



*ESCUELA LIBRE DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ORIENTE*

## **TESIS**

**“LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL EN LOS  
AYUNTAMIENTOS DE VERACRUZ, PERIODO  
2008-2010”.**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN:  
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA.**

**ARMANDO ZAVARIZ VIDAÑA**

**Xalapa, Veracruz**

**Diciembre del 2010**

## ÍNDICE

Introducción .....	1
Resumen.....	4
Abstract .....	5
Diseño y desarrollo del estudio.....	6
A.- Planteamiento del problema .....	6
B.- Justificación.....	9
C.- Estado del arte .....	12
D.- Marco contextual del estudio.....	14
E.- Hipótesis.....	19
F.- Objetivos .....	21
Objetivo General .....	21
Objetivos específicos.....	21
Abordaje teórico: .....	21
G.- Metodología .....	22
Técnicas de investigación cualitativas:.....	22
H.- Motivación personal.....	23
Capítulo I.....	25
1. Gobierno, administración y gestión en el estado mexicano.....	25
1.1 Concepto de Estado .....	25
1.2 ¿Qué es la Constitución?.....	28
1.3 Concepto de gobierno.....	31
1.4 Concepto de administración pública.....	33
1.5 Inicios de la república mexicana y su administración .....	37
1.6 Evolución de la administración pública en México. ....	42
1.7 La Nueva gestión pública.....	54
1.8 Gestación del municipio mexicano .....	57
1.9 Retos y oportunidades del municipio mexicano .....	60
1.10 La Instrumentación de las políticas públicas municipales .....	65
Capítulo II.....	69

2.	Comunicación y Gobierno .....	69
2.1	Orígenes y concepto de comunicación .....	69
2.2	La discusión teórica de la comunicación .....	74
2.3	El proceso de la comunicación y sus modelos. ....	81
2.4	La comunicación de masas.....	87
2.5	El espacio público y la comunicación Política.....	89
2.6	Comunicación gubernamental .....	92
2.7	Opinión pública y consenso.....	99
2.8	Derecho a la información y derecho de acceso a la información .....	102
2.9	El gobierno electrónico. ....	105
2.10	La mediatización de la política .....	107
2.11	La comunicación en la administración pública.....	109
2.12	La comunicación gubernamental municipal .....	113
	Capítulo III .....	116
3.	El municipio Veracruzano.....	116
3.1	La llegada del Municipio a Veracruz.....	116
3.2	División municipal territorial en el estado de Veracruz .....	128
3.3	Evolución de la división municipal en el estado de Veracruz.....	130
3.4	Marco legal de la administración pública municipal en Veracruz.....	147
3.5	Los Ayuntamientos de Veracruz y su estructura administrativa.....	154
3.6	Las comisiones municipales en los Ayuntamientos de Veracruz .....	156
	Capítulo IV .....	158
4.	Descripción del área de estudio. ....	158
4.1	Córdoba. ....	159
4.1.1	Nomenclatura.....	159
4.1.2	Historia .....	159
4.1.3	Medio físico .....	162
4.1.4	Perfil sociodemográfico.....	162
4.1.5	Medios de comunicación .....	163
4.1.6	Gobierno.....	164
4.2	Ignacio de la Llave .....	165
4.2.1	Nomenclatura.....	165

4.2.2 Historia .....	165
4.2.3 Medio físico .....	166
4.2.4 Perfil sociodemográfico.....	166
4.2.5 Medios de comunicación.....	167
4.2.6 Gobierno.....	168
4.3 Jamapa .....	169
4.3.1 Nomenclatura.....	169
4.3.2 Historia .....	169
4.3.3 Medio físico .....	170
4.3.4 Perfil sociodemográfico.....	170
4.3.5 Medios de comunicación .....	171
4.3.6 Gobierno.....	172
4.4 Lerdo De Tejada .....	173
4.4.1 Nomenclatura.....	173
4.4.2 Historia .....	173
4.4.3 Medio físico .....	174
4.4.4 Perfil sociodemográfico.....	174
4.4.5 Medios de comunicación .....	175
4.4.6 Gobierno.....	176
4.5 Manlio Fabio Altamirano.....	177
4.5.1 Nomenclatura.....	177
4.5.2 Historia .....	177
4.5.3 Medio físico .....	178
4.5.4 Perfil sociodemográfico.....	178
4.5.5 Medios de comunicación .....	179
4.5.6 Gobierno.....	180
4.6 Perote .....	181
4.6.1 Nomenclatura.....	181
4.6.2 Historia .....	181
4.6.3 Medio físico .....	182
4.6.4 Perfil sociodemográfico.....	183
4.6.5 Medios de comunicación .....	183

4.6.6 Gobierno.....	184
4.7 Xalapa .....	185
4.7.1 Nomenclatura.....	185
4.7.2 Historia .....	185
4.7.3 Medio físico .....	186
4.7.4 Perfil sociodemográfico.....	187
4.7.5 Medios de comunicación .....	187
4.7.6 Gobierno.....	189
Capítulo V .....	191
5. Estudio cualitativo sobre la comunicación gubernamental en los Ayuntamientos de Veracruz.	191
5.1 Diseño del instrumento.....	191
5.1.1 Preparación del equipo de investigación.....	192
5.1.2 La entrevista enfocada.....	192
5.2 Sujeto de estudio.....	193
5.3 Recopilación y procesamiento de la información .....	194
5.4 Análisis de resultados por líneas temáticas .....	194
5.4.1 Estructura y funciones del gobierno municipal.....	195
5.4.2 Profesionalización de servicio público municipal en las áreas de comunicación social. ...	196
5.4.3 Comunicación, gobierno y sociedad .....	200
5.4.4 Participación ciudadana.....	203
5.4.5 Comunicación gubernamental.....	204
Conclusiones .....	209
Bibliografía .....	216
Definición de términos y siglas.....	222

