



**Universidad Autónoma
del Estado de México**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

*La comunicación como herramienta fundamental para generar
opinión pública positiva, promover la participación social y la
gobernanza en un proyecto de gobierno, caso: municipio de
Tlaxcoapan, Hidalgo.*

Memoria de experiencia laboral

Que para obtener el título de
LICENCIADO EN COMUNICACIÓN

Presenta

Eric Felipe García García

Director:

Dr. Ricardo Ramírez Nieto

Toluca, Estado de México, noviembre 2023.



ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I LA COMUNICACIÓN HUMANA	
1.1 La comunicación humana y sus tipos	6
1.2 La comunicación en el contexto social	10
1.3 La comunicación política	11
CAPITULO II PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
2.1. Descripción de participación ciudadana	22
2.2. Ciudadanía y democracia	24
2.3. El problema de la participación ciudadana	29
CAPÍTULO III GOBERNANZA	
3.1 Concepto de gobernanza	32
3.2 Derecho a la información y transparencia gubernamental	38
3.3 Ética pública	43
CAPÍTULO IV EL MUNICIPIO DE TLAXCOAPAN	
4.1. Historia	51
4.2. Situación socioeconómica	52
4.3. Organización política y administrativa	54
CAPÍTULO V LOS PROBLEMAS DE UN GOBIERNO MUNICIPAL, VISTO A TRAVÉS DE UN ANÁLISIS FODA	
5.1 Fortalezas	60
5.2 Debilidades	61
5.3 Amenazas	70
5.4 Oportunidades	76
Cuadro Resumen	79
Propuestas	80
CONCLUSIONES	86
BIBLIOGRAFÍA/MESOGRAFÍA	90

INTRODUCCIÓN

La presente Memoria Laboral busca analizar los elementos básicos de la comunicación política que pueden coadyuvar en el éxito de un proyecto de gobierno. Esto en el contexto de la comunicación como herramienta para el intercambio y retroalimentación de información que propicia el entendimiento y convivencia entre seres humanos y organizaciones.

Este análisis se basa en la experiencia laboral del sustente de la Memoria Laboral, quien fungió como servidor público en el ayuntamiento de Tlaxcoapan, estado de Hidalgo. En este gobierno fue secretario general Municipal (2012-2016); funciones donde es necesario que las políticas de gobierno vayan acompañadas de estrategias de comunicación política.

Tlaxcoapan es un municipio donde existen distintas áreas de oportunidad para mejorar la comunicación política entre gobernantes y gobernados, lo cual implica el favorecer la gobernanza y la participación ciudadana. Y no sólo limitarse a la creación administrativa de estructuras o direcciones de comunicación social. Este ejercicio de comunicación también debe trascender los actos obligados de rendición de cuentas como los informes de gobierno o la generación de propaganda política sobre obras y acciones realizadas. Además de fortalecer una adecuada comunicación hacia el interior de la propia administración.

La importancia de la comunicación política en los gobiernos no debe soslayarse, pues aquellos gobernantes o actores políticos que no comunican su gestión están condenados al olvido.¹ Por ello, Gavira sostiene que son importantes tanto las acciones ejecutadas en un gobierno, como los comentarios que despierta dicha administración. Incluso resultaría más relevante la percepción de la ciudadanía.

“Es muy familiar y común la historia, de que cuando un candidato gana, su popularidad está en el tope y cuando va de salida, su imagen está en niveles más bajos; esto se da

¹ Gavira, Karen (2016), “Comunicación de gobierno, herramienta fundamental para el éxito de un proyecto político”, mpolitico.com, consultado el 6 de octubre de 2019.

porque los gobernantes no saben comunicar” (Gavira, 2016).

Una situación similar ocurrió en la administración municipal de Tlaxcoapan, durante el periodo 2012-2016. Por ello, en esta Memoria Laboral, mediante el análisis de la Teoría de la Comunicación, se establecieron como objetivos describir y explicar los principales eventos de gobierno relacionados con la comunicación política, con el fin de facilitar el análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

En el primer capítulo se expondrán algunos de los conceptos de los tipos de comunicación humana que existen, los cuales al ser aplicados a organizaciones o gobiernos pueden generar una imagen positiva de estas instancias.

La importancia de la participación ciudadana, como fruto de la comunicación política, se revisará en el segundo capítulo. Aquí se advertirá el papel que debe asumir la ciudadanía para coadyuvar con los gobiernos, lo cual además de ser un esquema de apoyo termina por legitimar a las administraciones públicas.

En el tercer capítulo se analizará el concepto y alcances de la gobernanza, como ideal de toda administración pública, donde existe el equilibrio entre las instituciones públicas y la sociedad civil, lo cual deriva de una comunicación política que anima la participación social.

A su vez, en el cuarto capítulo se presenta un marco contextual del municipio de Tlaxcoapan, donde desde una visión etnográfica se describe su historia, cultura y tradiciones, además de factores políticos, sociales, económicos y demográficos. También se advierten problemas sistémicos que obstaculizan la resolución de conflictos y la dotación adecuada de servicios públicos.

Para un abordaje adecuado de la problemática planteada en esta Memoria Laboral, en el quinto capítulo se utilizará el esquema de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), con el fin de tener un panorama más claro de lo ocurrido en este gobierno, así como las recomendaciones para mejorar su comunicación política, las cuales se enumeran

posteriormente en las conclusiones de la presente Memoria Laboral que busca sentar las bases para una política exitosa en esta materia.

En el último capítulo, también se enunciarán distintos eventos ocurridos durante la administración del gobierno de Tlaxcoapan, los cuales constituyeron oportunidades para la instrumentación de una política de comunicación, pero que por fallas estructurales o de coyuntura social no fueron solventadas adecuadamente por el citado ayuntamiento.

CAPÍTULO I. LA COMUNICACIÓN HUMANA

1.1 La comunicación humana y sus tipos

La comunicación es inherente a la aparición de la propia humanidad. Con los primeros seres humanos hubo necesidad de transmitir mensajes básicos para sobrevivir y evolucionar.

“En qué lugar había un pozo, por qué flanco acechaba el peligro de una fiera. A qué distancia estaba la cueva en que podían alojarse o como era la tribu rival” (2003; en Puerta, 2020).

Con el paso del tiempo, distintos teóricos han advertido la complejidad del proceso de comunicación, la cual deriva del contexto social en el cual se registre y analice. Así Aguado Terrón (2004) indica la siguiente descripción de la comunicación:

- a) Como fenómeno social debido a que posibilita la coordinación de conductas de los sujetos (individuos, instituciones, organizaciones) en los sistemas sociales humanos.
- b) Como fenómeno cultural porque se realiza esencialmente a través de conductas aprendidas (lenguaje, gesticulaciones).
- c) Como fenómeno de interacción simbólica porque consiste en la manipulación y producción de sentidos a través de diversas clases y sistemas de signos.

Aguado Terrón (2004) señala que cuando se habla de comunicación humana se está en un entorno de interacción simbólica, donde participan signos enmarcados en los ejes de sociedad, cultura y autoconciencia.

Para el autor, la persona como individuo surge siempre en un contexto social y cultural, donde se configura una comunidad, gracias a los procesos de comunicación.

Adicionalmente, Aguado Terrón (2004), recuerda que la comunicación tiene una

doble dimensión: la referencial y social. La primera consiste en producir significados de las cosas, es de orientación. Y la segunda permite la interacción entre individuos y genera sociedad.

Derivado de lo anterior, donde la comunicación es vista como distintos fenómenos y se advierte su doble dimensión, se pueden apreciar las distintas tipologías que está presenta:

Comunicación	No. de comunicadores	Distancia física	Canales Sensoriales Implicados	Feedback
Interpersonal	Entre 2 ó más personas	Físicamente próximas	Todos los canales naturales	Inmediata
Intrapersonal	Una persona	Inexistente	-	-
Masiva	Elevado	Gran Distancia	Mínimo de canales Sensoriales	Lento e indirecto
Pública (se distingue en los fines de los mensajes y en la naturaleza no medida)	-	Proximidad física relativa	Predominio de canales sensoriales	-
En pequeños grupos	Grupo reducido de personas	Física próxima, pero mediata	Varios canales	Inmediato e indirecto

Fuente: J. Miller en Aguado Terrón (2004)

Aguado también refiere otra tipología elaborada por Blake y Haroldsen:

- 1.- Comunicación intrapersonal: donde emisor y receptor son la misma persona.
- 2.- Comunicación interpersonal: entre dos o más personas sin mediación tecnológica.
- 3.- Comunicación de medio: al igual que la comunicación interpersonal, cuenta con un número restringido de participantes, pero tiene lugar a través de medios tecnológicos (una conversación telefónica).
- 4.- Comunicación organizacional: ocurre dentro de una organización y retoma la

distribución jerárquica de los participantes y su caracterización funcional dentro de la organización.

5.- Comunicación masiva: se desarrolla con audiencias grandes, heterogéneas y anónimas, en un acto público, con medios técnicos, de forma dispersa y con mensajes públicos hacia múltiples destinos.

6.- Rumor: información de fuente desconocida que surge en situaciones de ambigüedad.

De lo anterior, se advierte que la comunicación humana está determinada por la naturaleza de los propios individuos y su interacción física, cultural y simbólica, además de su relación y contexto con la tecnología, lo cual es un factor que modifica el ciclo natural del proceso comunicativo.

De igual forma debe destacarse que en la tipología de la comunicación se presentan distintos fenómenos, como la intencionalidad y el origen difuso de las fuentes, lo cual puede derivar en procesos comunicativos sin mucho control, como lo constituye el rumor.

En esta tipología de la comunicación debe resaltarse que el proceso comunicativo debe tener un objetivo o buscar un resultado, es decir, no puede quedar en el contexto de la incertidumbre o de la discrecionalidad.

En esta tesitura, es importante recordar el modelo de comunicación formulado por Laswell, quien señala la necesidad de identificar el efecto o impacto deseado en un proceso comunicativo (Galeano, 1988).

En este modelo un emisor emite un mensaje a través de un medio, con lo cual llega a un receptor. En este momento se genera un impacto que redirige nuevamente el proceso hacia el emisor inicial.

Estas fases implican distintas preguntas que van nutriendo el modelo de Laswell (1948). Dichos cuestionamientos son los siguientes:

¿Quién?: es el emisor, es decir, el origen, la fuente de toda

comunicación. Se incluyen todas las categorías de emisores.

¿Dice qué?: es el mensaje. Se destaca el análisis de la información contenida en el mensaje en términos estadísticos como su clasificación sistemática y cuantitativa de los datos informativos.

¿Por cuál canal?: son los medios usados para transmitir el mensaje. Incluye la noción del análisis de medios, es decir, de los mejores canales del mensaje.

¿A quién?: refiere al tipo de público o públicos a quien será dirigido el mensaje. En relación con el análisis de medios, el análisis de receptores es principalmente cuantitativo, pues recomienda medir en términos de cantidad el universo a alcanzar.

¿Con qué efecto?: es el impacto para lograr. En otros términos, es el estímulo contenido en un mensaje, vehiculizado por tal medio, dirigido a una población o segmento o mercado de tal volumen dando un resultado.

Mediante este modelo se puede advertir que en un proceso de comunicación debe existir un elemento de retroalimentación, pues hay impactos derivados de los mensajes emitidos.

Un ejemplo de esta comunicación efectiva, basado en el modelo de Laswell, es la comunicación que debería existir entre un gobierno y su población, donde debe ponderarse el impacto a lograr con los mensajes definidos, el canal o plataforma utilizada, así como estructurar un adecuado análisis de medios con el fin de garantizar la mejor retroalimentación.

En el contexto del citado modelo puede hablarse de un sistema de comunicación controlado, donde el emisor no actúa de manera discrecional, sino con el suficiente conocimiento del efecto que pueden tener sus mensajes. De ahí la importancia de clarificar el tipo de contenido, la plataforma en la cual se difundirá y el efecto que se espera. No establecer esta previsión comunicativa significaría dejar al libre albedrío al proceso comunicativo, con lo cual no habría certeza de quién está siendo el emisor, la eficacia de los mensajes y el resultado esperado al llegar la información al receptor.

1.2 La comunicación en el contexto social

Dentro del estudio de la comunicación debe advertirse que uno de sus objetivos es garantizar la convivencia adecuada de los distintos individuos que integran una sociedad o grupo humano.

Aguado Terrón (2004), recuerda que Kurt Lewin definió al grupo social como un campo donde podían observarse una serie de fuerzas de atracción o rechazo, lo cual configuraba la dinámica y preferencias de sus integrantes. En este contexto el referido autor resaltó el papel que jugaba la persuasión a nivel grupal, por encima del convencimiento individual.

“Dentro de la dinámica de grupo, para Lewin, juega un papel especial la figura del líder, es decir, la persona que cataliza las decisiones del grupo y que coordina sus evoluciones conductuales, haciendo, además, de vínculo o filtro dominante en las relaciones con el entorno del grupo” (Aguado, 2004, p. 152).

Bajo esta tesitura, el proceso comunicativo en el contexto social se convierte en un fenómeno complejo y multifactorial, sin embargo, deben reconocerse elementos que pueden otorgar mayor certidumbre a esta dinámica, como lo son la organización del propio grupo social, la existencia de líderes u organizadores, y la importancia de la persuasión como elemento de orden social.

Como se advertía al analizar los tipos de comunicación, conforme se avanza en la complejidad de este proceso, se requiere de una clara identificación de los distintos canales, perspectiva y efecto que se puede alcanzar. Por ello, la importancia de comunicar con una clara intención, con el fin de no provocar incertidumbre o ruido en el proceso comunicativo.

Aguado Terrón (2004), refiere con base en Kelman, que la comunicación a nivel grupal puede provocar la siguiente reacción o impacto en los individuos:

- Conformidad o sumisión: el individuo adopta las decisiones o patrones conductuales del grupo porque obtiene beneficios.

- **Identificación:** el individuo adopta las decisiones o patrones conductuales del grupo, porque se identifica emotiva o afectivamente con algunos de los miembros y “copia” una forma de ser o de actuar.
- **Internalización:** el individuo adopta las decisiones o patrones conductuales del grupo por su coherencia con su sistema de valores.

No obstante, para alcanzar estos efectos es necesario que la comunicación grupal sea exitosa y efectiva. De inicio debe existir un sentido definido, líderes u organizadores y advertir la importancia de que exista persuasión para obtener beneficios grupales, de lo contrario la comunicación será desordenada y sin objetivos claros.

En este marco, y a nivel de instituciones públicas o privadas, juega un papel sobresaliente la comunicación organizacional, como base para la definición de una estrategia comunicativa. De acuerdo con Aguado Terrón (2004), en el estudio de la comunicación organizacional, las organizaciones se constituyen en actores sociales, con una determinada proyección e intereses. El mismo autor refiere dos tipos de comunicación en este sentido:

- **Interna:** son aquellos procesos de comunicación entre las instancias que constituyen la organización y que contribuyen para su buen funcionamiento.
- **Externa:** procesos de comunicación en el nivel social en los que participa la organización y que contribuyen a fortalecer sus relaciones con otras organizaciones, así como a construir y a difundir la identidad de la organización como sujeto social.

1.3 La comunicación política

Cuando la comunicación se ubica en el entorno de la construcción del discurso político, es decir, en la interacción del poder público con una comunidad, se le puede denominar como comunicación política, pues ya no sólo se identifica un proceso comunicativo entre grupos sociales, sino a nivel de estructuras y objetivos de poder, que generalmente implican la organización de una sociedad.

Canel (2006) propone que la comunicación política es la actividad de determinadas personas e instituciones, donde como resultado de la interacción se generan las decisiones públicas, así como la aplicación de estas acciones en la comunidad. El autor advierte que en este proceso los emisores no sólo son quienes tienen algún poder, sino también los integrantes de la sociedad.

“Concibe un mensaje político, tanto expreso como latente, del que puede ser emisor no sólo el que ostenta poder sino cualquier miembro de la sociedad; al entender la relación entre los protagonistas como una relación de interacción, implica una concepción circular del proceso de comunicación (abandonando la concepción tradicional clásica de emisor y receptor); y está abierta al dinamismo con que los protagonistas están constantemente generando significados” (Canel, 2006, p. 27).

Desde esta visión deben ubicarse distintas categorías, es decir, quiénes serán los emisores, cuál será el contenido de los mensajes, el público a quien irán dirigidos, el impacto esperado y la retroalimentación necesaria, pero todo en una permanente discusión de la legitimación y aceptación del poder público. De esta forma la persuasión social estaría enfocada al convencimiento de los beneficios de un proyecto de gobierno.

De ahí la importancia de que todo este proceso, desde las instituciones o actores políticos, este adecuadamente articulado, pues estará en juego la proyección e imagen de una estructura de poder público, que en el fondo significa la esencia de un proceso institucional para la organización social.

