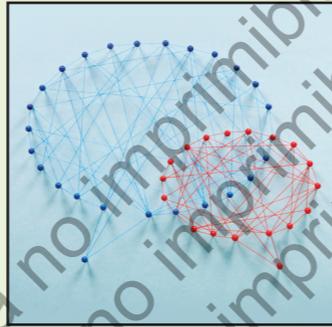


ISBN 978-607-736-366-8
9 786077 363668



La gestión pública municipal ha ocupado un lugar importante entre los estudiosos de la Administración Pública, pues ha generado aportes que contribuyen al análisis y transformación de las instituciones municipales. Independientemente de los logros y asignaturas pendientes, hoy conocemos más sobre la vida político-administrativa de los municipios. Sin embargo, el fenómeno municipal es por demás complejo, por lo que requiere del auxilio de enfoques nuevos y refrescantes. Entre las novedosas perspectivas se encuentran los temas relativos a *La comunicación política en el gobierno municipal*. Entre las aportaciones más significativas de *La comunicación política en el gobierno municipal* se encuentran, por un lado, la centralidad de las relaciones humanas en la gestión, como determinantes en el proceso de comunicación y ejecución del desarrollo de las funciones públicas. Por otro lado, permite perfilar la comunicación política como categoría de análisis, esto significa que no es ya sinónimo de simple mercadeo o de componendas subrepticias a favor de currículos y carreras políticas, sino la interacción de seres humanos en asuntos relativos al perímetro estatal. Con la aparición de esta obra se ensancha el horizonte analítico de la vida municipal y se espera que la comunidad de investigadores, funcionarios públicos municipales y público interesado la lea y reflexione en función de su experiencia vital y profesional; pues justo lo que los productos editoriales anhelan es la respuesta de los lectores.



LA COMUNICACIÓN POLÍTICA
EN EL GOBIERNO MUNICIPAL

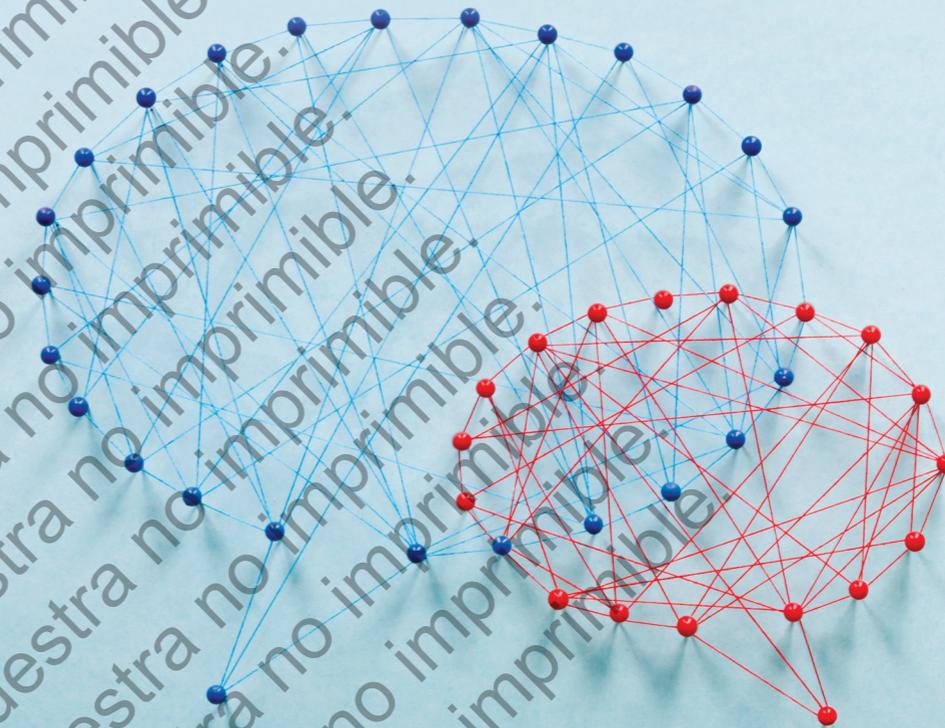
395

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
(Coordinador)

editorial
fontamara

LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL

**Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
(Coordinador)**



*Alejandro Alejo Pompilio
Aguilar Miranda*

Doctor en Ciencias por el Colegio de Posgraduados. Profesor de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma del Estado de México en el Centro Universitario Texcoco. Docente del programa de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública de la misma universidad. Además de dirigir la Red Internacional de colaboración Académica "Federalismo y Relaciones Intergubernamentales", es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) México; del Instituto de Administración Pública del Estado de México; de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM); y de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS). Su principal línea de generación y aplicación del conocimiento se refiere a Gestión y Política Municipal. Correo electrónico: <aaguilar@colpos.mx>.

editorial
fontamara

Argumentos

Colección dirigida por

Juan de Dios González Ibarra

LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
(Coordinador)

editorial
fontamara

Primera edición: febrero 2017

Reservados todos los derechos conforme a la ley
© Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda, *et al.*
© Distribuciones Fontamara, S. A.
Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia Del Carmen
Deleg. Coyoacán, 04100, México, D. F.
Tels. 5659•7117 y 5659•7978 Fax. 5658•4282
Email: coedicion@fontamara.com.mx
www.fontamara.com.mx

ISBN Fontamara 978-607-736-366-8

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

PRESENTACIÓN

En las últimas tres décadas, la gestión pública municipal ha ocupado un lugar importante entre los estudiosos de la Administración Pública y de áreas afines. Ya sea porque la enmarañada administración federal de la época de las crisis (durante los años 80) encontró en ese espacio institucional una forma de descargar parte de la pesada responsabilidad que había adquirido durante el Estado desarrollista, o porque resultó esperanzador que la histórica vida municipal fuera la puerta de entrada a nuevas formas de organización de la vida pública, como aconteció con la alternancia política.

El punto es que el municipio se convirtió en objeto de estudio privilegiado, en el cual se enfocaron disciplinas de larga data y algunas emergentes. Así, desde la Ciencia Política, el Derecho y la Economía, pasando por los estudios organizacionales y hasta en aquellos enfoques de corte técnico, se generaron aportes que contribuyeron al estudio y transformación de las instituciones municipales. Independientemente de los logros y asignaturas pendientes, hoy conocemos más sobre la vida político-administrativa de los municipios.

Sin embargo, el fenómeno en cuestión es complejo, por lo que requiere del auxilio de enfoques nuevos y refrescantes, que muestren aquellas aristas que, sin ser nuevas, se han mantenido fuera del ángulo de visión de muchas de las perspectivas analíticas más socorridas. Entre las novedosas perspectivas se encuentran los temas relativos a *La comunicación política en el gobierno municipal*, que precisamente se conjuntan en la obra que tengo el gusto de presentar a través de estas líneas y que coadyuvará a correr el velo de importantes áreas de conocimiento y práctica de la gestión pública municipal.

Una de las aportaciones más significativas de *La comunicación política en el gobierno municipal*, consiste en poner en el centro de la gestión pública a las relaciones entre seres humanos que, por sus creencias, motivaciones, capacidades y acciones reales, son capaces de determinar el éxito o fracaso de la vida municipal, es decir, que más allá de la sofisticación de herramientas y tecnologías de gobierno, hoy tan en boga, el elemento humano sigue definiendo la orientación sociopolítica de las comunidades. Se reconoce que, más allá de la esencia del flujo organizacional que da certidumbre a las acciones realizadas, el recurso humano es un elemento clave, ya que es determinante en el proceso de comunicación y ejecución del desarrollo de las funciones asignadas.

Otra de las aportaciones de este libro consiste en perfilar, justamente, la comunicación política como categoría de análisis, para lo cual separa esta expresión del uso tan trillado que ha adquirido en la práctica política. Esto significa que comunicación política no es ya sinónimo de simple mercadeo o de componendas subrepticias a favor de currículos y carreras políticas, sino la interacción de seres humanos en asuntos relativos al perímetro estatal. La concepción aquí expresada no oculta su enfoque normativo que la lleva a plantearse escenarios ideales de democracia y racionalidad, componentes que forman parte ya de las aspiraciones sociales.

Esta obra se compone de siete capítulos que pretenden, por un lado, establecer las bases a través de las cuales se logre abordar el estudio de la comunicación en los gobiernos municipales; por otro, destacar algunas de las áreas en las que el fenómeno comunicacional cobra especial relevancia.

En el primer capítulo, “La comunicación política en el gobierno municipal”, a cargo de Alejandro Aguilar Miranda, se delinea el concepto de comunicación política utilizado en el estudio de diversos municipios del país, cuyos resultados, aquí incluidos, permiten formarse una idea del estado que guardan las relaciones comunicacionales entre los individuos que conforman las instituciones municipales y aquellos de su entorno público, social y privado. Dichas relaciones expresan la percepción de los diferentes actores sobre la importancia de las instituciones municipales en la vida pública. Destaca también el olvido de las estrategias de comunicación como medio para mejorar el desempeño público y para dignificar el rol de los gobiernos locales en un ambiente político-administrativo poco propicio para ello.

“Comunicación política y Relaciones Intergubernamentales (RIGS)”, capítulo a cargo de Joel Mendoza Ruiz, propone un modelo de comunicación que resalta las características idóneas en la administración pública. Las RIGS, objeto de estudio que ha constituido una de sus prioridades en su labor de investigación, son revisadas como marco de análisis al cual se le vincula la comunicación como ingrediente insoslayable. Para el autor, las RIGS son interacciones entre

seres humanos que pueden reconfigurarse en la idea de encontrar mejores fórmulas de colaboración.

Antonio Inoue Cervantes escribe el capítulo “Comunicación política y sociedad”, en el que reflexiona sobre el papel que han cobrado las Tecnologías de la Información y de la Comunicación, las denominadas TIC, como una herramienta empleada para el impulso y establecimiento de las relaciones gobierno-sociedad. En su percepción las TIC deben pensarse como verdaderos catalizadores en la función pública, sin que revelen el elemento humano. Si bien es cierto que las decisiones corren principalmente a cargo de quienes se encuentran al frente de las instancias de gobierno, las TIC poseen la capacidad de ampliar las vías de comunicación reduciendo la brecha comunicacional, para determinar la frecuencia de los contactos, la calidad de las interacciones, la oportunidad de los encuentros y, consecuentemente, mejorar o deteriorar el proceso publiadministrativo.

Karina Ramírez González, por su parte, realiza su aportación sobre “Comunicación intraorganizacional en la Administración Pública Municipal”, capítulo en el que cuestiona el reduccionismo de las herramientas de la comunicación organizacional (comunicados, circulares, publicaciones institucionales), ya que, aunque revisten importancia y utilidad en las organizaciones, no cumplen el cometido comunicacional que declaran. Agrega que dichas herramientas técnicas deben ser reconsideradas a la luz del contenido conceptual de la comunicación política.

Diana Vicher desarrolla “Narraciones locales y administración pública, una reflexión sobre gobernanza (*governance*)”. El trabajo discurre sobre las formas en que se produce el conocimiento en Administración Pública, se pronuncia por privilegiar el análisis interpretativo y crítico en lugar del enfoque explicativo que ha dominado en la investigación. Para ello analiza la pertinencia del término gobernanza, el cual pudiera responder más a una moda en el ámbito intelectual y, por lo tanto, poco sustantivo para generar conocimiento profundo. El artículo armoniza con el talante de esta obra, en el sentido de explorar más allá de los lugares comunes en la indagación científica.

Karla Guadalupe Galindo Hernández, en su capítulo, “Comunicación y recaudación fiscal en el ámbito municipal”, recoge uno de los temas que suelen ser poco tersos en las relaciones gobierno-sociedad: la recaudación fiscal. El punto de inicio, es el reconocimiento de que las autoridades y los ciudadanos poseen posturas racionales contrarias, lo cual constituye una fuente potencial de conflicto que sólo puede remontarse mediante estrategias de comunicación. La idea es que los intereses contrarios pueden ser atemperados por los esfuerzos de entendimiento que emprenda un régimen determinado.

Finalmente, “Comunicación política y cambio institucional en México”, de Jaime Espejel Mena y José Luis Rodríguez Mena, busca entender la naturaleza del cambio político a través del estudio de las instituciones. Estas constituyen los mecanismos formales e informales que pautan el desempeño de los actores organizacionales. Las instituciones tienen la capacidad para definir lo prohibido y lo permitido, para emprender procesos de cambio, aun cuando no se visualice una decisión explícita para ello. Sin embargo, las estrategias comunicacionales pueden jugar un rol importante en la configuración institucional, es decir, que la comunicación política contribuye a la definición de instituciones más armónicas con los intereses públicos.

Me es muy grato poder expresar que con la aparición de esta obra se ensancha el horizonte analítico de la vida municipal y se espera que la comunidad de investigadores, funcionarios públicos municipales y público interesado, lo lea y lo reflexione en función de su experiencia vital y profesional; pues justo lo que los productos editoriales anhelan es la respuesta de los lectores.

CARLOS RETA MARTÍNEZ

Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN EL GOBIERNO MUNICIPAL

Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

Introducción

El municipio en la historia del país ha cursado por etapas muy definidas. En el siglo XIX fue ignorado por las constituciones y las leyes más importantes por la idea de que era materia de las instancias subnacionales. En la víspera y desarrollo de la Revolución mexicana cobró centralidad de tal manera que fue objeto de pronunciamientos importantes, como el de Venustiano Carranza, hasta ser preceptuado en la Constitución de 1917. Después del movimiento armado el municipio regresó a su letargo para fortalecer el centro gubernamental.

Fue hasta la crisis del Estado mexicano, durante la década de los 80, cuando resurge la idea del fortalecimiento municipal y la descentralización. A partir de esa nueva oleada municipalista y hasta la fecha, se han intentado diversas medidas para lograrlo, sin embargo, persiste el papel marginal y secundario que el protagonismo de otros poderes del Estado le han asignado, sobre todo los gobiernos estatales y el federal. El diagnóstico recurrente de las ciencias sociales sobre la transformación de las sociedades, por efecto de la interdependencia y dispersión del poder, aplica lento en el desarrollo de las instituciones municipales.

Entonces, a pesar de las estrategias de fortalecimiento municipal, el logro es magro. El problema que plantea este trabajo es que los municipios no logran desenvolverse en el complejo Estado (y con los sectores público, social y privado). No logran establecer comunicación con los poderes públicos para coordinar las tareas de desarrollo general y del desarrollo de ellos mismos.

El lector se sorprenderá con tal planteamiento en la era de la información. Pero ni con todo el movimiento interinstitucional y entre los diferentes sectores del conjunto social, hemos obtenido concierto en lo público.

Este trabajo tiene el objetivo de dar cuenta de las formas de interacción que imperan entre las instituciones municipales y el universo de sus interlocutores a través de la perspectiva de la comunicación política. Recoge la percepción de los actores municipales y de actores involucrados en esa vida local respecto al sentido que tienen las instituciones municipales en la atención de los asuntos públicos, en medio de un Estado con fuerte vocación centralista. También registra el olvido municipal (y del resto de los actores) de las estrategias de comunicación como mecanismos para trascender la asimétrica distribución del poder y de la acción pública.

La construcción conceptual de la comunicación política, contenida en el texto, apunta a reconsiderarla como mecanismo factible de reivindicación municipal. Su aportación se orienta a hacer visible una estructura de poder político que persiste, aunque de manera soterrada, en un mundo lleno de discursos de libertad y democracia.

El problema

El municipio mexicano vive una gran paradoja forjada en las últimas tres décadas. Por un lado, se encuentra inmerso en un proceso de descentralización competencial y financiera que haría suponer una gran vocación municipalista del Estado mexicano. Por otro lado, experimenta un proceso de reflujo centralista en demérito de su recién expandido campo de acción. En medio de esta paradoja se encuentra la descalificación implícita de los poderes públicos a las capacidades municipales, que, en una suerte de juicio sumario, hoy le dicen entre líneas: tuvieron su oportunidad y no la aprovecharon.

Este juicio apresurado ignora el lugar marginal al que históricamente ha sido confinado el municipio y sobre dimensiona el espacio competencial y el incremento de recursos ganados en la etapa intensa de descentralización en México. En el fondo, el problema es que los municipios han sido atendidos, a través del incremento de sus funciones, para hacer cosas, pero no para convertirlos en artífices del desarrollo nacional. No han sido sujetos, sino objeto del desarrollo. Para lograrlo es menester redefinir su condición y perfilarlos como sujetos (institucionales) que se comunican con el resto del entramado estatal, incluyendo los diferentes sectores del conjunto social, que se comunican para gestionar, acordar, discutir, coordinar, negociar y consensar.

Efectivamente, como ya se ha indicado en otro espacio editorial (Aguilar, 2015), un amplio esquema de reformas jurídicas a lo largo de su existencia posrevolucionaria han acompañado al municipio con el propósito de transformar su estructura y funcionamiento, ya sea ampliando sus facultades y atribuciones o modificando su estructura.¹ Pero independientemente de la reconfiguración de su quehacer, estas instituciones enfrentan dificultades para asimilar el pretendido cambio.

El carácter refractario al cambio se encuentra en una soslayada historia posrevolucionaria de obligada inacción, es decir, ante la compulsión de otros órdenes de gobierno por absorber responsabilidades que pudieran haber atendido los municipios, estos se han mantenido al margen de sus asuntos públicos o, en el mejor de los casos, han sido instrumento de políticas exógenas a ellos. Tal situación ha derivado en pérdida de vigor y de oportunidades para acumular conocimiento y competencias. Por ello, las expectativas de cambio fincadas en reformas jurídicas, así planteen una prometedora ampliación de facultades y atribuciones, son insuficientes ante un panorama de olvido histórico que reclama reivindicativamente la reparación del daño.

También, por convicción o coyuntura, el municipio mexicano de las últimas tres décadas ha sido aparentemente favorecido con un amplio esquema de transferencias financieras. A partir del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) (1980), los municipios han asegurado parte de su financiamiento en las participaciones federales, mecanismo que busca resarcir la concentración de la recaudación en el gobierno federal, por lo que estados y municipios reciben un porcentaje de ella. A las participaciones se le han sumado las denominadas aportaciones, que son transferencias de tipo compensatorio que buscan equidad en el heterogéneo conjunto de municipios del país. Con este par de transferencias y el tamiz que cobraron a finales de siglo xx, sostienen Peña y Wence (2011: 87), comienza «una etapa de enorme dependencia de los recursos federales» a partir de 1998. Esta fuente de recursos, casi triplicada en una década, no corresponde con el nivel de desarrollo municipal.

En efecto, a pesar de que ha habido diferentes mecanismos con propósitos de fortalecimiento municipal, no han sido suficientes o eficaces para una transformación significativa, pues, cerca del 50 por ciento de los municipios

¹ Desde la promulgación de la Constitución política de 1917, el artículo 115, que regula genéricamente la vida municipal, ha sido reformado 14 veces a la fecha. De las cuales 10 no lograron cambios significativos respecto a su posición en el entramado institucional de la nación; en otras dos, el cambio impactó considerablemente su estructura competencial y su relación con la sociedad al permitirse la reelección inmediata; por último, en la de 1983 y la de 1999, la reforma fue más sustantiva al precisar y ampliar su área competencial y redefinir el rol municipal en la estructura institucional. Para una descripción más extensa, ver Aguilar, 2015.

del país se encuentran en niveles de rezago entre medio, alto y muy alto (Conaval, 2010). La capacidad reglamentaria que reflejaría capacidad directiva, no alcanza bien al 20 por ciento de los municipios (en la emisión de los ordenamientos correspondientes a sus facultades y atribuciones), mientras que otros, en esa misma proporción, no cuentan con ninguno reglamento (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos [IGLOM], 2014). La dependencia de las transferencias es del orden de 66.4 por ciento, mientras que sus ingresos propios se estiman, en promedio, en 19.6 por ciento, (Peña y Wence, 2011: 88).

Pero en lugar de reconocer el rezago provocado por el histórico exceso centralista, se formulan diagnósticos implícitamente acusatorios que presentan a los municipios como incapaces de desarrollar las tareas que se les han encomendado; para decirlo lacónicamente, para el Estado, salvo casos de notable éxito, los municipios constituyen un problema y no una solución en diversas áreas de la vida asociada. Señalado de manera reivindicativa, la preeminencia del centro atrofió las capacidades municipales e impidió que se formaran y acumularan nuevas habilidades y destrezas, y en lugar de resarcir el daño, se aventuran juicios sumarios.

A pesar del campo ganado, el reflujo centralista ha aparecido en la forma de Estado rescatista del municipio en diversos episodios, protagonizados por distintos poderes públicos, los municipios son relevados de sus competencias, argumentando la insuficiencia municipal para enfrentar problemas graves y socialmente acuciantes. Es el caso de algunas iniciativas y acciones que, ante la dificultad de que los municipios maniobren exitosamente, buscan superar los rezagos en la prestación de los servicios públicos,² resolver los nudos problemáticos de la seguridad pública³ o bien, superar el déficit de recaudación fiscal.⁴

² El 5 de febrero de 2009, el senador Silvano Aureoles presentó una iniciativa con proyecto de decreto para crear la Ley de Agua Potable y Saneamiento. Aunque el argumento era definir la responsabilidad de cada orden de gobierno en la materia, se advertía la ruina del sector si se dejaba en las manos exclusivas de los ayuntamientos. El dictamen final rechazó la propuesta, pero no deja de ser significativa la imagen de insuficiencia municipal. Para mayor información, ver Secretaría de Gobernación, 2016.

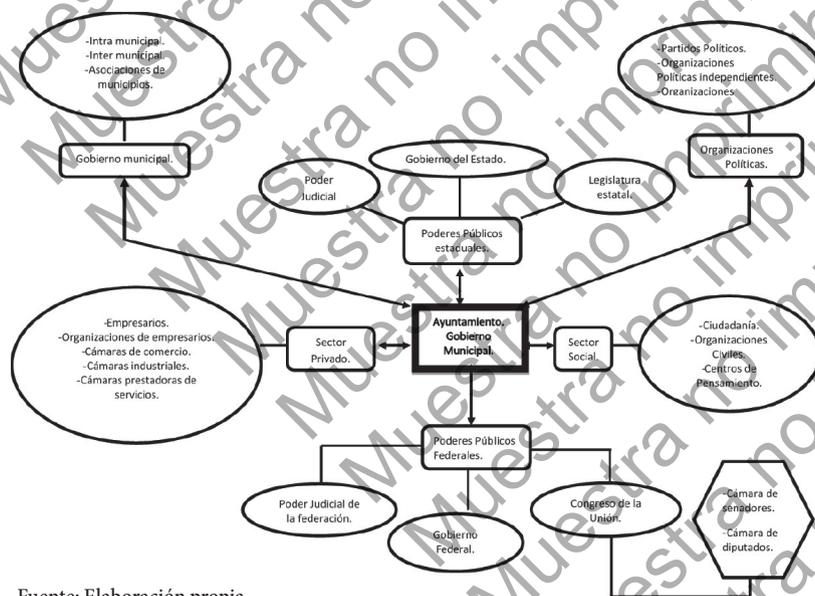
³ Luego de que el presidente Calderón impulsara el Mando Único en las corporaciones policíacas, apelando al consenso con esta medida, la Conferencia Nacional de Gobernadores presentó al Senado su propuesta para crear una Policía Estatal Única, con la que se propone pasar de 1,800 corporaciones policíacas municipales a sólo 32, una por cada entidad federativa, terminando así con la resistencia de algunos municipios para conservar la facultad constitucional (Conago, 2016).

⁴ Constitucionalmente, los municipios y los gobiernos estatales pueden celebrar Convenios de Colaboración Administrativa para, extraordinariamente, superar condiciones de rezago e insuficiencia administrativa. Este es el caso de la firma de convenios para que los gobiernos estatales se ocupen de la recaudación fiscal municipal. El problema es que en muchos municipios del país se ha convertido en una medida ordinaria en detrimento del cultivo de capacidades técnicas e institucionales.

Pero más allá de la disminución y descalificación competencial de los municipios (lo que constituye el efecto), se encuentra en entredicho la capacidad de estos para la acción coordinada, es decir, para comunicarse con los diferentes nodos del Estado mexicano, así como con el resto de los sectores del conjunto social. Los intentos de transformación más nobles han surgido de disciplinas e ideologías variadas: las que apelan a su condición jurídica, a sus capacidades técnicas y a su condición económica, por decir las menos, pero no a su sentido original como institución de proximidad social de estricta pertenencia al Estado mexicano y, por lo tanto, respuesta histórica a las necesidades de prosperidad de sus comunidades.

Dicho de otro modo, el ser municipal debe revalorarse como institución del Estado y como respuesta a las necesidades políticas, económicas y sociales de las comunidades, constituyéndose como sujeto institucional que interactúa para definir sus problemas y hacer valer su visión del mundo, por lo que opina, decide y se resiste, pero también acuerda, se alía y colabora. El universo comunicacional del municipio es complejo, por lo que requiere de fluidez en la red del Estado para constituirse como alternativa y coadyuvante en las tareas del desarrollo.

Figura 1. Comunicación política en el orden municipal. El universo posible



Fuente: Elaboración propia.

En la figura anterior se aprecia la gran cantidad de relaciones posibles que debe establecer el municipio mexicano en un régimen federal y de interconexiones inducidas por su condición de gestor, gobernante, administrador y operador. Este amplio universo comunicacional es argumento suficiente sobre la conveniencia de trascender su condición de institución menor y de instrumento de otros ordenes de gobierno, para constituirse como institución dotada de inteligencia, habla y decisión. La dimensión comunicacional de la institución municipal es un área poco estudiada, sin embargo, el desarrollo de capacidades en este aspecto marca la diferencia entre el municipio cosificado y el municipio subjetivado, entre el municipio-instrumento y el municipio dotado de albedrío.

La comunicación política, como objeto de estudio, ha producido gran cantidad de trabajos que van nutriendo la visión del fenómeno, aunque no siempre considerando la complejidad de los fenómenos como el que en este trabajo nos ocupa. Por ejemplo, hay trabajos enfocados en alguno de los elementos del proceso, principalmente en los efectos, así predominan aquellos asociados al uso mercadológico e instrumental, con temáticas sobre manejo de imagen, seducción de electores y búsqueda de legitimidad, intensivos en sus intereses, pero poco integrales. Para algunos autores, como Fernández y Galguera (2008), Zamora (2011), Tapia (2013) y Mendieta, *et al.* (2013), el foco se encuentra en momentos y audiencias específicos, lo que se entiende perfectamente en ciertas coyunturas de la vida asociada e institucional. Sin embargo, no puede perderse de vista que el proceso comunicacional es más complejo y abarcador.

En el siguiente apartado se aborda justamente el marco conceptual de la comunicación, cuestión sensible en la construcción y reproducción de las relaciones humanas y la condición necesaria en la reconfiguración del orden institucional que enmarca a los municipios.

Un primer esbozo de la comunicación

El imaginario colectivo suele reducir ciertos fenómenos importantes a banalidades, lo que les resta importancia y atención. La comunicación es uno de esos términos recurrentes que pierden sentido con la cotidianidad, pero su descuido cobra un precio atrofiando el tejido social. Por ello ha sido del interés en diferentes episodios del pensamiento científico y humanista.

Particularmente, el interés científico por la comunicación en el siglo xx, como fenómeno social, susceptible de evidencia empírica, generó entre los pioneros tratadistas una serie de representaciones gráficas que buscaban en-

tenderla fácilmente. Así, a partir del modelo aristotélico (con sus elementos, emisor-mensaje-receptor), vinieron otros modelos (Lasswell y Raymond Nixon, a la cabeza) que incorporaron otros componentes: canal, efectos, intenciones y condiciones de recepción, entre otros.

Este paradigma se caracterizó por su tendencia a resaltar la unidireccionalidad del mensaje, del emisor al receptor, lo que produjo el énfasis en el destinatario y propuso las bases para el análisis de los efectos, como objeto de estudio privilegiado. Así se conformó la base teórica dominante de los estudios sobre los medios masivos de comunicación y los efectos en su público. Fue hasta el arribo de otros enfoques, como la Teoría General de Sistemas o los estudios sobre cultura, que las interrogantes sobre la complejidad de la comunicación se extendieron a preguntas como: ¿El emisor no presenta resistencia al mensaje?, ¿el proceso es cronológico?, las cuales abrieron nuevas rutas de investigación.

El estudio de la comunicación ha descansado preponderantemente en los medios masivos de comunicación, a tal grado que se ha buscado en el soporte material de cada uno de ellos la respuesta a las cuestiones históricamente planteadas. Así se ha impuesto la fascinación por la moda y lo masivo. El costo ha sido cierto descuido que se ha ido atendiendo con el desarrollo de enfoques más críticos y abarcadores. Una de esas correcciones oportunas e importantes es entender que la comunicación, como fenómeno social, no es un proceso secundario, accesorio, sino un proceso primario (Fernández y Galguera, 2008) central en la reproducción social.

En la misma idea de ampliar el concepto, se reconoce que el mensaje (en cualquiera de sus formas) es producción de sentido y, consecuentemente, hecho social y no mero hecho fisiológico. Por ello, el mensaje no se transmite inmaculado, inocuo, sino que es objeto de intercambio en contextos particulares, de donde obtiene sentido y a los cuales dota de sentido. La idea simple del efecto mediático es superada. Hay una clara necesidad de la comunicación como coordinación, entre actores dotados de cierta autonomía y albedrío.

La construcción de la disciplina de la comunicación ha cursado por visiones diferentes, que llegan a la contradicción, pero se acepta como el efecto de la complejidad del fenómeno. Cualquier síntesis de su evolución es incompleta, pero es posible señalar sus rutas y episodios, considerando que ha transitado de:

[...] tener un eje central en la fuente y el mensaje a considerar más al receptor y los significados; de ser unidireccional a ser circular o espiral; de ser estática a orientarse en el proceso; de tener un énfasis exclusivo en la transmisión de información a un énfasis en la interpretación y las relaciones; de un marco conceptual de la oratoria a uno que considera los diferentes contextos, como el individual, el

relacional, el grupal, el organizacional, el intercultural, el de los medios y los nuevos tecnológicos y el social (Fernández y Galguera, 2008: 15).

Antes de continuar en la exploración del concepto de comunicación, es conveniente marcar las cotas de este estudio. En mérito de la transversalidad social del fenómeno en cuestión, se puede enmarcar en contextos puntuales. Se habla de comunicación organizacional, interpersonal, empresarial, entre otras. Aunque la esencia del fenómeno no se altera, el delimitarlo ayuda a enfocarlo. Este trabajo se centra en la comunicación política.

Si política es lo referente a la ciudad, al ciudadano (Bobbio, 1988), se entiende que es materia de lo público, lo social. En nuestros días, alude a la actividad de la polis, del Estado. Política tiene cierta identidad con el poder como posesión de los medios idóneos para conseguir ventajas o los efectos deseados por quien lo ejerce. El poder político se diferencia de otras formas de poder: del paterno y del despótico. Su fundamento se encuentra en la capacidad para el consenso.

Entonces el poder político es dominio, ya que su concreción ocurre al obtener obediencia. Sin embargo, vale la pena aclarar que, aunque tal obediencia se logra por efecto del monopolio y amenaza estatal de la violencia física (Weber, 1964), en la actualidad se necesita la construcción de consensos para sobrevivir de manera más o menos estable. Tal monopolio es garantía, pero su uso se centra más en la disuasión y corrección de infractores del orden establecido, no como instrumento de gestión.

Política, como sustantivo, refiere el proceso de lucha por alcanzar y mantener el poder, así como a la estructura institucional que en dicho proceso se va construyendo. Política es el ámbito del Estado. En su uso adjetivo, imprime su sello aludiendo a alguna de las propiedades del sustantivo. Por lo tanto, las instituciones políticas son aquellas que se encuentran dentro del perímetro del Estado. Los actores políticos se hallan inmersos en el proceso y estructura que la política implica, a diferencia de los actores privados y sociales. Política como adjetivo describe la pertenencia del sustantivo, sin valoraciones.

Consecuentemente, la comunicación política es aquella que ocurre en el proceso de lucha por obtener y mantener el poder (político) o en la estructura institucional producida por dicho proceso. Comunicación política es un ejercicio de interacción entre gobernantes y gobernados, entre los diferentes poderes públicos, entre actores privados y sociales con las instituciones del Estado. La comunicación es política porque ocurre en el espacio de la organización política, es decir, del Estado.⁵

⁵ Conviene señalar que no se reduce el concepto de Estado a mero andamiaje institucional juridificado. Por Estado se entiende «la conexión orgánica de régimen y sistema, del poder legalizado y

El marco conceptual de la comunicación política

Uno de los problemas en los propósitos de transformación municipal es la asimetría en la distribución del poder político, ya que esta institución ha jugado un papel secundario en la estructuración institucional del Estado, pues ha sido objeto de diversos proyectos políticos, pero no sujeto con albedrío en ninguno de ellos. Sin embargo, un problema aún más inquietante, es la carencia de poder transformador. Grosi (1983: 145), refiriéndose a la incapacidad de los partidos políticos para formular un proyecto viable y comunicable, elabora la idea de carencia de poder, definiéndola como «la incapacidad de pensar y reducir la complejidad y la fragmentación sociales, la ausencia de un proyecto de transformación, de un modelo de ampliación y de potenciación de la democracia». Idea que aplica bien para señalar la ausencia de un proyecto municipalista de alcance social, capaz de modificar la estructura institucional del Estado.

