS no es comunicación, sino solamente información.

En ese análisis se reafirmó que los grupos meta del trabajo de la Unidad son, en orden de importancia:

- Medios de comunicación
- Beneficiarios o potenciales
- Organismos no gubernamentales
- Iniciativa privada
- Público en general

Aunque se enunciaron cinco grupos, la UCS solamente se dirige a tres de éstos (de los cuales uno es intermediario de otro): los medios de comunicación (intermediario del) público en general y los beneficiarios o potenciales, quienes han sido atendidos sistemáticamente (y únicamente) a través de las tareas de



la Dirección de Comunicación. El área de información sólo se dirige a medios, desde el inicio de la institución y hasta la fecha. Para dimensionar los retos de la institución y las limitantes de la UCS para atender dichos retos, contrástese esta definición de tareas y objetivos de la Unidad con las que se plantean para una comunicación institucional en el Cuadro 20. *Grupos de interés para la Conafor y necesidades institucionales específicas que atiende la comunicación.*

Pese al análisis realizado, la UCS mantuvo en operación el mismo modelo y las acciones de comunicación social hasta entonces vigentes, destacando dentro de éstas, nuevamente, la tarea de “preparar y distribuir comunicados a los medios de comunicación para mantener flujo constante de *comunicación*”.

## Acciones de Comunicación

<p style="text-align: center;"><b>Comunicación Externa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Preparar y distribuir comunicados a los medios de comunicación para mantener flujo constante de comunicación</li> <li>Producir el material impreso necesario para la difusión de los programas institucionales</li> <li>Organizar giras con medios de comunicación para que constaten las acciones realizadas con programas</li> <li>Actualizar los directorios de medios de comunicación</li>   <li>Atención a los MC: gestión de entrevistas, facilitación de datos, elaboración de documentación, orientación en búsquedas.</li> <li>Organizar ruedas de prensa.</li> <li>Producir campañas de publicidad en medios escritos y electrónicos</li>   <li>Cursos de capacitación a comunicadores sobre temas forestales</li> <li>Editar e imprimir la revista México Forestal</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Comunicación Interna</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elaborar un órgano de comunicación interna</li>   <li>Establecer tablero informativo que contenga información de importancia para el personal de la CONAFOR tanto en oficinas centrales como en las Gerencias.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Información del Exterior</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Seguimiento o monitoreo de la información difundida por los medios de comunicación,</li> <li>Sistematizar la información que generan los medios de comunicación, en una base de datos.</li> <li>Analizar la información que generan los medios de comunicación.</li> <li>Elaborar encuestas de opinión sobre campañas y la percepción de los programas y la institución</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>Información al Interior</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fichas informativas para funcionarios</li> <li>Capacitación (entrenamiento en medios) para voceros</li> <li>Solicitar información quincenal a las áreas sobre sus actividades que puedan ser noticia</li> </ul>
--	--

Unidad de Comunicación Social

Figura 17. "Acciones de comunicación", tomado de la presentación *Unidad de Comunicación Social 2008*.

En cuanto al periodo 2009 a la fecha, el titular de la Unidad anotó en la justificación del *Plan de Comunicación 2009 de la UCS* lo siguiente:

La Comunicación Social es una tarea sustantiva en el trabajo cotidiano de las dependencias públicas. Es un mecanismo básico mediante el cual el gobierno se relaciona con la ciudadanía, ya sea directamente, ya sea a través de la información que es difundida por los medios y analizada por los líderes de opinión. La Unidad de Comunicación Social (UCS) es la herramienta de la Conafor para desempeñar esa tarea<sup>102</sup>.

Para ese año, la estrategia de la UCS se basaba en tres líneas básicas:

1. Dar adecuado seguimiento a los mecanismos de comunicación que actualmente se sostienen.
2. Afinar, mejorar y fortalecer áreas alternas de comunicación e incursionar en otras nuevas.
3. Coadyuvar a garantizar que en la Conafor se respete rigurosamente la ley electoral en los procesos de 2009.

Dentro de los mecanismos mencionados en el número 1, se contaban los siguientes, iniciando una vez más con la elaboración de boletines:

- a) La difusión periódica de boletines y comunicados a medios nacionales, locales e internacionales.
- b) La organización y realización de ruedas de prensa nacionales y estatales.
- c) La gestión de entrevistas con el director o funcionarios de la Conafor.
- d) La elaboración diaria de síntesis informativas nacionales y estatales.
- e) La planeación, diseño y elaboración de los materiales de difusión de los programas y campañas de la Conafor.

---

<sup>102</sup> Éste es el mismo concepto de comunicación social que el titular de la UCS incluyó en la *Memoria documental de la Estrategia de Comunicación Social* (2012).

- f) La supervisión del diseño y la aplicación de la imagen institucional de la Conafor.
- g) La realización de giras de medios en zonas forestales con éxito.

Como acciones generales para el punto 2 se planteó entonces:

- Dar mayor difusión, junto a la información notarial de las actividades y programas de la Conafor, a las historias de las comunidades, ejidos, sectores, empresarios e individuos beneficiados por ProÁrbol, como historias de éxito forestal.
- Promover un mayor acercamiento con sectores de los medios entre los que la Conafor ha tenido escasa o nula presencia, como por ejemplo la prensa de negocios o la turística.
- Aprovechar más la internet para difusión e información.

El punto 3 no se aborda aquí por no tener relevancia para los fines de este documento.

En resumen, las características generales de la comunicación social de la Conafor son las siguientes:

- La comunicación social se considera como el mecanismo básico en la relación del gobierno con la ciudadanía.
- Tiene una visión de muy corto plazo.
- Privilegia lo urgente sobre lo trascendente.
- Las actividades están centradas totalmente en medios de comunicación.
- Las acciones son limitadas y repetitivas; falta capacidad de innovación, reflexión y autocrítica en el ámbito directivo de la Comisión y de la Unidad.
- El área de Comunicación Social está enfocada a realizar tareas tradicionales en este rubro, centrando sus funciones en la gestión con

medios de información para la publicación de boletines o eventos institucionales, así como en el desarrollo de campañas de difusión.

- Las acciones informativas y las campañas privilegian la difusión de la acción gubernamental y la imagen de los funcionarios.
- El personal de la UCS tiene poco conocimiento de los asuntos socioambientales, realiza una práctica profesional empobrecida por los lineamientos tradicionales de la comunicación gubernamental, desconoce la realidad rural y el perfil y contexto de los actores de interés institucional.
- Esta situación se traduce en la generación y promoción de contenidos superficiales y frecuentemente inexactos, desde un punto de vista técnico en relación con lo ambiental y lo social.

#### 7.4.3. Resultados de la UCS

En este apartado se reúne información relacionada con los resultados del trabajo de la UCS, con el fin de identificar sus prioridades y sus alcances. Esta área carece de reportes internos o públicos sistematizados sobre sus resultados anuales de las administraciones 2000-2006 y 2007-2012. El único indicador común del trabajo que se pudo obtener fue el número de boletines emitidos desde la Unidad (a nivel federal), a partir del año 2004<sup>103</sup>.

Tabla 12. Número de boletines emitidos por la UCS 2004-2011

<b>Año</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Número de boletines	49	49	59	106*	143	52	43	84

\* La *Memoria documental de la Estrategia de Comunicación Social* reporta 134 boletines emitidos durante 2007 por parte de la Unidad. Para 2008, este número se reporta como 1,588 boletines emitidos, lo cual sería posible únicamente si se contabilizaran los emitidos por las gerencias estatales. En adelante el número de boletines emitidos sería de más de mil por año: 1,236 en 2009; 1,484 en 2010; 1,637 para 2011 y 598 para noviembre agosto de 2012. Estos datos difieren con los que fueron proporcionados por la propia UCS a través de solicitudes de información a través del sistema Infomex. Fuente: Elaboración propia, con base en archivos electrónicos de la UCS y la Memoria documental (2012b).

<sup>103</sup> De acuerdo con los respaldos electrónicos de la UCS.

El incremento registrado en los años 2007 y 2008 respecto a la media anual obedeció a la suma de diversos factores: el inicio de la gestión de Felipe Calderón, el lanzamiento de su programa emblema en materia forestal –ProÁrbol–; la designación de Juan Rafael Elvira Quesada como secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de José Cibrián Tovar como director general de la Comisión Nacional Forestal, además de un importante incremento en el presupuesto destinado a los programas de la institución para atender las expectativas generadas con el nuevo programa y la nueva administración en materia de subsidios para el sector forestal<sup>104</sup>.

Después de este breve periodo de sobreproducción de comunicados, el despido de Cibrián Tovar en marzo de 2009 como resultado del escándalo mediático-social generado por el mal manejo dado a la reforestación como panacea para subsanar el problema de la deforestación del país, y la sobreexposición mediática de la institución, obligaron a la UCS a guardar silencio casi por seis meses, hasta que la Presidencia designara como nuevo titular a Juan Manuel Torres Rojo. Aún con ello, la UCS mantuvo un perfil discreto a lo largo de 2010.

De la UCS se obtuvieron datos que permiten cuantificar las acciones que realizó esta área en el periodo 2007-2010, centradas principalmente en materia de información<sup>105</sup>. Estas cifras suman tanto las realizadas por la estructura de la Unidad como por el conjunto de las jefaturas de Difusión en las 32 entidades del país.

---

<sup>104</sup> En 2001 el presupuesto ejercicio por la Conafor fue de 264.7 millones de pesos, y para 2006 este presupuesto fue de 2,325.5 millones. Al iniciar la presente administración, en 2007, se asignó a la Comisión un presupuesto de 5,399.4 millones de pesos, destinado en su mayoría a la operación del ProÁrbol.

<sup>105</sup> La información correspondiente al periodo 2008-2010 se obtuvo a través de la solicitud de información núm. 1616100012111, hecha por medio del sistema Infomex, que tuvo respuesta oficial con fecha del 14 de julio de 2011. La información de 2007 se obtuvo de los respaldos electrónicos de la UCS.

Tabla 13. Actividades de información en Conafor 2007-2010

<b>Actividades</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Entrevistas gestionadas por la UCS con directivos	2,635	3,003	3,155	3,740
Ruedas de prensa	189	217	134	220
Boletines emitidos	1,385	1,388	1,236	1,484

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por la UCS a través del sistema Infomex.

Para la realización de estas actividades se gastó el siguiente presupuesto (pesos):

Tabla 14. Monto ejercicio en materia de información 2008-2010 (pesos)

<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
529,081.26	485,290.14	1'098,813.43

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por la UCS a través del sistema Infomex.

El impacto o resultado de dichas actividades se mide bajo el único indicador del número de publicaciones en medios impresos, radio o televisión, así como los sitios electrónicos –que fueron considerados para el conteo de síntesis de medios a partir de 2008.

Tabla 15. Número de notas publicadas en medios informativos 2007-2010

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Notas publicadas o difundidas	6,798	9,592	10,358	14,064

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por la UCS a través del sistema Infomex.

El siguiente gráfico, tomado de la *Memoria documental*, proporciona algunos datos diferentes a los que se obtuvieron a través de solicitudes de transparencia hechas en 2011, en el transcurso de la investigación. Se señala lo anterior para precisar que el erróneo manejo de las cifras proviene de la fuente. Para efectos de tendencia, y de acreditar la percepción de su propio

trabajo en materia de información, el cuadro que se plantea muestra los *resultados* que tuvo la UCS al concluir la administración 2007-2012.

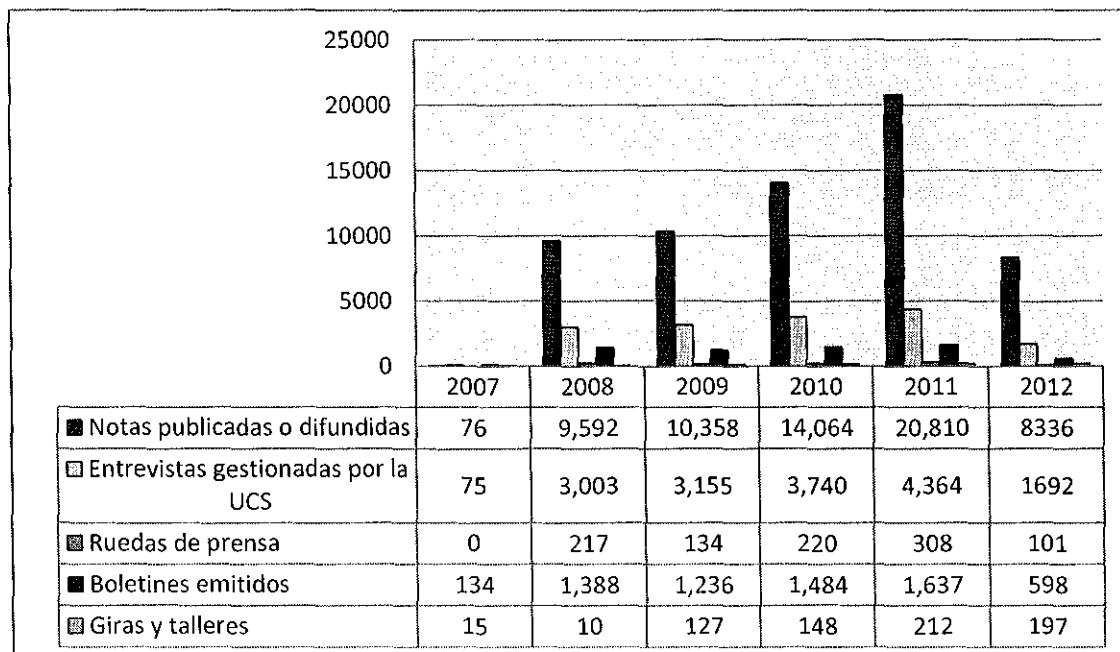


Figura 18. Acciones de información de la UCS 2007-2012. Tomado de la *Memoria documental de la Estrategia de Comunicación Social (2012)*.

En materia de difusión, durante el periodo 2008-2010 las principales acciones se refieren a la realización de campañas de difusión en medios masivos, concentrándose por lo general en la promoción del ProÁrbol, el Programa de Protección contra Incendios Forestales, Expo Forestal México Siglo XXI, Jornada Nacional de Reforestación (2008), Programa de Pago por Servicios Ambientales (2010), Convocatoria Especial de Restauración de las áreas Cutzamala-La Marquesa (2010) y difusión institucional, para lo cual se ejerció el siguiente presupuesto (pesos):

Tabla 16. Gasto en campañas de difusión de Conafor 2008-2010 (pesos)

2008 <sup>106</sup>	2009 <sup>107</sup>	2010
7'435,050.66	3'836,700.60	7'325,536.64

Fuente: Elaboración propia, con base en los documentos de la UCS y en información proporcionada por ésta a través del sistema Infomex.

Aquí es posible observar la forma en que un presupuesto institucional creciente representó también un aumento en los objetivos de difusión y publicidad gubernamental, verificable en el ritmo de producción y distribución de la información dirigida a medios de comunicación prácticamente como la vía principal de salida para ésta, todo lo anterior sumado a una intención creciente de publicidad por parte de la secretaría respectiva y de la Presidencia de la República. Es probable que también la competencia electoral haya animado este aumento de actividades publicitarias, aunque no abundaremos en este factor.

En los inicios del trabajo de la UCS no se contempló el desarrollo de iniciativas distintas a las de la comunicación social tradicional. Estas acciones fueron retomadas posteriormente por la oficina central de la UCS, pero se configuraron en la Gerencia regional V de la Comisión (que atendía los estados de Oaxaca y Guerrero, en la estructura original de la Comisión), a través de la Jefatura de Difusión, que inició operaciones en febrero de 2002 en la ciudad de Oaxaca. En esta unidad administrativa se plantearon acciones distintas a las enumeradas en el estatuto orgánico de la Comisión con el fin de favorecer el manejo del tema forestal entre la prensa local, debido que se encontró en el campo de los medios regionales de comunicación un precario manejo periodístico sobre los temas ambientales.

<sup>106</sup> De acuerdo con el *Acta Entrega-Recepción de Yamín Ivette Marín Rosales, titular de la Unidad de Comunicación Social, Anexo 4 Informes Presupuestarios*, del 3 de septiembre de 2008, el gasto ejercido por la UCS hasta esa fecha había sido de 11'448,441.94, de un presupuesto autorizado de 21'240,463.04. De la cantidad erogada, 7'027,344.63 se destinaron a la contratación de personal de Difusión en las gerencias, por lo que la cantidad que se indica en la tabla corresponde solamente al programa de comunicación social.

<sup>107</sup> Para 2009, según el Plan de Comunicación 2009 de la UCS, se presupuestó un monto de 7'543, 500 pesos para la realización de cuatro campañas de Difusión, cifra que difiere con la reportada por la UCS como gasto en campañas de ese año. en la respuesta a la solicitud de información núm. 1616100012111.



La Jefatura de Difusión realizó tres acciones de capacitación dirigidas a periodistas locales: un encuentro entre periodistas y especialistas en bosques (en Guerrero en 2002), diversas giras a comunidades indígenas forestales y dos talleres sobre incendios forestales para comunicadores y Oaxaca (de 2002 a 2003). El objetivo general de estas iniciativas era inducir a los periodistas en temas relacionados con el desarrollo forestal sustentable en mayores niveles de profundidad que los que se obtienen en coberturas esporádicas o coyunturales.

Así, junto con las giras de campo –que tienen por objeto propiciar la experiencia directa del periodista con la realidad social y ambiental situada–, estas intervenciones tuvieron resultados inmediatos, puesto que las publicaciones periodísticas de ambos estados mostraron un manejo adecuado de aspectos técnicos que daban mayor precisión y contexto a las noticias generadas. Estos *experimentos* fortalecieron también, en cierto modo, la relación de la institución con los periodistas en esas entidades. Con ellos se inició un trabajo con perspectiva de mediano y largo plazo que privilegiaba la consolidación de un periodismo especializado en los temas ambientales-forestales, dando prioridad a la exactitud, la precisión, la comprensión y la verdad en el manejo de los temas hacia públicos diversos. Bajo esta visión se pretendía dar un carácter institucional a las tareas de comunicación social, que permitiera trascender las perspectivas temporales de cada directiva institucional o administración federal.

La UCS encontró útiles estas iniciativas, que fueron incorporadas al catálogo de acciones de la Unidad. Sin embargo, al pretender aplicarlas de manera *oficiosa*, las capacitaciones mostraron un menor impacto, resultado de la falta de habilidades de los organizadores –los jefes de Difusión de las gerencias estatales– en este tipo de actividades y de la falta de coordinación y asesoría por parte de la Unidad para su realización. Aún con ello, en el documento de respuesta a la solicitud de información, la UCS indica que se continuó con la organización de eventos de este tipo en todo el país.

Tabla 17. Número de giras y talleres para periodistas 2007-2010

Año	2007	2008	2009	2010
Giras y talleres con medios	148	10	127	158

Fuente: Elaboración propia, con base en información proporcionada por la UCS a través del sistema Infomex.

En la búsqueda de alternativas, en el seno de la Unidad se creó la Subgerencia de Comunicación Ambiental en mayo de 2010, y aunque el objetivo de su creación y principal actividad fue la elaboración de contenidos para los distintos materiales de Información y de Difusión que requiere la Unidad, la subgerencia hizo diagnósticos y evaluaciones del personal de las jefaturas de Difusión que sirviera como base para elaborar un programa de profesionalización de los comunicadores institucionales con el fin de propiciar, desde el propio terreno de trabajo, una nueva visión del quehacer de la comunicación en el ámbito forestal. Esta tarea se realiza a modo de prueba, de manera casi marginal al trabajo de la Unidad, pero con resultados positivos que tampoco se describirán aquí.

#### 7.4.4. Influencias políticas en el ejercicio de la comunicación social

Así como la Conafor reconoce en sus documentos programáticos la importancia de la comunicación como un vehículo para fomentar la participación social a favor de la conservación y protección de los bosques, cierto es también que centralizó el desarrollo de estas acciones en una sola área –la Unidad de Comunicación Social–, por lo que el ideal de una comunicación que contribuya a la *formación de una cultura de respeto ambiental* ha quedado mayoritariamente circunscrita a los criterios de la comunicación gubernamental, marginando con ello a otras alternativas existentes en la propia institución y cercenando las amplias posibilidades de la comunicación gubernamental para reducirla a una visión tradicional minimalista, que la convierte en un ejercicio de publicidad gubernamental centrado en promover la imagen del gobierno y de sus funcionarios a través de

boletines y campañas de difusión, más que por alcanzar objetivos institucionales asociados a la comunicación, destacando entre ellos la promoción del desarrollo forestal sustentable y el "contribuir a la formación de una cultura de respeto ambiental".

Además de la distorsión en el concepto de la comunicación social y su práctica superficial e ineficiente, la falta de definición de los objetivos, medios y alcances institucionales en esta materia ha llevado a la Unidad de Comunicación Social a ajustar su desempeño de acuerdo con las ideas de la administración federal y de la Dirección General vigente: así como el quehacer institucional se modifica para responder a las expectativas del secretario del ramo y a las nociones ambientales-forestales de la Presidencia de la República en turno, el trabajo de comunicación de Conafor opera atendiendo distintos deberes extra-institucionales, además de someterse a las ideas de la directiva de la Comisión y del titular de la Unidad de Comunicación Social. Para dar una idea de la variabilidad de criterios en este sentido, tómesese en cuenta que, desde su creación en 2001 hasta noviembre de 2012, la Comisión había tenido cuatro directores generales y seis titulares de la Unidad de Comunicación Social, cada uno con formaciones académicas y profesionales diferentes. En ese periodo hubo cuatro distintos secretarios de Medio Ambiente y dos presidentes de la República.

Así, en su primera década de operación la Unidad respondió en primera instancia a las expectativas e ideas que respecto a la comunicación social han impulsado estas las personas que han ocupados los dos cargos directamente relacionados: la Dirección general y la Jefatura de la Unidad de Comunicación Social, quienes, en general han coincidido en hacer del principal objetivo de las acciones de comunicación el promover la imagen de los directores y de la institución. Además de estas ideas sobre los alcances de la comunicación gubernamental en la Conafor, durante la administración 2007-2012, en frecuentes ocasiones, la Comisión sirvió como plataforma para promover la figura del actual secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan

Rafael Elvira Quesada, y, ocasionalmente, también de la figura del Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, a pesar de los altos costos que este empeño tuvieron para la institución en cuanto a credibilidad, presupuesto y desgaste del personal técnico.

Más allá de esta diversidad de enfoques temporales que inciden en su trabajo, la Unidad de Comunicación Social mantiene una línea general que promueve, como ya se ha dicho, el posicionamiento de la institución y sus directivos, programas, objetivos y avances programáticos, mediante acciones simples de información a través de medios de comunicación, principalmente la elaboración y distribución de boletines de prensa y en la gestión de conferencias de prensa y entrevistas con sus directivos. En esta promoción tanto la UCS como la propia Comisión han pasado por alto el hecho de que los segmentos de noticias en medios informativos no son el mejor canal para dirigirse a los públicos de interés institucional, sino que los han utilizado como un escenario de visibilidad política y mediática.

Por otra parte, aunque en sus programas anuales la Unidad plantea como una de sus actividades la realización de acciones de inmersión de los periodistas a los temas forestales (a través de giras de campo y talleres, principalmente), éstas no han sido consideradas como un eje prioritario dentro del trabajo de la UCS y están sujetas a la disponibilidad de recursos financieros y al calendario institucional: en el año 2011 un solo evento, la Jornada de reforestación 2011 ordenada por el Presidente Felipe Calderón, ocupó recursos extraordinarios del presupuesto de comunicación y el trabajo de la mayor parte del personal del área, dejando de lado actividades que habían sido programadas anteriormente, en este caso, los talleres de capacitación y profesionalización para periodistas.

#### 7.4.5. Análisis de la comunicación social de la Conafor

Los datos obtenidos indican que el manejo de la comunicación institucional en la Conafor se ha regido por criterios políticos más que técnicos, científicos,

sociales o ambientales –en forma contraria a lo que ocurre, por ejemplo, con la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad–, lo cual puede tener su origen, en parte, al hecho de que opera diversos programas con recursos públicos en forma de subsidios directos para población de zonas rurales, y a lo atractivo que esto puede ser para las distintas ideologías o partidos políticos que asumen la administración pública federal, en el objetivo de generar simpatía o reconocimiento social.

El interés de la UCS, aunque expresado en documentos, no ha sido enfocado a impulsar un cambio de conducta social a favor del desarrollo forestal sustentable, o al menos cumplir con lo establecido en el *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Forestal*, en el sentido de “efectuar campañas de difusión sobre el desarrollo forestal sustentable” (art. 4, fracc. XVII), sino el dar a conocer las acciones gubernamentales mediante acciones de carácter publicitario e informativo.

En el ámbito de la comunicación social, este trabajo *forzado* ha afectado la credibilidad de la Comisión frente a los medios: en la actualidad los medios que esporádicamente publican información sobre la Conafor son los de menor importancia en términos de cobertura y de influencia en los tomadores de decisiones, aunque son la mayoría, numéricamente hablando. Estos medios publican los boletines sin mayor criticidad, pero su frecuente repetición en decenas de diarios, blogs y páginas de internet del país suma números espectaculares que satisfacen a la directiva institucional. La información que se publica es repetitiva, descontextualizada y, la mayoría de las veces, inútil para el propio receptor (y también para la institución, en términos de objetivos y alcances).

En el extremo contrario, los medios y los periodistas especializados en temas ambientales o de investigación pocas veces se dirigen a la Conafor en la búsqueda de información, y optan por consultar otras fuentes. En los hechos, la

Comisión no es considerada como referencia en materia forestal salvo en algunos momentos coyunturales, en que se convierte en *fuentes*.