## Introducción

El presente trabajo es el resultado de una investigación cualitativa en la cual se pretende realizar un análisis en torno a la utilización de la comunicación gubernamental en siete Ayuntamientos del estado de Veracruz, durante el periodo de administración municipal constitucional 2008-2010, ubicados en diferentes regiones de la geografía veracruzana y por lo tanto con marcadas diferencias políticas, económicas, culturales y sociales.

En nuestra tesis titulada “La comunicación gubernamental en los Ayuntamientos de Veracruz”, abordamos campos de conocimiento como la ciencia política, las ciencias administrativas y las ciencias de la comunicación que hoy más que nunca se encuentran entrelazadas y coincidentemente afectados en sus conceptos y prácticas debido a los efectos de los cambios característicos de la última década del siglo XX y primera del actual como son, el despegue de las llamadas Nuevas Tecnologías de la Información y la comunicación, la apertura a los procesos democráticos en la mayor parte de las naciones del mundo, la consolidación de las tendencias económicas globalizadoras, así como el reordenamiento de la geopolítica mundial.

El trabajo lo hemos estructurado en cinco capítulos, previamente se presenta el diseño y desarrollo del estudio en el cual se plantean los objetivos generales y específicos de la investigación, la metodología utilizada, abordajes y enfoques teóricos, así como la hipótesis inicial, posteriormente abordamos el primer capítulo en el que se hace una definición de conceptos de diversos autores estudiosos en los temas de gobierno a través de la historia universal, desde los florecientes Estados de la Grecia clásica y el imperio romano, hasta su evolución por la Italia de Maquiavelo y

la revolución francesa. Inmediatamente se hace una recopilación de información documental clásica y contemporánea de los orígenes y evolución de la administración pública y la gestión en el contexto mexicano.

El segundo capítulo nos ubica en los temas de comunicación y gobierno, para ello es necesario en primer lugar hacer una síntesis del surgimiento de la Comunicación como ciencia hasta los abordajes y enfoques desde la mirada de diversos teóricos en los inicios del siglo XX y la primer década del actual, la importancia que la comunicación gubernamental ha adquirido en las democracias del mundo, así como el impulso que también le han dado las corrientes y políticas federalistas en nuestro país, aunadas a las tendencias de la nueva gestión pública y buen gobierno en el contexto internacional.

El tercer capítulo nos hace un recorrido histórico por la tradición municipalista del estado de Veracruz desde la llegada de Hernán Cortés a la Villa Rica de la Veracruz, la independencia, y su consolidación en la etapa postrevolucionaria en los aspectos políticos, económicos, socio-demográficos, culturales y geográficos.

En el capítulo cuatro es donde nos ubicamos en el área de estudio de nuestro trabajo, aquí proporcionamos información básica sobre los antecedentes y localización de los municipios de Córdoba, Ignacio de la Llave, Manlio Fabio Altamirano, Jamapa, Lerdo de Tejada, Perote y Xalapa, lo que nos permite situar la dimensión y contexto que viven los sujetos seleccionados para nuestro análisis.

El quinto capítulo corresponde al estudio cualitativo de la tesis, en esta parte se explica la forma en que se diseñó el instrumento de investigación, la manera en que se integró y preparó el equipo de investigación y la técnica de aplicación de las

“entrevistas enfocadas” a los presidentes municipales y responsables de las áreas de comunicación gubernamental de los Ayuntamientos sujetos de estudio.

Posteriormente en este mismo apartado se presenta un análisis por categoría y líneas temáticas de las entrevistas realizadas, así como las conclusiones respectivas en torno a la forma en que conciben y operan la comunicación gubernamental los Ayuntamientos del estado de Veracruz en la actualidad.

Como resultado de la investigación podemos observar la importancia que los servidores públicos municipales otorgan a la comunicación gubernamental, la consideran una herramienta importante para resolver problemas relacionados con la participación ciudadana, la legitimidad y la transparencia, entre otros, sin embargo no aplican estrategias de comunicación gubernamental adecuadas, las causas obedecen a problemas de ejercicio presupuestal, ausencia de políticas de profesionalización del servicio público, y arraigadas costumbres en el ejercicio del poder.

Finalmente aportamos nuestras conclusiones que esperamos sirvan de base para futuras investigaciones en las que se pueda avanzar en la elaboración de propuestas viables que permitan construir mejores gobiernos y mejores servidores públicos, utilizando la comunicación no como un instrumento de manipulación, sino como una herramienta que nos ayude a mejorar la relación entre gobierno y sociedad y alcanzar así el deseado bien común.



## Resumen

En México a pesar de las últimas reformas al artículo 115 constitucional que otorgan mayor autonomía jurídica, política y económica a los municipios, sigue siendo éste el nivel de gobierno que presenta mayores carencias y dificultades en el ejercicio de su gestión, las razones van desde arraigadas políticas centralistas hasta inequidad en la distribución de recursos, dificultades geográficas, diferencias culturales y ausencia de programas de profesionalización del servicio público, entre otros.