La ausencia de un proyecto de transformación para los municipios se refleja en el vacío comunicacional; hay poco que codificar para la reivindicación municipal en un contexto histórico construido con la inercia centralista. Por ello, es menester replantear la estrategia de cambio (hasta ahora, sólo jurídica, técnica y financiera), enfocándola en la conversión de la institución municipal en —se decía líneas arriba— sujeto institucional, dotado de inteligencia, habla y decisión. Cuestionarse sobre la dimensión comunicativa es cuestionarse sobre dichos dotes.

La comunicación ha sido problematizada desde diferentes perspectivas teóricas e ideológicas. Al equipararla como producción de sentido y como vehículo cultural, se cuestiona su lugar en la reproducción social, ya sea como reproducción de dominación o como posibilidad de cambio democrático. La Teoría Crítica, justamente, formuló una severa crítica a la cultura capitalista imperante, a ella le atribuía capacidad para reproducir la ideología dominante. Dos de sus postulantes más importantes, Adorno y Horkheimer (1994), se referían a esa cualidad reproductora de dominación, en su interpretación, el discurso-cultura capitalista sólo podía reproducir el mismo esquema de dominación, por lo que no encontraban en ella más que resonancia, sujeción.

Con una postura igualmente crítica, Gramsci (1975) visualiza la cultura como reproducción de la dominación, pero, a diferencia de la Escuela de Frankfurt, encuentra en ella posibilidades de cambio y de resistencia. Para él,

del poder fáctico, de poder y dominación, en la medida en que hoy el Estado es simultáneamente la soberanía del poder social real y la legalización constitucional de esa realidad del poder social soberano» (Aguilar Villanueva, 1984: 205).

la hegemonía (forma de dominar a las clases subalternas con su consentimiento) se sostenía en los patrones culturales que permitían normalizar la dominación, por ello, un proyecto de emancipación debía incluir trabajo político en la dimensión cultural. La idea de Gramsci sobre la hegemonía resulta familiar al descubrir que la desigual distribución de poder entre los municipios y otros poderes públicos ocurre a menudo con el consentimiento de los propios municipios, al normalizar la estructuración jerárquica de las instituciones del Estado, es decir, al aceptar que otros poderes públicos se les supra ordenen.

En la misma línea crítica, Habermas (1987 y 2002) dedica su obra a la comunicación, concibiéndola como base para la transformación social. En su obra, el lenguaje trasciende las funciones de conocimiento y de transmisión de información, para extenderse en la coordinación de la acción y asimilación del mundo. En la cotidianidad, hablamos sin cuestionar la verdad, la veracidad y el apego a las normas establecidas (pretensiones de verdad, veracidad y rectitud normativa), sin embargo, cuando alguna de ellas se pone en duda, es necesario defenderlas a través de una estrategia argumentativa, discursiva. Por lo que el discurso es el ámbito en el que se desarrolla la discusión, la interacción, medio por el cual es posible arribar a nuevos consensos que permitirán coordinar lingüísticamente la acción. A través de este proceso se vence la unilateralidad y se realiza la comunicación humana. Esta racionalidad comunicativa es racionalidad pragmática.

La racionalidad pragmática se encuentra al alcance de cualquier sujeto con capacidad de habla, es decir, con posibilidades reales en la vida ordinaria para la coordinación y la realización de los procesos sociales ordinarios. Entonces, en mérito de su carácter universal, ordinario y transformador ocurre lo que Habermas llama «giro pragmático». Para Habermas hay una distinción entre habla, orientada al entendimiento, y acción teleológica, orientada hacia el éxito. En la primera es posible interpretar el mundo, discernir entre diferentes valores. En la segunda, sólo se puede transformar lo establecido. Lo primero se asocia a la necesidad de los municipios por definir su rol en la vida colectiva; lo segundo, a las metas cortoplacistas que no alcanzan a cuestionar el *statu quo*.

La acción comunicativa, para Habermas, es aquella que permite que los sujetos definan su situación y, consecuentemente, ajusten sus planes de acción, así, es posible coordinar la acción, a través del entendimiento y del establecimiento de consensos. La acción comunicativa en las relaciones intergubernamentales y en las relaciones de la institución municipal propiciarían entendimiento.

Pascuali (2007), como Habermas, entiende el valor de la comunicación como la base de la transformación social. En la construcción de su teoría, re-

chaza que la comunicación se reduzca a los medios masivos, ya que estos son simples aparatos que no pueden suplir el acto profundamente humano de la comunicación. Dicha teoría debe partir del pensamiento relacional (retomado de Kant), el cual alude al vínculo formado entre los participantes del acto de comunicación.

Pascuali entiende que comunicación es poner en común, es construir comunidad a través de la interacción entre pares, lo que se distancia de actos meramente informativos (unidireccionales) o de mecanismos de mando y control. Una teoría de la comunicación se orienta, según el autor, como filosofía práctica, con la misión de transformación social, en vista de su capacidad para poner en común puntos de vista y objetivos colectivos.

La gran aportación de Pascuali consiste en redefinir la comunicación como una relación mutualista, comprensiva, profundamente humana, a partir de la cual es posible que los involucrados superen diferencias, establezcan acuerdos y colaboren en las rutas que consideran adecuadas para mejorar su mundo. El autor es preciso al sostener que, la comunicación es: «[...] la relación comunitaria humana consistente en la emisión-recepción de mensajes entre interlocutores en estado de total reciprocidad, siendo por ello un factor esencial de convivencia y un elemento determinante de las formas que asume la sociabilidad del hombre» (Pascuali, 2007: 101).

La condición de reciprocidad que establece el autor es importante, ya que no se puede pasar por alto la existencia de escenarios en donde fluyen los mensajes, pero no hay valor público, puede ser el caso de interacciones basadas en mando, control o engaño, que no pueden producir paridad.

En este capítulo se ha podido establecer que la comunicación política pone en juego los siguientes elementos: *a)* seres humanos, *b)* voluntad de entendimiento, *c)* marco de la organización del poder político, *d)* trato paritario, y *e)* coordinación en los asuntos públicos. A partir de los problemas de insuficiencia de comunicación o incomunicación en la atención de los asuntos públicos y en el ámbito del Estado, y a partir de concatenar los elementos anteriores, la comunicación política se define como la interacción de los seres humanos, realizada en el intercambio recíproco de mensajes, con voluntad auténtica de relacionarse a través del entendimiento. Por lo que los actores, ya sea públicos, sociales o privados, en el marco de la organización del poder político y la dirección de la sociedad, se dispensan un trato paritario al mantener el respeto a sus diferencias y al alentar sus coincidencias, resultando en la construcción convincente de una visión compartida del horizonte temático de referencia que, en consecuencia, los compromete conscientemente a responder con coherencia al vínculo establecido y les facilita la convivencia social y la coordinación para atender los asuntos de orden común.

Esta propuesta conceptual tiene dos orientaciones: pretende ser el referente para comparar la realidad, como en los hechos ocurre; declara cierto contenido normativo para pautar estrategias de comunicación útiles en el desempeño de la acción pública.

Usos y percepciones sobre la comunicación en los municipios mexicanos

En este apartado se ha procesado la información sobre las formas comunicacionales que imperan en algunos municipios del país. Las cuestiones giran en torno a los vínculos que se establecen entre los gobiernos municipales y los actores de los diferentes poderes públicos, así como con miembros del sector privado y el social. El propósito es identificar, respecto de la comunicación política, la brecha entre el contenido conceptual y los vínculos que de hecho se establecen en el ámbito municipal.

Ante la imposibilidad de levantar información empírica en los 2,440 municipios del país (INAFED, 2016), para el desarrollo de este trabajo se adoptó como estrategia de acopio de información la aplicación de entrevistas a miembros de ayuntamientos del país (presidentes municipales, síndicos y regidores), cuidando que la composición heterogénea del conjunto de municipios se viera reflejada. Consecuentemente, las entrevistas se produjeron en municipios con las siguientes características: distribuidos en la geografía nacional; con rangos de población menores de 50,000 habitantes, entre 50,000 y 300,000 y con más de 300,000; rurales y metropolitanos (en algunos casos capitales de las entidades federativas). De esta manera se aplicaron entrevistas en los municipios de Querétaro, Nuevo León, San Luis Potosí, Estado de México, Tlaxcala, Sonora, Veracruz, Morelos, Guanajuato y Chiapas.

También, se aplicaron entrevistas a los diversos representantes o prominentes líderes de las asociaciones de municipios, tales como la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC); Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC); Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (fenamm); y Asociación Nacional de Alcaldes, A.C. (ANAC), en el entendido de que estas instancias sirven como monitores importantes de la vida municipal. Además se entrevistaron a miembros de la sociedad civil organizada, con la destacada participación del Centro de Servicios Municipalistas, Heriberto Jara (CESEM) y a miembros del sector privado que han mantenido importante contacto con estas instituciones locales.

Se debe puntualizar que las respuestas no son homogéneas y que la diversidad es lo ordinario, incluyendo casos de respuestas contradictorias entre sí,

sin embargo, en la redacción se reportan las tendencias más fuertes y sostenidas. El mosaico de respuestas estaba previsto, bajo la consideración de que los municipios del país son altamente heterogéneos, por varias razones: filiación política, población, tamaño territorial, grado de marginación y desarrollo, tipo de municipio, entre otras.

A partir del contenido conceptual de la comunicación política, ofrecido en el apartado anterior, las cédulas de las entrevistas (semiestructuradas) se elaboraron considerando los siguientes ítems: frecuencia de la comunicación; voluntad auténtica de entendimiento; autonomía-heteronomía; interdependencia; pluralidad; racionalidad; respeto a la posición legal de los autores; concepción de la comunicación en los municipios. A continuación, se reportan los resultados.

Frecuencia de la comunicación

Este ítem registra la recurrencia de las interacciones entre los gobiernos municipales y sus interlocutores. Las preguntas de refuerzo se refieren a quién inicia la comunicación, si es satisfactoria la frecuencia con que ocurre y quiénes son los interlocutores más y menos recurrentes.

La comunicación entre los gobiernos locales y otros poderes públicos se establece dependiendo, principalmente, de tres cuestiones: 1) de las capacidades (políticas y económicas) de cada uno de los gobiernos municipales, es decir, quienes poseen capital político para interrelacionarse con miembros de las legislaturas (local y federales) y de miembros importantes de los poderes ejecutivos, así como tienen mayores probabilidades de interacción y visibilidad quienes son importantes demandantes u oferentes de recursos financieros; 2) de que los gobiernos municipales sean portadores de asuntos relevantes que ameriten entrar en las agendas⁶ de los otros gobiernos o instituciones, ya sea por coyunturas que se recrean en los medios de comunicación, como asuntos de absoluto interés público (inseguridad, violencia, crisis políticas) o bien por la escala compleja de los asuntos que los llevan a buscar el contacto; 3) de la extracción política de los gobiernos locales, los vasos comunicantes se abren o se cierran por la pertenencia a determinado partido político y en función de las relaciones inclusivas o excluyentes que se generan por ello. Las dos

⁶ Las políticas municipales se materializan cuando ascienden a la agenda de otras instituciones. Otros asuntos habrán competido por atraer la atención, pero el que logra penetrar es aquel que se ha posicionado como asunto de interés público, quien ha sido considerado factible en sus aspectos técnicos y políticos, y aquel que ha superado los diferentes juegos de poder (Aguilar Villanueva, 1996).

primeras cuestiones se presentan con mayor recurrencia en los municipios urbanos,⁷ lo que de entrada representa otra desventaja para los más pequeños.

En términos generales, son los municipios quienes buscan e inician la interacción con otros poderes públicos. Con los gobiernos estatales porque es una constante la gestión de recursos financieros; el federalismo mexicano, aún y con el sistema de transferencias financieras⁸ que ha desarrollado para los municipios, deja un amplio margen para que los funcionarios y autoridades municipales gestionen recursos alternos y complementarios que suelen ubicarse en programas estatales. Con los legisladores porque es común que operen como intermediarios para resolver problemas de gestión, también de recursos. Los municipios no tienen otro remedio que «tocar puertas».

La comunicación, entonces, no es satisfactoria si se considera que el móvil principal es la gestión de recursos y que otros asuntos quedan relegados, limitando la acción coordinada y la gestión de los asuntos públicos por redes. Los municipios, menesterosos de recursos, encuentran en los gobiernos estatales su principal interlocutor (por encima de los poderes legislativo y judicial), mientras que el gobierno federal es una figura regularmente inalcanzable, de no ser por sus impersonales programas de aplicación local. El poder judicial, en el orden federal, también se encuentra fuera de las posibilidades de interacción, excepto en los casos de controversias constitucionales.⁹

El principal motivo de comunicación entre la iniciativa privada y los gobiernos locales es el arreglo de incentivos fiscales y de demanda de fluidez en los trámites de índole municipal. Aun cuando se registran episodios de cola-

⁷ «El 50 por ciento de la población se concentra en sólo 100 (4 por ciento) municipios o delegaciones. En 2010, del total de municipios y delegaciones en el país, 1,389 se pueden considerar completamente rurales (con menos de 2,500 habitantes en cada una de sus localidades), mientras que 384 son completamente urbanas (con 2,500 habitantes o más por localidad)» (PNUD, 2014: 14).

⁸ El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se desprende de la Ley de Coordinación Fiscal vigente desde 1980. En él se identifica al conjunto de disposiciones y órganos competentes para la cooperación entre la Federación y los estados, y aquella y el Distrito Federal. Su propósito es ordenar el sistema tributario a través de la coordinación y colaboración intergubernamental. Mandata la forma para distribuir las participaciones que correspondan a las haciendas públicas de los ingresos federales y define el sistema de transferencias correspondiente a las aportaciones federales.

⁹ Las controversias constitucionales constituyen procedimientos de control de la constitucionalidad, que solicitan el juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en caso de normas o actos contrarios a ese cometido, en ellos, las partes pueden ser los poderes del Estado, incluido el municipio. Este recurso se ha incrementado notablemente a partir de la reforma constitucional de 1994, antes, desde la promulgación de la Constitución de 1917 (78 años), sólo se interpusieron 50 (Sánchez Cordero, 2000). Hoy, hay una tendencia sostenida a rebasar 100 casos por año. El problema es que no resulta ser muy útil para los municipios en términos estructurales, sin embargo, si representan un gran avance respecto al reconocimiento de capacidad de habla de los municipios y ejercicio de sus derechos.

boración en tareas de beneficio social, es poco frecuente que esto ocurra, pues el sector privado enfoca con mucha precisión las demandas de sus agremiados, sobre todo cuando proceden de organizaciones estables y con desempeño corporativo. Ahora bien, no se registran propuestas procedentes de los gobiernos locales que desborden la naturaleza rentística del sector privado para interactuar en favor de la prosperidad comunitaria.

Uno de los puntos de coincidencia de los entrevistados es que se recibe sin mayores problemas la participación de los ciudadanos organizados, aunque no abundan los gobiernos locales proactivos para impulsarla. Es más común observar que los gobiernos municipales se resisten a la mirada escrutadora y colaboradora de la sociedad organizada.

El universo de posibilidades de comunicación en el orden municipal se reduce considerablemente, quizá no en los episodios de interacción, pero sí en el número de actores y en el horizonte temático. Es recurrente que en diversas materias de interés local (por ejemplo, en seguridad pública, coordinación fiscal, fortalecimiento institucional), los municipios se encuentren fuera de los procesos que derivan en decisiones, a pesar de ser definido constitucionalmente como gobierno y no mera administración.

Voluntad auténtica de entendimiento

Aquí se cuestionó la disposición de quienes participan en la comunicación, para crear una atmósfera de entendimiento mutuo, gracias a la cual se genera la posibilidad de relacionarse paritariamente, respetando sus diferencias y alentando sus coincidencias. Las preguntas de refuerzo indagan la existencia de discusión como mecanismo para ajustar posiciones iniciales sobre determinados asuntos públicos, así como la actitud comprensiva o de simulación que pudieran condicionar las interacciones.

El patrón jerárquico que había caracterizado las relaciones entre los municipios y otros órdenes de gobierno, ha cambiado en la forma, pero no en el fondo. Es común el trato cordial que se le dispensa a los gobiernos locales, pero eso no implica que sea entre pares, pues generalmente se imponen las fórmulas y políticas preconcebidas.

En primera instancia, cuando es menester que los municipios se relacionen con otros poderes públicos, el asunto en cuestión debe constituir un punto importante en la agenda de estos. Los gobiernos municipales se ven limitados para colocar los asuntos de sus agendas en el interés de los demás. Así, desde la selección del tema a tratar y gestionar, hay cierta predeterminación jerárquica.

El tiempo que dura la gestión de los ayuntamientos, generalmente de tres años, resulta inconveniente si se considera que gran parte de los miembros de este órgano colegiado carecen de experiencia¹⁰ al desarrollar la actividad para la cual fueron electos. En un horizonte trianual, las autoridades inician aprendiendo el manejo de su área de competencias y terminan preparando su conclusión, por lo cual el tiempo de gobierno efectivo se reduce.

La desventaja sobre el tiempo y la preparación en los periodos municipales es percibida por otros órdenes de gobierno y se traduce en un condicionante para el trato paritario. Particularmente, los gobiernos estatales proceden como tutelares de los gobiernos municipales. El resultado es que las acciones públicas que convocan a la coordinación intergubernamental llevan un contenido inherente de supremacía, en algunos casos explicable y, en otros, impulsado por la imagen general que se ha construido sobre el rezago municipal.

La voluntad auténtica de entendimiento implica que los asuntos públicos sean definidos coordinadamente y no sólo atendidos con diseños de políticas y acciones unilaterales. Sin embargo, el federalismo mexicano no está diseñado para escenarios de este tipo, en su lugar, hay una gran cantidad de programas estatales y federales¹¹ de aplicación municipal que, si bien pueden nutrir la cauda de recursos de gestión, no emplean mecanismos de comunicación y entendimiento. De manera similar, los gobiernos estatales, así como el federal, disponen de cierta estructura regional para operar sus programas y mantenerse presentes en los municipios o conjuntos de municipios, pero no logran constituirlos en espacios de coordinación, más aún, suelen tener usos de control y operación política.

Los espacios para la discusión argumentada¹² son escasos y dependen más de coyunturas que de su construcción institucional. Quizá la alternancia y

¹⁰ De acuerdo al IMCO (2012), «[...] en los municipios metropolitanos sólo el 18 por ciento de los presidentes municipales trabajaban en el gobierno local antes de asumir su cargo presente. Cuatro de cada diez provenían de la iniciativa privada y tres de cada diez de gobiernos estatales o del gobierno federal. Esto sugiere que, en muchos casos, cuando los presidentes municipales asumen el cargo no tienen el suficiente conocimiento de la administración pública municipal para desempeñarse eficazmente en el corto periodo que dura su gobierno».

¹¹ La alternativa y complemento de financiamiento se encuentra en los programas federales de desarrollo, provenientes de las diversas secretarías del Gobierno Federal. Son recursos concursables que requieren proyectos concretos de desarrollo, elaborados y presentados por los gobiernos municipales (SEGOB e INAFED, 2016).

¹² Los espacios para la discusión argumentada, como idea, se asocian a la tesis de Majone (1997). Él postula un gobierno por discusión, por deliberación, es decir, democrático. La argumentación es su herramienta y nace de la acumulación de evidencia significativa, orientada a la persuasión. La visión de Majone atiende la complejidad de la interacción política, pero no se limita a ella, sino que existe un esfuerzo por insertar lo que podríamos denominar racionalidad pública, es decir, que no se sub-

pluralidad política funcionan como inhibidores de un trato deliberadamente jerárquico hacia los municipios y supletoriamente se haya vuelto cortés, sin embargo, tal cortesía enmascara la asimetría en las relaciones y coarta las posibilidades de entendimiento en la atención de los problemas públicos.

Por otro lado, el trato de los gobiernos municipales con el sector privado no se alimenta de la misma visión sobre las desigualdades entre actores, pero sí limita el objeto de la interacción a cuestiones de puntual interés privado. Cabe precisar que la comunicación entre actores privados y municipales varía en función del grado de urbanización e infraestructura económica de las localidades, por lo que hay municipios que sostienen relaciones intensas con los empresarios, mientras que en otros son prácticamente nulas.

Respecto a las organizaciones de la sociedad, sin que se convierta en una regla general, las más importantes convergen en los municipios urbanos. La disposición al entendimiento es notoria, sobre todo porque los asuntos en cuestión provienen de agendas públicas bien constituidas (medio ambiente, seguridad pública, derechos humanos). En los municipios menos urbanos es recurrente la interacción con grupos comunitarios, esto no garantiza colaboración y entendimiento, aunque sí pone a los actores frente a frente, con menos asimetrías. La actitud de los gobiernos municipales ante la participación de los ciudadanos suele ser reactiva, es decir, no se incluye en el diseño de sus programas (forma proactiva), pero en caso de presentarse, se atiende.

Autonomía-heteronomía

A través de este binomio se explora la tendencia a respetar las esferas de autonomía de los actores involucrados en los procesos de comunicación, pero también, a entender y reconocer mutuamente los espacios de necesaria coordinación, concebidos institucionalmente. Las preguntas de refuerzo exploran el trato entre los municipios y otros actores, particularmente sobre el posible uso de chantajes, amenazas o de promesas de apoyo a las instituciones municipales como mecanismos para imponerse sobre ellas.

Aunque el texto constitucional no describe a los municipios mexicanos como autónomos, sino como libres, aludiendo a sus libertades para determinar su régimen interno, mucho se ha usado el término para describir el grado

ordina a la uniracionalidad gubernamental. Predomina la pluralidad de intereses, pero respaldados en evidencia. Por ejemplo, el Gobierno Federal puede tener sus razones, pero deben discutirse frente a las de otros actores; diversas racionalidades, que en una suerte de dialéctica, resultan en la síntesis que identificamos como racionalidad pública.

de sujeción y dependencia (legal o no) respecto a otros poderes públicos. En términos generales, las formas de sometimiento se han sofisticado y aligerado, pero no desaparecido; es poco común que los municipios sean objeto de tratos despóticos y burdos.

Aunque se han transferido funciones a los municipios, la dependencia continúa, por un lado, en el terreno formal, ya sea a través del condicionamiento de los recursos financieros¹³ o a través de la amenaza de aplicar la ley inmisericordemente¹⁴ o de manera informal, tratando de opacar o interrumpir la carrera política de funcionarios y autoridades municipales. Los municipios, consciente o inconscientemente, dispensan un trato respetuoso a otros órdenes de gobierno, pero con cierta subordinación. La percepción es que es un patrón cultural construido históricamente.

El grado de independencia de los municipios, respecto a otros poderes públicos, está en función de dos factores, por un lado, de la capacidad de los funcionarios locales para plantear escenarios de respeto y paridad, por otro, de aprovechar las ventajas del cambio, como la alternancia política, para sustraerse a la lógica de subordinación, determinada históricamente. La posibilidad de relaciones más simétricas se percibe como una ruta gradual en la que los actores municipales vayan avanzando al evidenciar la desigualdad y proponer alternativas.

Interdependencia

Muestra la disposición de los actores para definir y aceptar sus respectivas limitaciones en la atención de los asuntos de orden común, por lo que demandan y ofrecen colaboración. Las preguntas de refuerzo se encaminan a saber si los interlocutores reconocen la aportación municipal, posible o real, en la gestión y políticas públicas, así como la utilidad de sus instrumentos económicos, po-

¹³ Las transferencias federales a los municipios, participaciones y aportaciones, se guían por acuerdos y fórmulas reconocidas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, es decir, no son recursos de aplicación discrecional. Incluso, los gobiernos estatales, que son quienes reciben en primera instancia las transferencias, deben publicar las fórmulas de redistribución hacia los municipios. En cambio, el resto de los programas federales y estatales, aunque se guían en muchos casos por lineamientos previamente establecidos si mantienen cierto margen de discrecionalidad.

¹⁴ Las limitadas capacidades institucionales de algunos municipios vulneran legalmente a sus autoridades. Por efecto de sus recurrentes infracciones a la normatividad o, incluso, por corrupción en el ejercicio de sus encargos, se vinculan a procesos jurídicos y administrativos que pueden encarnarse por una relación adversa con la dependencia normativa o con la clase política más encumbrada. En este sentido, hay una historia posrevolucionaria intensa de municipios, gobernadores y legisladores separados del cargo como castigo a sus desencuentros con la jerarquía política.

líticos y administrativos, entre otros. También, se cuestiona si encuentran conveniente un buen acuerdo con los gobiernos locales para mejorar la respuesta a los problemas públicos o si les es indiferente.

Aunque sea gradualmente, se observa que los diferentes actores del conjunto social requieren de la acción colaborativa para desahogar los asuntos públicos e, incluso, muchos de los privados, sin embargo, se percibe resistencia de otros actores para aceptar que el municipio puede aportar elementos significativos para mejorar la gestión pública, es decir, pareciera que es poco digno aceptar que los gobiernos locales son coadyuvantes importantes en la acción pública, ya sea por su imagen de capacidades limitadas o por la tendencia al predominio de los órdenes de gobierno federal y estatal.

Ahora bien, el reconocimiento de la interdependencia es variado, como variados son los municipios en el país. Entre municipio y municipio se puede encontrar desde aquellos que hacen valer sus capacidades para coordinarse con otras instancias públicas, sociales o privadas, hasta aquellos que operan lo más elemental de sus atribuciones. Esa es una característica de México: sus municipios son tan heterogéneos que diferenciadamente enfrentan adversidades y aprovechan oportunidades.

Paradójicamente, la imagen de diferentes estaturas entre los órdenes de gobierno se reproduce entre los propios gobiernos locales. Los municipios más grandes y más urbanizados suelen aislarse de los más pequeños y simples, por prejuicios sobre la importancia de cada uno, aunque en ello se sacrifique calidad y coordinación en la acción pública.

El trato entre los gobiernos municipales y los actores del sector privado, refleja cierta interdependencia, aunque los tramos de interacción se limiten al funcionamiento adecuado de la administración pública municipal con respecto a la atención de los miembros de ese sector, así, resaltan los ejemplos de acciones coordinadas de simplificación administrativa y recaudación fiscal local. Como en otros rubros, la interacción e interdependencia cobra diferentes dimensiones de acuerdo a la diversidad municipal; mientras en algunos municipios es intensa, en otros puede ser casi nula.

El *locus* municipal es privilegiado para la interacción gobierno sociedad y, efectivamente, a diferencia de otros órdenes de gobierno, es palpable la necesidad de colaboración y el reconocimiento de la interdependencia. Los ciudadanos se involucran de diferentes maneras, desde la información sobre el desempeño gubernamental, hasta la colaboración financiera y en especie, mientras que los funcionarios y gobernantes amplían su radio de atención a los asuntos públicos en busca del reconocimiento y colaboración social. Pero, desde luego, hay una historia rica en experiencias que pueden respaldar esta imagen o desmentirla, de acuerdo a la construcción de cada espacio de interacción.

El escenario predominante no es el reconocimiento de interdependencia; consecuentemente, el acuerdo entre pares no es una divisa que caracterice al espacio local. Aún persisten los desempeños unilaterales, protagonistas y, por tanto, limitados.

Pluralidad

En mérito de la pluralidad, se reconocen los interlocutores como fruto de la diversidad de ideas, pero entienden que tal condición no es disfuncional, ni perjudicial a sus intereses mutuos, sino una característica de la realidad emergente que debe entenderse como ordinaria. Con esta premisa en perspectiva, las preguntas de refuerzo cuestionan si los interlocutores, en el trato con los municipios, encuentran conveniente y valiosa la diferencia de ideas, posturas e información en la gestión y políticas públicas.

La primera distinción que se establece, es que la alternancia política ha generado diversidad de partidos políticos en la competencia electoral y en el gobierno, pero eso no significa que se esté alimentando la pluralidad de ideas. Es recurrente encontrar gobiernos municipales de diferentes partidos, pero con ideas semejantes respecto a los más variados temas, escalas de valores y patrones de gobierno.

La diferencia de partidos entre los órdenes de gobierno generó, en los primeros años de la alternancia, la idea de que los municipios que habían cambiado de sello político eran discriminados por los otros gobiernos (federal o estatal), sin embargo, el efecto del cambio se manifestó, en muchas ocasiones, de diferente manera. Normalizada la alternancia política en los municipios, los gobiernos estatales procuraban ser más cuidadosos en las formas y en la coordinación, en la idea de cultivarse la imagen de demócrata o, al menos, de tolerante.

La pluralidad política se ha convertido en una prenda que cualquier político o funcionario con aspiraciones de modernidad reitera discursivamente, pero las campañas políticas, los vínculos intergubernamentales y las relaciones gobierno-sociedad reflejan diversidad de ideas que no alcanzan a constituirse como insumos de mejores políticas ni como síntesis de argumentaciones públicas. Sobre todo las campañas políticas, en ellas prevalece como sinónimo de éxito la eliminación y el fracaso del otro, del diverso. Con tal visión de la pluralidad, los municipios no pueden más que reproducir esos patrones culturales y padecer su predominio.

Racionalidad

Se entiende que la pluralidad e interdependencia plantean diferentes visiones de la realidad, por lo que coincidir en la definición de los problemas públicos y sus alternativas de solución (es decir, racionalidad) puede no ocurrir o complicarse, sin embargo, el reconocimiento de que deben ajustarse los cálculos iniciales de cada parte involucrada, debiera producir un conjunto amplio de problemas/solución concebido a través de la argumentación y persuasión con el resultado de construir una visión compartida del horizonte temático. En la función pública, si racional, los interlocutores encuentran conveniente y valiosa la discusión, comparación y selección entre alternativas para mejorar los resultados en la gestión y políticas públicas.

Los órdenes de gobierno estatal y federal, así como otros actores de los poderes públicos siguen cierta jerarquía al interactuar con los municipios, parece que está en su estructuración institucional, sin embargo, esta posición, que pudiera asumirse como de fuerza, en realidad ha representado una de sus grandes debilidades. Principalmente, los gobiernos estatal y federal pierden muchas oportunidades de retroalimentación con los municipios, porque la imagen predominante de las capacidades locales es de escasas destrezas y habilidades. En algunos asuntos será así pero, en otros, los municipios cuentan con información valiosa que otros actores no poseen, por su lejanía.

Cuando los temas de confluencia se refieren a cuestiones con un fuerte componente local, como seguridad pública, desarrollo o pobreza, los gobiernos más grandes pueden impresionar con sofisticados procedimientos administrativos, importantes partidas financieras o tecnologías deslumbrantes, pero no pueden realizar eventos tan sencillos como importantes, como desplazarse en el territorio local, interactuar con la ciudadanía, conocer los patrones culturales, identificar a los líderes de opinión o entender los detonante de los problemas. Por eso hay una larga historia de políticas fracasadas, inconclusas o boicoteadas, pues la soberbia de no incluir auténticamente a las autoridades locales tiene costos en el corto, mediano o largo plazos.

Los gobiernos federal y estatal entienden la necesidad de interactuar con los gobiernos municipales, de comunicarse con ellos para obtener un panorama más amplio de la realidad, pero hay una suerte de sentimiento de claudicación si se emparejan con ellos. El reconocimiento de la interdependencia mutua y la demanda de ayuda para aumentar la racionalidad en la gestión pública en los municipios, es clara y recurrente; en los otros poderes públicos, no: se resisten.

La asimetría entre municipios y otros poderes públicos no es solamente política, sino que también se reproduce en la selección de medios para resol-

ver problemas y aprovechar oportunidades. Las soluciones imperantes proceden generalmente de afuera, los municipios resuelven su vida interna de alguna manera, pero apenas un asunto rebasa sus límites territoriales, son otros poderes públicos los que deciden, con escasa o nula consulta. No se ve conveniente la opinión e información municipal.

Las competencias de gestión en los gobiernos municipales son poco apreciadas históricamente. En la actualidad, se nota más esta desafortunada visión y se corrobora con la oleada de acciones que dismantelan funcionalmente al municipio, escribiendo una página más de regreso al centro. Con esta tendencia se crean círculos viciosos de recentralización-rezago municipal.

Los actores del sector social y privado confían en la racionalidad del gobierno municipal o, al menos, son más intensivos en pedir que las autoridades les resuelvan los problemas o les generen mejores condiciones de vida. Es el gobierno municipal el más renuente en nutrir racionalmente su gestión con las aportaciones de los actores del colectivo.

Respeto a la posición legal de los actores

Se refiere al compromiso de respetar esferas de competencia, atribuciones y definición legal de los actores involucrados en los procesos de comunicación. Asimismo se cuestiona si se alientan asimetrías contrarias a la legalidad que puedan distorsionar la comunicación.

Generalmente, hay respeto a la posición legal de los municipios, pero habría que preguntarse si la posición legal de ellos es respetable, ya que desde la Constitución, los municipios se restringen a tareas de servicio doméstico que otros gobiernos prefieren no hacer. Si nos preguntamos sobre quién realiza las tareas de promoción económica, la respuesta, sin dudas, apunta hacia los gobiernos estatales y el federal, a diferencia de otros países. El problema no es ese respeto legal, sino cómo se concibe al municipio en el marco nacional.