En esta ruta aparecen distintos canales, como los medios de comunicación o los

mediadores entre la autoridad y la comunidad, además de estructuras tecnológicas que permiten una comunicación más efectiva. De igual forma debe distinguirse entre conceptos como información y propaganda, pues el primero se refiere al conocimiento o la información útil que se puede brindar a la sociedad, y el segundo a las ideas encaminadas a influir en comportamientos de la ciudadanía.

De esta forma se advierte que la comunicación política puede utilizar variantes para lograr el propósito que se plantea, lo cual agrega un contenido de mayor diversidad, pero a la vez aumenta la complejidad en la construcción de un discurso exitoso para quien emite este tipo de comunicación que debe fortalecer la convivencia social, la participación y la democracia.

“La importancia de la comunicación política en las democracias radica en el derecho de réplica de la opinión pública respecto a las acciones que políticos y candidatos realizan, al tiempo que permite la realimentación, la respuesta de los mensajes que emiten los gobernantes a los gobernados. Por ello, cuando hablamos de comunicación política lo hacemos dentro del campo de la democracia” (Reyes, O’Quinn, Morales y Gómez, Rodríguez, 2011, p. 100).

En el contexto de lo comentado por los autores, el trabajo del político consiste en conseguir que se perciba como realidad su mensaje y su estrategia, pero del lado de la ciudadanía se construye una opinión pública que está en constante intercambio con el discurso del político.

En la actualidad, donde el uso de las tecnologías nos ha rebasado, la comunicación política es generada por distintos actores, no solo por los que ostentan el poder, sino también de los propios ciudadanos, organizados o en lo individual, quienes han tomado un rol diferente por el uso de los medios de comunicación y las redes sociales.

Ahora, la gran mayoría de los protagonistas de la política, utilizan estos medios para comunicar e informar de sus propias acciones, y a su vez, los ciudadanos quienes en ocasiones se convierten en actores, expresan sus inquietudes, críticas y opiniones a través de estos mismos canales.

Del Rey (2007) señala que la actividad política es como esos juegos de malabares, donde un actor pretende deslumbrar mediante combinaciones artificiosas de conceptos, en movimientos que se ejecutan en dos planos: el de las acciones y el de los mensajes, el de las decisiones que modifican algo en la realidad, y el de la comunicación, que modifica algo en la percepción de esa realidad.

Con base en todo lo anterior, podemos inferir que la comunicación política es una herramienta fundamental para la vinculación entre gobiernos y sociedad, donde los actores políticos o gobernantes se convierten en constructores simbólicos de una realidad que presentan a la sociedad, vía los mensajes que emiten.

“En la comunicación política, la palabra se convierte en la materia prima de los políticos, los actores participan en varios juegos, y las jugadas de cada uno de los juegos son importantes en función de los objetivos que los jugadores intentan alcanzar con ellas.

Los jugadores no son unidades de un solo juego, sino que se instalan alternativamente en varios, ejecutando, en cada uno de ellos, un repertorio de jugadas que busca reducir la incertidumbre de los resultados, y minimizar la eficacia de las jugadas de los otros jugadores, sobre cuya probabilidad puede apostar, pero que desconoce.

Esos jugadores son los políticos, juegan con los ciudadanos con poderosos recursos: las palabras, los símbolos y las imágenes” (Del Rey, 2007, p. 83).

Derivado de lo comentado por este autor, puede indicarse que la palabra es materia prima que da forma al discurso; es el instrumento que sirve para generar el debate que protagonizaran en el intercambio de mensajes con otros individuos con quienes al final buscaran lograr consensos o discrepancias, según sea la comunicación, unilateral o de ida o vuelta.

Y un papel especial jugarán las características de esas palabras convertidas en debates, pues estarán presentadas de acuerdo a un énfasis, volumen, elocuencia, mímica y sobre todo responderán a la calidad de la información.

Por eso la referencia a la comunicación política, como el intercambio de discursos entre actores políticos o como la comunicación institucional que generan los gobiernos o la propaganda política de los candidatos en tiempos de campaña.

Esta es una construcción simbólica, como señala Wolton (1998), la cual no está exenta de cuestionamientos, pues a la comunicación política se le relaciona con propaganda o una versión degradada de la propia actividad política.

“Tiempo atrás, muchísimos vocablos habían designado a esa actividad dedicada al intercambio de discursos políticos, pero las más de las veces fue recibiendo después una connotación poco laudatoria, y hasta crítica, sobre todo desde el siglo XX, en que el comunismo y el nazismo identificaron comunicación política con propaganda. Este recelo respecto del discurso político de todos modos es muy antiguo, pues si bien la acción siempre se ha considerado la noble tarea de la política, el discurso, que, no obstante, es su simétrico cuando no su sustituto o su naturaleza misma, nunca ha gozado de la misma jerarquía ni de la misma legitimidad, como si el discurso, y más recientemente la comunicación política, fueran una forma degradada de la política.” (Wolton, 1998:28)

Esta valorización de la comunicación, en especial con el surgimiento de la comunicación política, dice Wolton, es contemporánea de la sociedad y de la democracia de masas, caracterizadas ambas por el sufragio universal igualitario, el reino de los medios de comunicación masiva y el de las encuestas.

El autor señala que la comunicación política evoca todo aquello que se vincula con la producción y el intercambio de los discursos políticos que exponen los distintos actores y que los medios reflejan. Pero pese al lugar indiscutible que ocupa, la comunicación política no siempre resulta favorecida con una mejor representación. La democracia de masas —como el sufragio universal, los sondeos e incluso la televisión— en definitiva, han logrado comprar sus cartas de nobleza; y la comunicación política continúa suscitando reservas, apunta Wolton.

En un principio, comenta el mismo autor, la comunicación política designó al estudio de la comunicación del gobierno para con el electorado (lo que hoy se llama "comunicación gubernamental"); más tarde, al intercambio de discursos políticos entre políticos en el poder y los de la oposición, en especial durante las campañas electorales. Después el campo se extendió al estudio del papel de los medios de comunicación masiva en la formación de la opinión pública, y a la

influencia de los sondeos en la vida política, mayormente para estudiar las diferencias entre las preocupaciones de la opinión pública y la conducta de los políticos (Wolton, 1998).

El referido autor reitera que la comunicación política genera reservas, pues condensa todo lo que se le puede reprochar a la política moderna, sin embargo, también se presenta como un área de oportunidad para el estudio de la vida política. Hoy la comunicación política, insiste Wolton, abarca el estudio del papel de la comunicación en la vida política, en el sentido lato, e integra tanto los medios como los sondeos, la investigación política de mercados y la publicidad, con especial interés por los períodos electorales. Esta vasta definición hace hincapié en el proceso de intercambio de discursos políticos, entre una cantidad cada vez mayor de actores políticos, con la idea implícita de que, de modo progresivo, lo fundamental de la política moderna se organiza en torno de la comunicación política, a través del papel de los medios y de los sondeos.

“Casi en el límite, la comunicación política designa a toda comunicación que tiene por objeto la política... Esta definición, demasiado amplia, no obstante, tiene la ventaja de tomar en cuenta las dos grandes características de la política moderna contemporánea: la expansión de la esfera política junto con el aumento de los problemas y de los actores que ingresan en el campo político, y la importancia creciente que se le da a la comunicación, además del peso de los medios y de la opinión pública a través de los sondeos.

“La comunicación política es un cambio tan importante en el orden político como lo han sido los medios de comunicación masiva en el de la información y los sondeos, en el de la opinión pública. La comunicación política traduce la importancia de la comunicación en la política, no en el sentido de una desaparición del enfrentamiento sino, al contrario, en el sentido en que el enfrentamiento, que es lo propio de la política, se realiza hoy en las democracias, en el modo comunicacional, es decir, en definitiva, reconociendo al otro”. (Wolton, 1998:30)

Como lo refiere el autor, esta conceptualización nos ayuda a dimensionar que la comunicación política es un instrumento no sólo para difundir la visión del gobernante o autoridad, sino también coadyuva al reconocimiento de las

necesidades de los contrarios y de las audiencias. Además de permitir un continuo flujo de información entre los distintos sectores involucrados.

“Definimos la comunicación política como el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos. Constituye un punto de enfrentamiento de los discursos referentes a la política y cuyo reto es el dominio de la interpretación política de la situación. Esta definición hace hincapié en la idea de interacción de discursos contradictorios que sostienen actores que no tienen ni la misma categoría, ni la misma legitimidad, pero que por sus posiciones respectivas en el espacio público constituyen, en realidad, la de funcionamiento de la democracia masiva. Siendo un proceso continuo, la nutren de los problemas políticos del momento, pero se concluye de manera regular mediante condición lecciones, que en el sistema político democrático cierran un espacio de comunicación política y abren otro.” (Wolton, 1998:31)

Esta comunicación política también permite, como indica Wolton, que en el plano de la política se confronten discursos de la ideología y acción de los políticos, la información que emiten los periodistas, y la comunicación gestada en la sociedad, conocida como opinión pública.

“Finalmente, la comunicación política se revela como el escenario en el que se intercambian los argumentos, los pensamientos y las pasiones, a partir de las cuales los electores eligen. Es a la vez una instancia de regulación en que las elecciones regularmente dan la victoria a algunos e inmediatamente reanudan otros debates, algunos de los cuales serán constitutivos de la comunicación política siguiente. Por último, es un conjunto de reglas estrictas que permiten el funcionamiento de ese espacio de intercambio de discursos. Como máximo es un dispositivo "neutro", como la democracia, es decir, un conjunto de procedimientos —pero en realidad, con un papel fundamental— sin los cuales ya no es posible ejercer la democracia en una sociedad masiva dominada por la opinión pública y los medios de comunicación. La comunicación política es un proceso indispensable para el espacio político contemporáneo, al permitir la confrontación de los discursos políticos característicos de la política: la ideología y la acción para los políticos, la información para los periodistas, la comunicación para la opinión pública y los sondeos. Estos tres discursos están en permanente tensión, pues cada uno de ellos guarda una parte de la legitimidad política democrática y puede

pretender interpretar la realidad política del momento excluyendo al otro. El carácter antagónico de cada uno de estos tres discursos resulta del hecho de que no tienen la misma relación con la legitimidad, la política y la comunicación". (Wolton, 1998:36)

Con los argumentos del autor podemos entender que la comunicación política es un instrumento o el vehículo que sirve para interconectar a los actores políticos y sociales a través del diálogo y la reflexión, contrario a la intolerancia, la imposición, la prepotencia y la antidemocracia.

En el plano local, cuando la comunicación se establece como un instrumento necesario para gobernar, se promueve la transparencia, el acceso a la información y se deriva en participación ciudadana. Se constituye en un acto democrático donde el gobernante da cuenta de lo que hace y la ciudadanía se informa de lo que hace su gobierno. A su vez la ciudadanía analiza y procesa la información y si lo considera necesario, cuestiona, discute y propone, y en el caso del gobernante, conoce el sentir del pueblo y sus demandas.

De lo referido por el autor, también se advierte que la comunicación política contribuye a generar una buena opinión pública entre la ciudadanía e invita a la participación ciudadana. Cuando se habla bien del gobierno, la población se siente a gusto con quien la representa, se siente valorada y tomada en cuenta, y en consecuencia motiva a que se involucren en los asuntos públicos (participación en jornadas de obra pública, limpieza de calles, parques y jardines, recolectar y reciclar basura, apoyar en los programas de vigilancia e incluso cooperando y pagando sus impuestos y servicios), dejando a un lado la apatía e indiferencia.

Es necesario reiterar que la comunicación política tiene otra característica fundamental: no es un espacio cerrado, sino abierto a la sociedad. Es un espacio de continuo flujo de acción política, información y opinión pública.

Como lo señala Wolton (1998) este nivel de orientación es una necesidad comunicacional para evitar un diálogo de sordos, pues ni unos ni otros se interesan por lo mismo. Los medios de comunicación masiva se conmueven en

extremo ante el acontecimiento; los políticos, ante la acción; la opinión pública, ante la jerarquía de los temas y de las preocupaciones que no obedecen ni al ritmo de la acción política ni al de los medios de comunicación masiva. Estas diferencias de escala de tiempo y de preocupación conducen a diferencias en las agendas de unos y otros. Tendrían consecuencias catastróficas si cada actor no hablara al mismo tiempo a su compañero y a la opinión pública. En tal sentido, la comunicación política no es sólo un espacio de intercambio de discursos sino también, y quizás otro tanto, un espacio de confrontación de lógica y de preocupaciones diferentes, indica el autor.

CAPÍTULO II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1. Descripción de participación ciudadana

En la concepción de la comunicación política como elemento social para informar al ciudadano o ciudadana de los asuntos públicos, con la posibilidad de una retroalimentación o expectativa esperada, se ubica y genera la participación ciudadana, entendida ésta como uno de los elementos positivos en un proceso de comunicación política.

Ausín (2014) indica que la participación significa la toma colectiva de las decisiones con la intervención de quienes serán afectados por esa decisión o a través de sus respectivos representantes.

“Participación que se ha de producir no sólo en el momento de la decisión, de la votación, sino también, y de modo muy relevante, en el momento de la deliberación y el intercambio de razones y argumentos” (Ausín, 2014, p. 63).

El autor enuncia la llamada “matriz participativa” de la democracia, en la cual confluyen participación y deliberación, como variables necesarias para garantizar la civilidad y democracia.

“En todos los procesos de participación late el valor moral de la autonomía, de la autodeterminación personal: la persona autónoma tiene capacidad de deliberar sobre sus fines personales y de obrar bajo la dirección de esa deliberación/justificación/motivación/razón –de modo que la autonomía se expresaría en decisiones responsables-. De esta manera, se entendería la deliberación como una de las expresiones de la democracia participativa, frente a una concepción de la participación como mera elección agregada inmotivada. Entendemos, por tanto, que la participación está íntimamente ligada a la deliberación, a la *matriz participativa* de la democracia” (Ausín, 2014. p. 64).

Bajo esta definición se identifica que la participación ciudadana es un proceso que se origina en la misma autonomía de cada persona, sin embargo, deben existir elementos para garantizar una participación responsable, como son: la

existencia de información y conocimientos, el razonamiento, la deliberación y en todo momento, desde el inicio de este proceso, la comunicación. La estructura puede ser paralela, es decir, para que haya comunicación debe existir participación y a la inversa, la participación necesita de la comunicación.

Para tener más claridad en el concepto de participación ciudadana debemos referir que deriva de derechos de la ciudadanía. T. W. Marchall (1998), citado en Cruz (2011), explica que el estatus de ciudadanía descansa en los siguientes elementos:

- 1.- Civil: se compone de los derechos para la libertad individual, es decir, libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia.
- 2.- Político: es el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.
- 3.- Social: abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad.

Dentro de un proceso de comunicación política y participación ciudadana, los elementos son de ida y vuelta. Por un lado, existe la discusión de las acciones y decisiones que a diario toma un gobierno y en otro momento la ciudadanía debe sentirse reconocida, aceptada y valorada por la propia autoridad.

Esta es la intención de la comunicación política: crear las condiciones necesarias para informar, convencer y lograr acuerdos que promuevan la participación ciudadana y la respuesta inmediata del gobierno. En esto no sólo influyen los mensajes, sino la forma en la cual se emiten, los canales y el contexto del proceso comunicativo.

Por ello, la participación es básica para cualquier proceso instrumentado desde el poder público, pues de no existir acompañamiento en iniciativas gubernamentales, estas corren el riesgo de caer en el autoritarismo o la unidireccionalidad. Además, sin la participación ciudadana es impensable el

desarrollo de un pueblo o grupo social.

Así, la participación ciudadana se puede entender como la forma en que las personas, que integran las comunidades, barrios, colonias o pueblos, se organizan con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes, tales como el desarrollo y bienestar, tomando como base al individuo, los grupos, organizaciones y a las propias comunidades, con el objeto de incorporar soluciones factibles y eficaces, conjuntamente con el gobierno.

A partir de esta noción se puede apuntar que la participación ciudadana representa un instrumento para gobernar y para tomar medidas que contribuyan al mejoramiento positivo de la realidad social.

2.2 Ciudadanía y democracia

Desde el enfoque de la teoría de la democracia, como lo apunta Ausín (2014), la participación ciudadana tiene un papel relevante, pues consiste en la expresión de la sociedad civil para permitir la discusión de decisiones públicas.

En este escenario, la ciudadanía se empodera en la toma de decisiones y ayuda a modelar un gobierno abierto a la discusión.

“Una sociedad civil que se aleja irreductiblemente de los prejuicios que en el devenir de los años le han permeado la política y el poder, que valientemente transfigura su pensamiento y sus acciones orientándolos al ámbito público, a las decisiones colectivas, forja un verdadero sentir democrático, aquel que solamente puede edificarse bajo la tutela de individuos activos, responsables, críticos, y reflexivos” (Portilla, 2011, p. 50).

Tal conceptualización de la sociedad que participa en los asuntos públicos corresponde a la actuación de ciudadanos o ciudadanas, quienes en un escenario de derechos humanos, tienden a la organización y deliberación

frente a un gobierno o ente público, lo cual es la esencia de un Estado liberal, contrario a un Estado autoritario o monárquico.