Estos nuevos escenarios colocan a los responsables de los gobiernos municipales en un panorama de retos y oportunidades en el que la comunicación gubernamental juega un papel relevante, “aunque comunicar no es gobernar”, también es cierto que no es posible concretar con éxito la instrumentación de una política pública sin una adecuada estrategia de comunicación institucional, para lograr tal objetivo es necesario entender las representaciones sociales que permitan construir mensajes que lleguen a los receptores con la mejor fidelidad.

Es propósito de nuestro trabajo hacer énfasis en la importancia de instrumentar políticas de comunicación gubernamental municipal, no sólo con la finalidad de posicionar la imagen de los gobernantes en el imaginario social, sino de lograr los consensos necesarios y motivar la participación ciudadana en el espacio público. En este objetivo mucho puede ayudar la investigación partiendo desde los diversos abordajes y enfoques teóricos de la comunicación.

## Abstract

In Mexico, despite the recent reforms to the 115th constitutional article that provides more legal, political and economic autonomy to the municipalities, this still being the government level that presents the most shortcomings and difficulties en the exercise of its management, the reasons come since being rooted centralistic politics to inequality on the distribution of resources, geographic difficulties, cultural differences and absents of professionalization programs for the public service, among others.

This new scenarios place the responsible of the municipalities governments in a challenge and opportunities scene in which the governmental communication plays an important role, “though communicate is not govern”, it is true too that it's possible to concrete a success in the instrumentation of a public politic without an appropriate institutional communication strategy, to achieve certain objective it is necessary to understand the social representations that allow us to build messages that get the receptors with the best quality.

It is purpose of our job to make emphasis on the importance of implement governmental communication politics, not only with the purpose to position the image of the governors, but to get the necessary consensus and motivate the citizen participation in the public space. This objective much can help in the investigation starting from the many theoretical approaches of the communication.

## Diseño y desarrollo del estudio

### A.- Planteamiento del problema

La comunicación política como disciplina y campo del saber científico es relativamente reciente, sin embargo el interés de los gobiernos por influir de manera positiva en la opinión pública a través de la comunicación gubernamental tiene sus antecedentes en tiempos remotos.

El investigador Andrés Valdez Zepeda (2006) asegura que los primeros datos se pueden encontrar en la obra antigua de Marco Tulio Cicerón y Julio César. El primero cuando fue consul de Roma escribió el libro *Para el buen gobierno de una provincia*, en el año LIX a.C. En este documento se le ofrecía una serie de recomendaciones a su hermano, Quinto Cicerón – quien gobernaba las provincias de Roma en Asia Menor -, sobre lo que debería hacer para gobernar mejor e impactar en la percepción de sus gobernados.

Por su parte, Julio Cesar fue el creador del primer periódico gubernamental, llamado el *Acta Diurna Populi Romani*. Este periódico se colocaba diariamente en los muros del palacio para informar a todos los ciudadanos sobre las acciones del gobierno.

En el siglo XVI, Nicolás Maquiavelo escribió su trascendental obra *El Príncipe*, en la cual da una serie de consejos a los gobernantes para mantener el apoyo y respaldo de la gente.

Es cierto que “comunicar no es gobernar”, pero también es cierto que en la actualidad nos es posible concretar con éxito la instrumentación de una política pública sin una adecuada estrategia de comunicación gubernamental, entonces se hace necesario entender las representaciones sociales que permitan construir los mensajes que desde la institución pública lleguen a los receptores con la mejor fidelidad.

El reto de los gobiernos en sus tres niveles, pero principalmente el municipal, está enfocado en la legitimación de las acciones de gobierno, la búsqueda de consensos, incrementar los niveles de participación ciudadana, además de transparentar y garantizar el acceso a la información pública.

Estos escenarios resultan novedosos en el acontecer público municipal debido a que han sido consecuencia de los cambios que se han dado cita en las últimas dos décadas, tales como las recientes reformas al artículo 115 constitucional, la creciente ola democrática mundial, así como el despegue y desarrollo de las llamadas Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Es propósito de esta investigación hacer énfasis en la importancia de instrumentar políticas de comunicación gubernamental municipal, no sólo con la finalidad de posicionar la imagen de los gobernantes en el imaginario social, sino de coadyuvar en el logro de metas en la gestión pública municipal.

Consideramos que en esta encomienda se hace necesaria la participación de servidores públicos con los perfiles profesionales adecuados, capaces de utilizar los campos de conocimiento y herramientas que proporcionan las diversas disciplinas.

En nuestra investigación hemos seleccionado como área de estudio siete municipios del estado de Veracruz ubicados en diferentes regiones de la entidad federativa y con diversidad de características geográficas, poblacionales, económicas, políticas y culturales.

Lo importantes aquí es evaluar la necesidad de instrumentar una estrategia de comunicación gubernamental con la finalidad de obtener mejores resultados en la gestión pública municipal, para tal fin consideramos plantear las siguientes interrogantes:

1. ¿Qué medios y formas de comunicación utilizan los Ayuntamientos de Veracruz para informar a sus ciudadanos sobre las acciones de gobierno?
2. ¿Existen estrategias de comunicación gubernamental en los Ayuntamientos de Veracruz?
3. ¿Qué factores intervienen en el proceso de comunicación gubernamental municipal?
4. ¿Qué perfil profesional tienen los servidores públicos responsables de la comunicación gubernamental municipal en el estado de Veracruz?
5. ¿Cuál es la importancia que los miembros de los Ayuntamientos de Veracruz otorgan a la comunicación gubernamental?