Como se ha referido líneas arriba, en la actualidad es poco común que se atropellen los derechos de los municipios de manera evidente pues, en alguna medida, la opinión pública protege a los sujetos de opresión histórica, incluidos ellos. Pero el respeto que pueden haber ganado no tiene gran impacto en su fortalecimiento institucional. Se mantiene mucho de la diplomacia y escasa la colaboración.

Los actores sociales y privados, generalmente, no regatean respeto a la legalidad y legitimidad de los gobiernos locales; parece que se ha fortalecido su posición en la medida en que se van normalizando los procesos electorales.

También los gobiernos locales han ido cobrando conciencia de los derechos de los actores privados y sociales, la asignatura pendiente es que no sólo en la vía de los hechos, sino también en la norma jurídica se vayan reconociendo oportunidades y mecanismos de colaboración.

Concepción de la comunicación en los municipios

En este ítem se registra la percepción de los gobiernos locales sobre los usos de la comunicación en la gestión pública. Percepción que se refleja en el arreglo organizacional y en las funciones que se establecen para la atención de este rubro.

Los gobiernos locales suelen incluir en su estructura organizacional una dependencia con diferentes denominaciones: comunicación social, prensa, comunicación, información municipal, entre otras. Los usos y percepciones sobre la comunicación en los municipios se reducen a la siguiente clasificación:

1. Información sobre la acción del gobierno municipal: el interés primordial es que la ciudadanía esté informada de la labor gubernamental, por lo que se despliegan mensajes en los medios que sus recursos les permiten, destacando como logros la dotación de bienes y servicios públicos.
2. Mercadeo de la imagen de autoridades y funcionarios municipales: el énfasis se encuentra en la actividad cotidiana de funcionarios y autoridades municipales, destacando el presidente municipal. Más allá de señalar puntualmente el desarrollo de la función pública, el foco se centra en las personas.
3. Control de los medios de comunicación: en este caso, el interés se centra en evitar que los medios de comunicación dañen la imagen del gobierno municipal, particularmente del presidente municipal. Independientemente de que la información difundida sea falsa o verdadera, objetiva o distorsionada, se trata de que fluya de manera controlada, por lo que desarrolla una labor permanente de monitoreo de medios de comunicación y periodistas. El intercambio de beneficios encuentra diversas formas: a cambio del manejo de imagen positiva, los gobiernos compran tiempo o espacio en los medios informativos o, en otros casos, sólo compran el silencio.

En cualquiera de las estrategias descritas, los municipios tienen en mente a los ciudadanos, pero de ninguna manera al resto de los poderes públicos, es decir, no encuentran necesario formular estrategias para interactuar con otros actores públicos. Tampoco encuentran necesario instrumentar una política de comunicación que les permita clarificar su posición frente a ellos, así como definir su visión sobre los asuntos públicos.

La percepción municipal sobre el rol de la comunicación política es reducida; impera en las estrategias comunicacionales el glamur de la mercadotecnia o el maquillaje de reputaciones, pero no inspiran mecanismos de desarrollo político.

La comunicación política como herramienta de gobierno

Sería poco útil negar la contribución de las diferentes estrategias empleadas en las últimas décadas para reconfigurar la vida municipal. Las reformas constitucionales (1983 y 1999) han expandido las posibilidades de que los municipios sean espacios de convivencia comunitaria, gracias a que intentan revitalizar a sus instituciones políticas al transferirles mayores facultades y atribuciones.

Por otro lado, las herramientas de gestión provenientes de los enfoques gerencialistas han servido para llamar la atención sobre la necesidad de equipar a los gobiernos locales de mejor manera, ante la creciente complejidad de los asuntos públicos. Se ha reconocido que, en buena medida, la resolución de los problemas públicos demanda mayores capacidades y no sólo voluntad para atenderlos.

Uno de los retos de los gobiernos municipales es definir el tiempo y el espacio que les ha tocado vivir para actuar en consecuencia. Es claro que las instituciones municipales no viven aisladas de otros sistemas con los que hay que interactuar. Particularmente, en México, los municipios y sus gobiernos forman parte de un gran entramado que condiciona su vida y su prosperidad, dicho de otra manera, los municipios deben maniobrar en un medio (el Estado) en el que hay que gestionar recursos financieros, transferir programas, interponer controversias jurídicas, impulsar leyes y normatividad, tomar decisiones conjuntas, coordinarse en materias concurrentes.

También, los municipios deben maniobrar en un medio en el que se deben a sus representados, solicitan colaboración de los particulares, negocian apoyos pecuniarios e intangibles, discuten y argumentan sobre problemas solución, ejercen el imperio de la ley, operan recursos de diferente índole, impulsan valores, son cuestionados y procuran consensos.

Este medio estatal les es adverso a los municipios si no son capaces de comunicarse, de definir su posición, de señalar asimetrías, de proponer alternativas. Concebir la comunicación como una herramienta de gobierno implica explicitarla en el arreglo organizacional (¿qué dependencia se encarga de esta función?), normativo (¿qué lineamientos administrativos y reglamentarios respaldarán la estrategia?) y programático (¿cómo incluir transversalmente las estrategias de comunicación y como evaluar sus resultados?) de los municipios.

La comunicación política demanda, en principio, ser asimilada, no como un acto puntual, sino como el soporte transversal de la acción pública. En este enfoque los gobiernos municipales deben descubrir su capacidad de habla, definir a sus interlocutores y pactar un trato igualitario como premisa para atender los asuntos públicos. También, deben, en mérito de las diferencias de información y opinión, procurar espacios de discusión que alienten coincidencias y consensos, y que, gradualmente, venzan obstáculos para la acción coordinada. Justamente, uno de los problemas del arreglo político es no lograr comunidades estatales, comunicación.

Fuentes consultadas

ADORNO, Theodor y Max Horkheimer (1994), *Dialéctica de la ilustración. Fragmentos filosóficos*, Madrid: Editorial Trotta.

AGUILAR MIRANDA, Alejandro A.P. (2015), “Reforma Municipal. Obstáculos y retos”, en *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, México: Academia Internacional de Ciencias Político-administrativas y Estudios de Futuro, Universidad Autónoma del Estado de México, consultado en <<http://ri.uaemex.mx/discover>>, recuperado el 8 de junio de 2016.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1996), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, tercera antología, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

____ (1984), “Estado, régimen y sistema político (Notas para una discusión sobre la crisis del Welfare State)”, en Juan Vega (ed.), *Teoría y Política en América Latina*, 2da ed., México: CIDE.

BOBBIO, Norberto (1988), “Política”, en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (eds.), *Diccionario de Política*, 2da ed., México: Siglo XXI Editores.

- Conago (2016), “La Conago propone Policía Estatal Única (La Crónica)”, consultado en <<http://www.conago.org.mx/Noticias/Detalle.aspx?n=conago-policia-estatal-unica>>, recuperado el 7 de mayo de 2016.
- Coneval (2010), “Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad”, consultado en <http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Rezago_Social/Rezago_Social_2010/Imagenes%20mapas%20rezago%20social%202010/Mapa_rezago_social_municipal_2010.jpg>, recuperado el 4 de agosto de 2015.
- FERNÁNDEZ COLLADO, C. y Laura Galguera García (2008), *La comunicación humana en el mundo contemporáneo*, México: McGraw-Hill.
- GRAMSCI, Antonio (1975), *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, México: Juan Pablos Editor.
- GROSSI, G. (1983), “La comunicación política moderna: entre partidos de masa y ‘mass-media’”, en M. De Moragas (ed.), *Sociología de la comunicación de masas, IV, Nuevos problemas y transformación tecnológica*, Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A.
- HABERMAS, Jürgen (1987), “Teoría de la acción comunicativa”, en *Racionalidad de la acción y racionalización social*, vol. I, Madrid: Taurus.
- _____ (2002), “Teoría de la acción comunicativa”, en *Crítica de la razón funcionalista*, vol. II, Madrid: Taurus.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) (2012), “Índice de Competitividad Urbana 2012. El municipio: una institución diseñada para el fracaso. Propuestas para la gestión profesional de las ciudades”; consultado en <<http://imco.org.mx/publicaciones-imco/#/>>, recuperado el 9 de junio de 2016.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2016), “Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México”, consultado en <<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/index.html>>, recuperado el 17 de mayo de 2016.
- MAJONE, Giandomenico (1997), *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México: FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- MENDIETA RAMÍREZ, Angélica Castillo *et al.* (2013), “Percepción e imagen pública del gobierno en Puebla: los ciudadanos opinan”, en José Luis Castillo Durán, Angélica Mendieta Ramírez y Fabiola Coutiño Osorio (coords.), *La realidad de la comunicación política. Relaciones de po-*

- der, actores y escenarios emergentes*, México: Editorial Fontamara-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- PASCUALI, Antonio (2007), *Comprender la comunicación*, España: Gedisa-ILSE.
- PEÑA AHUMADA, José Antonio y Luis Armando Wence Partida (2011), “La Distribución de Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas?”, en revista trimestral *Hacienda Municipal*, núm. 115, octubre-diciembre, México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), “Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva metodología, México”, consultado en <<http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf>>, recuperado el 8 de junio de 2016.
- Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM) (2014), *Numeralia municipal*, consultado en <<http://www.iglom.info/es/numeralia/numeralia-municipal>>, con base en el Censo de Población y Vivienda INEGI (2010), <www.inegi.org.mx>, recuperado el 4 de agosto de 2015.
- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga (2000), *La independencia judicial en México. Apuntes sobre una realidad conquistada por los jueces mexicanos*, consultado en <<https://www.scjn.gob.mx/busador/Paginas/results.aspx?k=UNIDAD%20DE%20CONTROVERSIAS%20CONSTITUCIONALES>>, recuperado el 9 de junio de 2016.
- Secretaría de Gobernación (2016), *Sistema de Información Legislativa*, consultado en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/12/asun_2725721_20101214_1292347938.pdf>, recuperado el 7 de mayo de 2016.
- SEGOB e INAFED (2016), *Catálogo de programas federales para municipios 2016*, consultado en <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Publicaciones_en_Linea>, recuperado el 9 de junio de 2016.
- TAPIA, R. (2013), “Perú: hacia una estrategia de comunicación de gobierno para fortalecer la democracia”, en D. Ivoskus *et al.* (comps.), *Primera Cumbre Mundial de Comunicación Política: cambios sociocultura-*

les del siglo XXI, Buenos Aires, Argentina: Editorial Autores de Argentina.

WEBER, Max (1964), *Economía y sociedad*, 2da ed. en español, México: Fondo de Cultura Económica.

ZAMORA MEDINA, Rocío (2011), *Claves para gestionar la comunicación política local*, España: Editorial Comunicación Social.

COMUNICACIÓN POLÍTICA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Joel Mendoza Ruiz

Introducción

La segunda característica de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), «el elemento humano», surgió de la importancia atribuida al estudio de las «imágenes cruzadas de los funcionarios federales y estatales». Esto es, bajo la convicción de que no existen relaciones entre gobiernos, sino entre funcionarios que gobiernan; se ha considerado que las conductas siempre significan propósitos políticos. Asimismo, que las reacciones son influidas por la forma en que se perciben las actividades de las contrapartes participantes (Wright, 1997: 75). Como resulta evidente, en el ambiente de negociación expuesto, la comunicación política es un aspecto total.

Las «imágenes cruzadas de los funcionarios federales y estatales», lejos de inducir la escisión por su franca carga negativa, han sido aprovechadas como insumo para mejorar las RIG según cuatro estrategias. La primera, «estrategia de propósitos», dispone de tiempo y recursos para obtener acuerdos sobre los objetivos buscados por los diversos participantes de los programas coordinados. La segunda, «estrategia procedimental», enumera personas u organizaciones con las que será necesario concertar arreglos intergubernamentales. La tercera, «estrategia de capacitación», desarrolla una conciencia de las imágenes de todos los funcionarios involucrados a manera de conocimiento estratégico. La cuarta, «estrategia estructural», impulsa la reestructuración de las posiciones y las organizaciones como mecanismo para modificar las imágenes (Wright, 1997: 359).

Considerando lo anterior, el objetivo del presente capítulo es elaborar un modelo de comunicación política para las RIG mexicanas, utilizando un enfoque crítico, con el propósito de resaltar las características idóneas en la administración pública. Para ello, los insumos del modelo referido se detallan en seis apartados: 1) “Comunicación política en el ingreso federación-estados”; 2) “Comunicación política en el ingreso estados-municipios”; 3) “Comunicación política en el gasto federación-estados-municipios”; 4) “Comunicación política en la estrategia distributiva”; 5) “Comunicación política en la estrategia redistributiva”; y 6) “Comunicación política en la relación reciente entre el Gobierno del Estado de México y los municipios mexiquenses”. Al final, el apartado, “Modelo de comunicación política para las RIG utilizando un enfoque crítico”, constituye la aportación concreta de este texto.

Comunicación política en el ingreso federación-estados

Las RIG en la recaudación coordinada federación-estados cuentan con dos tipos de escenarios, los formales y los operativos. La base formal se constituye con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF, vigente desde 1980), cuyos órganos tienden a perpetuar las bases centralistas de recaudación-participación. Los estados coordinados no tienen representación plena y continua en el principal órgano del sistema, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF) (Mendoza, 2015b: 19). Algunas opiniones subrayan el trabajo poco colaborativo del SNCF, atribuido a diferencias de extracción política de los gobiernos estatales y el federal. Como alternativa, algunas autoridades estatales se han integrado libremente a grupos para el intercambio de experiencias y criterios, conformando así una coordinación horizontal informal (Mendoza, 2013: 41).

Las relaciones derivadas del ingreso coordinado se basan en convenios de colaboración administrativa a iniciativa del gobierno federal. Los gobiernos estatales generalmente acatan las iniciativas federales y en raras excepciones presentan iniciativas propias. La operación de los convenios de colaboración administrativa es intermitente debido a eventualidades de ambos niveles de gobierno (Mendoza, 2013: 47). Como ejemplo, en el año 2010 la Dirección General de Recaudación del Gobierno del Estado de Hidalgo tenía previstas varias etapas diseñadas en los programas operativos de actualización del Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y de cumplimiento de obligaciones. Sin embargo, esas etapas ya no fueron operadas por cambios en la estructura administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Mendoza, 2013: 43).

La gestión de una mayor descentralización de responsabilidades para los gobiernos estatales registra casos aislados. En el año 2008 la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes, por la vía de la negociación intergubernamental, aspiraba a ejercer nuevas responsabilidades fiscales: 1) la desconcentración del 100 por ciento de los impuestos correspondientes a personas físicas, y 2) la desconcentración de la fiscalización del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y del Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE). En 2013 las desconcentraciones previstas en 2008 habían sido concretadas, sin embargo, el ejercicio individualista de la coordinación administrativa proyectaba una desconcentración sin coordinación (Mendoza, 2015b: 48). Adicionalmente, la reforma fiscal de 2013 representó un retroceso absoluto en los avances fiscales del Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Según lo expuesto, prejuicios políticos en las relaciones formales del ingreso coordinado deterioran puntualmente el trato paritario, la visión compartida y tendencia al consenso, así como la coordinación para atender los asuntos de orden común. Por su parte, las relaciones de planeación operativa suelen afectarse por incidencias que interrumpen la implementación derivada. Si bien la coordinación horizontal informal y la negociación intergubernamental de nuevas responsabilidades pueden reunir la mayoría de los atributos, la realidad es que pocos gobiernos estatales participan en ese tipo de iniciativas.

Comunicación política en el ingreso estados-municipios

En el ingreso coordinado estados-municipios la situación es más dramática. La agenda del SNCF satura de trabajo a los órdenes estatales y municipales de gobierno, de tal modo que los Sistemas Estatales de Coordinación Fiscal (SECF) caen en extremos: tienen un programa enorme, como en Guanajuato y Jalisco, o simplemente no operan, como en Hidalgo y Morelos. Existen agravantes sistémicas y particulares, el centralismo se reproduce a escala estatal, la heterogeneidad municipal tiende a perpetuar los temas de la agenda de coordinación fiscal. En esas circunstancias, las potestades impositivas estatales no son aprovechadas estratégicamente por los gobiernos estatales ni por los ayuntamientos (Mendoza, 2013: 55-56).

Algunos estados cuentan con avances leves, como es el caso de Guanajuato. La Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales promueve un trabajo deliberativo en grupos especiales sobre aspectos técnico-contables, así como la delegación de facultades federales por consenso. La Junta de Enlace en Materia Financiera consideraba las opiniones de los ayuntamientos guanajuatenses en el proceso de adecuación normativa. La descentralización fiscal ha derivado

de una serie de decisiones exclusivas y asistemáticas del poder ejecutivo (Mendoza, 2015b: 67). La coordinación horizontal cuenta también con algunas experiencias en el caso del Estado de México, aunque las reuniones periódicas de tesoreros municipales son únicamente un «debate relajado» de asuntos ocasionales.

Comunicación política en el gasto federación-estados-municipios

En el gasto coordinado federación-estados-municipios, las transferencias formales tienen una restricción contundente para la comunicación política: las reglas federales de operación asociadas a la estandarización de los grandes rezagos nacionales. Tales reglas son la acción instrumental que determina la existencia de cofinanciamiento, un aspecto «no negociable». En consecuencia, la inversión concurrente se limita a la operación de los fondos en donde es requisito: el gasto sectorial descentralizado, que en 2013 alcanzó el 16 por ciento del total de transferencias federales (Mendoza, 2015: 19-20). Otro aspecto que se restringe en las reglas federales de operación es la discrecionalidad de los gobiernos estatales y municipales en la definición de acciones individuales, de acuerdo a lo señalado en los siguientes párrafos.

Los fondos de aportaciones federales, que en teoría son gasto descentralizado para decisiones estatales y municipales en el marco del federalismo, en realidad sólo incluyen dos esquemas completamente discrecionales de un total de ocho, el FORTAMUNDF y el FAFEF, con cierta inducción perversa hacia el endeudamiento. El resto de los fondos están destinados al gasto operativo comprometido (FANEGO, FASSA, FAETA y FASP), o bien, a una multitud de aplicaciones preestablecidas por el gobierno federal (FAIS y FAM). En 2013 los fondos de aportaciones constituyeron el 70.4 por ciento del total de transferencias federales (Mendoza, 2015a: 22).

El gasto sectorial descentralizado, que se presenta como estrategias y decisiones del gobierno nacional para su implementación descentralizada, cumple con ello en 25 programas de una muestra de 37. No obstante, coexiste con otros programas que permiten cierta discrecionalidad: nueve permiten decisiones asociadas al cofinanciamiento estatal o municipal, dos remiten la toma de decisiones a órganos intergubernamentales, y uno más concede la elaboración de una propuesta estatal a validar por la contraparte normativa (Mendoza, 2015a: 22).

El gasto federal reasignado, que surgió como decisiones estatales para la gestión del financiamiento federal respectivo, en realidad los acuerdos iniciales siempre quedan afectados por la normatividad así como por el factor en-

dógeno que constituye las deficiencias técnico-administrativas estatales. Esto es, después del consenso legislativo generalmente alcanzado por los gobiernos estatales, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre contrastan las formalidades de trámite con las carencias técnicas de los proyectos estatales. En 2013 el gasto sectorial descentralizado constituyó el 0.6 por ciento del total de transferencias federales (Mendoza, 2015a: 22).

La discrecionalidad queda también sujeta a la orientación y proporción comparativa de los tres esquemas de transferencias de gasto. Los fondos de aportaciones están mayoritariamente orientados a la educación y a la asistencia social, el gasto sectorial descentralizado a la asistencia social y el gasto federal reasignado a la salud y a carreteras. De ese modo, la asistencia social representa la mayor prioridad nacional al repetirse como preferencia de los dos principales sistemas de transferencias federales, seguida en orden de importancia por la educación, la salud y las carreteras (Mendoza, 2015a: 22).

Comunicación política en la estrategia distributiva

En la estrategia distributiva, los gobiernos estatales regularmente no generan espacios de concurrencia y negociación intergubernamental. Los proyectos estratégicos se intentan en la exclusividad estatal, de modo que al gestionar autorizaciones ante el gobierno federal éste responde aplazando o negando respuestas torales, propiciando con ello el encono. Tal fue el caso del proyecto Plataforma Logística de Tizayuca (PLATAH) en el Estado de Hidalgo, cancelado en 2012 por la negativa del gobierno federal sobre la construcción de un aeropuerto (Mendoza, 2013: 104).

En cambio, el proyecto Guanajuato Puerto Interior (GPI) había concretado en 2008 la intervención del gobierno federal, la planeación urbana de los ayuntamientos y la inversión privada. Resulta fácil deducir que, a diferencia del caso PLATAH, en 2008 los gobiernos involucrados eran de la misma extracción política, por lo que la homogeneidad ideológica pasa a ser la gran determinante de los proyectos estatales de desarrollo regional. En 2013, por la influencia de los cambios en el contexto político, el Gobierno del Estado de Guanajuato se había centrado en las interacciones estratégicas con los municipios metropolitanos, sustrayéndose en cambio del establecimiento de relaciones regulares con el gobierno federal (Mendoza, 2015b: 113). El gran reto es entonces superar las diferencias partidistas en la coordinación objetiva de la estrategia distributiva mexicana.

Comunicación política en la estrategia redistributiva

En la estrategia redistributiva se ha generalizado la descentralización de fondos y programas federales, con todas sus inercias, hacia los gobiernos estatales. Los esquemas se reproducen prácticamente sin ser complementados con acciones de diseño propio. El futuro previsto es la concurrencia estratégico-financiera (Mendoza, 2015b: 129).

Fuera de ésta lógica, el Gobierno del Estado de Jalisco ha contado con un concepto y una política social propia. No obstante, más allá del interés público, las negociaciones intergubernamentales recientes han obedecido a intereses políticos alineados por los gobiernos federal y estatal, coincidentes en su extracción política. Los mismos funcionarios estatales aseguran que la aplicación estatal de la «cruzada contra el hambre» atenta contra el avance de los programas comunitarios estatales (Mendoza, 2015b: 137).

Comunicación política en la relación reciente entre el Gobierno del Estado de México y los municipios mexiquenses

Las relaciones mexiquenses estado-municipios se basan en muchas interacciones que, con poco contenido estratégico, constituyen un modelo de autoridad hiper-inclusiva. Este apartado, el de mayor contenido del presente texto, pretende detallar la mayor restricción de la comunicación política: la reproducción del centralismo político. En la particularidad del caso mexiquense, La Secretaría Técnica de Gabinete, mediante el seguimiento de los compromisos gubernamentales, procura imponer las decisiones de la clase política estatal. La Secretaría General de Gobierno, en forma complementaria, impone gobernabilidad paliando los conflictos con autoridades municipales que, debido a la alternancia política nacional, intentan implementar sus propias decisiones. Es una verdadera guerra por el mérito político. El autor comparte, en los siguientes párrafos, seis casos en los que directa o indirectamente participó, para evidenciar con ellos la evolución y magnitud de la pugna:

Caso 1: En 1991 el nuevo presidente municipal de Cuautitlán, uno de los dos alcaldes de extracción panista en el contexto estatal de ese entonces, cedía a las solicitudes de su «cuartel estatal de trabajo» sobre recorridos vecinales frecuentes para detectar necesidades y establecer compromisos gubernamentales. Los cuarteles de trabajo eran encabezados por funcionarios estatales de alta jerarquía designados como líderes regionales. En los recorridos referidos, que llegaron a ser semanales, invariablemente intervenían ciudadanos de filiación priísta organizados de manera incisiva en torno a demandas específi-

cas, lo cual mantenía en las giras un conflicto latente que era tolerado por la autoridad estatal.

Caso 2: En el mismo año 1991, por la carencia de un terreno municipal para el confinamiento de desechos domésticos, y ante la falta de corresponsabilidad del gobierno estatal en la solución del problema, durante una noche el presidente municipal decidió cerrar la cabecera municipal al tránsito vehicular poniendo montones de basura en las principales entradas vehiculares. Al ser Cuautitlán un municipio de paso obligado para otras demarcaciones de su región, el gobernador citó al alcalde a conciliar el problema a la primera hora del día siguiente. La solución fue un convenio de apoyo con un municipio vecino que aceptó recibir los desechos de Cuautitlán. Al parecer, el presidente municipal aprendió del caso anterior la estrategia política de poner presión a su contraparte opositora.

Caso 3: En 1995 el presidente municipal de Cuautitlán, uno de seis alcaldes de extracción panista en el contexto estatal de ese entonces, demandaba financiamiento estatal extraordinario derivado de compromisos políticos del gobernador contraídos en giras por el municipio. Pedía también la reunificación del pueblo de San Mateo Ixtacalco dentro del territorio de Cuautitlán, ya que la localidad había quedado dividida en dos fracciones municipales al erigirse el municipio de Cuautitlán Izcalli en 1973. Al no encontrar la respuesta del gobierno estatal, el alcalde inició una huelga de hambre en noviembre de 1995 junto con algunos funcionarios públicos y vecinos de San Mateo Ixtacalco. De ese evento se obtuvo el financiamiento para dos obras importantes y un nuevo compromiso para intervenir en el conflicto limítrofe de San Mateo Ixtacalco, aunque esto último no fue cumplido. El cambio con respecto a los casos anteriores fue un mayor encono y sofisticadas técnicas de negociación asociadas a la resistencia de las partes, rasgos claramente mostrados en dos largas sesiones conciliatorias celebradas en las oficinas de la Secretaría General de Gobierno a los cuatro y ocho días de iniciada la huelga de hambre, durante las cuales el alcalde concilio en precarias condiciones. Si bien la fracción panista del congreso local apoyó al alcalde, como parte de los nuevos rasgos, la falta de contundencia fue determinante para que no se logaran las dos demandas, denotando una ampliación de actores e intereses.

Caso 4: En 1999 el presidente municipal panista de Cuautitlán decidió reubicar el tianguis de los días martes, que solía ocupar una extensión 36,000 metros cuadrados del centro de la cabecera municipal, en una explanada de 40,000 metros cuadrados que se construyó para tal fin en la periferia de la misma cabecera. Siendo la época en la que los municipios más importantes del estado eran gobernados por alcaldes de extracción panista, la reubicación del tianguis significaba una legítima demanda de una fracción de la población

por los problemas que ocasionaba en materia de inseguridad, producción de basura, caos vial y caídas de tensión eléctrica. No obstante, los líderes tianguistas formaban parte de las bases sociales priístas, y otros ciudadanos de la misma orientación política se beneficiaban con la ganancia de sus sanitarios públicos los días martes, todo ello le imprimía complejidad al proyecto. Consciente de ello, el presidente municipal diseñó una «estrategia sorpresa», basada en aprovechar la inestabilidad operativa del cambio sexenal del gobierno estatal y ganar el apoyo de la población, incluso del mismo delegado de la Secretaría General de Gobierno en el municipio. Con el acuerdo tácito de éste último, el cabildo acordó la reubicación del tianguis y autorizó operativos de la fuerza pública municipal para impedir la instalación de los puestos en el centro de Cuautitlán, conminándoles a instalarse en la explanada dispuesta para ellos. Los tianguistas iniciaron un proceso jurídico en el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, apoyados por los más distinguidos abogados priístas de la región. Cada martes, durante un lapso de dos meses, se registraron enfrentamientos violentos entre tianguistas y la fuerza pública municipal, mientras el nuevo delegado de la Secretaría General de Gobierno y el grupo de abogados priístas conciliaba con la autoridad municipal al interior de la presidencia municipal, en un ambiente de serias amenazas jurídicas pero sin avances para ninguna de las partes. Para finalizar el conflicto, la Secretaría General de Gobierno citó a las partes a una larga sesión de negociación, alcanzando como acuerdo una reubicación fraccionada en dos vialidades periféricas de la cabecera municipal. La explanada construida para reubicar el tianguis no tuvo uso alguno.

Caso 5: En 2003 el presidente municipal panista de Atizapán de Zaragoza decidió abrogar el Plan de Desarrollo Urbano Municipal aprobado ese mismo año por la autoridad municipal anterior, debido a que los intereses inmobiliarios habían logrado imponer usos del suelo insustentables e impopulares, además de que el resto de su contenido constituía una normatividad ambigua y hasta ilegible en el mismo documento oficial. El gobierno estatal no autorizó la publicación del acuerdo de cabildo abrogatorio en el periódico oficial *Gaceta de Gobierno*, con lo que impidió su entrada en vigor. No obstante, la autoridad municipal, en contravención de su similar estatal, extendía licencias de uso del suelo y de construcción con fundamento en el Plan de Centro Estratégico de Población antecedente. La medida ocasionó una serie de demandas de particulares en el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, además de fuertes tensiones con el gobierno estatal por el inicio de varios desarrollos habitacionales sobre los cuales cada orden de gobierno daba respuestas distintas a los trámites particulares. El conflicto fue dirimido hacia finales del trienio

con la aceptación implícita del Plan de Desarrollo Urbano Municipal que se había derogado.

Caso 6: En 2007 el presidente municipal panista de Cuautitlán Izcalli consideró en su plan de gobierno varios proyectos de desarrollo importantes, entre ellos uno de transporte público en carriles confinados técnicamente llamado *Bus Rapid Transit* (BRT). El gobierno estatal, a través de operadores políticos, estableció en contra de los proyectos varios puntos de presión, en cuyo caso extremo utilizó a la mesa de responsabilidades de los servidores públicos como órgano represor en contra de funcionarios municipales específicos.

Más allá de la guerra por el mérito político, mejores interacciones se dan en materia de coordinación hacendaria. En esta, se han dispuesto cuatro incentivos para la acción concurrente: un programa histórico de cofinanciamiento, la sistematización de las resoluciones catastrales, el ya mencionado «debate relajado» de intereses ocasionales, así como la capacitación básica recurrente. Por su parte, la planeación y operación urbana constituye una atribución municipal escamoteada bajo el imperativo de que la asignación del uso del suelo debe favorecer la actividad inmobiliaria privada. Lo anterior se refuerza con la política y mecanismos estatales de simplificación administrativa. Fuera de ello, no se promueven proyectos urbanos de interés público.

Las atribuciones municipales que apremian la concurrencia con el gobierno estatal tienden a establecer rutinas cuya efectividad de resultados depende de la voluntad política éste último, tales son los casos del control del crecimiento urbano, la regularización de la tenencia de la tierra y la planeación del desarrollo municipal y estatal. Otras materias logran un mejor desempeño concurrente por tratarse de prioridades y hasta modas administrativas estatales: la planeación y operación de la protección civil, los sistemas intermunicipales de seguridad pública, el deporte, el turismo, la salud, el mercado de derechos de uso del medio ambiente, los bosques, los parques naturales y fauna, la pirotecnia y el control de confianza. El resto de las interacciones componen un amplio grupo de mecanismos de fiscalización y control estatal: la información de autorizaciones urbanas, la intervención estatal latente de los servicios municipales por convenios, la coordinación del registro civil, la autorización de movimientos en el patrimonio municipal, la revisión de la cuenta pública, la autorización de créditos, el control de seguridad social de los empleados públicos, la acción unificada de las contralorías, la coordinación en derechos humanos, la intervención estatal en organismos operadores municipales de agua y saneamiento, algunas mediaciones estatales justificadas jurídicamente y la certificación del rezago social.

Modelo de comunicación política para las RIG utilizando un enfoque crítico

Desde la visión estratégica de comunicación política que ha perfilado Aguilar Miranda, las RIG mexicanas requieren «cirugía mayor» y, a partir de ahí, «abrir nuevos derroteros». La «cirugía mayor» se propone precisamente para hacer posible la primera estrategia de mejora de las RIG: «la estrategia de propósitos». En ese sentido, se ha detectado que en los contextos temáticos de interacción intergubernamental no se privilegia la comunicación política, existen claramente imágenes y tradiciones dominantes que se anteponen a la posibilidad de ocuparse de objetivos coordinados: 1) en el ingreso federación-estados, el prejuicio político-partidista y la planeación interrumpida afectan la coordinación formal y la operativa respectivamente; 2) el ingreso estados-municipios se encuentra permanentemente afectado por la dimensión avasallante de la coordinación nacional; 3) en el gasto federación-estados-municipios, la acción instrumental limita el cofinanciamiento y la discrecionalidad estatal en la selección de acciones individuales; 4) la estrategia distributiva regularmente se ve afectada por diferencias político-partidistas; 5) en la estrategia redistributiva impera la concurrencia en la estrategia centralista, y 6) en la relación mexiquenses estado-municipios, se mantiene hasta nuestros días un modelo de autoridad hiper-inclusiva que pugna con todos sus recursos por centralizar el mérito político. La «cirugía mayor» estará destinada a vencer las imágenes y tradiciones dominantes, para intentar a través de la comunicación política aquellos retos gubernamentales que inicien su definición en los órdenes gubernamentales estatal y municipal. La coordinación horizontal detectada representa una virtud incipiente de comunicación estratégica.