Este matiz de la participación ciudadana es congruente con el enfoque, donde el propio ciudadano o ciudadana, se convierte en contra peso de los gobiernos para la solución de problemas comunes.

Como comenta Reyes Del Campillo (1994), citado en Cruz (2011), la ciudadanía toma una singular característica, la cual consiste en la necesidad de asociarse entre los individuos para satisfacer sus necesidades colectivas y con ello construir un modelo político democrático.

Un modelo, refiere el autor, donde la ciudadanía está atenta al desarrollo de la cosa pública, informada de los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones y es capaz de elegir entre distintas alternativas políticas.

Portilla (2011) indica que en esta ruta se debe apuntar hacia los consensos que permitan salvaguardar la virtud democrática. Proceso en el cual se requiere cultura política, confianza, tolerancia y capacidad gubernamental.

Dicho camino es uno de los retos de cualquier sistema democrático, pues participación ciudadana y democracia siempre estarán en constante dialéctica para garantizar un verdadero mecanismo donde sean consideradas las iniciativas e intenciones de los ciudadanos y ciudadanas.

“La democracia no ha carecido de críticos a lo largo de su historia; pero mientras que algunos pretendían destruirla y preconizaban modelos excluyentes o totalitarios de organización social, como las oligarquías en la antigüedad o el fascismo y el estalinismo en el siglo XX, otros señalan lo que consideran sus diferencias con el propósito constructivo de enmendarlas, para mejorar la misma democracia, legitimarla todavía más” (Méndez, 2014. p.20).

Derivado de lo referido por el autor, debe reconocerse que fortalecer los mecanismos de participación ciudadana es el camino para enriquecer un

sistema democrático, por ello ciudadanía y democracia son dos conceptos que en su esencia son indisolubles para la construcción de un Estado con mayores libertades.

Un gobierno será más democrático en la medida que presente mayores características de participación ciudadana, pues como refiere Mattio (2004), citado por Cruz (2012), construir ciudadanía es favorecer la participación activa de la gente en la edificación y transformación de la sociedad.

Entre las ventajas del concepto de ciudadanía, que retoma Cruz (2012), están que la participación desarrolla habilidades en los ciudadanos para mejorar la administración pública. En segundo lugar, impulsa su desarrollo, al grado de ser coparticipes en la toma de decisiones del gobierno, y además destaca que la ciudadanía es el lugar de la reivindicación y el reconocimiento de sujetos de derechos frente a un determinado poder.

Además, Zukerman (2002), citado por Cruz (2012), indica que con la participación ambas partes salen ganando, puesto que de esa manera los actos de gobierno tienen mayor legitimidad y la ciudadanía gana haciéndose presente en cada decisión de la autoridad, como una manera de afirmar derechos imperfectamente reconocidos y de hacer oír su descontento.

Cruz (2012) coincide en que, al existir participación de la ciudadanía, el gobierno identifica con mayor facilidad los problemas, necesidades y prioridades más importantes de la sociedad. Además de que la sociedad puede hacer aportaciones muy valiosas a los procesos de planificación y ejecución de proyectos de gobierno, sobre la base de su conocimiento y experiencia, de las necesidades locales.

Otro beneficio de la participación ciudadana en la democracia, como indica Díaz Aldret (2017), consiste en la posibilidad de desarrollar gestiones más justas, eficaces y legítimas.

Este autor entiende a la participación ciudadana como el proceso a través del

cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que los afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas.

Además, señala que los modelos más republicanos reivindican una implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, más intensa de lo que normalmente prevé el modelo representativo, y apelan a una realización de los fines últimos del ideal democrático; es decir, sostienen que el involucramiento activo de los ciudadanos en los asuntos públicos permite la generación de virtudes ciudadanas y la realización del bien común.

El autor indica que en el modelo participativo, la implicación ciudadana es necesaria para gestionar la complejidad y el pluralismo en los procesos democráticos de gobierno, y desde esta perspectiva, la participación ciudadana constituye la materia prima por excelencia del proceso político y en consecuencia un ímpetu que debe maximizarse todo el tiempo para obtener los mejores resultados en términos de la vitalidad de la comunidad política y de la generación de bienes públicos y de instituciones con incentivos para la rendición de cuentas.

Por ello, reitera el autor, hay democracia indirecta y representativa cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se le facilita a la ciudadanía amplios mecanismos plebiscitarios o consultivos.

2.3. El problema de la participación ciudadana

Con base en los dos numerales anteriores podemos indicar que la participación ciudadana es un elemento democrático, que junto con la comunicación y deliberación permitiría la consolidación no sólo de un gobierno, sino de una sociedad con mayor bienestar.

Sin embargo, es sinuoso el camino de la participación ciudadana, ya que deben existir una serie de contextos o condiciones para llegar al ideal descrito en el párrafo anterior.

Como apunta Font (2004), las primeras investigaciones empíricas que se hicieron sobre participación ciudadana indicaron que eran minoría los ciudadanos y ciudadanas con un perfil informado, activo y coherente, pues para el común de las personas los temas de interés público representaban un tema secundario.

“Podemos esperar que los ciudadanos participen, pero no que vivan para participar. Y, sin embargo, en la realidad vamos a encontrarnos todas las situaciones: desde muchas personas que no participan nunca, hasta otras que parece que sí viven para participar. Esto se deberá a la distribución radicalmente desigual de diversos factores. Por ejemplo, el tiempo libre disponible está distribuido muy desigualmente, como también lo está la capacidad económica para “comprar tiempo libre” (liberando tiempo a dedicar al hogar, los hijos, los enfermos)” (Font, 2004, p.26).

En su análisis, el citado autor señala que la situación social de cada ciudadano o ciudadana se convierte en uno de los problemas de la participación ciudadana, pues de eso dependerá la intensidad o grado de participación. Y es que el acceso a distintos recursos económicos y educativos son determinantes al momento de definir dicho accionar de la ciudadanía.

En tal virtud, Font recomienda estrategias como buscar la participación del ciudadano no organizado (por ejemplo, a través de redes informáticas), y potenciar el cambio hacia una cultura más participativa (crear más mecanismos

de consulta ciudadana).

Al indicar las reales dificultades de la participación ciudadana, Salazar (2004) también identifica las simplezas en las cuales puede incurrir este análisis y la necesidad de actuar en un escenario más claro.

“Afirmar que la participación ciudadana es un ingrediente fundamental de la forma de gobierno democrática es casi una perogrullada y, sin embargo, más allá de la obviedad aparente, es una afirmación cargada de suposiciones conflictivas. ¿De qué tipo de participación estamos hablando?: ¿participación en qué?, ¿para qué?, ¿cómo? Además: ¿entre quiénes?” (Salazar, 2004, p. 43).

Dichos cuestionamientos confirman que la participación ciudadana no es un proceso lineal o reactivo, sino sujeto a una variedad de características en el individuo y en el propio entorno social.

En la discusión abierta por Salazar, el mismo autor considera que una de las opciones es ampliar los espacios de decisión, con el fin de lograr un mayor involucramiento ciudadano.

“Una verdadera teoría de la democracia debe subrayar la importancia de la participación ciudadana en el mayor número de espacios de decisión posibles. Después de todo, la finalidad es realizar el principio de la autonomía política en que sustenta la propia noción de democracia y que se traduce en que los ciudadanos deben involucrarse en la adopción de las decisiones de su comunidad” (Salazar, 2004, p. 54).

Dicha participación ciudadana, así como sus respectivos obstáculos, son un reto para cualquier sistema democrático, no obstante, la responsabilidad no sólo recae en las autoridades, sino también en la ciudadanía, por ello la importancia de que un modelo de comunicación política coadyuve a incentivar el grado de participación, sobre todo en los niveles locales o municipales, donde se supondría que existe más cercanía del ciudadano o ciudadana con sus representantes.

Como lo indican distintos autores, no existen fórmulas mágicas para alentar la participación ciudadana, ni está se da por decreto o generación espontánea, sin embargo, debe existir una planeación y estrategia desde los distintos gobiernos y sociedades para encontrar ese momento donde la participación se convierte en un ejercicio, si no permanente, sí de vigilancia y atención responsable hacia los asuntos públicos.

El escenario contrario, donde no hay interés en la cosa pública, como el mismo Salazar enuncia, representaría un tema fatal para la democracia.² Y por tanto se vendría abajo toda intención democrática de una sociedad, pueblo o nación.

² Salazar retoma lo dicho por Rousseau, quien decía que si frente a los problemas de su colectividad, los ciudadanos se preguntan: “y, a mí, ¿qué me importa?”, la democracia está muerta.

CAPÍTULO III. GOBERNANZA

3.1 Concepto de gobernanza

De acuerdo a lo estudiado por distintos teóricos, la comunicación y participación ciudadana son básicas para ir construyendo el concepto de gobernanza, el cual es un modelo donde existe equilibrio entre los intereses de la sociedad civil y gobierno, no sólo en el plano de la legitimidad, sino también en la generación de una mayor calidad de los servicios y obras.

“La gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque sí replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección pública” (Montecinos, 2012, p. 353).

El citado autor aclara que debe asegurarse que la gobernanza sea democrática, pues está no se refiere únicamente la alianza entre el sector público y privado, sino también debe existir una adecuada organización de los intereses sociales, con el fin de participar en las decisiones de gobierno.

Montecinos retoma la gobernanza participativa y de proximidad. Destaca en este planteamiento la relevancia del aspecto local, donde el municipio juega un papel primordial, además de la existencia de redes de participación.

“La idea de proximidad se puede definir como un proceso en donde los actores políticos y burocráticos junto a la ciudadanía se potencian más y toman mayor fuerza en territorios donde las relaciones interpersonales, las confianzas mutuas, las tradiciones y los contacto directos cara a cara, cobran relevancia a la hora de tomar un gran acuerdo que de dirección al desarrollo y al crecimiento territorial” (Montecinos, 2012, pp. 357-358).

Esta interpretación de gobernanza está muy ligada al concepto de democracia, entendida como el ejercicio constante de comunicación, deliberación, participación e inclusión en las decisiones de gobierno, lo cual también ayuda a revertir uno de los fenómenos más comunes en todo gobierno que se precia de

respetar la pluralidad, y el cual consiste en la existencia de un déficit democrático.³

En este contexto, y retomando a los autores anteriores, la gobernanza aplicada a cualquier estructura de gobierno debe tener un ingrediente básico de participación, deliberación y proximidad con la ciudadanía, es decir, garantizar que realmente la democracia se aleje de matices autoritarios o contrarios a su esencia.

Pareciera un contrasentido, sin embargo, hoy en día debe asegurarse que la democracia sea realmente democrática, lo cual se puede sustentar aún más con el equilibrio que da la gobernanza.

Por ello, la siguiente pregunta es cómo coadyuvar a un modelo donde dicha gobernanza prefigure un escenario, donde existan el menor número de obstáculos o diques entre la ciudadanía y las autoridades, es decir, de qué manera potenciar las estrategias de comunicación y participación ciudadana que desde lo local puedan instrumentar los distintos gobiernos, lo cual también abona a que exista gobernabilidad en un territorio (la cual es el modo de organización de un gobierno) y legitimidad (el reconocimiento a las acciones gubernamentales) de una administración pública.

Al respecto, Canto Chac (2008) refiere que hablar de gobernanza significa identificar procesos de construcción de políticas con la participación de actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino de ciudadanos, es decir, de portadores de derechos.

En este sentido, y en referencia al autor, se puede afirmar que la participación ciudadana, en las políticas públicas, está en el centro del asunto de la

³ Méndez, Víctor Hugo. (2014). *Legitimidad o déficit de la democracia, entre Platón y Jürgen Habermas, en Democracia Ética*. El autor refiere que la democracia puede presentar matices relacionados con otros sistemas de gobierno, incluso de tipo autoritario.

gobernanza y por tanto en el centro de la relación gobierno-sociedad, en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos.

Una forma muy sencilla de entender a la gobernanza, como se desprende de lo indicado por el autor, radica en advertir que la gobernanza sirve para resolver los problemas que enfrenta determinado grupo de población u organización social, llámese colonia, manzana, comunidad, municipio o institución. En este proceso es esencial el involucramiento de ciudadanos y gobierno para resolver dichos problemas.

Esto también ayuda, retomando al autor, cuando el propio gobierno no puede resolver todos los problemas que enfrenta la población. También debe precisarse que aun cuando existan presupuestos o recursos públicos, siempre será necesario el involucramiento de los interesados o afectados de tal o cual problema para alcanzar una mejor solución. Para ello es necesario que los ciudadanos tomen conciencia del problema, participen en el debate de ideas y opiniones, y al final se involucren en la toma de decisiones.

La gobernanza, en virtud de lo anterior, es la forma en que los gobiernos involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones de su gestión, pero más aún en la formulación de las políticas públicas que pretenden desarrollar, incluso antes de que estas sean creadas. Es la manera en la que el gobierno le pregunta a la gente, cuál es su sentir, cual es el problema que más les preocupa o qué esperan que su gobierno les solucione.

Con base en estas referencias, debemos apuntar que la gobernanza, es un elemento democrático que debe estar presente en cualquier esfera de poder, pero más aún en lo local, porque es considerada la primera célula de gobierno, donde la gente recurre, de manera inicial, para tratar de resolver sus problemas.

Esto obliga, de manera natural, a considerar la participación de la ciudadanía, es decir, antes de decidir cualquier acción es importante consultar a la población, conocer cuáles son sus principales necesidades o problemas, qué esperan de su nuevo gobierno. Toda esta estrategia ayudará a dar legitimidad

o reconocimiento a las mismas acciones.

Para otros autores como Domínguez (2023), la gobernanza remite a eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de los asuntos públicos, para mejorar el desarrollo social, económico e institucional. Y de esa manera la ciudadanía se puede ver más beneficiada con mejores políticas públicas de mayor calidad, con presupuestos participativos, y formulados de manera transparente y democrática.

Por otro lado, Borga Díaz (2023) indica que para lograr dichos objetivos, es necesario que los temas de transparencia y acceso a la información pública lleguen a la gente, que se beneficie de ambos en su vida cotidiana y que el Estado genere puentes y vínculos de reciprocidad con la sociedad, pero al igual se necesita contar con una ciudadanía más activa, solidaria y participativa.

Canto Chac (2008) también acota que la gobernanza requiere del respeto de los derechos humanos y a las culturas locales, de la participación de los actores de la sociedad civil, y de la descentralización del poder y de la gestión. Todas ellas como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática.

El autor agrega que esta visión de gobernanza implica ciudadanos activos y una sociedad participativa. Sin embargo, al igual que ocurre en la participación ciudadana, la gobernanza también presenta variables negativas para concretarla. Canto Chac (2008) advierte aspectos como la falta de desarrollo en una sociedad.

“Si la falta de desarrollo es un factor de ineficiencia de las políticas, para hacerle frente a esta restricción, la participación es un componente necesario, pero no suficiente de la gobernanza. Se requiere también del desarrollo, así como romper un círculo vicioso que podría describirse de la siguiente manera. No alcanzamos el desarrollo porque no tenemos una adecuada participación en las decisiones públicas, y no hay una demanda participativa en la sociedad porque no contamos con el nivel de desarrollo necesario” (Canto Chac, 2008, p. 4).

Después de identificar que el desarrollo y la participación son elementos necesarios que contribuyen a la gobernanza, es importante conocer que una vez establecida la gobernanza, se deben mantener ciertos equilibrios de fuerzas de los distintos actores que intervienen en las decisiones.

En este sentido, Montecinos (2012) refiere que respecto a la gobernanza, desde mediados de la década de los noventa, en el siglo anterior; se ha gestado una nueva oleada desde Europa para tratar de alcanzar un consenso en torno a la eficacia y la legitimidad del actuar público, los cuales se fundamentan en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre estos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil.

Estos nuevos modos de gobernación que se reconocen crecientemente como gobernanza, no significan anulación, sino modulación y reequilibrio de los modelos burocráticos tradicionales y el de la gerencia, refiere el autor.

Agrega que la clave para la gobernanza, está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia.

Montecinos (2012) dice que si bien, nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver por sí mismos, todos los problemas complejos y que los límites de nuestro conocimiento nos llevan a buscar otras alternativas de solución, es a través de la interacción con otras personas lo que nos lleva a aprender constantemente otros conocimientos y adaptarnos a los resultados del aprendizaje.

Por ello, dice el autor, para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática y potencialmente incluyente, es preciso que el conjunto de intereses involucrados en el proceso decisional se encuentre simétricamente representado.

Además, el autor señala que una asociación entre un sector público y privado puede constituirse en gobernanza, pero no será democrático de manera

automática, pues se requiere que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional.

3.2 Derecho a la información y transparencia gubernamental

En la actualidad el modelo de gobernanza es utilizado para advertir la existencia de una administración pública eficaz y de calidad, lo cual apuntaría a un equilibrio entre los distintos intereses del sistema social, político y económico. No obstante, es necesario reiterar que dicho concepto requiere de ciertas condiciones democráticas para funcionar de manera adecuada y evitar el denominado déficit democrático.