Al hacer una revisión de la práctica de comunicación gubernamental de la Unidad de Comunicación Social de la Conafor con base en la matriz de *Perspectivas y dimensiones de la comunicación* (Cuadro 10), en el Cuadro 11. *Características de la comunicación ambiental según autores diversos en función de perspectivas y dimensiones de la comunicación*, y en el Cuadro 12. *Características de una comunicación ambiental institucional y sus impactos posibles en las instituciones y sus interlocutores*, es posible obtener algunas conclusiones que han de tomarse en cuenta si se desea construir una comunicación institucional que ayude a alcanzar los objetivos del desarrollo forestal sustentable.

Cuadro 19. Análisis de la comunicación gubernamental de la UCS con base en matriz de perspectivas y dimensiones de la comunicación

<b>Perspectiva</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Características específicas</b>
Ontológica	Individual / Subjetiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No propicia en los individuos la comprensión sobre las relaciones sociedad-naturaleza ni los aprendizajes del trabajo en colaboración, del diálogo y la negociación</li> <li>• Concibe a las personas como audiencias o públicos; en el campo de la operación institucional, las personas son consideradas como clientes</li> </ul>
	Social / Intersubjetiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No fomenta la participación política y social, ni promueve el cambio social. En cambio propicia –de manera superficial y esporádica– el involucramiento de las personas en acciones desarticuladas y poco significativas (ambiental y socialmente) relacionadas con los bosques (reforestaciones urbanas, reporte de incendios). La mayoría de estas acciones se realizan en ámbitos urbanos, buscando la participación social con fines de difusión mediática o de escenografía político-gubernamental</li> <li>• Desconoce las capacidades de las personas para expresarse y descubrir su realidad, asumiendo que la solución es externa a éstas, por lo cual no genera estructuras de comunicación ni de organización social</li> </ul>
	Cultural / Territorial / Histórica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ignora la cultura y la memoria histórica de las comunidades acerca de su relación con los ecosistemas</li> </ul>

Epistemológica	Cognoscitiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se dirige a los individuos de manera superficial, por lo cual ignora los procesos de decisión individual y social, así como los saberes ambientales locales; no ayuda a desarrollar una visión holística sobre la realidad y las problemáticas socioambientales</li> <li>• Sus enfoques se basan en criterios de logro de metas y aplicación de subsidios, por lo que se encuentra lejos de abrazar un enfoque de complejidad respecto de la comunicación, la realidad y el propio quehacer institucional</li> </ul>
	Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al considerar a las personas como públicos o audiencias intangibles e inconexas, carece de una intención pedagógica que permita formar a los individuos para propiciar el cambio de actitudes, valores, prácticas y comportamientos</li> <li>• No promueve, sino que desestimula el desarrollo de una visión crítica respecto al estado de las cosas en materia socioambiental, proponiendo a cambio eslóganes e ideas generalizantes</li> </ul>
	Teórico-disciplinar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene una visión de la comunicación basada en el desarrollo del esquema tradicional de la comunicación gubernamental (de masas); carece de conocimientos y experiencias en otros ámbitos de la comunicación y de la interacción directa con personas o grupos, así como de conocimiento técnico-científico. Su concepción epistemológica es limitada, rígida y falta de autocrítica</li> </ul>
Axiológica	Principios y valores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve valores ligados a la conservación ambiental, con una visión antropocéntrica y productivista, en función de los objetivos de la administración federal en turno</li> <li>• Busca sensibilizar a la población respecto a los ecosistemas con el fin de interesarla en la acción gubernamental, más que propiciar una ampliación de los marcos de referencia axiológicos respecto al ambiente</li> <li>• Promueve los valores de la sustentabilidad solamente en el discurso, propiciando la continuidad del estado de las cosas</li> <li>• Es una comunicación alienada, acrítica, conformista</li> </ul>
Estructural	Informativa / Expresiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No ofrece elementos de juicio y fundamentos racionales para el apoyo a los procesos de gestión ambiental, el desarrollo a escala humana y la calidad de vida; la información que proporciona es útil para los fines del quehacer y la imagen institucional</li> <li>• La información técnica y científica que difunde contiene generalizaciones que buscan el impacto inmediato y sostiene paradigmas distintos a la sustentabilidad; el sentido que tiene es como contexto o marco de la publicidad institucional</li> </ul>

	Interaccional / Dialógica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No propicia el diálogo ni la interacción; la comunicación es un ejercicio unidireccional, que por lo general no conoce a los grupos y los individuos a los que se dirige, así como sus intereses, perspectivas y contextos</li> </ul>
	Formal (características)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La comunicación está limitada a la difusión de información; es un monólogo institucional que no distingue diversidad cultural</li> <li>• Se desarrolla a través de medios de comunicación, únicamente</li> <li>• Es un proceso unidireccional; no se retroalimenta, ni se evalúa; no sistematiza ni aprende de su propia práctica y sus resultados</li> <li>• Tiene como protagonistas a la institución, sus programas y sus funcionarios</li> <li>• Sus ejecutores no toman en cuenta las necesidades e intereses de los actores involucrados en el manejo forestal</li> <li>• Es simplista y simplificadora</li> <li>• Genera interés en temas coyunturales</li> <li>• Tiene cortos alcances en cuanto a sus objetivos, dada su temporalidad</li> </ul>
Práctica	Temática (enfoque)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda institucional y de funcionarios</li> <li>• Objetivos gubernamentales en materia forestal</li> <li>• Programas institucionales</li> <li>• Manejo forestal y temas relacionados</li> </ul>
	Metodológica (especialización)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se centra en el desarrollo de campañas de difusión, el cuidado de la imagen institucional y en la relación con medios de comunicación</li> <li>• Las capacidades y habilidades de los implementadores de esta comunicación son por lo general de carácter técnico; no existe un amplio marco disciplinario que propicie la mejora de la práctica tradicional</li> </ul>
	Instrumental (objetivos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover la imagen del gobierno federal y de la institución</li> <li>• Promover la participación de los campesinos en los programas de subsidio que opera la Conafor</li> <li>• Difundir los resultados de la institución</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, con base en el Cuadro 10 *Perspectivas y dimensiones de la comunicación*, en el Cuadro 11 *Características de la comunicación ambiental según autores diversos en función de perspectivas y dimensiones de la comunicación*, y en el Cuadro 12 *Características de una comunicación ambiental institucional y sus impactos posibles en las instituciones y sus interlocutores*.



El análisis de los datos permite afirmar que los esquemas de comunicación social que predominan en las entidades del sector ambiental del gobierno federal, incluyendo a la Conafor, son poco eficaces frente a la enorme y diversa problemática socioambiental que revela el país, lo cual confirma la necesidad de transformar la visión sobre la comunicación en dichas instancias, así como de ampliar y renovar sus paradigmas y prácticas en la materia que permitan convertir a la comunicación en un elemento transversal de la operación institucional y lograr con ello avances genuinos que se concreten en la conservación de los ecosistemas forestales y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes, específicamente.

Para ello, y tomando en consideración la naturaleza del trabajo de campo que realizan algunas de las instituciones del sector ambiental del gobierno federal –concretamente la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la Comisión Nacional Forestal–, se hace necesario identificar los modelos de atención y las prácticas de comunicación que realizan agentes institucionales en su relación con los poseedores y habitantes de regiones de interés para el manejo y conservación de territorios.

En este sentido conviene retomar como contexto indispensable el campo de trabajo potencial de la Conafor, esto es, la suma de unos 22 millones de habitantes rurales de regiones desérticas y semidesérticas, de entre 12 y 13 millones de habitantes rurales de regiones de bosques y selvas, y de un número no identificado de habitantes en regiones de vegetación de manglar. Así, con un universo potencial de atención de alrededor de 35 millones de personas que habitan en regiones con vegetación forestal, las prácticas de comunicación con estos grupos sociales toman especial relevancia para el logro de los objetivos institucionales, puesto que a ellos están dirigidas las acciones de la Comisión.

Esta comunicación institucional no forma parte de la visión ni del objeto de trabajo de las oficinas de comunicación social: son parte del trabajo del agente

técnico, de las áreas operativas que están en contacto directo con los beneficiarios de los programas institucionales de subsidio, y por lo general son prácticas no reconocidas como comunicacionales. De ahí la necesidad de identificarlas y analizarlas para reconocer el potencial que ofrecen en la construcción de un modelo de comunicación institucional que sirva a los fines del manejo de los ecosistemas forestales o, dicho desde la perspectiva institucional de la Conafor, a los fines del desarrollo forestal sustentable.

## VIII. ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN AMBIENTAL EN LA CONAFOR

### 8.1. Consideraciones preliminares

Hasta aquí hemos fundamentado el supuesto de partida de esta investigación en el sentido de que la concepción y operación de la comunicación social en las instituciones gubernamentales mexicanas (dentro de las cuales se encuentra la Conafor) es frecuentemente reducida a la difusión de resultados de programas y acciones, lo que empobrece la perspectiva de sus alcances sociales (en el caso del sector ambiental, también sus alcances en materia ambiental) e impide el surgimiento de una visión de la comunicación institucional que permita a las entidades gubernamentales retroalimentarse de sus propias prácticas y, con ello, mejorar constantemente los programas y políticas públicas, particularmente en materia forestal<sup>108</sup>.

De igual manera hemos fundamentado, en el capítulo III, cómo el reduccionismo en la concepción de comunicación social institucional ha generado prácticas verticales y autoritarias que refuerzan el paradigma moderno de desarrollo, complejizando más los problemas ambientales y homogeneizando las pretendidas soluciones a los problemas ambientales locales, perdiendo con ello la riqueza de respuestas en las diversas realidades que presenta el país. Una consecuencia más, en adición a la anterior, es que el fracaso constante de los proyectos ambientales federales que necesariamente requieren la participación de los distintos actores sociales involucrados en las problemáticas socioambientales radica, de manera importante, en la prevalencia de una perspectiva unilateral que sobrevalora e impone la visión institucional e ignora y minimiza la visión de los distintos sectores de la sociedad<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Este tema fue discutido en el capítulo II.

<sup>109</sup> Este tópico fue abordado en los capítulos I y II.

Una vez centrados en la práctica de la comunicación social en el sector ambiental gubernamental, planteé el supuesto de que aquella presenta graves limitaciones en relación con los objetivos de la conservación y manejo de los recursos naturales, puesto que es considerada –dentro de la propia institución– como una actividad de servicio, que carece de importancia estructural y estratégica, y que es predominantemente publicitaria de la acción gubernamental. Esta discusión se construyó sobre la revisión y análisis de los documentos fundacionales y normativos de las instituciones del sector ambiental gubernamental y los resultados de su quehacer en materia de comunicación, en el capítulo VI, y en el VII, donde se analiza con mayor profundidad el caso de la Comisión Nacional Forestal.

Por todo lo anterior, considerando las características del universo en el que se enmarca la presente investigación; siendo la Conafor la instancia directamente responsable de impulsar el desarrollo forestal sustentable en el país; una vez revisados sus limitados alcances de su práctica de comunicación en el campo social-rural-ambiental, y visualizado los retos que la realidad propone, podemos afirmar que esta institución enfrenta el reto de replantear su visión y su práctica en la materia, si pretende lograr los objetivos, y atender las funciones y atribuciones que le han sido otorgadas.

Para coadyuvar en esa tarea, el presente capítulo se enfoca en la definición de los elementos para una comunicación institucional orientada a promover el manejo y conservación de los ecosistemas forestales, junto con la organización y la participación social en los procesos de toma de decisión y acciones en ese sentido.

Aquí cabe advertir que, junto con esta iniciativa, surge el riesgo posible de que, al enfrentar la necesidad de construir una nueva visión de la comunicación, la propuesta sea considerada no como un eje central del trabajo institucional, sino como una línea novedosa pero *accesoria* del esquema actual de comunicación social. Esto podría ocurrir si la Comisión Nacional Forestal no contara con las

condiciones propicias para rebasar esta delicada frontera que marcan los retos y la coyuntura existente. Por ello toma relevancia el que este trabajo aporte los elementos estructurales requeridos para transformar tanto la visión institucional como el ejercicio de la comunicación, la cual tome cuerpo en el diseño de estrategias de comunicación institucional –que hoy se limitan a la elaboración de planes de trabajo anuales de la Unidad de Comunicación Social denominados “estrategias anuales de la UCS”–. La posibilidad de transformación también está condicionada a que dicha visión se autoconstruya internamente, desde un nuevo marco conceptual elaborado de manera participativa, a fin de dotar a la comunicación de un sentido colectivo que permita su asimilación y con ello, crear la posibilidad de transformarla en práctica.

Como base para este abordaje también consideré desarrollar un tercer supuesto que, por su campo de trabajo, las instituciones gubernamentales del sector ambiental realizan una práctica genuina de comunicación de forma intrínseca en la operación de las atribuciones institucionales a través de una comunicación intermedia que permite establecer un diálogo directo con los beneficiarios de los programas y con otros grupos y actores aliados en la promoción del desarrollo forestal sustentable<sup>110</sup>, lo que posibilita una mayor perspectiva del papel y el alcance de la comunicación social institucional. Sin embargo, dicha práctica comunicativa no es reconocida ni valorada por los propios organismos, lo que redundaría en una pérdida importante del capital institucional y de un mayor potencial para el logro de los objetivos en materia de conservación y manejo de los recursos naturales, así como para el mejoramiento en la calidad de vida de las comunidades rurales del país.

Tomando en cuenta lo anterior, propongo esbozar una propuesta de comunicación institucional de la Conafor a partir de la recuperación de las

---

<sup>110</sup> Semarnat (2006a) reconoce a los productores rurales como actores importantes en los procesos de conservación y manejo de ecosistemas puesto que sus vidas dependen directamente de la apropiación de los bienes y servicios provenientes de éstos. “En los ecosistemas habitan grupos humanos y su sobrevivencia, en gran medida, depende del aprovechamiento de los bienes y servicios ecosistémicos” (p. 190).

buenas prácticas de comunicación existentes en la institución –más allá de las prácticas de comunicación social–, las cuales habrán de articularse en el diseño de una política de comunicación gubernamental propia para el sector forestal-ambiental o en ejes, estrategias, líneas de trabajo específicas. Otra fuente importante de elementos para la propuesta es la identificación de necesidades y demandas hechas a la comunicación, establecidas tanto en los documentos fundacionales de la institución como la nueva legislación y compromisos internacionales relativos al cambio climático y el papel de los bosques, específicamente.

A fin de reunir elementos para elaborar una propuesta, el primer paso es conocer lo que actualmente ocurre en materia de comunicación en el seno de la Comisión Nacional Forestal en el contexto de los nuevos retos que asumió el gobierno federal en materia de bosques y cambio climático, los cuales se describen el siguiente apartado.

## **8.2. El escenario de la Conafor ante a los nuevos retos para la conservación y manejo de los ecosistemas forestales**

Como se ha referido anteriormente, desde su creación en abril de 2001 hasta principios de 2012, la práctica de la comunicación institucional en la Comisión Nacional Forestal era concebida como una tarea casi exclusiva de la Unidad de Comunicación Social. Sin embargo, en diversos espacios de discusión, comunicadores institucionales y actores del sector forestal-ambiental advertían las limitaciones de esta visión de la comunicación gubernamental aplicada a la promoción del manejo y conservación de ecosistemas forestales, reflejada en una insuficiente promoción del desarrollo forestal sustentable en el terreno de los hechos y en una mínima interacción institucional con los propietarios y habitantes de las regiones forestales, traduciéndose en logros efímeros y superficiales desde el punto de vista social y ambiental, aunque para la estadística gubernamental pudieran ser importantes.

Entre finales de 2011 y principios de 2012 dos hechos revelaron de manera determinante las limitaciones de la visión prevaleciente respecto a la comunicación, y mostraron que era necesario modificarla no solamente por cuestiones de eficiencia operativa institucional, sino por otras razones derivadas de los compromisos internacionales establecidos por el Gobierno Federal en materia de mitigación del cambio climático. Estos compromisos obligan a la Conafor a realizar cambios en su estructura y en su práctica para la promoción del desarrollo sustentable del sector rural, a fin de lograr resultados efectivos en el objetivo de que las comunidades y ejidos hagan un manejo de sus recursos forestales que les permita aprovecharlos de manera sustentable, a la vez que procuran la conservación, restauración, protección y fomento de los mismos, teniendo como resultado ulterior la creación de condiciones para la mitigación a los efectos del cambio climático.

Uno de estos compromisos fue adoptado con la adhesión de México a las acciones para la implementación del mecanismo REDD+ (reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal), asumido como marco de las políticas públicas ambientales en el ámbito federal. A fin de cumplir este compromiso la Conafor inició diversas tareas para impulsar la concreción de una Estrategia Nacional REDD+ y hacia 2010 empezó a establecer los acuerdos y los preparativos que desembocarían en junio de 2012 en el segundo compromiso que se mencionó en el párrafo anterior: la firma del *Proyecto sobre el Préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Préstamo del Fondo Estratégico sobre el Clima-Programa de Inversión Forestal y la Donación del Fondo Estratégico sobre el Clima-Programa de Inversión Forestal para el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático*<sup>111</sup> o, dicho de manera simplificada, Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático.

---

<sup>111</sup> Este compromiso se encuentra descrito en el *Documento de Evaluación Inicial del Proyecto sobre el Préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Préstamo del Fondo Estratégico sobre el Clima-Programa de Inversión Forestal y la Donación del Fondo Estratégico sobre el Clima-Programa de Inversión Forestal para el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático*, que en adelante se denominará *Documento de Evaluación Inicial del Proyecto Bosques y Cambio Climático* o PAD, por sus siglas en inglés.

Este segundo compromiso consiste en la formalización, con el Banco Mundial, de un préstamo para implementar en los próximos cinco años el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático, cuyo principal ente ejecutor en México es la Comisión Nacional Forestal. Dicho proyecto se plantea como objetivo central: “Apoyar a las comunidades rurales de México para que puedan gestionar sus bosques de manera sostenible, desarrollar la organización social y generar ingresos adicionales a partir de productos y servicios forestales, incluida la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+)” (Conafor, 2011).

Un requisito previo a la firma de dicho préstamo fue la elaboración de un plan de comunicación específico para el Proyecto, como condición indispensable para alcanzar el objetivo clave del préstamo, salvaguardando la obligación de dar a conocer a las comunidades y dueños de terrenos forestales la información necesaria respecto a las aplicación de las políticas y los programas públicos que incidirán en sus bosques en los próximos cinco años, si deciden participar en el Proyecto.

Para el cumplimiento de ambos compromisos –el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático, y REDD+–, la Conafor debe incorporar otros factores que, aunque complejizan la actividad comunicativa institucional, son indispensables para atender los compromisos establecidos por el gobierno federal en materia de bosques, conservación de la biodiversidad, lucha contra la desertificación, mitigación del cambio climático, combate a la pobreza, equidad de género e interculturalidad, entre otros rubros que inciden en el ámbito forestal, y que se plantean en documentos fundacionales y normativos (incluyendo los planes nacionales de desarrollo, programas sectoriales e institucionales, así como las legislaciones correspondientes tanto en materia ambiental y forestal como en materia de comunicación gubernamental).

A partir de estos hechos la conceptualización de la comunicación institucional sufrió una ruptura debido a que el personal involucrado en el diseño e



implementación del *Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático* percibió la insuficiencia conceptual y práctica de la comunicación gubernamental *tradicional* para alcanzar el objetivo de este acuerdo.

Por otra parte, los autores del acuerdo y el documento que lo describe no contaban con las suficientes herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para concebir, diseñar e implementar estrategias pertinentes en materia de comunicación, específicamente en el desdoblamiento de las funciones comunicacionales ligadas a procesos educativos o de transformación de una realidad, es decir, aportando elementos para la generación de una cultura ambiental, por lo cual la Unidad de Comunicación Social (UCS) fue convocada para guiar las propuestas en este sentido. Ésta, por sus características y perfil, reconoció su incapacidad para satisfacer por sí sola las expectativas que se planteaban, pero a partir de ello generó un proceso de dimensiones institucionales para propiciar la reflexión interna que diera pie al reconocimiento de las nuevas necesidades, expectativas y capacidades en materia de comunicación de las áreas que participarían en el Proyecto general<sup>112</sup>.

Así, el proceso generado por los nuevos compromisos internacionales de México en materia de bosques y cambio climático dentro de la Conafor propició relevantes reflexiones internas. En el contexto de los compromisos internacionales para el sector forestal, en mayo de 2012 la Unidad de Comunicación Social advirtió que una de las características más relevantes que habría de adoptar la comunicación dentro de este contexto es la transversalidad intrainstitucional. Por ello, a la par del proceso de diseño y ejecución de acciones que desarrollan las áreas de la Comisión involucradas en el *Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático*, la Unidad convocó a realizar un ejercicio interinstitucional que permitiera “reflexionar en torno a la idea prevaleciente acerca de la comunicación y, con base en esa reflexión, construir

---

<sup>112</sup> La premisa de base para esta nueva visión es que la acción comunicacional de la Conafor es competencia de todas las áreas (principalmente las operativas), lo cual se abordó en el apartado anterior.

de manera colectiva un nuevo concepto de comunicación, enriquecido y de mayor pertinencia frente a las exigencias que se deben enfrentar, tanto las que plantea el propio Proyecto como las necesidades de transformación institucional en ese mismo sentido” (Conafor, 2012)<sup>113</sup>.

Para poder realizar tal ejercicio propuse la integración temporal de un grupo dedicado a discutir, promover y ejecutar los procesos necesarios para analizar el estado de la comunicación institucional. Dicho grupo se constituyó en marzo de 2012, bajo el liderazgo de la UCS y de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Comisión. Además de estas unidades. Las áreas participantes en el denominado *Grupo Interno de Comunicación sobre Bosques y Cambio Climático* fueron:

- Gerencia de Coordinación y Concertación, perteneciente a la Coordinación General de Gerencias Estatales (CGGE)
- Gerencia de Servicios Ambientales (área de Proyectos y Mercados Forestales de Carbono), perteneciente a la Coordinación General de Producción y Productividad
- Gerencia de Silvicultura Comunitaria, perteneciente a la Coordinación General de Producción y Productividad
- Gerencia de Planeación y Evaluación, adscrita a la Coordinación General de Planeación e Información (CGPI)
- Gerencia de Educación y Capacitación, adscrita a la Coordinación General de Educación y Desarrollo Tecnológico
- Gerencia de Cultura Forestal, de la Coordinación General de Educación y Desarrollo Tecnológico
- Gerencia de Suelos, perteneciente a la Coordinación de Protección, Conservación y Restauración
- Coordinación de Asesores.

---

<sup>113</sup> El punto de partida de este proceso quedó expresado en el *Plan de Comunicación para el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático* de la siguiente manera: “La Conafor reconoce que el diseño y la ejecución del Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático requiere de una comunicación diversificada que acompañe a todo el proceso de manera transversal e inherente, a fin de atender los objetivos, metas y necesidades que plantea dicha iniciativa. Esto representa una oportunidad para propiciar el reconocimiento de la práctica comunicativa de la propia Comisión Nacional Forestal, a fin de ampliar y profundizar su concepto de comunicación institucional y, con ello, fortalecer la gestión del Proyecto, dotándole de mayores elementos para el logro de sus objetivos.” (Conafor, 2012).

Entre marzo y mayo del mismo año el grupo sostuvo seis reuniones, durante las cuales diseñó e inició la ejecución de un primer Plan Interno de Difusión Bosques y Cambio Climático, y discutió y acordó los conceptos básicos sobre comunicación que regirían en sus planteamientos futuros, entre otras acciones preparativas para la elaboración del *Plan de Comunicación del Proyecto Bosques y Cambio Climático*. De estas interacciones internas obtuve los elementos base para la elaboración de la propuesta que se plantea en el siguiente apartado.

### **8.3. Identificación de acciones de comunicación en áreas operativas**

Los retos que representa el estado de las cosas en materia de conservación de bosques y de pobreza de los habitantes de regiones forestales, bajo el planteamiento de que la acción comunicativa es competencia a todas las áreas y los integrantes de la Comisión, hacen necesario ampliar y diversificar las prácticas de comunicación, principalmente desde los frentes operativos, razón que descansa en el hecho de que la institución trabaja de manera directa y prioritaria con las personas y los grupos sociales de las regiones forestales, así como de otros grupos involucrados en el manejo y conservación de los ecosistemas forestales del país, a través de sus áreas técnicas.

Así, la búsqueda de alternativas para mejorar la comunicación tanto interna como externa de la Comisión Nacional Forestal obliga a conocer y estudiar las prácticas en las áreas operativas (gerencias de programa; ver figuras 11 a 13). Estas gerencias desarrollan, de forma permanente, diversas acciones de comunicación institucional en el cumplimiento de sus atribuciones, las cuales se intensifican en ciertos momentos del quehacer institucional a través de las estructuras de operación de los programas de subsidio.

Como resultado de las primeras observaciones puedo afirmar que las áreas operativas que realizan prácticas comunicativas como parte esencial de su quehacer son las que promueven la realización de tareas en materia de

protección, conservación, restauración, fomento y manejo forestal, puesto que están en contacto directo con los propietarios de los terrenos forestales del país, para lo cual establecen acciones de comunicación interpersonal con individuos, grupos u organizaciones (ver Cuadro 20). También desarrollan acciones de información, difusión, divulgación y comunicación interpersonal en distintos momentos de su quehacer operativo (ver Cuadro 21). Estas acciones, sin embargo, son desarrolladas por lo general bajo principios de verticalidad y raramente propician un diálogo entre iguales.

Existen dos áreas que ejecutan acciones de información, difusión y divulgación sobre temas que involucran a toda la institución: la Unidad de Comunicación Social y la Gerencia de Cultura Forestal, aunque sus acciones persiguen en general fines publicitarios, son generales, y carecen de pertinencia cultural y de objetivos inteligentes. La primera de estas áreas no ha establecido contacto directo con los beneficiarios de la institución, en tanto que la segunda, aunque ha trabajado con grupos en zonas rurales, esto lo ha hecho de manera esporádica y sin programa ni seguimiento alguno.

