

La Comunicación Gubernamental

HENRIQUE GONZÁLEZ CASANOVA

Este primer *boceto* para el estudio de la comunicación gubernamental no es más que una reflexión ordenada sobre los temas, los procedimientos y los alcances que dicho estudio debe comprender.

Se trata, en realidad, de una serie de consideraciones que desarrollan y sirven de fundamento a los *Puntos de estudio, discusión y decisión* y a las *Proposiciones específicas* que se acompañan.

Todo sistema de gobierno es, en rigor, un sistema de comunicación. El sistema de comunicación del gobierno democrático es, por definición, más complejo que el de otro tipo de organizaciones gubernamentales, pues tiende a identificarse con el pueblo mismo que es, en definitiva, el gobernante.

El Poder Ejecutivo, el gobierno, tiene que basarse en toda la organización administrativa para captar y transmitir la información pertinente a los actos de gobierno, que deben tener una sintaxis; esto es, un orden de relaciones coordinadas, subordinadas, yuxtapuestas, que respondan a jerarquías de significado e intención. A partir del organismo que constituye todo el aparato ejecutivo, administrativo, del gobierno, el presidente de la República debe tener una primera fuente de información a través de lo que le comunican sus secretarios y jefes del departamento de Estado, así como los directores de empresas nacionales, que forman parte del gabinete. Estos deben informarle, en principio, de todo aquello que compete directamente a las funciones que por ley les corresponden; pero podrán hacerlo de otros asuntos, a iniciativa del presidente o de ellos mismos, sin alterar el orden de funciones y responsabilidades determinado por la ley.

¿Cómo equilibrar, o mejor dicho, cómo digerir para darle sintaxis, la diversidad de información que los colaboradores inmediatos proporcionan al presidente? En primer lugar, debe haber un sistema, una oficina que dependa directamente del presidente de la República, que tenga el trar, resumir, ordenar, relacionar la información escrita que esas personas proporcionan al presidente de la República, de tal manera que éste pueda disponer de ella con la rapidez y eficacia deseables. Por revisión entenderíamos el resumen que correlaciona; no aquél que se basa estrictamente en el informe presentado, sino el que relaciona éste con otros; esto es, la relación temática y sintáctica condensada y significativa.

*Agradezco al licenciado Oscar González César la ayuda que me prestó en la redacción de este trabajo.

La selección de categorías se haría a partir de un punto de vista objetivo, con base en el examen de la teoría gubernamental (constitución, ley de secretarías y departamentos de Estado, leyes orgánicas y reglamentarias de las secretarías y departamentos de Estado, reglamentos supletorios o complementarios de dichas leyes, codificación de acuerdos y decretos vigentes, programa de gobierno del presidente de la República; programa del partido en el gobierno, plan y programas de desarrollo económico y social, etcétera); y desde un punto de vista subjetivo, a partir de los conceptos y datos que al presidente de la República le parecieran indicativos para complementar los datos necesarios para sus juicios.

La información del jefe de la policía que es designado directamente por el presidente de la República sería sometida a un tratamiento análogo.

¿Cómo puede el presidente de la República controlar la información que le proporcionan sus colaboradores inmediatos? El control debe ejercerse a través de medios ajenos al gobierno y por medios del propio gobierno. El presidente de la República podrá advertir, a través de la sistematización de la información, las contradicciones en la que le proporcionan los secretarios, jefes de departamento de Estado, etcétera, así como las contradicciones en la apreciación de la misma y la que provenga de los propios hechos a los cuales se refiere dicha información.

Las reuniones de gabinete son otro medio de control y verificación de la información. Esas reuniones pueden ser del gabinete en pleno obviamente para discutir asuntos de interés para todos los miembros del gabinete, o de sectores del gabinete; por ejemplo: una reunión con el secretario de Agricultura, el jefe del Departamento de Asuntos Agrarios, el de Recursos Hidráulicos, el de Comunicaciones, el de Obras Públicas, para discutir una política relacionada con el impulso de una región determinada, desde el punto de vista principalmente agrícola.

