



**BUAP**

Facultad de Ciencias de la Comunicación

**ANÁLISIS DE LA COMUNICACIÓN  
GUBERNAMENTAL EN EL MUNICIPIO  
DE TECALI DE HERRERA, PUEBLA:  
2013-2017.**

**Tesis para obtener el  
grado de Maestría en  
Comunicación  
Estratégica**

**Presenta**  
L.C.C. Ilse Yuridia Muñoz Valencia

**Director de tesis**  
Dra. Angélica Mendieta Ramírez

H. Puebla de Z. abril de 2017

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
CAPÍTULO 1. Perspectiva histórica de la Comunicación Gubernamental	
1.1 La comunicación política, antecedente.....	9
1.2 Desarrollo de la comunicación política.....	12
1.3 La comunicación de gobierno en México.....	23
CAPÍTULO 2. Perspectiva teórico-conceptual de la Comunicación Gubernamental, Estratégica y Participación Ciudadana	
2.1 Comunicación.....	42
2.2 Comunicación en las Organizaciones.....	46
2.3 Comunicación Gubernamental.....	52
2.4 Comunicación Estratégica.....	65
2.5 Estrategia de Comunicación.....	67
2.4 Gestión Pública.....	68
2.5 Participación Ciudadana.....	73
CAPÍTULO 3. Análisis de la comunicación en el Municipio de Tecali de Herrera, Puebla, en el periodo 2014-2017.	
3.1 Metodología de la investigación.....	80
3.2 Contexto y características generales del estudio de caso: Tecali de Herrera.....	89

3.3. La comunicación en el municipio de Tecali de Herrera, análisis e interpretación de resultados .....93

CONCLUSIONES Y PROPUESTA.....113

BIBLIOGRAFÍA.....122

ANEXOS

## INTRODUCCIÓN

En la administración estatal recién concluída del Dr. Rafael Moreno Valle Rosas, ex gobernador del estado de Puebla, fue un eje importante la satisfacción y la escucha de los ciudadanos, tal como lo mencionó en su plan de desarrollo 2011-2017:

“Gobernar es atender las *demandas y necesidades* de los ciudadanos de manera oportuna, haciendo el mejor uso de los recursos públicos y mejorando el desempeño gubernamental de Puebla, ello con la participación y ayuda de todos los miembros de nuestro estado”.

No obstante, la norma actual que caracteriza a la administración pública - con algunas excepciones- es la de un gobierno, no *legitimado* e ignorado por su ciudadanía; la voz de la sociedad civil es poco escuchada por los administradores públicos.

La relación gobierno-ciudadanos en la actualidad se distingue **por la ausencia de contribución** de la población en la solución de problemas, **la pérdida de solidaridad** en la comunidad; así como **un sentimiento de impotencia y** falta de alienación entre los ciudadanos, la resistencia y evasión -lo mismo al pago de impuestos y cuotas de los servicios públicos, que al involucramiento en actividades colectivas o a la disposición de asumir una actitud de responsabilidad cívica-, seguido por la creciente pérdida de credibilidad y

confianza en el gobierno, así como el desarrollo de una relación antagónica entre el gobierno y la ciudadanía.

Siguiendo a Rota (1996), dichas condiciones generan una relación de “nosotros contra ellos” en lugar de “nosotros y ellos colaborando conjuntamente en la solución de los problemas que nos afectan”.

Es necesario cambiar este tipo de relación entre gobierno y ciudadanos, para lo cual es imprescindible modificar, en primera instancia la estructura y el funcionamiento de la administración pública que determina esa relación conflictiva.

En ese cambio, se involucra a dos procesos: el primero, realizar un análisis crítico de la estructura, el funcionamiento general y las actividades específicas de la administración pública, con el propósito de establecer todas y cada una de las modificaciones necesarias, con el objetivo de mudar a la organización hacia una más abierta, participativa, democrática y eficiente. El Segundo proceso es modificar los sistemas y procesos de información y comunicación entre el gobierno y la ciudadanía. (Rota, 1996).

La presente investigación centrará sus esfuerzos en el segundo de los dos procesos que se mencionaron en las líneas anteriores, tomando como objeto de estudio el municipio poblano de Tecali de Herrera, Puebla.

En él, están en marcha algunas herramientas que sirven como medio de información de las acciones del gobierno municipal, herramientas tradicionales como las cartas personales, que se envían sólo a algunos miembros de la comunidad *tecalense*, para invitar a los actos del gobierno e informar de las acciones del mismo; también, la implementación de espectaculares e información visual impresa; así como el perifoneo, usado para hacer invitaciones masivas a actos o inauguraciones del gobierno (Presidencia municipal 2011-2014); no obstante, no existe dentro de la organización gubernamental, ninguna entidad que tenga relación alguna con la comunicación y por ende estrategia alguna que vincule a la comunicación con el gobierno y su ciudadanía.

En el municipio, no existe la implementación de ninguna estrategia que permita el fácil y productivo acceso a la información, comunicación e interacción entre éste y su ciudadanía. La comunicación se reduce a comentarios de boca en boca, pero, sobre todo, al desconocimiento de lo que ocurre en el municipio, lo que se ve reflejado en los números y estadísticas antes descritas.

Se puede observar una carencia clara de una estrategia, plan u organismo, dentro de la Presidencia Municipal del lugar, que enfoque sus esfuerzos en promover la interacción entre gobierno y ciudadanía, así como la difusión de las acciones del gobierno municipal; en este sentido existe una nula retroalimentación, de los alcances, efectos y resultados, que dichas acciones y programas de gobierno, tienen en los beneficiarios.

Sin embargo, para ello primero es importante determinar de manera científica la inexistencia de planes o estrategias en este sentido, para que, siguiendo esa línea se pudiera proponer o determinar alguna acción, propuesta o solución para el caso; ya que como lo menciona Conchi Campillo Alhama (2010), la correcta aplicación de los procesos, así como la unidad y la coherencia en la gestión de la comunicación, garantiza una orientación acertada hacia los objetivos marcados por las organizaciones municipales, pues de ello depende la **rentabilidad** de su gestión, la cual se puede hacer valer de cara a los próximos comicios electorales.

Es sobre lo descrito anteriormente donde este análisis centra sus esfuerzos, donde la **pregunta general de investigación** consiste en determinar si existe una estrategia de comunicación implementada por el gobierno municipal de Tecali de Herrera para con sus ciudadanos; desprendiéndose **la hipótesis** siguiente: Una estrategia de comunicación en el municipio de Tecali de Herrera, Puebla, que fomente la participación de la ciudadanía ayudará a mejorar la gobernabilidad en el municipio; además, **el objetivo** consistirá en determinar los elementos que, (en caso de comprobar que no exista todavía), deberá contener una estrategia de comunicación que sirva como medio para mejorar gobernabilidad en el municipio de Tecali de Herrera.

En el capítulo 1 se hace un recorrido sobre los antecedentes y desarrollo de la Comunicación Política y de Gobierno en México; más tarde, en el capítulo 2 se explican algunas concepciones de Comunicación, Comunicación en las

Organizaciones, de Gobierno, Estratégica y estrategia de comunicación, para cerrar con un breve repaso de gestión pública y participación ciudadana. El capítulo 3 trata sobre la metodología de investigación que se utilizó para recoger los datos de esta investigación, así como una redacción que contextualiza sobre el caso de estudio y que, además, ayuda al lector a conocer sobre la comunicación de gobierno en dicho lugar. Al final del presente documento, se podrá encontrar las conclusiones y propuesta resultantes de este trabajo, así como un listado de anexos y referencias bibliográficas.

## **CAPÍTULO 1. Perspectiva histórica de la Comunicación de Política**

### **1.1 La Comunicación Política, antecedentes**

La historia de la concepción de «comunicación política», resulta un concepto joven (relativamente hablando). Dicha expresión comenzó a utilizarse por la década de los cincuenta, aunque sus antecedentes se pueden observar desde que el hombre comenzó a vivir en grupo y se presentaron, por lo tanto, relaciones de poder en la convivencia, como así lo afirma Wolton (1998) cuando dice que este concepto es tan viejo como la política, que nace con los primeros intercambios que los hombres tienen entre sí en la organización, consolidación y desarrollo de la ciudad.

De igual forma Herodoto narra la organización del imperio señalando la existencia de lo que se conoce como los ojos del rey, quienes, según Berrocal (2003) «eran informadores independientes de la autoridad... esta experiencia recuperada por los romanos y por la cultura occidental es el primer testimonio sobre los mecanismos que, para el buen gobierno de la comunidad, se empleaba a fin de conocer la opinión y las noticias que circulaban por el territorio».

Así, dichos procesos de recolección de información y opinión sobre el gobernante dieron facilidad a que se fueran perfeccionando a través de los años – desde el imperio romano, pasando por el Estado Nacional y hasta nuestros días– los modelos de «propaganda y comunicación», consistentes en la vinculación del gobernante con los gobernados, donde el primero busca la aceptación y

legitimación de su forma de gobernar (Reyes *et al.*, 2010). Y, tal preocupación por lograr la aceptación y la fama en la legitimación del poder estuvo presente en el desarrollo de la civilización occidental.

Así, y como lo menciona Weber (1979), en todos los regímenes políticos, en todas las culturas y épocas, la comunicación se ha orientado a fortalecer el mandato de un determinado tipo de dominación y, de esta forma, garantizar la obediencia de los ciudadanos. En otras palabras y conforme a Reyes *et al.*, (2010), crear las condiciones necesarias para el funcionamiento de cualquier relación dominante-dominado.

De igual forma, y como lo menciona Berrocal (2003), la comunicación y la política están y han estado íntimamente vinculadas al desarrollo histórico de la humanidad:

la construcción de la imagen política fue tan cuidada [...], la construcción simbólica de la autoridad emprendida en la edad moderna condujo directamente a la preocupación por el espectáculo, [...] a la vez que demostró que la persuasión a través del arte y la comunicación, por todos los medios posibles, son dos grandes poderes del Estado.

Cabe mencionar que, además de factores sociales, económicos e históricos, como nos aproxima Reyes *et al.*, (2010), una forma particular de gobierno requiere, para su existencia y reproducción, de un proceso de comunicación que procure la

generación, preeminencia y transmisión de emociones, valores, principios e ideas que sustenten la aceptación del grupo gobernante.

Así, y para continuar lo que Reyes menciona anteriormente, Weber (1979) complementa con que la legitimidad de un régimen político descansa en un proceso de comunicación orientado a socializar los sentimientos afectivos, las premisas racionales, las creencias religiosas o las expectativas de determinadas consecuencias-intereses que garantizan la existencia y reproducción de los diferentes tipos de dominación.

Por lo anterior, resultará importante destacar que la comunicación, en su perspectiva política, tiende a buscar un mejor entendimiento entre los integrantes que componen la sociedad y entre ésta y el grupo gobernante (Reyes *et al.*, 2010).

De igual forma, podemos mencionar que la comunicación cumple un papel fundamental en los sistemas democráticos (Reyes *et al.*, 2010), ya que permite conocer el ejercicio de los gobernantes y elaborar, libremente, nuestra forma de pensar y actuar en relación con el gobierno.

Los políticos, dentro de su función gubernamental, y como así lo menciona Berrocal (2003) actúan y toman decisiones que impactan a la sociedad, lo cual influye directamente en su permanencia y estabilidad de su cargo, por lo que tienen como objetivo reducir la inestabilidad y vulnerabilidad del mismo. Por tanto, y como reitera Del Rey (1996) necesitan contar con apoyo para legitimar sus acciones y

garantizar su permanencia. Por eso, la comunicación adquiere un papel trascendental, cuyas funciones son informar, interpretar y mediar intereses, con lo cual se legitima su acción comunicativa, dado que los objetivos de los políticos pasan por una estrategia de comunicación de sus acciones en forma de mensajes a la sociedad (Wolton, 1998).

## **1.2 Desarrollo de la Comunicación Política**

Los inicios de la comunicación política pueden encontrarse prácticamente desde la ciudad-estado con las aportaciones de Platón y Aristóteles, hasta llegar a la época actual, donde aparece el término de comunicación política. Al respecto, Wolton (1998) señala que tiempo atrás, muchísimos vocablos habían designado a esa actividad dedicada al intercambio de discursos políticos, pero las más de las veces fue recibiendo una connotación poco laudatoria, y hasta crítica, sobre todo en el siglo XX, en que el comunismo y el nazismo identificaron comunicación política con propaganda.

Como lo menciona Reyes *et al.*, (2010), los primeros estudios sobre comunicación política aparecieron en el momento en que se empezaba ya a reconocer el poder de los medios masivos de comunicación en la influencia y manipulación de los individuos.

La comunicación política, como así lo expresa Valles (2003), experimentó

un gran desarrollo después de la Primera Guerra Mundial, debido, a tres causas:

1. La inminencia de que se aproximaba otro conflicto bélico, con actores como el comunismo en la URSS, los fascismos en Italia y Alemania
2. El ascenso de Estados Unidos al rango de primera potencia mundial
3. El desarrollo de la prensa de masas, de la radio y el cine, que no sólo suponían tecnologías al servicio de la información, la expresión artística y el entretenimiento, sino también posibilidades para la propaganda y el adoctrinamiento político, cuya eficacia y alcance urgía investigar.

Casi a mediados de 1960, se impulsó la idea de que la comunicación que se transmitía a través de los medios servía para reforzar actividades determinadas (Reyes *et al.*, 2010). Sin embargo, como menciona Valles (2003), los estudios posteriores concluían que los individuos tendían a exponerse a ciertos contenidos en los medios, renaciendo el interés por analizar el impacto de la comunicación en las personas.

Con la aparición de los debates políticos-electorales en televisión, en Estados Unidos (década sesenta), surgieron nuevos estudios sobre el papel de la televisión y su influencia en los procesos electorales. Y, en medio de esta atmósfera general, comienzan a aparecer los primeros trabajos sobre la comunicación política (Reyes *et al.*, 2010).

De igual forma, la comunicación política en los setenta –y como campo especializado– inicia su consolidación, partiendo de concebir a los medios de

comunicación como un factor trascendental y poderoso en la forma de pensar y actuar de los individuos (Berrocal, 2003) y bajo este supuesto surgen teorías como la de los usos y gratificaciones, en donde se concibe a la audiencia como receptora activa en la información, quien la retiene y selecciona de acuerdo con sus necesidades, para utilizarlas, posteriormente con intenciones y fines específicos (Reyes, 2007).

Asimismo, durante las décadas de los setenta y ochenta, se incluyeron, en los estudios de comunicación política, los que se centraban en el discurso político (Reyes, 2007), la relación de los medios, la opinión pública y las instituciones gubernamentales (Reyes *et al.*, 2010).

Como podemos observar, «comunicación política», en su definición, se hallaba en un proceso de construcción para adquirir su reconocimiento. Aunque, para 1973 es cuando la Asociación Internacional de Comunicación crea la división de estudios de comunicación política (Reyes *et al.*, 2010), fomentando el intercambio académico entre los interesados en estudios sobre los usos de la comunicación en la realidad política, la relación entre poder y medios, la comunicación entre ciudadanos y políticos, la publicidad electoral y actores políticos, entre otros temas (Wolton, 1998).

Así, y para continuar con el proceso histórico de la comunicación política, podemos mencionar que, de los autores más trascendentes, en cuanto a estudios de comunicación política, se encuentran: Lazarsfeld (quien se dedicó al estudio de

los medios de comunicación y de sus efectos en los electores), Lewin (orientó su investigación hacia los problemas de comunicación en los grupos sociales), Houland (impulsó el análisis de la nueva retórica de la persuasión) y Lasswell (estudió la propaganda política y las técnicas de análisis de contenido).

De igual forma, y a la postre, las aportaciones de Fagen, Nimmo, Trent, Friedenberg, Pares y Wolton, permitieron comprender a la comunicación política como un fenómeno político y social (Reyes *et al.*, 2010) estudiando los efectos de las actividades comunicativas, los intercambios de símbolos políticos, la ideología, los conflictos y, fundamentalmente, su trascendencia e impacto en la actividad política.

Touraine (1994) menciona, de igual forma que en la comunicación política moderna no ha existido una evolución general en los sistemas de representación política; derecha e izquierda parecen hacer esfuerzos para reducir al mínimo sus programas y reemplazarlos mediante la personalización de los candidatos o, en mayor medida, por medio de las investigaciones de mercadotecnia política.

Así, el político y los gobernantes no tienen que desplazarse cientos de kilómetros para comunicar e informar sus propuestas, bastará, como lo menciona Valles (2003) con utilizar los medios masivos de comunicación para hacerse presente inmediatamente en todo el territorio al que quiere hacer llegar su mensaje.

Ochoa (1999) menciona que, ante los cambios que se presentan en las sociedades modernas, los medios se han posicionado como un elemento fundamental para establecer un vínculo de comunicación entre gobernantes y gobernados. No obstante, apunta Reyes (2007), el gobernante no puede confiarse sólo en la comunicación interpersonal para informar, activar o persuadir a millones de individuos, grupos sociales y organizaciones a los que debe llegar de alguna manera.

El desarrollo de la comunicación política, como hasta aquí hemos visto, ha tenido un gran impulso y penetración en las relaciones del poder público con la sociedad, aunque, en tiempos actuales, esto ha incrementado de forma exponencial (desde los noventa a la fecha), cubriendo, como menciona Reyes (2007) una gran diversidad temática que incluye la propaganda política, los debates políticos, las relaciones entre medios y estructuras gubernamentales, la imagen política, el establecimiento de la agenda y las campañas electorales.

Por lo anterior, y citando a Berrocal (2003): «la comunicación política estudia las dimensiones contradictorias y complementarias que se presentan en la política, información y comunicación en sistemas democráticos». Así, el desarrollo de la política (que cada vez se hace más compleja y problemática con la participación de nuevos actores sociales, la generación de nuevas y mayores demandas, el aumento de la participación ciudadana y la exigencia de acceso a la información política) requiere de mayores estudios e investigación en este campo específico (Reyes, 2007).

Como aportación histórica, Nimmo y Sanders (1981) afirman que, para lograr el reconocimiento de disciplina, la «comunicación política» tuvo que transitar por cinco etapas:

1. Reconocimiento como parte sustantiva de los procesos políticos
2. Inicio de publicaciones de textos especializados en el tema
3. Reconocimiento académico
4. Reconocimiento profesional
5. Concurrencia multidisciplinaria (Sociología, Ciencia Política, Comunicación y Psicología) en torno a ella.

Así, podremos apuntar que la comunicación vino a rescatar la importancia que tiene la sociedad para el gobierno: los políticos saben que no es suficiente el autoritarismo para controlarla (Touraine, 1994).

En un principio, la comunicación política poseía un carácter denotativo (Reyes *et al.*, (2010) de tipo teórico, y el simple hecho de mencionarlo no causaba mayores problemas. Actualmente, dicho término cuenta con el carácter connotativo, pues al investigarse se necesita ubicarlo desde sus referentes y dentro de un contexto, convirtiéndose en un concepto operacional (Salomé, 2003).

La comunicación política, entonces, y desde Reyes *et al.*, (2010) estudió, al comienzo, la comunicación de los gobernantes con la sociedad, vista ésta como mercado electoral. Más tarde, y como así lo menciona Berrocal (2003), también se enfocó en el intercambio de discursos entre los políticos, hasta llegar a los medios

de comunicación masivos y la formación de la opinión pública.

Para Cotteret (1977), la comunicación política «es un intercambio de información entre los gobernantes y los gobernados, a través de canales de transmisión estructurados e informales». En tal caso, los canales de transmisión son diversos y la comunicación existe cuando tenemos a un emisor, un mensaje, un receptor y una realimentación (Reyes, 2007).

Para Valles (2003), la comunicación política es el intercambio de mensajes de todo tipo que acompaña necesariamente a la toma de decisiones sobre conflictos de interés colectivo y está presente en las fases del proceso político, como «la expresión de demandas, definición de la cuestión que es objeto de conflicto, la elaboración y negociación de propuestas de intervención, la movilización de apoyos para cada una de dichas propuestas, y la adopción y aplicación de una de ellas».

La comunicación política se concibe, de igual forma, y como lo menciona Reyes *et al.*, (2010), como la relación entre individuos que entre ellos participan, seleccionan e interpretan las fuentes de comunicación a las que se exponen con facilidad y a las que se les presta mayor atención; los mensajes que reciben los retienen selectivamente en la memoria y son registrados y mantenidos durante largos plazos según sean las actitudes previas y la cultura política a la que pertenezcan.

Wolton (1998) define la comunicación política como un «espacio en el cual se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos». Así, el autor entiende a la comunicación política como un proceso abierto y dinámico, el cual contribuye a transmitir mensajes en el que los tres actores implicados tienen la posibilidad de discutir los asuntos políticos que surgen en el acontecer y que, por ende, son de interés para ellos (Reyes *et al.*, 2010).

En la actualidad, la comunicación política (en los periodistas) ha pasado de ser testigo de la actividad pública y política a ser actor. Como lo menciona Reyes (2007) los líderes políticos adquieren nuevas técnicas de comunicación y persuasión: «los gobiernos, en el mejor de los casos, deben dar cuenta de sus actos con rapidez y transparencia, y los partidos políticos pierden peso en la escena política para dar paso a la popularidad e imagen de sus líderes». El nuevo espacio público, como hace énfasis Berrocal (2003), está dominado por la información.

De igual forma, y haciendo mención del mensaje político, éste contiene información en su sentido amplio, como así lo repasa Reyes (2007): datos, opiniones, argumentos, sentimientos, valoraciones, llamamientos críticos, etcétera, y se expresa de forma verbal o no verbal. El canal más simple e inmediato de transmisión de un mensaje político, como explica Reyes *et al.*, (2010) es el contacto «cara a cara», pero en el ejercicio de masas los medios de comunicación

son quienes canalizan la información.

Según Wolton (1998), los políticos no pueden limitarse a ser sólo hombres políticos, más bien, deben concebirse como instituciones y organismos a los que representan y que tienen intereses propios; los partidos, las secretarías, los gobiernos y legislaturas estatales son un ejemplo. El sentido de la comunicación es presentar, según Reyes *et al.*, (2010), sus acciones y programas en busca de respaldo popular y legitimidad. Resultará, entonces, importante resaltar que los intereses de los políticos en la comunicación política, como menciona Reyes (2007) no están dados ni se hallan fijos en el tiempo.

De igual forma existen, modelos de comunicación política y, según Ochoa (1999), en una definición de éstos, podríamos decir que: un modelo de comunicación política se presenta en el momento en el que el mensaje es codificado de modo que cumpla con ciertos requisitos que lo adecúen a lo político.

En un primer momento, en estos modelos, se cuida la forma en que se dice el efecto que se prevé que pueda tener el mensaje, la imagen pública, el carácter social, entre otros (Ochoa, 1999); después, ese mensaje será interpretado, tanto por quienes lo reciben, como por los mediadores sociales, así, la interpretación del mensaje político para los medios será mediante el análisis del discurso, entrevistas y aplicación de sondeos de opinión, a partir de los cuales codificará contenidos.

Valles (2003) nos proporciona dos modelos de comunicación política:

a) Modelo telégrafo. Se concibe como una relación lineal; los emisores elaboran y emiten el mensaje que es recibido y descifrado por el receptor; la comunicación es aquí contemplada como un ejercicio bilateral.

b) Modelo orquesta. Relación en la que intervienen multitud de actores, los cuales, emiten mensajes simultáneos, accesibles en tiempo real y son reinterpretados por los receptores que pueden reaccionar sobre la marcha e intervenir de nuevo. El proceso se convierte en algo parecido al concierto ofrecido por una orquesta.