Se distingue otra área que realiza acciones de difusión de manera enfocada a los beneficiarios de los programas de subsidio, además de las propias de educación y capacitación: la Gerencia de Educación y Capacitación. El trabajo de esta gerencia se caracteriza también por sus criterios de verticalidad y nula pertinencia cultural.

Diversas conversaciones sostenidas con personal y directivos de estas áreas operativas muestran que sus titulares y personal no reconocen sus propias acciones de comunicación, puesto que para ellas la comunicación es un instrumento para lograr objetivos de carácter programático; tanto así que ni siquiera las gerencias de Educación y de Cultura Forestal admitieron, en un primer momento, la presencia de la comunicación en su quehacer (Barba, E. y González, C., conversaciones personales, mayo de 2012).

De lo comentado con los técnicos y empleados de las gerencias operativas a nivel central se deriva que las acciones de comunicación que realizan son, en la mayoría de los casos, de carácter instrumental, unidimensional, con funciones específicas, y no involucran una retroalimentación efectiva, puesto que se basan en el esquema vigente de la comunicación gubernamental (lineal, unidireccional, vertical). Con todo ello, constaté la importancia de realizar un primer trabajo de campo para identificar el estado de la comunicación institucional *amplia*, mediante un ejercicio de reconocimiento al interior de las áreas técnicas a fin de reunir información para un diagnóstico preciso sobre el estado de la comunicación en dichas áreas.

Asumí esa tarea como parte de la asignación que recibí a finales del mes de marzo de 2012, por parte del titular de la Unidad de Comunicación Social, desde mi cargo de Subdirectora de Comunicación Ambiental de dicha Unidad, para coordinar la elaboración del *Plan de Comunicación del Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático* como parte de los compromisos adquiridos por el gobierno federal para instrumentar el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático<sup>114</sup>.

Conforme avanzaron los trabajos del *Grupo Interno de Comunicación sobre Bosques y Cambio Climático*, y con las reflexiones derivadas de las reuniones y otros elementos que había reunido para llevar adelante el encargo recibido, en el mes de abril inicié el diseño de un instrumento que propiciara la identificación de las acciones comunicativas de las áreas operativas, específicamente en seis gerencias de la Conafor: Suelos, Desarrollo forestal, Servicios ambientales, Silvicultura comunitaria, Cadenas productivas, y Educación y Capacitación, además de la Unidad de Comunicación Social y la Gerencia de Cultura Forestal.

---

<sup>114</sup> Éste será el nombre abreviado del *Proyecto sobre el Préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Préstamo del Fondo Estratégico sobre el Clima-Programa de Inversión Forestal y la Donación del Fondo Estratégico sobre el Clima-Programa de Inversión Forestal para el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático*.

En primer lugar definí los objetivos institucionales en cuya atención participa directamente la comunicación, a partir de la revisión de los documentos rectores del sector ambiental y de la Comisión (ver cuadros 17 y 18), en los que se expresan las atribuciones que la legislación y la normatividad federal otorgan a la Conafor, así como los objetivos señalados en documentos de planeación sexenal y las obligaciones que adquiere la institución a partir de los compromisos país establecidos en materia de bosques y cambio climático. De ahí habrían de surgir algunas de las líneas estratégicas que la Conafor debe adoptar en el ejercicio de una comunicación institucional que contribuya al cumplimiento de aquellas, así como sus características y principios generales. De esta manera delimité tres objetivos de la comunicación institucional pertinentes en el contexto actual de país frente al estado de los ecosistemas forestales y en el contexto institucional, para el cumplimiento de la misión de la Comisión, en el sentido de “impulsar la protección, conservación, restauración y aprovechamiento forestal, mediante programas y políticas públicas basadas en el modelo de desarrollo forestal sustentable, a fin de contribuir a conservar el capital natural y mantener la provisión de servicios ambientales, en beneficio de quienes poseen los recursos forestales y de la sociedad en general”<sup>115</sup>, además de cumplir con las obligaciones que en materia de transparencia tiene la administración pública federal. Tales objetivos son:

1. Promover el manejo forestal sustentable, desde una perspectiva sociocultural, compleja y técnica, con enfoque en las personas que habitan en los ecosistemas forestales<sup>116</sup>, para impulsar la organización y la participación en la toma de decisiones y en las acciones de manejo de los ecosistemas forestales.
2. Impulsar la comprensión social respecto de la problemática ambiental, en relación con los ecosistemas forestales específicamente, con enfoque en grupos sociales relacionados con

---

<sup>115</sup> Recuperado de <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/mision-y-vision> el 23 de octubre de 2012.

<sup>116</sup> O la *gente de los ecosistemas*, concepto de Bawa y Gadgil, citados por Alicia Castillo (2003).

el uso y disfrute de aquéllos, con el fin de hacer pensar, valorar y entender, así como tratar de incidir en los hábitos de consumo y de comportamiento hacia aquéllos.

3. Cumplir la obligación de la Administración Pública Federal de informar a la sociedad en general y hacer cumplir el derecho a la información de las personas sobre la actividad gubernamental<sup>117</sup>.

Una vez delimitados los objetivos establecí que los ámbitos de la comunicación y los *momentos* de su práctica estarían diferenciados por dos *situaciones*:

1) El quehacer operativo específico de cada una de las áreas y de las estructuras internas, así como sus funciones y atribuciones (como unidades).

2) La relación entre los objetivos de los programas, estructuras e iniciativas institucionales y la forma en que la comunicación incide o se utiliza para el logro de éstos. Esta visión conlleva la idea de una red intrainstitucional de comunicación en donde los momentos de un área se relacionan con los de otras (por ejemplo, el lanzamiento de las convocatorias de los programas de subsidio).

En este análisis introduje la distinción de dos propósitos para el uso de la comunicación en los procesos institucionales:

- 1) Un propósito instrumental, en el que se ejecutan acciones de comunicación como parte de un proceso (es decir, donde la comunicación es un medio) para alcanzar objetivos y atribuciones
- 2) Un propósito donde la acción comunicativa represente un fin en sí mismo (difusión de resultados) o una herramienta o condición esencial para la

---

<sup>117</sup> De acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

operación del programa (tales como lograr la aceptación comunitaria de un programa o proyecto)

Para completar los referentes hacia el ejercicio exploratorio de identificación de las acciones de comunicación que realizan las áreas operativas de la Conafor, propuse como referencia una clasificación de públicos o grupos de interés desde la perspectiva de la comunicación social y no desde un punto de vista organizacional, de participación o de consulta, puesto que las acciones de información y difusión que se realizan a través de la Unidad no se dirigen a organizaciones o plataformas específicas, sino que se orientan a grupos y a individuos de manera amplia, diversa, abierta y general. Dicha clasificación, esbozada originalmente por la UCS en el año 2004 y que enriquecí con aportaciones obtenidas a lo largo de mi trabajo en dicha Unidad, considera los públicos que contempla la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales y los grupos e individuos estratégicos para el quehacer institucional de la Conafor.

De esa clasificación parte la distinción de tres grandes bloques de grupos de interés para la actuación institucional, y cuyas acciones potenciales se encuentran fuertemente ligadas al desarrollo de esquemas de comunicación: el primero integra al grupo objetivo de los servicios institucionales; son los grupos que dan razón de ser al trabajo institucional. El segundo grupo incluye a los aliados en el manejo y la conservación de los recursos forestales, y el tercero consiste en un círculo que, aunque pareciera lejano al tema, integra a quienes, sin ser poseedores o habitantes de regiones forestales, utilizan y disfrutan de los servicios ambientales de los ecosistemas, principalmente –por así distinguirlos– los habitantes de zonas urbanas<sup>118</sup>. Se añaden algunas características de tipo social y comunicacional de cada uno de estos

---

<sup>118</sup> Desde esta base es posible elaborar una conclusión simple: la comunicación desarrollada por la Conafor a través de la Unidad de Comunicación Social, la única aparentemente existente, se ha dirigido al tercer bloque de grupos de interés en casi toda la existencia de la institución. Aunque en el caso de las campañas algunas de éstas han sido orientadas hacia población rural, dicha intención escasamente ha sido lograda, puesto que los medios y esquemas de publicidad que se han utilizado son urbanos en la mayoría de los casos.



segmentos, así como las necesidades de la institución para las cuales la comunicación es indispensable.

La definición de estos grandes grupos de interés institucional da pie a la distinción de los ámbitos en los que debe intervenir la comunicación institucional que ha de construirse para la Conafor, y que se establecen en el Cuadro 20. *Grupos o temas de interés institucional que la comunicación ha de atender de manera específica*, más adelante.

Cuadro 20. Grupos de interés para la Conafor y necesidades institucionales específicas que atiende la comunicación

Destinatarios	Características sociales	Características comunicacionales	Necesidades institucionales específicas que atiende la comunicación	Áreas de Conafor que establecen contacto con estos grupos
Silvicultores / Campesinos / Propietarios de terrenos en zonas rurales y sus organizaciones	Dispersión geográfica, nivel académico básico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación interpersonal</li> <li>• Espacios comunitarios</li> <li>• Organizaciones productivas</li> <li>• Medios regionales de información (radio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difundir información sobre los programas a los beneficiarios y otros actores del sector forestal.</li> <li>• Dar a conocer aspectos básicos en materia ambiental-forestal o productiva relacionadas con los programas.</li> <li>• Promover consensos entre la Comisión con los beneficiarios y actores involucrados para el logro de objetivos y metas de los programas forestales.</li> <li>• Dar asesoría y capacitación técnica a los beneficiarios de los programas forestales (productores, ejidos y comunidades) en actividades específicas para el cumplimiento de los objetivos de los programas de desarrollo forestal (prácticas de manejo, restauración, protección, etcétera).</li> </ul>	Personal técnico de gerencias de programa y gerencias estatales
Habitantes de regiones forestales	Dispersión geográfica, nivel académico básico, marginación [12 a 13 millones en bosques y 22 millones en zonas de desierto y semidesierto]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación interpersonal</li> <li>• Espacios comunitarios</li> <li>• Organizaciones productivas</li> <li>• Medios regionales de información (radio)</li> </ul>		
Autoridades ejidales y comunales y sus organizaciones	Organización, liderazgo en el ámbito comunitario; nivel académico básico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación interpersonal</li> <li>• Espacios comunitarios</li> <li>• Medios regionales de información (radio)</li> <li>• Comunicación directa con la CNF</li> </ul>		

Grupo 1

<p>Prestadores de servicios técnicos forestales</p>	<p>Nivel académico técnico-medio superior-superior, contacto directo y permanente con autoridades ejidales y comunales, ejidatarios y comuneros y poseedores de terrenos forestales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicación interpersonal con los propietarios de terrenos forestales</li> <li>• Acceso a medios regionales de información (radio e internet)</li> </ul> <p>Comunicación con instituciones gubernamentales estatales y federales en materia forestal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer acuerdos y compromisos con prestadores de servicios técnicos y trabajadores del sector forestal para la realización de proyectos de manejo forestal en los que interactúan con los poseedores de los bosques</li> </ul>	
<p>Autoridades estatales y municipales</p>	<p>Conocimiento, interés e intervención diversos respecto a la conservación y el manejo de los recursos forestales y la problemática social relacionada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación (directa o indirecta) con dueños de terrenos forestales</li> <li>• Acceso a medios regionales de información (radio e internet)</li> <li>• Comunicación con instituciones gubernamentales federales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar alianzas para promover el manejo forestal y para el diseño e implementación de estrategias de manera interinstitucional.</li> <li>• Generar consensos en el ámbito político-administrativo con las poblaciones rurales para la implementación de acciones de manejo forestal.</li> </ul>	<p>Dirección general, dirección general adjunta, coordinaciones generales, gerencias de programa y gerencias estatales (niveles medios y superiores, dependiendo el carácter del asunto)</p>
<p>Organismos financieros internacionales, gobiernos nacionales, organismos multilaterales, organizaciones ambientalistas</p>	<p>Reconocimiento, prestigio, especialización, dialéctica antagonismo-alianza; ausencia de puentes institucionales, relación no sistematizada</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Credibilidad y solvencia</li> <li>• Capacidad de proyección</li> <li>• Baja vulnerabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer alianzas para promover el manejo forestal, así como para el diseño y desarrollo de acciones en campo.</li> </ul>	

internacionales, nacionales y/o locales				
Académicos, investigadores, expertos y sus instituciones u organizaciones	Capacidad crítica; producción de conocimiento técnico, alta credibilidad, especialización, sin puentes de comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo nivel de exposición pública</li> <li>• Especialización temática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producir y difundir información técnica relacionada con el funcionamiento e importancia de los ecosistemas forestales y su relación con las poblaciones humanas para la toma de decisiones de los actores del sector.</li> </ul>	Gerencias de programa, Gerencia de Educación y Capacitación, Coordinación General de Educación y Capacitación
Empresarios, industriales y productores forestales (iniciativa privada)	Nivel académico medio-alto. Organización productiva y de mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a diversas alternativas de información y comunicación</li> <li>• Comunicación con la CNF</li> <li>• Organizaciones empresariales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el consumo de productos forestales provenientes de bosques bajo manejo del país.</li> <li>• Generar alianzas para promover el manejo forestal entre la industria de transformación y sus proveedores de materia prima (silvicultores).</li> <li>• Establecer vínculos entre productores para el establecimiento de cadenas productivas.</li> </ul>	Coordinación de Producción y Productividad, Gerencia de Desarrollo Forestal, Gerencia de Cadenas productivas, Gerencia de Plantaciones Forestales Comerciales
Sector ambiental gubernamental	Atribuciones o incidencia directas en el desarrollo forestal sustentable; niveles altos de interés e intervención en el tema forestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a diversas alternativas de información y comunicación</li> <li>• Estructura que posibilita la interacción interinstitucional</li> <li>• Alta exposición a medios como</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer los vínculos y las sinergias interinstitucionales relacionadas con la promoción del manejo forestal.</li> <li>• Favorecer la toma de decisiones conjuntas y acuerdos en materia de políticas públicas y su implementación.</li> <li>• Generar alianzas con instituciones gubernamentales de distintos niveles administrativos y actores políticos para capitalizar las acciones de promoción del</li> </ul>	Coordinaciones, gerencias de programa, gerencias estatales (niveles directivos, medios o personal técnico, dependiendo el carácter del

Grupo 2

Grupo 3

		fuentes	desarrollo forestal sustentable.	asunto)
Sector político	Ausencia de vínculos sistematizados; actuación por criterios de rentabilidad política, tomadores de decisiones; aliados potenciales para el consenso, los acuerdos y la gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta exposición a medios como fuente y como público</li> </ul>		Dirección general, dirección general adjunta, coordinaciones generales
Público general (predominantemente urbano)	Nivel académico diverso, ajeno a lo forestal; masa crítica; participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alta exposición a medios de comunicación</li> <li>Opciones diversificadas y capacidad selectiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar procesos de promoción, sensibilización y concientización dirigidos a la población para promover un cambio de mentalidad (actitudes, comportamientos, valores) orientado al aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, ya sea a través de medios de comunicación o con acciones directas con los diversos grupos y actores sociales susceptibles de interesarse en el manejo forestal.</li> </ul>	Gerencia de Cultura Forestal, gerencias de programa (bajo invitación; no como parte de su quehacer)
Medios de comunicación (generales y especializados; nacionales y locales)	Diversos niveles de comprensión de la problemática social y ambiental en torno a los recursos forestales; intenciones diversas como punto de cobertura	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omnipresencia</li> <li>Diversificación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ofrecer información sobre políticas, metas, programas, acciones y avances institucionales en materia forestal.</li> </ul>	Unidad de Comunicación Social

Tomado y modificado del documento *Plan de Comunicación Estratégica de la Comisión Nacional Forestal*, UCS (2004).

A fin de clarificar la diversidad de acciones de comunicación que las áreas realizan de manera general, propuse las definiciones generales de informar, difundir y divulgar, e hice una distinción entre comunicación intermedia y comunicación masiva para resaltar claramente las diferencias entre ambas.

Cuadro 21. Prácticas comunicativas que la Conafor desarrolla a través de sus áreas operativas

Práctica comunicativa	Descripción
Informar	El concepto corresponde a la emisión de datos mediados por el sentido o el interés institucional para con un o unos tercero(s) que pueda(n) tener interés en conocer tal información o bien para interesar a otros a la lectura de la realidad que propone la institución. La función de la práctica informativa institucional es eminentemente operativa puesto que atiende de manera prioritaria a sus objetivos de trabajo y sus obligaciones en la materia.
Difundir	El término se refiere al acto de dar a conocer de manera amplia y general, una información, idea o hecho relacionado con el trabajo institucional o con el manejo forestal en el país. Esta práctica implica movimiento o acción de parte de los agentes institucionales para dar a conocer alguna información, ya sea de manera interpersonal o a través de medios públicos y privados.
Divulgar	Este concepto alude al hecho de difundir información técnica y científica sobre los ecosistemas forestales (desde diversas disciplinas y abordando diversos ámbitos) y su relación con las personas con una intención dirigida y sistematizada, con fines predominantemente formativos, de promoción y sensibilización, dirigidos a diversos grupos de población.
Comunicación interpersonal (o intermedia)	Se entiende como práctica y como espacio de confluencia de las acciones e interacciones de los sujetos sociales, en los cuales los agentes institucionales intervienen para atender los objetivos del manejo forestal a través de la implementación de políticas públicas. Este esquema comunicativo es de carácter horizontal, específico y requiere de la interacción de los interlocutores.
Difusión masiva (denominada "comunicación masiva")	Es la forma de dar a conocer de manera amplia un mensaje o información, por lo general –pero no solamente– a través de medios masivos. Por sus características, este componente es lineal, vertical y homogeneizante; no distingue diferencias entre los públicos o grupos; no busca ni permite la retroalimentación entre los participantes de este proceso.

Elaboración conjunta Aparicio, R. y E. Castro, 2012.

Las primeras dos prácticas descritas plantean procesos lineales, puesto que los interlocutores no se comunican entre sí (en la tercera cabe la posibilidad de establecer interacciones directas), en tanto que la cuarta se refiere a la relación que se establece de manera interpersonal con individuos o grupos del sector forestal: la *comunicación interpersonal o intermedia*. Por lo que se refiere a la *difusión masiva*, ésta pertenece de manera casi exclusiva al campo de trabajo de la Unidad de Comunicación Social, pero resultaba pertinente precisar su definición.

Este esquema es utilizado para la gestión de los programas, principalmente en el trato con los beneficiarios de los programas forestales y otros grupos que inciden en el manejo forestal, por lo que representa una acción indispensable para el logro de los objetivos institucionales. De ahí que considere a la interaccionalidad<sup>119</sup> como una característica necesaria para la práctica comunicativa institucional<sup>120</sup>.

Una vez definidos estos términos, elaboré un cuadro en el cual incluí los campos de información requeridos para el ejercicio, y que constituye la parte central del instrumento de recolección de datos para esta parte de la investigación.

Área	Ámbitos de comunicación				Grupos o actores a quien se dirige	Objetivo de la comunicación	Productos, medios o intervenciones de comunicación
	Información	Difusión	Divulgación	Comunicación intermedia			
Procesos							

Figura 19. Instrumento para la identificación de prácticas de comunicación de las áreas que integran la Comisión Nacional Forestal.

<sup>119</sup> Se identifica como otros términos como comunicación interaccional, intersubjetiva, interpersonal.

<sup>120</sup> Misma que corresponde a una de las dimensiones de la comunicación, la interaccional. Esto se explica en el apartado "Las dimensiones de la comunicación", en el cuadro de perspectivas y dimensiones de la comunicación.

A este cuadro le añadí un glosario básico con los significados de los campos a llenar:

**Procesos.** Se refiere a los momentos en que, dentro del trabajo operativo, se realizan acciones de comunicación (promoción del programa, proceso de asignación de subsidios, ejecución de trabajos, consultas con plataformas).

**Ámbitos de comunicación.** Se refiere al componente o tipo de comunicación que se utiliza, por sus características y fines.

**Grupos o actores a quienes se dirige la comunicación** (beneficiarios, gobiernos, organismos civiles, instituciones académicas, especialistas, productores, mercados, legisladores, prestadores de servicios técnicos), de acuerdo con la clasificación de grupos de interés para la actuación institucional.

**Objetivo de la comunicación.** Define cuáles son los objetivos de trabajo que el área busca lograr y para los cuales utiliza algún o algunos componentes o tipos de comunicación. Por ejemplo, dar a conocer el programa; promover acciones de restauración.

**Productos, medios o intervenciones de comunicación.** Se refiere a los materiales y medios de difusión o divulgación, así como acciones o eventos de difusión masiva o intermedia como foros regionales, asambleas comunitarias, eventos públicos, reuniones informativas, paneles, conferencias técnicas, diálogo con beneficiarios, asesoría técnica, elaboración y distribución de materiales impresos.

Una vez concluido el diseño del instrumento, lo integré junto con los elementos descritos en un documento de siete páginas denominado “Elementos para la construcción del marco conceptual del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP”, y en una reunión extraordinaria convocada el 2 de mayo de 2012, lo sometí a la consideración del *Grupo Interno de Comunicación sobre Bosques y Cambio Climático* para su discusión y validación. Luego de ser aprobado por los integrantes del grupo, solicité a las seis gerencias operativas mencionadas anteriormente –Suelos, Desarrollo forestal, Servicios ambientales, Silvicultura comunitaria, Cadenas productivas, y Educación y Capacitación–, así como la



Unidad de Comunicación Social y la Gerencia de Cultura Forestal que procedieran al llenado del cuadro a través de un ejercicio interno de cada una de las áreas, a realizarse en un lapso de cinco días hábiles, obteniendo respuesta de todas ellas (ver Anexo 4. *Documentos relativos al ejercicio de identificación de acciones de comunicación en áreas operativas*).

Una vez que recopilé los cuadros con la información de cada área, sistematicé los resultados de este ejercicio en el Cuadro 22. *Áreas que desarrollan acciones de comunicación institucional para impulsar acciones de manejo*, en el cual se especifican las prácticas de comunicación que realizan las áreas, sus alcances y los objetivos de las acciones desde un punto de vista operativo, así como los objetivos institucionales asociados a ellas (los cuales se mencionaron anteriormente, en el Cuadro 20. *Grupos de interés para la Conafor y necesidades institucionales específicas que atiende la comunicación*). Cabe reiterar que el fin de este ejercicio fue identificar las prácticas de comunicación que se establecen desde las partes operativas, específicamente, con fines de ejecución de los programas en campo.

Cuadro 22. Áreas que desarrollan acciones de comunicación institucional para impulsar acciones de manejo

Área	Práctica actual	Alcance	Grupos de interés	Objetivo de la comunicación	Productos, medios o intervenciones de comunicación	Objetivo institucional al que aporta la práctica comunicativa
Operativas: Gerencias de Conservación y restauración de Suelos; Servicios ambientales, Desarrollo Forestal, Silvicultura comunitaria, Cadenas productivas*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información</li> <li>• Difusión</li> <li>• Comunicación interpersonal</li> <li>• Capacitación técnica</li> </ul>	Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Silvicultores / Campesinos / Propietarios de terrenos en zonas rurales y sus organizaciones</li> <li>• Habitantes de regiones forestales</li> <li>• Autoridades ejidales y comunales y sus organizaciones</li> <li>• Autoridades municipales y estatales</li> <li>• Organismos sociales y ambientales locales aliados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informar los diversos aspectos técnicos y administrativos que abarcan los programas.</li> <li>• Dar a conocer aspectos básicos en materia ambiental-forestal o productiva relacionadas con los programas.</li> <li>• Lograr los objetivos y metas de los programas mediante el consenso con los beneficiarios y actores involucrados.</li> <li>• Establecer acuerdos para el desarrollo de actividades de manejo forestal.</li> <li>• Dar asesoría y capacitación técnica a los beneficiarios de los programas forestales (productores, ejidos y comunidades) en actividades específicas para el cumplimiento de los objetivos de los programas de desarrollo forestal (prácticas de manejo, restauración, protección, etcétera).</li> </ul>	Reuniones de trabajo  Recorridos de campo  Asambleas comunitarias o ejidales  Foros regionales  Talleres  Materiales impresos (folletos, carteles)  Videos  Página web institucional  Documentos oficiales (notificaciones, oficios, avisos)	Promover el manejo forestal sustentable, desde una perspectiva sociocultural, compleja y técnica, con enfoque en las personas que habitan en los ecosistemas forestales, para impulsar la organización y la participación en la toma de decisiones y en las acciones de manejo de los ecosistemas forestales.