## B.- Justificación

El municipio definido constitucionalmente como la base de la división territorial y administrativa de los estados que conforman la República Mexicana, es la célula básica del sistema federal; la última reforma del artículo 115 constitucional fortalece tal aseveración al reconocerlo como nivel de gobierno y enfatiza la importancia de dotar al municipio de las facultades y recursos necesarios para hacer frente a los requerimientos de la comunidad.

Estos nuevos escenarios presentan también nuevos retos a los gobiernos locales quienes deben reorganizar sus estructuras e innovar sus procesos para aprovechar las ventajas que ofrece el nuevo marco jurídico.

En la actualidad el Ayuntamiento mexicano a diferencia de hace dos décadas tiene que informar a sus ciudadanos sobre todas las acciones de gobierno con la finalidad de legitimar su gestión y conseguir el refrendo de la confianza otorgada en las urnas electorales. De igual forma tiene que interactuar y mantener una efectiva comunicación con los demás poderes y niveles de gobierno con el objeto de concretar eficazmente en beneficio de los gobernados sus trabajos de gestión pública.

Por otra parte, el gobierno municipal se encuentra ante dos presiones de cambio fuertes. En primer lugar, el contexto internacional y nacional ha cambiado en los 20 años recientes de tal modo que prácticas administrativas (por ejemplo: cobros de impuestos, derechos y permisos; pagos a proveedores; control del trabajo y el

horario interno del personal) y de gobierno (por ejemplo: interacción con los ciudadanos y quienes solicitan atención a algún problema, trámite o petición particular) basadas en un cierto carácter informal, no pueden realizarse ahora sin incurrir en un alto costo financiero y/o político.

En la actualidad la eficiencia no es sólo un objetivo, sino una demanda popular y un requisito operativo de la estructura gubernamental a cualquier nivel. En segundo lugar, los nuevos paradigmas de financiamiento de las actividades productivas, con base en las nuevas tecnologías de comunicación e información, han obligado a los regímenes políticos a abandonar el autoritarismo y promover la democracia de corte liberal. Por eso, los gobiernos municipales están también influidos por los aires de cambio democratizador que recorren el mundo. La democracia se acepta y se valida ahora por los gobiernos y los pueblos antes acostumbrados a relaciones corporativas entre gobierno y sociedad. Dar cuenta a los ciudadanos, evitar la corrupción, erradicar la impunidad y realizar la acción de gobierno con respeto irrestricto al estado de derecho son los mínimos a los que está sometido el gobierno en general y el municipio en particular.

Los exámenes recientes a que ha sido sometido este orden de gobierno en México y las sucesivas reformas constitucionales suscitadas por las demandas de los propios gobiernos locales han contribuido a promover escenarios de cambio institucional y democrático. Ahora los gobiernos municipales mexicanos disfrutan de una mayor autonomía y son objeto de un mejor trato en recursos económicos por parte del gobierno federal, y al mismo tiempo, son objeto de mayor escrutinio público.

Un motivo de reforma, ahora un requisito indispensable del accionar gubernativo, ha sido la participación social, ciudadana y comunitaria. El examen de los gobiernos municipales mostraba hace unos años una imagen de bajo nivel de

participación, fruto de una relación sociedad y gobierno autoritaria, corporativa y verticalista, en un contexto muchas veces de exclusión, pobreza y desarrollo estancado. Hoy se nota alguna diferencia. Por ejemplo, los requerimientos de mayor eficiencia, menores de costo de transición y sostenibilidad de los programas y proyectos, especialmente en el orden local de gobierno, obligaron a los gobernantes a voltear la vista hacia los paradigmas administrativos y políticos con fuerte componente participativo. Tales modelos no son nuevos y tampoco se inventaron en medio de la transición. Surgen de contextos democráticos de tradición densa y/o de experiencias libertarias en países menos desarrollados. Lo novedoso es la aplicación en el gobierno municipal.

Tenemos así, un escenario de cambio en los gobiernos municipales con una cierta recurrencia a prácticas participativas. Estas prácticas, al ser utilizadas desde las esferas gubernamentales en el nuevo contexto, adquieren características peculiares y, en muchos casos, se presentan para renovar el examen de la influencia y contribución a la eficiencia tanto administrativa como política de los gobiernos municipales, atribuida por los estudios empíricos de casos y de las aproximaciones teóricas pertinentes (Bazdrech,2007).

Para enfrentar estos nuevos retos se presenta la Comunicación como disciplina y campo profesional que utilizada de manera adecuada puede contribuir al desarrollo de la gestión pública municipal, para Juan Francisco Escobedo (2004), Gobernar es comunicar, pero comunicar no es sólo informar. Comunicar es dialogar, establecer una relación de doble vía. Gobernar es comunicar el sentido de futuro y los procedimientos que se pondrán en marcha para constituirlo. Comunicar es esclarecer, deliberar e intercambiar discursos, enfoques y no sólo colocar información -y menos cualquier información- en la esfera pública a la que concurren los medios y los ciudadanos.