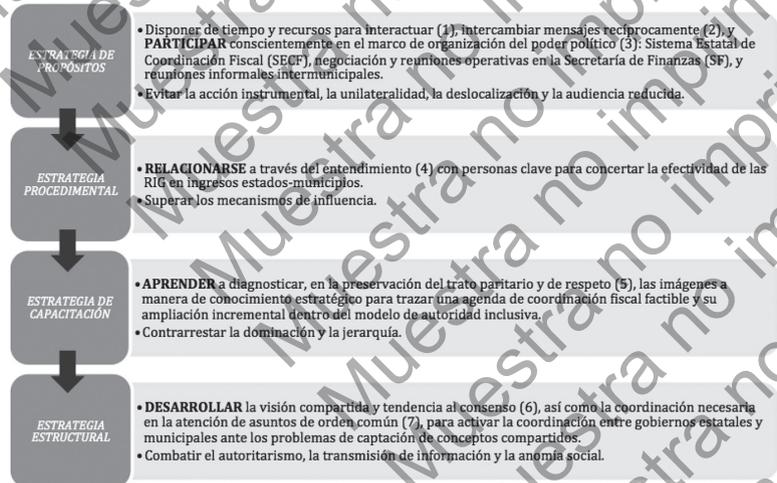
Consecuentemente, «abrir nuevos derroteros» significa valerse de la comunicación política para continuar secuencialmente con las tres estrategias restantes de mejora de las RIG. La «estrategia procedimental» deberá enfatizar el relacionarse humana y objetivamente con personas clave. La «estrategia de capacitación» deberá buscar aprender de las imágenes para avanzar en los propósitos. La «estrategia estructural» deberá impulsar la reestructuración política de la organización intergubernamental. En suma, se recomienda el uso de los siguientes esquemas para simplificar la comprensión de la secuencia estratégica, previa concientización del diagnóstico que cada apartado del presente texto presenta. Lejos de ser redundantes o reiterativos, deben proyectar en la especificidad de cada caso el cambio hacia mejores RIG fundadas en la capacidad de un agente intergubernamental renovado: el comunicador político.

Figura 1. Modelo de comunicación política en las RIG de ingresos federación-estados



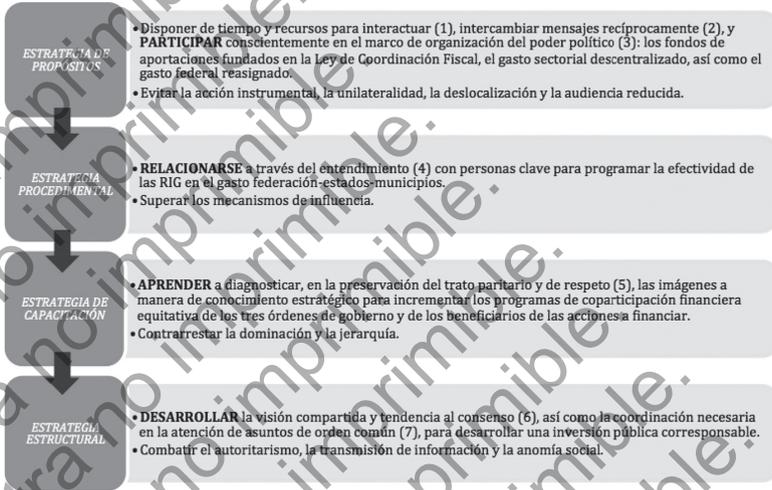
Fuente: Elaboración propia.

Figura 2. Modelo de comunicación política en las RIG de ingresos estados-municipios



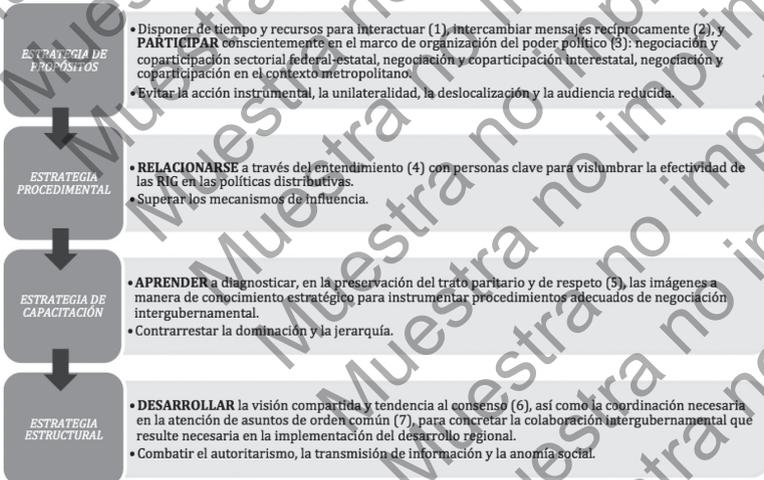
Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Modelo de comunicación política en las RIG de gasto federación-estados-municipios



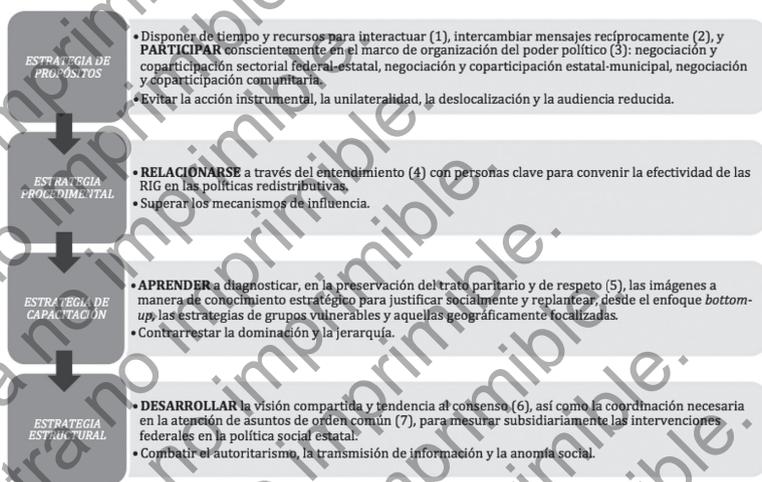
Fuente: Elaboración propia.

Figura 4. Modelo de comunicación política en las RIG de las políticas distributivas



Fuente: Elaboración propia.

Figura 5. Modelo de comunicación política en las RIG de las políticas redistributivas



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6. Modelo de comunicación política en las RIG de la capacidad institucional del municipio



Fuente: Elaboración propia.

Fuentes consultadas

MENDOZA, Joel (2013), *Las capacidades subsidiarias del gobierno estatal y de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo en el contexto federal: finanzas públicas, políticas públicas, organización social*, 1a ed., México: Instituto Nacional de Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo.

_____ (2015a), *Finanzas públicas: la programación del gasto intergubernamental en México*, Lima, Perú: XX Congreso Internacional del CLAD.

_____ (2015b), *Modelos del federalismo subsidiario para orientar el desempeño de los gobiernos estatales y municipales*, 1a ed., México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

WRIGHT, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, 1a ed. en español, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.

COMUNICACIÓN POLÍTICA Y SOCIEDAD

Antonio Inoue Cervantes

Introducción

La comunicación se visualiza como un elemento crucial que es capaz de estructurar la dinámica social, ya que ha integrado a las sociedades y ha fungido como la base de la interacción entre autoridades y sociedad. Hay que hacer notar que, en la actualidad, la comunicación ha adquirido un gran protagonismo para práctica de gobierno.

En el ejercicio de gobierno y en el entendido que las administraciones públicas buscan ser más eficientes y eficaces, la mayor disponibilidad de comunicación permite que el proceso de toma de decisiones se encuentre mejor sustentado (ya sea salud, educación, obras públicas, finanzas públicas, cultura o deporte, con la finalidad de tener un mayor aproximación a las demandas de su ciudadanía).

En relación a este último aspecto, en el sector público una forma específica de lograr este acercamiento es mediante el empleo de las llamadas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) entendidas como el conjunto de servicios, redes, software y dispositivos que tienen como fin la mejora de la calidad de vida de las personas dentro de un entorno, y que se integran a un sistema de información interconectado y complementario (Bertucci, 2005), y cuyo uso ha sido llamado «gobierno electrónico». Justamente es en este punto que el presente capítulo tiene la intención de reflexionar sobre el papel que tiene el uso de las TIC en el ámbito gubernamental como medio de comunicación con la sociedad, como una alternativa para brindar herramientas que apoyen el proceso de toma de decisiones en busca de mejorar el proceso publicoadministrativo (López, 2005).

Bajo esta lógica, dicho esfuerzo pretende dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿En la práctica de la gestión municipal, el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, representa una verdadera opción para lograr aumentar el desempeño publiadministrativo?

Debe aclararse que en el documento se reconoce que la brecha comunicacional es un elemento importante del desarrollo tecnológico; sin embargo no centra su atención en este tema porque de acuerdo a Carlos Enríquez Denton (2001) ésta se ha convertido en una pugna más racial que tecnológica; más en una disputa originada por la asimetría en la información que una disputa por el desarrollo científico y esto genera brechas comunicacionales difíciles de atender.

La brecha comunicacional y la gestión pública municipal

En 2006 se realizó la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI); producto de la misma surgió la campaña “Derechos de Comunicación en la Sociedad de la Información” (CRIS, por sus siglas en inglés), con el objetivo de impulsar, con mayor ahínco, en la agenda de los gobiernos el derecho a la comunicación (Maggio, 2007) y reducir la brecha comunicacional.

La brecha comunicacional hay que pensarla como un asunto colectivo y no sólo organizacional o individual. Un asunto en el que los beneficios sociales se deben valorar en relación al impacto que se genera para las comunidades, organizaciones, familias y grupos interesados en los resultados de las actividades que realizan las autoridades públicas en el espacio público (Enríquez, 2001; Ramírez, 2006).

La eficacia de las acciones que pretendan reducir la brecha comunicacional, dependerán de la posibilidad de establecer mecanismos de interacción eficientes que vinculen y, en la medida de lo posible, hagan compatibles los intereses del gobierno o autoridad pública con los intereses de la población usuaria. Esto implica reconocer que no existe un modelo único de interacción, sino que pueden existir muchos canales de comunicación adaptados según las diferentes necesidades y objetivos individuales y comunes de una sociedad para nada homogénea (Baigorri, 2000).

En este sentido, una de las posibles estrategias para disminuir la brecha comunicacional consisten en ampliar el uso de las TIC en el quehacer gubernamental. Específicamente, aumentar la accesibilidad por medio de Internet, para que todas las personas, independientemente de sus limitaciones físicas o de las derivadas de su entorno puedan usar de forma satisfactoria este recurso.

Una gran cantidad de gobiernos municipales, han desarrollado planes encaminados a la disminución de la brecha comunicacional, en estrecha colaboración con el sector privado, de manera que se ha planteado la necesidad de estimular no sólo el acceso, sino también el uso y la apropiación de tales canales de comunicación, porque sostienen que éstos efectivamente puedan incidir en los propios procesos de desarrollo, combatiendo las demás brechas subyacentes (Crovi, 2002; Ramírez 2006).

Sin embargo, otras opiniones (Cáceres, 2001) plantean que las TIC deberían proporcionar un espacio de encuentro de una nueva esfera pública, donde la sociedad civil pueda definirse y comprenderse en su diversidad y donde las estructuras políticas estén sujetas al debate público y sean valoradas por sus acciones, garantizando la participación de las categorías más excluidas a través de perspectivas de criterios regionales y sociales.

En México el ejercicio de gobierno constituye una tarea que requiere el uso de una gran cantidad de recursos y de esfuerzos, que busca la adecuada atención a las diversas demandas sociales. De hecho, gobernar y satisfacer las demandas ciudadanas implica intercambiar ideas, analizar alternativas, tomar decisiones y valorar los resultados e impactos de dicho ejercicio. Para ello el gobierno requiere de vías de interlocución efectivas y eficientes que permitan establecer un diálogo y un intercambio de información fluido a fin de aumentar la legitimidad de las acciones gubernamentales.

De ésta forma, los problemas de ineficiencia e ineficacia en la gestión pública de los municipios no sólo son problemas políticos, también son originados por la brecha comunicacional. Esto se hace más evidente, cuando se trata de conocer y difundir los resultados que ha tenido una acción pública ya que la práctica de dirigir, administrar y conducir un gobierno es un proceso complicado y arduo que se desarrolla en un contexto de incertidumbre así como una insuficiente comunicación entre gobierno y sociedad (Crozier, 1997).

En efecto, gobernar en el ámbito municipal requiere de un conjunto de actividades normativas políticas y técnicas cuyo propósito sea establecer objetivos de beneficio general; elaborar estrategias idóneas para alcanzar los objetivos deseados; asignar recursos para las acciones prescritas; crear sistemas de información que permitan dar seguimiento a las acciones realizadas; definir un sistema de comunicación que permita informar sobre los resultados sociales esperados y los concretamente alcanzados (Aguilar Villanueva, 2006).

En este contexto, un problema bastante común que enfrenta la gestión municipal es la ausencia de canales de comunicación eficaces y sistemáticos. De hecho, el interés tanto administrativo como político, se ha orientado más bien a controlar los insumos (*inputs*) que recibe la administración pública municipal y a garantizar la observación de normas y procedimientos; sin pre-

ocuparse por difundir los resultados (*outputs*) o impactos (*outcomes*); por ésta razón, dar conocer los resultados del rendimiento de la prestación de los servicios públicos, no era una preocupación fundamental (Aguilar, 2006).

Si bien esta situación permite evidenciar la relevancia práctica que puede tener la comunicación como una herramienta de buen gobierno; en el ejercicio diario de la administración pública apenas empieza a ser valorada su utilidad en el proceso de gestión, ya que el reclamo por una mayor democratización de los procesos políticos, así como una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y una mejor rendición de cuentas de las acciones gubernamentales han llevado a la exigencia de difundir los resultados de los gobiernos y a tener para ello metodologías, o al menos, indicadores que demuestren que se está avanzando en solucionar los problemas o en aprovechar las oportunidades.

Bajo esta lógica, debe reconocerse que es poco lo que sabemos acerca de la manera como la comunicación contribuye al mejoramiento de la gestión pública en México, ya que su práctica ha sido menospreciada. En este sentido, resulta importante que en la gestión municipal se amplíen y mejoren los canales de comunicación a fin de ser constituidos como una alternativa que pretenda dar respuesta a las carencias sociales mediante una reestructuración social basada en la difusión de información; razón por la cual conviene profundizar brevemente en la relación comunicación y buen gobierno así como sus características relevantes para poder estar en condiciones de determinar su aportación como un mecanismo de gestión (García, 2000).

Para que los mecanismos de comunicación procuren al interés público, los gobiernos tienen que proteger la independencia de su funcionamiento y permitir la expresión de diversos puntos de vista en la sociedad. Existen diferentes factores que un gobierno puede implementar para cumplir con éste cometido, entre ellos se encuentran: mecanismos de participación; estado de derecho; lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas; y acceso a la información pública.

Una mayor «participación» es vital para establecer canales de comunicación efectivos y por consiguiente se logre un buen gobierno. Esto se explica por dos razones; en primer lugar, una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones permite una mayor transparencia y puede contribuir a garantizar que las decisiones políticas se adapten a las necesidades de las personas que se ven afectadas por ellas (King, 2012).

La aportación de la comunicación en la promoción de la participación es fundamental ya que en la medida en que se informe de aspectos del proceso de toma de decisiones y se de voz en él mismo a las partes interesadas, facilitará la formación de una esfera pública en la que se pueda tener una amplia gama de debates y de acuerdos en la que están representados diversos puntos de vista.

De esta manera, los ciudadanos pueden utilizar los medios de comunicación para expresarle al gobierno su acuerdo o desacuerdo sobre cuestiones de su actuar en la esfera pública.

Por el lado del «estado de derecho», se debe reconocer que todos los seres humanos tienen ciertas potestades fundamentales inalienables e inviolables desde que nacen. Garantizar que los ciudadanos gocen de esos derechos es una condición previa para obtener la legitimidad de un gobierno ante su sociedad. Los canales de comunicación pueden constituir una fuente fiable de información, que servirá de base para la labor de las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades públicas, encaminada a reducir los casos de abuso arbitrario y así vigilar el cumplimiento de esos derechos. El estado de derecho es esencial para la estabilidad y el buen funcionamiento de la sociedad. Su respeto es imprescindible para que los ciudadanos confíen en el proceso democrático a largo plazo y participen en el desarrollo sostenible de su sociedad (King, 2012).

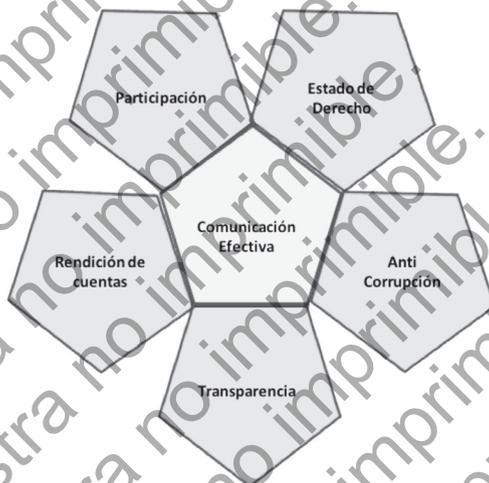
La procuración de los factores anteriores está relacionada con actividades de lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas. Los actos de «corrupción» socavan la legitimidad de un gobierno y sólo se puede promover la legitimidad mediante una estrategia de gobernanza que considere a la comunicación como un área de oportunidad y no una amenaza.

El área de oportunidad se ubica en una mayor «transparencia de la administración pública» ya que la institucionalización de mecanismos de comunicación eficientes puede sacar a la luz posibles conflictos de interés y puntos de inflexión que sean fuentes potenciales de actos de corrupción ayudar al gobierno a mantener la informada a la sociedad de sus acciones. Un mayor acceso a la información, mediante la promulgación de leyes sobre la libertad de información, garantiza una participación más amplia de los ciudadanos en el actuar gubernamental. Esto a su vez permite una verificabilidad máxima de la información y que todas las partes interesadas posean información que los ponga en igualdad de condiciones para debatir sobre las cuestiones fundamentales del desarrollo social (Trinidad, 2005).

Por último, la «rendición de cuentas» está estrechamente relacionada con la cuestión de la transparencia. Mientras que esta última se centra en las prácticas de la administración pública, la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad que tienen diversas entidades, incluido el público, de juzgar dichas prácticas y su eficacia. La rendición de cuentas abarca una actividad moral ante el público, lo que comprende varios tipos de sanciones, garantizadas por el estado de derecho, y es fundamental para la legitimación de una sociedad democrática (Trinidad, 2005). Por ejemplo, pueden ayudar a eliminar la exclusión y la marginación de los pobres. Por lo general, los pobres no tie-

nen la posibilidad de participar de lleno en la sociedad y ganarse la vida. Por ello, limitarse a darles recursos adicionales no basta para sacarlos de la miseria. Lo que en realidad necesitan son mayores capacidades. Una de las capacidades que se pueden desarrollar es el gobierno electrónico.

Figura 1. Factores que determinan una comunicación efectiva entre el gobierno y la sociedad



Fuente: Carlos Enríquez Denton (2001).

El gobierno electrónico como vía de comunicación en la gestión pública municipal

De acuerdo con la Fundación México Digital (2002), nuestro país ha ido perdiendo competitividad económica durante la última década; esto implica que el país deja de ser atractivo para la inversión, y que las empresas en el país dejan de producir porque no pueden competir con el mercado internacional; perder competitividad significa además que el trabajo que podríamos desarrollar los mexicanos migra hacia otros países, afectando nuestro bienestar pero sobre todo obstaculizando los objetivos de desarrollo económico y social.

En este contexto se reconoció que se debería adoptar una actitud más receptiva frente al empleo de la ciencia y la tecnología en el ejercicio de gobierno, concretamente en las tecnologías de la información y la comunicación. De

hecho, en la primavera de 2001 el Gobierno de México, a través de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental introdujo la iniciativa de Gobierno Digital, la cual formó parte de uno de los seis pilares de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno de 2002. En 2003 la responsabilidad de la estrategia del Gobierno Digital se transfirió a la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información (UGEPTI).

Después de cuatro años de gestión se preparó, implementó y liberó la estrategia de *e-gobierno* que buscó ubicar al país entre los principales proveedores de servicios en línea a nivel gubernamental en el ámbito mundial. En este sentido y desde un punto de vista tecnológico, el Gobierno Electrónico (GE) es considerado como la capacidad que ofrecen las TIC para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente Internet (Orrego: 2005).

Ahora bien, ¿Cómo puede apoyar el GE a las gestiones municipales para establecer vías de comunicación con la sociedad? La respuesta puede encontrarse en el hecho que existe «una tendencia mundial, la cual obliga al gobierno a adoptar una política de transparencia hacia la ciudadanía llevándonos a un mejor aprovechamiento de los recursos y optimización de los mismos» (López, 2005: 24).

Esto implica una mejora de la planificación de los asuntos públicos mediante la asignación de más recursos para la capacitación de los empleados públicos, y la generación de mecanismos de comunicación –internos y externos– que demuestren la convicción del gobierno en turno, en cuanto a mejorar la percepción que la ciudadanía sobre las actividades y prestaciones de servicios que ofrece el sector público, en tres dominios centrales (Bertucci, 2005: 16), a saber:

1. Procesos gubernamentales que se dirigen a mejorar el funcionamiento interno del sector público, incluyendo los siguientes aspectos:
 - Mejora de la eficiencia: reducción de costos y tiempos de los procesos.
 - Gestión de procesos: planeamiento, monitoreo y control del desempeño de los recursos (humanos, financieros, tecnológicos y otros).
 - Articulaciones estratégicas dentro del Estado: interconexión de niveles (nacional, federal, estadual, regional, provincial, municipal, local), poderes, ramas, jurisdicciones, áreas, organismos, agencias y repositorios de datos, para fortalecer la capacidad de

análisis, desarrollo e implantación de estrategias y políticas gubernamentales.

2. Interacción con la ciudadanía, ello implica una descentralización de transferencia de recursos y atribuciones para acercar las decisiones y los procesos a los lugares en que se manifiestan los requerimientos dirigida a mejorar la relación entre el gobierno y los ciudadanos, tanto como sustentadores de legitimidad, como en su carácter de destinatarios o «clientes» de servicios públicos. Tales iniciativas se extienden a los siguientes aspectos:
 - Comunicación con los ciudadanos: proporcionándoles información suficiente sobre las actividades del sector público y exhibiendo plena disposición para responder a consultas acerca de sus decisiones y acciones (*accountability*).
 - Participación ciudadana: promoviendo el interés, el involucramiento y la participación activa de los ciudadanos en las decisiones y acciones del sector público.
3. Vínculos con organizaciones del sector privado, mediante una relación participativa, delimitando obviamente las diferencias claras que hay entre los dos sectores, pero siempre con el afán de un trabajo conjunto por el bien social, el bien común.

Concretamente, el GE se plantea como el medio para modernizar la gestión pública a través de las TIC, en busca de mejores prácticas, mayor control, transparencia y más agilidad; en definitiva, una mejor prestación de servicios al país en su conjunto. En el discurso, para los ciudadanos es la oportunidad para acceder y participar activamente en los servicios públicos, de forma más flexible y sin acudir a las dependencias del Estado; también significa una mayor información, más puntual y a cualquier hora a través del internet.

Ahora bien, el desarrollo de una estrategia comunicacional y el uso del GE en la gestión municipal, depende del escenario donde se desarrolla: el entorno que está en función del alcance de las capacidades de GE. El alcance se mide en dos dimensiones: cobertura (atención a las localidades del municipio) y alcance funcional (temática); por lo que es necesario conocer y evaluar aquellos aspectos que condicionan o facilitan el diseño de capacidades del GE como estrategia comunicativa en la gestión municipal (Sandoval, 2005):

- a) Gobierno de primera generación: Son las iniciativas de GE destinadas a brindar servicios administrativos¹ y de información a los ciudadanos

¹ Ejemplos de servicios de GE a ciudadanos: Impuestos, Seguro Social, Vivienda, Registro Civil, Elecciones, Empleo, Educación y Cultura. La tendencia de estas iniciativas está dirigida al desarrollo

de manera unidireccional a través de Internet. Los beneficios que aportan estas iniciativas a los ciudadanos se traducen en ahorros de tiempo y dinero (desplazamientos a las oficinas públicas, esperas en las ventanillas) así como flexibilidad en la actividad del Gobierno.

- b) Gobierno de segunda generación: Son las iniciativas que desarrolla un Gobierno para brindar servicios al desarrollo profesional de los funcionarios además de la ciudadanía. De tal forma que se establecen estrategias de comunicación intraorganizacional. El GE basado en ésta modalidad, representa una herramienta para la profesionalización y atención a los funcionarios públicos, su capacitación y una mayor participación.
- c) Gobierno de tercera generación: En este caso, el GE responde a la creciente necesidad de coordinación intergubernamental para la gestión de diferentes tareas de la gestión municipal: Presupuestos, Adquisiciones, Planificación, Gestión de Infraestructuras e Inventarios, entre otros. Estos sistemas son los que permiten la gestión integrada y/o compartida de servicios propios de la Administración Pública.

Como puede apreciarse, la incorporación de las TIC en las actividades de gobierno, permite un mayor acercamiento a las necesidades y demandas del ciudadano. De esta forma, se vuelve más eficaz y eficiente, proporcionando servicios de mejor calidad y fácil acceso, así como también promueve el desarrollo al estimular la actividad económica; al mismo tiempo, el gobierno es cada vez más transparente en su actuar mediante la difusión de programas de rendición de cuentas, facilitando la comunicación con los ciudadanos lo que puede generar certidumbre y confianza en el gobierno, puesto que hay una mayor información a la población y crea un ambiente que facilita la participación ciudadana. En pocas palabras, el GE transforma las estructuras, y los procesos institucionales burocráticos.

En este marco dos de los grandes desafíos son, por un lado, el impulso de canales de comunicación por parte del sector público y, por otro, su apropiación por la sociedad civil. De hecho, como lo señala Piñón (2004) las actividades comunicativas están vinculadas con la evolución de las sociedades, puesto que fijan límites o facilitan tanto el proceso de creación de conocimiento así como su uso social o económico. La comunicación política transforma de modo excepcional el aparato gubernamental.

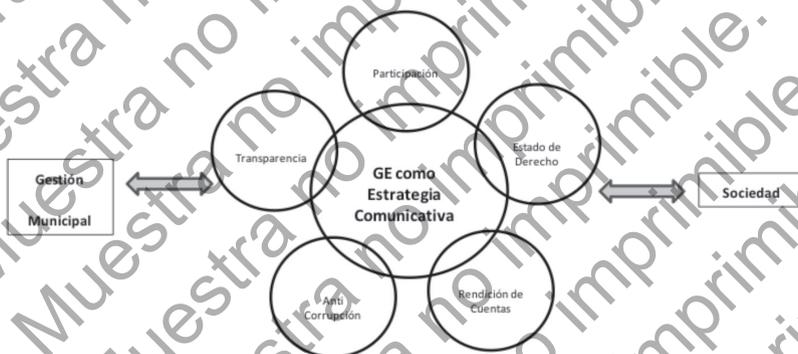
de sistemas de GE en modo de Ventanilla Única: El acceso virtual a todos los servicios que ofrece el Estado a los ciudadanos desde un único punto de acceso.

Reflexiones finales

La gestión pública municipal en nuestro país, ha pasado por una crisis de legitimidad que la ha obligado a reformarse y reestructurarse; el aporte del Gobierno Electrónico (GE) sería de gran utilidad para el quehacer gubernamental al generar valor público² en los servicios públicos así como una mejor eficiencia de los procesos administrativos.

En este sentido, puede afirmarse que las tecnologías de la información y las telecomunicaciones están provocando un profundo impacto en todos los sectores de la actividad humana, desde la producción hasta la educación, y en especial, en la comunicación; además son una de las herramientas más eficientes para detonar el desarrollo y de esta manera elevar el bienestar de la población (Gutiérrez, 2005).

Figura 2. Modelo GE como estrategia de comunicación gobierno-sociedad



Fuente: Elaboración propia.

Como muestra la gráfica, en el ámbito gubernamental el GE es un medio eficaz y eficiente de comunicación política, ya que:

² De acuerdo con Guido Bertucci, «el concepto de valor público asume que la gente tiene la capacidad y libertad para expresar sus preferencias respecto a las actividades y resultados de la administración pública. También asume que las administraciones públicas tienen la voluntad y la capacidad para acomodar sus objetivos a las preferencias de los ciudadanos, además admite que al entregar el valor público requerido, la gente estará dispuesta a pagar por él con dinero, con el voto u ofreciendo su tiempo para colaborar con el gobierno»; "Gobierno digital y valor público" en *Política Digital*, núm. 23, abril-mayo 2005.

- Permiten mejorar la eficiencia del proceso de toma de decisiones al contar con sistemas de información más completos y de manejo más sencillo.
- No requieren reformas legislativas complicadas.
- Impactan la vida de todos los ciudadanos al mejorar el acceso, la eficiencia y la eficacia de todos los servicios públicos, como salud y educación, entre otros.
- Transforman la comunicación entre ciudadanos y gobiernos, haciéndola directa, personal e inmediata, así como la comunicación entre la ciudadanía.

Así que, para lograr los objetivos del desarrollo económico y el bienestar social de los municipios, se debe partir del reconocimiento que el GE crea valor en los servicios que le brinda a la ciudadanía, pero esta creación de valor puede ser vista desde diferentes perspectivas; una de ellas la percibe en función de la eficiencia que un gobierno posee en el manejo de las finanzas, es decir se concentra exclusivamente en la esfera monetaria. La otra perspectiva ve a la creación del valor en función de la capacidad, que el empleo de Tecnologías de la Información y Comunicación tienen para facilitar una mejora en la calidad de vida de sus ciudadanos.

Desde esta perspectiva se reconoce que la posibilidad de crear un GE, así como su impacto en la sociedad, depende de las características sociales, económicas y políticas de cada entidad o instancia de gobierno; sin embargo, todo GE debe cumplir con una serie de requisitos mínimos (registros civiles, expedición de permisos, etcétera), que se consideran necesarios para su buen funcionamiento. Estos servicios pueden ser realizados por los ciudadanos mediante un sistema de GE municipal y además se crea un valor público en ellos, al facilitar la calidad de servicio a los «clientes» (ciudadanos), ya que el objetivo final de un GE es crear valor público de calidad.

A nivel municipal, el GE como estrategia de comunicación puede: difundir programas gubernamentales; mejorar los servicios que provee la administración estatal; proporcionar información oportuna y suficiente para que los ciudadanos decidan en función de sus intereses; promover e impulsar una nueva cultura de acceso y uso de la información; y recibir opiniones y sugerencias de los visitantes.

Además, los compromisos gubernamentales que son considerados una respuesta a los requerimientos más apremiantes del municipio en materia de obra pública y acciones sociales. Con su cumplimiento se buscaría mejorar la calidad de vida de los habitantes, atender sus aspiraciones y expectativas; establecer un vínculo directo generador de certidumbre y confianza.

La calidad se promovería a través del desarrollo de los procesos de gestión acordes a estándares normados de eficacia y calidad. Para lograr un gobierno de resultados; que se evalúe en función de su eficiencia en la atención ciudadana, es imprescindible prestar un servicio de calidad; con procesos administrativos eficientes que provean respuesta oportuna y pertinente a toda petición.

La transparencia se desarrolla a través del acceso público a información precisa acerca de los procesos, productos y resultados del gobierno estatal, así como de la promoción y sustentación de la participación ciudadana.

Se trata entonces de un despliegue de iniciativas encaminadas a favorecer a la sociedad en su conjunto, comunicando a sus habitantes, lo que facilitará la interacción entre gobierno municipal, pueblos y comunidades.

Como se ha visto, en los lugares en que se ha aplicado el GE –ámbito federal y estatal– ha funcionado de manera sobresaliente debido a que se cuenta con el equipamiento técnico y solo se actualizó o se adquirió infraestructura tecnológica para lograr llevar a cabo la transformación gubernamental de un aparato ineficiente e ineficaz ante la demanda ciudadana a otro en el cual los resultados de su actuar son la base fundamental de su acción. Sin embargo, no ha sido un resultado general, ya que el uso de las TIC y el desarrollo de un GE en algunas dependencias federales, no ha sido capaz de generar valor público, está muy limitado o inexistente.

Para finalizar, hay que señalar que las desigualdades generadas por la brecha comunicacional, pretenden ser resueltas con propuestas que establecen en muchos casos una transferencia de modelos que no necesariamente se pueden adaptar a las necesidades y condiciones que ofrecen las diferentes dependencias gubernamentales. Indiscutiblemente, el hecho de adoptar y adaptar el uso del GE tiene sus problemáticas específicas y peculiares (lo que resulta apropiado para un lugar o entidad no puede resultar para otro), debido a que no sólo se trata de incorporar la tecnología; sino que implica todo un conjunto de cualidades, valores y condiciones encaminadas a una determinada estructura organizativa, administrativa, social económica política y cultural del lugar en el que se va a implementar la práctica del GE, además de que se pretende con ello modificar las viejas estructuras organizativas para volverlas eficientes, eficaces y efectivas.

Contrariamente a la idea tradicional de autoridad sobre una nación, el buen gobierno vincula a las autoridades con la noción de responsabilidad para con los ciudadanos mediante canales de comunicación institucionalizados. Así el gobierno consigue ante la ciudadanía legitimidad de sus acciones, misma que emana de la aceptación y la participación de los ciudadanos en el gobierno, mientras que éste último se preocupa por el bienestar de sus gobernados.