Entre dichas condiciones, como ya se ha indicado en esta Memoria Laboral, están la comunicación y la participación ciudadana, las cuales pueden potenciar aún más su acción democrática si cuentan con un elemento esencial que también tiene relación con los derechos humanos de toda persona. Estamos hablando del derecho a la información.

Como refiere Ausín (2014) recibir información es un elemento de empoderamiento ciudadano que va encaminado no sólo a la generación de una opinión, sino también deriva en la voluntad del ciudadano, además de fortalecer la discusión pública.

En este contexto, el autor indica que los poderes públicos deben comprometerse con el acceso a la información, lo cual incluye garantizar la libertad de expresión y favorecer el conocimiento y difusión de las distintas ideas y propuestas que existen en un sistema social.

Recordemos que el derecho a la información está sustentado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴, el cual plantea la posibilidad de toda persona para buscar, recibir y difundir información. En tal

⁴ Ver <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

virtud, además de constituirse como un derecho humano permite la deliberación al interior de toda sociedad.

La deliberación, con base en información recibida y verificada, tiende a una discusión pública que tiene por objeto la generación de soluciones colectivas a los desafíos y problemas sociales. Es en todo caso una discusión informada.⁵ De ahí la necesidad de que los poderes públicos, quienes detentan la mayor cantidad de información, cuenten con los canales suficientes y sistemáticos para hacerla llegar al resto de la sociedad.

La recomendación no es menor, pues en la medida que el ciudadano se empodere con información pública sobre su gobierno y entorno estará en mejores condiciones de deliberar y participar, además de ser parte de las decisiones gubernamentales.

En esta tesitura surge la necesidad y obligación constitucional de que los distintos gobiernos sean transparentes, entendida la transparencia gubernamental como un bien jurídico que beneficia a toda la sociedad y que fortalece la rendición cuentas de las autoridades, lo cual es un mandato legal.

La transparencia gubernamental, desde el punto de vista filosófico, la podemos explicar a partir de lo apuntado por Kant (1998) en el denominado Principio de Publicidad⁶, el cual establecía el efecto de difundir las acciones que afectaban a los hombres y mujeres.

En tal postulado, el filósofo advertía que una máxima que al publicarse provocaba el rechazo u oposición, era porque encerraba una amenaza injusta a los derechos de los demás. Esta situación explicaría por qué cierta información o conocimientos se mantienen ocultos, con lo cual no se generan conflictos, pero constituyen amagos a los derechos de terceros.

⁵ Ausín, Txetxu. (2014). Democracia razonable: la información necesaria para la deliberación ineludible, en Democracia ética, una propuesta para las democracias corruptas.

⁶ En la actualidad, el concepto de publicidad se relaciona con aspectos de mercadotecnia y venta, sin embargo, para Kant se advertía como elemento de difusión o expresión.

Este principio, aplicado a los sistemas político y gubernamental, advierte la importancia de transparentar todas las acciones de gobierno, pues al hacerlo no sólo se garantiza información pública para los ciudadanos y ciudadanas, sino también se establecen las bases para una sociedad más justa, donde la información favorece que todos tengan acceso a la misma cantidad de oportunidades en el proceso deliberativo y de decisiones.

En la actualidad, en países como México existe un marco legal en materia de transparencia gubernamental y derecho a la información, el cual posibilita esta generación de derechos, que además de empoderar a la ciudadanía son los cimientos para una sociedad más democrática, mejor informada y con el incentivo de construir una mejor gobernanza.

Así, el acceso a la información está consagrado en el artículo 6 de la Constitución Federal, que se reglamenta a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública gubernamental, la cual tiene como finalidad promover lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión.

En virtud de lo anterior, debe considerarse que toda acción de gobierno no sólo debe transparentarse, sino también los motivos y razones para instrumentarla. Y más aún, si de inicio una entidad pública mantiene una política de transparencia permanente puede garantizar una comunicación anticipada a la toma de decisiones o a la ejecución de una obra gubernamental, lo cual enriquece el conocimiento público.

“La transparencia es esencial para conocer el desempeño y los resultados del servicio público. Si la sociedad o sus representantes cuentan con información sobre lo que se hace en las oficinas gubernamentales y los resultados que obtienen, entonces el escrutinio público se convierte en un incentivo a los funcionarios y empleados para entregar buenas cuentas” (Núñez, 2004, p. 52).

Para Pérez y Terrazas (2023), el acceso a la información, la transparencia y la

rendición de cuentas son elementos indispensables para avanzar en una democracia. Y son sustantivos para lograr un gobierno responsable con las necesidades de la ciudadanía.

Señalan que el acceso a la información se refiere a la posibilidad que tiene la ciudadanía para acceder a la información accesible y oportuna que tienen en posesión los gobiernos. A su vez, la información permite conocer el quehacer del gobierno, dar seguimiento a las acciones realizadas, evaluar y conocer las evidencias detrás de los procesos de toma de decisiones.

En palabras de Pérez y Terrazas (2023) un gobierno transparente documenta sus acciones y procesos de toma de decisión, genera, sistematiza y maneja la información a la luz del escrutinio público, como parte de una visión más amplia de construcción de confianza entre gobierno y sociedad.

Con base en los autores consultados, podemos señalar que la transparencia y el acceso a la información pública, son elementos que fortalecen un ejercicio democrático, el cual se debe promover desde lo local, con los municipios, con el propósito de que los gobernantes transparenten sus acciones, rindan cuentas claras del estado que guarda la administración y sus finanzas públicas.

Si se promueven estos aspectos y se enriquece la comunicación política, como un elemento ineludible, la confianza de la ciudadanía aumenta, además de despertarse el interés de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Adicionalmente crece la expectativa para que se generen ejercicios de transparencia proactiva de los propios gobiernos que conducen a otros escenarios como los gobiernos abiertos, donde conceptos como gobernanza y participación ciudadana se fortalecen aún más.

3.3 Ética pública

Dentro de un ejercicio de gobierno, y con el fin de concretar una gobernanza efectiva, es necesario agregar un elemento más: la ética pública.

Aunque se podría considerar que al interior de las instituciones están normalizadas las buenas prácticas de gobierno, es un hecho que no ocurre así, lo cual genera un distanciamiento con la sociedad, pues al advertirse corrupción en los servidores públicos se inhibe la participación ciudadana.

“La corrupción no es un problema nuevo ni menor en las sociedades occidentales, por el contrario, atenta en contra de la posibilidad misma de la genuina democracia” (Méndez, 2015, p. 253).

La merma democrática que se percibe cuando existe corrupción en las instituciones públicas es visible en la pérdida de legitimidad del respectivo gobierno, pero también en el desaliento ciudadano para acompañar iniciativas desde los poderes públicos, lo cual hace que prevalezcan esas prácticas corruptas y en el peor de los casos con la tolerancia o involucramiento de la misma ciudadanía. Por ello la necesidad de combatirla para generar una mayor participación ciudadana.

“El combate a la corrupción es una tarea permanente y de largo tiempo en la que los ciudadanos debemos contribuir a denunciarla en todas sus formas posibles de presentación: sobornos, extorsiones, nepotismo, amiguismo, compadrazgo, favoritismo, empleomanía, aspirantismo o parcialidad” (Sánchez, 2021, p. 52).

En la ruta para combatir la corrupción (la cual se identifica como el actuar sin valores éticos) y blindar los modelos de gobernanza deben instrumentarse medidas preventivas que derivan de la llamada ética pública.

Como señala Diego (2015), la ética pública es una disciplina que orienta la conducta de los servidores públicos hacia un comportamiento sustentado en los valores, por ello la ética pública es capaz de modificar percepciones, actitudes

y conductas del ser humano. Todo enfocado hacia el interés general. Con el tiempo genera responsabilidad en los servidores públicos y confianza de los ciudadanos y ciudadanas, de lo cual deriva la participación e interacción entre autoridades y sociedad, lo cual es una buena gobernanza.

El anterior autor recomienda entre otras acciones la institucionalización de la ética pública, lo cual ayuda a generar una administración pública eficaz y eficiente, lo cual también incluye el transparentar los distintos asuntos de la administración pública.

“Un gobierno, junto con su administración, que toma en cuenta los valores y los integra en su gestión, genera una actitud positiva y un ambiente de motivación en sus miembros, dando paso a una mayor disposición para la formación, la educación y la capacitación. Genera también un espíritu de servicio y compromiso con la ciudadanía. Cuando un servidor público posee espíritu de servicio se previenen los conflictos de intereses. Al existir motivación, se genera mayor productividad; al darse una actitud proactiva, los asuntos se solucionan de forma más simple” (Diego, 2015, p. 59).

De ahí la importancia de considerar a la ética pública como una herramienta fundamental para no sólo revertir las prácticas corruptas, sino para generar buenos gobiernos que con su ejemplo alienten la participación ciudadana hacia un entorno de mayor democracia.

Lindor (2019) comenta que la corrupción ha afectado la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos. En el caso mexicano detecta un aumento en estas malas prácticas y recomienda la institucionalización de la ética, la profesionalización y el principio del mérito en la administración pública.

El autor menciona que entre las principales consecuencias que genera la corrupción está la pérdida de confianza de la ciudadanía, quien deja de creer en el gobierno y disminuye su participación en los asuntos públicos.

“La falta de profesionalización, de los valores éticos e institucionales y la corrupción facilitan el alto grado de desconfianza ciudadana hacia los gobiernos e instituciones públicas, por lo que la apuesta es atender la demanda de integridad, la ley de

profesionalización de la administración pública, así como el perfil de los buenos servidores públicos” (Lindor, 2019, p. 3).

El autor propone que las dependencias públicas cuenten con códigos de ética que refuercen los principios y valores morales de los servidores públicos, además reforzar estas políticas desde la escuela y familia.

“La profesionalización y los valores éticos constituyen los nuevos retos que enfrenta la administración para mejorar la calidad del servicio público, sin embargo, para lograrlo se debe promover la transparencia, democracia y la igualdad de oportunidades, el cual debe comenzar a partir del reclutamiento del personal, por el principio del mérito” (Lindor, 2019, p. 5).

Además, sostiene que la profesionalización de los servidores públicos es clave para fomentar las competencias, la gestión pública y los programas de desarrollo y bienestar de la población.

“Entre más preparados estén los empleados públicos, mejores posibilidades y estrategias habrá en las administraciones estatales y federales para alcanzar sus objetivos” (Lindor, 2019 p. 6).

Para el autor los principios y valores de cada individuo, así como las actitudes éticas de cada servidor público, influyen en la mejora de la administración pública o de cualquier organización, mientras las estrategias y acciones de un gobierno democrático y abierto son primordiales para alcanzar las diversas expectativas colectivas.

Por el contrario, apunta, la falta de capacidad y profesionalismo de los servidores públicos, ha generado el aumento de quejas de los ciudadanos en contra de las dependencias públicas, lo cual afecta la competencia y la eficacia de las administraciones y organizaciones.

Ante tal realidad, insiste, es necesario mejorar el control en los procesos de reclutamiento del personal, así como llevar a la práctica los códigos de conducta, además, es esencial coadyuvar a que los empleados públicos

cumplan con sus responsabilidades, actuando éticamente y con base al interés público, evitando conflicto de intereses.

Lo dicho por el autor también se puede aplicar a los representantes populares que son elegidos mediante el voto ciudadano, pues con el objetivo de cumplir cabalmente sus objetivos de campaña, basados en principios y valores, es importante que cuenten con la capacidad suficiente, pero también con un apego a las normas y principios de un código de ética, así como reconocer la importancia de la ética pública.

Esto resulta relevante a la luz de lo ocurrido en México, pues como refiere el autor, en nuestro país fue creada la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, sin embargo, esto no garantiza que se sigan códigos de ética con el objetivo de mejorar la profesionalización de los empleados públicos. Ni tampoco que la selección del personal sea con base en méritos o con un procedimiento similar.

Como refiere el autor, esta cruda realidad demuestra claramente que la función pública quedó atrapada en esquemas no adecuados o incluso irregulares, en los cuales muchos funcionarios públicos se incorporan y permanecen en la administración, pero fuera de todas las normas del reclutamiento ideal y la competencia por méritos.

De manera muy explícita, el autor indica cómo es que se genera la corrupción en la selección o asignación del personal en el sector público, a lo que él llama “el efecto Chum”, pues la selección del personal se realiza a discreción, por clientelismo, obedeciendo a altas recomendaciones políticas, corrupción y hasta venta de plazas u otros favores o exigencias ilícitas para el ingreso y permanencia en la administración pública, ya sea municipal, estatal o federal.

En conclusión, las consecuencias que se generan por este mal administrativo son muchas, pero principalmente inciden en la mala calidad de los servicios públicos por la falta de recursos humanos competentes, aunque también impactan a la ética institucional y en la confianza ciudadana.

Lindor (2019) también retoma, de otros autores, un factor adicional que deriva en la corrupción. Y es que la falta de profesionalización en el sistema de selección y evaluación del personal del sector público, aunado a una legislación excesivamente paternalista, como sucede en el caso de los sindicatos, propician que se desarrolle una cultura burocrática, poco eficaz y eficiente, con escasos niveles de formación y alejada de la sociedad.

De igual forma, y como también refiere el autor, ante la alternancia política partidista, es necesario contar con una burocracia profesionalizada y estable que garantice los cambios de poder de forma correcta.

Señala que los objetivos que se buscan con el sistema profesional de carrera consisten en atender las necesidades de la sociedad, de manera imparcial, honesta, respetuosa, transparente y eficiente.

Lindor (2019) indica que en nuestro país, debe apostarle a la capacitación constante de su personal administrativo, como sucede en otros países, para ofrecer mejores servicios de calidad hacia la población.

Bajo estas condiciones, la visión del autor apunta a que la ciudadanía debería considerar las capacidades y habilidades de los candidatos que serán sus futuros representantes y legisladores, con la misión de implementar políticas públicas efectivas que garanticen la ética pública y la profesionalización de los servidores públicos.

En caso contrario, advierte, se tendrán representantes sin compromiso social y sin capacidad para gobernar. Además, debemos recordar que la eficacia y la eficiencia en la administración pública son elementos fundamentales para generar la confianza institucional, a la par de mantener la credibilidad de los respectivos gobernantes.

CAPÍTULO IV. EL MUNICIPIO DE TLAXCOAPAN

4.1 Historia

Tlaxcoapan es un nombre náhuatl que significa “Sobre o en el río del juego de pelota”,⁷ por lo cual sus raíces se remontan a la época precolombina cuando esta población fue fundada por los aztecas y fue tributaria de la ciudad de Tenochtitlan. Adicionalmente existió influencia de las migraciones de otros grupos como los toltecas y otomíes.

A la llegada de los españoles dependió de la alcaldía mayor de Mixquiahuala y con las poblaciones de Tetepango y Atitalaquia formaban una alcaldía de la Intendencia de México.⁸ La mayoría de estas poblaciones fueron evangelizadas por los frailes franciscanos, quienes erigieron su convento en la ciudad de Tula.

En 1865⁹, por instrucciones del Ministerio de Gobernación del Segundo Imperio, a Tlaxcoapan se le incluye como municipalidad del distrito de Tula, condición que le sería ratificada a partir del 16 de enero de 1869, pues la Ley Orgánica Electoral de 28 de diciembre de 1870, fue la primera en reconocer la división municipal del estado y a esta población se le incluye como municipio integrante del treceavo distrito con cabecera en Tula.

Actualmente, Tlaxcoapan se localiza a 65 kilómetros de la ciudad de Pachuca capital del estado de Hidalgo. Colinda al norte con los municipios de Tezontepec de Aldama y Tlahuelilpan, al este con Tlahuelilpan, Tetepango y Atitalaquia, y al sur con Atitalaquia y Tula de Allende. Al oeste se ubica Tula de Allende y Tezontepec de Aldama.

Tlaxcoapan también se considera como uno de los municipios de la zona

⁷ Ver Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) (2010), sección Estado de Hidalgo, consultado el 8 julio de 2020 en www.inafed.gob.mx.

⁸ Ver Enciclopedia de Municipios y Delegaciones de México, (INAFED) (2010), consultado el 8 julio 2020 en www.inafed.gob.mx. Portada del tomo “Los Municipios del Estado de Hidalgo”.

⁹ Menes Llaguno, Juan Manuel (2007). Historia de las Divisiones Territoriales del Estado de Hidalgo. Instituto de Estudios Legislativos del Congreso de Hidalgo.

metropolitana de Tula, integrada por esta última localidad, además de Atitalaquia, Atotonilco de Tula y Tlahuelilpan.

El municipio tiene una extensión territorial que representa el 0.20% de la superficie total del estado, es decir, 79.3 kilómetros cuadrados.

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2015 del INEGI, Tlaxcoapan cuenta con una población aproximada de 28 mil 490 habitantes, distribuidos en la cabecera municipal (Tlaxcoapan) y tres comunidades (Doxey, Teltipan y Teocalco). La cabecera concentra la mayor parte de los habitantes con aproximadamente 16 mil vecinos y vecinas.