## C.- Estado del arte

Para ahondar en nuestro abordaje teórico es preciso recordar que por mucho tiempo Marxismo y teoría crítica fueron sinónimos, en la actualidad hay diversos enfoques conceptuales que parten de una posición claramente cuestionadora de los medios y las desigualdades sociales, sin caer en los esquemas maniqueos del Marxismo vulgar (Lozano Rendón, 2007).

En estos nuevos enfoques se encuentran todos aquellos investigadores que su rol como científicos es convertirse en activistas sociales y comprometerse de lleno con el cambio de los sistemas actuales. Se caracterizan por situar el estudio de los medios de comunicación masiva dentro del más amplio contexto social y por analizarlos no en forma aislada, sino en sus relaciones con otras organizaciones e instituciones sociales. Consideran el proceso de la comunicación como un proceso social y visualizan a los medios de comunicación masiva como organizaciones dedicadas a la producción y distribución de significados sociales. (Lozano Rendón, 2007).

Los críticos tuvieron su origen principal en Europa. Primero el Marxismo, y luego sus numerosas derivaciones en enfoques denominados Neomarxistas, basados en las aportaciones de la escuela de Frankfurt, Althusser, Gramsci, Barthes, Williams y Hall, entre otros, surgieron en los países de Europa occidental y desde ahí se exportaron hacia América latina, en esta región, en un principio, se adaptaron y enriquecieron con raíces y características muy latinoamericanas (Sánchez Ruiz, 1992 a.p. 19), aunque durante las décadas de 1960 y 1980 muchos estudios hayan retomado los enfoques europeos tan acríticamente como se había hecho antes con los positivistas.

En la actualidad América latina ha hecho aportaciones importantes a nivel internacional en el campo de los enfoques críticos, con los planteamientos conceptuales de la escuela *culturalista* latinoamericana, representada ante otros autores por Jesús Martín Barbero (Colombia), Nestor García Canclini (Argentina / México), Guillermo Orozco (México) y Jorge A. González (México).

Según Lozano (2007) es importante aclarar que las etiquetas de positivistas y críticos resultan cada vez más útiles para caracterizar los nuevos enfoques teóricos en ambos campos. Por vías diferentes, los positivistas han reconsiderado la influencia de los medios y perciben algunas de sus insuficiencias (por ejemplo, los enfoques de análisis del cultivo, del establecimiento de la agenda, y de la sociología de la producción de mensajes). Paralelamente, los enfoques críticos de mayor auge actual, los culturalistas, se han distanciado del pesimismo de las tradiciones críticas previas y han roto con la concepción de las audiencias pasivas y fácilmente manipulables.

De hecho, hay una tercera perspectiva que en las últimas décadas ha ido tomando más auge en el campo de investigación de la comunicación: la perspectiva "interpretacionista". La preocupación central de esta tradición no es el establecimiento de interpretaciones de causa y efecto, como en el positivismo, sino la exploración de las formas en que la gente hace sentido de sus mundos sociales y cómo expresan esos entendimientos a través de lenguaje, sonido, imaginarios, estilos personales y rituales sociales, citado por Lozano (Deacon, Pickering, Golding y Murdock, 1999). Los autores de esta corriente parten del supuesto de que el investigador debe ver una situación social desde el punto de vista de los actores, para entender qué está ocurriendo en dicha situación.

Para los interpretacionistas, las estructuras organizativas de la vida social y cultural se reproducen y modifican constantemente mediante las múltiples actividades de la vida cotidiana. El objetivo de la investigación interpretacionista, así, consiste en llevar a cabo lo que Clifford Geertz, citado en (Lozano Rendón, 2007), llamó “descripciones densas” de cómo la gente le da significado a su mundo y cómo negocia y cuestiona otros sistemas de significado.

De acuerdo con Saintout (2003), citado en (Lozano Rendón, 2007), se desplaza así la pregunta positivista sobre el descubrimiento (en la escena de la naturaleza) hacia la de la atribución de los significados (en la escena humana de las convenciones, los acuerdos, la acción social): “Se podría decir que entra en crisis un modelo que va de la no significación hacia la significación, y se reemplaza por otro donde la significación procede, en principio por lo menos, de la significación (de la vida social) hacia la significación (de ésta por el analista social)”.

#### D.- Marco contextual del estudio

Nuestra unidad de análisis será concretamente los Ayuntamientos de Ignacio de la Llave, Jamapa, Xalapa, Lerdo de Tejada, Córdoba, Manlio Fabio Altamirano y Perote, todos estos municipios están enclavados en diferentes regiones del territorio veracruzano, con marcadas diferencias culturales, políticas económicas, sociales y geográficas, como podemos apreciar en el siguiente cuadro:

**CARACTERÍSTICAS POBLACIONALES, GEOGRÁFICAS Y ECONÓMICAS DE  
LOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS PARA EL ESTUDIO.**

<b>MUNICIPIO</b>	<b>PRESUPUESTO 2010</b>	<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	<b>UBICACIÓN POR REGIONES</b>
CÓRDOBA	INGRESOS PROPIOS  108,408,626.74  INGRESOS PROVENIENTES DE LA  FEDERACIÓN  165,563,161.78  TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS 273,971,788.52	177,288	LAS GRANDES MONTAÑAS
IGNACIO DE LA LLAVE	INGRESOS PROPIOS  2,674,492.80  INGRESOS PROVENIENTES DE LA  FEDERACIÓN	17,753	CUENCA DEL PAPALOAPAN