Gerencia de Educación y Capacitación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión</li> <li>• Capacitación</li> </ul>	Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Silvicultores / Campesinos / Propietarios de terrenos en zonas rurales y sus organizaciones que sean beneficiarias de los programas de Conafor</li> <li>• Asesores técnicos</li> <li>• Gobiernos de los estados y municipales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difundir información sobre los programas a los beneficiarios y otros actores del sector forestal.</li> <li>• Proporcionar capacitación a los beneficiarios de los programas forestales (productores, ejidos y comunidades), prestadores de servicios técnicos y trabajadores del sector forestal en actividades específicas para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo forestal.</li> </ul>	<p>Reuniones informativas</p> <p>Cursos</p> <p>Talleres</p> <p>Jornadas de certificación para asesores técnicos</p> <p>Videos</p> <p>Materiales impresos (cuadernillos, carteles, folletos, manuales técnicos)</p>	
Gerencia de Cultura Forestal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión</li> <li>• Divulgación</li> </ul>	Intermedio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Público general (urbano)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difundir información técnica y científica sobre los ecosistemas forestales y su relación con las personas.</li> <li>• Desarrollar procesos de promoción, sensibilización y concientización dirigidos a la población para promover un cambio de mentalidad (actitudes, comportamientos, valores) orientado al aprovechamiento y manejo sustentable de los ecosistemas forestales.</li> </ul>	<p>Cursos</p> <p>Talleres</p> <p>Página electrónica institucional</p> <p>Redes sociales (facebook, twitter)</p> <p>Materiales de divulgación (impresos y electrónicos)</p> <p>Materiales promocionales</p> <p>Eventos culturales</p>	<p>Impulsar la comprensión social respecto de la problemática ambiental, en relación con los ecosistemas forestales específicamente, con enfoque en grupos sociales relacionados con el uso y disfrute de aquéllos, con el fin de hacer pensar, valorar y entender, así como tratar de incidir en los hábitos de consumo y de comportamiento</p>

Unidad de Comunicación Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información</li> <li>• Difusión</li> </ul>	Masivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Público general (urbano)</li> <li>• Medios de comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecer información a la sociedad en general sobre políticas, metas, programas, acciones y avances institucionales en materia forestal, a través de medios de información masivos.</li> </ul>	<p>Boletines</p> <p>Infografías</p> <p>Actividades con medios de información (giras, talleres, conferencias)</p> <p>Página electrónica institucional</p> <p>Redes sociales (facebook, twitter)</p> <p>Campañas de difusión:</p> <p>Materiales impresos (libros, manuales, folletos, carteles)</p> <p>Spots radiofónicos</p> <p>Videos</p>	<p>hacia aquéllos.</p> <p>Cumplir la obligación de la Administración Pública Federal de informar a la sociedad en general y hacer cumplir el derecho a la información de las personas sobre la actividad gubernamental, de acuerdo con la Constitución, art. 6; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental (ver anexo 3).</p>
-------------------------------	---	--------	--	--	---	---

\* Estas acciones se pueden extrapolar al quehacer de otras gerencias como la de Reforestación y la de Protección contra Incendios Forestales, que comparten esquemas similares de operación, sosteniendo trato directo con poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales que son objeto de atención de la Conafor. Fuente: Elaboración propia.

En el ejercicio participaron varias personas dentro de cada área operativa, en su mayoría técnicos o profesionistas de disciplinas como la biología, la ingeniería agrícola, forestal y ambiental, principalmente, lo que representó en ciertos momentos una dificultad para clarificar y aplicar los conceptos de comunicación a las prácticas de los programas, aunque las dudas fueron aclaradas oportunamente para lograr el objetivo del ejercicio (ver Anexo 4).

Durante el desarrollo de esta actividad observé que el planteamiento de las preguntas sobre *qué y cómo comunicamos* provocó diversas reacciones en los equipos operativos cuando los responsables de la administración y operación de los programas *encontraron* que de manera constante realizan acciones de comunicación como parte de su trabajo operativo, principalmente en la relación con los beneficiarios de los programas de conservación, protección, restauración y desarrollo forestal.

Encontré que, sin embargo, la mayor parte de las interacciones que establecen los promotores o agentes institucionales que tienen contacto directo con los grupos del sector –particularmente con los campesinos o propietarios de bosques– tienden a ser verticales, predominantemente informativas, respondiendo al perfil del extensionismo tradicional en el cual se parte de la idea de que el agente externo es el que sabe e incluso sugiere a sus interlocutores decisiones o soluciones a los problemas locales. Por ello es posible encontrar que la comunicación interpersonal que se practica actualmente en la Comisión se refiere al alcance de la comunicación (personal o grupal), más que a la forma en que se desarrolla: lo que hacen los agentes institucionales es prácticamente información o difusión interpersonal<sup>121</sup>.

---

<sup>121</sup> Existen excepciones, como el trabajo de algunos promotores del programa de Silvicultura comunitaria, cuyo modelo se basa en esquemas de efectiva comunicación intermedia para alcanzar sus objetivos. Aunque no es la generalidad, existen experiencias en el estado de Oaxaca que revelan un resultado excepcional a partir del ejercicio de la comunicación interpersonal entre las instituciones y organizaciones relacionadas con el desarrollo forestal y las comunidades forestales.

Se puede observar que no hay una práctica comunicativa<sup>122</sup> que sea exclusiva de algún área, y tampoco se orienta a un solo objetivo: los componentes informativo y de difusión son tópicos presentes en prácticamente toda la función operativa y comunicativa de la institución, seguido de la divulgación, que atiende los objetivos uno y dos.

Los esquemas o prácticas de comunicación interpersonal se desarrollan de diversas maneras, dependiendo el área operativa de que se trate (incluyendo acciones de capacitación), pero existe una en particular, la que realiza el área de Silvicultura comunitaria, la cual ofrece valiosas experiencias para lo que pretendemos proponer, puesto que su práctica involucra en los hechos los principios de la dimensión interaccional de la comunicación<sup>123</sup>.

En cuanto a la divulgación, el concepto prevaleciente en la institución es difuso; es necesario que este componente se desarrolle con mayor enfoque y pertinencia, y que esté articulado a una estrategia general de comunicación institucional a fin que las acciones en este campo cumplan con objetivos claros, definidos, y no se desarrollen únicamente con un fin estético o de imagen institucional, como ocurre con frecuencia.

Por lo que se refiere a la capacitación, ésta puede considerarse como un elemento de la estrategia comunicacional específica para promover el manejo forestal sustentable en este sector, al cual es necesario dotar de mayor pertinencia, profundidad y utilidad y vincularlo con las prácticas comunicativas y formativas que realizan otras áreas.

---

<sup>122</sup> Estos son los componentes descritos en el apartado "Definiciones conceptuales en materia de comunicación": información, difusión, divulgación, comunicación intermedia.

<sup>123</sup> Pese a los resultados logrados a través del esquema de comunicación de Silvicultura comunitaria, éste no puede considerarse como una práctica generalizada, pues está sujeto al perfil o estilo tanto del promotor como de los directivos y coordinadores del programa a nivel federal y estatal. Por lo mismo, no solamente es necesario mejorar y expandir dicho esquema, sino sistematizar, vigilar y enriquecer su aplicación a fin de convertirlo conscientemente en la base de operación institucional, dotándole del cuidado y la relevancia que merece, puesto que involucra a la comunicación con el público más importante para la institución en el cumplimiento de su misión (los habitantes y poseedores de terrenos forestales), y en este sentido, resulta estratégico e indispensable.

Es posible concluir que el impacto de las prácticas comunicativas y educativas que realizan –de manera separada– las áreas que integran a la Conafor tiende a rebasar el ámbito de competencia en el que se desarrollan y, aunque con frecuencia se interconectan o sobreponen a otros ámbitos, no son planeadas para hacerse de manera complementaria o transversal. En la Figura 20 abstraigo la información del cuadro previo con la intención de mostrar gráficamente las prácticas de comunicación desarrolladas por las áreas. Esta figura reúne lo que está separado, pero no lo articula como un entramado que pudiera significar la necesaria transversalidad de la comunicación en la vida y el quehacer institucional, puesto que esta visión aún no existe en la institución.

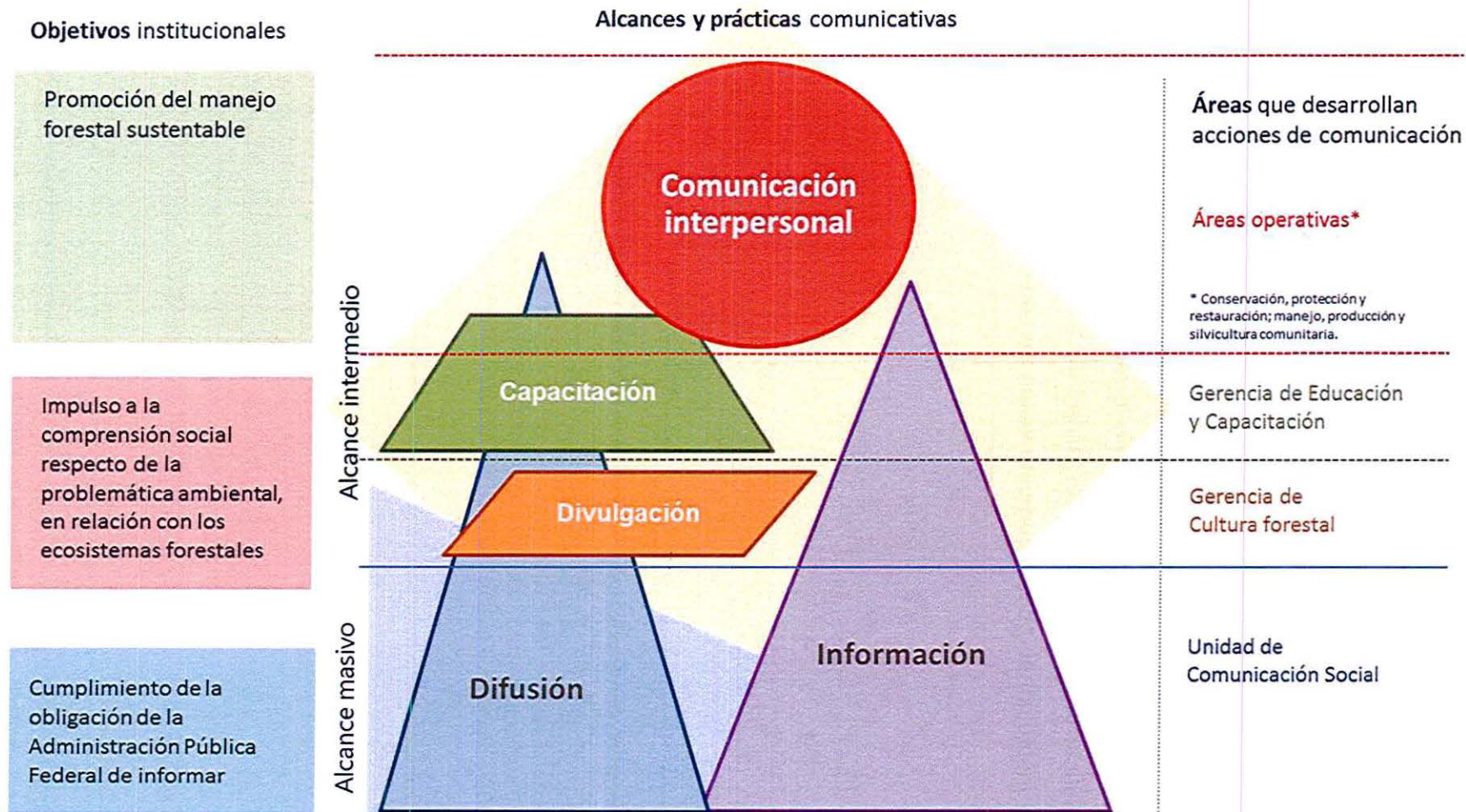


Figura 20. Prácticas de comunicación institucional en Conafor. Elaboración propia con base en los resultados del ejercicio de identificación de acciones de comunicación en áreas operativas. Fuente: Elaboración propia.



En esta figura puede observarse que las acciones de comunicación realizadas por las áreas de Comunicación Social y Cultura Forestal inciden tangencialmente en el principal objetivo de la Comisión ya que, aunque atienden los objetivos de divulgación e información, no influyen de manera *directa* en el estado de las cosas en materia de conservación y manejo de los ecosistemas. Para un sentido profundo al trabajo de dichas áreas es posible delinear una línea de trabajo para cada una de ellas que contribuya al objetivo de promoción del manejo forestal sustentable, *desde una perspectiva sociocultural, compleja y técnica, con enfoque en las personas que habitan en los ecosistemas forestales*, diseñadas y ejecutadas de forma articulada y complementaria.

Una reflexión derivada de este ejercicio es que, además del reto de profesionalizar y mejorar la calidad de cada una de las prácticas comunicativas y educativas actuales, y fortalecerlas con la incorporación de las metodologías que se proponen para una comunicación ambiental enfocada al manejo de ecosistemas forestales, existe otro reto esencial: hacer que las prácticas de comunicación y educación –que actualmente desarrollan de manera independiente cada una de las áreas– sean sistematizadas, monitoreadas y evaluadas bajo un eje marco que las articule y les dé una orientación inteligente que permita lograr mayores avances en el trabajo institucional, y que se les otorgue un mayor sentido social, atendiendo un nivel superior de compromiso en cuanto a enriquecer la visión social respecto a la naturaleza. Esto en conjunto representa un reto mayor, frente a la falta de transversalidad en la visión y la operación institucional.

Desde otra perspectiva, la actividad descrita generó resultados colaterales importantes: abrió un canal para el reconocimiento de la práctica comunicacional existente y de las posibilidades para mejorarla (fortaleciendo, con ello, los resultados en el ámbito operativo), y favoreció el establecimiento de una base común de entendimiento respecto a los principios de la comunicación institucional desde una perspectiva más amplia que la que

representa la comunicación gubernamental practicada por las oficinas de comunicación social.

Por las características de su implementación, en la que cada área por separado hizo una revisión de sus prácticas de comunicación en el ámbito de su operación, este ejercicio no pudo generar una visión colectiva de la práctica de la comunicación institucional, ni una reconceptualización acerca de la misma, por lo cual consideré necesario estructurar una nueva actividad para alcanzar estos fines.

Así, en el contexto de la coordinación de los trabajos del *Grupo Interno de Comunicación sobre Bosques y Cambio Climático*, diseñé la estructura y gestioné los recursos requeridos para realizar un taller a través del cual el grupo pudiera definir un nuevo marco conceptual en materia de comunicación para el Plan de Comunicación del Proyecto, mediante un ejercicio de reflexión y discusión participativa que arrojara elementos hacia una propuesta que permita transformar la visión y la práctica de la comunicación de la Conafor, más allá del interés por atender los compromisos internacionales en materia de bosques y cambio climático: una propuesta para construir la comunicación institucional necesaria.

#### **8.4. Buscando nuevos conceptos y nuevas prácticas**

Como responsable de la coordinación para la elaboración del *Plan de Comunicación del Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático*, en el mes de junio de 2012 elaboré los términos de referencia del “Taller para generar el marco conceptual y la estrategia del Plan de Comunicación del Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático y definir las acciones para su ejecución”<sup>124</sup>, el cual fue convocado por la UCS los días 11, 17 y 23 del mes de julio del mismo año.

---

<sup>124</sup> El documento final de los términos de referencia se denominó *Propuesta técnica-económica para la contratación de servicio integral de planificación estratégica para la elaboración del Plan Estratégico de Comunicación del Proyecto SIL-FIP*, el cual elaboré para la contratación de un facilitador externo para la realización del taller.

En el documento precisé que la elaboración del Plan de Comunicación se realizaría mediante técnicas de recolección de información y procesos analíticos que permitieran construir dicho Plan “sobre la base de la experiencia existente en la Conafor acerca de los mecanismos actuales de comunicación y sus ventajas y limitaciones”, así como del “análisis de responsabilidades y capacidades para el desarrollo del Plan, conforme con lo establecido en el Estatuto Orgánico de la Comisión y a los acuerdos internos que para su ejecución” se establecieran, entre otros aspectos, por lo que el taller tendría los siguientes objetivos:

- Definir colectivamente el alcance, la visión y objetos de esta iniciativa.
- Establecer conceptos comunes que permitan hacer un diagnóstico del Proyecto desde la perspectiva de la comunicación, el cual debe incluir un análisis situacional que identifique las amenazas directas e indirectas, así como oportunidades y condiciones propicias para el plan, actores y socios estratégicos.
- Definir de manera participativa los objetivos, principios y valores, estrategias, metas, y un boceto general del modelo conceptual del proyecto.
- Ayudar a definir los mensajes institucionales rectores, las audiencias, intervenciones, acciones, medios y materiales a utilizar, así como resultados deseados y parámetros para evaluarlos, que integrarán el Plan.

Dadas las características de la empresa, señalé también que en el diseño del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP deberían participar las siguientes áreas de la Conafor, la mayoría de las cuales formaban a su vez del Grupo Interno de Comunicación sobre Bosques y Cambio Climático:

- Gerencia de Servicios ambientales
- Gerencia de Desarrollo forestal
- Gerencia de Cadenas productivas

- Gerencia de Silvicultura comunitaria
- Gerencia de Suelos (programas especiales)
- Gerencia de Educación y Capacitación
- Gerencia de Coordinación y Concertación
- Gerencia de Cultura forestal
- Gerencia de Planeación y Evaluación
- Coordinación de Asesores
- Unidad de Asuntos Internacionales y Fomento Financiero
- Unidad de Comunicación social

La metodología utilizada para el desarrollo del taller fue la de planeación estratégica, incorporando la lógica del marco lógico, consistente en hacer la planeación con enfoque en resultados, según el siguiente esquema<sup>125</sup>:

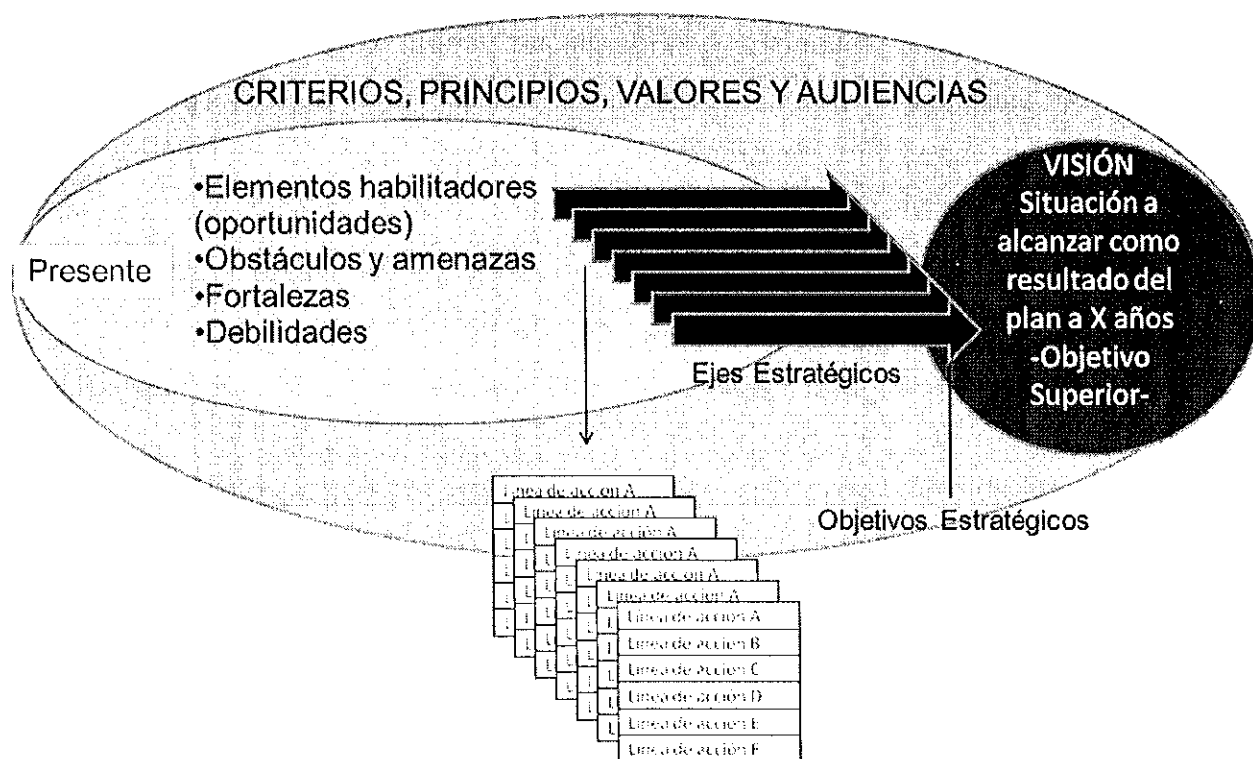


Figura 21. Esquema de la metodología para el taller. Tomado de Conafor (2012a).

Al taller asistieron, en promedio, 18 personas de las áreas mencionadas anteriormente<sup>126</sup>.

<sup>125</sup> De acuerdo con las memorias del Taller para generar el marco conceptual y la estrategia del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP, y definir las acciones para su ejecución.

De los resultados del taller retomé los que cobran pertinencia para la propuesta objeto de este documento: el diagnóstico, la definición de ejes y objetivos estratégicos del Plan y la definición del marco conceptual del plan, así como criterios orientadores (principios, valores).

Tabla 18. Diagnóstico. Resultados del ejercicio FODA del Taller para generar el marco conceptual y la estrategia del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP

<b>Obstáculos</b>	<b>Fortalezas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de integración y vinculación entre las áreas de Conafor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia en comunicación con actores diversos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de transversalidad en el diseño y ejecución de los proyectos y en el trabajo de la institución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe personal en cada estado</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de pertinencia cultural de los productos institucionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hay programas de trabajo y presupuesto específico por área</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de capacitación adecuada en materia de comunicación en todos los niveles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia en trabajo local a través de las promotorías y los diversos recursos y mecanismos de la institución</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de capacidad para llegar a los grupos objetivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia en foros y espacios de participación social</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de personal técnico en campo para difundir información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plataformas sociales consolidadas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Heterogeneidad de actores</li> </ul>	

<b>Debilidades</b>	<b>Oportunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de articulación y sinergias para el desarrollo de acciones de comunicación entre las diversas áreas de la Comisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de plataformas de comunicación y de participación social</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de fortalecimiento de capacidades internas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disponibilidad de lecciones aprendidas en materia de comunicación</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de una adecuada comunicación institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se cuenta con medios y herramientas para facilitar la canalización de la información</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de planeación de los programas y espacios de interacción y retroalimentación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personal técnico capacitado para elaborar la información requerida</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de compromiso y apropiación de proyectos</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de reconocimiento, sistematización y seguimiento a las experiencias y lecciones aprendidas de la institución</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Débil vinculación entre oficinas centrales y estatales</li> </ul>	

Tomado de Conafor (2012a).

<sup>126</sup> Esta parte del taller fue grabada en video, el cual se encuentra disponible.

Las fortalezas encontradas descansan en el potencial con que se cuenta y que es posible capitalizar para mejorar la práctica de la comunicación de la institución. Esta visión, aunque colectiva, se enfocó en la comunicación interpersonal con los actores del sector forestal.

Tabla 19. Definición de ejes y objetivos estratégicos del Plan

<b>Eje estratégico</b>	<b>Objetivo estratégico</b>
<b>1 Lo que se va a informar</b>	1.1 Se han definido los temas pertinentes y mensajes clave para fortalecer la implementación del Proyecto SIL/FIP
	1.2 Los beneficiarios del Proyecto comprenden y hacen uso de los instrumentos de salvaguardas
<b>2 Los medios para informarlo</b>	2. Están identificados y se utilizan los medios adecuados para asegurar la comunicación participativa entre los actores involucrados en el Proyecto
<b>3 Llegar a la gente ahí donde está</b>	3. Las acciones de comunicación de Conafor y del sector ambiental alcanzan a los públicos objetivo mediante acciones de capacitación e información a nivel comunitario así como de información focalizada para públicos especializados y de información básica para medios y público en general
<b>4 Sinergia intrainstitucional</b>	4 Todo el personal (oficinas centrales y gerencias estatales) se ha apropiado del mensaje institucional ( lo comprende, asimila, reproduce y se hace responsable del mismo) para generar articulación institucional en la operatividad del Proyecto SIL-FIP
<b>5 Articulación interinstitucional</b>	5 Actores clave de los tres niveles de gobierno conocen y se apropian del mensaje institucional y colaboran en la generación de procesos y acciones articulados y vinculados al mismo objetivo de comunicación SIL-FIP

Tomado de Conafor (2012a).

Tabla 20. Definición del marco conceptual del plan: valores y principios

<b>Valores (que guíen el comportamiento de las personas)</b>	<b>Principios propios del plan</b>
Confianza	Equidad
Integridad	Ética
Transparencia	Veracidad
Pluralidad	Transparencia
Equidad e igualdad	Oportunidad y pertinencia cultural
Ética y profesionalismo	Inclusión (en lenguaje y mensajes)
Honestidad	Responsabilidad
Claridad	Participación (y retroalimentación)
Respeto	Profesionalismo
Lealtad (o tolerancia)	Amplia participación
Visión crítica	Transversalidad
Legalidad	Legalidad
Eficacia y eficiencia	Alineación a salvaguardas
Compromiso y corresponsabilidad	Certeza

Tomado de Conafor (2012a).

Tabla 21. Definición del marco conceptual del plan, criterios orientadores

<b>Criterios orientadores</b>
Comunicación participativa
Que involucre a los actores
Flexible para adecuar mensajes a los públicos meta
Coherente con acciones y líneas institucionales (sectoriales y nacionales)
Versatilidad en el uso de herramientas y plataformas
Pertinencia cultural (usos y costumbres, idioma organización, uso de formas locales de difusión)
No utilización de tecnicismos (o explicarlos en su momento)
Lenguaje ciudadano (y de género)
Creatividad
Ideográfico, auditivo y audiovisual
Uso de tecnologías de información y comunicación
No unilateralidad ni verticalidad en la elaboración de mensajes y materiales
Conocer al otro y su cosmovisión

Tomado de Conafor (2012a).

Tabla 22. Definición del marco conceptual del plan: públicos meta

<b>Públicos meta</b>
Ejidos y comunidades
Productores forestales y ATLS
Personal operativo (estatal y promotores)
Personal en general de la Conafor
Asesores técnicos

Consejos CTC-Conaf-Consejos estatales-CDI
Agencias de desarrollo local (ONG, asociaciones civiles y organismos de la sociedad civil)
Iniciativa privada
Pueblos indígenas
Mujeres
Beneficiarios
Organizaciones del sector
Instituciones públicas federales, estatales y municipales
Academia
Público general

Tomado de Conafor (2012a).

Estos elementos se utilizan como insumos para la elaboración de la propuesta para una comunicación institucional en la Conafor.

Por lo que respecta al ejercicio colectivo referido, éste permitió detectar los retos y demandas que conlleva la intención de dar mayor eficacia de la operación institucional para el manejo de los ecosistemas forestales del país. Ayudó a también a definir la manera en que las debilidades existentes en varios ámbitos de la institución (incluyendo la propia visión institucional y la falta de transversalidad) inciden en los resultados que se tienen en materia comunicación para dicho fin.