Los controles extragubernamentales no son menos importantes. La información que proporcionan los secretarios de Estado, y demás colaboradores del presidente de la República que tienen jerarquía semejante, puede ser controlada a través de la información de la prensa. Se usa el término *prensa* en un sentido lato; esto es, no nos referimos solamente a la revisión sistemática de diarios y revistas, sino que consideramos también la revisión de libros y revistas especializados que tengan relación con los problemas que son de la competencia del gobierno. El procedimiento sería revisar la prensa, de una manera sistemática, para proporcionar al presidente el resumen de lo que la prensa diaria y semanaria dice; para esa sistematización se partiría de indicadores cuyas categorías se determinarían de manera similar a las que se usaran para resumir y revisar la información de los colaboradores inmediatos del presidente de la República.

Algo semejante se haría por lo que se refiere a la revisión de libros y revistas especializados, en todo lo relativo a asuntos de política y de gobierno.

Además de la prensa, se tiene que contar hoy con la radio y la televisión, y habría que hacer una sistematización semejante para revisar sus mensajes.

Finalmente, los instrumentos de interrogación y medición que se han desarrollado en los últimos 35 años permiten captar por medios directos la opinión pública y no sólo a través de los medios de comunicación masiva. Se podrían hacer encuestas metódicas de la opinión pública, a partir de las cuales se podría informar al presidente de la República de determinados asuntos, tanto de los actos de gobierno, como de problemas nacionales, opinión de la prensa, secretarías de Estado, etcétera, que servirían como elemento adicional para controlar la información recibida por los procedimientos antes señalados.

Pero éste no es más que uno de los aspectos del problema; hay que contemplarlo también desde el punto de vista de la organización de ese sistema de comunicación que es el gobierno. Y no sólo por lo que hace a los otros poderes del Estado nacional y a los poderes de los Estados de la Federación, sino también por lo que se refiere a los órganos que integran el organismo gubernamental; este aspecto lo tendríamos que enfocar desde un punto de vista institucional.

El gobierno es un sistema de comunicación integrado por varias partes que están jerarquizadas y coordinadas por la Constitución y las leyes. Es un organismo que posee múltiples centros de decisión en diversos ámbitos y niveles.

Para efectos de comunicación cabe distinguir lo que es el Estado de lo que es el gobierno, por cuanto a los elementos que constituyen a uno y a otro. El Estado es el aparato en el que un conjunto de trabajadores permanentes ejercen el poder público. El gobierno, por su parte, integrado por funcionarios que ocupan transitoriamente los puestos de mando, formula las decisiones para conducir al Estado hacia el cumplimiento de sus fines.

La comunicación dentro del gobierno no agota la comunicación dentro del Estado, puesto que de aquél forman parte otras unidades, así como la colectividad en su conjunto y los individuos que la constituyen.

Los órganos de poder del gobierno entre los que existe comunicación *interna* son los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación; el Ejecutivo, Legislativo y Judicial de los Estados y los Ayuntamientos Municipales.

La comunicación *externa* del gobierno se da con entidades políticas tales como los partidos políticos, la prensa, la radio, la televisión y el cine; con organizaciones económicas lucrativas (patronales) y de resistencia (laborales); y con organizaciones cívicas y sociales.

La comunicación externa también se da en forma directa entre el gobierno y la colectividad en su conjunto.

Para que la comunicación social, en general, sea efectiva, es preciso saber qué mensaje se debe emitir, a quién va dirigido y a través de qué medios se debe enviar. Es decir, debe determinarse el tipo de público al que se habrá de enviar el mensaje; el momento en que deben enviarse mensajes diferenciados a públicos diferentes; mensajes similares a públicos semejantes y mensajes iguales a públicos diferentes.

Después de esta determinación se deberán seleccionar los medios para enviar estos mensajes. La selección de los medios habrá de hacerse atendiendo no sólo al público al que va dirigido el mensaje, sino a su contenido, frecuencia, regularidad o carácter excepcional; o sea, por cuanto al propósito o función que debe satisfacer el mensaje.