	14,824,512.44  TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS 17,499,005.25		
JAMAPA	INGRESOS PROPIOS  2,800,041.90  INGRESOS PROVENIENTES DE LA  FEDERACIÓN  7,847,551.14  TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS 10,647,593.04	9,969	SOTAVENTO
LERDO DE TEJADA	INGRESOS PROPIOS  4,301,528.50  INGRESOS PROVENIENTES DE LA  FEDERACIÓN  21,283,888.53	20,161	CUENCA DEL PAPALOAPAN

	TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS 25,585,417.03		
MANLIO FABIO ALTAMIRANO	INGRESOS PROPIOS 5,754,492.39  INGRESOS PROVENIENTES DE LA FEDERACIÓN 12,519,137.16  TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS 18,273,629.55	20,580	SOTAVENTO
PEROTE	INGRESOS PROPIOS 13,923,671.80  INGRESOS PROVENIENTES DE LA FEDERACIÓN 21,561,753.76  TOTAL DE	54,365	XALAPA

	INGRESOS ORDINARIOS 35,485,425.56		
XALAPA	INGRESOS PROPIOS 211,535,418.93  INGRESOS PROVENIENTES DE LA FEDERACIÓN 362,920,638.53  TOTAL DE INGRESOS ORDINARIOS 574,456,057.47	390,590	XALAPA

Fuente:( Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal,Gobierno del Estado de Veracruz , 2005). (Gaceta oficial, órgano del gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2009).

## E.- Hipótesis

Hi: Si un gobierno municipal se encuentra en peligro de caer en un déficit de consenso recurrente, debería desarrollar sus estrategias de comunicación gubernamental con la misma racionalidad con el que organiza otro tipo de política pública.

Ho: Si un gobierno municipal se encuentra en peligro de caer en un déficit de consenso recurrente, no debería desarrollar sus estrategias de comunicación gubernamental con la misma racionalidad con el que organiza otro tipo de política pública.

Ha: El problema estructural que tiene un gobierno municipal en la actualidad, es mantener, conseguir y gestionar ciertos niveles de consenso.

### *Definición de variables observables*

Variable	Definición conceptual
Consenso	La búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas (Fernández Pedemonte Damián, 2006).



Estrategias	Son los lineamientos de acción planeados para llegar a una meta, varían de acuerdo con los objetivos y la información disponible (Carlos Fernández Collado, 2007).
Comunicación gubernamental	Es un tipo de comunicación organizada, dirigida y producida, de modo sistemático y no sistemático, por la conducción ejecutiva de un gobierno que tiene la responsabilidad de utilizar y controlar el aparato del Estado (Fernández Pedemonte Damián, 2006).
Racionalidad	Es una capacidad humana que permite pensar, evaluar y actuar de acuerdo a ciertos principios de optimidad y consistencia, para satisfacer algún objetivo o finalidad. Usando la razón, el ser humano intenta elegir para conseguir los mayores beneficios, de forma "económica", desde las variadas limitaciones del cerebro, y las limitaciones de acción sobre el entorno.
Política pública	Acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos, es un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales (Cabreró Mendoza Enrique (coordinador), Bazdresch Parada Miguel, Arroyo Alejandro Jesús

	y Sánchez Antonio Bernal, Zicardi Alicia., 2007).
--	---

## F.- Objetivos

### Objetivo General

Analizar el proceso de comunicación gubernamental en los Ayuntamientos de Veracruz, así como identificar de qué manera afectan en el ejercicio de la gestión pública municipal.

### Objetivos específicos

- ❖ Describir la importancia que tiene el consenso en la gestión pública municipal.
- ❖ Encontrar y evaluar las acciones de comunicación utilizadas hasta el momento por los Ayuntamientos de Veracruz.
- ❖ Encontrar los mecanismos que incentiven la participación ciudadana en las acciones de gobierno municipal.
- ❖ Identificar qué medios y formas de comunicación utilizan los Ayuntamientos de Veracruz en sus procesos de comunicación gubernamental municipal.

### Abordaje teórico:

La presente investigación la abordaremos desde dos enfoques teóricos, el socio crítico y el interpretacionista. Desde la perspectiva socio crítica se analizarán las características de la sociedad actual y se cuestionarán los procesos y la forma en

cómo se conducen desde el punto de vista político-administrativo, en este caso la administración pública municipal, y la relación con sus gobernados (Lozano Rendón, 2007).

Desde las perspectiva interpretacionista se explorarán las formas en que la gente hace sentido de sus mundos sociales y cómo expresa esos entendimientos a través del lenguaje, sonido, imaginarios, estilos personales, y rituales sociales, pues desde esta corriente debemos observar los actores, para entender qué está ocurriendo en dicha situación, se trata de hacer una “descripción densa” de cómo la gente da significado a su mundo, y cómo negocia y cuestiona otros sistemas de significado (Lozano Rendón, 2007).

## G.- Metodología

El proceso de investigación será cualitativo, a través del diseño fenomenológico (Hernández Sampieri Roberto, 2006), pues deseamos enfocar nuestro estudio en el análisis de experiencias individuales subjetivas de los actores involucrados en la problemática, con la finalidad de reconocer las percepciones de las personas y el significado del fenómeno o experiencia.

### Técnicas de investigación cualitativas:

- Se realizarán entrevistas enfocadas a miembros de Ayuntamientos y servidores públicos municipales responsables de las áreas de comunicación social, para obtener sus percepciones, opiniones y puntos de vista en relación a las acciones y políticas de comunicación gubernamental municipal.