De igual forma, Ochoa (1999), nos proporciona un cuadro bastante claro sobre las áreas de actividad de la comunicación política:

Áreas	Objetivos	Actividad	Demanda
Opinión pública	Conocer las actitudes y el estado de opinión de los ciudadanos, principalmente	Estudiar actitudes y opiniones de los ciudadanos, aplicando sondeos, entrevistas y análisis de medios.	Gobierno, medios de comunicación, empresas, sindicatos, grupos de interés y presión, organizaciones civiles
Análisis de contenido	Identificar tendencias en los medios de comunicación.	Aplicar metodología del análisis de contenido.	Gobierno, partidos políticos, sindicatos, grupos de poder, universidades.
Propaganda política	Convencer a la mayoría de la bondad de determinadas ideas. Aumentar el grado de información o de adopción de simpatizantes a una causa o sistema de valores e ideas.	Usar recursos y medios para difundir determinada ideología.	Gobiernos, partidos políticos y candidatos a puestos de elección.
Conducta político-social	Conocer e identificar las conductas de la sociedad en cuanto a la política.	Hacer estudios que pongan de manifiesto las conductas políticas de la sociedad.	Universidades, gobiernos, centros de investigación y dependencias interesadas en conocer la conducta social para sus procesos.
Liderazgo y grupos de poder	Conocer los procesos de liderazgo y poder en la sociedad.	Estudiar a los líderes y grupos de poder en la sociedad.	Partidos políticos, organizaciones sindicales, gobiernos.
Efectos de la comunicación política	Identificar qué efectos provoca la comunicación.	Aplicar estudios que permita conocer los efectos de la comunicación.	Medios de comunicación, universidades, sector de la salud, organizaciones civiles.

Por todo lo anterior, debemos aclarar que el contenido de la comunicación política es abundante en enseñanzas para precisar el funcionamiento de las instituciones, ya que ofrece a los ciudadanos que se formen una idea de dichas dependencias. En el entendido democrático, si los actores políticos no dieran a conocer todo su quehacer, entonces la población no estaría enterada y los valores de la democracia como el cumplimiento de reglas, libertades, comunicación, etcétera, no se estaría llevando a cabo. Es decir, no existiría democracia sin comunicación política.

### **1.3 La Comunicación de Gobierno en México**

La comunicación política en México no se puede entender sin el acontecer y proceso de los diversos medios de difusión, ya que, a partir de éstos es que se consolida el modelo que actualmente conocemos. Por ello, en las siguientes líneas, se presenta un breve recorrido por este proceso, para aterrizar un poco sobre lo que hoy conocemos.

Bohmann (1994) cree que una de las primeras manifestaciones de la prensa escrita puede encontrarse, incluso, en las etapas previas a la llegada de los españoles. Sin embargo, y tal como menciona Quiñonez (2008) debemos reconocer que no será sino hasta que se establece la primera imprenta en la Nueva España (hacia mediados del siglo XVI), cuando en realidad comienza a desarrollarse un tipo de periodismo que podríamos denominar como inicial o naciente.

Autores como Bohmann (1994), Musacchio (1990), García y Ramos (1998) y

Alvear (1982), consideran que la *Gazeta de México* inaugura el ciclo de publicaciones periódicas, pues se mantuvo en circulación poco más de 24 años, cuestión nada infravalorada, en un momento de nulos lectores y en un territorio tan vasto con serios problemas de comunicación e integración.

Bohmann (1994) apunta que en esta etapa de México, la mayoría de los periódicos tuvieron una vida más o menos circunstancial, al igual que su circulación, la cual fue más o menos irregular: sólo se distribuían en algunas ciudades del país. Al respecto, Alvear menciona que: «dos elementos incidieron en la distribución irregular... los altos costos en los insumos para la edición de las publicaciones y el alto grado de analfabetismo existente en la época.

De igual forma Quiñonez (2008) agrega que bien también los problemas derivados de la prácticamente escasa integración y la incomunicación del territorio de una nación en ciernes, provocaba una insuficiente distribución de los medios impresos. Por ello, y como así lo aclara Alvear (1982) el público de este tipo de impresiones, estaba centrado en un número reducido de lugares o «ciudades» y a determinado grupo de personas, como la aristocracia criolla, los sectores del gobierno y la iglesia.

Anderson (1993) plantea que los medios impresos cumplieron un papel fundamental en la construcción «simbólica» de las nacionalidades en la medida en que la publicación de libros y la producción masiva de periódicos contribuyeron a la difusión de las ideas y, por lo tanto, como agrega Alvear (1982) «cumplieron un papel estratégico» en la moderna configuración de países en el mundo.

Con la publicación de *El Diario de México* (1805) arranca la conformación de «empresas periodísticas» (Quiñonez, 2008), no sólo porque había un mercado de consumidores para informarse, sino –además– porque se constituía como un negocio que se organizaba con «cierta división del trabajo» y la publicidad se ofrecía como «un servicio permanente al anunciante y al lector» (Musacchio, 1990).

Por ello, sería importante reconocer que los diarios a menudo surgían por iniciativa de caudillos culturales y políticos, como en el caso del *Semanario Patriótico Americano* (1812) cuyo director era Andrés Quintana Roo, a la sazón uno de los tantos líderes de la causa independentista (Quiñonez, 2008).

De igual forma, se podrían encontrar otras expresiones de la insurgencia como: *la Gazeta del Gobierno Americano en el Departamento del Norte, de las fuerzas de José María Liceaga*; el *Correo Americano del Sur* (1813), *de los contingentes de Morelos*; *El Despertador Americano* (1810), fundado por iniciativa del cura Hidalgo, entre otros (Bohmann, 1994).

Así pues, Bohmann (1994) destaca, que la *Gaceta del Gobierno* fue creada para combatir la información u opiniones del *Diario de México*; al igual que *El Telégrafo de Guadalajara* (1811) opinaba en contra de *El Despertador Americano*. Observando con esto, una epifanía de lo que, actualmente, seguimos observando. Si bien, nuestro pasado comunicativo nos brinda un vestigio de cómo empezó a desarrollarse todo, resulta vergonzoso como esta historia se repite, no cambia, y más bien, va en

detrimento de la información veraz y necesaria.

Desde la opinión de Escalante (1993), la particularidad de la prensa escrita, en todo el trayecto del siglo XIX es que, salvo algunas excepciones, la mayoría de los medios impresos «duraban muy poco y tenían muy escasos lectores».

En todo caso, y como así lo menciona Quiñonez (2008) «la importancia de la prensa del siglo XIX no estriba tanto en la cantidad de miembros de una comunidad de lectores escasamente desarrollada sino, por el contrario, en los incentivos que generaba para amplificar la importancia de sus noticias en una diversidad de públicos interesados en las mismas». En este sentido, Escalante (1993) destaca que las noticias se sabían por los gritos de los vendedores y por la charla de los cafés (al tipo trovador).

Por lo tanto, y como así lo menciona Alvear (1982) se estaría hablando de la formación de dos tipos de públicos: élites letradas (que a menudo utilizaban la prensa escrita para exponer temas y confrontar ideas, normalmente organizadas en círculos políticos) y población cuya acción política era articulada por una diversidad de intermediarios.

Así pues, la prensa, entonces, era un mecanismo a través del cual se mostraban y regulaban los conflictos de las propias élites, «para definir y exhibir sus alianzas, sus divisiones» (Bohmann, 1994). La prensa, entonces, se convirtió en una especie de barómetro que reflejó el nivel de conflictividad del clima político (Quiñonez, 2008).

Al respecto, Alvear (1982) comenta: «aun cuando el florecimiento de la prensa escrita se debió en parte al impulso de elites culturales y políticas, a menudo también se registraron acciones para mediatizar o acallar la libertad de pensamiento en una diversidad de publicaciones, de modo que la censura y la persecución de periodistas en el siglo XIX fueron una constante en todo ese trayecto».

El esplendor de la prensa se vivirá, entonces, en el breve e intenso lapso de la Reforma. En efecto, y como menciona Garcíadiego (1995), esta fue una etapa en la que los periódicos gozaron de la mayor libertad y en ellos se situó lo más granado de la intelectualidad nacional. Como bien nos explica Quiñonez (2008), la indulgencia juarista y lerdistista respecto a la libertad de prensa, así como las iniciativas para incrementar los niveles educativos de una sociedad renovada, fueron elementos de suma importancia para aumentar el número de lectores y ampliar la oferta periodística, así como ofrecer garantías para el desempeño del oficio.

Musacchio (1990) alcaza y recuerda que: la promoción a la libertad de prensa fue una constante en el pensamiento y acción de Benito Juárez, lo cual se hizo patente cuando, siendo gobernador de su estado natal, impulsó la creación de *El Azote de los Tiranos* que, en palabras de Francisco Zarco, era el mejor periódico del país. Así pues, y con el paso del tiempo, las relaciones entre los gobiernos y la prensa darían un giro con Porfirio Díaz, que si bien en los primeros años de su mandato tuvo una actitud de relativa tolerancia, pronto cambiaría su actitud ofreciendo, como lo menciona Alvear (1982) «pan o palo».

Díaz iniciaría la década de los ochenta del siglo XIX, estableciendo severos controles hacia la prensa, al mismo tiempo en que se va configurando una incipiente práctica de subvención gubernamental a los medios, lo que en la actualidad se conoce vulgarmente como «chayote» (Musacchio, 1990).

En este sentido, Porfirio descubrió que el corromper a la prensa era la mejor manera de mantenerla bajo control. En este sentido, Bohmann (1994) destaca que en estos años, alrededor de una treintena de periódicos de la ciudad de México fueron apoyados financieramente por el gobierno con unos «40000 pesos mensuales y en provincia a otros 27 periódicos». Esta política, con respecto a los periódicos, hizo que entre 1883 y 1891, según Alvear (1982) disminuyera la circulación de la prensa política y que el número de periódicos bajara de 300 a 200.

Knight (1982) coincide con Bohmann (1994) al afirmar que Díaz mantuvo una doble lógica sobre la prensa de su época: o bien se intentaba corromperla ofreciendo dádivas o dinero, o se reprimía cerrando periódicos, encarcelando y asesinando periodistas.

Finalmente, cabe mencionar con Knight (1996), que el oficio periodístico de fines del siglo XIX y principios del XX, al tiempo en que podía ofrecer fama o prestigio, también tenía muy pobres dividendos económicos. «La vida de los periodistas mexicanos, menciona Knight, a fines del siglo pasado a veces ofrecía mucha fama; pero rara vez recompensas pecuniarias de apreciar; la pobreza era uno de los

atributos comunes para todos, a menos que tuvieran una fuente externa de ingresos».

Así, la prensa de opinión cobrará, según Quiñonez (2008), nuevos bríos conforme se deteriora el régimen porfirista y estalla el movimiento revolucionario. Algunos autores, como Garcíadiego (1996) afirman que con el gobierno de Madero volverá a resurgir un periodismo crítico, sólo comparable al que imperaba en la república restaurada.

Dicho lo anterior, Garcíadiego (1996) menciona que el clima de libertades que se respiraba en el gobierno de Madero, permitió incrementar el número de periódicos: aumentaron los medios contrarios al gobierno. De igual forma, García y Ramos (1998), señalan, en este sentido, que «algunos políticos e intelectuales porfiristas, rechazados por la administración maderista, buscaron una plataforma para criticarla, como Francisco Bulnes, quien creó *La Prensa*, Nemesio García Naranjo, *La Tribuna* y Jesús Rábago, *El Mañana*».

Al paso del tiempo, y al tomar el poder Carranza, la prensa quedó subordinada «a los objetivos revolucionarios. Los artículos que abordaban el tema relativo al gobierno de manera crítica fueron reprimidos...» (Knight, 1996).

Carranza, según Scherer (1986) era un «hombre atento a las experiencias históricas que no estaba dispuesto a que él y su gobierno fueran desprestigiados, como había ocurrido con Madero».

A pesar de ello, y como así lo menciona Alvear (1982) la prensa volvería a resurgir con la creación de periódicos como *El Universal* y *Excélsior*: el primero, surgido en 1916 por iniciativa de Félix F. Palavicini (quien tenía nexos con Carranza incluso, a iniciativa de éste, había creado *El Mexicano* con fines eminentemente propagandísticos); el segundo, vio la luz en 1917 por conducto de Rafael Alducín:

«ambos periódicos fueron diseñados de acuerdo con el modelo de los grandes diarios norteamericanos. Se suscribieron a la Associated Press y a otros servicios noticiosos y publicaron, además, informaciones internacionales de sus corresponsales en el extranjero...» (Bohmann, 1994).

Como afirma Scherer (1986), la creación del PNR (Partido Nacional Revolucionario, antecedente del actual PRI) en 1929 contribuyó a desarrollar el entramado institucional del régimen corporativo. Y, en este sentido, Bohmann (1994) destaca que la consolidación del régimen en los años treinta permitirá la «uniformación», tanto de *El Universal* como de el *Excélsior*, al mismo tiempo en que *El Nacional Revolucionario* (fundado también en 1929 como órgano de difusión del PNR y que posteriormente adquiriría el nombre de *El Nacional*), se convierte en el vocero del gobierno (Alvear, 1982).

Por su parte, Cárdenas, incorpora elementos que permiten ampliar los márgenes de acción del gobierno en diferentes planos de la vida social, económica y política del país (Quiñonez, 2008).

Así, en el ámbito de los medios de comunicación impresa, destaca la creación del Departamento Autónomo de Prensa y Publicidad, con lo que se centraliza la información del Estado susceptible de difusión (Bohmann, 1994). Los gobiernos

posteriores incorporarán modificaciones diversas hasta llegar a lo que ahora se conoce como el área de comunicación social de los diversos niveles de la administración pública.

En este sentido, Bohmann (1994) destaca que con Cárdenas hubo un margen de libertades que permitió el desarrollo de los medios de comunicación impresos, siempre y cuando mantuvieran «un acuerdo básico acerca de la política gubernamental».

Desde la perspectiva de Krauze (1998), la revista *Siempre!* ocupará un lugar destacado entre los medios de comunicación impresos en los sexenios de Adolfo Ruiz Cortines y Adolfo López Mateos, debido a la pluralidad política expresada.

La revista *Siempre!* se leía en muchos sitios, pero había uno donde se volvió lectura obligada: las peluquerías (Krauze, 1998). En México no había discusión pública abierta y por ello personajes como los peluqueros o los taxistas eran los únicos que podían hablar con todos las clases y comportarse como ciudadanos responsables. *Siempre!* fue el vehículo de la pluralidad, afirma Krauze.

Asimismo, resulta imposible no tocar los sucesos que derivaron en la mayor represión de los regímenes posrevolucionarios: el conflicto estudiantil de 1968 (Scherer, 1986). En particular, destaca la posición adversa hacia el gobierno dentro de las páginas de el *Excélsior* por los excesos cometidos frente al movimiento y los ataques perpetrados contra éste, posteriormente, cuando en 1969 fue dinamitado

el edificio que albergaba al diario (Alvear, 1982). Dado que el gobierno adjudicaba el origen del movimiento debido a una conjura comunista internacional contra nuestro país, previo a la masacre de Tlatelolco «se arrestó a empleados del periódico comunista *La voz de México*, y las fuerzas de seguridad del Estado ocuparon y destruyeron la imprenta» (Bohmann, 1994).

### **1.3.1 Radiodifusión en México**

Los inicios de la radio se remontan hasta la década de los veinte del siglo pasado (Anderson, 1993). Zarur (1996), al respecto comenta que es un tanto circunstancial y difícil de precisar en dónde, así como quiénes tomaron la iniciativa para realizar las primeras emisiones radiales, y destaca que incluso cuando la radiodifusión comienza sus actividades normales hacia 1923, dos años antes los hermanos Gómez Fernández ya habían realizado los primeros ensayos para la transmisión de señales.

Paralelamente, y como así lo explica Quiñonez (2008), se conformaron grupos de interés a fin de intercambiar experiencias, aunque, dada la importancia que iría adquiriendo el nuevo medio y las expectativas que éste generaba como negocio, y como lo menciona Alvear (1982) poco a poco fueron desplazadas las primeras agrupaciones de radioaficionados por personas con el suficiente capital para invertir en la naciente y promisorio empresa radiofónica.

Al respecto, Bohmann (1994), destaca que en 1922 ya se había

conformado la primera sociedad de radioaficionados denominada «Liga Nacional de Radio». Posteriormente, en 1923, nació el Club Central Mexicano de Radio y el Centro de Ingenieros. Todo lo anterior daría origen a la Liga Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, órgano precursor de la actual Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión (Quiñonez, 2008).

Así, el número de estaciones de radio en el país crecía: de 1923 a 1936 (sólo 13 años) se incrementaban de 5 a poco más de 80 las radiodifusoras. Los datos de Bohmann (1994) revelan que en 1945 el número de radioemisoras se duplicó, alcanzando una cifra de 162. Veinte años después se agregaron al espectro radiofónico 294 estaciones más, es decir: para 1965 había 456 (Alvear, 1982). En la siguiente tabla elaborada a partir de Zarur (1996) y Bohmann (1994), se puede visualizar el aumento progresivo y exponencial al respecto de las radiodifusoras en México.

Radiodifusoras en México (1923-1987)	
Año	Número de estaciones
1923	5
1930	32
1932	49
1935	71
1936	81
1942	125
1945	162
1965	456
1982	810
1987	949

En el desarrollo de la radiodifusión el Estado había tomado una activa participación en el impulso del medio, debido a que más de una secretaría de estado habían fundado sus propias radiodifusoras (Zarur, 1996), al mismo tiempo en que hacían lo propio organizaciones sindicales leales al gobierno (la CROM, por ejemplo). En el primer caso, y como así lo menciona Quiñonez (2008), destacaban las estaciones de la Secretaría de Marina, de Industria y Comercio, la de Relaciones Exteriores, así como la de Educación Pública. Sin embargo, y como arremete Bohmann (1994), igualmente se desarrollaban algunas experiencias radiofónicas desde la iniciativa privada.

Se considera a la década de los treinta como el despegue de la radio en México. Tal como apunta Scherer (1986) «un joven empresario había logrado a través de alianzas estratégicas con capitales norteamericanos y la banca nacional, construir una de las radiodifusoras más modernas y cuyos alcances superaban los propios confines de nuestro país: a la edad de 35 años, Emilio Azcárraga Vidaurreta, fundó el 18 de septiembre de 1930 la XEW con la que iniciará un vertiginoso ascenso que lo puso a la vanguardia de la radiofonía en México, es decir, como uno de los grandes propietarios de estaciones radiofónicas en el país».

Así, y en efecto, después de haber iniciado actividades la XEW, Azcárraga se dedicó a poner estaciones a lo largo y ancho de México (Zarur, 1996). Instaló la XEUW en Veracruz, la XEEFB en Monterrey, la XEE en Durango, entre muchas otras (Cremoux, 1983).

Pasado el tiempo y con la llegada del gobierno cardenista, éste, según Zarur (1996) procuró el impulso de una radiodifusión estatal a través de la creación de varias estaciones ligadas al gobierno, lo cual no resultó en un obstáculo para el desarrollo de estaciones comerciales, que se veían como un vehículo para incrementar la demanda de los consumidores, por lo tanto, volverse un factor determinante para el desarrollo del comercio.

Así pues, y con salto vertiginoso, llega la televisión. Sus antecedentes muestran los conflictos de interés, según Cremoux (1983) entre el poder político y la iniciativa privada por el control del nuevo medio.

En efecto, dados los avances técnicos logrados hacia la década de los cuarenta y entendiendo que la transmisión de mensajes por televisión serían una realidad en el corto plazo, el gobierno de Miguel Alemán, como así señala Anderson (1993) decidió formar una comisión que permitiera ofrecer un punto de vista respecto al modelo ideal para la televisión mexicana; ésta estuvo a cargo del escritor Salvador Novo y del ingeniero Guillermo González Camarena.

Así, y como lo describe Anderson (1993) el gobierno de Miguel Alemán quedó en la disyuntiva de dirimir el conflicto apoyando a la iniciativa privada, suscribiendo la idea de que era mejor una televisión comercial a una estatal.

Por otra parte, Díaz Ordaz creía que toda forma de pensamiento autónoma

era un claro signo de conspiración contra el gobierno (Krauze, 1998) y como algunas muestras de apoyo al movimiento estudiantil se habían colado entre los exiguos espacios de expresión existentes, no sería errado sostener, como así lo expresa Escalante (1993) al menos hipotéticamente, que la determinación del gobierno de intervenir directamente en el manejo de los medios de comunicación, particularmente en los electrónicos (radio y televisión), al imponer que «o aceptaban colocar en la banca nacional el 49% de sus acciones, o bien se aplicaría un impuesto del 25% sobre sus ganancias netas, constituía una muestra inequívoca de que el gobierno resultaba incapaz de soportar alguna forma de crítica».

Así pues, y como describe Cremoux (1983) los diferendos se diluyeron toda vez que las partes acordaron que aquel impuesto del 25% «fuese cobrado en tiempo televisivo destinado al Estado». La idea era que el gobierno podía utilizar ese tiempo diariamente en lo que considerase de su interés difundir (Zarur, 1996) pero ese tiempo no podía ser acumulable ni diferible, de tal modo que los espacios no utilizados en su momento se perdían (Escalante, 1993).

Por lo anterior, para el año de 1972 el gobierno adquiría el canal 13 y poco tiempo después, por decreto presidencial, se creaba Televisión de la República Mexicana (TRM), que pretendía constituirse en una alternativa frente a la televisión comercial (Anderson, 1993).

De igual forma, con José López Portillo, tanto la televisión estatal como la

privada continuaron desarrollándose. Sin embargo, y como así lo escribe Cremoux (1996) deben apuntarse al menos dos cambios significativos sobre los cuales se sustentará la relación del Estado con los medios de comunicación:

«el gobierno deja de poner el acento en la dimensión educativa de la televisión, en todo caso otorga mayor importancia al aspecto político que puede desprenderse de su acción, de manera que la relación con los medios se traslada a la Secretaría de Gobernación a través de la Dirección de Radio, Televisión y Cinematografía (RTC)».

Bohmann (1994) ofrece el dato de que en 1982 el 95% de las emisoras de radio había programado exclusivamente música y anuncios. Sin embargo, destaca dos nuevos factores que han permitido un cambio en la radio. En el primer caso, se encuentra la tragedia del terremoto en la ciudad de México en 1985, en la que la radio:

«se convirtió en un canal real de comunicación para la población capitalina. Reportó a través de unidades móviles, permitió la participación de los radioescuchas en los programas, organizó ayuda [...] Coadyuvó a generar un cambio sustantivo en la programación de muchas radioemisoras» (Quiñonez, 2008).

El segundo factor que comparte Bohmann (1994), tiene que ver con «el otorgamiento de permisos para nuevas estaciones de radio no comerciales durante el sexenio del presidente Miguel De la Madrid». La mayoría de ellas independientes o siendo parte de universidades y comunidades indígenas. Con todo, muchas de ellas tenían alcances más bien modestos debido a la muy baja potencia de sus antenas transmisoras (Quiñonez, 2008).

Así pues, y como lo menciona Cremoux (1983) el peor espectáculo lo ofrecieron la televisión privada y la pública en las elecciones federales de 1988. En ambas televisoras el partido oficial y su candidato, Carlos Salinas, recibieron una cobertura informativa que acaparaba más del 80% del tiempo dedicado al tema electoral, frente a una mínima parte otorgada a los partidos de oposición.

Ante esto, Quiñonez (2008) menciona que: «los hechos, desataron una serie de acciones para presionar a Televisa a través de un boicot de los anunciantes, con el fin de modificar la cobertura informativa que hasta el momento estaba completamente entregada al candidato oficial». Por supuesto la respuesta de Televisa se dio en dos frentes, argumentando que ésta sólo podía transmitir mensajes de aquellos que pudieran pagar sus costos; y que, en palabras de Emilio Azcárraga Milmo, en su empresa todos eran priistas y, en cuanto tal, utilizarían los recursos que estuviesen a su alcance para que su candidato ganara (Krauze, 1998).