Así como es preciso considerar la función del mensaje que se emite desde el núcleo del gobierno (Ejecutivo Federal) hacia los otros poderes, hacia cualquier elemento de los que constituyen el organismo gubernamental, hacia las entidades no gubernamentales y hacia la colectividad, se deberá también determinar el sistema para captar información con fluidez y mediante procesos de selección que permitan recoger y transmitir lo esencial y, en caso necesario, retroceder con celeridad suficiente para verificar, completar o recuperar aquella información que en las primeras selecciones se hubiera considerado accesoria.

En la medida en que el gobierno esté encuadrado en un Estado de derecho, sus actos se fundarán siempre en lo que la ley ordena. Puede así afirmarse, en principio, que de una manera permanente los mensajes que el gobierno emita tendrán un gran ingrediente de legalidad; que éste será una constante y lo que puede variar es la modalidad de la aplicación del mandato de la ley al acto concreto del gobierno.

En otras palabras, el gobierno, circunscrito por el marco legal, sabe de antemano cuáles son sus obligaciones y funciones principales. Debe, pues, mantenerse dentro de ese marco al pasar de la abstracción y de la generalidad del mandato legal a lo concreto y específico de todo acto de gobierno.

Este tránsito de lo general a lo particular, de la ley al acto, se realiza mediante la ejecución deliberada de las directrices gubernamentales contenidas en los planes de gobierno. En la medida en que, dentro del marco legal y de la planeación, los secretarios y jefes de departamento de Estado, y los directores de los organismos descentralizados y de las empresas estatales formulen sendos programas de acción para ejecutar el plan de gobierno, se tendrá aún más claridad para determinar el tipo de comunicación interna y externa que debe producir el gobierno, el tipo de mensajes, su extensión y frecuencia, así como los procedimientos para formularlos y los medios adecuados para transmitirlos. Esto permitiría, en síntesis, contar con una base para organizar el sistema gubernamental de comunicación.

Al formular los programas de acción de las dependencias gubernamentales se corre el riesgo de entrar en un proceso de rigidez, proveniente de que se atribuya la misma obligatoriedad a la norma general de la ley, a la directriz contenida en el plan, y al acuerdo concreto más específico y particular. Es decir, que no se distinga la jerarquía de un principio constitucional de la de una directriz de planeación, ni de la de un acuerdo para ejecutar un programa de acción.

De aquí la necesidad, independientemente de los obstáculos con que tropieza la aplicación práctica de toda norma, de que los programas para ejecutar el plan de gobierno se hagan contando con la mayor información posible proveniente de los elementos de la nación que trascienden al Estado; de los elementos del Estado que trascienden al gobierno; de los elementos del gobierno que trascienden al Ejecutivo Federal y de los elementos del Ejecutivo que trascienden a los secretarios de Estado.

Esto es, que tanto para la formulación como para la ejecución de los programas específicos de cada dependencia gubernamental, se requiere no sólo de una comunicación más oportuna y persuasiva desde los altos centros de decisión hacia abajo, sino también de la participación más amplia y coordinada de los cuadros que constituyen los mandos del gobierno en sus diversas jerarquías, de los elementos que concurren con sus opiniones técnicas y científicas a la formulación de estrategias y tácticas, así como de la comunicación, desde abajo, de los puntos de vista, conocimientos y opiniones de las infanterías que constituyen el cuerpo del Estado. Finalmente, se requiere también de una comunicación más fluida, hacia dentro y hacia fuera del gobierno, con los elementos de la ciudadanía organizados o no en entidades políticas, económicas y sociales.

En *The Nerves of Government*, Karl W. Deutsch destaca la importancia de los “niveles medios” en todo sistema de decisión política. En estos sistemas —dice— podemos observar un grupo crucial de nivel medio —o quizá de nivel medio alto— de entre 50 y 500 personas, sin cuya cooperación o consentimiento muy poco puede hacerse en el sistema de decisión. Los niveles medios están formados en el ejército por los coroneles; en el gobierno por los directores generales y jefes de departamento; en la policía por los jefes de los principales distritos; etcétera. El estratégico *nivel medio* está lo suficientemente cerca “verticalmente” de la gran masa de ciudadanos para asegurar la continuidad de la comunicación directa y efectiva entre estos grupos y los más “altos escalones”, y debe estar, a la vez, lo suficientemente arriba de las masas para permitir la efectiva comunicación y organización “horizontal” entre los hombres y las unidades de su mismo nivel.