## H.- Motivación personal

En el año de 1985, la década que se significó por el fin de la guerra fría con la simbólica caída del muro de Berlín, así como el afianzamiento de las políticas neoliberales, la abrumadora ola democrática, y el despegue de la era de la información, fui invitado por un grupo de amigos para participar como coordinador de medios de comunicación en la campaña político-electoral para la presidencia municipal de la ciudad de Boca del Río, Veracruz, México, en la que cuyo candidato por el Partido Revolucionario Institucional entonces fue el Dr. Ramón Ferrari Pardiño, quien sin ningún problema obtuvo el triunfo e inmediatamente me invitó a formar parte en el equipo de servidores públicos de la administración pública municipal 1985-1988.

El Ayuntamiento del municipio de Boca del Río en ese entonces sostenía una modesta estructura administrativa conformada básicamente por la tesorería, el secretario del ayuntamiento, y la dirección de obras públicas. Sin embargo el doctor Ferrari, quizá motivado por su ímpetu juvenil propio de sus treinta años de edad, inmediatamente mostró su ambición por crear y echar andar una estructura administrativa municipal acorde a las exigencias de una sociedad y un municipio que presentaba indicios de ser una de las manchas urbanas más importantes de la entidad veracruzana y el Golfo de México.

En ese entonces, con veinte años de edad siendo estudiante del sexto semestre de la licenciatura en ciencias y técnicas de la comunicación en la Universidad Veracruzana, recibí la indicación del todavía presidente municipal electo de presentar un proyecto para la formación de lo que sería la primera oficina de comunicación social en el municipio de Boca del Río. Nuestra primera acción fue consultar literatura, apuntes universitarios, y solicitar el consejo de expertos en el área, por lo que logramos presentar un documento en el que se integraba una oficina

de comunicación social dividida en tres departamentos, departamento de audiovisuales, departamento de medios impresos, y departamento de relaciones públicas.

El proyecto fue aprobado y por lo tanto se me dio posesión de la nueva oficina que se encargaría de las labores de comunicación social entre los gobernantes y gobernados del municipio boqueño.

Del proyecto que se presentó a lo que realmente se realizó en el periodo de tres años hay una gran distancia, pues intervinieron una serie de factores que van desde los económicos (principalmente), hasta los políticos, sociales y culturales. Esto quiere decir que las intenciones tanto del presidente municipal como las de quien escribe este texto eran nobles y valiosas, sin embargo muy alejadas de la realidad.

Esta experiencia en mi incipiente vida profesional es una de las razones que me motivaron para elegir el presente tema de investigación, pues aunque han transcurrido muchos años después de aquel episodio, consideramos es mínimo lo que se ha progresado en cuanto la utilización de la comunicación gubernamental para la mejora de la gestión pública municipal, a pesar de la evidente necesidad que hoy tienen las instituciones municipales por mejorar sus procesos de gestión, y sobre todo, la obligatoriedad por mostrarlos y validarlos ante una sociedad cada vez más informada y cuestionadora del quehacer público municipal.

# Capítulo I

## 1. Gobierno, administración y gestión en el estado mexicano

### 1.1 Concepto de Estado

La palabra Estado proviene del latín: “*Estatus*”, de *Estar*, *Estaré*, es decir, condición de ser.

La palabra Estado en su significación etimológica fue empleada para expresar un Estado de convivencia en un determinado momento, con la ordenación de la misma.

Aristóteles decía (Azcona, 1970), que “el Estado es la comunidad perfecta o soberana, que el hombre encuentra en él lo suficiente y necesario para vivir bien y donde alcanza por lo tanto, la finalidad natural para lo que fue creado”.

En la actualidad el Estado es la representación política de la sociedad, sin embargo desde la perspectiva de Max Weber, se considera que el origen del Estado es la desintegración del clan, no el Estado como actualmente se conoce, sino la afirmación de un cuadro coactivo extra-comunitario (Parás, 2000).

A fines del siglo XV comienza a emplearse la palabra “Estado” en las ciudades italianas bajo muy limitadas acepciones, que evoluciona hasta comprender la totalidad los aspectos de la organización política.

Autores como Jellinek, afirman que puede atribuirse a Nicolás Maquiavelo -1469 a 1527 -, el haber introducido en la literatura política y científica la voz “Estado”.

A partir de este momento el término adquiere carta de naturalización en el lenguaje político, y aunque con el tiempo se le asignan significaciones diversas, por la imprecisión en la determinación del concepto, sería difícil sustituirlo por otro más apropiado (Rojas,1971).

Los griegos llamaron al Estado “polis”, que era idéntico a ciudad, razón fundamental para la cual la ciencia del Estado entre los griegos hubo de constituirse sobre el Estado ciudad o sobre la ciudad Estado, y nunca pudo llegar a comprender el Estado como dotado de una gran extensión territorial.

Se habla a menudo en el mismo sentido también de la polis; así los atenienses, tebanos, corintios, son identificados completamente con sus comunidades respectivas.

En la antigüedad clásica se pueden encontrar en las obras la *República* y las *Leyes* y sobre todo en la *política*, de Aristóteles, precedentes acerca del estudio del Estado, que constituyen con las obras *De República* y de *legibus*, de Cicerón, los mejores tratados de la materia en aquella época clásica; si bien están planteados los problemas de la ciencia política, falta la determinación precisa del concepto de Estado.