Fuentes consultadas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- ARAYA MORENO, Eduardo (2005), *Búsqueda de modelos formativos para gobierno electrónico*, Santiago, Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 18 al 21 octubre.
- BAIGORRI, A. (2000), *La fractura Digital*, I Congreso Mundial de Alfabetización Tecnológica.
- BERTUCCI, Guido (2005), “Gobierno digital y valor público” en *Política Digital*, núm. 23, p. 12-22.
- CÁCERES MATTELART, A. (2001), *Historia de la Sociedad de la Información*, Barcelona: Paidós.
- CASTELLS, Manuel (1999), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, 3 vols., Madrid: Alianza Editorial.
- CONTRERAS ALDAY, Héctor (2005), *Gobierno electrónico: mejorando la eficiencia y fortaleciendo la lucha contra la corrupción*, Santiago, Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 18 al 21 de octubre.
- CROVI, D. (2002), “Sociedad de la información y el conocimiento. Entre el optimismo y la desesperanza”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 185, p. 13-33.
- _____ (2004), *Sociedad de la información y el conocimiento. Entre lo falaz y lo posible*, Buenos Aires: Crujía Ediciones.
- CROZIER, Michel (1997), “La transición del paradigma burocrático a una nueva cultura de gestión pública”, en *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (CLAD), núm. 7, Venezuela.
- ENRÍQUEZ DENTON, Carlos (2001), “El problema de la brecha comunicacional”, en *Investigación en telefonía celular aplicada a ambientes de aprendizaje en comunidades amplias*, GETME.
- Fundación México Digital (2002), “Información y comunicación para impulsar la competitividad de México”, en *Visión México 2020*.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo (2000), *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*, CIDE: Cuadernos de Debate.

- GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, Patricio Alfonso (2005), *Evolución de la institucionalidad para el desarrollo del gobierno electrónico en Chile*, Santiago, Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 18 al 21 de octubre.
- KING NÚÑEZ, Karla Ivette (2012), *Comunicación organizacional: tipos, flujos, barreras y auditoría*, consultado en <<http://www.gestiopolis.com/comunicacion-organizacional-tipos-flujos-barreras-y-auditoria/>>.
- LÓPEZ RUMAYOR, Alejandro (2005), “Usabilidad y buen gobierno”, en *Política Digital*, núm. 23, p. 23-31.
- MAGGIO, M. (2007), “Diálogos en educación”, Argentina, Buenos Aires: Entrevista Educared.
- ORREGO LARRAÍN, Claudio Benjamín (2005), *E-gobierno: un camino posible*, Santiago, Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 18 al 21 de octubre.
- PIÑÓN, Francisco (2004), “Ciencia y tecnología en América Latina: una posibilidad para el desarrollo”, en *Temas de Iberoamérica, Globalización, Ciencia y Tecnología*, vol. II, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- RAMÍREZ ESTRADA, Juan José (2006), *Reducción de la brecha comunicacional mediante los centros comunitarios digitales*, Ciudad de Guatemala, Chile: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 7 al 10 de noviembre.
- REBEL, C. M. (1998), *El poder de la comunicación en las Organizaciones*, Plaza y Valdés.
- SANDOVAL ALMAZÁN, Rodrigo (2005), “Gobierno electrónico: información y pobreza, un primer acercamiento al dato-puente”, en *Espacios Públicos*, año 8, núm. 016, Universidad Autónoma del Estado de México.
- TRINIDAD ZALDÍVAR, Ángel (2005), *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Santiago, Chile: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 18 al 21 de octubre.

COMUNICACIÓN INTRAORGANIZACIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Karina Rebeca Ramírez González

Introducción

Paradójicamente, en estos tiempos de verdadera revolución tecnológica a favor de la información, la comunicación se vuelve un fenómeno escaso o insuficiente. La paradoja reside en que ni con la abundancia de canales físicos, las llamadas tecnologías de la información y la comunicación, se logra formar comunidades de entendimiento, de alianza, de interacción, pues la velocidad de los mensajes ha aumentado, pero no la eficacia en el intercambio recíproco. Premisa comunicacional.

La insuficiente comunicación la padecen las naciones, los bloques económicos, las regiones dentro de los estados nacionales e incluso las personas. En este trabajo se pone en relieve la comunicación al interior de los gobiernos municipales. Los grandes flujos de información y la actividad constante pueden aparentar comunicación intensa, pero también pueden enmascarar omisiones y distorsiones, con alto costo en el rendimiento de la función pública.

Tal vez por los patrones culturales imperantes, solemos equiparar a los gobiernos municipales con lo pequeño, con lo sencillo y acaso poco importante. En realidad, la gestión pública local constituye un fenómeno complejo si ponemos en perspectiva sus múltiples atribuciones, sus variadas herramientas y su, recurrente, división funcional. Vaya, la función pública municipal requiere niveles complejos de organización que no se filtran en sofisticados manuales de procedimientos y recetas preconcebidas, sino en entendimiento pleno entre quienes la habitan, es decir, requiere de comunicación que derive en acción concertada para cumplir con las tareas que le han sido confiadas.

El universo posible de comunicación en los municipios, como se ha visto en el primer capítulo de este libro, es amplio. De los municipios con los poderes del Estado, con la sociedad, con los actores del sector privado y, de manera medular, al interior de los aparatos institucionales. A esta comunicación interna o comunicación intraorganizacional se deben estas líneas.

La comunicación interna, recurrentemente, se equipara con diversas formas dentro de la administración pública. Entre ellas, las más usuales, los denominados comunicados, las circulares, las publicaciones institucionales, las comunicaciones específicas, las reuniones en sus diversas combinaciones (verticales y horizontales). El problema en perspectiva es averiguar si estos instrumentos, por sí solos, constituyen formas comunicacionales auténticas y eficaces que no requieren reflexión profunda, sino aplicación técnica y ya.

El marco de la administración pública municipal y sus actores internos

Si se parte de la idea de que en México existen 2,440 municipios, heterogéneos entre sí, la gestión pública que derivan es compleja debido a sus diversas variables. El desarrollo de la institución municipal es referente obligado para valorar el bienestar de la población, por un lado, es institución que resulta necesaria para los agrupamientos humanos con el fin de su propia protección, y, por otro lado, suele ser un factor importante para el desarrollo nacional debido a que su fortalecimiento coadyuva en la realización de las aspiraciones sociales al converger el gobierno y los asuntos públicos (Ramírez, 2012).

Meyer (s/a) refiere que la definición de municipio no es exclusiva de una ciencia, debido a que se enuncia en un contexto en donde se puede expresar cada una de las realidades divergentes dentro de lo político-administrativo. Define al municipio, desde un enfoque administrativo, como la forma básica de organizar la convivencia de una sociedad amplia y compleja. Desde la perspectiva política, lo define como el cimiento o el punto de arranque de su estructura de poder. En este marco, México presenta un conjunto complejo y amplio de municipios que difieren entre sí, con historias particulares que se derivan de su específica vida cotidiana, de sus formas internas de organización, entre ellas se encuentra la comunicación.

Es deseable que en la administración pública en el ámbito municipal se establezca como principio de actuación interna la comunicación. La necesidad de interacción de funcionarios y autoridades se encuentra plenamente acreditada si se considera que para cumplir con su cometido de función pública es menester el acuerdo, la discusión, incluso diferendos y consensos. Comunicación al fin. En este sentido, la noción de administración pública es un tópico

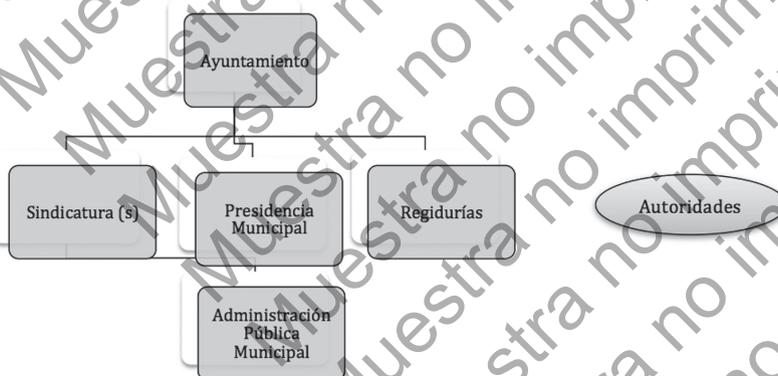
que no puede tratarse aisladamente de la comunicación, pues ambos están vinculados indiscutiblemente.

En el proceso de la administración pública, incluidas todas y cualquiera de sus fases, como planeación, organización, administración de personal, dirección y control (Muñoz, 1997) se requiere conciencia plena del papel que juega la comunicación; un gobierno con fallas en la comunicación interna no puede ser un gobierno que le aporte valor público al conjunto social: ¿Cómo podría procurar las mejores alternativas entre procesos técnicos, fuentes de financiamiento, poblaciones beneficiadas, medidas políticas, si no es por su capacidad de habla, de entendimiento?

La administración pública consiste, consecuentemente, en un proceso que atiende los asuntos públicos para mejorar la calidad de vida social, cuestión que no se puede lograr sin el intercambio interno, la coordinación, la cooperación y la inclusión de los actores. Aunque hay que puntualizar que esto no se ha problematizado suficientemente en su estudio.

La administración pública en el ámbito municipal, es libre para diseñar su estructura organizacional, entonces, no es uniforme, pues en cada municipio cambian las circunstancias, el contexto y las necesidades. Pero, para abordar el asunto de interés en este trabajo, se describe en la siguiente figura un organigrama tipo.

Figura 1. *Organigrama general*



Fuente: Elaboración propia.

La figura 1 muestra una forma sencilla de organización, con dos funciones centrales¹ que ameritan ser comentadas por separado: la primera, es la parte decisora que corresponde a la autoridad conformada por el presidente municipal, el síndico(s) y los regidores; la segunda, es la parte ejecutora conformada por los mandos medios y cuadros operativos, que se encargan de ejecutar los acuerdos tomados por los primeros. La organización interna del ayuntamiento, por sí sola, requiere un alto nivel de comunicación, la estructura de la administración pública también debe sustanciarse comunicacionalmente y, por último, la comunicación entre estos dos niveles de acción reclama interacción ágil y clara.

El ayuntamiento es una figura que, en su naturaleza de órgano de deliberación, requiere de fluidas formas de comunicación que les permitan entenderse, teniendo en perspectiva el bien común, sin embargo, intereses partidistas o de grupo, quizá legítimos, pero no esclarecidos, suelen entorpecer el diálogo y el acuerdo. De hecho, el escenario tendencial es que, entre actores de diferentes extracciones políticas o de grupo, se mantengan sistemáticamente disensos.²

Constitucionalmente, los municipios mexicanos son electos por planillas, es decir, se elige una lista cerrada compuesta por los candidatos a la Presidencia Municipal, la Sindicatura y las regidurías. Una vez que se elige a la lista ganadora, por el principio de representación proporcional, se suman al ayuntamiento, de acuerdo al número de habitantes, otros miembros (entre síndicos y regidores). El resultado es que se obtiene un órgano políticamente plural que, de acuerdo a la norma, deberá gobernar en favor de la sociedad.

El ayuntamiento, una vez instalado, debe organizarse por comisiones, para atender los asuntos públicos. Al interior de esas comisiones, los miembros pertenecientes a ellas se organizan con funciones diferenciadas (presidencia de la comisión, secretaría, vocalías), cuestión que va tornando complicado su desempeño.

Hasta aquí se han referido diversas instancias que deben interactuar entre sí: ayuntamiento, presidencia municipal, sindicatura(s), regidurías, comisiones, cargos dentro de las comisiones y la secretaría del ayuntamiento.

¹ No se trata de reforzar la vieja dicotomía política-administración, pues es claro que esta no existe en la realidad contundente, ya que suelen mezclarse recurrentemente, pero, para fines analíticos se separan funciones que la norma señala.

² Algunas afirmaciones, como la que origina este pie de página, se derivan de entrevistas realizadas en el seno del proyecto de investigación "Comunicación Política y Gestión Municipal", auspiciado por la Universidad Autónoma del Estado de México, entre 2015 y 2016.

Por otro lado, el desahogo de las funciones administrativas requiere fuertes dosis de interacción inteligente. Los gobiernos municipales llevan a cabo una diversidad de actividades de carácter público obligatorio y complementario según el tamaño y las necesidades del municipio (Campillo, 2010), lo que le imprime a cada uno de ellos cierta peculiaridad que termina de resolverse por la forma de coordinarse al interior.

El artículo 115 Constitucional indica que los municipios tienen a su cargo una inmensa gama de actividades, relativas a la atención de su territorio, de su población y de la organización y gobierno de ambos. Así, muchas de sus funciones reclaman un alto grado de entendimiento interno que no es posible reducir a rutinas que resuelvan permanentemente las demandas sociales. Un ejemplo puntual es la prestación de los servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito), (CPEUM, 2016), cuya organización es una función de la vida cotidiana de las localidades. El tiempo, ritmo, recursos y técnica, son, por supuesto, necesarios, pero, por más que estos abunden, el entendimiento, la coordinación y el intercambio, la comunicación, pues, son imprescindibles.

En un caso típico de organización de la administración pública municipal (central, sin considerar organismos periféricos o descentralizados), de acuerdo a Reynoso y Villafuerte (2003), deben integrarse tres subsistemas: el normativo, el sustantivo y el adjetivo. En el primero, se consideran todas aquellas instancias que por su naturaleza generan normas o están llamadas a aplicar otras de carácter externo. Destacan la secretaría del ayuntamiento (que canaliza las decisiones tomadas por el ayuntamiento) y la contraloría (que aplica normas internas y aquellas que provienen de otros órganos generadores de normas).

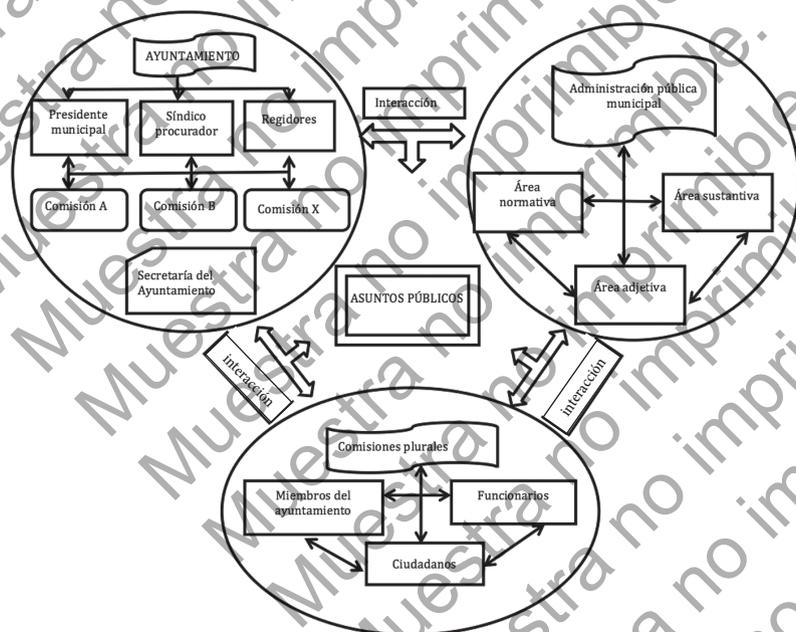
En el segundo, se identifican aquellas áreas que de manera directa cumplen con los cometidos del gobierno municipal: servicios públicos, servicios sociales, territorio, población, entre otras, de acuerdo al tipo de municipio.³ En el tercero, se ubican las dependencias que, de manera técnica y administrativa, apoyan el desarrollo del área sustantiva y del resto del aparato gubernamental. Destacan la tesorería, unidad de administración, oficialía mayor, entre otras, también de acuerdo al tipo de municipio.

³ Tradicionalmente, el municipio se divide en tres tipos, rural, semi urbano y urbano (IAPEM). Esta división tiene cierta utilidad para formarse una idea de sus capacidades y configuración administrativa, sin embargo, es deseable que las tipologías de elaboren de acuerdo a objetivos particulares (políticos, económicos, medioambientales).

Finalmente, hay figuras que, sin pertenecer orgánicamente a la administración pública, se crean para incluir la participación ciudadana de manera institucionalizada. Las preside el presidente municipal y su composición abarca a miembros de los ayuntamientos, funcionarios municipales y miembros de la sociedad civil. Su razón de ser se encuentra en la atención de cuestiones específicas que, por su relevancia, conviene ciudadanizar (Comisión de planeación, Comisión de seguridad pública, Comisión de obras públicas).

La organización de los gobiernos municipales, como puede apreciarse, implica una serie de interacciones mediadas lingüísticamente. Por su complejidad, deben ser elevadas a nivel consiente de todos los que participan en ellos, ya sea como autoridades o como funcionarios. La figura 2 muestra la multidireccionalidad de los mensajes.

Figura 2. *Multidireccionalidad*

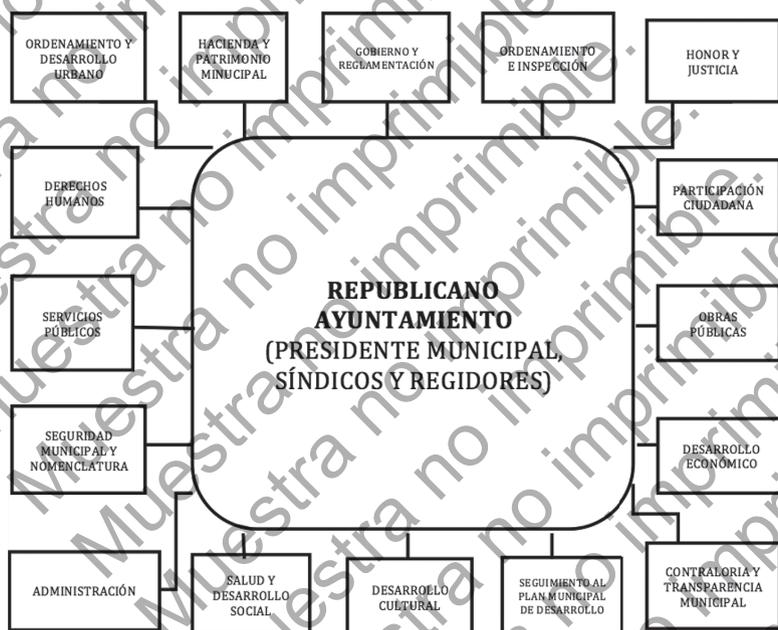


Fuente: Elaboración propia.

Uno de los casos, de acuerdo con entrevistas realizadas a miembros del ayuntamiento, en que la deliberación es moneda de curso común y herramienta

para dirimir controversias y procurar consensos, es el de San Pedro Garza García. En la percepción de los entrevistados, las diferencias entre los miembros del cuerpo edilicio son perfectamente entendibles, son parte de la normalidad democrática, pero la diferencia se establece por la manera de atenderlas. Comentan que hay algo de significativo en la denominación peculiar de «Ayuntamiento Republicano de San Pedro Garza García», pues, efectivamente, tratan de coordinarse bajo la idea republicana de que es responsabilidad de todos la prosperidad de las comunidades.

Figura 3. Organigrama de San Pedro Garza García 2015-2018



Fuente: Elaborado con información basada en Integración de Comisiones Permanentes del Republicano Ayuntamiento 2015-2018. Consultado en <http://www.sanpedro.gob.mx/SesionesCabildo/ComisionesAyuntamiento2015_2018.pdf>.

Como se indicaba líneas arriba, la comunicación no se reduce a los recurrentes instrumentos administrativos; debe asumirse como una acción enteramente humana que configura las relaciones sociales. Ya en el primer capítulo de este libro se asumen como la interacción de los seres humanos, realizada en el intercambio recíproco de mensajes, con voluntad auténtica de relacionarse

a través del entendimiento; por lo que los actores, ya sea públicos, sociales o privados, en el marco de la organización del poder político y la dirección de la sociedad, se dispensan un trato paritario al mantener el respeto a sus diferencias y al alentar sus coincidencias; resultando en la construcción convincente de una visión compartida del horizonte temático de referencia que, en consecuencia, los compromete conscientemente a responder con coherencia al vínculo establecido y les facilita la convivencia social y la coordinación para atender los asuntos de orden común (Aguilar, 2016).

En las próximas líneas se habrá de poner en el centro de la discusión cómo instrumentar la comunicación a partir del contenido de la comunicación política.

Las organizaciones municipales

Al referirnos a la organización en el lenguaje ordinario, generalmente la vaciamos de sentido y la equiparamos con cualquier conglomerado humano que persigue, más o menos, un objetivo común, sin embargo, el término reviste más importancia si consideramos que implica entendimiento para la distribución de responsabilidades. De acuerdo a Villafuerte y Reynoso (2003: 30):

[...] la organización municipal es la actividad que realiza el Ayuntamiento como entidad pública en su respectivo ámbito de competencia, para dividir el trabajo y delegar responsabilidades entre el personal con que cuenta el gobierno municipal para alcanzar sus objetivos. Organizar implica tener claramente definidas las funciones y el ámbito de competencia donde deben ejercerse, así como los objetivos que persigue el Ayuntamiento y los recursos con los que cuenta para alcanzarlos y determinar cómo deben agruparse las personas y las funciones.

Organizar requiere, entonces, además de reconocer y clasificar competencias para orientarlas al fin común, una alta dosis de interacción que evite construir archipiélagos organizacionales, dicho de otra manera, que evite la fragmentación de las unidades administrativas.

En consonancia con esta idea, Nils Brunsson y Johan P. Olsen (2007) mencionan que las estructuras, los procesos y las ideologías de las organizaciones se forman y modifican para que el trabajo se realice de modo más funcional y eficiente. Vale decir que las organizaciones son transformables, a manera de que puedan cumplir con su cometido.

Ahora bien, la organización, apoyada mediante coordinación, permite que las actividades y la solución de problemas lleguen más allá de lo que podría lograr cualquier miembro por sí solo (Brunsson y Olsen, 2007). Esta idea pone

en el centro al elemento humano, ya que no hay sofisticación técnica o estructural que alcance el éxito, si no es a través de la disposición de quienes conforman las organizaciones.

Nos percatamos que el juego entre las variables «organización y coordinación» necesitan un tercer elemento conocido como comunicación, el cual permitirá el flujo e intercambio entre los diversos actores inmersos en las decisiones y ejecuciones públicas.

La comunicación intraorganizacional y su vínculo con la comunicación

La comunicación intraorganizacional o también llamada comunicación interna o comunicación institucional (Saladrigas, 2005) suele configurarse de forma tradicional, es decir, recurrentemente usa el esquema binomial autoridad-subordinado. Lo cual reduce el papel de la comunicación al envío de correspondencia (circular, comunicados, entre otros), perdiendo, así, cualquier oportunidad de proceder dialógica y colaborativamente.

Sin perder de vista las relaciones jerárquicas que de manera ordinaria existen en cualquier organización, es menester poner de relieve que la inevitable interacción de los miembros de los gobiernos municipales puede ser ineficaz, por ritualista, insuficiente, autoritaria o desinteresada, o bien puede procurarse mayor rendimiento por esquemas de comunicación tendientes al entendimiento, aun en casos de miembros de niveles jerárquicos diferentes. La colaboración intraorganizacional, entonces, se ha convertido en un elemento central en la administración pública municipal.

Dice Pizzolante (2004) que la comunicación interna define situaciones en donde dos o más personas intercambian, comulgan o comparten principios, ideas o sentimientos de la empresa con visión global (citado en Merlano, 2012), por extensión, se puede afirmar que la organización del gobierno municipal atraviesa por asegurar mínimos de comunicación, dejando a salvo diferencias humanamente naturales, es decir, que se debe construir, en ocasión de los asuntos públicos, un horizonte común de acción pública.

Uno de los problemas en la construcción de estrategias comunicacionales es la diversidad de matrices teóricas que, de manera consciente o no, las han moldeado. De acuerdo a Saladrigas (2005), dichas matrices son, por su contenido, *a*) posturas empírico-analíticas, en donde destacan los enfoques mecánico, psicológico, sistémico y de contingencia; *b*) posturas críticas, y *c*) posturas interpretativas.

Las primeras de ellas aluden a un proceso lineal y transitivo, pero con poco interés en la retroalimentación. Tiene la función de ofrecer la información precisa para lograr la eficiencia organizacional necesaria, pero con

flujos verticales descendentes que refuerzan la autoridad de la administración (Saladrigas, 2005), lo cual implica soslayar las relaciones humanas, es decir, que se privilegian los flujos verticales para mantener el control y el mando. Las posturas críticas, por su parte, resaltan las relaciones asimétricas que, de suyo, distorsionan e inhiben la comunicación y, por último, las interpretativas que evidencian la construcción de una realidad de acuerdo a un lenguaje homogéneo dentro de los diferentes actores (Saladrigas, 2005).

La primera postura es recurrente, pues suele darse por hecho que la «comunicación», basada en la jerarquía y que descansa en instrumentos burocráticos, es efectiva, es decir, que, por el hecho de girar instrucciones, asignar tareas y dar órdenes, la función pública se desarrolla sin mácula y sin distorsiones.

Es oportuno especificar que los instrumentos burocráticos (circulares, reuniones de trabajo, comunicados, emplazamientos) no constituyen, por sí mismos, estrategias de comunicación; acaso son medios que pueden tener utilidad en los fines de la función pública, pero no sustituyen la comunicación que, en esencia, es entendimiento, coordinación, colaboración, tolerancia a las diferencias, y búsqueda de consenso.

Uno de los retos es establecer nodos de comunicación (Castells, 2012) y cultivarlos comunicacionalmente, dicho de otra manera, se trata de que las interacciones en el ámbito organizacional se conviertan en lo que, coloquialmente, se denomina «piso parejo», en el sentido de que asimetrías de poder, intereses particularistas, y confusiones no distorsionen el horizonte temático y decisonal. Pablo Cáceres dice que la idea de lo comunicativo es propiciar un ámbito óptimo para resolver conflictos, motivar al personal a cumplir sus objetivos, diagnosticar el clima de trabajo y mejor aún, anticipar problemas dentro de las organizaciones (citado en Orozco, 1997).

Según Moles (1981), las transformaciones en el contexto (tecnológico, político, social) han ocasionado que la tipología tradicional en la comunicación, (interpersonal y comunicación de masas), ahora se distingan como «comunicación personal y comunicación-difusión». Tal distinción ayuda a esclarecer lo relativo al papel dinámico que pueden jugar los seres humanos. En el primer tipo, la comunicación entre personas abre la oportunidad de interactuar en un marco de entendimiento, mientras que la comunicación-difusión restringe u omite la interacción.

Las estrategias de comunicación basadas en instrumentos impersonales pueden cumplir el cometido de informar, emitir mensajes y hasta guiar la acción pública, pero de ninguna manera procurar entendimiento y acción coordinada entre los miembros de los gobiernos municipales.

Las estrategias de comunicación interna, basadas en el entendimiento, no son accesorias en el cumplimiento de los fines gubernamentales, representan realmente un medio para mejorar el desempeño y el reconocimiento social, sobre todo por el descrédito del que gozan los políticos y las autoridades gubernamentales, con honrosos casos de excepción (Velasco, citado en ACOB, 2013: 36).

Pero, además del valor intrínseco de las estrategias de comunicación basadas en el entendimiento, tienen la posibilidad de ejercer un efecto didáctico en la sociedad. Un gobierno intra comunicado cultiva la percepción ciudadana de gobierno inteligente, al tiempo que contribuye a cultivar lo que Robert Putnam llama confianza intersocietal (citado en ACOB, 2013: 37).

¿En dónde radica la diferencia entre moldear estrategias de comunicación sólo instrumentales y las que se basan en el entendimiento?

Los retos de la comunicación intraorganizacional

Retomando algunos de los atributos de la comunicación intraorganizacional basada en el entendimiento, se pueden identificar algunos elementos insoslayables como:

- a) Transversalidad de la comunicación.
- b) Interacción humana.
- c) Voluntad de entendimiento.
- d) Paridad.
- e) Tolerancia a las diferencias.
- f) Formación de consensos.

Es preciso considerar que la comunicación intraorganizacional es transversal, por lo que no se agota en su materialización como unidad administrativa, aunque la requiere. Por lo tanto, al gobierno municipal, independientemente de la configuración organizacional que adquiera, conviene reconocerle la necesidad de definir patrones de comunicación, en virtud de que en su seno coinciden autoridades, funcionarios y ciudadanos que, en la búsqueda de atender la provisión de bienes y servicios públicos, desde su particular punto de vista, opinan, proponen, disponen, consultan, deciden, en fin, interactúan.

La comunicación intraorganizacional, entonces, no es un momento cumbre o aislado, es tarea permanente en la atención del desarrollo urbano, servicios públicos, robustecimiento de las finanzas públicas, para decirlo sintéticamente, es tarea transversal. Aquí y allá.

Ya se decía líneas arriba, los instrumentos de comunicación, no son comunicación en sí mismos, son medios, tal vez útiles, pero no sustitutos. La comunicación es interacción entre seres humanos, por lo que hay que dudar de estrategias basadas sólo en instrumentos. Tómese este elemento como componente primario, en un esquema que se puede ordenar así: al origen están los asuntos públicos; después, los sujetos organizacionales que, dada su capacidad de habla,⁴ intercambian sus impresiones sobre el horizonte temático, y, hasta entonces, proceden publiadministrativamente.

Las interacciones en la acción pública municipal pueden ser el resultado de intenciones diversas, que pueden abarcar diferentes posiciones en un continuo entre dominación y acuerdo. Definir el punto en este continuo depende de la voluntad de entendimiento entre los actores involucrados, aunque esta definición no depende de normas formales o supuestos marcos éticos; el reto de los gobiernos locales es elevar a nivel consiente esta necesidad, por lo que debe ser herramienta (transversal, interactiva) ordinaria en los procedimientos del día a día, por más trivial que parezca a aquellos formados en la tradición jerárquica.

La paridad entre individuos de la acción comunicativa no vulnera el principio de autoridad en los gobiernos locales, el cual se reconoce como ingrediente indispensable que cumple la función disciplinaria y dirigente correspondiente. Sin embargo, hay una gran brecha entre el trato entre pares (seres humanos dotados de albedrío y con capacidad para colaborar o no, que ocupan circunstancialmente diferentes posiciones en el espacio organizacional) y el trato entre sujetos que se repelen recurrentemente por defecto. Para decirlo concretamente, hay momentos para la autoridad y hay momentos para la horizontalidad; la decisión estratégica define la oportunidad para cada uno de ellos.

Sin lugar a dudas uno de los signos de esta época es la diversidad y pluralidad, las sociedades homogéneas se encuentran en retirada. Este fenómeno alcanza a las estructuras gubernamentales, pues, finalmente, sus miembros no se forman al margen, sino en abierta correlación al contexto. Así, los miembros de los gobiernos municipales suelen ser tributarios de diferentes formas de ver el mundo y, por lo tanto, de enfocar los asuntos públicos. La acción pública municipal, mediada lingüísticamente, debe poner en perspectiva las dife-

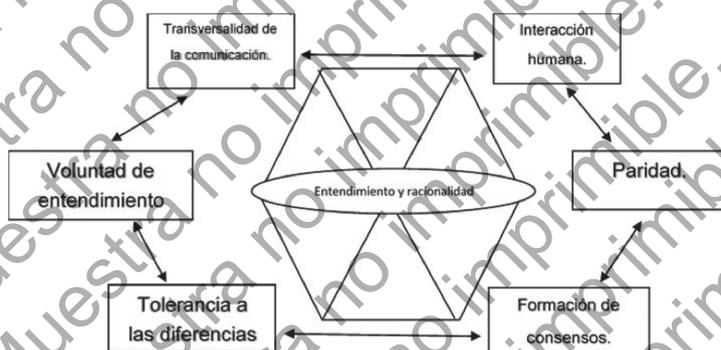
⁴ Habermas (1987) distingue entre habla, que es la base del entendimiento, y acción teleológica, que es la base de la acción material (prestación de servicios, gobierno del territorio, asistencia social). Ser intensivos en la acción teleológica y descuidados en el habla (acción comunicativa) merma el sentido de la gestión del gobierno municipal.

rencias y ofrecer respeto mutuo como premisa para iniciar o continuar con asuntos que pueden derivar en conflicto o polémica infructuosa.

Finalmente, pese a los diferendos recurrentes en los gobiernos municipales, es deseable que haya una permanente tendencia al consenso, sin el cual la función pública simplemente no podría desarrollarse. Aparte de cuidar el resto de los elementos arriba mencionados, es menester definir un tiempo y espacio para arribar a acuerdos, es decir, después de poner en perspectiva las diversas posiciones sobre un asunto públicos ha de declararse útil trascender esa etapa para formar consensos.

La siguiente figura sintetiza gráficamente los retos de la comunicación basada en el entendimiento y la racionalidad.

Figura 4 . *Comunicación basada en entendimiento y racionalidad*



Fuente: Elaboración propia.

Quizá el gran problema de la comunicación intraorganizacional radique en que puede parecer obvio asumirla como un ejercicio de entendimiento y racionalidad y creer que los elementos aquí expuestos sean de contenido baladí. Justamente por ello, la comunicación debe asumirse como un componente ordinario en la gestión de lo público y el reto mayor es lograr su institucionalización.