Para que la información sea eficazmente transmitida —dice el mismo Deutsch— es importante no incurrir en dos errores: a) sobreestimar la importancia de los medios impersonales de comunicación —radio, pren-

sa— y desestimar la de los contactos personales; y b) considerar a los mitos y símbolos de legitimidad aislándolos de los sistemas reales de comunicación —organizaciones, burocracia— a través de los cuales dichos símbolos son seleccionados y diseminados.

No cabe exagerar al insistir en la necesidad de tomar en cuenta la opinión de las personas. Es quizá —como afirma Deutsch— en la *coincidencia* entre creencias de legitimidad y canales humanos e institucionales de comunicación social donde puede encontrarse el poder político.

Para garantizar la participación social en la formulación de la decisión política y en la ejecución del acto de gobierno se necesita no solamente informar de las decisiones del mando gubernamental, sino de sus proyectos, a fin de tomar en cuenta la opinión ciudadana; lo que no quiere decir que se haya de subordinar esta decisión a ese dato, sino tomarlo en cuenta para hacer que confluya el interés particular y social con el propósito del acto de gobierno. De este modo, además, se puede evitar —con procedimientos idóneos y oportunos— una reacción conflictiva que lesione por una parte al proyecto y por la otra a los intereses legítimos que se oponen al mismo, y aun a las personas que tienen esos intereses, ya no por lo que hace a los mismos, sino por lo que toca a derechos humanos en todo caso respetables.

Es posible que en determinados casos no sea conveniente anticipar los proyectos del gobierno, pero estos casos deben ser la excepción a la norma o política general. El procedimiento normal, por tanto, deberá ser el de procurar la sustitución de intereses para llevar adelante el proyecto gubernamental anunciado.

No obstante, siempre habrá casos en los cuales no se logre atenuar la reacción conflictiva y sea probablemente necesario emplear la fuerza pública en contra de las personas. Esos casos deberán ser extremos y habrán de corresponder únicamente a la necesidad inevitable de anteponer el interés de la colectividad al de los individuos. Aun en estas situaciones extremas, la información que se capte oportunamente podrá contribuir a que se respeten los derechos humanos.

La planeación y la programación gubernamentales son una expresión más del poder coactivo del Estado. Deberá cuidarse, por consiguiente, que la planeación sea democrática y social no sólo en cuanto a sus fines sino también en cuanto a sus procedimientos, tanto por lo que se refiere a los medios para formularla como para ejecutarla.

Por planeación democrática y social se entiende aquella que, destinada a satisfacer fundamentalmente necesidades sociales, no pierde de vista que la sociedad está integrada por personas; pero tampoco olvida que la sociedad no puede permitir que los intereses económicos legítimos de la persona en lo individual se desarrollen de una manera egoísta tal que priven a otras personas del disfrute de los beneficios de esos mismos derechos; derechos que existen y deben existir para todas las personas no sólo potencialmente sino en la realidad.

Desde otro punto de vista, cabe señalar que en ningún momento se pretende que los conocimientos científicos y técnicos, indispensables para la planeación, puedan ser sometidos a votación por un malentendido concepto de la democracia. La ciencia y la técnica pueden explicarse y demostrarse, pero su validez no depende de un consenso plebiscitario. El dato de la realidad ignorado por el científico invalida no la teoría, sino la aplicación de la misma a un caso concreto.

Esto es, el procedimiento democrático para la planeación y programación radicaría en no desdeñar no sólo el interés específico de un determinado sector de la población, sino el conocimiento concreto que ese sector pueda tener del problema que se intenta resolver.