Figura 22. Aspectos del taller para la elaboración del marco conceptual del Plan de Comunicación para el Proyecto sobre Bosques y Cambio climático, al que asistió un promedio de 18 personas. Tomado de Conafor (2012a).



La actividad también reveló la existencia de un limitado conocimiento por parte de los participantes respecto al papel y alcances de la comunicación (lo cual pareciera explicarse en el hecho de que las disciplinas profesionales, la formación humana y el trabajo de la mayoría de las personas que asistieron en el taller están alejados del tema), situación que impidió un análisis colectivo más profundo que permitiera transformar la visión de fondo acerca del campo.

Este hecho representa un punto relevante a atender si se pretende mejorar la práctica comunicativa de los agentes institucionales para el manejo forestal sustentable. Al mismo tiempo, ofrece una gran riqueza puesto que, aún sin identificar aspectos técnicos específicos sobre comunicación, los participantes fueron capaces de definir y expresar las necesidades institucionales que es necesario atender a partir de una nueva forma de *hacer* comunicación, y lograron precisar, con toda claridad, el ámbito social en que ésta debe desarrollarse de manera prioritaria –los dueños y habitantes de regiones forestales–, así como algunas de sus características y principios deseables, los cuales se retoman también para construir la propuesta correspondiente.

Por otra parte, observo que la visión segmentada del ejercicio comunicativo institucional no es el único factor que impide su mejoramiento: las distintas aproximaciones existentes sobre el tema encuentran situaciones o términos –también variados– que caracterizan la práctica de la comunicación institucional y en general dificultan su transformación hacia estadios dialógicos e interaccionales genuinos, bajo principios de igualdad, solidaridad y empatía.

Estos factores han de ser atendidos si se espera mejorar los resultados institucionales de manera cualitativa, y con ello dar viabilidad a la misión de la Comisión hacia el futuro.

A modo de conclusión, teniendo como base en los resultados del trabajo del Grupo Interno de Comunicación, del "Taller para generar el marco conceptual y la estrategia del Plan de Comunicación del Proyecto sobre Bosques y Cambio

Climático y definir las acciones para su ejecución”, del ejercicio planteado para la identificación de acciones de comunicación en áreas operativas, y del diálogo con personal del área de Comunicación Social y otros actores del sector forestal y de la comunicación, es posible afirmar que, más allá de elaborar una nueva estrategia, la Comisión Nacional Forestal está convocada a resignificar su marco de operación basado en el reconocimiento del papel que tiene la comunicación en el quehacer institucional como un elemento inherente y transversal a éste, y de ahí, dando cuenta de la existencia de procesos comunicativos que se generan en prácticamente todas las áreas operativas, replantearse e innovar su quehacer en la materia, concibiendo a la comunicación como un elemento esencial para la articulación de los procesos que la institución realiza con el fin de promover el desarrollo forestal sustentable en el país.

#### **8.5. Elementos para el diseño de un modelo de comunicación institucional**

En este apartado se plantean algunos elementos para la construcción de un modelo de comunicación institucional de la Comisión Nacional Forestal que le permita a ésta promover el desarrollo forestal sustentable, con enfoque en el ámbito social, prioritariamente con los grupos involucrados de manera directa en el manejo de los ecosistemas del país.

La definición de los elementos para la propuesta se deriva del análisis de los resultados obtenidos en las discusiones y las reflexiones previas, así como de los instrumentos de recolección de información descritos en este capítulo. Tales resultados fueron organizados en dos cuadros que concentran los insumos obtenidos: el primero reúne las características del esquema de comunicación prevaleciente y el segundo compila las características pertinentes para la construcción de una propuesta de comunicación institucional. En este último caso, las características proceden específicamente de las alternativas y posibilidades que ofrecen el paradigma de sustentabilidad,

la comunicación reconstruida bajo modelos horizontales, la construida comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales, las expectativas formales de la comunicación gubernamental; las atribuciones del sector ambiental del gobierno federal en general, y de la Conafor en particular, así como las nuevas demandas planteadas por los crecientes retos y compromisos internacionales en materia de bosques y cambio climático, y de las experiencias positivas existentes en las áreas operativas de dicha institución.

Cuadro 23. Concentrado de características del esquema de comunicación prevaleciente, retomando referentes e insumos del proceso de investigación

<b>Modelo de desarrollo</b>	<b>Comunicación masiva</b>	<b>Comunicación para el desarrollo</b>	<b>Comunicación gubernamental (observada en la práctica)</b>	<b>Comunicación gubernamental del sector ambiental</b>	<b>Comunicación social en la Conafor</b>	<b>Comunicación de las áreas operativas en la Conafor</b>	<b>Comunicación institucional de Conafor (foda taller)</b>
Persuasivo – impositivo Morin y Kern	Conductista	Se basa en el esquema de comunicación de masas	Utiliza el esquema de comunicación de masas	Atribuciones y necesidades comunicacionales amplias	La comunicación social se considera como el mecanismo básico en la relación del gobierno con la ciudadanía.	Existe poca conciencia de la práctica de acciones de comunicación por parte de estas áreas	Falta de una adecuada comunicación institucional
Transculturizado or Maya	Unidireccional	Uso instrumental de la comunicación aplicado a los fines del desarrollo (ideológico)	Tiene las mismas características de la comunicación para el desarrollo	Basa su práctica comunicativa en esquemas tradicionales de comunicación gubernamental y una visión superficial de ésta	Tiene una visión de muy corto plazo	Se desarrollan acciones de comunicación intersubjetiva por parte del personal técnico o de servicios en la relación con los beneficiarios de los programas. Estas acciones son unidimensionales, predominantemente informativas, y no involucran una retroalimentación genuina	Falta de articulación y sinergias para el desarrollo de acciones de comunicación entre las diversas áreas de la Comisión

Enajenación colectiva M. Serrano	Eminentemente informativa y publicitaria	Esencialmente informativo	Se utiliza de manera instrumental para los objetivos de los gobiernos (búsqueda de legitimidad, publicitar acciones de gobierno o funcionarios, promover ideología de los grupos en el poder)	En la práctica la comunicación persigue objetivos limitados e inmediatos, correspondientes a los objetivos de los gobiernos	Privilegia lo urgente sobre lo trascendente.	Las acciones de comunicación son instrumentales para los objetivos de las áreas	Falta de fortalecimiento de capacidades internas
Ideológico Gudynas, M. Serrano	Prominencia del emisor	Moldea valores	Basa su operación en el uso de medios masivos de información	Centra el trabajo de comunicación en una área	Las actividades están centradas totalmente en medios de comunicación (boletines de prensa y campañas)	Hay poco conocimiento sobre comunicación	Falta de planeación de los programas y espacios de interacción y retroalimentación
Intervencionista Cimadevilla	Debilita la comunicación intersubjetiva	Fomenta la individualización; rompe lo comunitario	Aplica fórmulas de publicidad y propaganda	Desarrolla acciones eminentemente informativas	Las acciones son limitadas y repetitivas; falta capacidad de innovación, reflexión y autocrítica en el ámbito directivo de la Comisión y de la Unidad.	Las acciones de comunicación en campo se equiparan al esquema del extensionismo tradicional de los 50	Falta de reconocimiento, sistematización y seguimiento a las experiencias y lecciones aprendidas de la institución
Agota los recursos	Uso preponderante	Diluye la diversidad	Su esquema esencial se	El personal que realiza	Las acciones informativas y las	Las acciones de divulgación	Débil vinculación

naturales Capra	e de medios masivos de información		concreta en el desarrollo de campañas	actividades de comunicación carece de una visión crítica de estos esquemas, lo que le impide instrumentar nuevos modelos para el sector	campañas privilegian la difusión de la acción gubernamental y la imagen de los funcionarios.	se realizan de manera desarticulada	entre oficinas centrales y estatales  Falta de pertinencia cultural de los productos institucionales
Fragmentario Morin	Propicia la masificación y la alienación del individuo	Transculturiza	El gobierno, como emisor, tiene un papel protagónico en el esquema informativo	No existe retroalimentación entre las instituciones que integran el sector para analizar la práctica comunicativa	El personal de la UCS tiene poco conocimiento de los asuntos socioambientales, realiza una práctica profesional empobrecida por los lineamientos tradicionales de la comunicación gubernamental, desconoce la realidad rural y el perfil y contexto de los actores de interés institucional.	Las acciones de capacitación y formación se basan en modelos verticales	Falta de integración y vinculación entre las áreas de Conafor  Falta de transversalidad en el diseño y ejecución de los proyectos y en el trabajo de la institución  Falta de compromiso y apropiación de proyectos
Racional Touraine	No se dirige a personas sino a receptores	Se dirige a receptores (ciudadanos, consumidores)	Homogeiniza mensajes y situaciones; ignora la diversidad cultural o contextual	La comunicación es vista como una actividad de servicio	Esta situación se traduce en la generación y promoción de contenidos superficiales y frecuentemente	No hay metodologías institucionales para los procesos de comunicación intermedia con	Falta de capacidad para llegar a los grupos objetivos

					inexactos, desde un punto de vista técnico en relación con lo ambiental y lo social	silvicultores o habitantes de zonas forestales	
Mediador M. Serrano	Favorece al mercado y el consumo		Lo comunicacional está disociado de lo cultural Prieto	Tiene precarios resultados para incidir en la visión social respecto al ambiente Ceiba			Falta de personal técnico en campo para difundir información
Banalización del mundo Hinkelammert	El uso de la comunicación es instrumental		Especialización del trabajo comunicacional dentro de las instituciones como labor de unos pocos Prieto	No valora los contextos socioculturales a los que dirige sus procesos Ceiba			Heterogeneidad de actores
Instala y ejercita su lógica desde los estados Cimadevilla		El estado es su principal operador	Confianza excesiva en el poder de los mensajes para cambiar conductas	Da poca importancia a la dimensión socio-educativa, a la cual se asigna una función instrumental			Falta de capacitación adecuada en materia de comunicación en todos los niveles
				Carece de instrumentos de evaluación de resultados de sus prácticas			
Utiliza modelos verticales de comunicación							

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 24. Características de referentes varios pertinentes para la construcción de una propuesta de comunicación institucional

Sustentabilidad	Comunicación	Comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas	Comunicación gubernamental (propuesta formal)	Comunicación del sector ambiental federal (documental)	Comunicación institucional en Conafor (documentos)	Comunicación de las áreas operativas en la Conafor
<p>Conciencia antropológica Morin</p> <p>Complejización de la idea de naturaleza Morin</p> <p>Ética Gudinas</p> <p>Transformación cultural Maya</p> <p>Culturas adaptativas Maya</p>	<p>Intersubjetividad</p> <p>Fuentes</p> <p>Equidad</p> <p>Vectores de la construcción social, cultural, y las prácticas sociales</p> <p>Procesos dialécticos</p> <p>Campos de la significación Semarnat</p> <p>Participación activa de los actores Kaplun</p> <p>Espacios de diálogo e intercambio</p> <p>Horizontalidad Massoni</p> <p>Interaccionalidad</p> <p>Heterogeneidad</p>	<p>Estimula la construcción de un lenguaje común</p> <p>Promueve procesos de toma de decisiones sociales sobre el manejo de los ecosistemas</p> <p>Propicia el intercambio de puntos de vista y el consenso</p> <p>Promueve procesos vinculados al diálogo y la negociación</p> <p>Configura estructuras de organización social para impulsar proyectos locales</p>	<p>Crear conciencia sobre lo que la población puede hacer para coadyuvar en la solución de los problemas, promoviendo una cultura de participación responsable y en apego a la legalidad (Segob, 2011)</p> <p>(La Administración Pública Federal tiene la obligación de) informar de manera oportuna sobre sus principales</p>	<p>Desarrollar en la sociedad mexicana una sólida cultura ambiental orientada a valorar y actuar con un amplio sentido de respeto a los recursos naturales. Diseñar e instrumentar mecanismos de política que den a conocer y lleven a valorar la riqueza ecológica de nuestro país a todos los grupos sociales. PND 2007-2012</p> <p>Valorar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales, los servicios ambientales y la biodiversidad.</p>	<p>Promover y realizar campañas permanentes de difusión y eventos especiales orientados al logro de la participación organizada de la sociedad en programas inherentes al desarrollo forestal sustentable. LGDFS</p> <p>Promover la participación consciente y activa de la sociedad hacia la conservación y el aprovechamiento</p>	<p>Experiencia en comunicación con actores diversos</p> <p>Existe personal en cada estado</p> <p>Hay programas de trabajo y presupuesto específico por área</p> <p>Experiencia en trabajo local a través de las promotorías y los diversos recursos y mecanismos de la institución</p> <p>Experiencia en foros y espacios de participación social</p> <p>Plataformas sociales</p>



	<p>Multiplicidad Articulación de la diversidad social Conformadora de procesos socioculturales</p>	<p>ambientales</p> <p>Facilita la articulación práctica a los procesos de gestión ambiental</p>	<p>acciones, explicando las razones a las que responden y los valores que las inspiran</p>	<p>PSMAYRN 2007-2012</p>	<p>forestal sustentable. PICNF 2007-2012</p>	<p>consolidadas</p> <p>Existencia de plataformas de comunicación y de participación social</p>
		<p>Pone énfasis en los procesos de percepción</p> <p>Tiene una visión multidisciplinaria</p> <p>Construye y ejecuta valores en torno a la colectividad y al derecho de éstas a definir sus proyectos presentes y de futuro en un territorio dado</p> <p>Ofrece elementos de juicio y fundamentos racionales para el apoyo a los procesos de gestión ambiental, el</p>	<p>(La difusión de los programas gubernamentales) contribuirá a que la ciudadanía esté mejor informada, de manera que cuente con mayores elementos para evaluar el desempeño de su gobierno, participar en la solución de los asuntos públicos y exigir la rendición de cuentas a las autoridades federales (Segob, 2010)</p>	<p>LCC: Sustentabilidad en el aprovechamiento o uso de los ecosistemas y los elementos naturales que los integran. Corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad en general, en la realización de acciones para la mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático; VII. Participación ciudadana, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la</p>	<p>Apoyar a las comunidades rurales de México para que puedan gestionar sus bosques de manera sostenible, desarrollar la organización social y generar ingresos adicionales a partir de productos y servicios forestales, incluida la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+) Proy BCC</p>	<p>Disponibilidad de lecciones aprendidas en materia de comunicación</p> <p>Se cuenta con medios y herramientas para facilitar la canalización de la información</p> <p>Personal técnico capacitado para elaborar la información requerida</p>

		<p>desarrollo a escala humana y la calidad de vida</p> <p>Acondiciona espacios de relación interpersonal</p> <p>Construye un diálogo recíproco y respetuoso</p> <p>Es un diálogo social, de carácter intersubjetivo</p> <p>Trabaja con la gente y por medio de las personas</p> <p>Crea estructuras de comunicación y organización</p> <p>Reafirma las identidades culturales con base en su apropiación del territorio y la creación simbólica de su relación con la naturaleza para la búsqueda de</p>	<p>(La comunicación social es un canal para) difundir la información que se concibe en las dependencias y entidades que la conforman, dando a conocer hechos, acciones, datos e información que se genera dentro de las mismas, buscando que la sociedad comprenda su entorno y asimile la realidad nacional y el sistema social del cual forma parte (Segob, 2010a)</p>	<p>Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático;</p> <p>X. Transparencia, acceso a la información y a la justicia, considerando que los distintos órdenes de gobierno deben facilitar y fomentar la concientización de la población, poniendo a su disposición la información relativa al cambio climático y proporcionando acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos pertinentes atendiendo a las disposiciones jurídicas aplicables</p>	<p>Garantizar la comunicación, la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas entre comunidades, organizaciones sociales y gobierno para lograr los objetivos de REDD+ y el cumplimiento de sus salvaguardas ENAREDD</p>	
--	--	--	--	--	---	--

		<p>soluciones</p> <p>Impulsa la apropiación de responsabilidades de los grupos que utilizan los recursos biológicos</p> <p>Impulsa la cooperación de los actores clave o multiplicadores, y de las personas en general</p> <p>Genera involucramiento y aprendizaje</p> <p>Ofrece instrumentos para intercambiar información y facilitar vías de expresión</p> <p>Problematizadora</p> <p>Mantiene una memoria histórica de su relación con los ecosistemas y deriva saberes ambientales de</p>				
--	--	--	--	--	--	--

		<p>esta relación</p> <p>Impulsa la transdisciplina y la vinculación de lo ambiental con otros asuntos globales</p> <p>Es un proceso participativo y multidireccional</p> <p>Tiene como protagonistas a los sectores involucrados en ella</p> <p>Detecta las necesidades de los actores y los intereses de cada sector, las prácticas de uso y los liderazgos</p>				
Requieren modelos verticales de comunicación						

Fuente: Elaboración propia.

De los cuadros anteriores sintetice los referentes más significativos para determinar los elementos que habrán de constituir la comunicación institucional. Con base en ellos también pude determinar que, de manera previa al diseño de nuevos esquemas de comunicación pertinentes al campo operativo de la Comisión Nacional Forestal, se requiere que al interior de ésta se produzcan o detonen procesos preparativos que hagan realidad la transformación de la visión sobre comunicación en la institución desde el nivel de los paradigmas, de la estrategia, lo estructural y lo operativo, por lo cual la primera parte de este programa se incluye una serie de acciones necesarias para establecer las condiciones de base que permitan construir la nueva comunicación institucional. La segunda parte aborda a la comunicación que se propone construir: los objetivos de ésta y las acciones para lograrlos.

Los elementos que se retoman en esta parte final, requiero precisarlo, representan un primer esbozo que debe ser problematizado con base en el marco conceptual construido en los capítulos 4 y 5, particularmente a partir de las perspectivas que se establecen en el Cuadro 10. *Perspectivas y dimensiones de la comunicación* (ontológica, epistemológica, axiológica, estructural y práctica) y ser desarrollado en función de la situación institucional. Es decir, la propuesta es un punto de partida para un trabajo interno, innovador y de mediano plazo, cuyo principal detonante será el interés de la Conafor por darle un nuevo sentido a su práctica comunicacional, concibiéndola como un tejido transversal que le permita cumplir su misión y sus objetivos fundacionales.

**Elementos para la construcción de un modelo de comunicación institucional de la Conafor con enfoque en el manejo sustentable de ecosistemas forestales**

I. Acciones requeridas para establecer las bases de un nuevo modelo de comunicación institucional en la Conafor

Eje estratégico 1. *Transformar los actuales paradigmas de la comunicación hacia una comunicación institucional que acompañe de manera transversal los procesos institucionales tendientes a impulsar el manejo sustentable de los ecosistemas.*

<b>Objetivos</b>	<b>Acciones estratégicas</b>
<p>1.1. Reorientar la visión, las estrategias y la práctica de la comunicación institucional, partiendo de las nuevas obligaciones que plantean las leyes y los retos que plantea la realidad, colocando al factor social en el centro de éstas.</p>	<p>Propiciar la resignificación de la comunicación del personal de la Conafor a través de procesos de reflexión y debate en torno a los alcances e impactos de ésta en el quehacer y los objetivos institucionales.</p> <p>Construir de manera participativa y multidisciplinaria los principios y criterios de la comunicación institucional orientada al manejo de ecosistemas.</p> <p>Dar a conocer los principios y criterios de la comunicación institucional para el manejo sustentable de ecosistemas entre instituciones, organizaciones y actores involucrados en esta tarea.</p>
<p>1.2. Reconocer que el diseño y la práctica de la comunicación institucional compete a todos los integrantes de la Comisión.</p>	<p>Generar una serie de espacios con el objetivo de identificar y compartir las experiencias y necesidades en materia de comunicación de las áreas de la Comisión, a fin de identificar la importancia de esta disciplina en el trabajo institucional.</p> <p>Elaborar un documento base donde se plasmen los consensos internos más relevantes en materia de comunicación institucional, el cual pueda difundirse en medios impresos, electrónicos o personalmente tanto de manera interna como con actores del ámbito forestal-ambiental y que se traduzca en estrategias y acciones específicas, sujetas a evaluación.</p>
<p>1.3. Concebir y operar los proyectos forestales de manera transversal, incorporando a la comunicación como un eje vinculante, particularmente en los programas de subsidio.</p>	<p>Incorporar el tema de la comunicación como un insumo transversal en los programas de trabajo de la institución desde su planeación, junto con instrumentos que permitan la evaluación periódica de su práctica y de sus resultados, con el fin de perfeccionarlos.</p>

Eje estratégico 2. *Generar las condiciones estructurales internas para facilitar el desarrollo de una comunicación institucional diversificada orientada al manejo de los ecosistemas forestales.*

<b>Objetivos</b>	<b>Acciones estratégicas</b>
<p>2.1. Propiciar la transversalidad del eje comunicacional en el trabajo institucional desde el diseño y la operación de los proyectos de la Comisión.</p>	<p>Crear espacios formales permanentes y funcionales para la interacción y retroalimentación interna acerca del quehacer institucional en materia de comunicación y sus aportaciones al quehacer operativo, tales como grupos de trabajo; talleres, foros o conferencias periódicas.</p> <p>Incorporar en el discurso institucional la prominencia de la comunicación como eje transversal en el quehacer de la Comisión (documentos internos, presentaciones, capacitaciones, entre otros canales).</p>
<p>2.2. Articular y sistematizar las acciones comunicacionales que desarrollan las diversas áreas de la institución.</p>	<p>Integrar a un equipo o área responsable de organizar, operar y coordinar los trabajos internos hacia la construcción de nuevos esquemas, estrategias y acciones de comunicación de todas las áreas, así como su operación y evaluación, a fin de garantizar la transversalidad, articulación y orientación de éstas hacia los fines institucionales.</p> <p>Generar un documento anual de planeación en el que se establezcan las principales acciones de las áreas operativas en las que la comunicación tendrá un papel significativo para el logro de objetivos y propuestas para su desarrollo y mejoramiento.</p>
<p>2.3. Adecuar o crear las estructuras institucionales para la práctica de la comunicación como eje transversal del trabajo institucional.</p>	<p>Crear áreas o grupos que, a través del trabajo multidisciplinario, coordinen el desarrollo de procesos especializados de comunicación con los grupos de interés de mayor significación para la Conafor.</p> <p>Dotar de los recursos materiales, financieros y humanos necesarios para implementar esquemas diversificados de comunicación de acuerdo con las necesidades de la institución.</p>
<p>2.4. Evaluar los impactos de la comunicación en el logro de los</p>	<p>Generar instrumentos de evaluación que permitan reunir elementos para conocer los</p>

objetivos institucionales.	<p>resultados de las prácticas comunicativas en función de las decisiones y comportamientos que las personas y las comunidades asumen respecto al manejo de los ecosistemas.</p> <p>Establecer los términos bajo los cuales la práctica de la comunicación será objeto de evaluación anual por instancias internas o externas, tal como sucede con programas operativos.</p>
----------------------------	--

*Eje estratégico 3. Construir nuevos referentes para el desarrollo de una práctica comunicativa diversificada que corresponda a los objetivos y necesidades institucionales.*

<b>Objetivos</b>	<b>Acciones estratégicas</b>
<p>3.1. Diseñar de manera participativa los nuevos esquemas y prácticas a partir de los cuales la comunicación se constituya en estrategia institucional para alcanzar los objetivos de la Comisión en materia de manejo de ecosistemas forestales.</p>	<p>Identificar, evaluar y sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas por parte de la institución en materia de comunicación, con enfoque en los poseedores de terrenos forestales, que sirvan como referencia para los nuevos esquemas comunicacionales de la Comisión.</p> <p>Construir sinergias intra e inter institucionales para el desarrollo de acciones de comunicación en el ámbito rural que permitan ampliar su práctica.</p> <p>Crear espacios o comunidades de aprendizaje para la discusión y evaluación colectiva de las nuevas prácticas comunicativas.</p>
<p>3.2. Sumar al personal en la construcción de la nueva visión y práctica de la comunicación institucional.</p>	<p>Formar equipos multidisciplinarios responsables de dar seguimiento a las nuevas prácticas y estrategias de comunicación.</p> <p>Promover la inmersión del personal en la situación de los grupos de atención a través de iniciativas que propicien la interacción directa y permanente entre ellos.</p> <p>Diseñar intervenciones de formación, actualización y capacitación para personal de la institución que les permitan generar o fortalecer conocimientos y habilidades de comunicación intersubjetiva para los fines del manejo forestal.</p>



	<p>Utilizar las plataformas sociales existentes en el sector ambiental-rural para retroalimentar las nuevas herramientas comunicacionales de la institución.</p> <p>Involucrar al personal de comunicación social en el trabajo operativo institucional de manera directa con el fin de enriquecer la práctica de este componente de la comunicación institucional.</p> <p>Formar a los jefes de difusión y personal de la Unidad de Comunicación Social como facilitadores para el desarrollo de los nuevos ejes de trabajo en la materia.</p>
--	---

## II. Propósitos de la comunicación institucional en función de los objetivos de la Conafor

1. *Impulsar la comprensión social respecto de la problemática de los ecosistemas forestales, con enfoque en grupos sociales relacionados con el uso y disfrute de aquéllos.*