Fuentes consultadas

AGUILAR MIRANDA, Alejandro A. P. (2016), *La comunicación política en el diseño de las políticas públicas. Un concepto en construcción*, Santiago de Chile: CLAD.

- Asociación de Comunicación Política (ACOP) (2013), *Hacia una profesionalización de la comunicación política en México. Retos y desafíos para conformar gobiernos cercanos*, México: ACOP.
- BRUNSSON, Nils y Johan P. Olsen (2007), *La reforma de las organizaciones*, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE).
- CABRERO MENDOZA, Enrique (1997), *Del administrador al gerente público*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CAMPILLO A., Conchi (2010), *Comunicación pública y administración municipal. Una propuesta de Modelo estructural*, Universidad de Alicante.
- CASTELLS, Manuel (2012), *Comunicación y poder*, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2016), Texto vigente. Última reforma publicada DOF 27-091-2016, consultado en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>, recuperado el 28 de diciembre de 2016.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s/a), *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*, consultado en <<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/>>.
- Integración de Comisiones Permanentes del Republicano Ayuntamiento 2015-2018, consultado en <http://www.sanpedro.gob.mx/SesionesCabildo/ComisionesAyuntamiento2015_2018.pdf>.
- MERLANO MEDRANO, Samuel (2012), *La comunicación interna en las organizaciones*, consultado en <<http://www.eumed.net/ce/2012/smm.html>>, recuperado el 12 de mayo de 2015.
- MEYER, Lorenzo (s/a), *El municipio Mexicano al final del siglo xx, Historia, obstáculos y posibilidades*, México: Colegio de México.
- MOLES, Abraham y R. (1981), *Teoría estructural de la comunicación y la sociedad*, México: Trillas.
- MUÑOZ, P. (1997), *Introducción a la Administración Pública México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- OROZCO, Guillermo (1997), *La investigación de la comunicación dentro y fuera de América Latina. Tendencias, perspectivas y Desafíos de Estudio de los medios*, Buenos Aires, Argentina; Ediciones de periodismo y comunicación, en Hilda Saladrigas Medina (2005), *Comuni-*

cación organizacional: matrices teóricas y enfoques comunicativos, la Habana, Cuba: Universidad de la Habana.

RAMÍREZ GONZÁLEZ, Karina Rebeca (2012), *Homogeneidad municipal*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

REYNOSO SOTO, Selene Rosa María y Miguel Ángel Villafuerte (2003), *Manual básico para la administración municipal*, 4a ed., México: IA-PEM.

SALADRIGAS MEDINA, Hilda (2005), "Comunicación organizacional: matrices teóricas y enfoques comunicativos", en *Latina de comunicación social*, núm. 60, la Habana, Cuba: Universidad de la Habana.

HABERMAS, Jürgen (1987), "Teoría de la acción comunicativa", en *Racionalidad de la acción y racionalización social*, vol. I, Madrid: Taurus.

NARRACIONES LOCALES Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, UNA REFLEXIÓN SOBRE GOBERNANCIA (GOVERNANCE)

Diana Vicher

Resumen

En este trabajo se realiza una reflexión sobre las formas en que se produce el conocimiento en administración pública, con base en los planteamientos de Jay White sobre los avances en la filosofía del conocimiento que muestran un cambio desde el positivismo hasta el pospositivismo, a fin de privilegiar el análisis interpretativo y crítico, ya que en la investigación ha dominado el explicativo, de alcance limitado para resolver problemas complejos.

Lo anterior para distinguir la preponderante presencia de múltiples narrativas locales que surgen asociadas al posmodernismo (en contraste con las grandes narrativas características del modernismo, gestadas a partir de la ilustración) dentro de la administración pública. El cambio en la narrativa que se produce con este cambio coloca el uso del lenguaje como un elemento que permite la estabilización y convergencia para establecer la comunicación entre los investigadores, los estudiosos y practicantes de la administración pública. Nos enfocaremos en la gobernanza para contrastar lo que potencialmente pueden brindar o no, las narrativas que se han creado sobre ésta en la administración pública.

Administración pública y construcción científica

Entender lo que sucede en el desarrollo de una disciplina es un proceso que puede ser demasiado complejo conforme se presentan diferentes ramas, líneas y objetos de interés, o combinaciones de éstos en la investigación. En el caso de la administración pública existe un desafío adicional relativo a los problemas de relación entre el objeto y el método.¹

Desde la construcción científica se ha manifestado cierta preocupación porque se considera que la investigación que se ha estado realizado desde el último cuarto del siglo pasado, ha estado demasiado orientada a trabajos aplicados, razón por la cual no se observan progresos por cuanto al avance en la producción de conocimiento científico.

En particular, Jay White señala que investigadores como James Perry y Kenneth Kraemer, han encontrado que la mayoría de la investigación producida entre 1975 y 1984, ha sido preponderantemente aplicada. Y explica que ello da cuenta de que no se generó conocimiento científico sistemático, que sólo se acumuló, pero no se avanzó más allá de lo que hasta el momento ya se había logrado (White, 2015: 37).

De acuerdo con la perspectiva de White, ello obedece a la falta de entendimiento de los fundamentos filosóficos de la investigación en administración pública, razón por la cual la mayoría de los trabajos se han realizado sólo desde diseños explicativos, mientras que la investigación interpretativa y crítica se han dejado de lado. Esto se explica porque, de acuerdo con la evidencia del trabajo producido, los investigadores están capacitados en métodos, pero desconocen los cambios y avances que se han desarrollado en la filosofía y que han derivado en cambios radicales en la lógica de la investigación, lo cual se debe reconsiderar desde la perspectiva científica y sin ánimo de insulto a nadie (White, 2015: 39-40).

En consecuencia, en su libro *Tomando en serio el lenguaje* (2015) White presenta perspectivas diferentes para realizar investigación en administración pública -dirigida a producir conocimiento científico-, en los que condensa los avances que se han logrado en los últimos tiempos en la filosofía de la ciencia.

¹ Es claro que existe un objeto pero aproximarse a éste es posible desde diversos enfoques metodológicos, propios de otras ciencias. Ello explica que en el estudio de la administración pública, recurrentemente se presente el problema de la multidisciplinariedad, pues otras ciencias pueden ofrecer aportes al conocimiento de la administración pública (Baena, 2000: 55).

De la investigación explicativa a la interpretativa y la crítica

Aunque White observa un interés renovado en la investigación crítica e interpretativa, afirma que la que continúa predominando es la explicativa que ciertamente es válida pero limita la habilidad del investigador para entender a profundidad su campo de indagación, y también su capacidad para cambiar situaciones administrativas.

Para lograr avances que hagan posible que la investigación produzca conocimiento que permita cambiar situaciones administrativas, sería deseable la incorporación de los cambios más sobresalientes en la filosofía de la investigación, que en términos generales se puede sintetizar como el traslado desde el enfoque positivista al pospositivista.

El enfoque pospositivista se ofrece como una reconstrucción que hace posible fortalecer la lógica de la indagación y proporciona una estructura teórica bien articulada para la investigación interpretativa y crítica. Lo anterior debido a que el positivismo ha sido muy útil para resolver problemas sencillos, pero no permite explicar la forma en que se usa el conocimiento formal de la administración pública para resolver problemas más complejos. Así que el pospositivismo se presenta como una base más adecuada para la investigación en administración pública (White, 2015: 40).

Cabe señalar que la reconstrucción del positivismo al pospositivismo también implica ir a los fundamentos narrativos de cada modo de investigación señalados: explicativo, interpretativo y crítico, esto es, cómo se produce cada cual; que en esencia se reducen a un asunto de narración. De allí se desprende que el lenguaje es la base de cualquier conocimiento que podamos tener sobre el mundo. Y por ende, se deduce la importancia de los fundamentos narrativos y lingüísticos que inciden en el desarrollo y el uso del conocimiento (White, 2015: 42).

Incluso este cambio se observa como un giro lingüístico en la filosofía de la ciencia. De este modo, este estudioso propone una teoría narrativa del conocimiento para la investigación administrativa, que se refiere a la interpretación o hermenéutica que con sus características contemporáneas establece la distinción entre principios interpretativos locales y generales (White, 2015: 177-179).

Se identifican tres principios hermenéuticos que permiten realizar investigación interpretativa:

- El problema de la posición al afirmar la validez de una interpretación.
- La posible irrelevancia de la intención del autor o del actor en la determinación del significado de un texto o acción.
- La diferencia entre significado y significación de un texto o una acción.

Narrativas locales en la administración pública

Para efectos de este trabajo nos resulta útil el tercer principio hermenéutico y para establecer el marco desde el que abordaremos nuestro objeto de análisis, la gobernanza, reseñaremos que como «significado» se entiende el «significado verbal del texto o el que el autor quería darle» y que no cambia con las lecturas en el curso de los años. Mientras que «significación» es el «significado textual en un contexto más amplio, frente a otros sistemas de valores, épocas o culturas».

La interpretación del significado busca conocimiento (se enfoca en el significado que los actores dan a las variables de la acción, sus acciones y las de otros), mientras que la crítica de la significación implica juicios de valor (se enfoca en la significación de un acto o situación social, no es estable porque lo que es significativo para una persona puede no serlo para otra) (White, 2015: 190).

El significado es el objeto estable del conocimiento, sin ello no sería posible un conocimiento humanista más amplio. Más la significación, al carecer de estabilidad, no puede producir conocimiento.

Como se señaló, cada modo de investigación, sea explicativo, interpretativo y crítico se reduce a un asunto de narración. Por ende, el lenguaje es la base de cualquier conocimiento que podamos tener. El lenguaje forma la base de cualquier conocimiento que tengamos sobre el mundo y cuando se habla con autoridad académica, se hace mediante el lenguaje en forma de relato para convencer a otros de lo que se cree. Cualquier tipo de conocimiento es básicamente un relato basado en el lenguaje y el discurso y expresado de manera narrativa a partir de conversaciones. El lenguaje forma la base de todo nuestro conocimiento del mundo (White, 2015: 42-44).

En este sentido, entre los principales rasgos de la sociedad moderna se identificó la existencia de grandes narrativas asociadas a la Ilustración, que articulaban los sistemas de creencias y orientaban la acción tanto colectiva como individual. Entre éstas, por ejemplo, se cuenta la racionalidad técnica o el Estado administrativo burocrático (White, 2015: 204).

Pero con la posmodernidad se observa el rompimiento de la fuerza legitimadora de esas grandes narrativas y el surgimiento de un pluralismo de narrativas locales que se identifican con el desarrollo de profesiones y disciplinas especializadas. La especialización disciplinaria crea narrativas locales y juegos del lenguaje que pueden distanciar a los académicos entre sí.

En particular la especialización ha creado narrativas locales o juegos de lenguaje, esto impide el discurso significativo entre las mismas disciplinas o en su interior. Esto obedece a que cada perspectiva da un relato diferente, y si los investigadores tienen perspectivas diferentes, se corre el riesgo de que no

se entiendan entre sí, dado su juego del lenguaje o narrativa. Incluso pueden surgir conflictos entre grupos o personas que tienen diferentes narrativas locales (White, 2015: 208).

En la administración pública no se observa la existencia de una sola gran narrativa que permita explicarnos el campo y explicarlo a otros; sino que se observan elementos modernos y posmodernos. Lo moderno se manifiesta sobre todo en la investigación y lo posmoderno en la variedad de narrativas locales que se identifican desde el inicio del siglo xx. Algunas han logrado establecer cierta claridad pero también otras tantas han entrado en conflicto.

Entre estas narrativas locales se ha ubicado la «dicotomía entre política y administración», «la Nueva Administración Pública» o perspectiva Minnowbrook, y entre las últimas se observa a la «Nueva Gerencia Pública».

¿Es la gobernanca una nueva narrativa local?

Como es perceptible desde lo explicado por White, es muy importante que en ausencia de una gran narrativa, el tercer principio hermenéutico que permite realizar investigación interpretativa (que trata lo relativo al significado y la significación), nos permite observar la importancia de que el lenguaje sirva para mantener la comunicación entre los investigadores y disminuya la posibilidad de conflicto entre las diferentes interpretaciones que generan las narrativas locales.

Los planteamientos de White nos brindan elementos para abordar la problemática que se plantea al desarrollo científico de la ciencia de la administración pública, lo que se agrava si no existe claridad en el uso del lenguaje, sobre todo considerando la múltiple variedad de relatos que se han creado alrededor de *governance*.

No obstante, la narrativa de gobernanca plantea todavía mayores problemas, pues la confusión ha iniciado desde la propia traducción del inglés al español, y se ha vigorizado porque ya de origen es un concepto polisémico (Baena, 2000: 118).

Aunque su traducción, que se identificó difícil, se ha hecho como gobernanca y gobernanca, la que ha predominado en países como España y México es gobernanza. No obstante hemos ya señalado con detalles puntuales y diversas evidencias y ejemplos, lo erróneo que resulta utilizar una palabra medieval para referir un término que hoy se presenta como nuevo.²

² Se utiliza la traducción gobernanca para el *gouvernance* del francés y el *governance* del inglés, ya que bajo esta estructura la palabra está ligada directamente a su raíz latina culta: *Guber-*

Veamos a continuación la ruta de la gobernanza que en este documento estamos analizando como una de las narrativas locales que han surgido y que mayor confusión, polémica y dispersión están presentando, y por ende, constituyendo mayores desafíos a la posible futura generación de una sola gran narrativa dentro de la administración pública.

Las confusiones sobre la utilización de esta narrativa local han iniciado desde el propio origen del uso de la palabra que se identificó en 1989, pero que en realidad se remonta a expresiones conceptuales, de las décadas de 1930 a 1960.

Algunos datos históricos de la utilización de governance

La sola palabra *gouvernance*, *governance* se puede encontrar en documentos del siglo xiv hasta inicios del xx, aunque no parece tener precedentes en cuanto a elaboraciones conceptuales mayores a un significado específico, sea gobierno, régimen, regimiento (en tanto mando, administración y gobierno), control, dirección, educación, y demás que ya hemos tratado. Con excepción del trabajo de Joseph-Nicolas Guyot, 1779, compuesto por 36 páginas, en las que se explica el origen y atributos de la *gouvernance* (jurisdicción real ordinaria) de Lille, Douai, Arras y Béthune (Guyot, 1775-1783: 472-508).

En las primeras cuatro décadas del siglo xx, esta situación se mantiene sin mayores cambios, la palabra en francés aparece escasamente, en español (como gobernanza) prácticamente no se encuentra, pero en inglés no deja de tener un uso frecuente, e incluso para este momento se le puede ubicar en el título de algunos textos (Baxter, 1910; Low, 1921; Traquair, 1907; McDonald, 1929).

Este periodo testimonia una interesante situación: que la palabra gobernanza ahora se convierte en un concepto bajo el cual se expresa un proceso o un hecho, principalmente desde la ciencia política, la administración pública y el estudio de las organizaciones. Aunque, hay que subrayarlo, hasta donde pudimos indagar sólo es un fenómeno perceptible en el idioma inglés, no en francés ni en español.

nantia. La terminación latina «antia» pasó al español moderno como «ancia», como es patente en palabras como inteligencia, ignorancia, elegancia, discordancia, perseverancia y muchas otras más. Los lingüistas señalan que el sufijo «ancia» responde a la evolución semiculta del latinismo *Antia*, mientras que el sufijo «nza» es su forma vulgar, una evolución fonética patrimonial que fue característica del Medioevo, alejada del latín. A partir del siglo xvi se registra una oleada de latinismos (las formas cultas desplazaron a las patrimoniales) con la que se retoma el sufijo «ancia» (que corresponde al latín *Antia*), considerado un formador de cultismos. Ver Diana Vicher, 2014, cap. IV.

La nueva gobernanza

Las nuevas concepciones y usos de gobernanza no las determinaron las culturas nacionales y sus peculiaridades, sino que emanaron de propuestas y modelos ofrecidos, por algunos sectores académicos y, sobre todo, por organismos internacionales; como novedosas respuestas ante los cambios mundiales y las nuevas necesidades.

Desde mediados de la década de 1980 su uso como gobierno, gobernación, gobernabilidad, gestión pública, administración, ejercicio de poder, sistema de gobierno, régimen y política de buen gobierno entre otros; más allá de tratar el término como un concepto o para describir un fenómeno, ha intentado convertirse en una teoría diferente sobre el entendimiento del «gobierno como actividad» o efecto de gobernar, que dejará de estar realizada «sólo» por el «gobierno como sujeto» (el conjunto de los ministros de un Estado), para ser desarrollada «en colaboración» con otros (grupos) diferentes actores políticos, económicos y sociales (sociedad civil), en una estructura en la que no se concentraría el poder, y se verificarían cambios en la «forma» de gobernar.

A estas alturas el asunto que empieza a tornarse relevante es que, así como existen diferentes puntos de partida sobre el origen de la «nueva gobernanza», también hay una gran variedad de enfoques y definiciones entre los cuales nos limitaremos a los más representativos o aquellos que, dado su origen, han tenido mayor eco, pero no quiere decir esto que no tengamos conocimiento de autores que contribuyeron al boom de la neogobernanza como Jan Kooiman, Donald Kettl y otros autores que sustentaron la perspectiva de la nueva forma de gobierno, del estilo de gobernar en el que se borran las fronteras entre lo público y lo privado, o en el que la sociedad civil toma un papel protagónico.

Otro factor que ha confluído a la confusión es que esta narrativa local de gobernanza se ha desarrollado, de manera creciente, en muchos sectores. En la economía, en la política, en estudios ambientales, electorales, de participación ciudadana, sociedad civil, lo metropolitano y muchos otros temas.

En este caso nos limitaremos a las narrativas locales de *gobernanza* en la administración pública.

La gobernanza y la Administración pública

En el campo de la administración pública se han publicado una gran cantidad de trabajos en los que se han abordado y adoptado una o varias de las concepciones de gobernanza. En muchos casos, con gran entusiasmo, se la ha visua-lizado como una novedosa solución a los nuevos desafíos que enfrenta el

gobierno. Pero el punto es que no hay acuerdo y los diferentes trabajos asumen definiciones igual de diversas, o elementos que corresponden a dos o más concepciones, o que adoptan indicadores que corresponden a concepciones diferentes. Así que no se logra tener claridad y coincidencia sobre lo que significa e implica y, sobre todo, en cómo se cumplirá en la práctica.

Bajo una perspectiva más reflexiva y analítica, otros estudiosos sobresalientes de la administración pública han analizado la producción que se ha realizado al respecto y han intentado establecer clasificaciones con el fin de intentar dar orden y claridad al entendimiento de la gobernanza, a su por qué, sus alcances y límites. Al respecto abordaremos las explicaciones de Mariano Baena del Alcázar, George Frederickson, y Laurence Lynn.

En el año 2000 Mariano Baena resaltó los problemas de traducción, así como la incertidumbre de las definiciones y los usos teóricos de la palabra, razones que le llevaron a optar por no traducir el término *governance* (Baena, Sánchez, 2002).

Tipificaciones de gobernanza

Para George Frederickson la reverberación del término se explica por su «fuerte atractivo intuitivo», que la mayor de las veces obvia la necesidad de que aquellos que utilizan el término lo definan con precisión. Dada esta situación, no es claro a qué se refieren cuando la utilizan, no se sabe si se trata de la estructura organizativa, los procesos administrativos, el criterio gerencial, los sistemas de reglas e incentivos, filosofías administrativas, o una combinación de estos elementos (Frederickson, 2004: 4-6).

Así es descrita como descriptor dominante cuyo «éxito reside en que está dentro de las preferencias de los creadores de tendencias académicas».

Por cuanto a la utilidad o contribuciones de la perspectiva de gobernanza, Frederickson encuentra que puede impugnarse por al menos cinco razones fundamentales (Frederickson, 2004: 11-13):

1. Porque es una moda, el tema favorito de los académicos que popularizan las nuevas modas, el sabor del mes, del año y de la década. A lo que se suma que mucho de lo tratado en la literatura sobre gobernanza es un refrito de viejos debates académicos, sólo que con un nuevo nombre, «un carnero disfrazado de cordero». Así que Frederickson encuentra que los nuevos profesores agresivos pueden tener los mismos viejos argumentos de sus predecesores, pero se lisonjean de estar abriendo nuevos caminos por medio del uso de jerga nueva. Pero las modas

cambian dice Frederickson, que ubica a la gobernanza ya en la mitad de su vida.

2. El concepto es impreciso, confuso y se aplica de modo tan amplio que virtualmente se le puede adjuntar, unir o agregar cualquier significado.
3. El concepto está cargado de valores declarados que implican que ciertas cosas están comprendidas y acordadas, cuando de hecho no es así. El «déficit democrático», por ejemplo, está asociado al uso de gobernanza.
4. La palabra se utiliza para afirmar que es un cambio, una reforma, un hacer las cosas bien, en un marco en el que las instituciones prevalentes, las ciudades, los Estados y las naciones no funcionan y deben ser corregidas. En ese mismo sentido se devalúa el orden, la estabilidad y la predictibilidad, para destacar el cambio dinámico que se otorga a la gobernanza.
5. Finalmente, porque abanderando la tesis del estado vacío, parte de la perspectiva de gobernanza enfatiza la privatización, los contratos por fuera, y las asociaciones público-privadas; pero esto sólo deriva en que se disminuya la capacidad del corazón del Estado para dirigir. De modo que se llega a imaginar que hay gobernanza sin gobierno (Frederickson, 2004: 14).

Laurence Lynn y la tipología de la gobernanza

Aunque hay diversas opiniones al respecto, Lynn encuentra que el interés de la administración pública en la gobernanza se debe a que «engendró» narrativas de transformación que postulan un nuevo paradigma de dirección societal. Lo que se ha resumido en el célebre cambio de *locus* de la autoridad pública, a través de la expansión de la sociedad civil en la provisión de servicios públicos, y en la confianza sobre lo deliberativo, más allá de la representación, como forma de participación democrática (Lynn, 2010: 2-3).

Lynn distingue cinco tipos, significados o aplicaciones, tres identificados con los «orígenes antiguos» de gobernanza y otros dos asociados a la nueva gobernanza (Lynn, 2010: 3-4):

1. Sistema de autoridad ordenado u organizado.
2. Gobernanza como sinónimo de gobierno, la ubica como formas institucionalizadas de dirección.
3. Gobernanza como buen gobierno, esta acepción la ubica en los organismos internacionales como el FMI y el BM.

4. Como nueva gobernanza, se disocia de su tradicional vinculación con el Estado soberano y su gobierno. Se observa el surgimiento de una «nueva gobernanza», que se traduce en la venta de las empresas estatales, la descentralización y la transferencia de autoridad gubernamental, así como por fenómenos como la hibridación y el gobierno conjunto; emergentes asociaciones entre instituciones públicas y de la sociedad civil como las ONG, las fundaciones, redes locales y asociaciones controladas por actores de la sociedad civil y diversas formas de autorregulación.
5. Nueva gobernanza en Europa, refiere nuevos patrones de interacción entre el gobierno y la sociedad, así como nuevas formas de gobernar y gobernanza que se sintetizan en «gobernanza socio-política».

Este enfoque sintetiza gobernanza como el proceso que tiene lugar con redes de gobernanza, redes de relaciones entre el gobierno, los negocios y los actores de la sociedad civil, estas relaciones se basan en interdependencias, pero éstas no necesariamente son equitativas (Lynn, 2010: 12).

Lynn argumenta que los cambios que se visualizan en los retos y modificaciones en las formas de gobernar, en la participación e integración de nuevos actores, así como los cambios en el contexto deben analizarse más allá de «meta relatos de transformación», para dar paso a un análisis complejo de cómo están evolucionando las instituciones supranacionales y los gobiernos nacionales. Él sugiere que más allá de las modas intelectuales hay preguntarse qué perdura, cómo y por qué, y cómo y por qué las respuestas importan (Lynn, 2010: 12).

Lynn, que habla de la tiranía semántica, concuerda con Pollitt, Bouckaert y Closa, en que hay evidencia de que está creciendo una nueva comunidad de discurso. Esto es, se cree que la transformación está ocurriendo porque un número creciente de expertos dicen que así es, no porque la evidencia empírica permita concluirlo. Pues, la evidencia alrededor de los principales temas incluidos en el discurso de la gobernanza apenas se está acumulando, lentamente (Lynn, 2010: 16).

Conclusiones

Sin duda, lo que explica White con relación a la investigación científica en administración pública, que incluso se considera ha estado desvinculada de los avances de la filosofía de la ciencia (que en términos generales se manifiestan en el traslado del positivismo al pospositivismo), nos proporciona valiosos

elementos para replantear las necesidades actuales de la administración pública y modificar las investigaciones para que se produzcan avances en el conocimiento.

De igual modo nos plantea que el cambio desde el modernismo hasta el posmodernismo, se conjuga para presentarnos el panorama de todas las complejidades y factores a considerar para llevar adelante la construcción de conocimiento científico en la disciplina.

El posmodernismo representan retos pues crea el ambiente para muchas narrativas locales que pueden entrar en conflicto si no hay acuerdos mínimos en el uso del lenguaje y por consiguiente en el significado de los fenómenos.

Sobre todo al tener en cuenta que no se ha logrado formar una teoría narrativa del conocimiento para la investigación administrativa, que se refiere a la interpretación o hermenéutica, que con sus características contemporáneas establece la distinción entre principios interpretativos locales y generales.

Las narrativas locales necesitan puntos de convergencia para lograr acuerdos, al menos por cuanto al significado, pero particularmente en el caso de gobernanza no se ha logrado.

Como es perceptible no hay en gobernanza acuerdos básicos por cuanto a su significado, incluso hay posiciones encontradas sobre ésta que provienen desde la propia traducción del término. Frederickson ya había visualizado el problema e incluso sugirió volver a iniciar el uso del término asignándole un significado que lograra acuerdo entre la comunidad académica, pero ello que fue planteado en 2010 no tuvo eco.

Pareciera que ante la falta de desarrollos encaminados a producir conocimiento científico que proporcione al investigador habilidades para entender a profundidad su campo de indagación, y le provean de capacidad para cambiar situaciones administrativas, las narativas locales continuarán multiplicándose.

Fuentes consultadas

BAENA, Mariano (2000), *Curso de ciencia de la administración*, Madrid: Tecnós.

BAXTER SILBURM, Percy Arthur (1910), *The governance of empire*, Londres: Longmans, Green and Co.

FREDERICKSON, H. George (2004), "Whatever happened to public administration? governance, governance everywhere", Institute of Governance Public Policy and Social Research, Working Paper: QU/GOV/3/2004, Belfast.

- GUYOT, Joseph-Nicolas (ed.) (1775-1783), *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence civile, criminelle, canonique et bénéficiale*, vol. 27, tomo XXVII, Paris: Panckoucke.
- Low, Sidney (1921), *The governance of England*, Londres: T. Fisher Unwin.
- LYNN, Laurence (2010), "Governance", *Foundations of Public Administration*, Public Administration Review, Series.
- MCDONALD, Robert (1929), *The governance of Hawaii: a study of territorial administration*, California: Stanford University Press.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan (2002), *Gestión pública y governance*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- TRAQUAIR, Charles Edward (1907), *The problem of empire governance*, Londres: Longmans, Green, and Co.
- VICHER, Diana (2014), *El laberinto de governance, o la gobernanza de los antiguos y la de los modernos*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- WHITE, Jay (2015), *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en la administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

COMUNICACIÓN Y RECAUDACIÓN FISCAL EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Karla Guadalupe Galindo Hernández

Introducción

La recaudación fiscal es un factor decisivo para los gobiernos municipales, pues los recursos que obtienen son usados en actividades que propician el desarrollo de una sociedad. Sin embargo, el concepto es bastante conflictivo y controversial en lo que respecta al factor social, debido a las posturas contrarias entre el gobierno y contribuyentes. La razón es que ambos actores poseen intereses opuestos que impiden establecer un diálogo entre autoridades y ciudadanos. El Estado está interesado en recaudar la mayor cantidad de impuestos posibles y utilizarlos con la mayor discreción, mientras que el ciudadano prefiere pagar lo menos posible y obtener los mayores beneficios. Por otra parte, en la asignación de recursos el estudio del federalismo fiscal ha reconocido los problemas de coordinación, interacción, participación y de comunicación, como conflictos entre objetivos rivales o competitivos.

En este sentido, el presente documento tiene por objetivo presentar un modelo de comunicación política entre gobierno municipal y contribuyentes, con el propósito de resaltar las características idóneas que debería tener un modelo de recaudación fiscal municipal en el que se privilegie la confluencia del gobierno con la ciudadanía.

El capítulo describe e identifica el contexto de la recaudación fiscal municipal desde los enfoques del federalismo fiscal, los principios de la política fiscal y la comunicación política. En segundo lugar, describe las fuentes de financiamiento directas u ordinarias. Y, por último, presenta un modelo de comuni-

cación política entre el gobierno municipal y contribuyentes, con la finalidad de aumentar la recaudación municipal.

El federalismo fiscal, la política fiscal y la comunicación en materia de recaudación municipal

La necesidad de ampliar el ejercicio del poder y dotar de más responsabilidades a los gobiernos locales, ha aumentado el interés por las finanzas públicas. El objetivo es aumentar la recaudación para brindar mejores servicios públicos y así generar el bien común. Este hecho demuestra la importancia que tiene el tema fiscal para el ejercicio de gobierno; por esta razón, es importante aprovechar la cercanía que tienen los municipios con la población para aumentar la recaudación fiscal por medio de estrategias de comunicación amplia y efectiva entre el gobierno y su ciudadanía. Hay que mencionar, además al aumentar el volumen de recaudación, la Federación también se verá beneficiada porque podrá ejecutar en diferentes ámbitos de gobierno más programas y servicios que puedan ampliar su cobertura con mayor efectividad.

El estudio del federalismo fiscal se ha centrado en dos cuestiones. Por una parte en el intento por reducir, o impedir, un crecimiento adicional en el tamaño relativo del Estado; por otra parte, en el crecimiento del gasto público de los gobiernos locales y de los municipios (Letelier, 1993). Al centrar su atención en las cuestiones referidas, se han descuidado aspectos importantes como la recaudación y las estrategias para aumentar su nivel mediante una mejor distribución de funciones y esquemas de comunicación funcionales entre las instancias de gobierno y los contribuyentes.

En este sentido, de acuerdo con Porto (2003) la teoría tradicional del federalismo fiscal se ha orientado a estudiar los «problemas de asignación» de funciones y «fuentes de financiamiento» entre los distintos niveles de gobierno; así como a los «mecanismos de coordinación» (transferencias intergubernamentales) y a los «mecanismos de control» de los gobiernos locales (en materia de deuda y regulación) de sus actividades.

De ello se deriva que las funciones sustantivas del federalismo fiscal son: la estabilización, la distribución del ingreso y la asignación de recursos para la producción de bienes públicos. Para cumplir con este cometido, el gobierno federal ha implementado esquemas de descentralización,¹ donde cada nivel de gobierno asume las funciones que mejor puede desempeñar mediante nor-

¹ «La descentralización implica la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y con ello los esquemas de transferencias intergubernamentales» (CEPAL, 1998).

mas fiscales que establezcan las responsabilidades económicas que debe atender cada nivel de gobierno, así como las fuentes de ingresos apropiadas con el fin de lograr una mayor recaudación. El federalismo fiscal, por tanto, es un conjunto de normas que intentan descentralizar la labor del erario público (Pliego, 2010).

En este contexto es importante que exista una adecuada delimitación de las competencias en los ámbitos de gobierno, local y federal, para establecer estrategias que eviten la doble contribución ciudadana, así como repercusiones fiscales y económicas a la sociedad. En México los tres ámbitos de gobierno tienen la capacidad de establecer su sistema impositivo y sus políticas de gasto público, pero en su espacio geográfico tienen como base de gravamen fiscal a los mismos contribuyentes, por lo que los diferentes niveles de gobierno deben estar coordinados y no subordinados (Astudillo, 2002).

De ahí que se debe fortalecer a los gobiernos locales para transferirles mayor autonomía, pero debido a sus limitadas capacidades institucionales para hacer frente a las responsabilidades, se tienen que buscar alternativas de cómo fortalecer su estructura para atender las nuevas responsabilidades. Esto sin descuidar los objetivos de una mejor distribución del ingreso, control eficiente el gasto y designación de competencias a cada ente de gobierno. Es decir, «el poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente» (Pérez, citado por Pliego, 2010: 2).

Por otra parte, la política fiscal se encarga de ofrecer el «conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento público, a las situaciones financieras de la economía y al manejo por parte de los organismos públicos, tanto centrales como paraestatales y en todo el ámbito nacional y en lo referente a todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal)» (Bonilla, 2002: 29).

Los instrumentos que emplea la política fiscal son: «Conjunto de impuestos (objeto de nuestro estudio), derechos, productos y aprovechamientos que conforma el sistema tributario mexicano. Ganancias obtenidas de empresas del sector público. Financiamiento público el cual puede provenir de endeudamiento público interno o externo» (CEFP, 2005: 6).