Entiéndase bien: las decisiones políticas de la mayoría no se van a subordinar a los intereses egoístas, conservadores, reacios a la reforma social, de las minorías; pero siempre se procurará actuar de tal manera que los genuinos derechos humanos de esos sectores minoritarios queden respetados; aprovechando a la vez el caudal de experiencia y conocimiento que esas personas puedan aportar para la solución del problema en el que son parte.

La comunicación es, pues, fundamental para lograr los propósitos de la planeación. Ninguna medida que se haya juzgado buena en el papel deberá ponerse en práctica sin exploraciones previas adecuadas, cuidando que éstas no vayan a suscitar la reacción que se quiere evitar, o sea aquella que pueda condicionar la ejecución del acto de gobierno.

Si ante la mera expectativa de que un proyecto pueda convertirse en acto se produjera la reacción conflictiva, incluso violenta, la precaución exploratoria habría sido estéril. Ejemplos dramáticos y lamentables en este sentido los podemos encontrar en todos los países. En el nuestro baste recordar el conflicto camionero de 1958.

La Constitución señala al presidente de la República y a los secretarios de Estado la obligación de informar sobre la marcha de la administración. Otras disposiciones jurídicas fundamentan la obligación de publicar el *Diario Oficial*, las *Memorias* de las secretarías de Estado, los datos de la *Estadística Nacional*, etcétera.

La mayoría de las disposiciones legales relativas a la información y a la publicidad gubernamental se cumplen con deficiencia o no se cumplen. Para formular una sana política de información se tendría que empezar por revisar el cumplimiento de estas disposiciones, lo cual permitiría advertir las imprevisiones o lagunas que pueda haber al respecto. En todo caso hay que tener presente el principio que señala: contra la ley no puede alegarse desuso o práctica en contrario. :

Los nuevos desarrollos de la información, en particular la cibernética, muestran a cualquier observador objetivo la idea visionaria de los revolucionarios del siglo XVIII y de los legisladores del siglo XIX que confirieron a los gobernantes la responsabilidad de informar e informar-

se. Piénsese, por ejemplo, en las ventajas que reportaría el estudio de las *Memorias* de las secretarías de Estado, si existiera una serie ininterrumpida de ellas, al comparar los datos registrados en 30, 40 o 50 años de acción gubernamental, o sea a partir del momento en que entró en vigor la Constitución de 1917.

Cabe también pensar en otro tipo de comunicaciones destinadas a satisfacer requerimientos de información interna y externa del gobierno, como revistas, boletines y otras publicaciones. El Archivo General de la Nación tendría que concebirse como un centro de documentación vivo, ágil y eficiente.

Asimismo, habría que revisar la organización y el funcionamiento de la Biblioteca y Hemeroteca nacionales, y podría pensarse en un sistema de archivos, bibliotecas y hemerotecas en toda la República, cuyo servicio no sólo sería de información sino, en múltiples formas, para la ciencia, la educación y la cultura.

En este capítulo podrían llegar a sistematizarse las publicaciones de carácter histórico. No basta con decir a los jóvenes y a la ciudadanía en general que estudien la historia de su país; es preciso decirles dónde pueden estudiarla y facilitar los medios para ello.

La Secretaría de Educación Pública, la Universidad y los otros centros de enseñanza superior y de cultura del país podrían asumir la responsabilidad de hacer la gran Biblioteca de Autores Mexicanos, colección de obras y documentos indispensables para que tengamos conocimiento y conciencia de nuestra historia y de nuestro presente.

Esa biblioteca sería la fuente de información y publicidad que permitiría difundir y divulgar la historia de México a los más diversos públicos; los medios para hacerlo pueden ser la historieta, los libros de bolsillo, el artículo de periódico, la crónica por radio y televisión, etcétera.

El gobierno, que tiene —por ley— la obligación de informar y de publicar, cuenta con una serie de órganos en las dependencias del sector público que cumplen funciones de información, publicidad y propaganda a través de la prensa y, en menor medida, de otros medios de comunicación. El estudio de esta pluralidad de órganos es imprescindible para saber hasta qué punto podría integrarse con ellos un sistema de información, ya sea centralizado y separado o simplemente de coordinación de las unidades informativas de cada dependencia.