<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Acciones</b>
<p>1.1. Proporcionar información a la sociedad sobre el estado de los ecosistemas forestales y el modelo de desarrollo forestal sustentable como alternativa para la conservación de éstos y para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que viven en ellos y de las que disfrutan de los servicios y beneficios que proveen, para su conocimiento y generación de criterios respecto a la problemática actual, sus causas y sus consecuencias con el fin de garantizar el derecho a la información de la sociedad sobre el estado de los ecosistemas.</p>	<p>Elaborar estrategias diversificadas y focalizadas de difusión e información en función de objetivos institucionales y de los grupos de interés, que permitan establecer o fortalecer los vínculos de la Conafor con los beneficiarios de sus programas y habitantes de regiones forestales para el desarrollo de acciones de manejo de ecosistemas, o bien para implementar acciones de difusión y divulgación orientadas a incrementar el conocimiento y la valoración social sobre el tema forestal.</p>
<p>1.2. Propiciar la apropiación crítica de la información sobre la problemática de los ecosistemas forestales por parte de los diversos grupos sociales en función del interés y la responsabilidad que cada uno tiene respecto al estado y manejo de ecosistemas.</p>	<p>Diseñar y desarrollar una estrategia articulada de largo plazo que involucre acciones en materia de cultura forestal, capacitación, educación y comunicación ambiental y comunicación estratégica, a través de las cuales las personas puedan conocer, valorar y tomar postura respecto al estado y uso de los</p>

	recursos naturales, con la expectativa de crear y consolidar una nueva visión en la relación de las personas con el medio.
1.3. Impulsar una revisión crítica de los referentes individuales, sociales y culturales respecto a la relación de los seres humanos con su ambiente y la transformación de significados y del sentido de la realidad.	<p>Crear estrategias de comunicación ambiental y educación ambiental, dirigidas a grupos clave o multiplicadores, que favorezcan el reencauzamiento de la relación de las personas y de las comunidades con su ambiente.</p> <p>Establecer o ratificar alianzas con instituciones u organismos del sector educativo y de desarrollo social para establecer redes a través de las cuales se optimice la operación de actividades de comunicación y educación ambiental y cultura forestal tendientes a propiciar la valoración del ambiente.</p>
1.4. Promover la sustentabilidad como criterio rector en el aprovechamiento y manejo de los recursos de los ecosistemas a través de las prácticas comunicativas que las áreas operativas realizan con los propietarios y habitantes de las zonas forestales.	<p>Fortalecer la inclusión de los principios de sustentabilidad, corresponsabilidad y participación social en los mensajes institucionales a partir de esquemas y espacios de comunicación que permitan la adopción de una visión de sustentabilidad, a partir de la generación de acuerdos en los que los distintos actores adopten las responsabilidades que correspondan.</p> <p>Implementar esquemas eficientes de difusión y divulgación de información técnica y científica respecto a los ecosistemas, en un esquema de comunicación intersubjetiva, dirigidos a los poseedores y habitantes de ecosistemas forestales con el fin de incrementar el conocimiento de los individuos y los grupos sociales que a su vez les permita una mejor toma de decisiones respecto al manejo forestal.</p>

*2. Promover el manejo forestal sustentable, desde una perspectiva sociocultural, compleja y técnica, con enfoque en las personas que habitan en los ecosistemas forestales, para impulsar la organización y la participación en la toma de decisiones y en las acciones de manejo de los ecosistemas forestales.*

<b>Objetivos estratégicos</b>	<b>Acciones</b>
2.1. Favorecer el intercambio de información, opiniones y saberes, la	Diseñar esquemas horizontales de comunicación intersubjetiva, que sirvan como

<p>toma de responsabilidades y acciones respecto al manejo de los ecosistemas entre la población que habita en regiones forestales.</p>	<p>referente para el personal técnico que realiza trabajo de campo en comunidades forestales a fin de que puedan promover en sus intervenciones un intercambio equitativo entre los actores involucrados, en la búsqueda de apoyar los objetivos de manejo forestal.</p>
<p>2.2. Apoyar la generación y fortalecimiento de la organización y participación social de los actores presentes en los espacios forestales.</p>	<p>Establecer espacios de reconocimiento entre los actores, facilitar vías y medios de comunicación entre ellos, e impulsar la construcción de referentes comunes en torno a la conservación y manejo de ecosistemas.</p> <p>Crear estrategias y acciones de comunicación que coadyuven en la creación y fortalecimiento de espacios de participación social en las políticas públicas relativas al manejo forestal sustentable en los ámbitos pertinentes para ello.</p>
<p>2.3. Propiciar la discusión y construcción de consensos y compromisos, para la toma de decisiones y acciones entre los distintos actores involucrados o potencialmente interesados en el manejo de ecosistemas forestales y políticas públicas relacionadas con ello, procurando una relación equitativa entre ellos.</p>	<p>Generar esquemas de comunicación que permitan impulsar las capacidades para fortalecer la toma de decisiones y la construcción de acuerdos entre los actores involucrados en el diseño y ejecución de acciones que inciden en el manejo forestal, particularmente los dueños y habitantes de regiones forestales.</p>
<p>2.4. Impulsar el involucramiento de los actores relacionados con el manejo de ecosistemas, mediante acciones diversas en el ámbito de su competencia.</p>	<p>Elaborar y desarrollar programas diversificados de educación y comunicación ambiental en función de los grupos y los objetivos de manejo de ecosistemas tendientes a fortalecer y mejorar los procesos de toma de acuerdos y decisiones relativas al manejo forestal.</p>

Los objetivos que se proponen en la segunda parte del programa contienen un alto grado de complejidad para su diseño y desarrollo, puesto que involucran – como se puede observar en la mayor parte de ellas– acciones que requieren de procesos de mediano a largo plazo, con un seguimiento cercano, evaluaciones, discusiones, acuerdos, aprendizajes, mejoras y perfeccionamiento constante, enfocados a atender los objetivos trascendentes

en materia de manejo de ecosistemas, y requieren la actuación articulada de diversas áreas de la institución, esto es, de un trabajo intrainstitucional obligadamente participativo y constructivista. Sin embargo, su realización es factible si se plantean sobre la base de lo requerido en la primera parte del programa, una vez que la institución haya transformado sus paradigmas, estructuras y estrategias para poder concebir y ejecutar tal tipo de actividades que obedecen, de manera evidente, a una concepción transversal de la comunicación como eje del trabajo institucional, y de largo aliento.

En la construcción de dicho modelo de comunicación es necesario considerar algunas necesidades concretas donde la comunicación toma prominencia para el logro de los objetivos institucionales. Estas cinco categorías o especializaciones de la comunicación institucional deberán corresponder a áreas, grupos o estructuras creados específicamente para diseñar y desarrollar planes y acciones de comunicación que atiendan las necesidades que se plantean, bajo las características que se indican en el cuadro 25.

Cuadro 25. Ámbitos de interés que la comunicación institucional ha de atender de manera focalizada

Grupos objetivo	Propuestas de la comunicación a las necesidades de la Conafor	Papel de la comunicación	Características de la comunicación
La institución (personal)	La <i>comunicación organizacional</i> es indispensable para generar relaciones internas de transversalidad en la operación institucional y alinear el trabajo de las diversas áreas para el desarrollo de una comunicación institucional	La comunicación puede constituir la base de las interconexiones faltantes y propiciar acuerdos y compromisos internos para un desempeño eficiente del trabajo institucional	La comunicación ha de propiciar la relación permanente entre las diversas áreas que conforman a la Conafor; ha de construir el diálogo interno, el debate y la toma de decisiones de manera horizontal; debe tener como objetivo la integración de visiones, metas y compromisos institucionales de manera colectiva y democrática
Poseedores de terrenos forestales y preferentemente forestales / Campesinos / Sociedades rurales	Se requiere de esquemas de <i>comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales</i> para fortalecer las relaciones institucionales con sus principales grupos de interés a fin de lograr en la práctica el manejo de los mismos	La comunicación puede propiciar entre la institución y la población una efectiva retroalimentación que permita establecer objetivos realistas y consensuados respecto al manejo de los ecosistemas. También le permitirá a sí misma aprender, comprender, valorar y adoptar los saberes locales respecto al manejo de ecosistemas, enriqueciendo con ello la práctica institucional en este sentido	La comunicación ha de ser intersubjetiva, directa, con pertinencia ecosistémica, cultural y situacional; ha de ser el vehículo para las negociaciones; el diálogo ha de ser efectivo, entre iguales, respetuoso; el ciclo de la comunicación debe completarse, superando intenciones de persuasión o intervención autoritaria. Los principios de esta comunicación son los de la comunicación ambiental y de la comunicación educativa
Grupos o entidades aliados	La <i>comunicación estratégica</i> será útil a la institución para articular, orientar y fortalecer las prácticas de comunicación que desarrollan sus diversas áreas con actores aliados en el desarrollo forestal sustentable	Una comunicación consistente, sistematizada y operada de manera ejecutiva permitirá el fortalecimiento de las relaciones estratégicas para la institución y la participación y la apropiación de los proyectos de manejo de ecosistemas forestales por parte de dichos aliados	Esta comunicación ha de hacerse mediante prácticas de comunicación intermedia y utilizando canales de comunicación directos (correo electrónico, páginas electrónicas, redes sociales, reuniones) es posible mejorar y reforzar las relaciones institucionales con actores aliados. La comunicación ha de ser intersubjetiva, horizontal, pertinente, bajo principios de

			comunicación estratégica; es instrumental y persigue objetivos varios (información, toma de decisiones, consulta)
Sociedades urbanas	Las acciones de información, difusión y divulgación diseñadas y ejecutadas bajo principios de la <i>comunicación ambiental</i> , la <i>comunicación educativa</i> y la <i>comunicación estratégica</i> permitirán impulsar la comprensión social respecto de la problemática ambiental, en relación con los ecosistemas forestales, así como tratar de incidir en los hábitos de consumo y de comportamiento hacia aquéllos	La integración de los principios de los esquemas de comunicación mencionados permitirá a la Conafor alcanzar uno de los principales objetivos relacionados con la misión institucional, ayudando con ello a una transformación de la visión de las sociedades urbanas respecto a su relación con el ambiente, dotándolas de la orientación necesaria para entender la problemática y ayudar a construir una nueva cultura ambiental-forestal, desde la cual se participa en la toma de decisiones y acciones relacionadas con la adaptación al cambio climático, entre otras	La comunicación toma pertinencia cultural, ecosistémica y situacional en las propuestas de intervención social a través de esquemas de difusión masiva y de comunicación intermedia que proponga información con contenidos eficaces y útiles para la toma de posición y de decisiones de los individuos respecto al estado del ambiente, así como una mayor intervención social en la actuación gubernamental respecto del manejo de los ecosistemas forestales. Ha de regirse bajo principios de los esquemas de comunicación ambiental, educativa y estratégica
Población rural y urbana / Incendios forestales	La Conafor requiere perfeccionar sus esquemas de comunicación a fin de lograr una efectiva disminución del número de incendios forestales a través del esquema de comunicación de riesgos especializado en la prevención de incendios y acciones de protección civil, principalmente en el ámbito rural. Para el caso de las sociedades urbanas, los protocolos de información han de privilegiar los principios de la <i>comunicación educativa</i> y la <i>estratégica</i> a fin de	La comunicación ha de constituirse en el principal instrumento para establecer un diálogo con la población a través del cual sea posible proteger los ecosistemas y la vida de las personas de los efectos dañinos del fuego, concientizar respecto a la importancia de la prevención y en general, mejorar la actitud y la acción social que propicia el descuido y la negligencia en materia de protección contra incendios forestales en las regiones con cubierta vegetal. La comunicación habrá de ser un vehículo para la formación y la	Sobre los principios de la comunicación estratégica y la educativa, los esquemas de comunicación sobre incendios forestales han de ofrecer, más allá de las coyunturas que atienda la comunicación de riesgos, elementos para una visión amplia y compleja sobre el estado de los ecosistemas y el valor que éstos tienen para la vida en general y para las sociedades humanas. La comunicación puede utilizar canales de difusión masiva y esquemas de comunicación interpersonal, además de dinámicas formativas y educativas para propiciar

	<p>propiciar la comprensión social respecto al fenómeno anual de los incendios forestales y evitar el pánico y la desinformación, utilizando las bases de la <i>comunicación de riesgos</i> para orientar la acción civil en casos de emergencia</p>	<p>educación respecto a los distintos aspectos que inciden en el tema de incendios forestales</p>	<p>una nueva actitud social respecto a los ecosistemas, tanto en sociedades rurales como urbanas</p>
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

La distinción hecha en el cuadro 25 no se encuentra de manera expresa en el programa propuesto, puesto que, en términos prácticos, aquella se traduciría en una de las acciones del objetivo 2.3, del eje estratégico 2, es decir, la creación de cinco grupos o áreas responsables de un trabajo de comunicación *especializada* en función de los temas a atender, y desde estas aristas, plantear y permear lo que resulte pertinente de lo que aquí se propone para construir una comunicación institucional

Por último, en lo que se refiere a la forma que la comunicación institucional habría de adquirir, en el cuadro 26 se distinguen algunas características que ésta habría de contener a fin de poder atender los retos que se le plantean y de adoptar y consolidar en la práctica las funciones horizontales que permitirían a la Conafor cumplir con los objetivos de promoción del desarrollo forestal sustentable, retomando los principios y características de la comunicación para el manejo y conservación de los ecosistemas y la biodiversidad que se plantearon en el capítulo V y otros elementos analizados que pueden nutrir y transformar a la comunicación institucional.



Cuadro 26. Características de la comunicación institucional

<i>En la institución</i>	<i>En su construcción</i>	<i>En su carácter</i>	<i>En su práctica</i>	<i>En su lenguaje</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prominencia</li> <li>• Transversalidad (integrada a las políticas y programas institucionales)</li> <li>• Interinstitucionalidad (en su concepto, diseño y operación)</li> <li>• Funciona bajo el principio de complejidad organizativa</li> </ul> <p>La comunicación, concebida como andamiaje para la acción institucional, crea estructuras internas de comunicación intrainstitucional</p> <p>La comunicación intrainstitucional permite una concepción nueva y un diseño de comunicación institucional con los actores sociales relacionados con el manejo de ecosistemas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Multidimensionalidad</li> <li>• Multidisciplinariedad</li> <li>• Participación</li> <li>• Problematización</li> <li>• Contextualización</li> <li>• Constructivismo</li> <li>• Responsabilidad</li> <li>• Profesionalismo</li> <li>• Transparencia</li> <li>• Compromiso</li> <li>• Reconoce a los actores sociales como protagonistas en el manejo de ecosistemas, dándoles igual o mayor preponderancia que a la institución</li> <li>• Coloca a la participación social en el centro de sus políticas y programas</li> <li>• Asume compromisos</li> <li>• Se basa en los principios de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales, la comunicación estratégica y la comunicación educativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interaccionalidad</li> <li>• Multidireccionalidad</li> <li>• Horizontalidad</li> <li>• Alteridad</li> <li>• Interculturalidad</li> <li>• Diversidad</li> <li>• Equidad</li> <li>• Pertinencia cultural y ecosistémica</li> <li>• Respeto</li> <li>• Veracidad</li> <li>• Oportunidad</li> <li>• Utilidad</li> <li>• Es problematizadora</li> <li>• Tiene visión de largo plazo</li> <li>• Es autocrítica; propicia la reflexión</li> </ul>	<p>La comunicación, concebida como andamiaje para la acción social, crea estructuras de comunicación en el campo social.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece puntos de confluencia y articulación de actores, visiones e intereses relacionados con el tema forestal, aunque estos espacios son "todo terreno".</li> <li>• Propicia la organización y la participación social para la toma de decisiones, de responsabilidades y de acciones</li> <li>• Reconoce y reafirma las identidades culturales</li> <li>• Establece acuerdos a través del diálogo y la negociación</li> <li>• Genera soluciones de manera participativa y consensuada</li> <li>• Impulsa la cooperación de los actores clave y población en general</li> <li>• Se diseña a partir del contexto y las realidades que inciden en la situación a resolver</li> <li>• Configura espacios de organización social</li> <li>• Respeta y reafirma las identidades culturales con base en su apropiación del territorio</li> <li>• Fomenta lo comunitario, con valores de tolerancia y convivencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad</li> <li>• Sencillez</li> <li>• Claridad</li> <li>• Precisión</li> <li>• Inclusión</li> <li>• Respeto</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecua sus contenidos a lo que la realidad plantea</li> <li>• Propicia el compromiso con los objetivos sociales</li> </ul> <p>Es dialógica y constructivista</p> <p>Privilegia esquemas de comunicación interpersonal o intersubjetiva</p> <p>Se desarrolla bajo modelos horizontales y democráticos</p> <p>Esta comunicación es:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Horizontal</li> <li>• Equitativa</li> <li>• Respetuosa</li> <li>• Útil</li> <li>• Oportuna</li> </ul> <p>La información que se comparte es:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Útil</li> <li>• Pertinente</li> <li>• Veraz</li> <li>• Transparente</li> <li>• Oportuna</li> </ul> <p>La difusión se realiza de manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsable</li> <li>• Pertinente</li> <li>• Oportuna</li> <li>• Creativa</li> <li>• Diversificada</li> <li>• Versátil</li> <li>• Innovadora</li> </ul>	
--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia.

Cualquiera que sea el ámbito de aplicación de esta propuesta, contará un fundamento amplio de lo que es la comunicación (desde el plano ontológico y gnoseológico a lo social), considerando que el esquema tradicional de la *comunicación social* debe dejar de ser el principal referente de la visión de comunicación institucional, adoptando como guía primaria a la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales, además de otros ámbitos de relación de la Conafor con sus aliados y grupos de interés, en los que la comunicación habrá de construirse, fortalecerse o enriquecerse para contribuir de manera efectiva con la misión institucional. Dicha visión, como se comentó anteriormente, debe ser dotada de elementos tangibles, reales y realizables en la práctica, basados tanto en la recuperación de las prácticas de comunicación existentes al interior de la propia institución, como en la definición de necesidades estratégicas en la materia.

Esta tarea de resignificación conceptual convoca, entre otras cosas, a transformar la visión del extensionismo en el ámbito forestal, la tendencia a la centralización del quehacer institucional –y, junto con ello, la prevalencia de una visión centralista y homogeneizante respecto a la multidiversidad cultural y ecosistémica del país– y a trascender la idea de la comunicación como una práctica vertical, unilateral y unidimensional, para pasar a una comunicación predominantemente intersubjetiva –que ya se realiza en el trabajo en el campo, aunque con rasgos de verticalidad–, con los dueños y habitantes de los territorios rurales y forestales, la cual deberá nutrirse con las metodologías de la comunicación estratégica, de las promotorias ambientales-forestales y de la comunicación educativa (que se mencionaron en el capítulo V en el apartado 5.5. *Metodologías de la comunicación para la conservación de ecosistemas*), así como de valores y principios sociales e institucionales que le otorguen un nuevo sentido a la comunicación gubernamental, aportando elementos para la transformación sociocultural y en la relación de las sociedades con el ambiente.

¿Qué implicaciones tiene este tipo de comunicación en la realidad, desde un punto de vista político, paradigmático, ético, operativo? ¿Existen condiciones

para desarrollar este otro tipo de comunicación institucional? ¿Qué tensiones puede generar dentro de la institución? ¿Qué transformaciones obliga a efectuar en la visión y ejercicio de gobierno? ¿Es posible que éstas puedan reorientarse en favor de un efectivo "desarrollo forestal sustentable" o de la conservación y el manejo de los bosques? Éstas son algunas de las preguntas que se hallan en el umbral de lo posible, y cuyas respuestas habrán de encontrarse en el futuro.

## IX. CONCLUSIONES

En la revisión histórica sobre los orígenes de la comunicación gubernamental se puede explicar la eficacia alcanzada en el uso de la comunicación de masas para promover a nivel global la ideología del desarrollo durante el último siglo. Este esquema de comunicación, que ha tenido como sus principales ejecutores a los Estados y del mercado, se mantiene en operación para favorecer la permanencia de dicho modelo de desarrollo como forma de vida social, a pesar de los costos que éste representa para las sociedades y para el ambiente.

El uso instrumental de la comunicación no sólo ha dado un importante soporte al modelo de civilización presente, sino que ha llegado a convertirse en el referente más generalizado acerca de la comunicación que, concebida desde una visión vertical, la prefigura como un ciclo lineal y vertical, donde el emisor y el mensaje toman relevancia por encima del receptor, considerando a éste el punto terminal y pasivo de una *comunicación* caracterizada por su función eminentemente informativa y de transmisión de mensajes. Esta visión parcial y alienada le resta reconocimiento a la capacidad transformadora de la comunicación y desconoce su esencia como dimensión constitutiva de la cultura, limitándola a una acción instrumental.

La búsqueda de alternativas a la crisis civilizatoria, que se palpa de manera tangible en la problemática socioambiental generalizada, requiere un cambio en los paradigmas que sostienen la actual visión del mundo y el papel del ser humano en su devenir, lo cual implica trabajar desde la cultura.

La educación ambiental plantea los principios esenciales para propiciar una deconstrucción de paradigmas o, por lo menos, promueve una visión crítica acerca de éstos. Y así, desde la perspectiva crítica y compleja que ofrece la educación ambiental, encontramos que la comunicación (en un nivel de igual relevancia que la educación) resulta clave para propiciar una transformación sociocultural que permita mejorar las condiciones de vida de las personas en

un sentido amplio –que rebasa con mucho el ámbito económico y de los bienes materiales– siempre que la comunicación se plantee como una entidad conformadora de procesos culturales tendientes a la formación y consolidación de la subjetividad individual y colectiva, que permita rehacer las articulaciones sociales con la naturaleza –que requieren ser resignificadas–, junto con la recuperación de los valores propios de las culturas mexicanas y latinoamericanas. Esto es, una comunicación que recupera su papel transformador de la cultura en el contexto histórico de la degradación socioambiental que se revela en la actualidad.

La comunicación reducida a un campo de trabajo o un instrumento que acompaña y fortalece el estado de las cosas, centrada y traducida en las acciones de información masiva, a través de medios tecnológicos; desarticulado y desprovisto de autocrítica y de una revisión profunda acerca de su práctica, de sus objetivos y de su sentido mismo, no es útil para un proceso como el que la convoca la presente crisis civilizatoria. Este uso de la comunicación (cual instrumento ideológico) sirve para mantener y fortalecer los paradigmas actuales, no para transformarlos.

Aquí toma relevancia el papel de la comunicación gubernamental, la cual también está convocada a ser partícipe del proceso de transformación social, promoviendo una visión de sustentabilidad. En esta materia podemos ver que aún con los resultados estadísticos y el gasto presupuestal que ejerce el gobierno federal en dicho rubro cada año, difícilmente se puede afirmar que aquella ha servido para impulsar el cambio cultural que el propio gobierno establece como una obligación para sí.

Este campo ha sido poco analizado por los especialistas de la comunicación, y tampoco existen documentos que den cuenta de los resultados cualitativos de las acciones de comunicación que realizan las instituciones del sector ambiental en particular, por lo cual se puede considerar a la comunicación

social como un punto ciego del quehacer del sector ambiental que es necesario revisar, evaluar y transformar.

Los planteamientos fundacionales y normativos de las instituciones gubernamentales, como puede observarse en este documento, claramente demandan ampliar los límites, los esquemas y los principios de la comunicación gubernamental tradicional, puesto que las necesidades institucionales no se cubren con la simple difusión de información a través de medios masivos, sino que *necesitan* de la participación social en la definición e implementación de las políticas y acciones en materia ambiental.

En este contexto resulta particularmente importante el papel de las instituciones del sector ambiental, a través de las prácticas de comunicación que realizan en el despliegue de sus atribuciones y misiones en materia de protección y gestión ambiental –entre ellas la Comisión Nacional Forestal–, puesto que prácticamente no existe política pública en la materia en la que no se encuentre inmerso el factor humano, ya sea como sujeto de normatividad o como víctima de crímenes ambientales; ya sea como poseedor de una parcela de capital natural o como beneficiario de los productos y servicios ambientales que proveen los ecosistemas forestales y la biodiversidad que en ellos se encuentra.

Por ello es necesario que los organismos involucrados en la gestión ambiental analicen críticamente su visión acerca de la comunicación como un primer paso para hacer de ella un eje de trabajo que acompañe la implementación de políticas y programas tendientes a la conservación del ambiente y no únicamente un instrumento de difusión o publicidad institucional. Esto obliga a propiciar un profundo cambio en la visión gubernamental respecto a la esencia y función de la comunicación y la educación para incorporar la dimensión ambiental en la cultura.

En particular, la Comisión Nacional Forestal está emplazada para identificar y probar diferentes esquemas comunicacionales que trasciendan los perfiles de la comunicación gubernamental tradicional, con el objeto de mejorar su gestión y alcanzar los objetivos del desarrollo forestal sustentable, colocando a las personas en el centro de las políticas públicas, considerándolas sujetos de la acción política, y centrándose sobre todo en los grupos y actores involucrados, así como los que resultan estratégicos para la conservación de los ecosistemas.

Para ello la Conafor ha de aprender de las prácticas comunicativas que realizan sus propias áreas operativas en el desempeño de sus actividades programáticas: la relación que los técnicos y agentes institucionales establecen con los poseedores y habitantes de terrenos forestales, y con otros actores estratégicos para el manejo forestal, proveen de una importante experiencia que es necesario reconocer, sistematizar, perfeccionar, y proponer como base para una nueva visión de la comunicación institucional que amplíe sus actuales marcos de referencia en función de los objetivos de la Comisión.

En la construcción de una comunicación institucional se le propone a la Conafor retomar los principios de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales que se definen en este documento, y que otorgan prominencia a los grupos humanos que habitan en las regiones forestales del país. Esta idea toma sentido en la propuesta que hace Maya (2003) al considerar a la cultura como estrategia adaptativa al modelo civilizatorio, puesto que se contrapone a los efectos de la homogeneización social (que se plantea y ejecuta desde el Estado, entre otros actores prominentes): dado que la realidad de los ecosistemas forestales y sus poblaciones determina la cosmovisión y la cultura de estos pueblos, el hecho de “crear una cultura acorde con las ofertas y posibilidades del medio” comprende una estrategia que les permite a aquellas mantener la viabilidad de su sistema de vida, estrechamente relacionado con el estado de los recursos naturales existentes en el territorio. Los saberes locales y la relación con los bosques definen el tipo



de manejo que las comunidades realizan, por lo cual el trabajo que las instituciones, especialmente la Conafor, desarrollen con ellas, tendría como objetivo *construir culturas adaptativas* en las regiones forestales a través de procesos de comunicación ambiental de mediano y largo plazo.