Con respecto a la política fiscal, se reconoce que existen tres objetivos fiscales fundamentales: el aumento de la carga fiscal, la redistribución de la carga fiscal y la ampliación de la base contributiva (ver la figura 1). A través de estos se pueden lograr objetivos concretos como el incremento de la recaudación por parte de los gobiernos municipales y a su vez disminuir la evasión por parte de la ciudadanía.

Figura 1. El incremento de la recaudación por medio de una política fiscal



Fuente: Elaboración propia con base en Bonilla López (2002). Sistema Tributario Mexicano 1990-2000 Políticas necesarias para lograr la equidad (la Reforma Hacendaria de la presente administración), UNAM, Facultad de Economía, México.

En resumen, el federalismo fiscal es la estrategia que se encarga de la repartición de responsabilidades entre ámbitos de gobierno (generalmente éstas recaen en los gobiernos más cercanos a los problemas, en los estados y en los municipios); mientras que la política fiscal es el instrumento que, en teoría, debe vincular a los deseos recaudatorios de un gobierno con la voluntad de contribución de la ciudadanía en el marco de un sistema tributario eficiente. La idea de este esquema es crear el instrumento de desarrollo para generar el ahorro público suficiente y estar en capacidad de incentivar el nivel de inversión pública nacional.

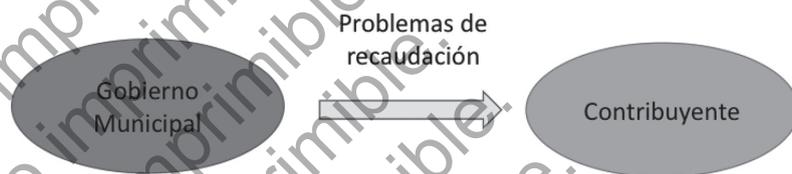
Este modelo ideal de un sistema tributario se ve trunco porque existen problemas de recaudación municipal que se originan en la limitada o nula comunicación que existe entre los gobiernos municipales y los ciudadanos. Es decir, la política fiscal vista como un vínculo gobierno-ciudadanía, no logra establecer los canales de comunicación apropiados para difundir ciertas ideas, necesidades comunes, aspiraciones sociales y prioridades públicas; razón por la cual termina por convertirse en un proceso complicado. De esta forma, si el proceso de comunicación se interrumpe, entonces hay que detectar los problemas o identificar aquellos factores que lo limitan (Trabajo social, 2016).

La comunicación es el proceso mediante el cual, una persona u organización, transmite información a otras personas u organizaciones; la esencia de este proceso es la existencia de una retroalimentación. En el caso de la recaudación municipal este proceso se queda limitado, como se muestra en la figura 2. Generalmente en esta temática surgen obstáculos o barreras que impiden el correcto proceso de tributación.

La razón es que a pesar de que es una actividad diaria del Gobierno Municipal, esta labor sólo se encarga de la transmisión o difusión de información a la ciudadanía y no existe la retroalimentación. Es decir no hay un flujo de

comunicación del ciudadano/contribuyente hacia el gobierno; lo que convierte a este proceso en unidireccional y por lo tanto disfuncional.

Figura 2. Transmisión de información



Fuente: Elaboración propia.

Las fuentes de recaudación por parte de los municipios

En la década de los 90, en el Congreso de la Unión se discutió la conveniencia de delegar y transferir hacia los estados y municipios recursos fiscales federales, así como responsabilidades y facultades que permitieran a estos dos órdenes de gobierno llevar a cabo las actividades que hasta entonces desarrollaba el gobierno federal, en especial lo referente a la prestación de servicios públicos (ILSEN, 1998).

Las disposiciones jurídicas constituyen la base para regular las actividades que realiza el municipio. La máxima institución del país es la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se establecen los lineamientos básicos del municipio. En términos fiscales el Artículo 115 de la Constitución establece que «Los estados adoptarán como forma de organización política y administrativa al municipio libre, este podrá administrar libremente su hacienda, la cual estará en función de los rendimientos sobre los bienes que le pertenezcan. Los ingresos de los municipios (fracc. III) provendrán de los servicios públicos a su cargo».

En consecuencia, se entiende como finanzas municipales al «conjunto de recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propia o recibe del Organismo Ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines» (Peña, 2007: 2).

Las fuentes de financiamiento a las que recurren los municipios se clasifican en dos grandes grupos: fuentes directas u ordinarias e indirectas o extraordinarias. El primer tipo de ingresos se refiere a los ingresos propios, el ingreso indirecto por transferencias intergubernamentales (participaciones federales y aportaciones). Por su parte el segundo tipo de ingresos denomina-

dos extraordinarios se refieren a cuenta de terceros, contribuciones a mejoras y financiamientos a las transferencias, autorizaciones de compromisos, validaciones para adquisición de bienes y servicios, a fin de garantizar la disponibilidad de dinero en el presupuesto y que esté de acuerdo a las metas y propósitos del municipio.

Tabla 1. *Clasificación de los Ingresos Municipales*

Ordinarios (se perciben de manera constante y regular todo el año)	Extraordinarios (se perciben de manera imprevista, emergencias, etc.)
Impuestos Derechos Productos Aprovechamientos Participaciones	Créditos. De otros niveles gubernamentales. Contribuciones especiales.

Fuente: Elaboración propia con base en Salazar Medina (2009).

De acuerdo con Salazar (2009) los ingresos ordinarios son todas las contribuciones en dinero o en especie que el Estado cobra obligatoriamente a los contribuyentes; los pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo; los provenientes del desarrollo de actividades que son propias del derecho público por el aprovechamiento o explotación de sus bienes patrimoniales, sanciones administrativas, indemnizaciones por daños o bienes municipales, subsidios, subvenciones; y las participaciones federales o estatales.

Como puede apreciarse, la clasificación de los ingresos municipales es compleja y su operación un tanto más; razón por la cual la Tabla 2 agrupa a los ingresos municipales según su origen.

Tabla 2. *Origen de los recursos de los Ingresos Municipales*

Propios	Tributarios: Impuestos, Derechos y Contribuciones especiales	No tributarios: Aprovechamientos y Productos
Provenientes de otros órdenes de gobierno	De la Federación: participaciones federales y Aportaciones (Ramo 33)	Del Gobierno del Estado: Participaciones federales Transferencias

Fuente: Elaboración propia con base en Salazar Medina (2009).

De esta agrupación, el presente documento pone atención a los ingresos propios Tributarios, puesto que esta es la forma más sana de financiamiento, pero además es la que vincula de manera directa al gobierno con la ciudadanía. Recordando la noción de transmisión de la información para la recaudación fiscal representado en la figura 2. El primer paso que debería darse es el identificar el ciclo del sistema de administración tributaria, pues debe reconocerse que la tributación (ver la figura 3) depende de la voluntad de colaboración de los actores gubernamentales que intervienen en el proceso así como los contribuyentes.

Figura 3. Operación de la comunicación



Fuente: Elaboración propia con base en "Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y Administración Municipal" (2004), SAGARPA, INAFED e INCA, México.

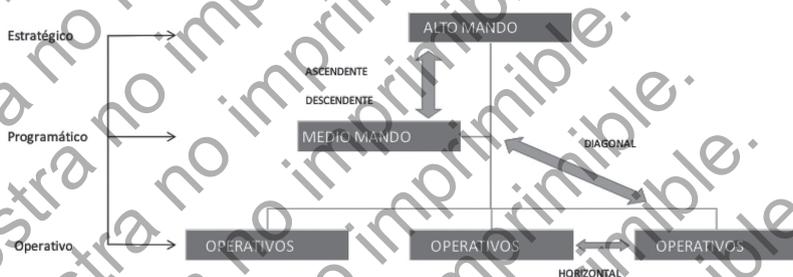
Modelo de comunicación entre contribuyentes y gobierno municipal

Debe reconocerse que las deficiencias recaudatorias a nivel municipal, disminuyen notablemente la capacidad de los gobiernos para dar solución a las necesidades que, cada vez de manera más imperiosa, plantean los ciudadanos. Esta situación se convierte en un problema serio porque su recaudación está muy por debajo del rendimiento potencial de sus fuentes de ingresos.

Dos razones son las causas de este hecho, y ambas relacionadas con problemas de comunicación. Uno de esos problemas es que la comunicación al interior del gobierno no favorece la interlocución entre los niveles decisionales de la administración. El otro problema son los inadecuados o inexistentes canales de comunicación entre gobierno y sociedad, lo cual se percibe actualmente en el hecho de que los ciudadanos presentan una actitud apática para pagar sus impuestos, derechos o contribuciones, además de que se mueven bajo sus intereses al no existir mecanismos que incentiven la aportación ciudadana.

Con relación al problema de la comunicación al interior del gobierno, si se desea aumentar la recaudación de los municipios, entonces debe buscarse como finalidad una adecuada coordinación entre los diversos niveles decisionales, a saber: estratégico, programático y operativo. Para lograr ese fin, es importante aclarar los objetivos prioritarios del gobierno municipal y difundirlos entre sus integrantes. Con ello no se pierde el ejercicio de negociar para conseguir un libre consenso, pues la comunicación interna crea y mantiene las relaciones entre sus miembros, dándoles un trato de paridad, a través del buen uso de los diferentes medios de comunicación.

Figura 4. Tipos de comunicación interna del Municipio



Fuente: Elaboración propia.

A su vez, para llevar una adecuada coordinación y comunicación administrativa entre los tres órganos de gobierno se han creado distintos organismos encargados de supervisar los recursos destinados a estados y municipios recepción y solución de quejas que puedan surgir entre los estados, revisión de la fórmula del Fondo General de participaciones, etcétera como señala la Ley de Coordinación Fiscal los siguientes organismos:

- Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- Instituto Nacional para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (Indetec).
- Junta de Coordinación Fiscal.
- Otros organismos en materia de Coordinación Fiscal.

Es importante señalar que en relación a las relaciones fiscales entre los ámbitos de gobierno se han buscado mecanismos de comunicación a través de esquemas de coordinación. El primero de ellos fue la creación del Sistema

Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980; pues a través de éste las relaciones fiscales se formalizaron y permitieron la transferencia de recursos libres a los estados, así como la reducción de costos administrativos y, particularmente, protegieron a los ciudadanos de la doble o triple tributación (Rabell *et al.*, 2013).

Con ésta Ley de Coordinación Fiscal el criterio de asignación de recursos fue modificado incontable número de veces durante los siguientes años. De 1980 a 1983 los estados recibieron las mismas participaciones que en 1979, más una cantidad igual a los impuestos y derechos estatales que fueron cancelados a raíz de los convenios de coordinación fiscal. De 1984 a 1987 el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal fue aplicado para asignar los fondos. Los estados recibieron las mismas transferencias que en 1983, más una cantidad calculada de un coeficiente de asignación relacionado con la recolección de impuestos federales en cada estado.

Posteriormente en los noventa se impulsaron una serie de reformas. La primera de ellas en 1990, unió el Fondo General de Participaciones (FGP) con el Fondo Financiero Complementario (FFC) para crear el Fondo General. Éste rompió con el esquema tradicional de enviar las asignaciones a los estados por medio de diferentes fondos. Por otra parte, la reforma de 1994 creó de nueva cuenta otros fondos e introdujo acuerdos especiales con cada uno de los estados;² además se crearon los fondos de Desarrollo Municipal y de Comercio Urbano para agregar recursos complementarios para ayudar a los estados.

A partir de 1998 el impacto de las reformas impulsadas se debilitó, ya que la federación empezó a proporcionar mayores recursos a las entidades federativas y municipios, provocando una recentralización de las funciones fiscales y por ende una mayor dependencia de los ingresos por parte de los gobiernos locales (Faya, citado por ILSÉN, 1998).

Por lo tanto, la estructura de los recursos federales se conformó de la siguiente manera: los ingresos municipales se componen de las Participaciones Fiscales Federales y de las Aportaciones, tipificados como ramo 28 y 33 respectivamente.

El Ramo 28 -Participaciones a entidades federativas y municipios- transfiere recursos federales a las entidades federativas y municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fis-

² Anteriormente los mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y los estatales, estuvieron representados por los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) que surgieron en 1977 y fueron considerados el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental. En 1983 cambiaron por Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y posteriormente a Convenios de Desarrollo Social (CODESO).

cal, su característica principal radica en que se trata de recursos de uso irrestricto, mientras que los recursos provenientes del Ramo 33 o Aportaciones Federales son fondos de uso restringido (Pliego, 2010: 6,7).

Como puede observarse, esta interacción se da entre ámbitos de gobierno y la comunicación entre estos se ha enmarcado principalmente en la normatividad fiscal y de cierta manera ha facilitado la interacción mediante el establecimiento de los mecanismos de coordinación.

En relación a la interacción gobierno-ciudadanía se reconoce su ineficacia plena, razón por la cual los niveles de recaudación son bajos. Esta situación lleva a reconocer que el funcionamiento de un sistema tributario no se sustenta solamente con la presencia de un marco institucional, sino que también existe un componente social que expresa la inconformidad o insatisfacción de la ciudadanía hacia el gobierno y se manifiesta en la evasión fiscal.

En este problema, la comunicación política es una herramienta de mucho aporte en la actividad gubernamental, ya que permite informar acerca del actuar de las organizaciones municipales; así como también identificar los requerimientos y logros de la organización y los colaboradores de la misma. La comunicación favorece el conocimiento del actuar de los representantes en su encomienda para la que fueron electos.

Para lograr lo planteado en el párrafo precedente se debe, por una parte fomentar la educación tributaria de los contribuyentes, y por otra parte las autoridades locales deben impulsar la consolidación de mecanismos de comunicación con la sociedad, buscando el acercamiento y entendimiento mutuo.

Esta educación tributaria se basa en la articulación entre actores públicos y privados para la construcción de acuerdos donde se privilegie la participación ciudadana como práctica democrática que tenga como fin la definición de un modelo de recaudación con una mayor participación social.

El impulso de la cooperación entre el sector público y el social, así como la participación estratégica de actores socioeconómicos es una de las vías prioritarias para establecer los mecanismos de comunicación. Esto supone la aplicación de una gestión compartida no basada únicamente en reglas emanadas del gobierno, pero tampoco las derivadas del libre mercado (Tamayo y Hernández, 2004).

Ello implica que una estrategia orientada a ampliar la recaudación fiscal debe partir por el reconocimiento de diferentes niveles de participación ciudadana que deberían estar presentes en todo el ciclo del sistema de administración tributaria. A saber estos niveles son: el informativo, el consultivo, el decisorio y el de cogestión. El «nivel informativo» consiste en la entrega oportuna y clara de información a los contribuyentes sobre las tasas de los impuestos

así como los plazos de pago. Este esfuerzo aún se queda en el plano unidireccional, donde la autoridad entrega información pero no busca la retroalimentación mediante la recepción de aportes ciudadanos. El «nivel consultivo» representa un primer ejercicio de influencia social en un proceso de recaudación. El objetivo de este esfuerzo sería conocer las opiniones, propuestas e intereses de los contribuyentes (sin que ello implique un carácter vinculante para la autoridad). Sin embargo, el ejercicio no termina en la simple consulta; sino que a partir del análisis de las opiniones vertidas la autoridad debe comunicar su decisión final a la sociedad y de esa manera fundamentar su acción a realizar (plazos, tasas, tipos de pago e incluso sanciones) (Sandoval, 2015).

En el «nivel decisorio» se propone que los contribuyentes tengan una influencia directa sobre el asunto fiscal. Ésta puede realizarse mediante un proceso de consulta con carácter vinculante o bien mediante mesas de diálogo en las que ciudadanos/contribuyentes informados y la autoridad pública debatan y tomen de manera colectiva una decisión al respecto. Es importante mencionar que para la realización de las mesas, tanto contribuyentes como autoridades tengan el mismo trato y peso en caso organiza una votación para decidir entre las alternativas existentes. Finalmente, el «nivel de cogestión» alude a establecer una gestión conjunta entre ciudadanos o representantes de ciudadanos con la autoridad pública. La finalidad es que la participación ciudadana trascienda la toma de decisiones y se involucre en la implementación, control, seguimiento y evaluación de la acción recaudatoria a fin de asegurar que se lleve cabo en forma adecuada (Sandoval, 2015).

Es importante señalar que para poder instrumentar ésta estrategia de comunicación política mediante la participación ciudadana, es necesario que existan una institucionalización de los niveles y procesos de participación ciudadana así como una voluntad política de las autoridades responsables y grupos sociales interesados en participar (Bloj, 2009). En consecuencia el éxito de una estrategia de educación tributaria como la propuesta no radica solamente en fijar de manera unilateral la tasa de los impuestos; sino en el generar las condiciones para el fomento y fortalecimiento de estos niveles de participación que serán los canales de comunicación efectiva entre gobierno y sociedad.

Con estas medidas se esperaría que los ciudadanos contribuyentes tomaran conciencia de la importancia que tiene la recaudación fiscal para la realización de acciones públicas orientadas a generar beneficios sociales. Con ello se lograría que el modelo de comunicación tuviera el carácter retroalimentador además de contemplar de manera bidireccional los «problemas de asignación» de funciones y «fuentes de financiamiento» entre los distintos niveles de gobierno; los «mecanismos de coordinación» (transferencias intergubernamentales) así como los «mecanismos de participación ciudadana» y «control social».

Si se logra esto, la transmisión de información (figura 2) adquiere la forma representada por la Figura 5. Un esquema en donde el gobierno municipal y el contribuyente sean interlocutores y receptores, y que más allá de intereses contrarios o barreras ideológicas, puedan surgir acuerdos derivados del ajuste de posturas o una adaptación mutua y que demuestren el entendimiento y la retroalimentación en el proceso de comunicación.

Figura 5. *Modelo de comunicación entre gobierno municipal y contribuyente*



Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

La comunicación es un factor importante para que la gestión municipal sea eficaz, en especial en materia de recaudación fiscal, pues en ese ámbito es de vital importancia que exista una adecuada transmisión de la información tanto de parte del emisor como del receptor. Esto garantizará que los integrantes de una organización conozcan los canales y códigos, mediante los cuales se pueden expresar.

Específicamente en materia fiscal, existen diferentes formas de percibir un mensaje; por lo que se debe utilizar una vía de comunicación formal a fin de evitar malentendidos o factores de evasión entre contribuyentes y autoridad municipal que puedan llegar a dañar la relación gobierno-sociedad. En este sentido, si no existen las vías informativas adecuadas, el ciudadano contribuyente podrá ver una ventana de oportunidad para evadir el pago de impuestos ya sea por acción u omisión.

Para garantizar la existencia de vías de comunicación adecuadas, es fundamental contar con un marco institucional y uno normativo que establezcan

los elementos mínimos necesarios para definir la función fundamental en cuanto a las formas y tiempos para realizar la contribución. Pero además deben idearse las estrategias de seguimiento del ejercicio de los recursos obtenidos de la tributación mediante el acceso a documentos oficiales y públicos.

La propuesta de comunicación que este capítulo presenta tiene como eje la educación tributaria sustentada en mecanismos de participación ciudadana en todo el ciclo del sistema de administración tributaria.

La comunicación entre el gobierno y la ciudadanía en el ámbito municipal se ha caracterizado por ser unidireccional y disfuncional, de ahí los bajos niveles de recaudación a nivel nacional. El motivo de ello es la exclusión de la comunidad y la negativa al acceso a la información pública; hechos que provocan una baja o nula participación ciudadana. Ante esta situación, se requiere de una comunicación más participativa, multidireccional, horizontal y descentralizada a fin de romper la inercia en la que el gobierno es el único interlocutor y diseminador de información.

Fuentes consultadas

- ARAGÓN SALCIDO, María Inés (1996), *El Municipio en México: ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?*, México: ISAP.
- ASTUDILLO, Marcela (2002), *Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero*, México: Editorial Porrúa.
- BONILLA LÓPEZ, Ignacio (2002), *Sistema Tributario Mexicano 1990-2000. Políticas necesarias para lograr la equidad (la Reforma Hacendaria de la presente administración)*, México: UNAM, Facultad de Economía.
- BLOJ, Cristina (2009), "El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias", en *Serie Políticas Sociales*, núm. 151, Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL, UNFPA.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2005), "El ingreso tributario en México", México: Cámara de Diputados LIX Legislatura H. Congreso de la Unión.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1998), "El Pacto Fiscal, fortaleza, debilidades y desafíos", Santiago de Chile.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), (1998), *El federalismo mexicano: elementos para su estudio y análisis*, México: LVI Legislatura del Senado de la República México.

- LETÉLIER, Leonardo (1993), *La teoría del federalismo fiscal y su relevancia en el caso municipal Chileno*, año 30, núm. 90, Chile.
- PEÑA AHUMADA, José Antonio (2007), *Manual de Transferencias Federales para Municipios*, México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).
- PLIEGO MORENO, Iván H. (2010), *El Federalismo en México: entre la economía y la política, Documento de Trabajo*, núm. 82, febrero, México: Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- PORTO, Alberto (2003), “La teoría económica del Federalismo Fiscal y las finanzas federales”, Universidad Nacional de la Plata, en Documento de Federalismo Fiscal, núm. 4.
- RABELL, Enrique, Gabriela Nieto y Ricardo Jiménez (2013), *Federalismo en México*, México: Universidad Autónoma de Querétaro, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- SANDOVAL, Carlos, *et al.* (2015), *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad*, Manuales de la CEPAL, CEPAL: Santiago de Chile.
- SALAZAR MEDINA, Julián (2009), *Elementos básicos de la Administración Municipal*, Toluca, México: UAEM, IAPEM, p. 149.
- Secretaría de Agricultura Ganadería Pesca y Alimentación (2004), “Guía para el Buen Gobierno Municipal. Introducción al Gobierno y Administración Municipal”, México: INAFED e INCA.
- TAMAYO FLORES, Rafael y Fausto Hernández Trillo (2004), “Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción”, en Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*, México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa.
- Trabajo Social (2016), “Comunicación Lingüística”, consultado en <<http://trabajo-social1.blogspot.es/i2016-04/>>, recuperado el 10 de abril de 2016.

Documentos Oficiales

Ley de Coordinación Fiscal (2015), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México

Ley de Ingresos de la Federación (2016), Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México

Constitución de los Estados Unidos Mexicanos (2016).

Muestra no imprimible.
Muestra no imprimible.

COMUNICACIÓN POLÍTICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

Jaime Espejel Mena*
José Luis Rodríguez Mena**

Resumen

El presente documento sugiere que la arena política en donde se discuten las políticas públicas sufre una credibilidad deteriorada. Las instituciones constituyen el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece la forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido, además consolidan su cambio orientándolo hacia un nuevo orden que sustituya al anterior y que permita la disminución de costos de transacción y haga más eficientes las tareas políticas y económicas. Se concluye planteando que los cambios institucionales ocurren sin una decisión explícita para cambiar. La explicación de los esfuerzos comunicativos de tales instituciones es una de las vías para recuperar solidez en la relación entre ciudadanía e instituciones.

* Doctor en Administración Pública, se desempeña como profesor de tiempo completo en el Centro Universitario Zumpango de la Universidad Autónoma del Estado de México. Línea de investigación: gobernabilidad, sociedad civil y administración pública. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel 1. Sus últimos libros publicados son: *Cambio político y nuevo institucionalismo en la administración pública* (IAPEM); *Consideraciones sobre la sociedad civil* (Fontamara); *Los fundamentos político-administrativos de la gobernanza* (Fontamara) y coordinador del libro: *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales* (IAPAS-IESAP-Fontamara).

** Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos. Profesor en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública en el Centro Universitario UAEM Zumpango. Coautor del libro: *Cambio político y nuevo institucionalismo en la administración pública* (2010), bajo el sello editorial del IAPEM.

Introducción

Una forma de analizar a la comunicación política es comprender la continuidad de las transformaciones, es entender el cambio institucional. Las instituciones cumplen la función de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así, cuando existe una estructura institucional informal y prácticas informales que las contradicen sistemáticamente. Este fenómeno provoca la desigualdad, propicia la arbitrariedad; incrementa la discrecionalidad y promueve la corrupción, es lo que en otros términos se ha llamado la doble legalidad. Una que existe en términos de normatividad y regula la vida política y social y otra que consiste en cambiar las reglas de acuerdo a intereses ajenos a las instituciones. Las instituciones constituyen entonces, el mecanismo formal e informal por medio del cual se establece una forma de hacer las cosas, definiendo lo permitido y lo prohibido e incentivando ciertos patrones de conducta. La importancia de las instituciones reside en la posibilidad de consolidar los cambios y orientarlos hacia un nuevo orden que sustituya al anterior, de ahí la relevancia que los organismos internacionales, entre otras instancias, han dado al cambio institucional en los procesos de reforma del Estado.

Si bien el cambio institucional es de suma importancia porque tiende a disminuir los costos de transacción, hace más eficientes las tareas económicas, disminuye la discrecionalidad de los procesos de comunicación política, las instituciones también permiten hacer más previsibles y estables los intercambios políticos y sociales.

Para el caso de México, las bases político institucionales del poder presidencial han estado asentadas en la amplitud de facultades extraordinarias y discrecionales. Tales funciones han tenido en la administración pública, el canal por el cual se han diseminado el poder presidencial en particular y en general la estructura de poder personalizado. La administración pública constituye el espacio en donde se materializan las políticas públicas propuestas en otras instituciones del régimen democrático. La administración pública ha estado sujeta a las necesidades del poder y ha sido utilizada como medio para mantener un régimen político basado en la lealtad personal y el reparto político de beneficios, principios contrarios a los valores democráticos de responsabilidad pública.

La administración pública en México y sus reformas

El proceso de reforma de la administración ha supuesto una reconfiguración de la comunicación política que se ha expresado en nuevas formas de relación con la sociedad. Una de ellas ha sido la demanda por mayor democracia la cual se ha orientado a abrir las oportunidades de participación política y el respeto efectivo al sufragio. De esta manera se puede decir que:

[...] el aspecto formal de los programas de reforma administrativa se pueden clasificar de la siguiente manera: *a)* reformas estructurales, que enfatizan cambios en los aparatos administrativos públicos; *b)* reformas en los sistemas de apoyo, que inciden en tratar de racionalizar los insumos de la administración: personal, servicios administrativos, recursos materiales, entre otros; *c)* reformas a los procesos y *d)* reformas con criterio economicista, que buscan fundamentalmente reducir el gasto público. Esta caracterización simple de los procesos giro en torno a la idea de que la reforma se cumplía por la simple emisión de una ley o decreto, o por haberse instituido algún sistema de operación administrativa más o menos novedoso (Pardo, 1992: 81-82).

El achicamiento del aparato estatal ha significado una modificación en las relaciones tradicionales de poder, pues ha implicado la disminución de recursos públicos disponibles y en consecuencia la dificultad de repartirlos a cambio de lealtad política y apoyo electoral.

Las instituciones gubernamentales creadas por la Casa de Borbón en la Nueva España, fueron el germen de la administración del moderno Estado mexicano. La Secretaría del Virreinato fue la semilla natural de la moderna administración pública centralizada mexicana, que aunque modelada en la experiencia hispánica de sus días, tuvo en esa institución su soporte organizativo original (Guerrero, 2001: 23-28). En este contexto, la función de la administración pública colonial se caracteriza por realizar tres funciones: 1) organización y operación de dichas figuras administrativas con sus atribuciones, recursos y facultades; 2) continuas disputas por determinar y delinear los diferentes ámbitos de acción y 3) una marcada preferencia por funcionarios de origen español peninsulares para ocupar cargos en la administración colonial en la Nueva España.

En el siglo XIX, la independencia que México logra de España y la Reforma son dos transformaciones fundamentales en la administración pública mexicana. El país nace con cuatro ministerios —Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda, Guerra y Marina— con funciones que agrupan las principales actividades de la administración pública. De esta

forma surge la gobernación que comprendía todo lo que ahora se conoce como administración pública, incluso lo que se conoce como administración municipal. Todos los negocios se despachaban por una misma secretaría y por un mismo secretario; pero en cada ramo se oían y eran consultadas, aun para los más pequeños pormenores, diversas juntas que se formaban de oidores, fiscales y empleados habituados a sus rutinas y más o menos interesados en evitar reformas y en conservar los abusos y desordenes de la administración. Esta organización federal tiene vigencia por más de medio siglo. Durante la independencia, la administración de los asuntos públicos se hacía de acuerdo con los principios de un estado de guerra. Todo se administraba en condiciones extraordinarias. Constante a lo largo de este siglo serán la movilidad de los funcionarios; la carencia de preparación de los empleados; el desastre de las finanzas del Estado; a falta de continuidad de las acciones de gobierno en las diferentes administraciones y por supuesto, ante la debilidad de las organizaciones gubernamentales existe una fragilidad de la institucionalidad administrativa.

En el siglo xx, una vez que la revolución mexicana se consolida y se pacifica el país, es promulgada la Constitución de 1917, que establece nuevas atribuciones y responsabilidades al Estado. La administración pública comienza un largo proceso de mejoramiento y renovación administrativa. Uno de los fenómenos más importantes ocurridos en la sociedad mexicana durante el siglo xx, a raíz de la revolución de 1910, es la notable expansión de la actividad económica del Estado. Es un hecho que el crecimiento se deja sentir en todos los órdenes de la vida social, pero en el dominio económico el desenvolvimiento de la acción estatal es más notorio y evidente. Al modificarse las relaciones del poder han ido transformándose, pero para que los cambios se asienten en el contexto político es necesario contar con instituciones fuertes que, por un lado, garanticen la continuidad de los procesos y propicien un efectivo cambio estructural. Para su examen, puede dividirse en dos periodos el estudio de la administración pública mexicana: la administración caudillista y la administración presidencial. Los gobernantes posrevolucionarios se caracterizan por la fuerza presidencial y el papel preponderante de la administración pública. Un paso previo para alcanzar una administración pública presidencial (centralización y dominio del poder ejecutivo de los poderes legislativo y judicial) es la representación del caudillo, quien se torna en el motor del movimiento posrevolucionario. Su fuerza reside en el apoyo que logra de las clases obreras. La administración pública caudillista se inicia con Venustiano Carranza quien publica un decreto por el que se crean ocho Secretarías de Estado (1913) y posteriormente, la Ley de la Secretarías de Estado (1917), en la que nacen los primeros Departamentos Administrativos. Con Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se produce una oleada de creación de organismos guber-

namentales para consolidar la vida institucional e impulsar el crecimiento económico, político y social del país.

En lo que corresponde a la administración pública presidencial, ésta abarca el periodo de 1928 a 1958. Incluye el maximato (Emilio Portes Gil, Pascual Ortíz Rubio y Abelardo Rodríguez) pasando por la presencia de Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines. En esta etapa, la administración pública tiene un enorme crecimiento, diversificación, especialización y complejidad, como lo demuestran las sucesivas modificaciones al aparato gubernamental: la ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal (1934), así como las tres modificaciones a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935, 1939 y 1946). De manera más específica, la administración pública presidencial posterior a este periodo histórico tiene tres etapas marcadas: 1) el desarrollo estabilizador (1958-1970), 2) el desarrollo compartido (1970-1982) y 3) la etapa neoliberal (1982-2000).

Para el gobierno mexicano, la importancia de la reforma administrativa reside en la posibilidad de hacer transparentes los procesos por medio de los cuales se deciden, administran y reparten los beneficios planteados en las políticas públicas, además constituyen el espacio público primordial de relación del gobierno con los ciudadanos. De la transparencia y eficacia de la administración depende en buena medida la calidad de la democracia. Pero de acuerdo a lo que ha sucedido desde que en 1982 comenzó el proceso de reforma del Estado y cambio estructural, la puesta en marcha de la reforma administrativa se ha enfrentado a problemas de índole político y de diseño institucional de la reforma misma, que han obstaculizado una transformación efectiva de la estructura y prácticas administrativas. Es el caso que desde el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000) hasta los gobiernos panistas de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y el regreso del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, con Enrique Peña Nieto (2012-2018), se ha intentado, con diferente orientación y abarcando diversas etapas, el proceso de profesionalización del servicio público. Sin embargo, obstáculos como el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado en un momento, las diferentes burocracias (de la alta burocracia) en otro y las prioridades de los propios presidentes han dejado en segundo plano las reformas a la administración pública y particularmente a la función pública.

La administración pública en México y la modernización

A finales de 1982, los programas de reforma administrativa concluyeron después de doce años y dieron paso a los de modernización administrativa. Entonces se presentó la idea de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo. La estrategia empleada fue focalizar un elemento clave del aparato gubernamental para modernizarlo y según esta interpretación, generar por sí mismo un efecto que tuviera incidencia a nivel macro-administrativo. Los resultados concretos muestran que las estructuras aisladas, como fueron los programas de modernización, no tienen la misma repercusión y efectos que las reformas integrales.