En este capítulo, se tendrían que estudiar los recursos humanos, materiales y económicos de cada una de esas unidades, así como las funciones y procedimientos que se emplean para cumplir los fines que tienen encomendados.

La publicidad de los actos de gobierno es una garantía democrática, tanto como lo son la libertad de expresión y de crítica de esos mismos actos. En un Estado de derecho debe ser el gobierno el primer interesa-

do en fomentar y promover el ejercicio efectivo de estas garantías. Para hacerlo se requiere contar con un sistema gubernamental de comunicación moderno y eficiente.

Organizar las comunicaciones del gobierno implicará a la postre la revisión de las leyes que regulan la comunicación social, entre ellas la de imprenta. El Estado debe garantizar la libertad individual de expresión, pero también y al mismo tiempo, el derecho de la colectividad a la información objetiva. Si hasta ahora estas garantías democráticas sólo se cumplen de manera parcial, ello se debe en buena parte, y acaso fundamentalmente, a la naturaleza lucrativa que tienen las empresas periodísticas, cinematográficas, de radio y de televisión.

Puesto que la información social constituye un servicio público, cabe pensar que algún día podrá modificarse el régimen jurídico de las empresas informativas; para que, en vez de ser sociedades mercantiles, sean sociedades civiles que, garantizando los derechos de sus trabajadores y las necesidades económicas de la propia empresa, orienten su actividad no en función de fines lucrativos sino de servicio social.

Por lo tanto, tenemos que ocuparnos de hacer que el sistema de comunicación del gobierno sea base sólida para fortalecer la democracia en México.

PUNTOS DE ESTUDIO, DISCUSION Y DECISION

1. Revisar la ley en todo lo relativo a información;
2. Determinar en qué medida se cumple;
3. Definir una política de información gubernamental;
4. Diseñar la organización de un sistema de comunicación que permita ejecutar esa política;
5. La política de información gubernamental debe atender tanto a la comunicación *interna* como a la comunicación *externa* del gobierno;
6. La comunicación *interna* debe organizarse de acuerdo con la estructura del gobierno, es decir, distinguiendo las áreas, funciones y niveles de jerarquía de los órganos de poder;
7. La organización del sistema debe iniciarse a partir del ejecutivo federal;
8. Todo jefe de un órgano o unidad de gobierno es un centro emisor y receptor de información, oral o escrita;
9. Puesto que la forma ordinaria de comunicación gubernamental es la información escrita, será conveniente que los jefes de unidades mayores cuenten con un órgano que procese la información que manejan;

10. Como también es necesaria la comunicación oral directa, conviene que los jefes de unidad tengan reuniones periódicas con sus jefes subordinados;
11. Así, el presidente de la República podría tener, además de su propia oficina de información, reuniones periódicas con el gabinete, en pleno o por sectores;
12. Los secretarios de Estado y jefes de otras dependencias del sector público, tendrían también sus oficinas de información y reuniones periódicas con los subsecretarios, oficiales mayores y directores generales;
13. Los directores generales, se reunirían periódicamente con los jefes de departamento;
14. Los jefes de departamento, a su vez, tendrían reuniones regulares con los jefes de sección;
15. Para que la comunicación gubernamental interna pueda sistematizarse, es preciso que cada jefe de unidad programe sus actividades, de modo que la comunicación tenga por objeto informar de los avances en la ejecución de su programa de trabajo;
16. Por otra parte, cada jefe de unidad deberá registrar y archivar la información que sea de su competencia y, en los casos señalados por la ley, publicarla o comunicarla según corresponda;
17. Para sistematizar la comunicación gubernamental *externa*, será necesario determinar qué tipo de información se debe producir con regularidad, cuál tiene carácter excepcional y a quién va dirigida;
18. Esto dará la pauta para organizar el servicio de información gubernamental *externa*;
19. En todo caso, deberá haber una unidad *central* de información y una para cada dependencia. Trabajarán desde luego en forma coordinada;
20. La selección de los medios de comunicación se hará en función del propósito que se quiera satisfacer al emitir la información;
21. Por último, deberá iniciarse la reorganización de las fuentes permanentes de información gubernamental: archivos, bibliotecas y hemerotecas, contando con el concurso de los responsables de cada una de estas unidades, así como con la participación de los expertos en la materia;
22. Es también urgente organizar y fomentar la publicación de colecciones de obras y documentos fundamentales para el conocimiento de la historia y los problemas nacionales.