4.2 Situación socioeconómica

La ubicación de Tlaxcoapan se considera estratégica, pues está en la zona Tula-Tepeji, lo cual es un punto intermedio entre varios municipios. Por esta particularidad, es considerado como un polo de desarrollo comercial, además de ser paso de ciudadanos y ciudadanas que provienen o se trasladan hacia el Valle del Mezquital o hacia la capital del estado. La red carretera de este municipio asciende a 15.230 kilómetros, de acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

En el pasado, la actividad predominante era la agricultura y ganadería. El río Salado cruza a este municipio, lo cual favorece la producción agrícola de riego, aunque de manera constante se usan aguas negras. A ello se suma el clima templado y la precipitación pluvial promedio asciende a 850 milímetros por año. La tenencia de la tierra es principalmente ejidal, le sigue la comunal y el resto corresponde a la pequeña propiedad.

Con datos recabados de las cédulas de información básica municipal, las hectáreas cultivadas se distribuyen en los siguientes cultivos: alfalfa verde (mil 692), maíz (mil 584), frijol (230), nabo (154), avena forraje (88) y calabaza (85). Además, se destina parte de la tierra para el cultivo de hortalizas de forma

doméstica.

En materia de ganadería, la producción se distribuye de la siguiente manera: bovino 4 mil 832, ovino 5 mil 905, porcino 5 mil 532, caprino 947 y aves 15 mil 494.

En la actualidad, el comercio formal e informal se ha consolidado como actividad principal en la cabecera municipal.

Respecto a la actividad comercial desde hace dos décadas comenzaron a establecerse tiendas de autoservicio y conveniencia, además de sucursales bancarias, lo cual incremento las opciones laborales. En abasto y comercio municipal se tienen registrados alrededor de 368 establecimientos, mayoritariamente de carácter privado, lo cual también incluye las actividades turísticas.

Las comunidades de Tlaxcoapan también destacan por otras actividades económicas. En Doxey la mayoría se dedica a la fabricación de ataúdes, considerándose a Tlaxcoapan como el principal productor en el país; mientras en Teltipan la agricultura sigue siendo la actividad predominante, aunque también se han dedicado a la fabricación de ataúdes de madera. Y en Teocalco la actividad es industrial por su cercanía con la refinería de Tula.

En materia de servicios públicos, Tlaxcoapan cuenta con 11 planteles de preescolar, 14 de primaria, cuatro de secundaria y cuatro de bachilleratos. Y en la cabecera municipal existen dos planteles pertenecientes a universidades privadas, que ofrecen opciones de estudio a nivel licenciatura.

En 2015, el gobierno municipal (2012-2016), gestiono la apertura de una escuela preparatoria dependiente de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. En 2017 abrió sus puertas con una alta demanda de alumnos.

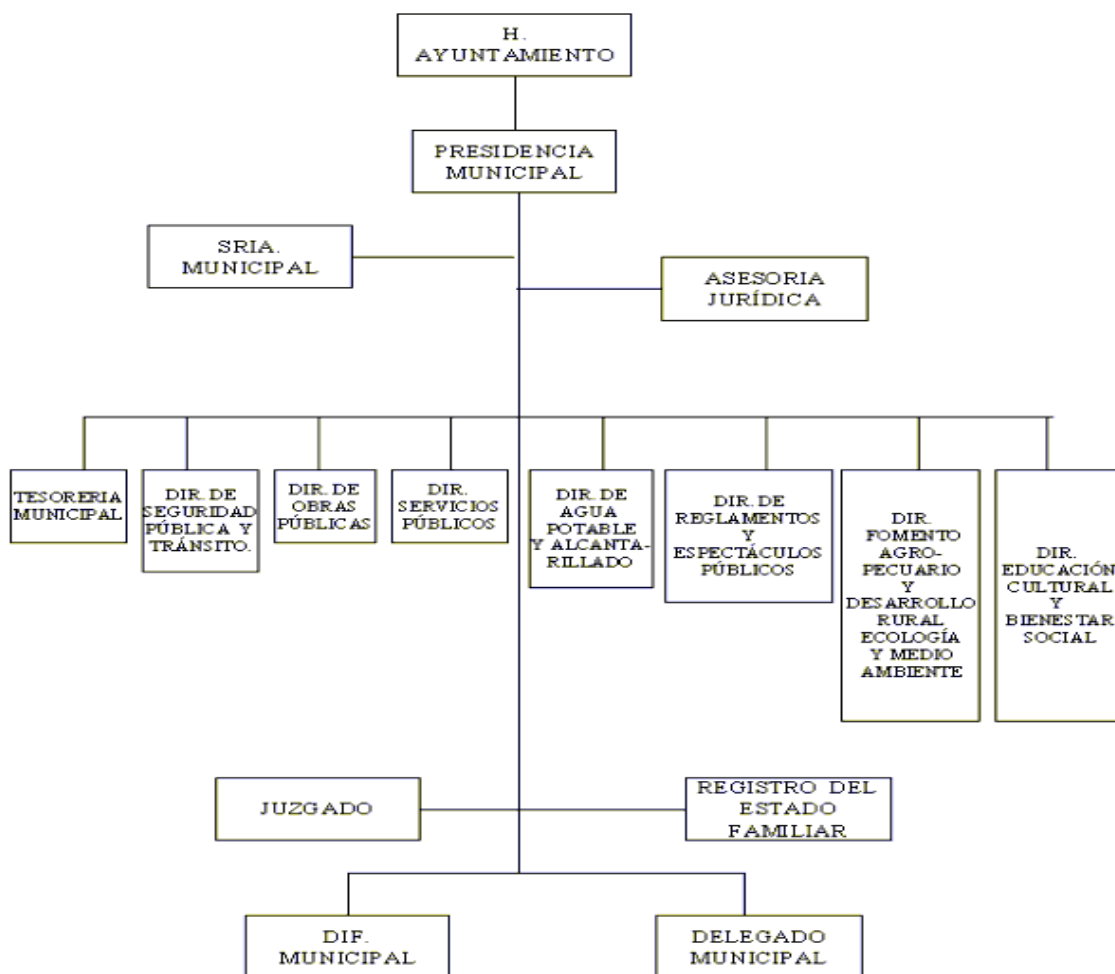
Respecto a la salud, el municipio cuenta con tres centros de atención externa de los Servicios de Salud de Hidalgo; un centro de atención externa del IMSS y

uno más del ISSSTE, sin embargo, sigue siendo insuficiente la infraestructura médica requerida por la población.

En cobertura de agua potable se cuenta con un total de 3 mil 230 tomas domiciliarias instaladas, mientras en electricidad se tiene un registro de 5 mil 972 tomas. Respecto al drenaje la cobertura del servicio alcanza a todas sus localidades.

4.3. Organización política y administrativa

El gobierno municipal se renueva cada cuatro años, como ocurre en el resto del estado de Hidalgo. El Cabildo de Tlaxcoapan está conformado por un presidente municipal, un síndico procurador y ocho regidores. La organización administrativa del gobierno municipal se integra de la siguiente forma:



De acuerdo con la propia Ley Orgánica Municipal, vigente en el estado de

Hidalgo, además del equipo de gobierno, existe la figura de colaboradores auxiliares que es ocupado por tres delegados municipales, uno por cada localidad, quienes son electos por la propia comunidad y tienen como función principal apoyar a la administración y ser un vínculo de comunicación entre la gente de las localidades y el gobierno.

Como todo ayuntamiento elegido por mandato constitucional, en Tlaxcoapan se tiene la facultad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno y la vida comunitaria, los cuales son los siguientes:

- Bando de Policía y Buen Gobierno
- Reglamento Interior del Ayuntamiento
- Reglamento Interno de la Administración
- Reglamento de Obra Pública Municipal
- Reglamento de Planeación
- Reglamento de Catastro Municipal
- Reglamento de Protección Civil
- Reglamento de Salud
- Reglamento de expendios de bebidas alcohólicas.
- Ley Orgánica y Reglamentos de la Comisión de Agua Potable y Saneamiento de Tlaxcoapan
- Drenaje y Alcantarillado
- Seguridad Pública
- Tránsito y Vialidad
- Panteones
- Mercados

Durante el gobierno municipal 2012-2016 se realizó la actualización del Bando de Policía y Buen Gobierno, el cual tenía más de 15 años de no haber sido renovado. Además de esto se elaboraron y aprobaron más de 10 reglamentos para mejorar el funcionamiento de la administración.

CAPÍTULO V. LOS PROBLEMAS DE UN GOBIERNO MUNICIPAL VISTO ATRAVÉS DE UN ANÁLISIS FODA

Con el objetivo de que esta Memoria Laboral aporte elementos en materia de comunicación, como herramienta que promueva la participación ciudadana y la gobernanza, se realizará un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) de los hechos estudiados, así como del papel que jugó la administración municipal de Tlaxcoapan durante el periodo 2012-2016.

Los análisis FODA, aplicados a entes públicos y privados, permiten realizar un diagnóstico y revisión sobre las características generales de su funcionamiento, así como las respectivas perspectivas. Este análisis también es considerado como una herramienta para estudiar la situación de una empresa o institución, con el fin de revisar sus ventajas competitivas y la estrategia genérica que pueda convenirle.¹⁰

De acuerdo con lo expuesto por distintos autores, el análisis FODA incluye aspectos internos del ente público o privado, como son sus fortalezas y debilidades, combinado con una revisión externa del mercado o entorno, donde se consideran a las oportunidades y amenazas.

Es importante conocer qué es un análisis FODA, qué significa y para qué nos sirve en este campo de acción, pues en la actualidad muchas organizaciones de la iniciativa privada y del sector público, lo han retomado como un elemento fundamental antes de iniciar cualquier proyecto.

En el ámbito de la administración pública, el análisis FODA resulta muy útil para advertir distintas áreas de oportunidad. Incluso debería considerarse como una herramienta permanente de evaluación de estructuras, programas y políticas públicas.

¹⁰ Ver https://es.wikipedia.org/wiki/An%C3%A1lisis_FODA

El análisis FODA también es recomendable desde la formulación de propuestas en tiempos de campaña electoral, pues prepara el terreno ante una eventual llegada a espacios de representación popular.

De confirmarse un resultado electoral, en favor de un determinado actor político, el análisis FODA adquiere más relevancia, pues antes de iniciar su gestión la nueva administración estaría obligada a conocer las condiciones operativas y programáticas de la institución que se dirigirá.

En el caso del nivel de gobierno local o municipal, resultan indispensables estos tipos de análisis, pues en los ayuntamientos, ante la constante rotación y cambio de mandos medios y superiores, determinados por las elecciones constitucionales y alternancia política; los diagnósticos ayudan a tener un pulso directo del actuar y perspectiva de las respectivas instituciones.

Según Dyson (2004), el análisis FODA (también conocido como DOFA, FODA, MAFE en español y SWOT en inglés) es una de las técnicas más empleadas en la planeación estratégica, en especial para la determinación de la posición estratégica de la empresa (Hill, 1997).

Adicionalmente, señalan los autores, es una importante herramienta de apoyo para la toma de decisiones, generalmente usada para analizar sistemáticamente los ambientes internos y externos de una organización.

La herramienta FODA consiste en la construcción de una matriz, a partir de la identificación de un listado de factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas), los cuales influyen en el desempeño de la organización.

Posteriormente, se contraponen los factores internos con los externos, de tal forma que esto permita generar estrategias fundamentadas en las fortalezas de la organización para corregir sus debilidades; así como tomar ventaja de las oportunidades y contrarrestar las amenazas; desarrollando distintas estrategias, como señala David (2003).

Para Houben (1999), las fortalezas y debilidades conforman un entorno interno que puede ser controlado, mientras que los otros factores están en un ambiente externo que no puede ser manipulado.

Ibañez (2008), por su parte, señala que el análisis FODA considera que una estrategia tiene que lograr un equilibrio o ajuste entre la capacidad interna de la organización y su situación de carácter externa.

El objetivo de este análisis, consiste en que la empresa, a partir de la información que se obtenga sobre su situación, pueda tomar decisiones o cambios organizativos que mejor se adapten a las exigencias del mercado y del entorno económico y político.

Así, el análisis FODA se basa en dos pilares básicos, análisis interno y externo de la empresa o institución.

Interno: se deberán analizar las fortalezas y las debilidades que tiene la empresa. Las fortalezas nos dirán las destrezas que tiene la empresa que la hacen diferente de sus competidores. Por el contrario, las debilidades mostrarán los factores que provocan una posición desfavorable respecto a los posibles competidores.

Externo: se deberán estudiar el mercado, el sector y la competencia. Así también se estudiarán las oportunidades y las amenazas. Dentro de las posibilidades se debe tomar en cuenta el posible futuro de la empresa o institución, es decir, los nuevos mercados o escenarios en los que tiene cabida la empresa o institución pública. Y las amenazas alertan sobre los distintos factores que pueden poner en peligro la supervivencia de la empresa o institución pública.

Es importante señalar, que subestimar la importancia de realizar éste tipo de análisis dentro de una organización, es como pretender navegar en el océano sin llevar una brújula.

Por todo lo anterior, el análisis FODA, que como ya se ha indicado es una herramienta de evaluación o diagnóstico en las organizaciones del sector público y privado, es un instrumento pertinente para aplicarlo al caso de estudio de esta Memoria Laboral, pues será una herramienta que ayudará a conocer el estado en el cual se encontraba la administración municipal de Tlaxcoapan en la gestión 2012-2016, en el aspecto de comunicación política.

En dicha administración municipal, se registraron avances importantes en diferentes ámbitos, principalmente en materia de infraestructura, lo cual significó una gran fortaleza para el municipio, que carece de recursos económicos por la falta de ingresos propios y una recaudación deficiente.

Desde un análisis general, las distintas obras y acciones, así como los proyectos instrumentados representaron una gran fortaleza, no obstante, también existieron debilidades al momento de hacer un planteamiento de comunicación política hacia la ciudadanía, que a la postre redundó en la posibilidad de amenazas.

En contraste, también se advirtieron oportunidades que pueden ser aprovechadas para el mejoramiento de un proceso de comunicación política.

5.1 Fortalezas

a) Ubicación Geográfica

En el caso de la problemática planteada, correspondiente al municipio y ayuntamiento de Tlaxcoapan, destaca que entre sus primeras fortalezas está su ubicación geográfica estratégica, clave para el desarrollo comercial.

Además, tiene conectividad con vías de comunicación importantes como la autopista Arco Norte y es cruce obligado de carreteras intermunicipales y estatales.

b) Obras y proyectos de infraestructura social

Entre las fortalezas que se detectaron en la administración 2012-2016, también están los resultados logrados en rubros como educación, salud, deporte, cultura e infraestructura, además de la gestión de proyectos y recursos extraordinarios para la realización de distintas obras.

Entre dichas acciones están la compra de varias hectáreas para la construcción de un Mercado Municipal, la Escuela Preparatoria dependiente de la Universidad del Estado de Hidalgo, una Unidad Deportiva en la comunidad de Teltipan, un Centro de Salud en Teocalco, y un Centro Cultural en la cabecera municipal.

Adicionalmente, se puede referir el avance en infraestructura social como la sustitución de la red general de agua potable de la cabecera municipal, y en las comunidades de Doxey y Teltipan (esta última gestionada por su propio comité de agua potable).

De la misma forma destaca la pavimentación, drenaje y electrificaciones en distintas calles del municipio, la construcción de un dren pluvial en Tlaxcoapan y la planta de tratamiento de aguas residuales en Teocalco.

En este contexto, el ayuntamiento aprobó la descentralización de la Dirección de Agua Potable, con lo cual se creó el Organismo Operador del Agua, denominado Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del municipio de Tlaxcoapan (CAASTH).

Otras fortalezas de esta administración fueron la construcción de dos edificios públicos denominados CDS, los cuales son espacios públicos que fueron gestionados con el gobierno federal.

En la actualidad en estos sitios se imparten cursos, talleres de capacitación, adiestramiento de hombres y mujeres adultos, así como de jóvenes y adolescentes para incorporarlos al campo laboral o en el desarrollo de nuevos

proyectos emprendedores.

En educación, el avance también fue notorio, pues se construyeron más de una decena de techumbres en patios cívicos, así como nuevas aulas, módulos y anexos en diferentes escuelas, lo que fortaleció en gran medida a dicho sector social.

Resalta que esta administración municipal se distinguió por la gestión de recursos en el ámbito federal, lo cual fue un aliciente para la obra municipal. Acciones que en su mayoría fueron publicitadas en los respectivos informes de gobierno.

5.2 Debilidades

Al realizar este análisis FODA, resalta que hubo eventos o proyectos que podrían considerarse como fortalezas, sin embargo, por la forma en la cual fueron implementados y la respuesta que generó en la ciudadanía, tornaron en puntos negativos que se convirtieron en debilidades para la administración de Tlaxcoapan, los cuales se enlistan a continuación:

a) Sustitución de la red de agua potable en la cabecera municipal y cambios en estructura administrativa

En su primera etapa fue necesario intervenir diversas calles. Además, se rompieron pavimentos y se abrieron zanjas para introducir la nueva tubería. A consecuencia de estos trabajos se afectó la antigua red de agua potable, interrumpiéndose el servicio, lo cual generó molestia y repudio de los habitantes.