Como apunta Escalante (1993), desde 1997 contamos en el plano político con un sistema electoral confiable, el cual «garantiza» la celebración de comicios bajo una lógica en la que predomina la «imparcialidad», pese a que en los niveles estatales y municipales sobreviven –todavía– las añejas prácticas de la compra y la coacción del voto. Aunque y como así lo menciona Quiñonez (2008) en el plano de los medios de comunicación, si bien la tendencia apuntaba hacia un mayor equilibrio en cuando a la cobertura de las voces críticas al régimen, en términos cualitativos, las televisoras podían mostrar una visión distorsionada de

los opositores.

Dicho comportamiento se mantuvo durante las elecciones del año 2000 (Quiñonez, 2008) en la que se favoreció, al menos en una primera etapa de la campaña, al candidato del partido oficial, Francisco Labastida, pero hacia el final de la misma se evidenció un mayor equilibrio en la cobertura de los tres principales candidatos a la presidencia de la república.

Con la llegada al poder de un partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN) como así lo afirma Reyes (2007), se generaron grandes expectativas para la formación y consolidación de la comunicación política, en la que se vislumbraba una nueva relación en tres actores: políticos, medios, periodistas y opinión pública. Aunque, habría que recordar, como así lo menciona Quiñonez (2008) que la participación de estos actores resulta imprescindible para los procesos de comunicación política de orden democrático, pues, de lo contrario, estarían de nuevo bajo la órbita de una comunicación política controlada desde los poderes públicos (Reyes, 2007).

En diciembre de 2000, la Presidencia de la República, como así lo transcribe Reyes (2007) dio a conocer un documento en el que se establecían los lineamientos de política de comunicación social, los cuales consistían en tres principios:

1. El derecho de la sociedad a la información
2. El derecho social a la libre expresión

### 3. El derecho ciudadano a participar en las decisiones públicas

De igual forma se destacó que el papel de los medios debe reconocer que el interés comercial no puede confundirse con el interés público (Quiñonez, 2008): así, la información noticiosa será considerada como un servicio público con una clara separación entre información y opinión.

Así, en el gobierno de Fox, no se garantizó el libre acceso a la información política, por lo que se restringió el escenario propio de una comunicación política, la cual buscará los acuerdos necesarios para el funcionamiento del sistema político (Guerrero, 2003). Así, y como lo menciona Reyes (2007) con el propósito de obtener ciertos beneficios para el grupo gobernante, paradójicamente se dio una subordinación a los medios de comunicación electrónicos privados. Y, al final de cuentas, la sociedad y el gobierno quedaron subordinados a estos poderosos medios.

Para concluir, Reyes (2007) indica que durante el gobierno de la alternancia no se presentaron cambios sustanciales para consolidar un modelo de comunicación política, caracterizado, por la autonomía entre sus actores, equidad y diversidad de espacios de participación para el debate.

Por el contrario, y tal como menciona Guerrero (2003) se favoreció la concentración del espectro radioeléctrico en dos grandes empresas privadas (Televisa y TV Azteca), impidiendo el fortalecimiento y autonomía del órgano

regulador del Estado, con lo cual y siguiendo a Quiñonez (2008) se limitó el derecho de la sociedad a la información plural y veraz, a la libre expresión y participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, evidenciándose la posible subordinación de políticos, periodistas y opinión pública a los medios masivos de comunicación, en especial a la televisión.

Por todo lo anterior, y como así lo menciona Aznaldo (2004), aun con ciertos destellos de libertad y de crítica en la historia de la comunicación, no existió una genuina autonomía que contribuyera a establecer límites frente a lo político, de modo que resulta –prácticamente– imposible ejercer un análisis objetivo y profesional de los medios, debido a las interferencias o el interés por favorecer a alguna opción dentro del espectro político.

En efecto, y como así lo menciona Quiñonez (2008) pasada la segunda mitad del siglo pasado, los medios de comunicación sucumbían ante los embates estatales, ya sea mediante la represión directa o la compra de plumas mediante el soborno.

## **CAPÍTULO 2. Perspectiva teórico-conceptual de la Comunicación de Gobierno, Estratégica y Participación Ciudadana**

### **2.1 Comunicación**

Rafael Alberto Pérez (2009) define a la Comunicación como todos los **procesos** a través de los cuales la gente se **relaciona e influye** recíprocamente. El ser humano no puede concebirse a sí mismo ni a su actuar si no es con los otros, con sus similares; no podría entonces activar ningún proceso comunicativo sino tuviera al lado a alguien con quien compartir, debatir y consensar; alguien con quien construir el mundo que imaginan.

Es en este sentido, es aquélla actividad inherente al ser humano gracias a la cual sobrevivimos en esta sociedad, en otras palabras, la esencia del ser humano es comunicar y recibir comunicación (Casares, 2007).

Ha existido desde la existencia misma de la especie humana y como lo anota Juan Manuel Mora (2009) es la interacción voluntaria mediante un lenguaje compartido, que se basa en la doble articulación y en un sistema simbólico.

Por su parte, David K. Berlo (1969), la propone como un proceso dinámico y en constante movimiento, ponderando al receptor y al código en común como factores de suma importancia para el éxito de dicho proceso, donde cada uno de los componentes interaccionan e influyen sobre los demás.

Desde nuestro nacimiento, nos mantenemos en constante contacto con nuestros similares, contacto que a la vez nos permite sobrevivir y aprender, aprender imitando lo que de ellos vemos.

Nos relacionamos en primera instancia con nuestros padres, hermanos, en la escuela, en nuestros trabajos; más tarde, formamos nuestras propias familias, siempre una y otra vez relacionándonos y haciendo éstas cadenas más largas y robustas.

Por otro lado, debido al ritmo y tipo de vida que nosotros mismos nos hemos impuesto, en esta sociedad global en sus mercados y redes de información, pero claramente fragmentada en su actuar cotidiano, reglas y valores; que se hace más evidente que nunca, la necesidad de tender puentes entre las distintas partes de nuestra sociedad, pero ¿cómo es que la comunicación ayuda en ello?

Se plantea en los últimos años una nueva orientación estratégica más inclinada a la negociación, a la cooperación y al consenso que al conflicto. Es aquí donde entra en juego la Comunicación, como ese hilo conductor que lo mismo tiende puentes para el logro de objetivos personales, de calidad, de persuasión y, en definitiva, las grandes metas de toda organización sin importar su giro.

El papel preciso ypreciado que está llamada a jugar la Comunicación y sus estrategias, es el de tender esos puentes entre las partes implicadas en los conflictos, y cumplir la función de *pegamento* de las fracturas sociales. (Pérez,

2009). Es entonces la Comunicación ese elemento coyuntural, integrador y permeador de soluciones, que no puede darse sino es con la participación colaborativa del ser humano.

Necesitamos tender puentes que nos sirvan de guía y camino para el logro y entendimiento de nuestros objetivos y propósitos, pues como lo anota Nosnik (2001), la Comunicación también es ese esfuerzo que dos o más personas realizan con diferentes niveles de energía, habilidades y en circunstancias cambiantes, para enterar uno al otro y ponerse de acuerdo con respecto a diferentes temas, situaciones u otras personas. Pueden ser escritos, transmitidos por medios mecánicos, electrónicos, audiovisuales o de manera no verbal.

Es decir, no vale sólo con querer comunicar y hacerlo, una parte importante de este proceso es coincidir en significado e interpretación de mensajes, entendidos como la parte medular de la comunicación, mismos que residen en nuestro interior y se activan con los mensajes, en forma de estímulos sensibles, que recibimos del exterior.

En la mayor parte de nuestro actuar diario como seres humanos, profesionistas, estudiantes, padres, hermanos, hijos, en fin; en cualquiera de nuestros roles, potenciamos el proceso de comunicar como la actividad que nos permitirá avanzar, entendernos, lograr nuestros objetivos y mejorar, sin embargo; en muchas ocasiones queda sólo en el dicho, pues aunque somos conscientes de la importancia de comunicarnos y lo hacemos a diario, poco nos preocupamos de

que eso que transmitimos, realmente sea entendido por el que está del otro lado, poco nos preocupamos - dicho en otras palabras - de que realmente comunique.

Son entonces el arte de coincidir, emitir e interpretar, las partes fundamentales de un proceso que se concibe como el único modelo científico que nos permite explicar desde dentro de uno mismo, los aspectos físicos, intrapersonales, interpersonales, y culturales de las relaciones humanas y sus diferentes sucesos.

La Comunicación se plantea, así como un espacio que vincula la estrategia con las otras ciencias. (Pérez, 2009). Sin embargo, la Estrategia de Comunicación y sus características será tema que se tocará más adelante, por lo pronto nos quedaremos con la importancia de mirar a la Comunicación como ese proceso inherente e indispensable de poner en común, buscando coincidir en significados para lograr en los destinatarios la interpretación deseada; y en el mejor de los casos, obtener una retroalimentación de quien percibe esa emisión de mensajes, como el ideal a alcanzar en la presente investigación.

## **2.1 Comunicación en las Organizaciones**

Los seres humanos nos comunicamos diariamente en todos los ámbitos de nuestra vida, uno de ellos es el laboral, que es precisamente el aspecto donde pasamos gran parte de nuestra vida.

Joan Costa (2000) define a la organización como un sistema de comunicaciones, mismos que significan procesos vitales para su desarrollo y sostenibilidad, los cuales responden a estrategias y objetivos concretos que funcionan en pie de igualdad, que trabajan para la efectividad del conjunto, no para el lucimiento de las partes.

Volvemos una vez más a ese hilo conductor de cada actividad del ser humano: la Comunicación, vista como ese eslabón fundamental para el logro de los objetivos de la actividad del ser humano; hilo conductor que actúa siempre dentro de un sistema, mismo que pertenece siempre a uno más grande, sistemas que se entretajan como madejas unidas de alguna manera siempre con otras.

Rescato la anotación del argentino, sobre todo cuando habla del trabajo igualitario de las partes para la efectividad del todo, actitud que no muchos llevamos a cabo en la actualidad, hoy ponderamos el trabajo personal o incluso el departamental, pensando que cierta actividad, no la haremos pues no nos corresponde, olvidando que todo lo que tenga que ver con la organización o sistema al que pertenecemos, coadyuvará a la larga, al bien común y propio.

Por otro lado, Nosnik (2001) acota a las organizaciones como el quinto dominio de la creatividad humana, dentro de la categorización que propuso Popper. La clasificación es de la siguiente manera: la ciencia, la tecnología, el arte, la cultura y las organizaciones.

El autor mexicano las precisa como creaciones de la mente humana que tienen como objeto generar recursos productivos para la sociedad y protegernos de nuestro medio ambiente natural, las cuales se definen por el giro al que pertenecen (extractiva, agroindustria, manufactura, comercializara y de servicios), así como por el sector del que son parte (público, privado y tercer sector). Podemos definir entonces que para el presente caso de investigación tenemos una organización de servicios pública.

En este sentido y una vez más, la organización como resultado de la creatividad humana lleva consigo la generación de comunicación en todos sus procesos, pero ¿cómo es que va inmersa la comunicación en estos procesos?

Joan Costa (2000) afirma que la Comunicación en las Organizaciones no es única e irreversible, sino que por el contrario coexisten varias formas de ella, las cuales se interpenetran e interactúan juntas.

Pero entonces, ¿Qué hacer con tantos procesos de comunicación yendo y viniendo, interactuando, viviendo y cambiado segundo a segundo? Recordando a K. Berlo, con esa definición de comunicación dinámica y cambiante; y situándonos en el aquí y ahora de nuestro planeta globalizado y sobrecomunicado, la estrategia deberá ser, tratar de institucionalizar y en la medida de las posibilidades, poder al menos intervenir y observar los procesos comunicativos que se llevan a cabo en la organización, porque controlarlos sonaría arriesgado, aventurado e imposible.

Así mismo, Costa (2000) propone la fusión de tres grandes vectores en cuanto al tema de la organización, los cuales son: el pensamiento estratégico, la acción y la comunicación. No ponderando a la Comunicación como la acción todopoderosa, sino más bien, acomodando a la estrategia general de la organización como la razón del éxito de la comunicación en colaboración con la acción.

Importante al apunte que proporciona el latinoamericano, pues dicho de otra manera y en palabras coloquiales, no podremos tener una buena casa, si nuestro arquitecto no diseñó un proyecto idóneo y aun cuando éste fuera bueno, si los encargados de construir resultan ineficientes, difícilmente ese buen proyecto llegará a fin exitoso, ya de venderlo y comunicar sus bondades, ni hablamos.

En este tenor Abraham Nosnik (2001) concibe a la Comunicación en las Organizaciones como un proceso de cualidad tripartita que consiste en la generación en primer lugar de información; en segundo, el consenso acerca de los mensajes emitidos e interpretados, para que en tercer lugar se utilice esta información recibida de regreso, la retroalimentación, como plataforma de motivación y alcance de los objetivos de la organización. Nosnik maneja entonces estos tres niveles de comunicación: lineal, dinámico y productivo.

Así mismo la comunicación en las organizaciones deberá contener lo que Nosnik (2001) menciona como las tres “íes” para que el proceso sea satisfactorio; la comunicación debe ser íntegra (objetiva, veraz y honesta), integral (tendencia

humana de la aceptación, a través de la buena reputación) e integrada a la productividad, mismas características que coinciden con los 3 niveles de la comunicación respectivamente. Sin embargo, ¿Cuál es la importancia de una gestión de la comunicación dentro de las organizaciones?

La comunicación en las organizaciones es un proceso estratégico y operativo que facilita el trabajo de todo tipo de organización, es ese respaldo que hace productivos los objetivos organizacionales, lo que hace latente su competitividad, en palabras del español José María La Porte (2009) el desafío de las empresas en la actualidad, es tratar de incorporar la Comunicación como ventaja competitiva en el mercado, a través de mensajes y canales distintos, gestionando valores intangibles y promoviendo la reputación institucional, entendida por Justo Villafañe (2001) como la fusión de los valores culturales de la organización, con el comportamiento comprometido a lo largo del tiempo con sus clientes, empleados, accionistas y comunidad en general, así como una actitud proactiva en la gestión y comunicación de la reputación misma.

Por su parte Juan Manuel Mora (2009) afirma en este tenor, que la vitalidad de una organización depende, por un lado, de su capacidad de hacerse cargo de la complejidad de su entorno, y por el otro, de la gestión de la Comunicación con sus públicos.

La Comunicación en las Organizaciones es la vez acto, objeto y medio, corresponde entonces a un elemento central en la vida las organizaciones. (Bartoli,

1992). Un elemento que no debe darse por hecho o permitir que las redes informales se apoderen del proceso, es un arte de gestionar, estrategar y mirar dentro de los éxitos y fracasos de nuestra organización para aprender de ellos y mejorar.

Acto en el sentido mismo de poner en común con los otros nuestras ideas, pensamientos y acciones; objeto, porque gracias a ella -como lo mencionan Nosnik y Costa cada uno por su lado- se cristalizan los planes de la élite directiva de la organización; y medio puesto que simboliza, como se ha mencionado en repetidas ocasiones, ese hilo conductor que interrelaciona el actuar cotidiano del sistema.

La comunicación en las organizaciones debe verse como la esencia y herramienta estratégica para los procesos de redefinición de las relaciones de la organización con el entorno, así como la interacción con sus públicos, tanto internos como externos (Valle, 2003).

En la actualidad, la Comunicación en las Organizaciones no es una opción elegible, en este mundo tan acelerado, globalizado y competitivo, lo que tiene peso son la marca, la calidad, el control ambiental, la responsabilidad social, el trabajo en equipo, las relaciones de largo plazo, la identidad, la innovación, la creatividad, la inteligencia organizacional, pero sobre todo la honestidad y la escucha de la razón de ser de toda organización: sus públicos.

Para Antonieta Rebeil (1998) la Comunicación en las Organizaciones es aquélla que se da a la tarea de rescatar la contribución activa de quienes integran la organización, para abrir espacios de discusión y solución de los problemas colectivos y que al tiempo, la hacen más productiva.

Convergemos nuevamente de la mano de Rebeil, en este proceso de interdependencias que tiene como único fin mejorar el sistema al que pertenecemos y por ende nuestra calidad de vida.

Escuchar, incluir a todos y abrir espacios de discusión, son tareas que deben llevarse a cabo una a una si se desea lograr un cambio para bien; sin embargo, habrá que mirar con distintos lentes a cada organización, pues, aunque la receta es lo bastante clara, no todos los pasos y acciones deberán seguirse en el mismo orden y al mismo tiempo, pues dadas las características, contexto y amplitud de la organización a la que nos refiramos, se deberán adecuar las fichas del juego para poder ganarlo.

## **2.2 Comunicación Gubernamental**

Como ya se ha mencionado en anteriores líneas, el caso de estudio del presente análisis se sitúa en el ámbito de injerencia de una Organización Gubernamental, para ello, resulta imprescindible definir el término Gobierno por tratarse del escenario donde se sitúa la organización en cuestión.

En los últimos veinte años ha crecido el interés por estudiar el rol de la comunicación política en América Latina, no obstante, dentro de todos los elementos que abarca, la comunicación de gobierno es, probablemente, la cuestión menos abordada, especialmente si se le compara con la atención y recursos que suele darse al análisis de la comunicación de campañas electorales.

Ilena Paz (2010), afirma que una de las razones de ello es que un gran número de profesionales que se dedican a la comunicación gubernamental provienen del campo del marketing electoral, razón por la cual, la mayoría de los trabajos producidos sobre Comunicación Política, versan más bien sobre una concepción instrumental y tecnocrática, reduciéndolo únicamente a manejo de imagen, publicidad y exposición a medios de comunicación.

No obstante, la Comunicación Política está presente tanto en la fase agonal (en la que domina la lucha por el poder) como en la arquitectónica de la actividad política (dedicada al ejercicio y la construcción del poder) (Paz, 2010).

Estas dos fases son las que permiten distinguir entre los dos tipos principales de comunicación política: la comunicación política “de campaña” o “electoral”, y la comunicación política “de gobierno” o “gubernamental”.

La primera, se da cuando los actores están en la competencia por el poder, la segunda surge apenas pasada la elección y durante la duración de la gestión del actor político, hasta finalizar su mandato.

Hasta hace apenas unos años, a hacer campaña y gobernar se les daba un tratamiento similar, hoy se acepta la necesidad de mantener una comunicación permanente con la ciudadanía, acentuando el objetivo de la comunicación gubernamental, que no sólo es informar eficazmente a la población acerca de las políticas públicas sino también establecer canales de comunicación entre la autoridad y los diferentes actores a fin de motivar la participación ciudadana.

En América Latina, han surgido estudiosos del tema, como es el caso del argentino Mario Riorda, quien es uno de los principales activistas de la Comunicación de Gobiernos en esta parte del continente y consultor de una centena de clientes de ese sector.

La mayoría de los estudios y publicaciones que podemos encontrar detallan casos de éxito, en términos de comunicación para la legitimación de las acciones de los diversos gobiernos latinos, tal como lo describen Octavio Islas y Mauricio Huitrón (2012) en su artículo “México: la comunicación de gobierno en tiempos de guerra: el caso de México bajo el mandato de Felipe Calderón”, presente en la edición “Caudillismo, e-política y teledemocracia : comunicación de gobierno en América Latina”, donde también se pueden consultar otros ejemplos con actores políticos como Evo Morales, Luiz Inácio Lula da Silva y Michell Bachelet.

En los últimos cuatro años, primero por la guerra contra el narcotráfico y después por el actual gobierno poco legítimo y desgastado, se tiene una

percepción ciudadana negativa, pues si bien ha tenido algunos aciertos, el error residen en no saber comunicarlos.

Solís (2017), considera que la comunicación ineficaz del gobierno mexicano parte de la escasa o nula visión que tiene el gobierno por observar y entender a la comunicación como una forma sustantiva y estratégica de política pública. Volvemos a uno de los principales problemas de concepción: Los esfuerzos se realizan desde la comunicación política –con sus consecuencias electorales- y no desde la comunicación gubernamental, la cual debe concebirse como estratégica y sustantiva al ejercicio de la administración y gestión pública.

En este sentido, los encargados de gestionar la Comunicación del gobierno mexicano tendrían que hacer una distinción que les permita diferenciar cada una (electoral y de gobierno), para después, emprender su análisis y tratamiento. Pues al final del día, el asunto es comunicar (como operación propia de la sociedad) y hacerlo de manera eficaz, para fortalecer el estado de bienestar social y con ello, conseguir la tranquilidad de todos los ciudadanos.

En primera instancia es relevante contextualizar y dialogar con algunas concepciones del término gobierno, por tratarse de la base de nuestro caso de estudio: una organización gubernamental.

Tenemos entonces que Tamayo (1997), lo define como el conjunto de organizaciones, que combinan recursos normativos, humanos, financieros y

tecnológicos para transformarlos en políticas, programas públicos, servicios y productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr objetivos sociales, políticos y económicos (Tamayo, 1997).

Por su parte Omar Guerrero (1980) lo acota como el proceso a través del cual se unifican y ejecutan las estrategias conductoras del Estado. Tanto Tamayo como Guerrero nos aportan la cualidad del concepto como *unificador de acciones que conlleven al bien común*, por tanto, se puede afirmar que el gobierno es aquella institución o grupo de instituciones que trabajan y estrategan para la obtención del bienestar social.

Ahora, ya con una breve conceptualización del término Gobierno se puede definir entonces al tipo de comunicación que se genera dentro de organizaciones como ésta. En un primer sentido y parafraseando a Mario Riorda (2013) la Comunicación Gubernamental, puede definirse como la comunicación de los gobiernos ejecutivos, sin distinción de niveles (nacional, regional, provincial, local, etcétera) siempre con la idea de racionalizar la comunicación como soporte para la implementación de sus políticas; o dicho de otro modo, como soporte para la obtención del bien común, del bien social.

Solis (2017), la acota con aquella que se acerca más a la idea de una política pública, que inclusive pudiera eventualmente tener el carácter de estratégica para determinado(s) evento(s) gubernamental(es). Por consiguiente,

está contenida en las acciones de la comunicación política, pero se desarrolla desde la administración y gestión pública y no desde los intereses de particulares del sistema político.

La Comunicación en el ámbito gubernamental es el proceso que tiene por objetivo generar consenso, entendiendo a consenso -según la concepción de Mario Riorda (2006)- como la búsqueda de acuerdos políticamente operantes, tomando siempre en cuenta que, a pesar de la existencia de grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas.

Lograrlo no es cosa sencilla, ni de un día para otro, pues habrá que considerar el papel de los factores que están en juego, así como los modos de interpretación, y los esquemas mentales a través de los cuales éstas experiencias son vividas, y a las cuales se les da un significado (Riorda, 2006); es decir habrá que ponerse en contexto, vivirlo y a través de ello proponer opciones de solución y mejora continua.

En otras palabras, no existe una receta mágica para lograrlo, para cada unidad de observación, para cada país, estado o municipio, habrá que considerar los elementos únicos y distintivos que han dado forma a la historia y conformación de dicha comunidad.

Una concepción más que anota Riorda (2012) sobre el consenso consiste en que es un modo de entender la legitimidad como elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno, darle pues Gobernabilidad, término que como lo anotan Xavier Arbós y Salvador Gines (2002) es la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente en su espacio de competencia, de un modo considerado legítimo por su ciudadanía.

Podemos entonces gracias a la conceptualización de consenso, visualizar el papel estratégico que ocupa la Comunicación de Gobierno dentro del accionar de la administración pública, puesto que si existe una correcta gestión de la Comunicación de Gobierno, se obtendrá el consenso de la ciudadanía, con ello se provocará legitimidad y por ende las condiciones necesarias para que en la unidad de observación se genere o mejore su gobernabilidad, con lo que se obtendrá condiciones de vida mejores para quienes forman parte de él.