PROPOSICIONES ESPECIFICAS

1. Determinar el sistema de información del gobierno federal
 - a) Centros de captación y emisión de mensajes
 - b) Ductos de transmisión de la información
 - c) Emisión y recepción vertical de la información
 - d) Emisión y recepción horizontal de la información
 - e) Registro, selección, archivo, ordenamiento y memoria de la información.

2. Instrumentos del gobierno federal especializados en la información, la publicidad y la propaganda
 - a) Sus recursos:
 - 1) Humanos
 - 2) Materiales
 - 3) Tecnológicos
 - 4) Económicos
 - b) Su localización y estatutos.

3. Normas que rigen la información gubernamental. Los fines de la información gubernamental. El público al que se dirigen.

4. Los medios de la información gubernamental
 - A. Propios
 - a) Prensa
 - Libros
 - Revistas, boletines
 - Periódicos
 - Folletos
 - b) Agencias informativas
 - c) Radio
 - d) Cine y televisión
 - B. Ajenos:
 - Publicidad y propaganda a través de la prensa, la radio, el cine, la televisión

5. Público y auditorio al que llega la información gubernamental. Cómo se distribuyen los libros, revistas y boletines, periódicos, folletos, y los artículos producidos por las agencias informativas. Medición del alcance e influjo de la publicidad y propaganda gubernamentales hechas por otros medios, propios del gobierno o de los particulares.

6. Análisis de contenido de la información que se trasmite. Cómo debe determinarse la información.
7. Interferencia de la información gubernamental:
 - a) Producida por emisiones discordantes de distintos centros gubernamentales o paragubernamentales (el PRI, por ejemplo; la prensa considerada oficiosa)
 - b) Producida por emisiones del sector privado que persiguen otros propósitos o fines contrarios a los gubernamentales
 - c) Producida por falta de selección adecuada del mensaje, el medio, el público.
8. Revisión de la legislación relativa a comunicación en lo que hace al sector público y a los derechos de los ciudadanos y los particulares
 - a) Normas que establecen la obligación gubernamental de informar y publicar
 - b) Normas que establecen el derecho de expresar la opinión pública
 - 1) Ley de Imprenta
 - 2) Ley de la industria cinematográfica
 - 3) Ley de la radio y la televisión
9. La capacitación y el entrenamiento escolar y laboral de los profesionales de la información. Posibilidades de mejorar los *curricula*, el profesorado y los medios y métodos de la enseñanza.
10. Características actuales de los medios masivos de comunicación en México.
Posibilidades de estimular su uso y desarrollo como medios de progreso económico, social, cultural y político.
11. La educación para la democracia a través de todos los ciclos escolares. Enseñanza de la argumentación, base de la educación democrática, y como medio de discernir críticamente; para ponderar la información y saberla distinguir de la publicidad y la propaganda (reiteración con propósitos suasorios hecha por los medios masivos para fines comerciales, políticos o ideológicos de otra naturaleza).
12. Características de la publicidad y de la propaganda en México.
13. Determinar el sistema especializado en la información (conciencia de la información) en el gobierno federal. ¿Qué fines debe satisfacer? ¿A través de qué medios? ¿Qué organización sería la más aconsejable: una secretaría o departamento de Estado, un instituto

nacional, una empresa nacional autónoma, un consejo o comisión nacional, las entidades actuales —sujetas a normas precisas de funcionamiento y a un sistema de planeación, programación y control de sus actividades—?

14. Definir los medios a través de los cuales se captaría en forma directa la opinión pública. ¿Sería pertinente establecer un instituto nacional de la opinión pública?
15. Hacer un modelo de indicadores para medir y ponderar la calidad del contenido de la información; así como para determinar proceso de selección, condensación, revisión y memoria.