En esta obra, las áreas de Comunicación Social y de Obras Públicas no mantuvieron una comunicación constante con los beneficiarios. No informaron oportunamente las metas y montos a invertir, tampoco los tiempos requeridos y las cooperaciones que se requerían por parte de los beneficiarios.

La sustitución de la red de agua potable en la cabecera municipal era necesaria para evitar problemas de salud, eliminar las fugas y aumentar el abasto, sin embargo, esto quedó en segundo término.

En el aspecto de salud es necesario precisar que la antigua red era de asbesto, el cual se considera un material que podría provocar cáncer, según los expertos. Y se le sustituyó por tubería de PVC.

Adicionalmente, la descentralización del Sistema de Agua Potable, en esta administración, era necesaria para mejorar el funcionamiento y operatividad estratégica de la infraestructura de agua potable y un requisito para conseguir recursos federales de la Comisión Nacional del Agua (Conagua).

No obstante, también fue rechazada por la mayoría de la población, debido a que el proyecto no fue difundido, ni planteado ampliamente con todos los sectores de la población, lo que generó confusión, además de que los grupos opositores a la administración difundieron una versión contraria al ayuntamiento. Incluso refirieron que la intención era “privatizar” el servicio de agua potable, lo cual era totalmente falso.

En respuesta, el gobierno municipal organizó reuniones en distintas colonias, pero no fueron suficientes, pues prevaleció el rumor de la “privatización”, lo cual provocó que aumentará el rechazo y la morosidad en el pago de dicho servicio.

El descontento por la nueva red de agua potable y la creación del citado organismo se aglutinó en varios grupos opositores, entre ellos el Comité del Comisariado Ejidal de la cabecera municipal, el cual más de una vez bloqueó la obra, exigiendo una indemnización por supuestas “afectaciones” a caminos ejidales.

A consecuencia de lo anterior, ambas acciones (sustitución de la tubería y creación del organismo operador) no fueron culminadas con los protocolos tradicionales, por lo cual no redundaron en la mejora del servicio al 100% como se esperaba, ni tampoco como una mejora de la imagen institucional.

b) Cambio en el sentido de vialidades

En Tlaxcoapan, los problemas de vialidad y movilidad en la zona centro son un problema persistente.

Con el auge del comercio, las principales avenidas del centro se encuentran invadidas por el comercio establecido e informal. Y en las avenidas que comunican de norte a sur y de poniente a oriente la circulación es muy lenta, principalmente de transporte público.

Para enfrentar esta problemática, en la administración 2012-2016, el gobierno municipal pretendió implementar una acción de cambio de sentidos en las principales avenidas (Reforma y del Trabajo), con el objetivo de mejorar la circulación y evitar el congestionamiento en los principales cruces, así como evitar accidentes; sin embargo, ante la falta de una buena planeación y comunicación con los diferentes sectores sociales, el proyecto fue rechazado.

En respuesta a esta acción del ayuntamiento se generó una movilización social de decenas de comerciantes ambulantes, junto con comerciantes establecidos y vecinos, quienes impidieron que el gobierno municipal realizara el cambio de vialidades. El argumento fue que sus ventas bajarían, además de afectar al empleo.

Es necesario advertir que el cambio de vialidad se realizó de manera repentina, de un día para otro, y aunque la Dirección de Seguridad Pública municipal repartió trípticos, carteles, y colocó señalética para tratar de orientar a los automovilistas sobre el nuevo sentido de las vialidades, esto no evitó que hubiera protestas, bloqueos viales y que incluso un grupo de inconformes “tomara” la presidencia municipal, con lo cual se reviró esta decisión.

Cabe aclarar que desde la Secretaría del Ayuntamiento se estableció comunicación con los inconformes, mediante comunicados, oficios e invitaciones para convocarlos a mesas de trabajo, no obstante, el conflicto se

polarizó al también influir los opositores de la administración municipal.

Los inconformes al proyecto también exigieron que el alcalde los atendiera en la plaza pública, a lo cual se negó el presidente municipal. Esto provocó uno de los episodios más violentos de la administración, pues se intentó linchar al secretario municipal, quien fue el responsable de atender las protestas.

A la fecha el problema vial persiste en Tlaxcoapan, lo cual comprueba la necesidad del cambio en la vialidad y la factibilidad del proyecto planteado por dicha administración municipal.

Sin embargo, en este proyecto no existió una campaña de comunicación previa, ni una difusión masiva sobre los objetivos y beneficios que se alcanzarían.

c) Inseguridad pública

Diversos factores agravaron la inseguridad pública en el municipio de Tlaxcoapan, principalmente la presunta corrupción y la falta de recursos públicos que no fueron asignados, ni invertidos de acuerdo a la necesidad del problema.

Durante la administración 2012-2016, al titular del área de seguridad pública municipal se le acusó de presuntos actos de corrupción, prepotencia y malos resultados.

Y medio año antes de concluir el periodo de gobierno (2016), la administración municipal y la población vivieron una tragedia.

Antes de referir el lamentable evento, es preciso reiterar que durante la administración municipal existieron quejas de presuntas anomalías cometidas por el entonces director de Seguridad Pública, a lo cual se sumó la poca inversión destinada a este rubro, debido a que la mayor parte de los recursos públicos se invirtieron en obras y servicios municipales.

En este último aspecto también existió poca comunicación con la ciudadanía, pues no se le informó de las causas para no invertir más recursos en seguridad pública.

En respuesta, en la comunidad de Doxey, un grupo de personas demandaron al alcalde mayor vigilancia y organizaron cuadrantes para autoprotegerse de la delincuencia. La percepción de inseguridad también se complicó por el mal uso de las redes sociales.

Fue así que en estas plataformas digitales se difundió que una presunta banda delictiva, denominada “Los Antrax”, se apoderaría del municipio de Tlaxcoapan, lo cual ocasionaría robos, secuestros y asesinatos, entre otros ilícitos.

A este rumor se sumó otro, que hacía alusión a un presunto secuestro de un menor, lo cual habría ocurrido en las inmediaciones de Tlaxcoapan. La versión indicaba que supuestamente tres personas eran la implicadas.

Sin mediar mayor confirmación, un sector de la población se organizó para presuntamente “capturar” a los supuestos delincuentes, quienes se habrían dado a la fuga, pero que aún se encontraban en Tlaxcoapan.

Como resultado, una mujer y un hombre fueron interceptados por ese grupo de vecinos, quienes los llevaron a las oficinas municipales de Seguridad Pública. Ahí ya los esperaba otro grupo de al menos 500 personas, quienes exigieron que la policía municipal liberará a los detenidos para interrogarlos “públicamente” y hacerlos “confesar” su presunto delito.

Los ánimos ya no pudieron ser controlados. La tragedia se consumó. Por más de una hora la multitud no tuvo freno. Golpearon a los detenidos para que “confesaran”, finalmente lincharon al hombre de 27 años de edad, mientras la mujer seguía siendo blanco de agresiones.

También fue quemado el automóvil del subdirector de Seguridad Pública municipal, a quien también pretendieron linchar, adicionalmente se vandalizaron patrullas y las oficinas de Seguridad Pública fueron saqueadas y hubo el intento de incendiarlas.

La calma tardó en llegar. Después de cuatro horas de iniciados los hechos, alrededor de 500 policías estatales entraron en acción, a los cuales se sumaron efectivos de la policía municipal. Después de otras dos horas se logró rescatar con vida a la mujer que había sido detenida, la multitud tuvo que ser dispersada con gases lacrimógenos y la intervención de las fuerzas policiacas.

Después de estos trágicos hechos, la población y la administración municipal vivieron momentos de tensión ante la posible venganza de los familiares del hombre asesinado, además de las posibles órdenes de aprehensión contra los implicados en el linchamiento, aunque finalmente éstas nunca se concretaron, lo cual dejó impune a este homicidio.

Después de las primeras investigaciones ministeriales y las declaraciones de la mujer sobreviviente, así como del testimonio de familiares del hombre asesinado, se difundió que ambos eran inocentes, pues no habían estado involucrados en ningún robo o secuestro de algún menor. Todo, al parecer, había sido un rumor alentado en las redes sociales.

Cabe recordar que antes de estos hechos, y ante las protestas por las omisiones del gobierno municipal en materia de seguridad pública, la población de todas las colonias de la cabecera municipal y otras localidades se organizaron y colocaron lonas, además de pintar bardas para amedrentar a los delincuentes, bajo la leyenda de *“Vecinos organizados, ¡delincuentej, si te agarramos, te chingamos”*.

Tras estos eventos, la confianza hacia la administración municipal disminuyó aún más, sin embargo, a dos meses de concluir el periodo de gobierno se logró coadyuvar en la localización de una menor extraviada, hechos en los cuales existió mayor comunicación con la población, además de coordinación con

autoridades estatales, a fin de evitar situaciones como las ocurridas en el episodio anterior.

d) Incapacidad para el uso de nuevas tecnologías

Como se advierte en el inciso anterior, la poca comunicación institucional, combinada con rumores difundidos en redes sociales, fueron el detonante de distintas problemáticas que incluso derivaron en hechos fatales.

En este contexto, el gobierno municipal tampoco pudo establecer una estrategia efectiva en redes sociales para responder a las críticas ciudadanas por las obras y acciones municipales.

Esta situación desalentó la participación ciudadana. Debe reconocerse que el gobierno municipal, a través de su área de Comunicación Social, no tuvo una respuesta institucional y digital para revertir esta problemática.

e) Falta de transparencia gubernamental

Un elemento más fue la falta de transparencia gubernamental, pues existieron señalamientos de presuntas irregularidades contra algunos funcionarios municipales sin vocación de servicio, ni compromiso social.

Desde la Secretaría Municipal se informaba al alcalde de las quejas y denuncias contra dichos funcionarios, sin embargo, la existencia de compromisos políticos y económicos impidió sancionar las presuntas irregularidades, lo cual también detonó un mayor rechazo y distanciamiento de los ciudadanos.

f) Ausencia de una política de comunicación

Como se advierte de los incisos anteriores, en general no existió una política efectiva de comunicación social, con el fin de garantizar la difusión de las distintas obras, acciones y proyectos del gobierno municipal.

Al margen del presupuesto público destinado a esta función (el cual fue reducido) no se instrumentó alguna acción donde existiera una permanente coordinación con otras áreas del gobierno municipal para acompañar cada una de las acciones que tenía impacto en la ciudadanía.

De igual forma se careció de un compromiso o vocación política de los distintos funcionarios municipales para ser cercanos a los ciudadanos y ciudadanas, con el fin de informarles de los distintos proyectos o programas de gobierno.

Como ya se dijo anteriormente tampoco se potenciaron los recursos disponibles para informar a los ciudadanos, pues mediante el uso de plataformas digitales o redes sociales se pudo articular una política de comunicación social que no representará un gasto alto, pero que garantizará un contacto permanente para evitar rumores o descalificaciones.

g) Reubicación de ferias

En Tlaxcoapan, la feria patronal se realiza el 29 de junio, a lo cual se suma una celebración que comienza en los últimos días de cada año. Ambas se realizaban en la zona centro del municipio.

En noviembre de 2012, el presidente municipal propuso la reubicación de ambos eventos, con el propósito de descongestionar la zona centro, pues la primera celebración dura más de 15 días y la segunda, alrededor de dos meses.

Esta última es de mayor duración, porque abarca los festejos del maratón denominado "Guadalupe-Reyes", que incluye un tianguis de artículos

navideños, venta de ropa y juguetes para el Día de Reyes, además de comercio en general y comida.

Para este propósito, el alcalde promovió la compra de un terreno de 4 hectáreas, ubicado a dos cuadras del centro de la cabecera municipal, sin embargo, al iniciar el cambio de sede, del evento de fin de año, ocurrió nuevamente el rechazo.

En esta ocasión, el repudio fue protagonizado por los comerciantes ambulantes de artículos navideños y de la noche, quienes argumentaron que no fueron considerados en esta acción. Destaca que pese a la oposición se logró instalar la feria de fin de año en el espacio comprado por el gobierno municipal.

A la inconformidad que persistía se sumó la oposición del párroco del lugar, quien argumentó que la reubicación de la feria atentaba contra la cultura, costumbres y tradiciones de la población, además de que el espacio para la reubicación no era el ideal, pues el terreno no estaba pavimentado y era de cultivo.

Para lograr un consenso se realizaron varias reuniones con los comerciantes inconformes, líderes y mayordomos de la Iglesia. Incluso se solicitó la intervención de representantes de la Secretaria de Gobierno del estado de Hidalgo. Finalmente, la feria logro reubicarse, pero continuó la inconformidad, lo cual originó que comerciantes colocaran sus puestos alrededor del jardín municipal.

Otra secuela fue que la feria patronal del 29 de junio de 2013 (organizada por la Iglesia) se mantuvo en el centro de Tlaxcoapan, lo cual incumplió el acuerdo del gobierno municipal de reubicar ambas ferias.

Es necesario apuntar que la feria de fin de año terminó siendo una medida exitosa, al menos de manera parcial, pues se pueden disfrutar de juegos mecánicos y espectáculos musicales con un mismo costo de entrada en la taquilla, mientras la feria patronal sigue en el centro del municipio, lo cual genera

problemas viales y de sanidad.

h) Recaudación deficiente de impuestos y cobros municipales

Como ya se ha referido, otra debilidad del citado Ayuntamiento es su perfil semiurbano, lo cual provoca que la ciudadanía no esté acostumbrada al pago de servicios como el predial y agua potable, principalmente en las zonas rurales de esta localidad.

Esto provocó que el gobierno municipal no tuviera los suficientes recursos para cubrir todas las necesidades sociales, lo cual detonó una percepción de ineficiencia de la administración municipal.

La participación ciudadana en cuanto al pago de sus contribuciones es casi nula o muy baja, ya que la gran mayoría se mantiene omisa ante estas obligaciones.

En la actualidad sólo cerca del 40% del total de contribuyentes paga el predial, agua potable y otras obligaciones, como licencias comerciales, de construcción, deslindes, avalúos e infracciones, mientras que el resto se mantiene omiso.

Esto provoca que el municipio se encuentre prácticamente devastado en su economía por la falta de recursos propios para poder enfrentar los problemas de servicios y de infraestructura, propios de una localidad en crecimiento.

i) Falta de reglamentación y comunicación con el comercio formal e informal

Otro factor que incidió en las debilidades de la administración municipal fue la inexistencia de normas o mecanismos para regular al comercio formal e informal, el cual se convirtió en uno de los principales opositores al gobierno local.

De igual forma no existieron vínculos de comunicación efectivos con este sector de la población. Por el contrario, el Ayuntamiento terminó siendo protagonista en distintos procesos de polarización con estos comerciantes formales e informales, con lo cual se perdió una oportunidad de tener a un gran aliado de la administración local.

j) Fallas en la reglamentación del transporte público (taxis, micros, autobuses, motonetas y motocicletas)

A las fallas administrativas se suma que el transporte público tampoco fue regulado. De haber concretado alguna iniciativa en esta materia se habría tenido el respaldo para otras acciones, como lo fue el cambio de vialidades o incluso la reubicación de ferias.

Por el contrario, al no regular o mejorar el funcionamiento del transporte público se adicionó un elemento más de evaluación negativa para la administración pública municipal.

k) Problemas financieros del municipio e incapacidad para mantener los incrementos salariales de trabajadores sindicalizados

El Ayuntamiento de Tlaxcoapan logró gestionar importantes recursos con el gobierno federal, sin embargo, generalmente fueron recursos etiquetados para ciertas obras y no impactaron en el margen de maniobra de las finanzas locales para realizar una mejor atención de otras necesidades sociales.

Esto provocó que, durante la gestión, la constante fuera la carencia de recursos, incluso para pagar sueldos, como ocurrió con los trabajadores sindicalizados, quienes ante la magnitud de sus prestaciones sociales, se convirtieron en un factor de constante cuestionamiento al manejo financiero de la administración municipal.

Es necesario reiterar, que la falta de recursos públicos, es una de las principales debilidades del municipio, pues a pesar de las bondades de su ubicación, no cuenta con ingresos económicos propios que fortalezcan su hacienda municipal, por lo cual depende económicamente de los recursos que percibe de la Federación y el estado.

Son pocos los ingresos propios que recauda por concepto de predial u otros servicios o derechos, debido a que en el lugar no hay industria instalada, tampoco zonas habitacionales o conjuntos comerciales, mucho menos áreas turísticas.

Únicamente hay algunas tiendas de conveniencia y de servicios instaladas, como Elektra, Coppel, Aurrera, sucursales bancarias y financieras, cadenas de farmacias, zapaterías y otros comercios establecidos, además del comercio informal y un centenar de talleres dedicados a la fabricación de ataúdes. También hay talleres de manufactura.