Por su parte Ileana Paz (2010, p. 45) afirma:

“Dentro de un sistema democrático, un gobierno legítimo debe nacer de las opiniones que los electores expresan mediante su voto en elecciones libres. Esta legitimidad de origen no es suficiente para que un gobierno se mantenga en el poder, para ello, es necesario también que el *poder sea ejercido de manera legítima*. La gobernabilidad dependerá en gran parte de que el poder sea ejercido en sintonía con estados prevalecientes de opinión

pública, en otras palabras, que esté fundado sobre el consenso de los ciudadanos”.

Podemos entender entonces al consenso como la herramienta que permitirá a la gestión pública legitimar su accionar, de manera tal que, si un gobierno logra tener de acuerdo a la mayor cantidad de personas en el mayor lapso de tiempo, su gestión y por ende la manera en que se comunica con su ciudadanía, tendrá mayores posibilidades de ser exitosa.

Siguiendo a Canel y Sanders (2010), la Comunicación de Gobierno requiere tanto de la escucha como del habla, además del trabajo conjunto de actividades compartidas que puedan generar la confianza que se necesita para que se produzca la comunicación. Es decir, si la comunicación gubernamental no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión; por lo tanto, no habrá gobernabilidad.

María José Canel y Karen Sanders (2010) la definen como la comunicación significativa entre el gobierno y los ciudadanos, misma que no es una cuestión de capacidad práctica de gestión, sino de una obligación política e incluso moral, que se deriva de la alianza básica que existe entre todo gobierno y gobernados.

Ileana Paz (2010) anota en este sentido, que la comunicación de gobierno tendrá como mandato cumplir el doble rol de brindar a los ciudadanos información sobre

las políticas del gobierno y sus fundamentos, así como dar a conocer las propias opiniones del gobierno sobre los asuntos controvertidos que surgen durante el transcurso del día.

La Comunicación en el Gobierno, como en cualquier tipo de organización se ha convertido en un elemento imprescindible, las épocas en que los gobiernos actuaban de manera aislada a los ciudadanos ha quedado atrás, o por lo menos es lo que se intenta.

En nuestros días, el ejercicio democrático no termina en las urnas, podemos decir que es apenas el comienzo, es así como sale a la vista otra definición de la Comunicación Gubernamental: obtener el respaldo de los gobernados (Fernández, Hernández y Ocampo, 2007).

¿Y que se gana con el respaldo de los ciudadanos? Legitimidad, apoyo, rapidez en las acciones de gobierno, y sin temor a equivocarnos, la confianza del aliado o enemigo más poderoso del gobierno, pues es en ellos donde recae (o por lo menos debería) la razón de ser las organizaciones gubernamentales: la ciudadanía.

Además de abonar al logro de confianza por parte de la ciudadanía, la Comunicación Gubernamental es ya una obligación para dichas instituciones, al

lograr transparentar las acciones que se toman y el uso que se da a los recursos públicos. (Fernández, Hernández y Ocampo, 2007).

Mario Riorda, propuso en 2006 un modelo de Comunicación, orientado a la obtención de consenso. El modelo tiene como base a la Comunicación Política, misma que definida María José Canel (2013), es aquella que provee una comprensión singular de los contextos sociales y políticos en los que se produce la comunicación de un gobierno, se genera durante el proceso electoral y antes de ostentar el cargo, y contiene a la Comunicación Gubernamental.

La propuesta del argentino (Riorda, 2006) plantea escapar a la idea de que la Comunicación de Gobierno es sólo *información en medios*, ubicándola preferentemente en el intento de construir *sentido político desde el gobierno*.

Así mismo, afirma que las políticas de un gobierno, sean buenas o malas, no dependen del construccionismo en sí, sino de cada gobierno en particular y de sus objetivos en consonancia con los de la población; por lo cual, los juicios éticos y políticos no deben caer sobre el procedimiento o herramienta, sino sobre los responsables del proyecto político en cuestión.

En este sentido, la Comunicación Gubernamental juega un papel clave en la construcción de una determinada cultura política. Se cultiva el rol deseado de los atributos de la ciudadanía y complementariamente, se crean condiciones materiales y no materiales para sostener esa ciudadanía, a través del desarrollo

de mensajes que configuran elementos de identidad. Ese propósito es también un objetivo explícito de la Comunicación Gubernamental, y aunque no fuese tal, sin duda alguna es una consecuencia directa de su ejercicio. (Riorda, 2006).

En otras palabras, se torna urgente que, a través de diversos procesos comunicativos y relacionales, las administraciones municipales se dirijan a la ciudadanía para transmitir todo tipo de mensajes relacionados con su gestión; lo cual, se justifica desde la premisa fundamental de que el ciudadano, como epicentro de la acción de gobierno local, debe estar informado de todas aquéllas actuaciones e iniciativas administrativas que pueden incidir en su condición de ciudadano-administrado.

En este sentido, la Comunicación Gubernamental se erige como una poderosa herramienta que permite *explicar, justificar y, en consecuencia, legitimar* las decisiones políticas asumidas en cada periodo legislativo (Campillo,2010).

El modelo de Riorda pretende una profesionalización de la Comunicación Gubernamental, para lo cual deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos, como rutinas de éxito: la existencia de políticas de acceso a la información, la concepción de la comunicación como aspecto de la política y no como actividad de ésta, y la atención a las demandas de la ciudadanía; todo ello como medio para entender el consenso que logran las gestiones frente a la ciudadanía.

Chías (1995) clasifica las demandas ciudadanas en: Fundamentales (temas ideológicos y temas clave) y Marginales (Temas revisables y temas cliente). Los temas ideológicos, son aquellos temas ubicables en el *continuum* clásico que va de izquierda a derecha; los temas clave, son aquellos que, por su magnitud, ninguna gestión puede obviar, y cuya demanda está siempre presente, pero cuya resolución implica grandes recursos o esfuerzos; revisables, son los temas que, aun con grado de importancia destacable, no forman parte de la agenda instalada y por ende su prioridad no es alta; mientras que los temas cliente, son aquellos, que sin ser temas clave, pueden ser temas de alto impacto, y cuya satisfacción no implica esfuerzos o recursos desmedidos.

Volviendo al modelo que propone Mario Riorda, y agregando la clasificación que propone Chías, la Comunicación de los Gobiernos debe hacerse fusionando el incrementalismo, que consiste en avanzar paso a paso con lo políticamente posible, más que lo políticamente ideal, tanto en acciones como en la manera de comunicarlas; con los ejes del modelo estratégico de gobierno con el que debe contar la organización gubernamental. (Riorda, 2006).

Dicho en otros términos, la estrategia óptima de una buena Comunicación Gubernamental, es poder comunicar paralelamente una dosis del ejercicio incremental, y otra dosis asociada a un proyecto general de gobierno. (Riorda, 2006).

Entonces el modelo de Comunicación Gubernamental deberá estar basado en el incrementalismo, acción que permitirá ir avanzando en temas creíbles y que generen aceptación por parte de la ciudadanía, siempre apoyado en el plan estratégico de gobierno, lo que dotará a la ciudadanía de confianza en el futuro, estrategia que en palabras de Riorda (2012) provocará lo que él llama el “mito de gobierno”.

Pero, ¿qué es el mito de gobierno?. Es el norte estratégico, el plan general de gobierno, la visión general, con la diferencia de que incluye la apropiación de la ciudadanía; no es cualquier ocurrencia, debe representar el ejercicio diario de lo prometido a la ciudadanía, en los límites de lo plausible, real, teniendo siempre muy claro sus dificultades, como la temporalidad de los gobiernos, lo que no significa empezar siempre de cero, por el contrario, apostar por la continuidad, la corrección, la mejora y la superación. (Riorda, 2012).

Se reitera entonces que la obtención de un *mito de gobierno*, se centra en la idea de una perfecta comunión entre lo que hace el gobierno y lo que desea el gobernado, entre lo que hace el gobierno y la aceptación que obtiene de su ciudadanía.

Noguera (2009) distingue tres tipos de Comunicación de Gubernamental: la proactiva, que busca instalar la agenda en la discusión pública, darle sentido a los diferentes mensajes que genera un gobierno, a través de medios y líderes de opinión; la reactiva, que trabaja para generar respuestas a los hechos e

imprevistos que suceden en la comunidad, en otras palabras, define al encargado de comunicar en momentos de crisis; y finalmente, la contable, que trabaja para que los ciudadanos alcancen cierto conocimiento de los logros y actividades de la gestión.

Finalmente, Ileana Paz (2013), determina que la comunicación de gobierno debe ser capaz de fijar la agenda de discusión pública a través de los medios de comunicación para que la sociedad perciba la importancia de los programas de gobierno y cómo éstos se relacionan a sus propias prioridades e identificar sus logros, ya que la suerte misma del gobierno se juega en ello.

## **2.4 Comunicación Estratégica**

Una organización gubernamental exitosa deberá tener como otros de sus principales ejes rectores a la Comunicación Estratégica, pues retomando a Juan Manuel Mora (2006) es la dirección atenta y coherente que necesita toda organización al dialogar con sus públicos. Comunicación Estratégica es un término recién acotado por varios autores que intentan ponderar el lugar de la Comunicación en un sitio ya no sólo táctico, sino de alta dirección y decisión.

Como lo menciona Juan Manuel Mora (2006), quien gobierna la institución, debe sin excepción gobernar la comunicación, puesto que debe guardar fiel concordancia con los objetivos organizacionales o corazón ideológico de la organización, para proyectar coherencia.

La Comunicación Estratégica, es un método concreto de gestión destinado a articular todas las comunicaciones de nivel táctico (entendido este concepto como las técnicas que engloban las tareas de índole operacional), en el marco de una estrategia general que las envuelva. (Scheinsohn, 2010).

Es decir, se le concibe como un método que engloba, que incluye y que por supuesto lleva en sus entrañas la generación de una estrategia rectora para las operaciones tácticas o dicho de otro modo, para el plan de comunicación, que integre y sea coherente con los fines de la organización.

Por otro lado, Francisco Javier Garrido (2008), la concibe como el proceso de socialización efectiva de los objetivos estratégicos de la compañía, para su adecuado cumplimiento transversal, cosa que nos trae al mismo tema, la congruencia de los objetivos organizacionales comunicados, como medio para la preservación y competitividad de la misma.

En este sentido, el mismo autor propone que consiste en *exprimir* a la organización para potenciar o generar nuevas capacidades competitivas, renovar o fortalecer la presencia en los actuales negocios, rearmando el quehacer de la

organización en pos del futuro, o en caso de ser necesario, cambiar las ópticas de la acción que se están realizando para romper con la inercia (cuando ella es normalmente sinónimo de baja en la competitividad).

Sandra Massoni (2005) la define como el cambio comunicacional conversacional, que entiende a la comunicación como un proceso fluido y complejo, donde la generación de un espacio de encuentro, defina las estrategias a desarrollar para el bienestar de los actores; es también el momento relacionante de la diversidad sociocultural y por lo tanto el espacio del cambio y la transformación.

Es el punto donde el consenso y la apropiación del plan general de gobierno (para el caso de la presente investigación) se hacen latentes, precisamente para generar bienestar en los integrantes de la ciudadanía.

## **2.5 Estrategia de Comunicación**

La Estrategia en su concepción militar es la disciplina cuyo objeto de estudio es la dirección de los conflictos armados y la defensa del estado, nos ayuda a pensar en modo calculado y diseñar estrategias, mismas que traducen ese pensamiento en decisiones específicas, lo que a su vez se traduce en planes que nos conducirán hacia el logro de nuestros objetivos. (Massoni y Perez, 2009).

Es decir, gracias a la Estrategia, la detección y resolución de problemas podrá tener cursos de acción guiados gracias a la acción de strategar sus soluciones, pensando en el contexto de cada una de las problemáticas.

Por otro lado, Juan Manuel Mora (2009) define a la Estrategia como el arte de ordenar el conjunto de acciones de la organización, para orientarlas a la consecución de sus fines de largo plazo, que involucra a los miembros de la organización, es flexible y adaptable al entorno cambiante.

Siguiendo el texto de Massoni, la estrategia de comunicación son dispositivos de comprensión de las alteridades, que en lugar de negar las diferencias entre los actores, propician un espacio de encuentro, de integración, es un cauce para la acción conjunta (Massoni y Pérez, 2009).

La estrategia de comunicación es la interdisciplina de diseño, más específicamente del 'diseño de mundos', en donde la comunicación es el emergente operacional privilegiado (Scheinsohn, 2010).

En otros términos, la estrategia de comunicación pretende proponer un marco para la articulación efectiva de las comunicaciones tácticas o plan de comunicación, donde cada acción táctica opere en aras de la complementación del plan general, enmarcado por la Comunicación Estratégica; se debe ver a cada una de ellas, como ejes que por sí solos pueden ser contraproducentes para los

objetivos organizacionales, pero que cuando trabajan en conjunto y con congruencia, abonan de manera significativa.

## **2.6 Gestión Pública**

Este apartado enmarca el concepto que significa una práctica indispensable que coadyuvará al eficiente funcionamiento de la estrategia de comunicación en el gobierno, la Gestión Pública.

La importancia de la Gestión Pública en la sociedad contemporánea, refleja la manera en que los gobiernos y las administraciones públicas, en cualquiera de sus ámbitos, responden a los imperativos de la vida política y económica, y cómo a través de sus medios de acción, se reorientan a cumplir las metas que se han definido de manera institucional, con la participación de una diversidad de actores que tienen interés en la atención y solución de los asuntos públicos.

Hoy en día, los asuntos públicos son el referente ineludible para destacar el modo de obrar de los gobiernos, y las estrategias que las administraciones públicas utilizan para incorporar la voz y las energías de los ciudadanos, para la atención organizada de los problemas de naturaleza pública (Deubel, Noël, 2007).

Hoy en día es indispensable conocer y activar nuevas tecnologías gubernamentales, que sirvan para el correcto funcionamiento de las estrategias y

así cumplir con los objetivos definidos. Se han generado cambios globales que obligan a generar variabilidad en los procesos, la gerencia pública engloba una serie de cambios de paradigma, para la mejora de la administración y desarrollo del Gobierno.

En tiempos de apertura y globalidad crecientes, el dinamismo de los ciudadanos y las exigencias de la economía de mercado, son factores que obligan a que las capacidades del gobierno sean efectivas para articular demandas, intereses y soluciones que se enlacen con los requerimientos de la vida privada y la vida pública, en cuanto sistemas que tienen capacidades y recursos que deben aprovecharse para diseñar respuestas inteligentes, ante los problemas complejos que caracterizan a las sociedades contemporáneas.

La Gestión Pública es el punto medular para valorar las capacidades gubernamentales y administrativas, pues a través de ellas, es posible la consecución de los fines públicos que dan vigencia, eficacia y legitimidad a los sistemas políticos.

Los tiempos de la globalidad, exigen un conjunto de retos para las organizaciones públicas, dado que las condiciones de vida son ahora más complejas e interrelacionadas. La apertura de las fronteras, la liberalización de las economías y la redefinición de las esferas privada y pública, conllevan a situaciones que favorecen aún más la coordinación de los esfuerzos colectivos y no tanto la dirección planificada y unidireccional de los gobiernos.

Así, la Gestión Pública debe situarse en el universo de lo factual y de las transformaciones que vive la sociedad, sin que implique una separación de las formas que institucionalizan, legalizan y legitiman el origen del poder.

Distante de la valoración institucional, la Gestión Pública corre el riesgo de considerarse como un ejercicio instrumental y tecnocrático de la administración pública, cuando en realidad es parte activa que condiciona y contribuye en la obtención de los resultados finales.

Uvalle (2002), la define como el puente que comunica y atiende la esfera privada y la esfera pública y ubica a la intensidad de la participación ciudadana, el desarrollo de las economías de mercado, la comunicación entre la autoridad y los ciudadanos, las exigencias de mayor eficiencia en el desempeño institucional y el imperativo de fortalecer la gobernabilidad democrática, como los elementos de dicha gestión mejoraran la relación entre la sociedad y el Estado.

Lo institucional de la Gestión Pública, es que se encuentra relacionada con los centros de la decisión pública, con el sistema de operación y con los sistemas de evaluación, que permiten a los gobiernos el aprendizaje necesario para ser eficaces en la conducción de la sociedad.

Por tanto, la trascendencia de la Gestión Pública es indiscutible para comprender mejor los procesos y la legitimidad de los resultados, lo que significa

la mayor prueba que enfrentan los gobiernos, los políticos y los administradores públicos.

La Gestión Pública no es el confinamiento operativo de los gobiernos, sino el conjunto de capacidades, que permiten traducir en situaciones viables los propósitos que dan vida a las políticas públicas y los programas de naturaleza gubernamental, pero que tienen incidencia directa en la esfera de lo público.

Por ello, es inexacto afirmar que la gestión pública es únicamente un asunto de procedimientos y técnicas en sí, porque su importancia llega a los diversos sitios de la sociedad, en los cuales la ciudadanía juega un papel clave en su relación con el gobierno. El enlace de la gestión pública, está dado por la relación directa entre sociedad y Estado, los ciudadanos y el gobierno, así como las demandas ciudadanas y las políticas públicas.

Así, podemos definir entonces que la gestión pública es el medio para alcanzar los objetivos esperados por parte de la sociedad, respecto de su gobierno, es decir, la gestión pública no debe encasillarse en meros aspectos tecnocráticos y procedimentales, más bien, debemos entenderla como el canal que apegado a los valores democráticos, incluye y hace partícipe a la sociedad de la atención de problemas públicos, dando pie a la gobernabilidad, a la legitimidad del poder y a la acción; ello, para alcanzar el punto máximo al que deben aspirar todos los gobiernos, la gobernanza.

Para poder conjuntar las características que den pie a un gobierno que actúe en colaboración con la sociedad, se vuelve fundamental establecer estrategias de comunicación, con el objetivo de que la sociedad pueda participar de manera adecuada y objetiva en la atención de dichos problemas.

Para ello, es necesario pensar en una reestructuración del Estado que no sea solamente parte de la retórica de los tomadores de decisiones, es importante llevar a la práctica estrategias que permitan acercar a la sociedad con el gobierno, a fin de dar respuesta a los *inputs* que de ella emanan.

Frente a este contexto rígido en cuanto a su operación y distante respecto de la sociedad, la nueva Gestión Pública plantea esa reestructuración, a partir de la incorporación de valores empresariales como la eficiencia, la eficacia, la calidad, la pertinencia, la racionalidad y el acercamiento con el cliente / ciudadano; para fortalecer la acción gubernamental, dejando a un lado el modelo burocrático-mecanicista, incapaz de responder a la diversidad y complejidad de los problemas, las situaciones y necesidades expresadas por los ciudadanos (Roth Deubel, André- Noël, 2007).

Bajo la reestructuración de nuevos paradigmas, es fundamental considerar la participación de la ciudadanía, de forma regulada y adaptada al contexto real en el que se encuentre, pero por si sola la definición de participación ciudadana incluye una serie de elementos a cumplir, para hacer de este ejercicio una verdadera virtud de gobierno, cuestión de la cual se hará mención más adelante.

## 2.7 Participación Ciudadana

Encontramos que, para hablar de participación ciudadana, es necesaria la construcción de una ciudadanía que asuma sus derechos y obligaciones establecidos en la ley, y al mismo tiempo se rompa el paradigma de la “representación vs la participación”, es decir, hoy en día, países latinoamericanos han determinado como conducta participativa, el hecho de elegir a nuestros gobernantes, delegando a los “representantes” la capacidad total de decisión, respecto al mejoramiento del espacio público.

Basándonos en lo anterior, podemos darnos cuenta que la participación ciudadana es más compleja de lo que implica por sí solo el concepto. La construcción de estados democráticos obliga sin duda, a la búsqueda y mantenimiento de sociedades consolidadas, a partir de los valores determinados por éste régimen no autoritario.

Para ello es fundamental el establecimiento de nuevos parámetros, que permitan restablecer la relación Estado- Sociedad, para lograr la corresponsabilidad y el trabajo colaborativo necesario para la atención de problemas públicos a partir de la gestión de políticas públicas.

En este sentido, el Estado juega un papel importante en tres campos: 1) en la articulación de los distintos factores y actores en el proceso económico, 2) como

garante de la integración de la sociedad y, por último 3) en función del nuevo protagonismo de los ciudadanos (Arriagada, 2006).

Es indispensable reconsiderar las vías por las cuales se ha actuado; la comunicación es ahora la base integradora de nuevas fórmulas que permiten llevar de forma pertinente los cambios a través de acciones que favorezcan al gobierno y por lo tanto al Estado.

Pero entonces, ¿qué debemos entender por participación ciudadana? Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, participar es “tomar parte de algo”, es decir, en esta primera definición está inmerso el diálogo, la discusión, la presentación de ideas y el debate en función de algo.

Entonces la participación es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. En las sociedades existen diferentes formas de participación, llámese social, comunitaria, ciudadana, política. Todas son necesarias para hacer de los individuos, ciudadanos que ejerzan sus derechos y obligaciones.

La participación ciudadana va más allá de involucrar a los ciudadanos, implica también, una permanente comunicación desde el inicio hasta los procedimientos y determinación de acciones; implica un hilo de retroalimentación entre representados y representantes.

La participación ciudadana es una avenida de doble tránsito, en la que puede haber problemas de ida y vuelta. Por una parte, con ella se abren posibilidades para la manipulación por quien la organiza o conforma; por la otra, también puede ser ocasión de una avalancha, debido a un potencial efecto multiplicador de las demandas (Lahera, 2004).

Las aproximaciones más clásicas al fenómeno de la participación ciudadana han coincidido en una serie de elementos a la hora de definir el concepto: se trata de la incidencia –más o menos indirecta- que pueden tener los ciudadanos comunes no sólo en la elección de los gobernantes, lo que habitualmente es entendido como participación electoral, sino también en las decisiones que éstos toman a lo largo de todo el periodo de gobierno. (Verba y Nie 1972).

A partir de ésta nueva relación entre sociedad y Estado a través de la generación y fortalecimiento de espacios de participación ciudadana, procesos de comunicación horizontales y un alto grado de compromiso por la atención de los problemas que cada vez se vuelven más complejos y diversos debido a la dinámica social, Aguilar Villanueva (1997) menciona que para gobernar en contextos políticos plurales, con participación ciudadana y graves problemas sociales, es necesario gobernar por políticas y gobernar con sentido público.

El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, nos ofrece una cantidad de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y

sociedad. Gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación e instalar la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.

En este sentido, la participación ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo público, en un espacio de interés colectivo que coadyuve a contribuir y crear condiciones para consolidar la gobernabilidad democrática.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, (electoral, política, comunitaria, etcétera) se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses colectivos (no individuales).

Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social, la aceptación y el respeto por el consenso, son valores y prácticas positivas y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos. (Zicardi, 1998)

La participación ciudadana implica entonces un proceso a través del cual distintos sujetos sociales o colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos

colectivos, con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político (Velázquez, González. 2004).

El estado reaparece en este nuevo contexto político como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los rumbos deseados. ¿Pero se halla en condiciones de hacerlo? Existe un vasto consenso en que se requiere para ello un rediseño integral que sienta las bases de un Estado de nuevo cuño.

El mandato emergente va en la dirección de un Estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil potenciador de la acción productiva de las empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado, con gran parte de su acción y sujeto al control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo, se aspira que sea un Estado abierto a canales continuos de participación ciudadana (Kliksberg, 2005).

No obstante, en la actualidad está claro que los buenos resultados de cualquier gobierno ya no sólo dependen de la implementación de políticas públicas viables y eficaces, sino también de una oportuna estrategia de comunicación entre gobierno y ciudadanía, si el objetivo es ganar consenso, transparencia en la gestión pública, gobernabilidad, rentabilidad y el mayor beneficio social. (Paz, 2010).

La Comunicación Estratégica permite a la organización configurar su ser, su corazón ideológico, su actuar y el espacio de encuentro; el ser con los otros, el ser con sus públicos, es entonces donde emerge la estrategia de comunicación, como esa llave maestra que dará soluciones a los ámbitos generales, pero también a los específicos y restringidos de la organización, con la ayuda de las operaciones tácticas de la comunicación.