Así, la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas forestales, planteada como metodología, viene a atender gran parte de los requerimientos de la Comisión para hacer realidad los objetivos del desarrollo forestal sustentable en el complejo campo mexicano. Esta comunicación ambiental se edifica, desde su concepción hasta su implementación, sobre esquemas horizontales de comunicación y educación (que comparten una dimensión social similar en la construcción de la cultura), con principios de la educación ambiental (que tiene por objeto el desarrollo óptimo de las personas y de los grupos sociales en su relación con el medio de vida, de acuerdo con Sauvé), con base en lo cual entiéndase que el concepto de comunicación ambiental se refiere no al tema o los contenidos ambientales, sino a una comunicación orientada a la recuperación de la esencia humana y, junto con ella, de la relación esencial del hombre con su ambiente), con una visión de complejidad y con la recuperación de la idea de comunicación como espacio para la transformación sociocultural.

Esta comunicación permitirá incidir la promoción del manejo forestal sustentable a través del impulso a la participación organizada, la elaboración de acuerdos colectivos, la construcción democrática de decisiones, el consenso y la acción de los diferentes actores directamente involucrados con el manejo sustentable de los bosques, propiciada por la institución.

La comunicación institucional que se construya también habrá de incluir otros esquemas o especializaciones de la comunicación para mejorarlos y adaptarlos a las necesidades de la Comisión, además de la atención prioritaria a los pueblos de regiones forestales a través de la comunicación ambiental para el manejo de ecosistemas. Me refiero a la inteligencia de establecer esquemas

formales de comunicación interna u organizacional que articulen las múltiples iniciativas y potencialidades existentes entre el personal de las diversas áreas de la Conafor, que aprovechen y capitalicen la diversidad de puntos de vista, experiencias, habilidades y conocimientos obtenidos en la relación con los diversos actores del manejo forestal en el país, y que hasta ahora representan una riqueza ignorada al interior de la propia Comisión. La articulación y sistematización de estos saberes, convertidos en un conocimiento institucional transversal aplicado al diseño y operación de políticas, programas e instrumentos gubernamentales orientados al manejo de ecosistemas forestales, redundará en resultados permanentes desde el punto de vista ambiental y social, que logren los objetivos de la Comisión más allá de las estadísticas de cumplimiento de metas anuales o sexenales; propiciará procesos de largo aliento y la efectiva consolidación de los esfuerzos orientados a la conservación de los bosques y al mantenimiento de los servicios y funciones ambientales que desarrollan, así como al mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores a partir del manejo sustentable de esta riqueza natural.

El fortalecimiento de la comunicación interna permitirá también fortalecer o establecer redes sólidas y funcionales de colaboración con otras instancias civiles y gubernamentales a favor del desarrollo rural, lo cual hasta ahora se manifiesta como una incapacidad de la Comisión, dada la falta de institucionalidad en sus procesos comunicacionales.

Además de la comunicación interna, considero importante el establecimiento y perfeccionamiento de esquemas de comunicación de riesgos y otras especializaciones comunicacionales que permitan diseñar un modelo de comunicación específico para el tema de incendios forestales, el cual se concentre en las tareas preventivas más que en las de control de este tipo de siniestros. El perfil de la problemática que representa la protección de los bosques de los efectos del fuego descontrolado obliga a crear un área o a establecer un equipo que se dedique a diseñar e implementar estrategias

concretas para atender esta recurrente y creciente problemática dados los efectos del cambio climático.

Por lo que se refiere a las acciones orientadas a los habitantes de zonas urbanas –que aunque no constituyen directamente un grupo estratégico para los fines del manejo forestal, frecuentemente reflejan un potencial interés y una buena capacidad de influencia, expresión y uso de medios de comunicación–, es necesario definir esquemas innovadores de divulgación y difusión que permitan trascender las acciones eminentemente informativas y dar lugar a programas de formación, educación y capacitación ambiental que ayuden a canalizar y den sentido a la participación social desde las ciudades en cuanto a la conservación de los ecosistemas y del medio ambiente en general. Para ello resulta útil el establecimiento de alianzas con organismos sociales, académicos, culturales y empresariales que permitan ampliar o potenciar los esfuerzos institucionales para propiciar la significación y la comprensión social respecto de la problemática ambiental, especialmente relacionada con la conservación de los ecosistemas forestales, y que permita la experiencia de construir y valorar la relación equitativa entre las personas como condición de la sustentabilidad que debe promover el sector gubernamental.

Finalmente quiero reiterar que, desde mi perspectiva, la crisis socioambiental contemporánea no encontrará soluciones definitivas en los avances tecnológicos, o en políticas abstractas generadas por el Estado o por los organismos internacionales, en los préstamos de la banca internacional o de gobiernos extranjeros, o en alternativas *suavizantes* del modelo civilizatorio actual: la respuesta descansa en el seno social, en la cultura. Pero también considero que la actuación inteligente de gobierno federal que entienda la relevancia de los planteamientos aquí ofrecidos, puede ayudar a lograr la necesaria transformación cultural que ofrezca un presente y un futuro viable para las poblaciones y los ecosistemas forestales, con base en una nueva relación del ser humano con la naturaleza.



## ANEXOS



**Anexo 1. Necesidades y expectativas sobre el papel de la comunicación para el manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad por autor**

Autor	Necesidades que debe atender la comunicación (demandas, expectativas)	Lo que debe lograr la comunicación ambiental (objetivos)	Necesidades horizontales (educativas, culturales)	Funciones y características de la comunicación
Flores (2002)		La comunicación ambiental "busca <b>educar</b> y formar al ciudadano a través de procesos comunicacionales sistemáticamente organizados que influyan en el cambio de <b>actitudes, valores, prácticas</b> y comportamientos".	Resignificación de conceptos y prácticas	Educativa  (dimensión epistemológica y axiológica)
Solano (2001)	El papel de las diversas formas de la comunicación social es trascendente en el propósito de lograr una mejor <b>comprensión</b> entre la población en general acerca de las relaciones sociedad naturaleza y las implicaciones sociales en el acertado manejo de los recursos naturales hacia una mejor calidad de la vida de todos	La comunicación ambiental debe tener como objetivo principal "contribuir con elementos de juicio y <b>fundamentos</b> racionales para la planificación, puesta en marcha, seguimiento y apoyo a los <b>procesos</b> de recuperación, mejoramiento y gestión racional de los factores que caracterizan el ambiente, el desarrollo a escala humana y la calidad de vida, con el compromiso y participación activos de todos los miembros de la comunidad"	Resignificación de conceptos  Construcción de identidades	Informativa  Instrumental  (dimensión epistemológica y ontológica)
Sorhuet (2003)		La intervención de la comunicación tiene como interés la <b>negociación</b> de soluciones	Construcción de consensos	Características: Dialógica / Intersubjetiva
González G.	La comunicación educativa integrada a las estrategias de gestión ambiental puede contribuir de forma relevante en los diversos asuntos que, en un mejor proceso de divulgación de la información científica, en una mejor <b>participación social</b> en los proyectos y programas institucionales, y en la		Resignificación de conceptos y prácticas  Organización	Informativa  Características: Intersubjetiva  (dimensión axiológica)

	prevención y mitigación de riesgos ambientales, se traduzcan en cada vez mejores procesos de <b>decisión</b> individual y social en los asuntos que afectan nuestras vidas.			
Semarnat (2006a)	La educación ambiental requiere el manejo de un proceso de comunicación <b>dialógica</b> , donde se entiende la teoría educativa del constructivismo, la cual propone que el conocimiento se construye en colectividades.	La comunicación ambiental “abona a la construcción de la sustentabilidad a través de: a) el acondicionamiento de <b>espacios</b> de relación interpersonal en un marco de democracia, cooperación y solidaridad; b) la configuración de estructuras de <b>organización social</b> para impulsar proyectos locales para solucionar problemas ambientales; c) la construcción de códigos y la <b>transformación de significados</b> y del sentido de la realidad”. Contribuye a alcanzar objetivos como movilizar, organizar, estimular la <b>participación</b> de la comunidad	Organización Resignificación de conceptos Innovación de prácticas comunicacionales Construcción de identidades	Instrumental  Características: Dialógica / Intersubjetiva / Constructivista
Andelman (2003)	La comunicación integrada a las estrategias de gestión ambiental puede contribuir de manera relevante a impulsar el <b>cambio social</b> y convertirse, al mismo tiempo, en una herramienta eficaz para lograr el <b>consenso</b> y la toma de <b>decisiones</b> que desarrolle <b>responsabilidades</b> de los <b>grupos que utilizan</b> los recursos biológicos, así como para impulsar la <b>cooperación</b> de los actores clave o multiplicadores y promover procesos vinculados al diálogo y la negociación. Es necesario generar procesos de <b>participación social</b> y aumento de la	El uso estratégico de la comunicación y la educación ambiental orientadas a involucrar a los actores relacionados con una problemática particular para producir un cambio en las políticas que los afectan, se traduce en un proceso que facilita el camino hacia la sustentabilidad. “Estas herramientas son muy útiles para impulsar la <b>cooperación</b> de estas personas y promover procesos vinculados al <b>diálogo</b> y a la <b>negociación</b> ”	Organización Construcción de identidades Construcción de consensos Innovación de prácticas comunicacionales	Características: Dialógica / Constructivista  Educativa  (dimensión ontológica, axiológica, epistemológica)



	<p>conciencia institucional sobre esa cuestión, así como promover acciones tendentes a asegurar un <b>involucramiento</b> creciente de los <b>grupos con intereses</b> sobre el tema e instalar <b>mecanismos</b> y compromisos que lleven a profundizar la búsqueda de <b>políticas</b> y <b>acuerdos sectoriales</b>.</p> <p>El gran desafío es que la educación y la comunicación ambiental para la biodiversidad pongan en marcha su <b>visión interdisciplinaria</b>, construyendo un <b>diálogo</b> que facilite la <b>articulación</b> práctica a los distintos procesos de gestión ambiental para favorecer y optimizar los mecanismos de <b>participación pública</b> necesarios para alcanzar la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en <b>acciones</b> concretas.</p>			
Castillo (2003)	La comunicación desempeña un papel crucial en relación con los procesos de toma de <b>decisiones</b> sobre los recursos y servicios brindados por los sistemas naturales a las sociedades humanas.		Resignificación de conceptos  Organización	-
Reyes (2003)	<p>Los propósitos centrales de la EA para la conservación de ecosistemas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sensibilizar</b> a la población local relacionada con los ecosistemas tanto para que perciba de manera crítica los problemas que se enfrentan en tales espacios como para que se involucre en la solución de los mismos</li> </ul>	La comunicación para la conservación es un <b>diálogo</b> social, de carácter <b>intersubjetivo</b> , en el que los agentes externos intercambian <b>información</b> con las comunidades, y ambos reconocen en su interlocutor la misma calidad e importancia, en un marco de reciprocidad y respeto.	<p>Construcción de identidades</p> <p>Resignificación de conceptos</p> <p>Construcción de identidades</p>	<p>Informativa</p> <p>Características: Dialógica / Intersubjetiva / Constructivista</p> <p>(dimensión epistemológica,</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Desarrollar facultades</b> intelectuales, motoras y afectivas que posibiliten la formulación y operación de las soluciones</li> <li>• Fortalecer los <b>valores</b> humanos ligados a la conservación ambiental</li> </ul> <p>Los agentes externos deben estimular, por la vía de la educación y comunicación ambientales, la construcción de un <b>lenguaje común</b> y de un mínimo <b>consenso</b> que facilite el desarrollo de las acciones.</p>	<p>Entendemos la comunicación como un proceso continuo e interactivo en doble sentido en el que dos o más individuos o grupos sociales intercambian puntos de vista y llegan a un <b>consenso</b> para tomar <b>decisiones</b> sobre una situación particular relacionada con la conservación ecológica</p>	<p>Construcción de consensos</p> <p>Organización</p>	<p>axiológica, práctica, estructural)</p>
<p>Reyes (2010) y Castro (2012)</p>		<p>Principios de la educación ambiental que se articulan con la visión y práctica de la comunicación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve la vida para que sea considerada como primer valor</li> <li>• Genera iniciativas solidarias y de responsabilidad compartida</li> <li>• Construye y ejecuta valores en torno a la colectividad y al derecho de éstas a definir sus proyectos presentes y de futuro en un territorio dado.</li> <li>• Construye el enfoque de la complejidad y de un modelo de conocimiento relacional y dinámico</li> <li>• Construye saberes ambientales que generan una nueva identidad grupal o social</li> <li>• Impulsa la transdisciplina y la vinculación de lo ambiental con otros asuntos globales</li> </ul>		

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es transformadora y emancipadora</li> <li>• Es cuestionadora, explícita y disruptiva</li> </ul>		
Sauvé (2003)		<p>Objetivos que ha de lograr el proyecto educativo de la educación ambiental, los cuales son compatibles con los de la comunicación (desde la perspectiva de las personas que son sujeto de éste):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descubrir o redescubrir su propio medio de vida</li> <li>• Establecer o reforzar el vínculo de pertenencia con la naturaleza</li> <li>• Adquirir conocimientos básicos y aprender a buscar las informaciones pertinentes para mejorar la comprensión de los fenómenos y de las problemáticas ambientales con el fin de emitir diagnósticos y tomar decisiones acertadas</li> <li>• Aprender a establecer relaciones de manera sistémica. Desarrollar una visión global de las realidades socioambientales</li> <li>• Ejercitarse en la resolución de problemas reales</li> <li>• Aprender a vivir y trabajar juntos, en colaboración; a discutir, escuchar, negociar, convencer</li> <li>• Construir un sistema propio de valores</li> </ul>		
(Prieto, 1998)		<p>Principios de la comunicación educativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene como protagonistas a los sectores involucrados en ella</li> </ul>		

		<ul style="list-style-type: none"><li>• Refleja las necesidades y demandas de los involucrados</li><li>• Se acerca a la cultura</li><li>• Acompaña procesos de transformación</li><li>• Ofrece instrumentos para intercambiar información y facilitar vías de expresión</li><li>• Permite la sistematización de experiencias mediante recursos apropiados a diferentes situaciones</li><li>• Busca una democratización de la sociedad basada en el reconocimiento de las capacidades de las personas para expresarse, descubrir su realidad, construir conocimientos y transformar las relaciones sociales en que están insertas.</li></ul>		
--	--	---	--	--

**Anexo 2. Características de la comunicación orientada al manejo sustentable de los ecosistemas y la biodiversidad**

Autor	Características / valores de la comunicación	Forma en que debe operar la comunicación (contenidos, acciones, estrategias)	A quién debe dirigirse la comunicación
Flores (2002)		Distingue tres áreas de trabajo para esta disciplina: 1) la información sobre el estado del medio ambiente, 2) la formación ciudadana en estilos de vida sostenibles y ambientalmente sanos, y 3) la educación en principios y valores éticos que respeten la diversidad de formas de vida que existen en el planeta.	
Solano (2001)		Su ejecución debe realizarse de acuerdo con los principios básicos de la planificación estratégica, lo que implica plantear objetivos y tener en cuenta la existencia de diversos públicos y actores sociales Además de la comunicación masiva debe considerarse la interpersonal, el uso de medios alternativos y las estrategias de entretenimiento educativo. El pilar de la comunicación ambiental es la investigación sobre hechos ambientales.	"La comunicación debe tener la capacidad de convencer a quienes pueden hacer que las cosas sucedan", por lo que debe dirigirse a los tomadores de decisiones y en segundo plano, a la población en general.
Sorhuet (2003)	La comunicación ambiental es un acto participativo por excelencia	En vez de centrar la atención en los acontecimientos se deben privilegiar los procesos; en lugar de hacer hincapié en los datos se deben jerarquizar los contextos	
González G. (2003)	La comunicación educativa pone énfasis en los procesos de percepción	Propone diez elementos para un proyecto de comunicación ambiental, los cuales se plantean en el texto "Los riesgos ambientales y la comunicación educativa, una alianza necesaria".	
Semarnat (2006a)	La comunicación tiene un papel organizativo y es transformadora de la cultura.	Las instituciones se beneficiarían al incluir como miembros permanentes al personal calificado y con experiencia en las áreas de la educación ambiental y la comunicación.  Debe pensarse en la conformación de equipos de trabajo interdisciplinarios. Estos equipos deben ser capaces de entender el lenguaje de la ciencia y en el diseño de productos	

		<p>innovadores de tipo educativo e informativo.</p> <p>El educador ambiental debe también convertirse en un formador de comunicadores. No sólo acercando la información técnica o científica de los ecosistemas o de los problemas ambientales a los periodistas, sino, con las herramientas propias de la educación ambiental y en el marco de la comunicación educativa, ofrecer a los periodistas procesos formativos que les den las habilidades y competencias para que desde su quehacer contribuyan a la formación de una cultura ambiental en la sociedad.</p>	
Andelman (2003)	<p>La CA es "un proceso participativo y multidireccional que negocia soluciones".</p> <p>Es una herramienta muy eficaz para lograr el consenso y la toma de decisiones que integre y desarrolle responsabilidades para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales.</p>	<p>La CA presenta estrategias definidas con métodos e instrumentos ligados a la comunicación para el desarrollo, el marketing social, la educación para adultos, la extensión cultural.</p> <p>La CA debiera verse como un instrumento intersectorial, a un nivel similar al de las herramientas económicas y legales, utilizada en combinaciones estratégicas con otros instrumentos tanto políticos como científico-tecnológicos. Debe ser integrada a la planificación ambiental estratégica.</p> <p>Las estrategias de comunicación deben ser definidas de acuerdo con los actores y los contextos. Es muy importante detectar las necesidades de los actores, los intereses de cada sector, las prácticas de uso y también a los líderes de cada grupo.</p>	<p>Debe enfocarse a los actores clave o multiplicadores que se desenvuelven en contextos específicos y que interactúan o que tienen una responsabilidad diferenciada sobre la biodiversidad. A través de mejorar los procesos de toma de decisiones de los líderes y directivos de los sectores estratégicos es posible impactar en el público en general y en particular, en las poblaciones que se benefician directamente de la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica.</p>
Castillo (2003)	<p>Las intervenciones comunicativas son actividades concebidas para trabajar con la gente y por medio de las personas</p>	<p>Activar el papel de los medios masivos de comunicación en la construcción de sociedades conscientes, actuantes y responsables del ambiente es una tarea fundamental.</p> <p>Trabajar con la gente y por medio de las personas requiere de habilidades diferentes a las utilizadas en las intervenciones técnicas. Debe guiarse bajo enfoques participativos.</p>	<p>Los productores rurales son los principales interlocutores del proceso social de toma de decisiones sobre el manejo de los ecosistemas, así como la red de instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales e instituciones de investigación</p>

		<p>El extensionismo moderno contribuye con guías importantes no sólo para el intercambio de conocimientos y perspectivas entre diferentes sectores sociales, sino también para la diseminación y utilización efectiva de resultados de investigación. Los enfoques participativos concebidos como el involucramiento real y activo de los pobladores rurales en la toma de decisiones que afectan sus vidas forman parte de esa visión moderna del extensionismo. Por tanto, la adecuada representación de las visiones y perspectivas de estos actores son esenciales y requieren del establecimiento de compromisos políticos de sectores con mayores niveles de influencia y poder.</p>	
Reyes (2003)		<p>El trabajo <b>multidisciplinario</b> en este campo resulta indispensable</p> <p>Hacer intervenciones sociales exige considerar la complejidad y multidimensionalidad que posee la realidad.</p> <p>Se propone que las intervenciones de comunicación se elaboren de manera participativa<sup>127</sup>.</p> <p>La EA requiere del manejo de teoría educativa y de didáctica, pero también de visión estratégica.</p> <p>El autor propone una serie de elementos centrales de una estrategia de EA para la conservación ecológica que se describe en las pp. 290 a 298.</p>	<p>Se debe diferenciar a los sujetos estratégicos de los tácticos, bajo el criterio de la mayor o menos contribución que dichos actores pueden brindar a la conservación ecológica. Un actor estratégico deberá ser atendido con mayor intensidad, a través de diversos eventos educativos y de manera más permanente. En el caso de los tácticos, la atención en principio es esporádica y de carácter extensivo.</p>

<sup>127</sup> Las razones que plantea Reyes (2003) para que las intervenciones de comunicación se hagan de manera participativa son las siguientes:

- El diálogo entre saberes distintos permite un conocimiento más objetivo de la realidad.
- La participación social fortalece la autoestima y favorece los niveles de autogestión de la población local. El diálogo social constituye un medio de autodefensa de los grupos comunitarios.
- Ampliar la participación de los sectores sociales ayuda a dar a los procesos de conservación la conexión con la resolución de problemas ambientales concretos.
- La participación social contribuye en la construcción de una cultura ambiental diferente a la dominante.

### **Anexo 3. Documentos que establecen las obligaciones de la Administración Pública Federal en materia de información**

#### **• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Texto vigente (última reforma publicada en el DOF el 9 de agosto de 2012)

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.  
Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.



VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

• **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

[Última reforma publicada en el DOF el 14 de junio de 2012]

Artículo 17 Bis. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, podrán contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos y observen lo siguiente:

III. Las dependencias o entidades responsables de la ejecución de programas sujetos a reglas de operación que requieran de la participación de una o más delegaciones ubicadas en una o varias entidades federativas para entregar un beneficio social directamente a la población, deberán sujetarse a lo siguiente:

- a) Ejecutar el programa con estricto apego a las reglas de operación;
- b) Dar a conocer, en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información siguiente:
  - i) Las variaciones en su padrón activo, así como los resultados de su evaluación;
  - ii) La relación de localidades en las que opera el programa;
  - iii) El número de beneficiarios en cada una de ellas por entidad federativa, municipio y localidad;
  - iv) El calendario de entrega de apoyos por entidad federativa, municipio y localidad, posterior a la entrega de los mismos;
  - v) El ajuste semestral de los apoyos monetarios, de ser el caso;
- c) Incluir en toda la documentación y en la difusión del programa, la leyenda siguiente: "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa", y
- d) Realizar acciones de orientación y difusión con los beneficiarios para garantizar la transparencia y evitar cualquier manipulación política del programa.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>

• **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública  
Gubernamental**

Texto vigente (última reforma publicada en el DOF el 8 de junio de 2012)

Capítulo II. Obligaciones de transparencia

Artículo 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

*Fracción reformada DOF 09-04-2012*

- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
  - b) El monto;
  - c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
  - d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;
- XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;
- XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;
- XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y
- XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>

**Anexo 4. Listado descriptivo de documentos relativos al ejercicio de identificación de acciones de comunicación en áreas operativas.**

Documento	Contenido	Observaciones
Elementos para la construcción del marco conceptual del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP	Conceptos, categorías y definiciones en materia de comunicación para la identificación de los ámbitos de comunicación que abordan las áreas operativas de la Conafor	Corresponde al instrumento utilizado para el primer ejercicio que se describe en el capítulo VIII.
Hojas de respuesta de las áreas operativas al ejercicio para la identificación de acciones de comunicación	Respuestas al ejercicio de identificación de parte de las áreas involucradas en el ejercicio	
Correos electrónicos diversos relacionados con el proceso de elaboración del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP	Información para seguimiento de acuerdos hacia la elaboración del plan	
Minutas de reuniones del Grupo Interno de Comunicación sobre Bosques y Cambio Climático	Resumen de las discusiones y los acuerdos en los temas abordados por el Grupo	
Listas de asistencia al Taller para la elaboración del marco conceptual del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP	Nombres, firmas y adscripciones de los asistentes al taller los días 11, 17 y 23 de julio de 2012	
Propuesta técnica-económica para la contratación de servicio integral de planificación estratégica para la elaboración del Plan Estratégico de Comunicación del Proyecto SIL-FIP	Contiene los términos de referencia para la realización del Taller	Con base en este ejercicio se elaboró el diagnóstico que proporcionó insumos para el Plan y que se constituyó en el segundo instrumento de campo de la investigación
<i>Memoria del "Taller para generar el marco conceptual y la estrategia del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP, y definir las acciones para su ejecución", realizado los días 11, 17 y 23 de julio. UCS. Julio de 2012. Conafor. (2012a).</i>	Resultados del taller	
<i>Plan de Comunicación para el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático. Borrador. Documento</i>	Primer borrador del Plan de Comunicación	Este primer borrador fue objeto de diversas

<p>inédito. Unidad de Comunicación Social (coord.). Agosto de 2012. Conafor. (2012).</p>		<p>modificaciones hasta noviembre de 2012</p>
<p>Conclusiones de la misión del BM en materia de comunicación 14 de noviembre de 2012</p>	<p>Describe los hechos y los comentarios expresados durante la Misión del Banco Mundial de noviembre de 2012 junto con las consideraciones y sugerencias que ofrezco para llevar adelante la implementación del Plan de Comunicación</p>	



## BIBLIOGRAFÍA

- Andelman, M. (2003). "La comunicación ambiental en la planificación participativa de las políticas para la conservación y uso sustentable de la diversidad biológica". En: *Tópicos en Educación Ambiental* 3 (9), 49-57.
- Beltrán, L. R. (2005). *La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo*. Documento presentado en el panel 3: Problemática de la Comunicación para el Desarrollo en el contexto de la Sociedad de la Información del III Congreso Panamericano de la Comunicación. Universidad de Buenos Aires. Julio 12-16 de 2005, Buenos Aires, Argentina. 43 pp.
- Bifani, P. (2007). *Medio Ambiente y Desarrollo*. Universidad de Guadalajara. Tercera edición. Guadalajara, México.
- Boada, M. y D. Saurí. (2003). "Pensamiento ambiental y comunicación". En: *Tópicos en Educación Ambiental* núm. 3 (9). Pp. 24-32.
- Bravo, M. (2008). "La Educación Ambiental en México: visiones y proyecciones de actualidad". En: *Educación Ambiental para la sustentabilidad en México. Aproximaciones conceptuales, metodológicas y prácticas*. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Pp. 14-41
- Reyes, F. y M. Bravo (coords.). (2008). *Educación Ambiental para la sustentabilidad en México. Aproximaciones conceptuales, metodológicas y prácticas*. Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. 254 pp.
- Capra, F. (1992). *El punto crucial. Ciencia, sociedad y cultura naciente*. Ed. Troquel. Buenos Aires, Argentina. 244 pp.
- Carabias, J. y E. Provencio. (1993). "El enfoque del desarrollo sustentable: una nota introductoria" en: Azuela, A.; Carabias, J.; Provencio, E. y G. Quadri (coords.). En: *Desarrollo Sustentable. Hacia una Política Ambiental*. UNAM, México. Pp. 3-12.
- Castillo, A. (2003). "Comunicación para el manejo de ecosistemas". En: *Tópicos en educación ambiental*. Vol. 3 (9). UNAM/Semarnat/Universidad de Guadalajara. México. Pp. 45-54.
- Castillo, A., et al. (2009). "Conservación y sociedad". En: *Capital natural de México*, vol. II: *Estado de conservación y tendencias de cambio*. Conabio. México. Pp. 761-801.
- Castro, E. (coord.) (1997). *Comunicación y educación ambiental*. Conclusiones del II Congreso Iberoamericano en Educación Ambiental. Guadalajara, México. Junio de 1997.
- Castro, E. y J. Reyes. (2005). *Modelos de educación y comunicación*. Zapopan, México. 10 pp.