I) Caos vial y mayor inseguridad, provocado por el crecimiento desmedido y desordenado del comercio informal

Esta debilidad puede considerarse a su vez como la secuela de otras debilidades. Y es que, ante la falta de regulación del comercio informal, el impacto directo fue un incremento en el caos vial y el aumento en la inseguridad pública.

De igual forma, el caos vial no pudo corregirse por la oposición al cambio de sentido en vialidades y la inseguridad no se atacó de fondo por la falta de presupuestos, presuntos actos de corrupción y falta de comunicación institucional.

En este contexto, el referido Ayuntamiento ya no tuvo mucho margen de maniobra y tampoco voluntad política para regular al comercio informal.

Además, la existencia de unidades del transporte público, sin el adecuado orden (lo cual también deriva de una falla en políticas del gobierno estatal) provoca congestionamientos en la zona centro del municipio, donde se combina el transporte público, particular y de carga pesada.

m) Apatía de la población para participar con el gobierno en turno

Derivado de todas las anteriores debilidades, se generó un sentimiento de apatía, indiferencia, e incluso rechazo de distintos sectores de la población hacia el gobierno municipal.

Aunque existieron obras importantes, a la par de acciones constantes de mejora en servicios públicos, éstas no fueron capitalizadas adecuadamente por la administración municipal, pues un amplio sector de la ciudadanía las percibió como parte de la obligación natural y lógica de un gobierno, que no merecía de un reconocimiento especial.

Incluso distintas obras o acciones, como ya se indicó anteriormente, fueron consideradas negativas y generaron un amplio rechazo de la población, que sumadas a los errores y omisiones del mismo gobierno municipal, terminaron por distanciar a la ciudadanía de sus autoridades.

5.3 AMENAZAS

a) Sindicato de trabajadores, crecimiento desmedido

El Sindicato de Trabajadores al Servicio del Municipio de Tlaxcoapan, (SLFPTSMTH), el cual agremia alrededor de 70 trabajadores entre activos y jubilados y pensionados, se ha convertido en un obstáculo y una verdadera amenaza para el desarrollo del municipio.

Esta agrupación, cuyo objetivo desde su creación hace 23 años fue defender a

los trabajadores, en la actualidad se ha convertido en un problema más para el municipio, principalmente para las finanzas públicas.

El problema radica en que dicha agrupación, como resultado de las conquistas laborales ganadas a través de la revisión contractual de cada año, ha obtenido innumerables beneficios y todo tipo de prestaciones, que incluso han superado lo que por ley les corresponde, de acuerdo a lo consagrado en la Ley Federal del Trabajo.

Los abusos se han generado por muchas razones, principalmente por la presión que este sindicato ha ejercido hacia los Ayuntamientos en turno. Además de que los gobiernos municipales también han incurrido en responsabilidades, al no vigilar permanentemente el área jurídica, descuidar los laudos y no tener abogados que estén exclusivamente al pendiente de los asuntos de los trabajadores y su sindicato.

En la actualidad, el municipio tiene como obligación, otorgar a todos los trabajadores de esta organización, cada una de las prestaciones de Ley, además de otros beneficios ganados, que tiene que ver con el pago de 90 días de aguinaldo, prima vacacional, quinquenio, catasta básica, un viaje de esparcimiento anual, servicio médico básico para el titular e incluso medicina especializada para todos los integrantes de la familia del trabajador, incluidos dependientes económicos (padre y madre), si estos vivieran.

También gozan de dos periodos de vacaciones al año (20 días), además de los días de descanso obligatorio y hasta festivos que no son obligatorios como el 7 de junio (Día del Papá), 10 de mayo (para madres trabajadoras y las que no son también), 1ero de mayo, 15 de septiembre, 2 de noviembre y 24 de diciembre, así como el día del aniversario del sindicato. Y tienen derecho a faltar 10 días económicos durante el año, así como a recibir 2 uniformes al año y equipo de trabajo, para empleados de campo y oficina.

Además, el municipio está obligado a otorgar una serie de obsequios para celebrar las diferentes festividades al año (día de la madre, del padre, del niño

y de la secretaria, así como despensas, muebles, juguetes y electrodomésticos como regalos de Navidad para hijos y trabajadores).

Para el ayuntamiento, otorgar todas estas prestaciones se ha convertido en una verdadera carga, la cual en muchas de las ocasiones le ha sido difícil pagar.

La mayoría de los trabajadores aprovechan al 100% estas prestaciones, lo que en muchas ocasiones ha vuelto ineficaz e inoperable al municipio, principalmente por la ausencia continua de personal en las diferentes áreas de la administración.

Por si esto fuera poco, varios trabajadores no conformes con los beneficios que ya reciben, se ausentan continuamente por incapacidad médica o “causas de fuerza mayor”, escudándose en sus Condiciones Generales de Trabajo.

Adicionalmente quienes integran el Comité de este sindicato, que son de 7 a 10 trabajadores, en su calidad de “comisionados” tienen derecho ausentarse para acudir a las actividades sindicales de otras organizaciones, incluso si se tratase de participar en huelgas, manifestaciones, encuentros deportivos o aniversarios en otros sindicatos ajenos.

El líder del sindicato, quien ocupa el cargo de secretario general desde hace 2 décadas, (prácticamente durante 5 a 6 periodos de gobierno), se mantiene en un estado de confort desde hace varios años, goza del privilegio de no trabajar en ningún área del ayuntamiento, pues ésta dedicado exclusivamente a sus actividades administrativas sindicales.

Desgraciadamente, la visión equivocada y ambiciosa del líder de esta organización, de considerar al municipio como una empresa, ha ocasionado la perversidad de esta organización y de sus agremiados, quienes en su mayoría, salvo honrosas excepciones, han perdido el compromiso social de trabajar con ahínco y entereza, bajo los principios éticos y morales de responsabilidad.

b) Evasión de pagos

En este contexto, también destaca la evasión de pagos, ocasionada por el comercio ambulante. Esto es una constante durante todo el año en la cabecera municipal. Por su condición de comercio informal no contribuye como debiera, pues el “pago de piso” es mínimo, prácticamente simbólico, lo que significa poca recaudación para el municipio, independientemente de que existen distintas organizaciones de comerciantes que mantienen invadida la zona centro de Tlaxcoapan durante la mayor parte del año, incluido el comercio informal que permanece a diario (día y noche).

El comercio establecido que, en su mayoría, tampoco paga impuestos, tampoco escapa de esta realidad, pues desde hace varias décadas la mayoría de los comercios no realiza ningún pago de su licencia comercial, lo que ya se ha vuelto como una costumbre. La excepción son los propietarios de giros rojos (bares, cantinas, discotecas, etc.) quienes sí pagan anualmente, debido a que ese tipo de permisos son altamente cotizados y los dueños, cuando ellos mismos no explotan su permiso, los rentan o los traspasan, por lo que temen a sanciones o clausura de los mismos.

Otra evasión, la constituyen los concesionarios del transporte público de pasajeros (taxis, combis, microbuses y autobuses), quienes pese al uso que hacen de las vías públicas, no contribuyen al erario municipal con ningún pago, sin embargo deterioran vialidades y generan caos vehicular.

c) Nulas o ineficientes respuesta a opositores

Otro factor en contra que se registró en la misma gestión, fueron las acciones de los opositores al gobierno municipal, quienes en todo momento se encargaron de descalificar las acciones de gobierno.

Por mencionar un ejemplo, difundieron entre toda la población que los recursos de las obras provenían del ámbito federal por lo cual el costo debía ser

absorbido al 100% por el ayuntamiento, tal como se hacía en administraciones anteriores, encabezadas por partidos distintos al que gobernaba, lo que ocasionó serios problemas de comprobación del gasto a la administración, lo cual en su momento fueron observadas por el Órgano de fiscalización del estado y la Contraloría de Gobierno.

En varias ocasiones se invitó a personal de la Secretaria de Planeación del gobierno estatal, con el fin de aclarar que el Ayuntamiento podía pedir a los beneficiarios una aportación del 20% del total de la obra ejecutada, no obstante, un grupo de vecinos se negó a cooperar, lo cual provocó que ciertas obras quedaran sin terminar o con deudas hacia las empresas contratadas.

Las críticas se plantearon por todas partes, principalmente en redes sociales, lo cual aumentó el descontento de la población, quien también protestó por las molestias temporales que ocasionaban los citados trabajos.

En la mayoría de la obra pública, las áreas de Comunicación Social y Obras Públicas, no mantuvieron un vínculo de comunicación constante con los beneficiarios. No informaron oportunamente sobre las metas, montos de inversión, ni tiempos de ejecución.

f) Mayor aumento en los problemas de vialidad

La existencia de unidades de transporte público desmedido, sin el adecuado orden, provoca congestionamientos en la zona centro del municipio.

A esta situación se suma el comercio establecido y ambulante, quienes invaden espacios de la vía pública.

g) Incremento en la opacidad y falta de información institucional del gobierno municipal

La mayoría de la obra pública realizada, en la administración 2012-2016, aun cuando represento un gran avance sin precedentes en infraestructura pública en todo municipio, esta fue fuertemente criticada por la supuesta mala calidad, lo cual se detonó por fallas técnicas de las empresas contratadas y descuidos en la revisión por parte de la Dirección de Obras Públicas.

Sin embargo, dichas críticas pudieron aminorarse con mayor información a la ciudadanía sobre el curso de las obras.

Destaca que en el caso de las pavimentaciones no hubo participación de los beneficiarios, bajo la excusa que las obras estaban mal planeadas o que la Dirección de Obras Públicas no les había informado con claridad y oportunidad del costo de los trabajos, así como de las cooperaciones que les correspondían como beneficiarios.

5.4 Oportunidades

a) Municipio en crecimiento

Como ya se ha dicho anteriormente, debido a las características de ubicación geográficas que es privilegiada, Tlaxcoapan puede lograr un desarrollo integral, suficiente y autosustentable, además de contar con una mejor infraestructura social y urbana. Incluso podría convertirse en un municipio en crecimiento que ofrezca un sin número de oportunidades para todos sus habitantes, así como de inversión externa de empresas que deseen invertir en un municipio, visto como un municipio con proyección.

En el cúmulo de oportunidades que se visualizan se propone también:

- Crear mayor conciencia social entre la población acerca de la problemática

municipal que vive actualmente e incentivar la participación social para que se sumen en las tareas de mejoramiento en pro de un municipio con mayor desarrollo.

Otra de las oportunidades que se perciben, está la generación de una comunicación efectiva con la ciudadanía, derivada de la obra de gobierno realizada. Por ello, una política en materia de comunicación social, que cubra aspectos internos y externos de la administración, puede coadyuvar a una mejor comprensión de estas acciones y generar una opinión pública positiva.

Para lograr este objetivo se puede hacer uso de los medios de comunicación tradicionales (radio, televisión, prensa) y de los digitales, principalmente las redes sociales, donde se pueden difundir mensajes con exactitud y de manera inmediata, lo cual aumentaría la confianza ciudadana.

De igual forma, el gobierno municipal puede convertirse en permanente difusor de sus acciones mediante sus propios empleados, para lo cual debe existir una mejor actitud para el servicio público.

b) Retomar experiencias exitosas

En el rubro de oportunidades destacan varias opciones que podrían retomarse, por ejemplo, empleando la fórmula de la comunicación como una verdadera herramienta para vincular gobierno-sociedad, como ya lo mencionamos anteriormente, se promueve la transparencia, la rendición de cuentas, se genera una mejor conciencia social, aumenta la confianza y se crea una opinión pública positiva, que en consecuencia propiciara la participación ciudadana.

Para demostrarlo retomaremos un ejemplo de lo ocurrido en la administración municipal de Tlaxcoapan, durante el periodo 2006-2009, previo al periodo que aborda esta Memoria Laboral, periodo al cual también forme parte y nos tocó vivir una grata experiencia laboral como responsable del área de comunicación social y proyectos especiales.

Durante esa administración, la cadena de tiendas Aurrera instaló una sucursal en esta localidad, lo cual de inicio generó inconformidad de comerciantes por la posible afectación a sus negocios y en consecuencia este problema estuvo a punto de desestabilizar al gobierno y provocar una crisis mayor de gobernabilidad en el municipio, derivado de otros graves problemas político-administrativos que arrastraba aquella administración.

La estrategia de comunicación adoptada por el gobierno municipal, a través del área de comunicación social, consistió en una amplia difusión de lo que representaría la instalación de dicha tienda de autoservicio, pues mediante volantes, trípticos y perifoneo se explicó de las bondades que traería al municipio, (visto como un imán que generaría un impacto regional positivo y una derrama comercial al municipio), además de destacar las donaciones que la empresa realizaría al mismo.

Adicionalmente se colocó una lona que cubrió toda la fachada del Palacio Municipal, donde se explicaban tales beneficios y por si fuese poco, se aprovechó la oportunidad en otras 2 lonas gigantes, para difundir la obras y acciones del gobierno municipal.

Derivado de lo anterior, se identificó que la mayoría de la población apoyaba la instalación de la citada empresa y de paso respaldaba al gobierno municipal porque estaba a favor del beneficio común y por el contrario, se identificó que sólo era una minoría (caciques) la que estaba en contra.

Incluso los vecinos comprendieron que la instalación de Aurrera atraería a más visitantes de la región al municipio, quienes representaban una derrama económica no sólo para esa tienda, sino para otros establecimientos comerciales.

En este caso se comprobó que los medios de comunicación alternos (lonas, anuncios, volantes, boletines, perifoneo, etc.) representaban una alternativa adecuada para hacer llegar el mensaje a la ciudadanía, a lo cual se agregó una

actitud proactiva de los funcionarios municipales para promover esta comunicación. Esta acción en la actualidad, puede ser reforzada con el uso de los medios digitales y redes sociales.

CUADRO RESUMEN (FODA)

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ubicación geográfica de Tlaxcoapan, clave para el desarrollo comercial ➤ Conectividad con vías de comunicación importantes (autopista Arco norte y carreteras estatales) ➤ Obra Pública y proyectos de infraestructura social realizada (2012-2016) ➤ Pavimentaciones y drenajes ➤ Nuevo pozo de agua potable (Doxey) ➤ Compra de terreno y construcción de Mercado Municipal ➤ Compra de terreno y construcción de Preparatoria UAEH ➤ Construcción Centro Cultural Tlaxcoapan ➤ Construcción de 2 centros de Desarrollo Comunitarios en Teltipan y Tlaxcoapan ➤ Centro de Salud de Teocalco 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sustitución de red de agua potable en cabecera municipal y comunidades ➤ Cambio de vialidad ➤ Inseguridad pública. ➤ Incapacidad para usar nuevas tecnologías ➤ Falta de transparencia en información gubernamental. ➤ Ausencia de una política de comunicación social ➤ Reubicación de ferias ➤ Presupuesto público insuficiente ante la falta de una buena recaudación ➤ Fallas para reglamentar al comercio ➤ Fallas para reglamentar el transporte público ➤ Problemas financieros para el pago de trabajadores sindicalizados ➤ Caos vial ➤ Apatía de la población

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planta de tratamiento de aguas residuales Teocalco ➤ Compra de 2 hectáreas de terreno y construcción de Unidad Deportiva Teltipan ➤ Mejor infraestructura educativa y deportiva 	
<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Reclamos del Sindicato de trabajadores municipales ➤ Evasión de impuestos y pagos ➤ Insuficiente respuesta a opositores ➤ Incremento en los problemas de vialidad, provocado por el crecimiento desmedido del comercio informal y transporte público ➤ Aumento en la opacidad y falta de información institucional que repercute en la comunicación política 	<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Emplear una comunicación efectiva con la ciudadanía <ul style="list-style-type: none"> a) Municipio en crecimiento b) Retomar experiencias exitosas

PROPUESTAS

Así, derivado de esta Memoria Laboral, se propone una mayor institucionalización o normalización de las políticas de comunicación social, mediante las siguientes medidas que se dividen en imagen institucional y difusión de programas y obras de gobierno:

Imagen institucional:

- Planear y diseñar una imagen institucional que retome la historia, costumbre e idiosincrasia del municipio o territorio, además de las perspectivas a futuro de la propia localidad.
- Elaborar y estructurar la misión y visión, así como los valores a cumplir, por parte del gobierno municipal, de lo cual derive un código de ética para todos los servidores públicos. Todos estos elementos deberán ser publicados.
- Dignificar las instalaciones del gobierno municipal para que sean un espacio cordial para la ciudadanía, donde se cuente con módulos de atención y espacios para el desarrollo de los distintos trámites. Además, los servidores públicos deberán tener una actitud proactiva en la atención y resolución de conflictos.
- En el caso específico de la Presidencia Municipal, Secretaría, Tesorería y Obras Públicas se deberá sistematizar la atención a la ciudadanía mediante citas digitales o físicas, con el fin de evitar tiempos perdidos para quienes acuden a un trámite. Además de contar con salas de espera dignas y adecuadas.
- En las instalaciones del Palacio Municipal deberá instalarse un circuito cerrado de televisión para transmitir información institucional y eventos que se hayan realizado.
- Adicionalmente debe existir una constante capacitación de los servidores públicos en materia de los distintos trámites y servicios públicos, así como en materia de derechos humanos.
- Elaboración de un mural informativo en el Palacio Municipal, donde cada área o dirección municipal de a conocer sus principales acciones de manera periódica (mensual, trimestral, etc.).
- Instrumentar acciones para motivar a los servidores públicos con el fin de aumentar su vocación en el servicio público, lo cual incluirá estrategias de comunicación organización y liderazgo.