Debe ser un trabajo conjunto donde la estrategia guíe a las tácticas, bajo los preceptos de la gran nube que debe permear el actuar de la organización, la Comunicación Estratégica.

Así mismo la Comunicación Gubernamental proveerá los insumos y prácticas necesarias para la generación de consenso y legitimidad en la organización en cuestión, siempre bajo el respaldo del mito de gobierno que propone Mario Riorda; pero será gracias al marco general que nos proveerá la Comunicación Estratégica, esa visión global e incluyente, la que nos permitirá diseñar la Estrategia de Comunicación óptima, con las tácticas que se acoten a la peculiaridad del objeto de estudio, la que nos dé las pautas, supuestos, acciones y guías a seguir, para el logro de nuestro objetivo: Generar entre la organización mencionada y sus públicos, ese espacio de encuentro y diálogo, de apropiación, de participación, de trabajo coordinado, donde gracias a la transmisión de información, interpretación, vinculación y retroalimentación, pueda darse de manera formal y efectiva, ese proceso inherente al ser humano y por supuesto a las organizaciones, la comunicación; estrategia que en el mejor de los casos

coadyuvará al correcto desarrollo de la gestión pública, así como al buen diseño de políticas públicas, no sólo gubernamentales, para avanzar en el camino de la obtención de gobernabilidad y gobernanza.

### **CAPÍTULO 3. Análisis e interpretación de la participación ciudadana en el Municipio de Tecali de Herrera, Puebla, en el periodo 2014-2017.**

#### **3.1 Metodología de la investigación**

El presente análisis se realizó bajo el modelo cuantitativo, donde la encuesta fue el instrumento gracias al cual se recolectarán los datos. Esta investigación, está situada -según la clasificación de Danhke (1989)- en el alcance descriptivo de la investigación, realizado según Roberto Hernández Sampieri y Carlos Fernández Collado (2003) cuando se busca especificar las propiedades, características y los perfiles de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Es decir, únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre las variables a las que se refieren.

Las variables a describir para el presente trabajo de investigación son Gobernabilidad y Comunicación Gubernamental, ambas medidas bajo términos cuantitativos.

La variable gobernabilidad será medida con los indicadores legitimidad y consenso; cada una de éstas contiene los indicadores escucha de opiniones y reputación respectivamente.

Para la variable comunicación gubernamental se tienen los indicadores estrategia de comunicación y participación ciudadana con las dimensiones medios y canales, y necesidades de información para el primer indicador, mientras que, para el segundo, se tienen las dimensiones acceso a la información y formas de participación.

El universo de investigación se sitúa en el municipio poblano de Tecali de Herrera, mismo que en la actualidad, según datos de la página oficial del gobierno del estado de Puebla (2011-2017) y del censo 2014 del INEGI, Tecali de Herrera, Puebla, cuenta con una población de 20267 habitantes, de los cuales 9,770 son hombres y 10,497 mujeres; en tanto, la población en edad de votar, según los resultados electorales del IEE de 2010 es de 12, 998 personas, podemos entonces decir que nuestro universo de investigación es la población en edad de votar.

Para la obtención de la muestra de la presente investigación se utilizó el muestreo exacto, mismo que utiliza una fórmula matemática que da el número de integrantes que cumplen con el criterio de representatividad.

La fórmula mencionada es la siguiente:

$$n = \frac{z^2 pq}{E^2}$$

Donde:

n= muestra inicial

z= nivel de confianza

p= probabilidad de éxito del instrumento

q= probabilidad de fracaso

E= significación

Una vez realizado lo anterior se procede a obtener la muestra representativa, con la siguiente fórmula:

$$n = \frac{n}{1 + \frac{n-1}{N}}$$

Donde:

n= muestra representativa

n= muestra inicial

N=universo

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

$$n = z^2 pq$$

-----

$$E^2$$

n= muestra inicial

z= 95% (1.96, área bajo la curva)

$$p = 0.6$$

$$q = 0.4$$

$$E = 0.06$$

Dónde:

$$n = 1.96^2 (0.6)(0.4)$$

-----

$$(0.06)^2$$

$$n = (3.8416)(0.24)$$

-----

$$0.0036$$

$$n = 0.922 / 0.0036$$

$$n = 256$$

Se continúa con la obtención de la muestra representativa:

$$D = n$$

-----

$$1+n-1$$

-----  
N

D= muestra representativa

n= muestra inicial

N= universo

Dónde:

$$D = 256$$

-----

$$1 + 256 - 1$$

-----

$$12998$$

$$D = 256$$

-----

$$1 + 255$$

-----

$$12998$$

$$D = 256 / 1.0197$$

**D = 251 personas**

El instrumento se probó antes de ser aplicado con la finalidad de conocer si realmente se obtienen los resultados esperados. Se sugiere probar el instrumento con el 10% del resultado del método de muestreo exacto.

Para el presente caso de investigación se encuestó a 25 personas en dos momentos del tiempo distintos, el primero fue el 15 de febrero de 2014, mientras que el segundo se hizo el 15 de marzo del mismo año, lo que nos arrojó la confiabilidad y validez necesaria para considerar al instrumento adecuado para la investigación.

El criterio de confiabilidad se obtuvo al analizar las respuestas de los encuestados en dos lapsos distintos del tiempo, las respuestas obtenidas fueron muy similares. Por otro lado, la validez se obtuvo con la evidencia relacionada con el contenido, pues con las preguntas del instrumento se están cubriendo todas las variables a estudiar; así como con la evidencia relacionada con el constructo, es decir el grado en que el instrumento representa o mide un modelo teórico.

En seguida se presenta el instrumento utilizado para la recolección de datos de la presente investigación. En la parte de anexos, se muestra con mayor detalle.

La presente encuesta tiene como objetivo conocer las opiniones de la ciudadanía de Tecali de Herrera, acerca del acercamiento, vinculación y comunicación que han tenido sus gobiernos municipales con ellos. Tu opinión y sinceridad ayudarán a la realización de una investigación de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la BUAP.

Marca con una X la opción más adecuada para ti

EDAD	Entre 18 y 25 años	entre 26 y 35 años	entre 36 y 45 años	entre 46 y 55 años	más de 56 años	
SEXO	Masculino		Femenino			
OCUPACIÓN						
GRADO ESCOLAR	Primaria	Secundaria	Bachillerato	Licenciatura	Maestría	Doctorado

1. ¿Los anteriores gobiernos municipales y el presente han hecho un trabajo?

Excelente	Bueno	Regular	Medianamente malo	Malo
-----------	-------	---------	-------------------	------

2. De manera general, ¿en qué consideras que han tenido mayores fallas?

No nos toman en cuenta	Roban mucho	Sus acciones u obras son innecesarias	Otro _____
------------------------	-------------	---------------------------------------	------------

3. ¿Durante la gestión presente, te enteras de los eventos, acciones y demás convocatorias que realizó el gobierno de Tecali de Herrera?

Definitivamente si	Probablemente si	Indeciso	Probablemente no	Definitivamente no
--------------------	------------------	----------	------------------	--------------------

4. ¿De qué manera, es decir, gracias a qué medio te enteraste?

Perifoneo	Publicidad Impresa	Comentarios de vecinos o familia	Otro _____
-----------	--------------------	----------------------------------	------------

5. ¿Consideras importante que tu gobierno municipal te informe y se comunique contigo?

Indispensable	Sumamente importante	Medianamente importante	Poco importante	No es importante
---------------	----------------------	-------------------------	-----------------	------------------

6. ¿Porque?

--

7. ¿En gestiones pasadas y en la presente han tomado en cuenta tu opinión para llevar a cabo acciones de gobierno?

Definitivamente si	Probablemente si	Indeciso	Probablemente no	Definitivamente no
--------------------	------------------	----------	------------------	--------------------

8. ¿Consideras importante la participación de la ciudadanía en el trabajo del gobierno municipal, para lograr buenos resultados en Tecali de Herrera?				
Indispensable	Sumamente importante	Medianamente importante	Poco importante	No es importante
9. ¿Por qué?				
10. ¿Te gustaría participar con tu gobierno municipal para crear un mejor lugar para vivir?				
Definitivamente si	Probablemente si	Indeciso	Probablemente no	Definitivamente no
11. ¿Cómo?				
En esta parte puedes subrayar más de una opción o todas si lo consideras pertinente				
12. ¿A través de qué medios te gustaría que tu gobierno municipal se comunicara contigo?				
Foros o reuniones con el presidente	Redes Sociales	A través de un periódico o revista	Otro, menciona cual	
13. ¿Qué es lo que te interesa conocer acerca de lo que hace el gobierno municipal de Tecali de Herrera?				
Cómo gasta el dinero	Qué proyectos, obras u acciones realiza o realizará	Sobre los eventos sociales, educativos, de salud y culturales que se realizarán	Otro, indica cual _____	
14. ¿Qué es lo que te gustaría que tu gobierno municipal te comunicara?				
Eventos culturales, educativos y sociales	Convocatorias de participación	Requisitos y costos de trámites	Otro, indica cual	
15. ¿Te interesaría poder dar tu opinión al gobierno municipal, acerca del trabajo y acciones que se realizarán en el municipio?				
Definitivamente si	Probablemente si	Indeciso	Probablemente no	Definitivamente no
16. ¿A través de qué medios?				
Foros o reuniones con el presidente	Redes Sociales	Otro, menciona cual _____		
¡MUCHAS GRACIAS POR TU APOYO!				

Es importante señalar que el instrumento fue aplicado durante el lapso de tiempo comprendido entre el mes de mayo de 2014 y el mes de julio del mismo año.

Por otro lado, tomando en cuenta que al municipio de Tecali de Herrera, lo integran seis juntas auxiliares más la cabecera municipal; se decidió, para obtener mayor representatividad del universo, aplicar el número proporcional de encuestas de acuerdo a la cantidad de pobladores de cada localidad, para quedar de la siguiente manera:

LOCALIDAD	HABITANTES	%	No. Encuestas
Tecali	5991	29,56	74
Ahuatepec	4586	22,63	57
Concepción Cautla	1749	8,63	22
Trinidad Tianguismanalco	1813	8,95	22
San Luis Ajajalpan	2595	12,80	32
Santa Cruz Ajajalpan	1887	9,31	23
San Buenaventura Tetlanaca	1646	8,12	20
TOTAL	20267	100	250

Cuadro 1. Creación propia

### 3.2 Contexto y características generales del estudio de caso: Tecali de Herrera

El presente análisis se sitúa en el municipio de Tecali de Herrera, Puebla, México, que se encuentra a 30 minutos de distancia de la ciudad de Puebla; fue realizado entre mayo de 2013 y junio de 2013. Yéndonos a sus antecedentes históricos, la localidad fue fundada en el siglo XII D.C. por grupos de indígenas Totimehuaques y Cuautinchán Tlacas, se trata de una pequeña parcialidad del centro religioso y político de Cuautinchán.

Para 1861 el gobernador interino de Puebla, Francisco Ibarra, decreta villa a Tecali y cabecera de municipio, por lo cual es nombrado oficialmente Tecali de Herrera en honor del coronel Ambrosio Herrera.

Tecali es un topónimo de origen náhuatl, derivado de los vocablos *tétl* (piedra) y *calli* (casa), de donde puede traducirse como *Casa de piedra*; el apellido Herrera le fue añadido por decreto en 1861, en honor del coronel Ambrosio Herrera, combatiente liberal en la Guerra de Reforma.

El municipio posee una superficie de 185 km<sup>2</sup> y colinda al norte con el municipio de Tepeaca; al este, con los municipios de San Francisco Mixtla, Santo Tomás Hueyotlipan y San Salvador Atoyatempan; al sur, con el municipio de Tzicatlacoyan; y al noroeste con el municipio de Cuautinchán.

36 kilómetros existen de distancia entre el municipio en cuestión con la ciudad

de Puebla, capital del estado, se localiza en el centro del estado y es considerado parte de su zona metropolitana.

Su principal actividad económica es el diseño y fabricación de piezas y muebles de ónix y mármol. Por nombrar algunos ejemplos, el Altar de los Reyes de la Catedral de Puebla y el púlpito de la Iglesia de la Soledad de la misma ciudad fueron tallados con alabastro de Tecali. Numerosos talleres, fábricas y tiendas pequeñas hasta grandes productores atraen al comprador, que encuentra muebles, lámparas y objetos decorativos de mágica cualidad translúcida.

Uno de los principales atractivos de la cabecera municipal se localiza frente a la plaza de armas, se trata de uno de los ex conventos franciscanos más antiguos de México erigido en el siglo XVI alrededor de 1554 y terminado, según una inscripción en el ábside interior, en 1569. Debido a algunas disputas que los frailes franciscanos tuvieron con la autoridad episcopal, éstos dejaron el convento un siglo después y desde ese entonces, el lugar estuvo abandonado.

Por otro lado, la iglesia de estilo renacentista y planta basilical. Se cree que el arquitecto de este convento fue Claudio de Arciniega, quien trazó, asimismo, la catedral de México. La fachada tiene dos niveles y un remate triangular. En el lado derecho hay un campanario que colinda con el ex-convento mencionado. En algún momento tuvo un techo de madera pero una hipótesis de Manuel Toussaint indica que éste fue retirado por el general Calixto Mendoza para hacer una plaza de toros

En la actualidad, según datos de la página oficial del gobierno del estado de Puebla (2011-2017) y del censo 2014 del INEGI, cuenta con una población de 20267 habitantes, de los cuales 9,770 son hombres y 10,497 mujeres, con una edad promedio de 26 años y nivel socioeconómico promedio de C y C+.

En términos de la administración municipal, el cabildo está formado por un síndico y siete regidores, electos por voto popular para el mismo período que la presidencia municipal e integran las siguientes comisiones:

1. Síndico municipal
2. Gobernación
3. Obras públicas
4. Salud
5. Educación
6. Hacienda,
7. Industria y comercio
8. Fomento al deporte.

Tecali de Herrera cuenta con seis juntas auxiliares, que dependen del ayuntamiento y son:

1. Ahuatepec
2. Concepción Cuautla
3. Trinidad Tianguismanalco
4. San Luis Ajajalpan

5. Santa Cruz Ajajalpan
6. San Buenaventura Tetlanaca

El municipio fue gobernado por el Partido Revolucionario Institucional, hasta el 2002, año en que por primera vez un gobierno del Partido Acción Nacional administró el municipio. El PAN se mantuvo en el poder hasta el año 2014. Para la gestión 2014-2018, volvió el PRI, encabezando la presidencia municipal el L.A.E Onésimo Téllez de los Santos. Cabe destacar que obtuvo la presidencia municipal, tras su segundo intento por la alcaldía, pues en 2010 perdió la elección ante el C. Eusebio Muñoz Soto.

Del total de convocatorias culturales, deportivas, académicas y de recreación que ha puesto a disposición de la ciudadanía el gobierno municipal, desde febrero de 2011 a febrero de 2014 -tiempo en el gobernó la anterior administración- la participación fluctuó entre un 3% a 5% de la población total del municipio. Los ciudadanos muestran apatía, pasividad o simplemente desconocimiento de lo que en su municipio acontece.

De la misma manera, durante el 1° informe de gobierno de la actual administración, se contó con la asistencia de alrededor de 500 ciudadanos, en un recinto que tiene una capacidad para 1500; para el segundo informe, las cosas no cambiaron mucho, ya que se contó con la asistencia de 700 ciudadanos (Archivo de la presidencia municipal 2014-2018). El tercer informe, fue suspendido debido a la falta de quórum, pues se ausentaron el síndico municipal y tres regidores más, en signo de

protesta al actuar del titular de la presidencia municipal.

Haciendo una revisión con el actual presidente municipal de Tecali de Herrera, Puebla, Onésimo Téllez de los Santos, sobre el organigrama y funciones que ha guardado la organización gubernamental a partir de 1940, fecha desde la cual se tiene algún tipo de registro bibliográfico sobre esto, podemos afirmar que no ha existido de manera consiente y planeada, la utilización de estrategias ni entidades que trabajen por la comunicación en el mencionado lugar.

### **3.3. La comunicación en el municipio de Tecali de Herrera**

Se realizaron una serie de entrevistas a algunos de los ex presidentes de Tecali de Herrera, sobre de la comunicación y el manejo e importancia que ello tuvo en su gestión, enseguida se transcriben parte de las conversaciones:

El C. Bulmaro Flores Téllez (1987-1990) mencionó que no le pareció en su momento un tema de *agenda*, pues había muchos otros por resolver como el alumbrado público o instalación del drenaje público.

Por su parte el C. Marco Antonio Jiménez Leonor (1996-1999) afirmó que le dejaron un municipio con muchos problemas, entonces su tiempo lo ocupó en

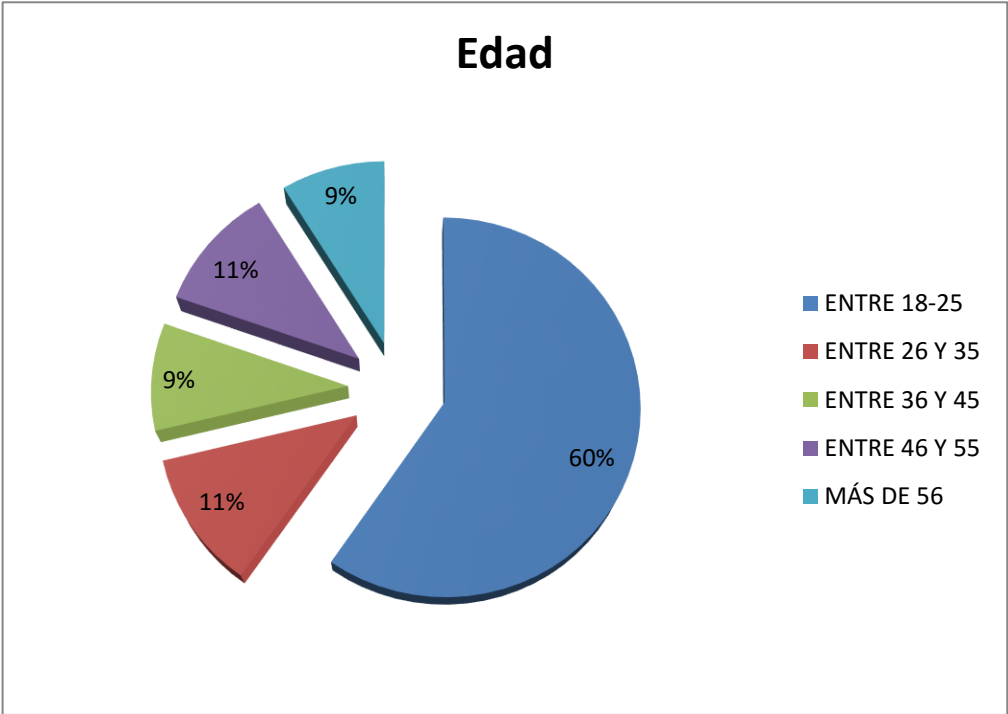
resolverlos porque “la comunicación además, de que aún no estaba ‘tan de moda’, era algo que sólo le hubiera quitado atención a lo realmente importante”.

Por otro lado, el C. Eusebio Muñoz Soto (2011-2014) comentó que por no haber tratado a tiempo el tema, se le acarrearón algunos inconvenientes, sin embargo “lo que se necesita, es alguien que nos ayude a llevar ese asunto, pues en el momento uno tiene la cabeza en mil cosas, que eso es en lo que menos se piensa”.

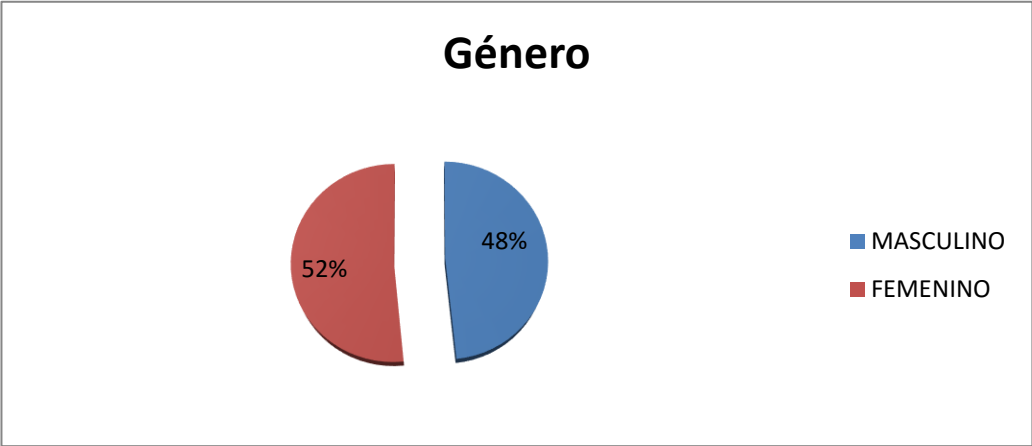
Así mismo, el actual presidente municipal, el L.A.E Onésimo Téllez de los Santos, se mantiene abierto a sugerencias; sin embargo, es un tema que no tiene contemplado ni dentro de su organigrama ni en las funciones de los miembros de su gabinete, mucho menos en su Plan de Desarrollo, tal como lo han hecho todos sus antecesores.

Con las respuestas anteriores, el lector puede conocer la postura de quienes en su momento fueron los titulares de la administración municipal; a continuación, se muestran una serie de cuadros y gráficas, que son resultado de la encuesta aplicada a los ciudadanos del municipio de Tecali de Herrera y que servirán de base para el análisis correspondiente de la Comunicación entre la entidad de gobierno y su ciudadanía.

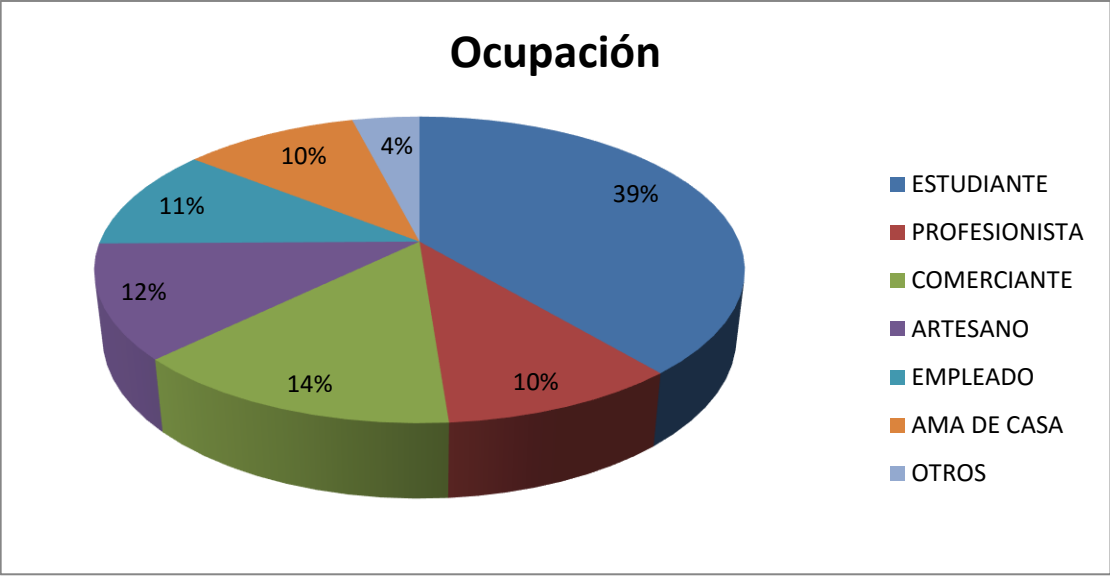
Lo primero que se detalla es los datos demográficos obtenidos:



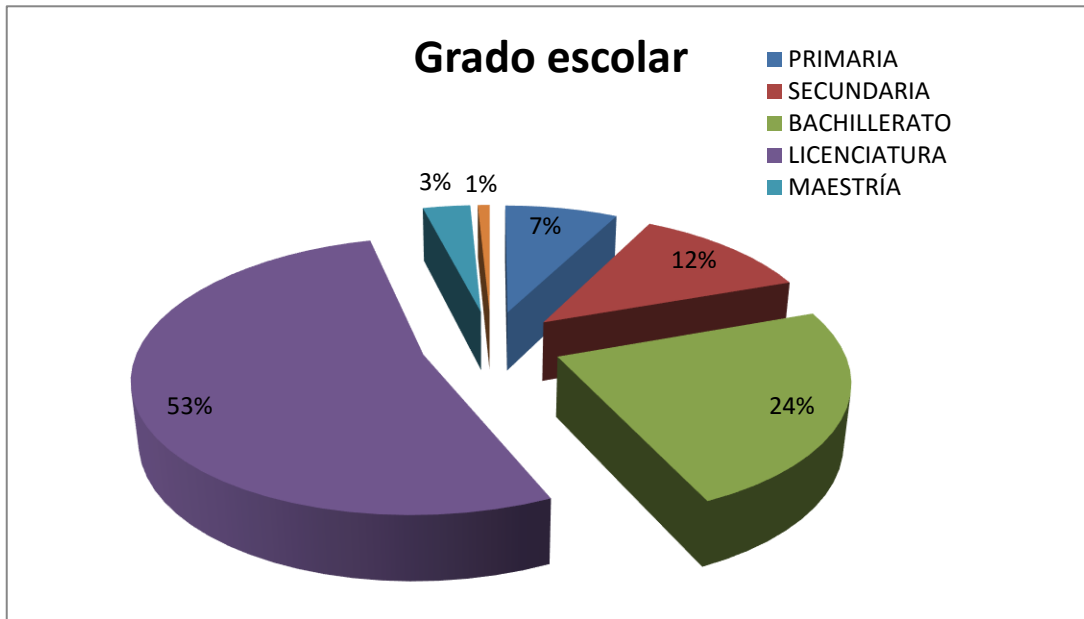
Cuadro 2. Creación propia



Cuadro 3. Creación propia.