- Ceiba. (2012). *Fortalecer el desarrollo sustentable: una prioridad nacional*. Centro Interdisciplinario de Biodiversidad y Ambiente. Mayo de 2012. México. 85 pp.
- CIESAS. (2012). *Evaluación complementaria del Programa Pro-Árbol. Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable (E-005). Ejercicio fiscal 2011*. Rodríguez G., G. (coord.) Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. pp. 45-52
- Cimadevilla, G. "Comunicación y desarrollo: controversias y diferenciaciones". En *Unirevista*, vol. 1, núm. 3, julio de 2006. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo - RS – Brasil. Recuperado de [http://www.unirevista.unisinos.br/\\_pdf/UNIrev\\_Cimadevilla.PDF](http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Cimadevilla.PDF) en agosto de 2012.
- Cimadevilla, G. (2008). "Cinco tesis y una semblanza. Trayectos académicos en la convergencia comunicación-desarrollo". Ponencia presentada en el IX Congreso latinoamericano de investigación de la comunicación *Medios de comunicación, estado y sociedad en América Latina*. Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México. Estado de México, del 9 al 11 de octubre de 2008. Recuperado de [http://www.alaic.net/alaic30/ponencias/cartas/Tecnologia/ponencias/GT18\\_%201%20Cimadevilla.pdf](http://www.alaic.net/alaic30/ponencias/cartas/Tecnologia/ponencias/GT18_%201%20Cimadevilla.pdf) agosto de 2012.
- CNA. (2008) *Manual de Organización General de la Comisión Nacional del Agua*. Mayo de 2008. Basado en el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, publicado el jueves 30 de noviembre de 2006 en el Diario Oficial de la Federación. Recuperado de [http://www.conagua.gob.mx//Normateca08//Subdireccion%20General%20de%20Administracion/Manuales/MANUAL\\_ORGANIZACION\\_CONAGUA\\_2008.pdf](http://www.conagua.gob.mx//Normateca08//Subdireccion%20General%20de%20Administracion/Manuales/MANUAL_ORGANIZACION_CONAGUA_2008.pdf) en octubre de 2011.
- CNA. (2011) *Objetivos y estrategias*. Página electrónica. Recuperado de <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=3> en octubre de 2011.
- Conafor. (2002). *Manual Operativo de Comunicación Social*. Documento interno. 26 de agosto de 2002.
- Conafor. (2007). *Manual de organización específico de la Unidad de Comunicación Social*. Documento interno. Diciembre de 2007.
- Conafor. (2008). *Manual de Organización de la Comisión Nacional Forestal*. Diario Oficial de la Federación. 8 de diciembre de 2008. Disponible en: [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n149.doc](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n149.doc)
- Conafor. (2011). *Comisión Nacional Forestal: 10 años, 10 logros*. Zapopan, México. 57 pp.
- Conafor. (2012). *Plan de Comunicación para el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático*. Borrador. Documento inédito. Unidad de Comunicación Social (coord.). Agosto de 2012.



- Conafor. (2012a). *Memoria del "Taller para generar el marco conceptual y la estrategia del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP, y definir las acciones para su ejecución"*, realizado los días 11, 17 y 23 de julio. UCS. Julio de 2012.
- Conafor. (2012b). *Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012. Comisión Nacional Forestal. Informe consolidado. 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012.* 306 pp. Disponible en <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/8/4130CONAFOR%202006-2012%20consolidado.pdf>
- Conafor-Banco Mundial. (2011). *Documento de Evaluación Inicial del Proyecto sobre el Préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el Préstamo del Fondo Estratégico sobre el Clima-Programa de Inversión Forestal y la Donación del Fondo Estratégico sobre el Clima-Programa de Inversión Forestal para el Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático.* México. Diciembre de 2011.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2009). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Diario Oficial de la Federación. 29 de diciembre de 1976. Última reforma publicada el 17 de junio de 2009.
- Corral, M. (2009). "La comunicación intersubjetiva y los estudios de la comunicación". En: Fernández, F. y M. Rizo (coords.), *Nosotros y los otros: la comunicación humana como fundamento de la vida social.* Editoras los miércoles. México. Pp. 29-40.
- Daly, Herman. (1991). "Criterios operativos para el desarrollo sostenible" en revista *Debates* núm. 35 y 36, marzo-junio de 1991. Pp. 38-41. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/textos/Daly-criterios.htm> en octubre de 2011.
- De Masi, O. (comp.). (2001). *Comunicación gubernamental.* Ed. Paidós. Buenos Aires. 217 pp.
- Dupuy, Justine. (2011). "México, campeón en gasto en publicidad" en revista *Etcétera.* 12 de abril de 2011. Recuperado de <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=7355> en septiembre de 2011.
- Elizalde, A. (2002). "Ética ambiental: la bioética y la dimensión humana del desarrollo sustentable: valores y redes de solidaridad.". En: *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe.* Leff, E. et al (comps.). INE-Semarnat-UAM-PNUMA. Pp. 381-400.
- Elizalde, A. (2003). "Desde el desarrollo sustentable hacia sociedades sustentables". En: *Polis. Revista Académica de la Universidad Bolivariana de Chile*, núm. 4, vol. 1.
- Esteva, J. y J. Reyes. (2003). *Manual del promotor y educador ambiental para el desarrollo sustentable.* 2ª edición. Semarnat/Cecadesu/Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato. México. 176 pp.

- Esteinou, J. (1998). "Ecología, medios de comunicación y educación ambiental". En: revista *Comunicación y sociedad*, núm. 33, mayo-agosto 1998. Departamento de Estudios de Comunicación Social/Universidad de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco. Pp. 231-262.
- Febres-Cordero, M. y D. Floriani. (2002). "Políticas de educación ambiental y formación de capacidades para el desarrollo sustentable". En: Leff, E., Ezcurra, E., Pisanty, I. y Romero Lankao, P. (comps.), *La Transición hacia el Desarrollo Sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. INE-Semarnat, UAM, PNUMA. México. Págs. 141-159. Recuperado de [http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/363/cap6.html?id\\_pub=407](http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/363/cap6.html?id_pub=407) el 2 de febrero de 2009.
- León, G. (2009). "Otro regreso al sujeto: migración y comunicación intersubjetiva desde un caso empírico en Tijuana". En: *Nosotros y los otros: la comunicación humana como fundamento de la vida social*, Fernández, F. y M. Rizo (coords.). Editoras Los Miércoles SA de CV. México. 124 pp.
- Fernández Ponte, F. 2008. "Columna Asimetrías: Incomunicación Social y Política". Página electrónica *Análisis a fondo*. Jueves 4 de septiembre de 2008. Recuperado de <http://analisisafondo.blogspot.com/2008/09/asimetras-incomunicacin-social-y.html> en septiembre de 2011.
- Flores, T. 2002. "Comunicación para el desarrollo sostenible de Latinoamérica". En: *Artigos* núm. 3, abril-junio. PCLA. Brasil.
- Freire, P. (1969). *La educación como práctica de la libertad*. 42ª ed. (1994). Siglo XXI editores. México. 151 pp.
- Freire, P. (1975; 1970). *Pedagogía del oprimido*. 14ª edición. Siglo XXI editores. México. 245 pp.
- Freire, P. (1973; 1981). *¿Extensión o comunicación? La concientización en el medio rural*. 10ª edición. Siglo Veintiuno Editores. México. 109 pp.
- Freire, P. (2004). *El grito manso*. 1ª edición. Siglo XXI Editores. México. 101 pp.
- Fuentes, R. (2003). "Modelos y prácticas de la educomunicación: una perspectiva sociocultural". En: Portal, R. (comp.) *Comunicación y educación. Selección de lecturas*. Editorial Félix Varela. La Habana, Cuba. Pp. 29-39.
- Fundar. (2010). *Gasto del gobierno en publicidad*. Policy brief. Artículo 19 y Fundar, Centro de análisis e información. Octubre de 2010. Recuperado de <http://www.fundar.org.mx/pdf/presupuestofederal.pdf> en septiembre de 2011.
- Fundar. (2011). *¿Qué es la publicidad oficial?* Recuperado de <http://publicidadoficial.com.mx/%c2%bfque-es-la-publicidad-oficial> en septiembre de 2011.
- Fundar (2012). *Dispendio de recursos presupuestarios en publicidad oficial del Ejecutivo Federal*. Recuperado de <http://publicidadoficial.com.mx/gasto-federal> el 26 de diciembre de 2012.

- Gadotti, Moacir. (2002). "Sociedad sustentable". En: Gadotti, M. *Pedagogía de la Tierra*. Siglo XXI Editores. México. Pp. 51-62.
- Galindo C., J. (1987). *Organización social y comunicación*. Premiá editora de libros. México. 140 pp.
- Galindo C., J. (2007). "Apuntes de historia del proyecto Hacia una Comunicología Posible. Presentación sintética del programa de trabajo en sus primeras fases". En: *Razón y Palabra*, ITESM Estado de México, núm. 57, junio-julio de 2007. <http://www.razonypalabra.org.mx/actual/jgalindo.html>
- Gaytán, F. y J. Fregoso. (2004). "Corrupción y comunicación en México. Todo se ve, todo se escucha". En: *Chasqui*, núm. 87, septiembre. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina (CIESPAL). Quito, Ecuador. Pp. 54-59. Recuperado de <http://chasqui.comunica.org/pdf/chasqui87.pdf> el 14 de octubre de 2011.
- González G., E. (2000). "La educación ambiental en México: logros, perspectivas y retos de cara al nuevo milenio", ponencia presentada por el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca en el III Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, realizado en Caracas, Venezuela, en octubre de 2000.
- González G., E. (2001). "Otra lectura a la historia de la educación ambiental en América Latina y el Caribe". En: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, núm. 3, enero-junio. Editora da UFPR. Pp. 141-158.
- González G. E. (2003). "Atisbando la construcción conceptual de la educación ambiental en México". En: Bertely B., M. (coord.) *Educación, derechos sociales y equidad. La investigación educativa en México 1992-2002*. Tomo 1: Educación y diversidad cultural y Educación y medio ambiente. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. México. Pp. 243-275.
- Gudynas, Eduardo. (2004). "Una mirada histórica del desarrollo sostenible". En: González Gaudiano, E. *Los riesgos ambientales y la comunicación educativa: una alianza necesaria*. Ponencia presentada en el Primer Coloquio sobre Percepción y Comunicación de Riesgos Ambientales. México, D.F. Facultad de Psicología, UNAM. 2003.
- Gudynas, E. *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. Coscoroba Ediciones, Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES) y Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad (D3E). Montevideo. Pp. 47-66. Capítulo 3.
- Gutiérrez, J. y T. Pozo. (2006). "Modelos teóricos contemporáneos y marcos de fundamentación de la educación ambiental para el desarrollo sostenible". En: *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 45, mayo-agosto. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Madrid, España. Pp. 21-68.

- Gutiérrez Rosette, J. (s/f) *Hacia una sustentabilidad integral*. Texto inédito de avance de proyecto de posgrado en el Doctorado en Educación con énfasis en Mediación Pedagógica. Universidad La Salle de San José de Costa Rica y Universidad Veracruzana.
- Hernández R., M. E. (1992). "¿Qué son las noticias?". En: *Comunicación y sociedad*, núm. 14-15, enero-agosto 1992. Universidad de Guadalajara. Pp. 235-250.
- Hernández, F. (1996). "Las oficinas de comunicación social en México". En: *Comunicación y sociedad*, núm. 25-26, septiembre 1995-abril 1996. Departamento de Estudios de la Comunicación Social/ Universidad de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco. Pp. 57-72.
- Hinkelammert, Franz. (1987). "Frente a la cultura de la post-modernidad: proyecto político y utopía": En: *Pasos* núm. 12, julio de 1987, segunda época. Editorial DEI. San José, Costa Rica.
- Hinkelammert, Franz. 2011. "Los mecanismos de funcionamiento, la eficiencia y la banalización del mundo". En: *Discusión I: el lugar epistemológico del pensamiento crítico*. Sesión del 26 de marzo de 2011. Recuperado de [www.pensamientocritico.info/sesiones-del-grupo/258-sesion-del-26-de-marzo.html](http://www.pensamientocritico.info/sesiones-del-grupo/258-sesion-del-26-de-marzo.html) en diciembre de 2012.
- IICA. (2012). *Atlas de servicios ambientales y propiedad social en México*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. México. 157 pp. Disponible en: [http://www.iica.int/Esp/regiones/norte/mexico/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/Atlas\\_WEBV\\_2012.pdf](http://www.iica.int/Esp/regiones/norte/mexico/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/Atlas_WEBV_2012.pdf)
- Junta de Gobierno IMTA. (2007). *Estatuto Orgánico del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua*. Diario Oficial de la Federación. 13 de abril de 2007. Recuperado de <http://www.imta.gob.mx/images/docs/estatuto-organico-2006.pdf#toolbar=0> en septiembre de 2011.
- Kaplún, M. (1997). "De medios y fines en comunicación". En: *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación*, núm. 58 "La educomunicación", junio de 1997. Centro de Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina. Ecuador.
- Kaplún, M. (1998). "La gestión cultural ante los nuevos desafíos". En: *Chasqui Revista Latinoamericana de Comunicación*, núm. 64 "Periodismo cultural", diciembre 1998. Centro de Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina. Ecuador.
- Kaplún, M. (1998a). *Una pedagogía de la comunicación*. Proyecto didáctico Quirón núm. 1. Ediciones de la Torre. Madrid. 252 pp.
- León Duarte, G. (2002). "Teorías e investigación de la comunicación en América Latina. Situación actual". En: *Ámbitos*, núm. 7-8 (2º semestre 2001-1er semestre 2002). Universidad de Sevilla, España. Pp. 19-47.

- Martin-Barbero, J. (2008). "Políticas de la comunicación y la cultura. Claves de la investigación". Documentos CIDOB. Serie *Dinámicas interculturales*, número 11. Fundación CIDOB. Barcelona, España. Pp. 5-19.  
[http://www.portalcomunicacion.com/catunesco/download/barbero\\_doc\\_dinamicas\\_11.pdf](http://www.portalcomunicacion.com/catunesco/download/barbero_doc_dinamicas_11.pdf) (mayo de 2012).
- Martín Serrano, M. (1986). *La producción social de comunicación*. 3ª ed., 2004; 1ª reimp., 2009. Ciencias sociales. Alianza editorial, S. A. Madrid. 253 pp.
- Martín Serrano, M. (1992). "Los cambios acontecidos en las funciones de la comunicación y en el valor de la información". En: *Reis*, núm. 57, pp. 13-20. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/13240/> en septiembre de 2012.
- Martín Serrano, M. (1992a). "Las relaciones macrosociológicas entre acción y comunicación". En: *VVAA Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*. Madrid. CIS. PP. 671-682.
- Martín Serrano, M. (1994). "La comunicación pública y la supervivencia". En: *Diálogos de la comunicación*, núm. 39, pp. 5-11. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/13246/> en septiembre de 2012.
- Martín Serrano, M. (2004). "Orígenes históricos de los usos actuales de la comunicación pública". En: *Diálogos de la comunicación*, núm. 69, pp. 98-108. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/13242/> en septiembre de 2012.
- Martínez, L. 2006. "La investigación". En: *Estudio de los procesos formativos en los posgrados (maestrías) en educación ambiental en México*, Tesis de Maestría en Educación Ambiental. CUCBA.
- Massoni, S. (2001). "Estrategias de comunicación: tiempo de investigarnos vivos". En: *Comunicación y sociedad*, núm. 37, enero-junio 2001. DECS/Universidad de Guadalajara. Pp. 87-109.
- Massoni, S. (2007). *Estrategias: los desafíos de la comunicación en un mundo fluido*. Col. Comunicación. 1ª ed. Homo Sapiens Ediciones. Argentina. 224 pp.
- Massoni, S. (2008). *Los desafíos de la comunicación en un mundo fluido*. FISEC-Estrategias, año IV, núm. 10. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Argentina. Pp. 45-56. <http://www.fisec-estrategias.com.ar/>
- Massoni, S. (2009). "Estrategias de comunicación rural: un modelo de abordaje de la dimensión comunicacional para el desarrollo sostenible entendido como cambio social conversacional" [Sinopsis]. En: Massoni, S. (comp.), *Tesis y trabajos de posgrado en comunicación rural*, vol. I. 1a edición. Ediciones INTA. Buenos Aires, Argentina. 340 páginas.
- Maya, A. A. (2003). *La diosa Némesis. Desarrollo sostenible o cambio cultural*. Corporación Universitaria Autónoma de Occidente. Colombia. 407 pp. Disponible en <http://bdigital.uao.edu.co/bitstream/10614/2711/T0003124.pdf> (enero de 2013).

- Morin, E. y A. Kern. (1993). "La agonía planetaria". En: *Tierra patria*. Ediciones Nueva visión. SAIC. Argentina. Pp. 71-113.
- Morin, Edgar. (1996). "El pensamiento ecologizado". En: *Gazeta de Antropología* núm. 12, texto 12-01. Disponible en [www.pensamientocomplejo.com.ar](http://www.pensamientocomplejo.com.ar)
- Morin, Edgar. (2003). "¿Sociedad mundo, o imperio mundo? Más allá de la globalización y el desarrollo". En: *Gazeta de Antropología* núm. 19, texto 19-01. Recuperado de [http://www.ugr.es/pwlac/G19\\_01Edgar\\_Morin.html](http://www.ugr.es/pwlac/G19_01Edgar_Morin.html) en noviembre de 2011.
- Ospina, W. (2009). "La riqueza escondida". En: Reyes, J. y E. Castro (comps.), *Urgencia y utopía frente a la crisis de civilización*. Universidad de Guadalajara-Ayuntamiento Constitucional de Zapopan 2007-2009. Zapopan, Jalisco, México. 202 pp.
- Portal, R. (2008) "Comunicación y educación: cambiar las reglas del juego". En: Portal, R. (comp.) *Comunicación y educación. Selección de lecturas*. Editorial Félix Varela. La Habana, Cuba. Pp. 22-28.
- Presidencia de la República. (2001). *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2001.
- Presidencia de la República. (2004). *Acuerdo por el que se establecen las unidades administrativas de la Presidencia de la República*. Diario Oficial de la Federación. 13 de diciembre de 2004, p. 2.
- Presidencia de la República. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Poder Ejecutivo Federal. México. 323 pp.
- Prieto C., D. (1989). *Discurso autoritario y comunicación alternativa*. Premiá editora de libros. 4ª edición. México. 181 pp.
- Prieto, D. (1998). "Comunicación educativa en el contexto latinoamericano". En: *Intervención psicosocial*, vol. 7, núm. 3, pp. 329-345.
- Prieto C., D. (2007). "Comunicación para el desarrollo: entre los irrenunciables ideales y los juegos de poder". Ponencia presentada en el Seminario *Comunicación y desarrollo. Encuentros desde la diversidad*, realizado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria en Mendoza, Argentina, el 18 de noviembre de 2007. Recuperado de <http://anterior.inta.gob.ar/ff/?url=http://anterior.inta.gob.ar/comydes/comydes/castillo.pdf> en enero de 2012.
- Ramos, Jorge. (2008) "Se dispara gasto oficial en comunicación social". En: *El Universal*. Sección nacional. 8 de junio de 2008. Recuperado de <http://eluniversal.com.mx/nacion/160003.html> en septiembre de 2011.
- Real Academia Española. (2012). *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/>

- Reyes, J. (2003). "Educación ambiental y extensión del conocimiento en apoyo a la conservación de los ecosistemas templados de montaña en México". En: Sánchez, O., E. Vega, E. Peters y O. Monroy-Vilchis (eds.) *Conservación de ecosistemas templados de montaña en México*. Instituto Nacional de Ecología. P. 281-299.
- Reyes, J. (2010). "Educación ambiental: rumor de claroscuros". En: *Los Ambientalistas*, núm. 1, septiembre-diciembre. Universidad Pp. 6-19.
- Reyes, F. y M. Bravo. (2008). "Conclusiones y perspectivas". En: *Educación Ambiental para la sustentabilidad en México. Aproximaciones conceptuales, metodológicas y prácticas*. Reyes, F. y Bravo, M (coords.). Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. Pp. 244-248.
- Rivapalacio, R. (1993). "Más allá del boletín". En: *Este País*, número 24, marzo de 1993.
- Sauvé, L. (2003). *Perspectivas curriculares para la formación de formadores en educación ambiental*. Ponencia presentada en el I Foro Nacional sobre la incorporación de la perspectiva ambiental en la formación técnica y profesional, 9 al 13 de junio de 2003. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. San Luis Potosí, México.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. (1992). *Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación. 16 de marzo de 1992.
- Segob. (2010). *Acuerdo por el que se establecen los lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el Ejercicio Fiscal 2010*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2010. 18 pp.
- Segob. (2010a). *Criterios metodológicos para la evaluación de campañas de comunicación*. Secretaría de Gobernación / Subsecretaría de Normatividad De Medios / Dirección General de Normatividad de Comunicación. 36 pp.
- Semarnat. (2001). *Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Forestal*. Diario Oficial de la Federación. Miércoles 4 de abril de 2001.
- Semarnat. (2003). *Reglamento interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Diario Oficial de la Federación. 21 de enero de 2003 (última reforma publicada DOF 24 de agosto de 2009).
- Semarnat. (2003a). *Manual de Organización General de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales*. Diario Oficial de la Federación. Miércoles 13 de agosto de 2003.
- Semarnat. (2006). *Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal*. Diario Oficial de la Federación. Lunes 7 de agosto de 2006.

- Semarnat. (2006a). *Estrategia nacional de educación ambiental para la sustentabilidad en México*. México. 249 pp.
- Semarnat. (2008). *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*. Diario Oficial de la Federación. Cuarta sección. Lunes 21 de enero de 2008.
- Solano, D. (2001). "Comunicación y generación de conciencia ambiental". En: *Tópicos en Educación Ambiental* 3 (7), 52-57.
- Sorhuet, H. (2003). "El mediador social de este siglo". En: *Tópicos en Educación Ambiental* 3 (9) 33-48.
- Sureda, J. y A. Colom. (1989). "Pedagogía y educación ambiental. Ensayo de integración". En: *Pedagogía ambiental*. Ed. CEAC. Barcelona. Pp. 47-62.
- Touraine, Alan. (1994). "Cap. 4 La descomposición". En: *Crítica de la modernidad*. 2a. ed. en español, 2a. reimp. Fondo de Cultura Económica. México. 391 pp.
- UCS. (2004). *Plan de Comunicación Estratégica de la Comisión Nacional Forestal*. 49 pp.
- UCS. (2012). *Grupo Interno de Comunicación Bosques y Cambio Climático*. Presentación realizada en la reunión del Grupo Operativo del Proyecto el 29 de mayo de 2012.
- UCS. (2012a). *Elementos para la construcción del marco conceptual del Plan de Comunicación del Proyecto SIL-FIP*. Documento interno. Junio de 2012.
- UCS. (2012b). *Memoria documental del Proyecto Estrategia de Comunicación Social*. 91 pp.
- Unión Mundial para la Naturaleza. (2006). *El futuro de la sostenibilidad. Repensando el medio ambiente y el desarrollo en el siglo veintiuno. Reporte de la Reunión de Pensadores*. 29 al 31 de enero de 2006. Zurich, Suiza.
- Warman, A. (1982) "Modernizarse ¿para qué?". En: *Nexos*, núm. 50, febrero 1982. México. Pp. 11-14.
- Zapata, O. (2005). *La aventura del pensamiento crítico. Herramientas para elaborar tesis e investigaciones socioeducativas*. Editorial Pax México. México. 289 pp.
- Zemelman, H. (1992, 2003). *Los horizontes de la razón. Uso crítico de la teoría. Vol. I Dialéctica y apropiación del presente. Las funciones de la totalidad*. Anthropos editorial. Barcelona, España. 255 pp.



Zemelman, H. (s/f). *Pensar teórico y pensar epistémico: los retos de las ciencias sociales latinoamericanas*. Instituto Pensamiento y Cultura en América Latina, A. C. México, D. F. 17 pp. Recuperado de <http://www.ipecal.edu.mx/Biblioteca/Documentos/Documento7.pdf> en diciembre de 2012.

Zoreda, R. (2010). *Proposición con punto de acuerdo por el que se exhorta al titular del Poder Ejecutivo Federal, a través del c. Secretario de Hacienda y Crédito Público, a efecto de que aclare las diferencias que se presentan en los documentos que dan cuenta de los gastos del gobierno en el rubro de publicidad*, suscrita por el Senador Renán Cleominio Zoreda Novelo el 28 de julio de 2010. 6 pp. Consultado en [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/07/asun\\_2671626\\_20100728\\_1280339441.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/07/asun_2671626_20100728_1280339441.pdf) en noviembre de 2011.