Difusión de programas y obras de gobierno:

- Promover asambleas o reuniones semanales del alcalde o alcaldesa con líderes vecinales y organizaciones civiles con el fin de conocer la problemática de las distintas comunidades.
- Normalizar la realización de conferencias de prensa con el fin de tener una vía permanente de difusión (semanales o quincenales).
- Emisión de mensajes radiofónicos vía un circuito cerrado que se instalaría en la cabecera municipal para transmitir información institucional, de protección civil o de seguridad pública.
- Fortalecer la página web del gobierno municipal, así como sus respectivas redes sociales.
- Editar una gaceta municipal que se distribuirá vía digital e impresa. Servirá como Newsletter de la página web institucional. Así como la emisión de un podcast con el mismo objetivo.
- Producción multimedia de las obras y programas de gobierno para crear un canal en Youtube, además de gestionar para que capsulas informativas del gobierno municipal sean transmitidas en canales de servicio público.
- Difundir los programas y obras de gobierno mediante mecanismos físicos como perifoneo, volantes, carteles y mantas en las diferentes colonias del municipio.
- Instalación de buzones de quejas y sugerencias de manera digital y física.

Las citadas medidas deben ser la base para construir una estrategia de comunicación social que tienda a los siguientes objetivos:

- a) Fortalecer la planeación de un modelo de comunicación social basado en la retroalimentación de la comunidad o población.
- b) Instrumentar un modelo de comunicación social que incentive la participación ciudadana y la gobernanza.
- c) Garantizar en todo momento la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información pública para toda la población, mediante vías digitales y físicas.

- d) Consolidar mecanismos y plataformas para que de manera permanente se difunda la planeación, ejecución y resultados de las obras y programas de gobierno, lo cual permitirá un mayor involucramiento ciudadano.
- e) Convertir a los ejercicios de rendición de cuentas, a los cuales están obligados las autoridades municipales, en mecanismos de mayor transparencia mediante herramientas digitales y físicas.
- f) Utilizar herramientas como encuestas, sondeos y consultas ciudadanas para conocer de manera directa la percepción de la ciudadana sobre el actuar gubernamental.
- g) Simplificar y difundir por distintas vías digitales y físicas, los distintos servicios públicos.
- h) Instrumentar una política de transparencia para la planeación, ejecución y conclusión de obras públicas, donde además de informar de costos y el proceso de contratación de manera digital y en medios de comunicación, se coloquen placas o avisos en la respectiva obra donde se incluya dicha información.
- i) Mediante la capacitación respectiva consolidar una vocación institucional de todos y todas las integrantes del gobierno municipal para proporcionar información pública.
- j) Elaborar de manera mensual y anual reportes y evaluaciones sobre esta estrategia de comunicación social, con el fin de identificar áreas de oportunidad.
- k) La ejecución de esta estrategia de comunicación social debe corresponder a la respectiva área del gobierno municipal, con ayuda de las otras áreas gubernamentales, pero sin incurrir en gastos excesivos.
- l) Este modelo de comunicación social debe tender al fortalecimiento de los derechos humanos de la población.

Como se ha establecido en la presente Memoria Laboral, aquello que no se comunica, aunque exista, tiende a no ser reconocido y mucho menos valorado de manera adecuada.

En la nueva realidad global, donde la percepción social juega un papel predominante, no basta con ganar una elección constitucional para mantener la legitimidad social, tampoco con la sola instrumentación de una política u obra de

gobierno. Hoy en día es necesario fortalecer el imaginario colectivo con una comunicación efectiva que tenga sustento en la realidad.

Dicha comunicación no debe ser elemento para distorsionar o simular la realidad, por el contrario, debe constituirse como una plataforma o vía para la correcta construcción o interpretación de dichos eventos o acontecimientos que se están informando. De esta forma el proceso comunicativo, al gestarse dentro de un gobierno, es el inicio para la transmisión de simbolismos que detonarán el éxito de un discurso gubernamental y político.

Soslayar o pervertir la función de la comunicación social ya no es el camino para las instituciones públicas, quienes ante las crisis recurrentes de legitimidad están obligadas a reforzar dicha comunicación con elementos democráticos, como la transparencia gubernamental y el derecho a la información pública, con el fin de reducir el denominado déficit que continuamente aparece en los regímenes democráticos.

CONCLUSIONES

El ayuntamiento de Tlaxcoapan, durante la gestión 2012-2016, fue un ejemplo de cómo puede desgastarse la relación entre el poder público y la sociedad civil, debido al déficit democrático, el cual se configura por distintos factores, entre ellos la ausencia de una política de comunicación social, necesaria para incentivar la participación ciudadana y la gobernanza.

Como se explica en esta Memoria Laboral, distintas iniciativas, programas y acciones del citado ayuntamiento se consideraban positivas para el desarrollo económico, político y social de este municipio ubicado en el estado de Hidalgo, sin embargo, no encontraron eco en sectores de la población e incluso detonaron una abierta oposición hacia el gobierno municipal.

La crítica y rechazo a las acciones gubernamentales podría entenderse en un primer nivel por la existencia previa de una oposición política a quienes dirigían el respectivo ayuntamiento, como ocurre en todo sistema democrático.

Adicionalmente, durante la citada administración municipal también se registró la carencia de recursos públicos, lo cual también incidió en el margen de acción de las autoridades locales.

No obstante, la presente memoria laboral identifica distintas debilidades y amenazas que presentó el gobierno municipal, producto de una insuficiente política de comunicación social. Vulnerabilidades que no fue posible superar pese a la existencia de fortalezas y oportunidades del citado municipio.

Entre las áreas de oportunidad puede identificarse que las autoridades municipales, de dicho ayuntamiento, no establecieron condiciones adecuadas para comunicar las distintas iniciativas u obras de gobierno.

Como establece el modelo de comunicación de Laswell, durante un proceso comunicativo es necesario identificar cuál es el impacto o efecto deseado, con el fin de planear los mensajes a emitir, además de determinar los distintos elementos involucrados, lo cual también ayuda a definir los canales de difusión y a generar la respectiva retroalimentación de los receptores.

Situación que no se observó en el citado gobierno municipal, donde en el mejor de los casos, se optó por un ejercicio unilateral de la difusión institucional. En otros momentos fueron evidentes las deficiencias para comunicar su propio plan o programas de gobierno, lo cual también derivaría de la falta de vocación institucional para informar a la ciudadanía.

De igual forma, debe advertirse que todo acto de interacción social implica un ejercicio simbólico, donde todo comunica, desde el silencio hasta la controversia o el ruido generado por el proceso comunicativo. Por ello, el ayuntamiento de Tlaxcoapan siempre estuvo comunicando y emitiendo mensajes a la comunidad de este municipio, pero bajo un proceso no controlado y en ocasiones ignorado por las propias autoridades municipales.

En este escenario, la comunicación que generó dicho gobierno municipal no cumplió con las dimensiones del proceso comunicativo, referidas por Terrón Aguado, es decir, no orientó y mucho menos detonó la interacción para construir ciudadanía.

Dentro de los tipos de comunicación, la más recurrente durante esta gestión municipal o la más viable para la sociedad civil fue el rumor, el cual se origina por una fuente desconocida, pero ante la ausencia de canales oficiales que informen sobre determinada problemática, situación que se agravó en materia de seguridad pública, como ya se refirió en la presente Memoria Laboral.

Bajo las condiciones descritas anteriormente era complejo que el Ayuntamiento de Tlaxcoapan lograra instrumentar una estrategia exitosa de comunicación social y menos posibilidades tenía de alentar algún discurso efectivo en materia de comunicación política.

Y al no existir canales o políticas de comunicación social, el citado gobierno municipal acrecentó el déficit democrático que se presenta en todo gobierno elegido mediante el voto popular.

Dicho déficit se origina porque los sufragios legitiman un resultado electoral y avalan que determinados representantes populares gobiernen, sin embargo, la exigencia democrática siempre prevalece, por ello las autoridades deben estar

en constante comunicación con la ciudadanía para continuar legitimando sus acciones y obras.

Por ello, ante una comunicación no planeada y confusa, es imposible generar o incentivar la participación ciudadana, considerada como el interés de la ciudadanía para incidir en los asuntos públicos.

Como se ha reiterado en esta Memoria Laboral, la comunicación es un elemento clave para la participación ciudadana, pues el proceso comunicativo garantiza no sólo difundir información institucional, sino un sentido más amplio lleva a conocer la problemática de las distintas comunidades.

Este equilibrio entre comunicación y participación ciudadana permite generar ejercicios de gobernanza, donde conviven los intereses de gobiernos y sociedad civil para la búsqueda de soluciones comunes.

En este entorno también debe considerarse a la deliberación, como variable permanente para el establecimiento de consensos sociales o matriz democrática para la construcción de opinión pública.

Sin embargo, no puede existir deliberación, como ejercicio reflexivo de la sociedad y gobierno, si las autoridades no generan una mínima política de comunicación social que transparente las acciones gubernamentales.

En el caso del Ayuntamiento de Tlaxcoapan, la omisión en esta materia tocó extremos que llegan a la negligencia, pues al no existir una comunicación efectiva desperdició las oportunidades para generar la participación ciudadana y consolidar ejercicios de gobernanza.

Por el contrario, la deliberación que se registró entre la sociedad y gobierno fue caótica, siempre marcada por el citado déficit democrático, los rumores, la falta de transparencia gubernamental y rezagos en materia del derecho de acceso a la información. Estas variables fueron el caldo de cultivo para una oposición creciente y agresiva hacia el referido gobierno municipal.

Derivado de este análisis, el caso del Ayuntamiento de Tlaxcoapan se constituye como un ejemplo para advertir las áreas de oportunidad que debe cubrir todo gobierno municipal con intenciones de generar una comunicación exitosa que

genere participación ciudadana, gobernanza, deliberación y transparencia gubernamental.

Dichas áreas de oportunidad o recomendaciones para una comunicación exitosa se estructuran a partir de la creación de un modelo donde la comunicación institucional tenga como pilares a la planeación y convicción gubernamental de informar, con el fin de aumentar la participación ciudadana y crear mecanismos de gobernanza.

Este proceso requiere de un compromiso de las autoridades para aplicar una ética pública, donde la transparencia gubernamental y la justificación de los distintos programas y obras de gobierno debe reflejarse en una estrategia de difusión que logre la retroalimentación con la sociedad para generar no sólo cercanía con la ciudadanía, sino una percepción de igualdad, justicia y bienestar.

BIBLIOGRAFÍA/MESOGRAFÍA

Aguado, Juan Miguel (2004). *Introducción a las Teorías de la Comunicación y la Información*. Facultad de Comunicación y Documentación. Universidad de Murcia. España.

Ana Diaz Aldret (2017), Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas Centro de Investigación y docencia económicas (CIDE) SCielo vol. 26 No 2 Ciudad de México.

Análisis del efecto Chum. *Tla-melaua*, 13(47), 70-109. Epub 07 de octubre de 2020. Recuperado en 11 de febrero de 2023, de Ponce Talancón, H., (2007).

Ausín, Txetxu. (2014). *Democracia razonable: la información necesaria para la deliberación ineludible*, en *Democracia Ética, una propuesta para las democracias corruptas*. Diego, Oscar y Ausín, Txetxu. Investigaciones Jurídicas y Político-Electorales. IEEM. México.

Canel, María José. 2006). *Comunicación Política, una guía para su estudio y práctica*.
http://di.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/6677a5_comunicacionpoliticaunaquiadeestudio.pdf, consultado el 23 de enero de 2023.

Diego, Oscar (2015). *Componentes para construir un marco ético preventivo contra la corrupción*, en *Ética pública frente a corrupción*. IAPEM. México.

Domínguez, María Luisa (2023). Senior Project Manajer in democratic Governace Euro Social de la FIIAAP, Cooperación española 2019, visto en YouTube el 29 de abril 2023.

Ferry, Jean-Marc; Wolton, Dominique; et al. (1998) *El nuevo espacio público*. Barcelona, Gedisa.

Font, Joan (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Ziccardi, Alicia (coord). UNAM/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. México.

Galeano, Ernesto (1988). *Modelos de Comunicación*.
https://www.academia.edu/36113913/MODELOS_DE_COMUNICACION
N Por el Profesor ERNESTO CESAR GALEANO, consultado el 15 de diciembre de 2021.

Gavira, Karen (2016). *Comunicación de gobierno, herramienta fundamental para el éxito de un proyecto político*, mpolitico.com, consultado el 6 de octubre de 2019.

Haydeé Pérez y Renata Terrazas (2023). *Acceso a la Información y Transparencia en México*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC

<https://octavioislas.files.wordpress.com/2013/08/modelos-de-comunicacion3b3n.pdf>, consultado el 15 de marzo de 2021.

<https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparenciayacceso.pdf>

INAFED (2019). *Enciclopedia de los Municipios y las Delegaciones de México*. <http://inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM13hidalgo/municipios/13074a.html>, consultado el 15 de marzo de 2020.

Islas, Octavio (2013). *Modelos de Comunicación*.

Kant, Emmanuel. (1998). *La paz perpetua*. Porrúa, México.

La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 12 (1), 113-130. [fecha de Consulta 10 de febrero de 2023]. ISSN: 0185-1594. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29212108>
Lasswell, H. (1948). The structure and function of communication in society. Recuperado de: <http://www.irfanerdogan.com/dergiweb2008/24/12.pdf>

Lindor, Moïse. (2019). Ética pública, profesionalización y corrupción en México. Análisis del efecto Chum. *Tla-melaua*, 13(47), 70-109. Epub 07 de octubre de 2020. Recuperado en 11 de febrero de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162019000200070&lng=es&tlng=es.

López, José Luis (2011) *Comunicación y participación ciudadana, una vinculación para mejorar la Administración Pública municipal* (tesis de Licenciatura en Comunicación). Universidad Autónoma del Estado de México Marzo 2011.

Méndez, Víctor Hugo. (2014). *Legitimidad o déficit de la democracia, entre Platón y Jürgen Habermas*, en *Democracia Ética, una propuesta para las democracias corruptas*. Investigaciones Jurídicas y Político Electorales, Diego, Oscar y Ausín, Txetxu (IEEM). México.

Méndez, Víctor Hugo. (2015). *La corrupción como enfermedad crónico-degenerativa de la democracia: ¿Vigencia del Platón de Alain Badiou?*, en *Ética Pública frente a la corrupción*, IAPEM, México.

Menes, Juan Manuel (1998). *Historias de las divisiones territoriales de los Municipios del Estado de Hidalgo*. Congreso del Estado de Hidalgo, Primera edición. México.

Montecinos, Egon. (2012). *Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática*. México.

Nikulín, Christopher, & Becker, Gabriela. (2015). A Systematic and Creative Methodology to Drive Strategic Management: Chilean Case Study in Atacama-Region. *Journal of technology management & innovation*, 10(2), 127-144. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-27242015000200009>

Núñez, Manuel (2004). *La necesidad de fortalecer la transparencia del Presupuesto Público, en México entra en la era de la transparencia*. IFAI. México.

Ponce Talancón, H., (2007). La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 12 (1), 113-130. [fecha de Consulta 10 de febrero de 2023]. ISSN: 0185-1594. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29212108>

Portilla, Octavio Carlos (2011). *Participación ciudadana fundada en la cultura política; virtud reivindicativa de la influencia social en el quehacer gubernamental. Caso Conjunto SEDAGRO, en Apuntes Electorales, revista del Instituto Electoral de Estado de México*. Año IX, número 41. IEEM, México.

Puerta, Andrés Alexander (2020). *El periodismo narrativo*. Sello Editorial, Universidad de Medellín, Colombia.

Quintero Castellanos, Carlos E. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles latinoamericanos*, 25(50), 39-57. <https://doi.org/10.18504/pl2550-003-2017>

Reyes, María Cristina. O'Quinn, José Antonio. Morales y Gómez, Juan Miguel. Manzanares, Eduardo (2011). *Reflexiones sobre la comunicación política*. Espacios Públicos, vol. 14, núm. 30. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.

Salazar, Pedro (2004). *¿Qué participación para cuál democracia?*, en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. Ziccardi, Alicia (coord.) UNAM/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales. México.

Samper, D. (2003). *Antología de grandes crónicas colombianas*. Tomo 1. Aguilar.

Sánchez, José Juan. (2021). *Cinco siglos de corrupción en México. Una interpretación administrativa, en Quinientos años de corrupción en México*. Diego, Oscar (coord.) UAEM y Tirant lo Blanch. México.

**