Cuadro 4. Creación propia.



Cuadro 5. Creación propia.

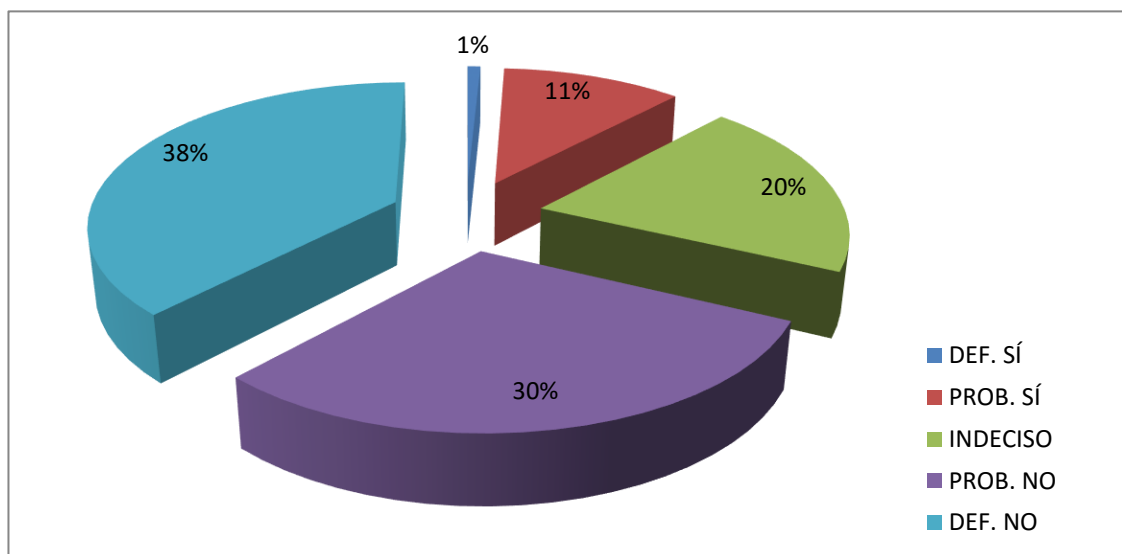
De los datos que podemos observar arriba se infiere que la mayor parte de nuestra muestra es un público joven, no mayor a los 25 años, en cuanto a género, la muestra arrojó datos equilibrados, donde casi el 40% de ellos son estudiantes universitarios, resultado que no sorprende debido al rango de edad en el que se encuentran.

## VARIABLE GOBERNABILIDAD

Indicador: Legitimidad

Dimensión: Escucha de opiniones

Para esta variable se pretendía saber el grado de legitimidad que sienten los ciudadanos sobre su gobierno municipal, así como el consenso latente en el municipio respecto de las desiciones de sus autoridades. Para tocar el primer indicador (legitimidad) con la dimensión de escucha de opiniones la pregunta fue: ¿En gestiones pasadas y en la presente han tomado en cuenta tu opinión para llevar a cabo acciones de gobierno?, se encontró lo siguiente:



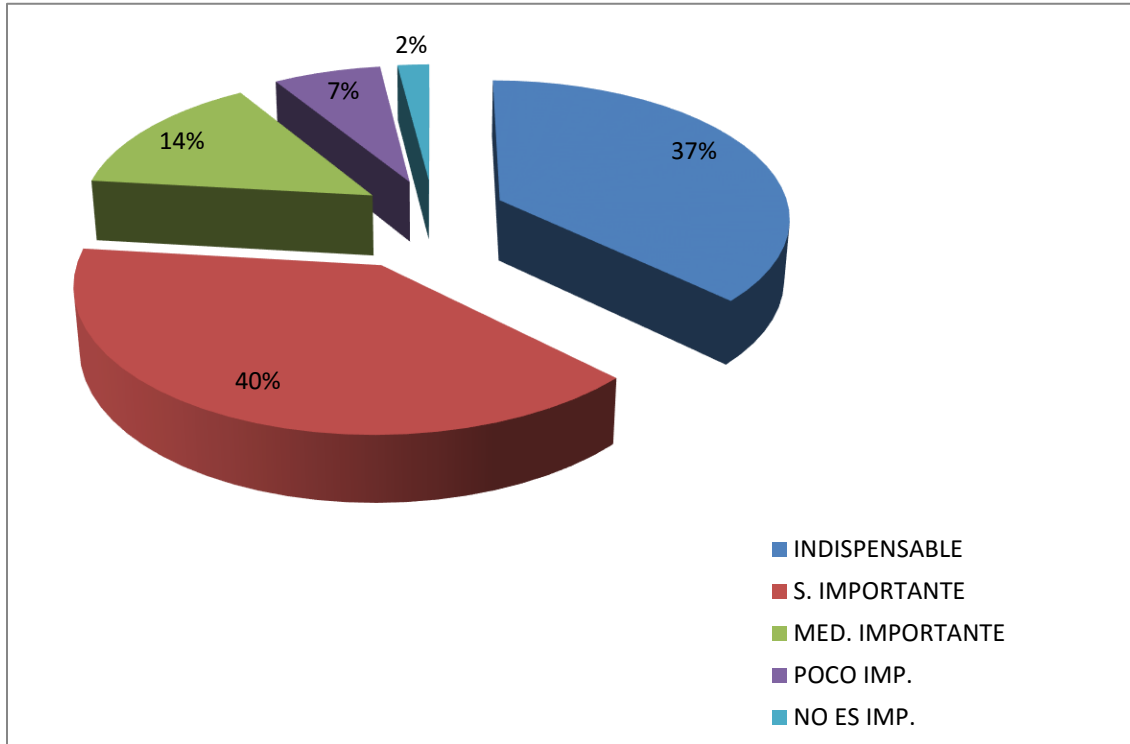
Cuadro 6. Creación propia.

Más de un 60% de los encuestados considera que **no ha sido tomada en cuenta su opinión** en la actual administración y por gobiernos anteriores; es importante recordar que en su mayoría, encuestamos a estudiantes y profesionistas

de entre 18 y 35 años de edad, quienes suman el 70% de nuestra muestra, los que representan una parte importante de la población electoral, por el rango de edad en el que se encuentran, entonces percibirse como ciudadanos no escuchados impacta en la respuesta tanto electoral como ciudadana (de participación) que ellos pueden tener en su entorno social.

Resulta preocupante que sólo el 11% de la muestra, perciba que su opinión ha sido tomada en cuenta por alguna autoridad municipal. Podemos decir, que según este primer ítem estamos ante una organización gubernamental no respaldada por sus ciudadanos ya que la perciben como un ente que trabaja unilateralmente.

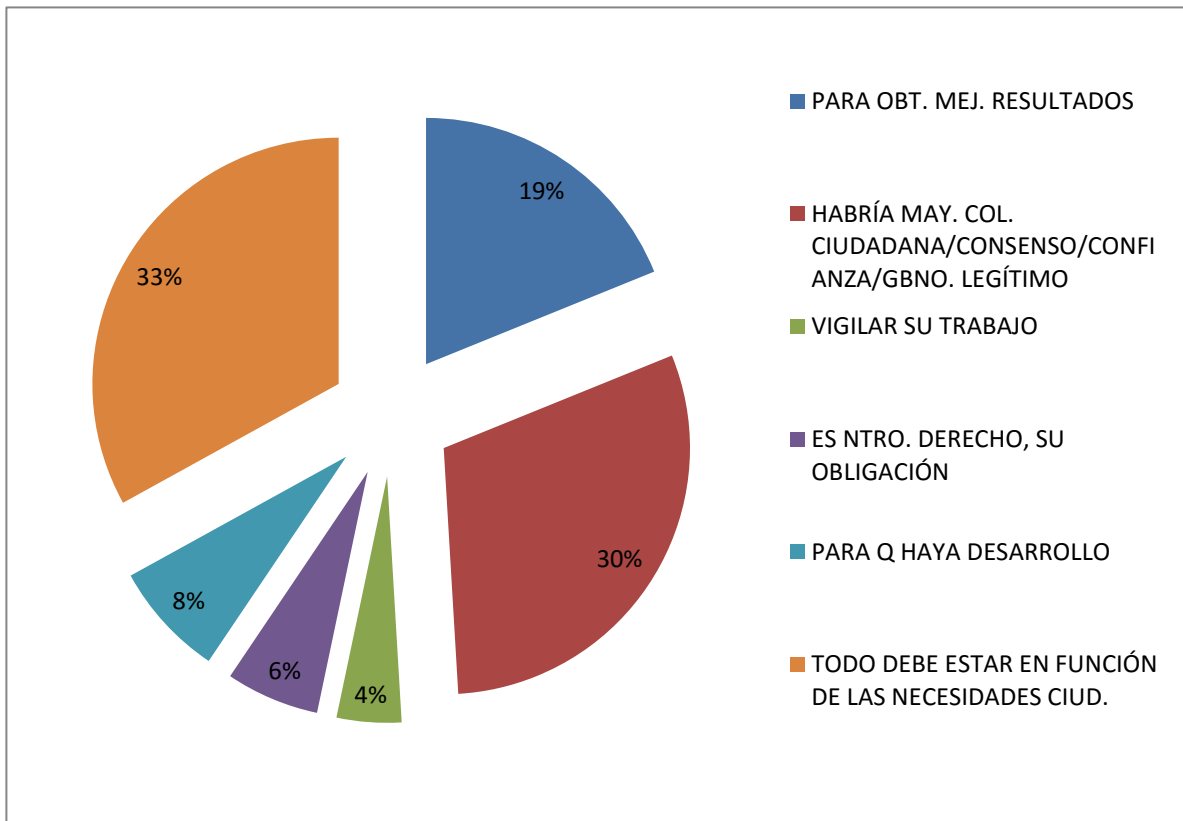
Tenemos entonces que los ciudadanos tecalenses se sienten ignorados por su autoridad municipal, sin embargo será necesario conocer si les es importante ser escuchados por ellos. La pregunta fue: ¿Consideras importante la participación de la ciudadanía en el trabajo del gobierno municipal, para lograr buenos resultados en Tecali de Herrera? Los resultados fueron los que se aprecian en seguida.



Cuadro 7. Creación propia.

Poco más del 70 % de los encuestados determinó como indispensable y sumamente importante la participación de la ciudadanía para obtener buenos resultados en la administración municipal, sin embargo casi el mismo porcentaje de ciudadanos considera que su opinión ha sido ignorada por sus autoridades municipales.

Ya determinamos dos cosas hasta el momento: Los ciudadanos se sienten ignorados, pero consideran que es indispensable que la autoridad los escuche; siguiendo esta línea, resultará interesante delimitar porque califican de esa manera esta escucha, lo que se obtuvo fue lo siguiente:



Cuadro 8. Creación propia.

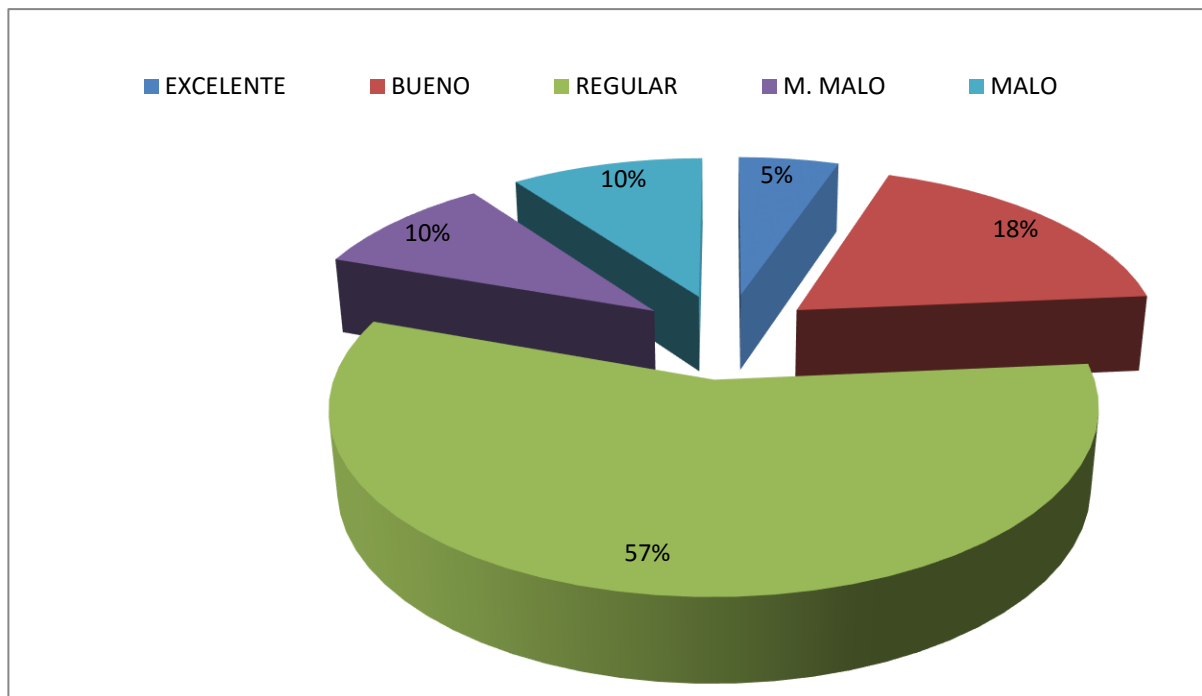
Todo debe estar en función de las necesidades de la ciudadanía, además de que habría mayor confianza (legitimidad, consenso) por parte de ellos hacia su gobierno si éste tomara en cuenta su opinión, fueron las dos razones principales que los 250 encuestados dieron, mismas que suman más del 60%, seguido de la obtención de mejores resultados y considerarlo un derecho.

Es de resaltar que del análisis del primer indicador (legitimidad) claramente se puede observar que estamos ante un caso de estudio donde se percibe a cada parte trabajando por su lado, donde los ciudadanos no respaldan las decisiones del cabildo, porque no se les preguntó si era lo mejor que se podía hacer.

## Indicador: Consenso

### Dimensión: Reputación

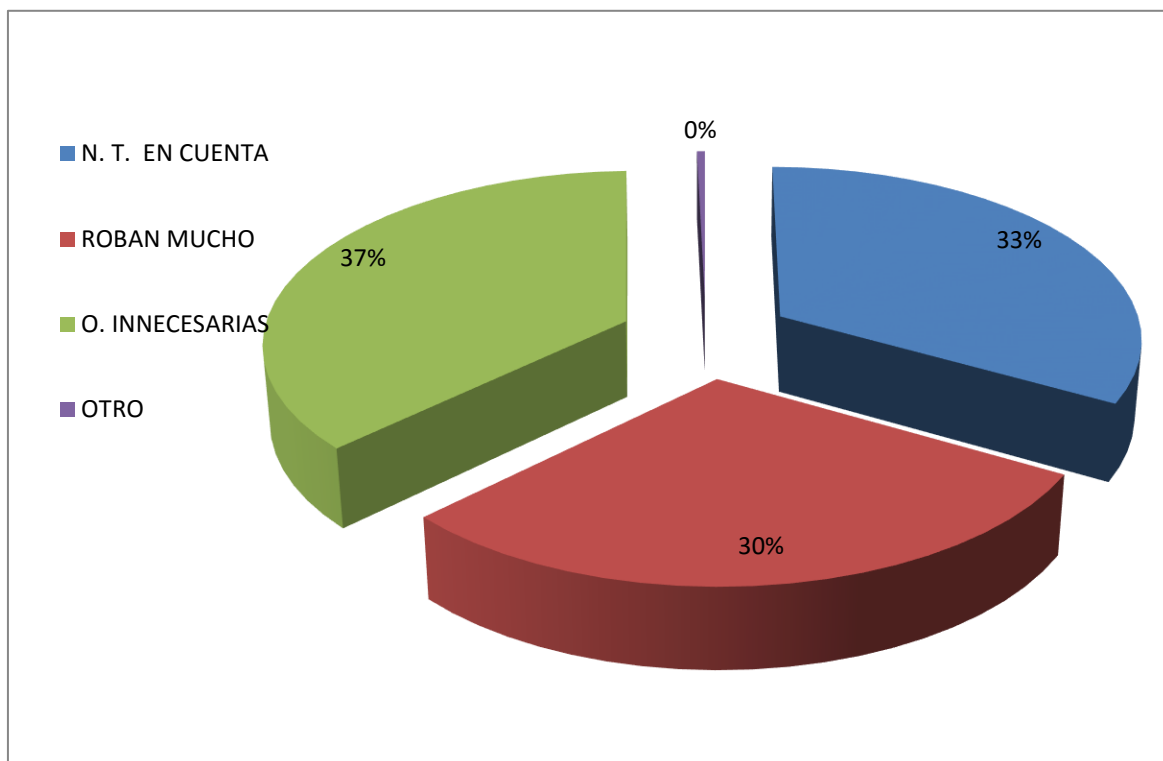
Para analizar el segundo indicador de la variable Gobernabilidad, se utilizó la dimensión reputación, para ello se pidió a la muestra que calificara el trabajo del presente y los anteriores gobiernos municipales, los resultados fueron:



Cuadro 9. Creación propia.

Regular, es la calificación que le dan los ciudadanos a sus autoridades presentes y pasadas; recordemos que casi el 70% de nuestra muestra tiene entre 18 y 35 años, entonces, califican a máximo cuatro administraciones, la presente y tres anteriores cuando mucho.

Por otro lado, para darle mayor riqueza al análisis de este indicador, es necesario saber porque lo califican de esta manera, los resultados de este ítem fueron:



Cuadro 10. Creación propia.

Obras innecesarias fue el principal motivo por el cual los encuestados consideran que su gobierno municipal ha fallado y califican su accionar como *regular*, es decir, no están de acuerdo en la manera que ejercen los recursos públicos, en otras palabras, no concuerdan con sus acciones y decisiones, es decir, no hay consenso.

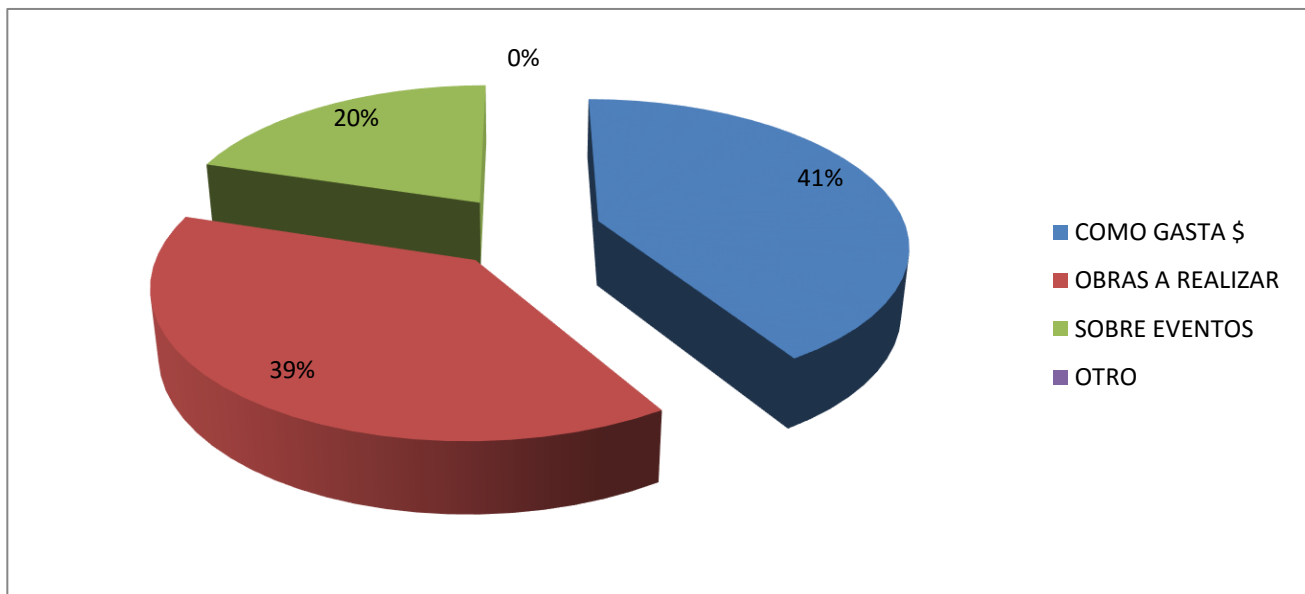
## VARIABLE: COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

## Indicador: Estrategia de Comunicación

### Dimensión: Necesidades de información

Avanzando con la siguiente variable de esta investigación, la Comunicación Gubernamental, se tratará con dos indicadores: Estrategia de Comunicación (con dos dimensiones, necesidades de información, así como medios y canales) y Participación Ciudadana (con las dimensiones formas de participación y acceso a la información).