En primer lugar, Miguel de la Madrid propone el Programa de Descentralización Administrativa 1983-1988, que incorpora diversas políticas públicas para que el país avanzara en la descentralización de la vida nacional. Para cumplir con este propósito se estableció en la Constitución el Sistema de Planeación Democrática y se promulgó la ley de planeación que tenía como instrumento básico el Convenio Único de Desarrollo, que servía para impulsar una mayor descentralización administrativa, entre la federación y los estados (Beltrán; 1986). En el marco de este programa, destacan por su importancia cuatro líneas de acción: 1) la reforma municipal con las modificaciones al artículo 115 constitucional; 2) la descentralización de los servicios educativos (De los Reyes; 1986); 3) la descentralización de los servicios de salud, y 4) políticas para promover el desarrollo regional. Esta descentralización administrativa de este sexenio, ocasiono elevar el gasto público y llegó a representar cerca del 34 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), recurso destinado al gasto no programable, derivado de los altos costos financieros, principalmente en el pago de intereses. En este sentido, para los años de 1982 y 1987 se caracterizó por los mayores déficits presupuestarios, cifras históricas para finales de este siglo. Por otra parte, los ingresos presupuestarios para ese periodo únicamente alcanzaron el 26 por ciento del PIB y el 48 por ciento de esos recursos provinieron de organismos y empresas paraestatales.

En segundo lugar, en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se pone en marcha el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal 1989-1994, que tiene como propósito fundamental reducir los trámites administrativos, los pasos y el tiempo en la gestión de la presentación de los bienes y servicios públicos (Caso; 1986). Cabe señalar que en el gobierno de Miguel de la Madrid, mediante acuerdo presidencial, se propone realizar un conjunto de políticas, acciones y actividades para mejorar la gestión de los trámites administrativos. En este sentido, el programa salinista representa una continuación de las acciones emprendidas por el gobierno anterior en

esta materia. El propósito de este programa era modernizar la administración pública para devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad. La coordinación quedó bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría de la Federación, con la participación de las dependencias y principales entidades del sector paraestatal. La simplificación administrativa tenía como propósito la reducción del gasto y se reflejó al pasar de un déficit a un superávit en el balance presupuestario debido al incremento en los ingresos del gobierno federal, principalmente en los no tributarios y tiene que ver con la venta de empresas paraestatales. En cuanto al gasto, el porcentaje de los costos financieros pagados disminuyó del 59 por ciento en 1988 al 10.6 por ciento en 1994. Esto permitió que el gasto neto pagado disminuyó a una tasa de crecimiento promedio anual del 4.4 por ciento, y por consecuencia, el porcentaje del gasto con respecto al PIB se redujo del 30.8 por ciento en 1988 al 18.6 por ciento al final del sexenio.

En el gobierno de Ernesto Zedillo, las acciones de mejoramiento del aparato gubernamental se enmarcan en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, conocido como PROMAP. El propósito general del programa fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal. Estas herramientas administrativas contradictorias entre sí y con medios diferentes de planeación, propiciaron una polémica al interior de la propia administración pública, aunque como era de esperarse el programa se puso en marcha (Roel; 1998). El PROMAP se llevó a cabo en dos etapas básicas: 1) la que denominamos de planeación estratégica y enfoque de calidad; 2) la que se caracteriza por un enfoque de reingeniería de procesos (mejoramiento de procesos). A partir de su implementación, el programa representa una ruptura administrativa con todos los programas anteriores, debido a que, por primera vez, se introducen de manera sistemática técnicas gerenciales privadas con una orientación y satisfacción del cliente, conceptos como, misión y visión estratégica, la construcción de estándares de servicio, así como de indicadores de desempeño. En gran medida, las reformas administrativas realizadas por los gobiernos anteriores quedan desacreditadas en esta perspectiva. En este sentido, faltó pasar de la imitación a la modernización en la gestión pública (Metcalfé, 1999), es decir, generar una propia vía para modernizar la administración pública mexicana. Esto llevó al gobierno a incrementar el gasto neto pagado de 30, 493.1 a 111, 242.4 millones de pesos en términos reales, con un incremento promedio anual de 29.5 por ciento, crecimiento superior al sexenio de Miguel de la Madrid que fue del 15.1 por ciento.

Tabla 1. Balance Presupuestario del sector público 1982 -2012 (Millones de pesos constantes de 2012)

Concepto/ años	1982	1983	1988	1989	1994	1995	2000	2001	2006	2007	2012	
					<i>Ingresos presupuestario</i>							
Gobierno Federal	923,186	1,108,761	1,075,407	1,141,710	1,264,723	1,212,645	1,658,870	1,702,756	2,068,871	2,150,111	2,313,614	
por ciento de ingresos del Gobierno Federal	53.5	57.3	58.8	64.2	67.0	66.9	73.6	73.9	68.9	68.8	69.9	
-Tributarios	835,408	644,184	753,155	795,006	919,010	737,192	1,111,574	1,187,378	1,181,324	1,259,883	1,467,300	
por ciento ingresos Tributarios	48.4	33.3	41.2	44.7	48.8	40.7	49.3	51.5	39.3	40.3	44.3	
-No Tributarios	87,777.9	464,576.3	322,252.1	346,704.1	342,713.3	475,452.4	547,495.7	515,377.6	887,547.6	890,278.0	846,314.3	
Porcentaje de ingresos No Tributarios	5.1	24.0	17.6	19.5	18.2	26.2	24.3	22.4	29.5	28.5	25.6	
Organismos y Empresas	802,663.3	826,120.9	754,624.8	686,609.1	621,487.0	600,548.0	595,425.7	602,930.1	935,413.0	973,223.2	996,435.1	
Porcentaje de ingreso de Organismos y Empresas	46.5	42.7	41.2	35.8	33.0	33.1	26.4	26.1	31.1	31.2	30.1	
-PEMEX	390,853.7	421,596.8	259,985.8	211,382.5	185,784.9	213,396.0	192,185.2	187,704.4	421,596.1	470,978.1	428,877.3	
Porcentaje de participación PEMEX	22.6	21.8	14.2	11.9	9.9	11.8	8.5	8.1	14.0	15.1	13.0	
-Otras Entidades	411,809.7	404,524.0	494,639.1	425,226.6	435,702.1	387,152.0	403,240.5	415,225.7	513,816.9	502,245.1	567,557.8	
Porcentaje de Participación de Otras Entidades	23.9	20.9	27.0	23.9	23.1	21.4	17.9	18.0	17.1	16.1	17.1	
Total Ingresos Presupuestario	1,725,850	1,994,882	1,830,032	1,778,330	1,883,210	1,813,193	2,254,295	2,305,686	3,004,284	3,123,334	3,310,049	
Ingresos Presupuestario (% PIB)	22.3	25.9	23.3	24.7	19.0	19.5	18.6	19.2	21.8	22.0	21.5	

continuación Tabla 1.

	Gasto neto pagado										
Gasto Programable Pagado	1,479,002	1,283,605	1,142,073	1,055,897	1,400,116	1,240,701	1,624,538	1,677,349	2,196,683	2,375,645	2,841,597
Porcentaje de Gasto Programable Pagado	58.1	55.0	47.0	50.7	75.3	67.3	68.7	70.3	73.4	76.3	77.2
No Programable	1,068,332	1,049,850	1,285,456	1,027,210	448,131	602,985	740,989	707,082	795,511	738,378	837,339
Porcentaje No Programable	41.9	45.0	53.0	49.3	24.2	32.7	31.3	29.7	26.6	23.7	22.8
Costo Financiero	838,663.2	790,728.3	1,080,624.0	820,106.4	199,168.4	361,966.2	384,049.4	340,982.1	331,889.7	300,242.9	318,082.2
Porcentaje de Costo Financiero	48.6	40.9	59.0	46.1	10.6	20.0	17.0	14.8	11.0	9.6	9.6
-Intereses, Comisiones y Gastos Financiero	838,663.2	790,728.3	1,080,621.0	820,106.4	199,168.4	297,036.6	268,427.5	268,727.7	280,659.1	265,045.2	305,783.8
-Programas de Apoyo Financiero						64,929.6	115,622.0	72,254.4	51,230.6	35,197.7	12,298.4
Participaciones	152,892.9	191,239.5	188,878.6	179,746.3	237,587.3	212,602.6	340,338.3	357,065.8	437,104.1	418,102.7	504,867.7
Porcentaje de Participaciones	6.0	8.2	7.8	8.6	12.9	11.5	14.4	15.0	14.6	13.4	13.7
Adelantos	56,124.3	55,869.2	14,124.0	24,948.1	10,301.8	28,268.6	16,601.5	9,033.8	26,520.2	20,032.4	14,389.2
Porcentaje de Adelantos	3.3	2.9	0.8	1.4	0.5	1.6	0.7	0.4	0.9	0.6	0.4
Estímulos y otros	0.0	0.0	1,493.8	1,086.9	810.6	147.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Documentación en trámite	20,651.4	12,013.0	338.2	1,322.8	262.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Gasto Neto Pagado	2,547,333	2,333,455	2,427,529	2,082,807	1,848,247	1,843,686	2,365,538	2,384,431	2,992,194	3,114,023	3,678,936
Gasto neto pagado (% PIB)	33.0	31.3	30.8	25.4	18.6	19.8	19.5	19.8	21.7	21.9	23.9
Balance Presupuestario	-821,483.7	-398,523.8	-597,497.0	-304,487.9	349,663.3	-30,493.1	-111,242.4	-78,745.3	12,090.3	9,311.5	-368,886.4

Fuente: Elaborado con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

A pesar de que los ingresos presupuestarios aumentaron, en promedio el 70 por ciento de estos ingresos corresponden al gobierno federal, principalmente en la parte tributaria; el resto corresponden a ingresos de organismos y empresas para estatales.

Las herramientas de la innovación gubernamental y la agenda de buen gobierno para transformar las instituciones y los servicios públicos a partir del 2 de julio de 2000, en el periodo de gobierno de Vicente Fox Quezada y después el Programa de Mejoramiento de la Gestión, el Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño en el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa tenían ese propósito. La agenda del buen gobierno, incremento los ingresos del gobierno federal en un 74 por ciento, con una fuerte participación en los ingresos tributarios (51.5 por ciento) y menor aportación de PEMEX con el 8.1 por ciento. Vicente Fox tomó la administración pública con un déficit presupuestario, al final de su mandato tuvo un superávit de 12,090.3 millones de pesos. El gasto neto pagado representó en promedio el 21.2 por ciento del PIB, cifra inferior a los dos sexenios anteriores, con un destino de los recursos al rubro de Participaciones.

El sistema de evaluación del desempeño, no obtuvo los resultados esperados al iniciar una administración con superávit presupuestario y finalizar con déficit de 368,886.4 de pesos en el 2012. Los ingresos presupuestarios siguen dependiendo de organismos y empresas del sector público en un 30 por ciento promedio y fuerte dependencia de los ingresos no tributarios.

El viejo institucionalismo ha comenzado a cambiar gradualmente en la administración pública mexicana, con los programas de modernización y el cambio de roles en las instituciones por parte de los actores, a partir de la necesidad del mejoramiento en el desempeño gubernamental. En el ámbito de la administración pública, las transformaciones han sido de fondo sólo en lo que respecta al proceso de desincorporación de empresas públicas, pero en lo general limitándose a la reducción de algunas dependencias de los órganos constitutivos del poder ejecutivo y la simplificación de algunos trámites, principalmente los relativos al paso de las mercancías por las fronteras y la apertura de empresas comerciales.

La institucionalidad dirigida

La autoridad ejecutiva es la más reconocida en el esquema de la verticalidad y de acuerdo con el sistema de los niveles de gobierno, se produce hasta crear una cadena de mando que se encarga de controlar y regular a los demás actores sociales. Más aún, la verticalidad conlleva a que en México los grupos sociales y

políticos quedan organizados en sectores divididos (obreros, campesinos, clases medias) para garantizar la unidad del poder político sobre la base de relaciones focalizadas, no de relaciones de fuerza conjunta ni de relaciones solidarias.

El escenario unipersonal se formaliza teniendo como savia el caudillismo y aunque la investidura de los cargos públicos no lo reconoce, prevalece como pauta de conducta que se proyecta hacia el tratamiento de los asuntos económicos, políticos y sociales, porque es la combinación de reglas formales e informales que tienen como objetivo transmitir con la fuerza de las estructuras burocráticas y la aplicación del principio de autoridad (relación de mando y obediencia) los imperativos que se aplican a través de instrucciones, órdenes y exigencias copulares. Así, el mando unipersonal del poder ejecutivo es la plataforma que facilita la vigencia de un presidencialismo intervencionista. La vida política nacional se desarrolla sobre el auge del presidencialismo, el corporativismo y el estatismo. No había, por lo tanto, auténticos ciudadanos propios de la visión constitucionalista de Querétaro, sino súbditos cuya vida política no tenía los canales ni las instituciones para formalizar la competencia por el poder. Lo que es autorizado y sancionado por el poder político generaba desconfianza y recelo, dado que las costumbres del poder apuntaban por no alterar el orden establecido sustentado principalmente en la estabilidad política. Los movimientos de oposición que se expresan en el espacio de lo público son contenidos con la violencia institucional. Es el caso de los movimientos magisterial, médico y estudiantil, cuyas propuestas de lucha son condenadas desde el vértice del poder y por las organizaciones paraestatales —centrales campesinas, sindicatos oficiales—, que habían cooptado a cambio de ofrecerles ventajas, beneficios y reconocimientos que se derivan de las prácticas del patronazgo y la tutela.

La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) conllevó al aumento de la centralización política y administrativa, dado que en el interior de las entidades federativas y las entidades locales tampoco había oportunidad para formalizar otro escenario de lucha y convivencia política. Los costos de un partidismo centralista refuerzan las prácticas del autoritarismo y con el ejercicio real del poder la acción del gobierno se caracteriza por otorgar ventajas a quienes tenían la oportunidad de negociar en términos corporativos cuotas y beneficios sociales. Se propicia con ello procesos de exclusión, que se acentúan en la medida en que el sistema presidencial no admite contrapesos efectivos en el régimen político, lo cual ocasiona que la fuerza del ejecutivo presidencial se erija en el pivote medular del arbitraje y la solución de los conflictos entre los grupos y las distintas organizaciones que se toleraban. En este sentido, la exclusión es el modo de vida del autoritarismo mexicano, mismo que ingresa a finales de los años sesenta a una etapa de crisis irreversible, la

cual es provocada cuando las demandas democráticas del movimiento estudiantil de 1968 son acalladas con la represión política, acentuando así el clima de intolerancia de un sistema político que se caracterizaba por ser cerrado, es decir, que se negó durante décadas a reconocer el valor de la democracia, así como de la convivencia tolerante.

A partir de los años 60, inicia en el país un tránsito hacia formas más flexibles de convivencia política. Con el presidente Luis Echeverría se impulsa la apertura democrática, que es un tipo de liberalización (Przeworski, 1995) política, la cual se distingue por una limitada práctica del poder con orientación democrática y se encamina a que los partidos políticos tengan un acceso a los programas de radio y televisión, sin modificar la legislación relativa a definir otras reglas del juego con sentido de mayor equidad.

Con el presidente José López portillo, el sistema político es objeto de una reforma institucional en 1977 (Becerra, 2000), que tiene importancia estratégica para asegurar la estabilidad política y se promulga, a la vez, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales para regular las condiciones de vida política más extendida. Se reconoce por vez primera que la oposición de los grupos de izquierda tengan acceso a la representación política en la Cámara de Diputados, lo cual confiere al régimen un matiz de pluralidad para tomar distancia de las posturas cerradas y excluyentes que lo habían caracterizado durante décadas atrás.

Con el presidente Miguel de la Madrid se constituye una reforma al Senado de la República, reconociendo a los senadores de tres años e incluyendo a los de oposición, se da vigencia al Código Federal Electoral en lugar de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales y se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Con el presidente Carlos Salinas de Gortari se crea en 1990 el Instituto Federal Electoral con carácter gubernamental para diluir la desconfianza que provoca que el gobierno federal vía la Secretaría de Gobernación, se encargue de la organización y administración directa de los procesos electorales. En 1994 el Instituto Federal Electoral vive una reforma institucional que permite, por primera vez en la historia política del país, la posibilidad de que en su estructura formal hubieran representantes (consejeros ciudadanos) nombrados por los grupos parlamentarios en 1994 (porque reemplazan a los consejeros magistrados que habían sido nombrados por el presidente de la república en 1990). Una nueva forma institucional da lugar a que el Código Federal Electoral sea reemplazado por el Código Federal de Instituciones políticas y Procesos Electorales; se forma a la vez el Registro Federal de Electores, se definen reglas para el financiamiento público de los partidos políticos y el Tribunal Federal Electoral transita de su carácter administrativo a uno de carácter jurisdiccional. De este modo, se abre el camino para que los

asuntos electorales, aunque todavía a cargo del gobierno, sean motivo de tratamiento conjunto, en el cual las autoridades y representantes de los ciudadanos deliberan y acuerdan reglas que tienden a formar la confianza en los procesos de la lucha política.

El régimen administrativo México y la nueva institucionalidad

En el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, el Tribunal Federal Electoral es reconocido como parte del poder judicial, existiendo una sala de lo contencioso constitucional y salas para desahogar las materias de lo contencioso. Corresponde a los ciudadanos asumir la responsabilidad de que los asuntos políticos merezcan la confianza amplia de las diversas organizaciones civiles y políticas de la sociedad mexicana. La ciudadanización es el reconocimiento de que el poder político devuelve a los ciudadanos el derecho que tienen para constituirse en los responsables directos de los asuntos electorales. La ciudadanización en este caso, es una expresión de la mayoría de edad de las instituciones y de los ciudadanos. Empero, la operación no siempre es directa, ya que en estados con instituciones débiles la apertura a la participación política, a través de instituciones expresamente electorales puede desestabilizar a los sistemas políticos. Para Huntington el incremento de los procesos de participación política acompañados de la ausencia de la modernización de las instituciones daría lo que él denomina «transición autoritaria» (Huntington, 2006).

Con las nuevas reglas sobre el juego político, producto de un cambio institucional, la democracia electoral mexicana registra dos sucesos esenciales en su devenir: la pérdida del Partido de la Revolución Institucional, de la mayoría política en la Cámara de Diputados en 1997 y de la presidencia de la república en julio de 2000. Estos acontecimientos, reconfiguran la institucionalidad de la democracia y el sistema de partidos políticos en México. De la democracia institucional a la democracia de calidad y de la institucionalidad del partido hegemónico a la institucionalidad del partido predominante.

El institucionalismo democrático formal en el gobierno de Vicente Fox Quesada, se expresó en la agenda del buen gobierno, se integra no por la postura unilateral de la autoridad, sino en razón de las necesidades y problemas que son expresión de la capacidad organizada de la sociedad para hacerlos efectivos con acciones públicas. La acción pública no es igual a la acción gubernamental, sino que se integra por organizaciones y grupos no gubernamentales que, en coordinación con las autoridades públicas, reflejan la preocupación sobre como intervenir y solucionar de manera conjunta los imperativos de la vida asociada. La acción pública implica la recuperación de la sociedad a través

de los grupos organizados, para evitar que los tentáculos del poder estatista se apoderen de los espacios que le corresponde. Ha sido la acción pública la que ha acotado el poder del presidencialismo sin límites, al postular la necesidad de instaurar una presidencia con mayor perfil constitucional, lo cual es congruente con el estado que guardan las relaciones políticas y sociales del país. A partir de la fuerza del congreso, los balances del poder son ahora más frecuentes, tensos, dinámicos y complejos; la política del «mayoriteo» partidista, así como la disciplina subordinada y leal al poder ejecutivo, se diluye como patrón de conducta y empiezan a quedar atrás. Hay más discusión política de los problemas públicos y la autoridad tiene que tomar en cuenta al ciudadano para adoptar las decisiones de carácter público (Cadena, 2005).

La incertidumbre democrática no es equivalente a los mercados de mano invisible, sino que hay reglas formales y convenidas por los propios actores políticos, que determinan la formalidad de los resultados obtenidos, pero no los altibajos que son inherentes a las jornadas electorales. Cuando la incertidumbre democrática es la constante en la vida política, se reconoce la existencia de un gobierno de ciudadanos lo cual significa que se integra a la etapa de las reglas escritas y aceptadas por todos los contendientes políticos. México se encuentra en un avance importante de las reglas con orientación democrática, donde el capítulo más sobresaliente, sin duda, es la búsqueda de la efectividad de la democracia electoral.

Durante la presidencia de Felipe Calderón -diciembre del 2006- se establece un tope y reducción salarial a los niveles altos de la administración pública federal. Medida instrumentada para reducir el gasto en el gobierno, promesa de campaña de Andrés Manuel López Obrador retomada por el presidente Felipe Calderón. Las principales expresiones de los principios del nuevo institucionalismo en la administración pública se han presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual establece cinco ejes: 1) el Estado de derecho y la seguridad; 2) economía competitiva y generadora de empleos; 3) igualdad de oportunidades; 4) sustentabilidad ambiental y 5) democracia efectiva y política exterior. Ejes que responden a lo establecido en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, *El Estado en un mundo en transformación*. Los contextos de un mundo cambiante y la incertidumbre de sus procesos, reclaman una disminución de la discrecionalidad de los agentes reformadores y de las propias organizaciones involucradas en la toma de decisiones. La propuesta al respecto, del Banco Mundial se expresa en el objetivo del Informe de 1997, el cual plantea, cuál debe ser el papel del Estado, qué es lo que puede y lo que no puede hacer y cómo debe de hacerlo. Es decir, la única vía para el establecimiento de un Estado eficaz es a través del fortalecimiento de las normas e instituciones (Banco Mundial; 1997).

La búsqueda de certeza institucional para la consolidación de la vida democrática en México, durante este gobierno planteo el combate a la inseguridad. Como medio de ello, se planteó la denominada «judicialización de los militares»; en el sentido que el titular del poder ejecutivo federal, pretendió desaparecer, no administrar los problemas generados por el narcotráfico y la inseguridad. Los militares en México desarrollaron de forma abierta funciones que con anterioridad eran desempeñadas por las policías, las fuerzas armadas se estandarizaron con las funciones judiciales del gobierno; como estímulo de ello, el ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), autorizó para el año fiscal 2007 un incremento del 46 por ciento a los haberes del personal militar, realizándose además las siguientes acciones: a partir del 1 de enero de 2007, se otorgó una compensación técnica al servicio por un monto de un mil pesos mensuales, para la totalidad del personal de tropa del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, representando un incremento en sus percepciones de hasta el 45 por ciento para el soldado, 40.7 por ciento para el cabo, 34.9 por ciento para el sargento segundo y 33 por ciento para el sargento primero. Se incrementó el sobrehaber del 60 al 90 por ciento para todos los militares que forman parte de las unidades, dependencias e instituciones del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos ubicados en el valle de México.

Por otra parte el 9 de mayo de 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento de Vacaciones para los miembros del Ejército y Fuerza Aérea mexicanos, documento en el que se establecen veinte días hábiles anuales como beneficio para todos los militares en activo.

La reforma en materia electoral, implicó que el Senado de la República se pronunciara por una reforma a la ley electoral, la cual planteo como principales puntos: 1) sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral, y 2) una nueva relación de los partidos políticos con los medios de comunicación para garantizar la equidad del acceso a estos.

La sustitución de los consejeros del Instituto Federal Electoral, que constitucionalmente tienen carácter de inamovible, pero que sin embargo por una misma reforma constitucional pueden ser removidos, fue el primer punto que causó conflicto político, por la oposición de los propios consejeros, encabezados por el presidente, Luis Carlos Ugalde, a raíz de su publicación el 5 de septiembre de 2007. Posteriormente el conflicto se trasladó a los medios de comunicación cuando se anunció que la reforma prohibía a los partidos políticos y aún a cualquier particular la contratación de espacios publicitarios en medios electrónicos y en cambio exigía a los medios la sesión gratuita de espacios iguales para todos los partidos políticos en los tiempos de campaña, que a partir de la reforma serían gratuitos. Con ello se cuestiona la propia calidad

de las instituciones reguladoras de la convivencia electoral y democrática del país en la búsqueda de la anhelada certidumbre institucional.

Finalmente, la denominada reforma energética que formulo el ejecutivo federal, pretendió disminuir los márgenes de incertidumbre en el abasto del recurso energético. El contexto del cambio institucional que enfrente México para consolidar el desarrollo sustentable reclama su suministro constante.

Los actuales arreglos legales, presentan una dualidad de contextos, por un lado la posibilidad que el gobierno mexicano salga beneficiado para consolidar un crecimiento económico equilibrado con sentido humano. Por el otro, la situación incremental que vive México, es de alta complejidad, ya que la rápida y desigual integración económica daría paso a serios problemas de crecimiento económico equilibrado, así como de la afectación ambiental en el sureste y el golfo. Los arreglos legales realizados por el gobierno mexicano, han sido justificados en diferentes espacios, arguyendo su éxito en diferentes sociedades.

El acuerdo político que viene implementando la administración del poder ejecutivo en México a partir del 2 de diciembre del 2012 por el actual presidente Enrique Peña Nieto, es un proceso que ha venido orientando durante sus primeros meses criterios que buscan realizar un desarrollo social, político y económico. Considerando las mejoras que el país requiere el gobierno propuso un acuerdo en el que el gobierno realizara, un conjunto de acciones administrativas, para impulsar un conjunto de reformas denominadas de Estado y reformas administrativas, con el apoyo de los principales partidos políticos (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática), a esto se le denominó el pacto por México. La actual problemática a la que se enfrenta el gobierno es, buscar las alternativas y los medios para llevar sus planteamientos a la administración.

El pacto por México se sustenta en tres pilares: 1) fortalecimiento del Estado, 2) modernización económica, política y aplicación eficaz de los derechos sociales y 3) participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. A su vez, el pacto se compone de cinco acuerdos fundamentales relativos a: 1) sociedad de derechos y libertades, 2) crecimiento económico, empleo y competitividad, 3) seguridad y justicia, 4) transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y 5) gobernabilidad democrática. Las tres primeras reformas que han impulsado los actores políticos son: la educativa, la de telecomunicaciones y la ley nacional de responsabilidad hacendaria y deuda pública. Aún quedan pendientes las acciones concretas, los objetivos temporalmente definidos y los tiempos a los que habrán de sujetarse las acciones que promuevan las reformas. Los noventa y cinco compromisos que establece el pacto por México, invariablemente, refieren a la necesidad de leyes o a la creación de ciertos ins-

titutivos o consejos, la entrada en vigor de la Ley de Atención a Víctimas, la Ley de Agua Potable y Saneamiento, la Ley para la Explotación Minera, la Ley Nacional de Responsabilidad Hacendaria y Deuda Pública, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, el Consejo Nacional para la Ética Pública, la Comisión Federal de Competencia, son un claro ejemplo de ello. Empero faltan acciones que toquen las necesarias reformas institucionales sobre un: 1) sistema judicial efectivo, 2) desmantelamiento patrimonial en materia no penal, 3) ataque a la corrupción política y administrativa y 4) prevención social del delito, reformas institucionales fundamentales para disminuir o controlar la violencia, corrupción y la obstrucción de la justicia. El actual rumbo del gobierno federal en México, parece no tocar las cuatro reformas planteadas, los incentivos y castigos de las actuales modificaciones se están atomizando en las Secretarías de Gobernación y Hacienda y Crédito Público.

Conclusiones

Vistas desde la reforma, la comunicación política es considerada un instrumento o medio. Las organizaciones formales, cuentan con dos cualidades para distinguirla de otros tipos de complejos sociales: 1) se estructura para lograr tareas específicas y avanzar en la consecución de objetivos precisos y 2) tiene una estructura formalizada que determina la distribución de la autoridad y la división del trabajo. Una distribución injusta, antidemocrática del trabajo, de autoridad, posición, poder y recursos, se justifica a partir del papel que desempeña para promover la eficacia y alcanzar los objetivos de la organización. La estructura de la organización con su sistema de recompensas y castigos estimula algunos tipos de comportamiento e inhibe otros. Considerada de esta manera, puede decirse que la estructura organizacional crea un sistema racional en términos de sus metas predeterminadas, mediante la canalización del comportamiento y los recursos en la dirección de las metas. La organización y la coordinación permiten que las actividades y la solución de problemas lleguen más allá de lo que podría lograr cualquier miembro por sí solo.

La perspectiva específica en el análisis institucional, aquí sugerida, difiere mucho de una perspectiva instrumental, en los siguientes puntos: 1) su interpretación de cómo se toman las decisiones, 2) qué está en juego en los esfuerzos de reforma organizacional, 3) cómo ocurre el cambio, y 4) cuándo es posible que las estructuras cambien.

En otras palabras, 1) los actores políticos y administrativos son impulsados por una lógica de lo que es correcto, elaborada a partir de procedimientos estándar de operación, convenciones y reglas generales, no por una lógica de interés personal, 2) las organizaciones se erigen alrededor de la construcción de significados así como de la toma de decisiones (o en lugar de éstas). Las reformas pueden afectar tanto las interpretaciones de los participantes y de los espectadores, como la eficacia y la eficiencia, y 3) las estructuras organizacionales no pueden transformarse fácilmente en una forma arbitraria. Las adaptaciones a los entornos no son instantáneas o eficientes, no es frecuente hallar el equilibrio entre las contingencias ambientales y las estructuras organizacionales. Una organización puede sobrevivir a pesar del hecho de que no sería elegida si los encargados de la toma de decisiones pudieran seleccionar sin las limitaciones del origen y la historia de la organización. Ésta puede sobrevivir aunque nadie le saque provecho.

Las estructuras de la administración pública son al mismo tiempo estables y fluidas. Las organizaciones políticas y administrativas no son del todo rígidas ni inmortales. Sin embargo, las reformas exhaustivas suelen fracasar. El cambio ocurre sin una decisión explícita para cambiar; no hay ningún plan predeterminado ni arquitectos. A menudo, el cambio encuentra una explicación en una analogía del ciclo de vida asociada con el nacimiento, la maduración, la declinación y la muerte de los sistemas orgánicos. Los cambios ocurren antes de que se den las decisiones. La toma de decisiones no provoca el cambio, sino que bien puede originar cambios inesperados, involuntarios o imprevistos.

La administración pública ha transitado desde la Colonia, la Independencia, la Reforma y la Revolución por diversas etapas del cambio institucional, basadas en nuevos arreglos y reglas que deben ser respetados y observados por todos los actores involucrados. Sin embargo, las reformas realizadas también han ido en otro sentido, esto es, que han seguido los intereses de quienes dirigen, en esta dirección se dice que este tipo de reformas siguen tres formas, a saber el nivel macro-administrativo el cual tiene por objetivo transformar a la administración pública en un conjunto de áreas que siguen un mismo objetivo o que sus tareas sean similares, ejemplo de ello son las grandes áreas de la administración pública en México: social, económica, política y administrativa. El nivel intermedio el cual busca transformar las funciones de la administración pública; en este nivel se busca cambiar los métodos utilizados e implementar nuevos para que la administración sea más eficaz y eficiente. El nivel micro-administrativo aunque de menores alcances trata de cambiar a las instituciones del Estado, esto se hace de forma gradual y lo que se busca es eliminar a las instituciones ineficientes o en su caso implementar nuevos métodos para que esta pueda funcionar de una manera adecuada.

Fuentes consultadas

- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- BECERRA, Ricardo, Ricardo Salazar y José Woldenberg (2000), *La mecánica del cambio político en México*, México: Cal y Arena.
- CADENA HINOSTROZA, Cecilia (2005), *Administración pública y procesos políticos en México*, México: El Colegio Mexiquense-Porrúa.
- CASO, Andrés (1986), “La simplificación administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, Simplificación Administrativa, núm. 65-66, México: INAP.
- DE LOS REYES, Yolanda (1986), “Descentralización de la educación”, en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México: El Colegio de México.
- GUERRERO OROZCO, Omar (2001), “El Estado y su evolución”, en Carlos Viesca Treviño (coord.), *Historia general de la medicina en México*, tomo IV, *Medicina novohispana en el siglo XVIII*, México: Universidad Nacional Autónoma de México y Academia Nacional de Medicina.
- HUNTINGTON, Samuel (2006), *El orden político en las sociedades en cambio*, México: Paidós.
- PARDO, María del Carmen (coord.) (1992), “La experiencia reformista mexicana”, en *Teoría y práctica de la administración pública en México*, México: INAP.
- PRZEWORSKI, Adam (1995), *Democracia y mercado. Reformas económicas y políticas en la Europa del Este y América Latina*, Londres: Cambridge University Press.
- ROEL RODRÍGUEZ, Santiago (1998), *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad. Un nuevo paradigma*, México: Ediciones Castillo.

ÍNDICE

Presentación	7
La comunicación política en el gobierno municipal	11
<i>Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda</i>	
Comunicación política y relaciones intergubernamentales	39
<i>Joel Mendoza Ruíz</i>	
Comunicación política y sociedad	53
<i>Antonio Inoue Cervantes</i>	
Comunicación intraorganizacional en la administración pública municipal	67
<i>Karina Rebeca Ramírez González</i>	
Narraciones locales y administración pública, una reflexión sobre gobernanza (<i>governance</i>)	83
<i>Diana Vicher</i>	
Comunicación y recaudación fiscal en el ámbito municipal	95
<i>Karla Guadalupe Galindo Hernández</i>	

Comunicación política y cambio institucional en México 111
Jaime Espejel Mena
José Luis Rodríguez Mena

*Esta obra se imprimió bajo el cuidado de Ediciones Coyoacán, S. A. de C. V.,
Av. Hidalgo No. 47-B, Colonia Del Carmen, Deleg. Coyoacán, 04100,
México D. F., en febrero de 2017
El tiraje fue de 500 ejemplares más sobrantes para reposición.*