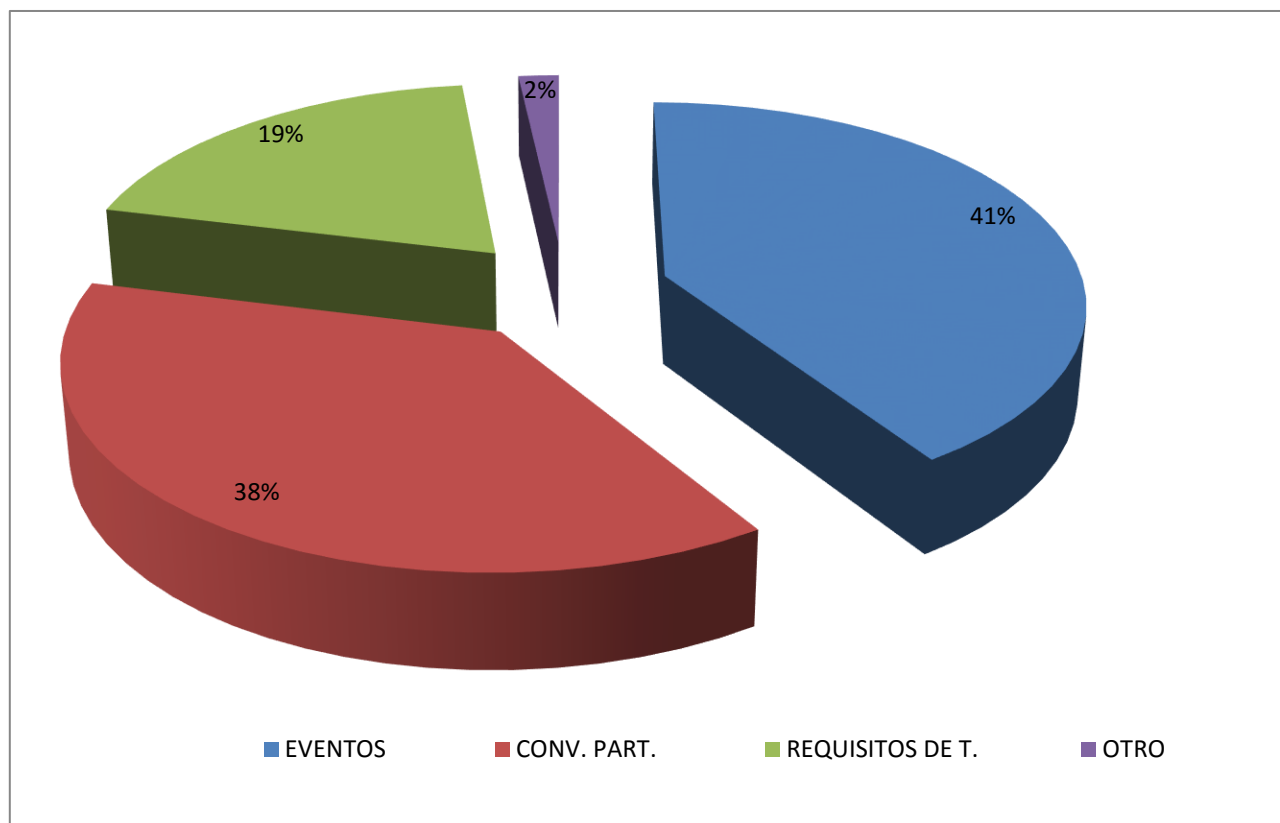
La primera dimensión se analizó con la pregunta: ¿Qué es lo que te interesa conocer acerca de lo que hace el gobierno municipal de Tecali de Herrera?



Cuadro 10. Creación propia.

Lo que más interesa conocer a los ciudadanos tecalenses respecto del trabajo municipal es la manera en que gasta los recursos y en definitiva las obras que realiza.

Siguiendo esta línea, se les cuestionó respecto lo que preferirían que su gobierno les comunicara, los resultados fueron:



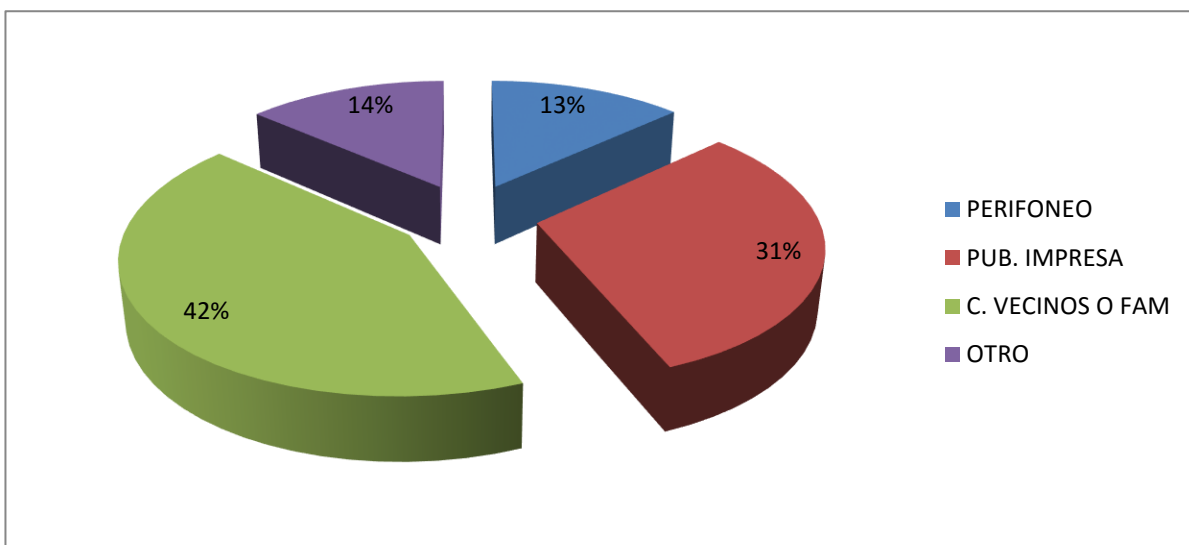
Cuadro 11. Creación propia.

A la ciudadanía tecalense le interesa en su mayoría conocer los eventos y convocatorias de participación que se gestan en su municipio. Ahora que ya se sabe lo que le interesa conocer la ciudadanía, será importante determinar a través de qué

medios y canales han recibido comunicación; pero sobre todo, gracias a cuales les gustaría estar en contacto con su gobierno.

### Dimensión Medios y Canales

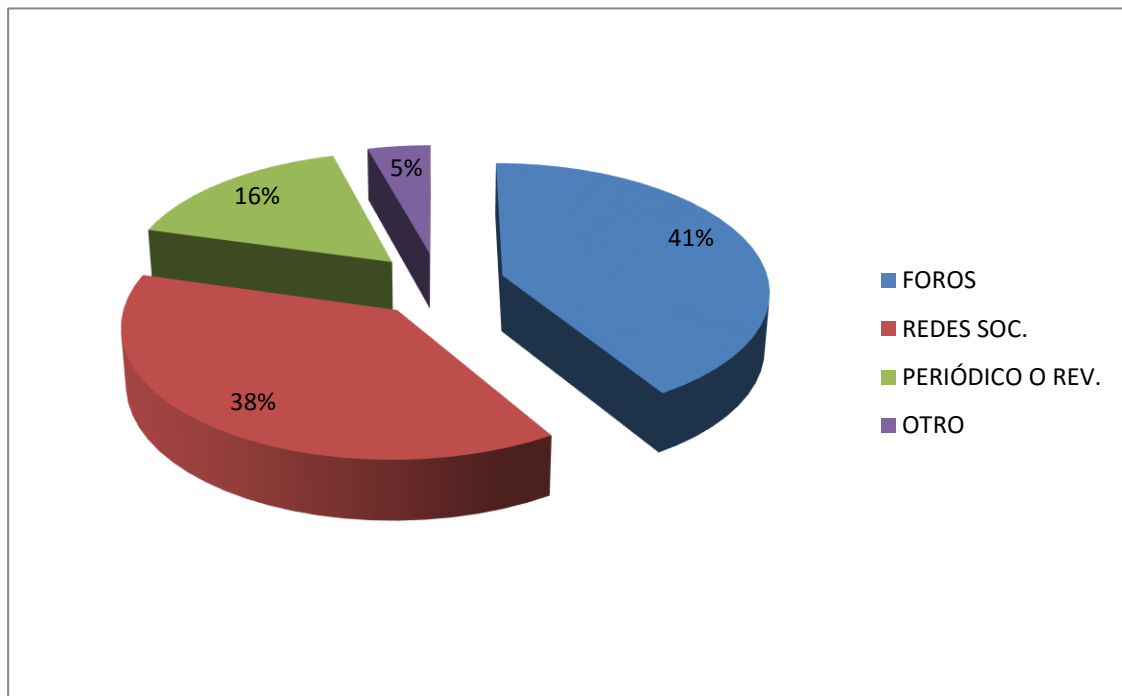
La pregunta para esta dimensión es la siguiente: ¿De qué manera, es decir, gracias a qué medio te enteras del accionar de tu gobierno municipal?



Cuadro 12. Creación propia.

Se puede observar la utilización de medios tradicionales y carentes de indicadores de impacto en la ciudadanía como el perifoneo y la publicidad impresa; ya observamos los medios que actualmente están en operación, sin embargo, es todavía más importante conocer los medios que prefiere la ciudadanía de este municipio para recibir comunicación.

La siguiente pregunta fue la siguiente: ¿A través de qué medios te gustaría que tu gobierno municipal se comunicara contigo?



Cuadro 13. Creación propia.

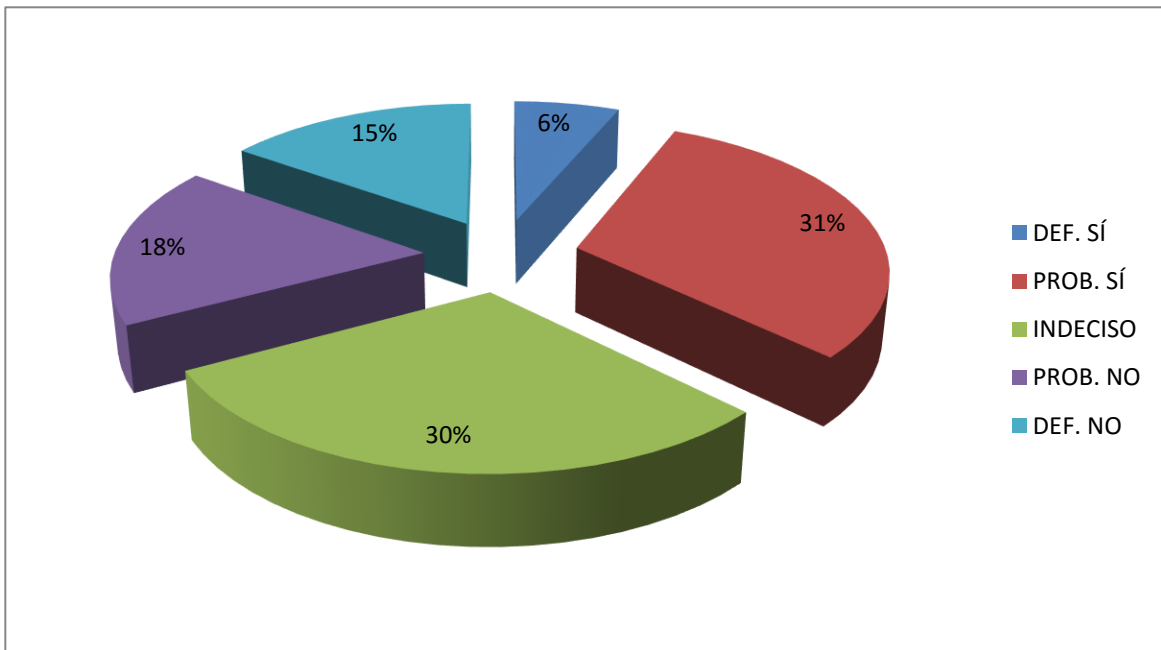
Foros ciudadanos y redes sociales los medios preferidos por los encuestados para recibir comunicación, quedan muy abajo en la preferencia, las herramientas tradicionales como los impresos o el perifoneo, entonces, quizá el gobierno si esté tratando de generar comunicación con su ciudadanía, pero a través de los medios no adecuados.

Recordemos que la edad promedio de los habitantes de Tecali de Herrera es de 26 años, es decir una población joven y millennial, generación que Forbes define como nativos digitales y multiplataformas, críticos y exigentes sin importar su estrato socioeconómico.

## Indicador: Participación Ciudadana

### Dimensión: Acceso a la información

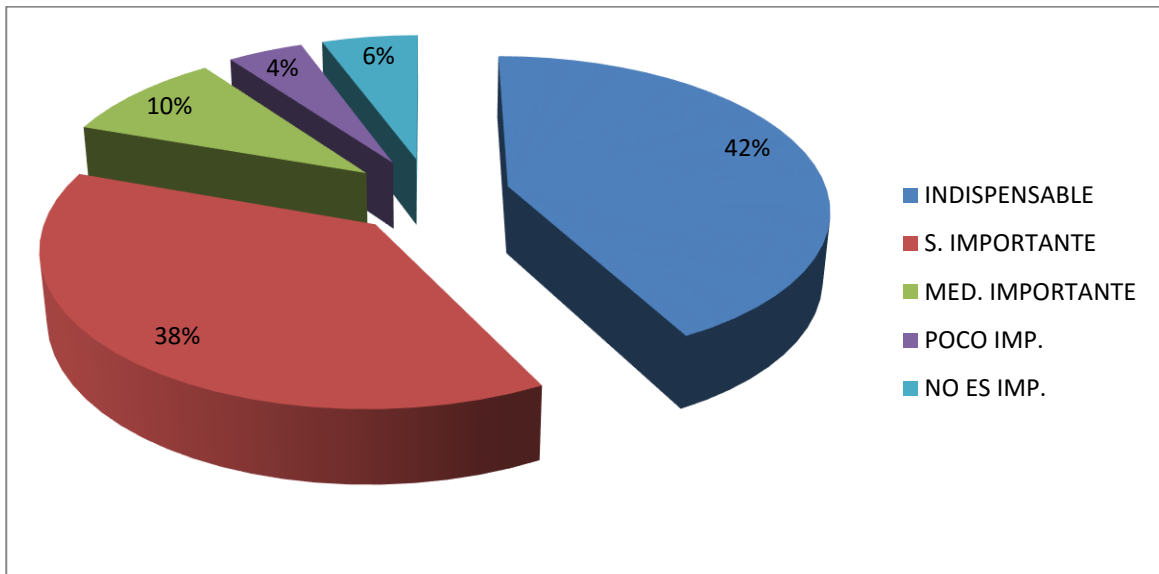
Ahora, continuamos con el segundo indicador de esta variable, analizando la primera dimensión: acceso a la información, con la pregunta ¿Durante la gestión presente, te enteraste de los eventos, acciones y demás convocatorias que realizó el gobierno de Tecali de Herrera?, los resultados se aprecian en seguida.



Cuadro 14. Creación propia.

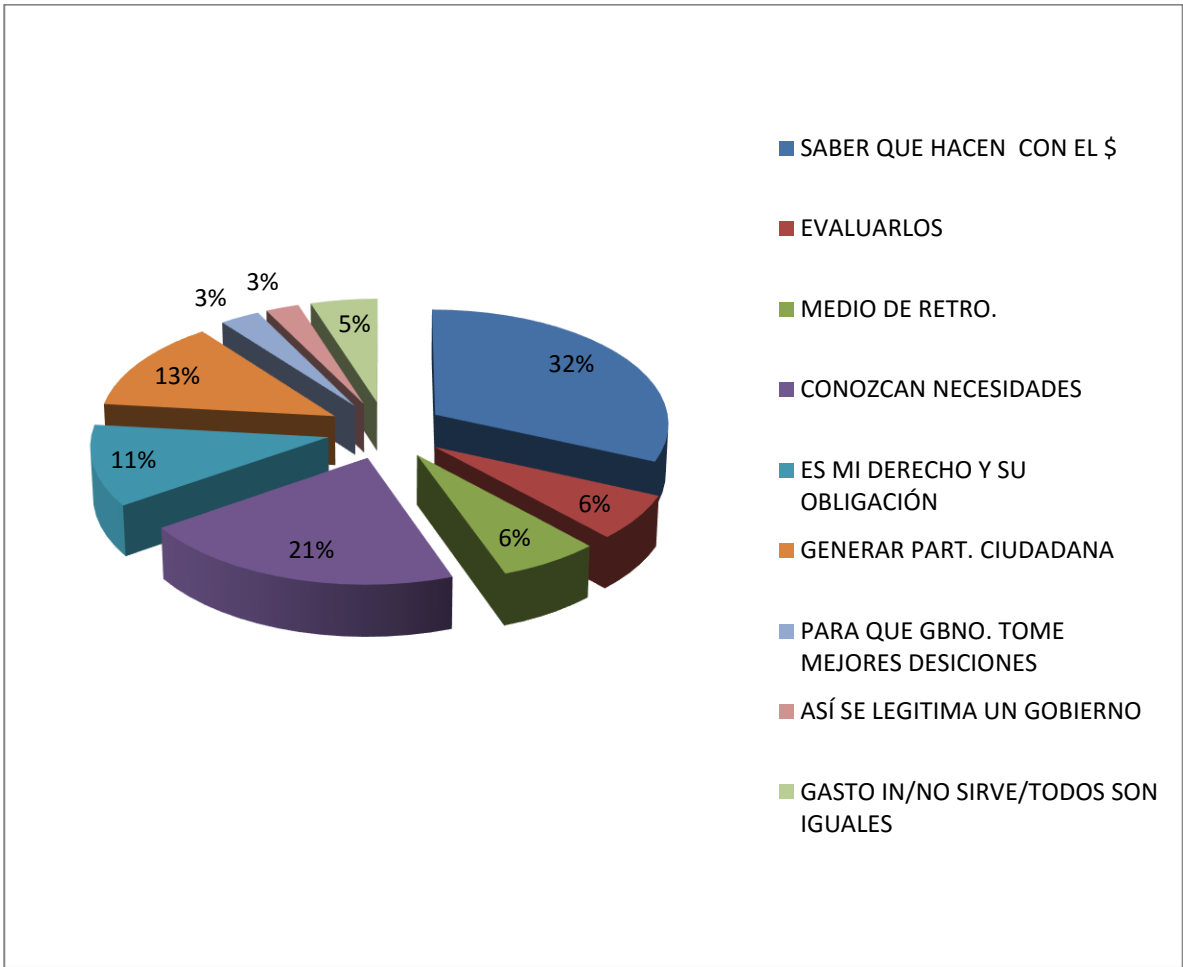
Más de la mitad de los entrevistados, dijo no haberse enterado tanto de acciones como de convocatorias realizadas por su gobierno, lo que abona al nulo consenso que pudimos observar en datos anteriores, ya que si no se comunica, es difícil poder contar con la aprobación del ciudadano.

En este tenor, se preguntó que tan importante era para ellos que su gobierno se comunicara y se obtuvo:



Cuadro 15. Creación propia.

Casi el 80% de la muestra considera indispensable y sumamente importante la comunicación gobierno-ciudadanos, cuestión preocupante para este caso de estudio, dado que en ítems anteriores se ha podido notar la poca comunicación que es estos mismos ciudadanos perciben de su autoridad. Así mismo, lo consideran importante debido a:

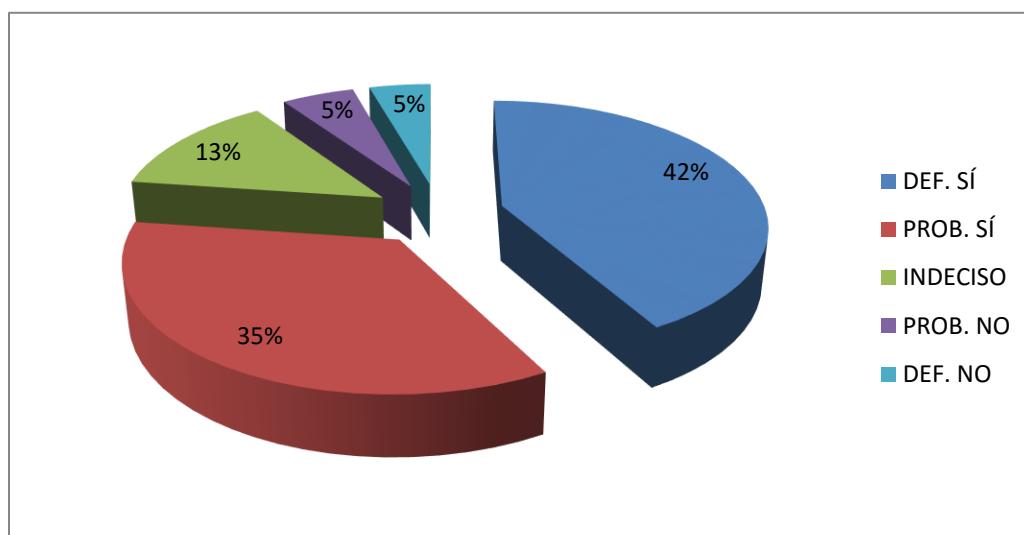


Cuadro 16. Creación propia.

Las razones se dividen, sin embargo sobresale la transparencia en el gasto público, seguido de un conocimiento de las necesidades del ciudadano, razones que fortalecen la premisa propuesta por Riorda (2016): escuchar al ciudadano para obtener su respaldo, no sólo electoral, sino en los tiempos de la administración municipal.

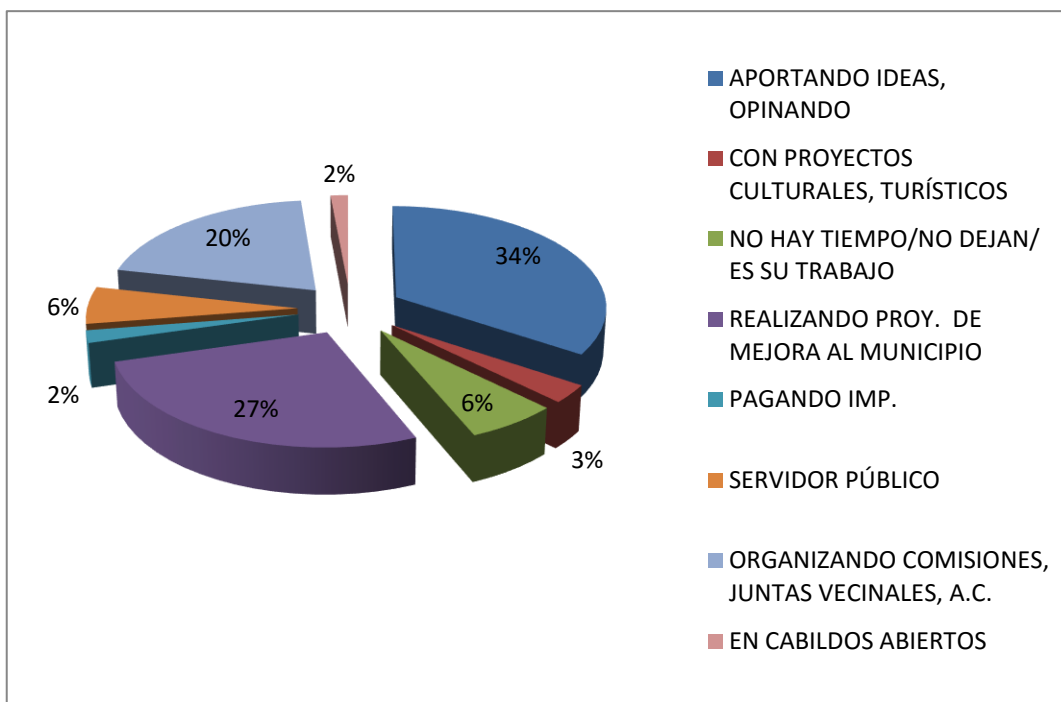
**Dimensión: Formas de participación**

Finalmente es importante determinar si los ciudadanos estarían dispuestos a colaborar con su gobierno para la construcción de un mejor lugar para vivir, así como los medios que utilizarían para ello, los ciudadanos opinaron que:



Cuadro 17. Creación propia.

Del ítem anterior se obtiene que más del 70% de los encuestados estarían dispuestos a colaborar con su gobierno municipal, cuestión valiosa que abona al fortalecimiento de la sociedad tecalense, en caso de que las autoridades estuvieran dispuestas a escuchar a sus ciudadanos y a generar una estrategia de colaboración conjunta; no obstante, es imprescindible saber de que manera lo harían, las respuestas fueron las siguientes:



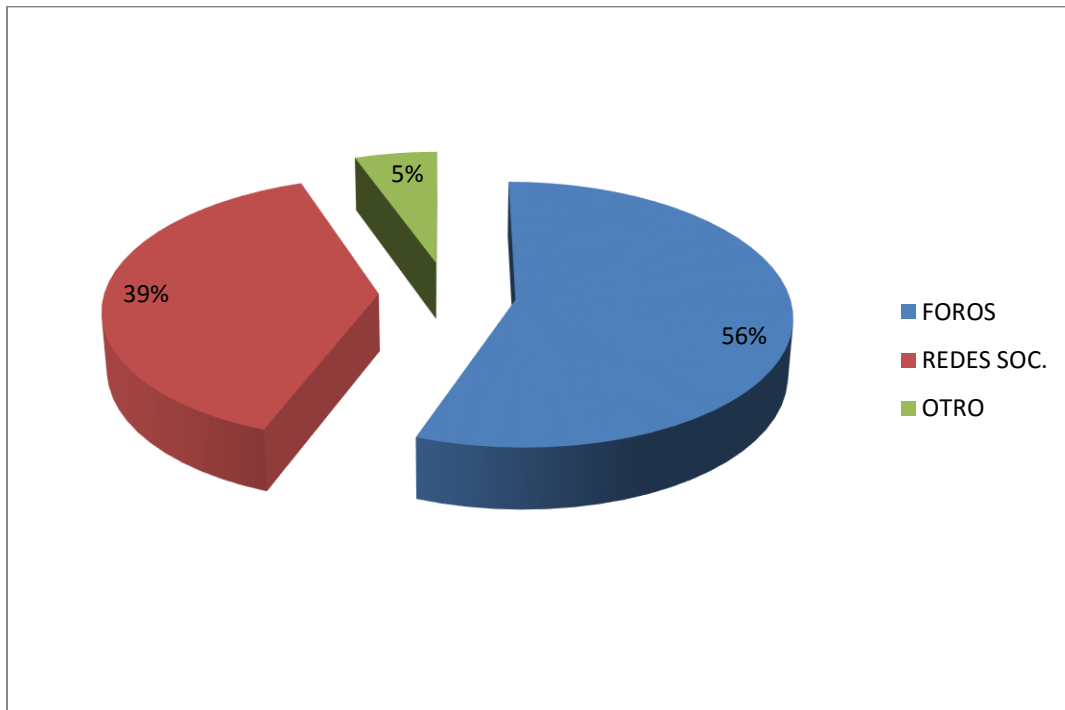
Cuadro 18. Creación propia.

34% de los encuestados aportó una respuesta que pudiera parecer obvia o sin sentido: aportar ideas. Si tomamos en cuenta que en ítems anteriores se pudo observar que los ciudadanos se sienten ignorados por su munícipe, la respuesta de una tercera parte de la muestra cobra sentido.

Siguiendo en la misma dimensión de análisis, las formas de participación, se generó otro ítem: ¿A través de que medios te interesaría poder dar tu opinión al gobierno municipal, acerca del trabajo y acciones que se realizarán en el municipio?

Ya se observó que gran parte de los encuestados tendría la intención de colaborar con su gobierno en acciones de mejora, el cuadro18 nos muestra que el

principal mecanismo de apoyo que consideran es en primer lugar que su opinión sea escuchada, ahora veremos gracias a qué medios prefieren ser escuchados:



Foros ciudadanos y redes sociales, prácticamente las únicas dos opciones que prefieren los tecalenses encuestados, herramientas que toman sentido si tomamos en cuenta la edad promedio de la mayoría de los encuestados que fluctúa entre los 18 y 25 años y su escolaridad, que es su mayoría es estudiante de bachillerato o licenciatura.

## CONCLUSIONES Y PROPUESTA

La comunicación es una capacidad inherente al ser humano gracias a la cual sobrevive, se da en todas las situaciones, niveles y ámbitos. El objeto de estudio de este análisis entra en la categoría organizacional, por llamarlo de inicio, de alguna manera; pues nos referimos a un tipo de organización en la cual se funden los deseos y aspiraciones de la mayoría de los ciudadanos, una organización desgastada por sus formas y corrompida por sus integrantes: se trata del gobierno.

Hace algún tiempo escuché de uno de los inspiradores del presente trabajo de investigación, el Dr. Abraham Nosnik, en una de sus magníficas clases que “uno comunica hasta cuando no quiere”.

Entonces si es una necesidad incontrolable, ¿porque no “manipularla” para el beneficio de la colectividad?. La mayoría ya lo intenta, pero -sobre todo en gobierno-, lo hacen basados en modelos estrictamente verticales descendentes, mismos que sólo “informan” sin dar paso a la colaboración y apropiación de lo que debería ser una obligación colectiva: el rumbo de nuestro Estado.

Las herramientas o tácticas de la estrategia pueden ser fenomenales, no obstante pierden su valor, en tanto no concuerdan con lo que Masonni llama las *alteridades* de los sistemas o dicho de otro modo, las peculiaridades de cada gobierno, para este caso en particular. Es así que los resultados de este análisis arrojaron un dato interesante.

Al inicio de la misma, se planteaba que en el municipio de Tecali de Herrera, no existía la Comunicación entre gobierno y ciudadanía, la sorpresa es que de alguna manera la hay, el problema es que existe de manera informal, a base de rumores o historias mal contadas.

Tenemos entonces una oportunidad para Tecali de Hererra, pues no existe ni siquiera la verticalización de la comunicación, lo cual, como ya se dijo podría significarnos una ventaja, consejo que la autora toma de una de sus últimas clases de maestría, el cual recuerda así “Un comunicador estratégico debe tener la capacidad de convertir las malas noticias en oportunidades de mejora”. **Empezar de cero, será la oportunidad.**

En este tenor, se tomará como base, por ser la formulación que más se apega a los resultados que arrojó el análisis de datos del instrumento, la propuesta de Comunicación Gubernamental que plantea el argentino Mario Riorda –otro de los inspiradores del presente texto- gracias al cual se puede racionalizar, o dicho en otras palabras, formalizar los procesos de comunicación en el gobierno, con el objetivo de **generar sentido político** desde allí. En sí **generar consenso y un gobierno legítimo**, que en otros términos, son las condiciones necesarias para procurar gobernabilidad en cualquier ámbito de gobierno.

¿Pero cómo se obtiene el consenso?, Riorda sugiere que gracias a tres aspectos fundamentales: la existencia de políticas de acceso a la información, atención de las demandas ciudadanas y la concepción de la comunicación como un aspecto de la vida del gobierno y no sólo como una actividad de éste.

Así mismo el argentino afirma que las políticas de un gobierno, sean estas buenas o malas, no dependen del construccionismo en sí, sino de cada gobierno en particular y de sus objetivos en consonancia con los de la población; por lo cual, los juicios éticos y políticos no deben caer sobre el procedimiento o herramienta, sino sobre los responsables del proyecto político en cuestión.

Entonces, podemos afirmar que el producto de la presente investigación, gracias al instrumento aplicado a la ciudadanía *tecalense*, será los elementos integrantes de una Estrategia de Comunicación, basada en participación ciudadana, a que tenga como objeto coadyuvar a la generación de gobernabilidad en el municipio.

Haciendo un recuento de los datos obtenidos en la recolección de información, tenemos que, para la pregunta respecto a si la ciudadanía ha sido tomada en cuenta por su gobierno municipal, el 68% de los encuestados respondió negativamente, cuestión que nos lleva a inferir que los gobiernos han realizado un trabajo **no legítimo**, al contar con el desconocimiento de su población respecto de su accionar.

Dicha inferencia es apoyada, por la respuesta obtenida a la pregunta de cuál es la razón de la importancia de la colaboración ciudadana con su gobierno municipal; a esto, el 30% opinó que habría mayor confianza, mientras que el 33% dijo que todo debe estar en función de los ciudadanos. Más adelante, en términos de reputación el 57% de los encuestados considera de **malo a regular el trabajo de sus gobernantes**, los ciudadanos se sienten robados y no escuchados.

Los encuestados marcaron ciertas pautas que pueden determinar los elementos

integrantes de la Estrategia de Comunicación sugerida: La muestra consideran que el **principal medio** a través del cual desean mantener comunicación con su gobierno son **los foros con su presidente**, seguido por las **redes sociales**, ponderando la **manera en que gastan los recursos y las obras a realizar**, los temas prioritarios a comunicar.

Por otro lado, se obtuvo que la participación ciudadana es una cuestión importante para los encuestados, pues más del 70% de ellos **estaría dispuesto a participar proponiendo y realizando proyectos de mejora para el lugar**.

El gobierno municipal de Tecali de Herrera, es una importante área de oportunidad para implementar una estrategia de comunicación que sirva de enlace entre éste orden de gobierno y los habitantes; así como una excelente e indispensable herramienta para que programas, acciones y demás comunicados que el gobierno desee transmitir, lleguen de manera correcta y eficaz a los destinatarios; pero sobre todo, para que a través de la *retroalimentación*, la organización gubernamental conozca las *necesidades* de los sistemas que forman parte de él y que es justamente donde ocurre la comunicación, para que ésta se alinee con los fines últimos de éstos subsistemas y así contribuyan al logro de sus objetivos compartidos. (Nosnik, 2001).

Se torna urgente el uso de la *comunicación estratégica* en dicha institución gubernamental con el objetivo de mudarlo a un espacio de encuentro, que implicará acciones y sentidos compartidos; donde las estrategias de comunicación son dispositivos de inteligibilidad que buscan hacernos ver nuevos planos, y que, a partir de estos puntos de

contacto, hagan emerger nuevas realidades; será entonces un cambio comunicacional conversacional. (Massoni, Pérez 2009).

Lo anterior toma importancia, dado que para el logro de los objetivos generales de toda organización gubernamental se torna urgente y necesaria “la unión de la información y la retroalimentación, para servir a un conjunto de individuos, unidos a su vez para servir a un fin superior, lo que obliga a que la difusión de la información y los mecanismos de retroalimentación, trabajen en su máxima capacidad, para lograr, en el mejor de los casos, la calidad de vida a la que ese grupo humano aspira”. (Nosnik, 2001).

Pues, no es el nivel mundial - ni el nacional- en donde se forman las prácticas innovadoras, sino localmente, alrededor de apuestas concretas y cercanas a los interesados. Es la escena local, la dimensión en donde la búsqueda de la superación de las formas tradicionales de desarrollo se articula, es donde se responde a las necesidades esenciales de la población. (Brito, Morelba. 2005).

Tenemos entonces que con los elementos ya descritos, se puede proponer la estrategia de comunicación adecuada, para el caso de estudio de la presente investigación, la cual queda de la siguiente manera:

# **ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PARA EL MUNICIPIO DE TECALI DE HERRERA**

**Objetivo:** Mejorar la gobernabilidad del municipio de Tecali de Herrera, a través de una estrategia de comunicación que fomente la participación ciudadana.

## **Objetivos específicos**

1. Comunicar a la ciudadanía tecalense el accionar de su gobierno municipal.
2. Propiciar espacios de acceso a la información pública.
3. Motivar la participación de la ciudadanía con su gobierno municipal para mejorar la calidad de vida de Tecali de Herrera.
4. Promover la retroalimentación entre gobierno y ciudadanía

## **Tácticas**

1. Unificar los esfuerzos de comunicación del gobierno para con su ciudadanía, con la creación de una entidad que se encargue únicamente de este respecto, con las actividades principales de generar para la ciudadanía la información sobre el accionar del gobierno y gestionar la creación y actualización constante de una

página de internet oficial del gobierno de Tecali de Herrera, así como de una página dentro de la red social Facebook como mecanismo de información y vinculación entre gobierno y ciudadanía. Del mismo modo continuar con la implementación de los medios ya utilizados, perifoneo e impresos.

2. Adjudicarle a la entidad mencionada arriba, la función de brindarle a los ciudadanos la información sobre la cantidad y utilización de los recursos públicos, así como declaraciones patrimoniales y demás información que coadyuve a transparentar el accionar gubernamental; e incluir del mismo modo dicha función en las herramientas digitales descritas arriba.

3. Realizar un primer foro general del presidente con su ciudadanía con el objetivo de presentar de manera global su plan de gobierno, en términos sencillos y con datos duros, para que con dicha información la ciudadanía pueda emitir una opinión y proponer opciones de mejora, ello a través de una consulta ciudadana posterior.

4. Ya con una visión general de la opinión de la ciudadanía, gestionar y promover la realización de foros ciudadanos divididos por áreas, para la correcta realización de las acciones de gobierno, así como para la creación de proyectos de mejora con el involucramiento de la ciudadanía en ellos.

5. Antes de cada informe de gobierno realizar consultas ciudadanas con el objetivo de conocer la opinión de la ciudadanía respecto de lo que su gobierno realizó en el año a informar. Los resultados de dicha consulta deberán ser presentados también como parte del informe del servidor público.

Quizá una de las mayores dificultades del presente trabajo de investigación fue el cambio de administración que sufrió la unidad de observación, lo que significa, sobre todo en México, una especie de desechar todo lo que hizo el gobierno anterior para permear al municipio con lo nuevo, con lo “bien hecho”.

En otro sentido, es de resaltar que la mayor parte de la población que accedió a ser parte de la muestra a analizar, fueron individuos de entre 18 y 35 años con por lo menos un grado de preparatoria o licenciatura.

De manera general, para este caso la población adulta no presentó interés en estos temas, quizá por su nivel formativo, quizá porque llevan más tiempo observando lo mismo, sin embargo, eso sería tema de otra investigación; lo relevante de esto reside en que un área importante de atacar es la juventud, pues son quienes finalmente moldearán el mundo en el futuro, y si se empieza a sembrar la semilla del bien hacer en ellos, los resultados poco a poco empezarán a ser distintos.

Los resultados de la presente investigación resultaron positivos y provechosos, pues fue una sorpresa agradable, obtener de los encuestados, disposición y aparente honestidad

en sus respuestas, ya que facilitaron enormemente el trabajo.

Así mismo, los objetivos específicos de la estrategia propuesta, dejan la posibilidad de continuar el presente trabajo, dado que todos son aspectos dignos de profundizar y analizar, en el deseo de mejorar las condiciones de vida de Tecali de Herrera; en el deseo de promover gobiernos legítimos y ciudadanos comprometidos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARRIAGADA, I. (2006). Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia, Santiago, CEPAL, Naciones Unidas (Serie Políticas Sociales, N° 119).
- ANDERSON, B. (1993). Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: FCE.
- ANZALDO, S. (2004). «Política y comunicación en México». Revista Casa del Tiempo, 62-66.
- ALVEAR, C. (1982). Breve historia del periodismo. México: Edit. Jus.
- BARTOLI, A. (1992). Comunicación y organización: la organización comunicante y la comunicación organizada. Paidós Ibérica, Madrid, España.
- BERLO, D. K. (1969). El proceso de la comunicación: introducción a la teoría y a la práctica. Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- BERROCAL, S. (2003). Comunicación política en televisión y nuevos medios. España: Ariel.
- BOHMANN, K. (1997). Medios de comunicación y sistemas informativos en México. México: Alianza editorial.
- CAMPILLO, A. C. (2010). Comunicación pública y administración municipal. Una propuesta de modelo estructural en Pensar la publicidad, Vol. IV, Núm. 1, pp 45-62.
- CANEL, M. J., SANDERS, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos en Revista Comunicación y Sociedad, Vol. XXIII, Núm. 1, pp. 7-48.
- CANEL, M. J., GARCÍA, M. A. (2013). Comunicar gobiernos fiables en Revista ZER, Vol. 18, Núm. 34. ISSN: 1137-1102, pp. 29-48.

CARRILLO, E. (2005), La evolución de los estudios de administración pública, en Pardo, María del Carmen, De la Administración a la gobernanza, Colegio de México, México.

CASARES, Esther, (2007). La Comunicación en la Organización; la Retroalimentación como Fuente de Satisfacción. Revista Razón y Palabra [en línea]. Mayo-Junio de 2007. Disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n56/ecasares.html>.

COSTA, Joan, (2000). La Comunicación en el siglo XXI. Revista RRPPNet [en línea] Abril de 2000. Disponible en <http://www.rrppnet.com.ar/comsigloXXI.htm>.

COTTERET, J. M. (1977). La comunicación política, gobernantes y gobernados. Argentina: El Ateneo.

CREMOUX, R. (1983). «El poder de la cultura en la televisión». En Ladrón de Guevara, M., Política cultural del Estado Mexicano. México: Centro de Estudios Educativos, A.C. – SEP.  
Del Rey, M.J. (1996). Democracia y posmodernidad. Teoría general de la información. España: Complutense.

DEL PALACIO, C. (2002). «La prensa en Guadalajara y Veracruz. Dos procesos de modernidad, 1794-1835». En Castañeda, C. (coord.): Del autor al lector. México: CIESASPorruá- Conacyt.

EASTON, D. (1969). Enfoque sobre teoría política. Editorial Amorrortu, Buenos Aires, Argentina.

ESCALANTE, F. (1993). Ciudadanos imaginarios. México: Colmex.

FERNÁNDEZ, C., HERNÁNDEZ S., JARAMILLO R&O (2007) Marketing Político e Imagen de Gobierno en funciones. McGraw-Hill. México

GARRIDO, F. J., (2008). La Comunicación de la Estrategia. Deusto Ediciones. Barcelona, España.

GARCIADIEGO, J. (1005). «La prensa durante la Revolución Mexicana». En Cano Andaluz, A. (coord.). Las publicaciones periódicas y la historia de México, 71-88.

GARCÍA, S., RAMOS, S., Y RAMOS, L. (1998). Medios de comunicación y violencia. México: FCE.

GUERRERO, M. (2003). «¿Qué es la comunicación política? Ensayo de un modelo». Revista Iberoamericana de Comunicación, 5.

GUERRERO O., "Gobierno", en Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Vol. II, Letras G-M, México, octubre de 1980, pp. 49-60.

KNIGHT, A. (1996). La Revolución mexicana. Del Porfiriato al nuevo régimen constitucional. México: Grijalbo.

KRAUZE, E. (1998). La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996). México: Tusquets.

KLIKSBERG, B. (1998), Repensando el Estado para el desarrollo social; más allá de dogmas y convencionalismos, en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, Caracas, Venezuela.

LAHERA, E. (2004) Política y Políticas Públicas en CEPAL, serie Políticas Sociales 95. Santiago de Chile. Consulta realizada el 12 de octubre de 2010.

MUSACCHIO, H. (1990). Diccionario enciclopédico de México. México: Andrés León editor.

MASSONI, S., PÉREZ, R. A. (2009). *Hacia una teoría general de la estrategia. El cambio de paradigma en el comportamiento humano, la sociedad y las instituciones*. Editorial Ariel. Barcelona, España.

MAYNTZ, R. (2000) Nuevos desafíos de la teoría del Governance, en *Revista de Instituciones y Desarrollo*. IGG. Barcelona.

MORA, J.M. (2009). *10 ensayos sobre Comunicación Institucional*, EUNSA ediciones Universidad de Navarra.

NOSNIK, A. (2001) *Comunicación organizacional práctica: manual gerencial*. Editorial Trillas, México.

NOSNIK, A. (2014). *Teoría de la Comunicación Productiva*. Rosario, Homo Sapiens.

NIMNO, D. Y KEITH, S. (1981). *Handbook of political communication*. London: SAGE.

OCHOA, O. (1999). *Comunicación política y opinión pública*. México: McGraw-Hill.

PAPERT, S., HAREL I. (2002). *Situar al Construccinismo Centro en Papert, Seymour, Harel*, Idit, *Construccinismo*.

PAZ, I., (2010) *La Comunicación de Gobierno en Reflexión Académica en Diseño y Comunicación* N° XIV, Año XI, Vol. 14, pp 141-145, ISSN: 1668-1673, Buenos Aires, Argentina.

QUIÑONEZ, E. (2008). *Para una lectura histórica de los medios de comunicación en México*. Veracruz: Universidad Veracruzana.

REBEIL, M.A.(1998) Perfiles de la Comunicación en las Organizaciones, pp 176-192, en Rebeil, María Antonieta, Ruíz Sandoval, Reséndiz Celia, El Poder de la Comunicación en las Organizaciones, Editorial Plaza y Valdés.

REYES, M.C. (2007). «Comunicación política y medios en México: el caso de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión». *Convergencia*, 105-136.

REYES, MC., O'QUÍNN, J.A., MORALES, J.M., Y RODRÍGUEZ, E. (2010). «Reflexiones sobre la comunicación política». *Espacios Públicos*, 85-101.

REYES, M.C. (2007). «Comunicación política y medios en México: el caso de la reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión». *Revista de Ciencias Sociales*, 14, 43.

RIORDA, M. (2006). "Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso" en Elizalde, Luciano, Fernández Pedemonte, Damián y Riorda, Mario "La Construcción del Consenso: Gestión de la Comunicación Gubernamental", Editorial La Crujía, Buenos Aires.

RIORDA, M. (2009) "Las rutinas de la comunicación gubernamental también son estratégicas", en Pérez, Rafael Alberto y Massoni, Sandra "Hacia una Teoría general de la Estrategia: El cambio de paradigma en el comportamiento humano, la sociedad y las instituciones". Ariel-Planeta, Madrid.

RIORDA, M., ELIZALDE, L. (2013). *Comunicación Gubernamental 360º*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires Argentina.

ROTA, J., (1996). *Comunicación, gobierno y ciudadanía en Reunión de Expertos Internacionales sobre Procesos de Comunicación e Información Administrativas dentro del marco de la Modernización del Estado*, organizada por UNESCO y el CLAD, Caracas, Venezuela.

SARTORI, G. (1989a). *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*. México: Alianza Universidad.

SCHEINSOHN, D., (2010). Comunicación Estratégica. Revista Scielo [en línea] Agosto de 2010. Disponible en <http://www.scielo.org.ar/pdf/ccedce/n33/n33a02>

SCHERER, J. (1986). *Los presidentes*. México: Grijalbo.

SOLÍS, J.J., (2017). Revista Razón y Palabra. Disponible en [http://www.razonypalabra.org.mx/Intersticios/intersticio\\_2010/intersticio\\_3.html](http://www.razonypalabra.org.mx/Intersticios/intersticio_2010/intersticio_3.html)

TOURAINE, A. (1994). *¿Qué es la democracia?* Argentina: Fondo de Cultura Económica.

TAMAYO, M. (1997) Análisis de las políticas públicas en Bañon Rafael, Carrillo, Ernesto, La Nueva Administración Pública, pp. 2-22. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.

VALLE, M. (2003). La Comunicación Organizacional de Cara al Siglo XXI. Revista Razón y Palabra [en línea] Abril-Mayo de 2003. Disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n32/mvalle.html>

VALLES, J. M. (2003). *Ciencia política. Una introducción*. España: Ariel.

VILLAFAÑE, Justo (2001). La reputación corporativa como factor de liderazgo. Revista Área Abierta. Noviembre de 2001 [en línea]. Disponible en <http://revistas.ucm.es/index.php/ARAB/article/view/ARAB0101110004A>

WEBER, M. (1979). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

WOLTON, D. (1998). *La comunicación política: construcción de un modelo* [en línea]. Disponible

en:<http://www.altillo.com/examenes/uces/publicidad/comupolitica/comupolitica2010reswolto n.asp>

ZARUR, O., (1996). El Estado y el modelo de televisión adoptado en México 1950- 1988. México: UAM-Azcapotzalco.

ZICCARDI, Alicia. (1998) Los Actores de la Participación ciudadana. Instituto de Investigadores Sociales UNAM, México

Historia de los municipios de Puebla. Recuperado el 03 de agosto de 2013, de. <http://www.puebla.gob.mx/index.php/acerca-de-puebla/municipios>

Municipios del estado de Puebla. Recuperado el 20 de septiembre de 2013. INEGI, de: [http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/pue/territorio/div\\_municipal.aspx?tema=me&e=21](http://cuentame.inegi.gob.mx/monografias/informacion/pue/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=21)

Tecali de Herrera, Datos generales. Recuperado el 20 de abril de 2014 en <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=pdzp&ent=21&mun=153>

Archivos propios de la presidencia municipal de Tecali de Herrera, Puebla.