Serra Rojas ( 1971) cita a Platón cuando afirma que: “ La más elevada y hermosa forma del pensamiento es aquella que concierne al ordenamiento de las ciudades y todos sus establecimientos cuyo nombre es, sin duda, sabiduría práctica y justicia.”

En lo que se refiere a los romanos de la época primitiva el Estado se equipara con el conjunto de los ciudadanos, que es la *civitas*.

El Estado es la *civitas*, la comunidad de los ciudadanos o la República, esto es la cosa común al pueblo todo que es precisamente lo que corresponde a la expresión griega “*to coinon*”. Este término traducido al latín por el de *res pública*, significaba no el Estado en general, sino lo que era común a un pueblo. Equivalente al término *res pública* es la palabra inglesa *Commonwealth*.

Algunos conceptos modernos sobre el Estado son los siguientes:

Para Barthelemy, el Estado es una sociedad organizada sometida a una autoridad política y ligada a un territorio determinado.

Groppali, define el Estado, como la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común.

Por su parte el marxismo concibe al Estado, como a las demás manifestaciones, como inmanente respecto a la sociedad, es decir, “en último término”, como resultante de las condiciones económicas de la producción.

Jellinek, lo conceptualiza como derecho, es pues, el Estado la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

Un Estado considerado *suigeneris* es el *Estado de la ciudad del Vaticano*, aquí el Papa ha reunido en su persona dos cualidades distintas: *una cualidad temporal*, ya que él aparece como jefe de un pequeño territorio junto a la ciudad de Roma en Italia; y *una cualidad espiritual*, como el supremo jefe de la cristiandad.



Explica Andrés Serra (Rojas, 1971) que, los Estados pontificios pertenecieron originalmente a la iglesia, sin embargo, esos territorios los perdió al lograrse la unidad de la monarquía italiana, que aprovechando la guerra de 1870 entra en Roma y la convierte la capital del Estado Italiano. El Vaticano continuó manteniendo su posición internacional, pero con los consiguientes problemas, derivados de una insegura situación política.

Italia y la Santa Sede celebran el 11 de febrero de 1929 el Tratado de Letrán, que define la personalidad internacional de la Santa Sede. El territorio del Estado Vaticano tiene una extensión de cuarenta y cuatro hectáreas. De esta manera la iglesia extiende su poder espiritual sobre todos los católicos del mundo y mantiene relaciones diplomáticas con los Estados que así lo reconocen.

Otro caso de Estado que merece atención es el del Imperio británico, aquí la Comunidad británica de naciones se integra con todos los países que forman el Imperio británico. El monarca inglés es el símbolo de la unidad e integridad del imperio. Los Estados que forman parte de la comunidad mantienen amplias facultades con sus órganos propios para ejercerlas.

Se afirma que es el ejemplo de una unión real, en la que todos los Estados se encuentran vinculados política y económicamente en una organización también *suigeneris*.

## 1.2 ¿Qué es la Constitución?

La Constitución está constituida por un conjunto de principios supremos o sistema fundamental de las instituciones políticas del Estado que rigen su organización.

En su expresión más general la Constitución es la ley fundamental de un Estado o Nación, “que abarca una parte del orden jurídico, precisamente el sector jerárquicamente superior del mismo”.

La Constitución es el conjunto de normas supremas que dirigen la estructura y las relaciones entre los poderes públicos, y la situación de los individuos frente al Estado.

De acuerdo con estas definiciones la Constitución contiene los principios fundamentales del derecho público de un Estado.

Es por medio de estos principios básicos o institucionales como se ordena la vida social y facilita la realización de sus fines. La armonía constitucional se logra: 1. Creando las normas relacionadas vitalmente con la naturaleza de la sociedad en que existe; 2. Haciendo derivar de esos principios el orden jurídico nacional manteniendo la debida conexión y unidad; 3. Vitalizando las estructuras constitucionales por medio de la enmienda.

El Estado moderno, como forma política que ha superado las instituciones anteriores, requiere necesariamente de una Constitución, ya sea escrita o consuetudinaria. Ella es la ley fundamental de la organización estadual.

Jellinek, refiriéndose a las normas jurídicas anteriores expresó que “es suficiente la existencia de un poder de hecho que mantenga la unidad del Estado para tener un mínimum de Constitución preciso para la existencia del Estado” (Rojas, 1971).

Comenta Serra Rojas que se afirma con frecuencia que algunos Estados pueden subsistir sin una Constitución y se citan como ejemplos los casos de España e Israel. Sin embargo opina que ningún Estado puede prescindir de una Constitución. Circunstancias históricas diversas y transitorias pueden obligar a un Estado a no

tener una carta fundamental en el concepto tradicional de una Constitución. Pero si se analiza la estructura interna de esos países se puede comprobar con facilidad que sí tienen una Constitución.

España, Israel, Nueva Zelanda e Inglaterra, no tienen una Constitución escrita e integral que unifique sus programas políticos fundamentales, pero la Constitución que éstas naciones tienen hay que encontrarlas, tanto en su estructura social, como en las leyes fundamentales de organización que regulan aspectos diversos e importantes de la estructura del Estado. Son reglas precisas y seguras del constitucionalismo de esos países.

En su manual de derecho constitucional, el especialista Carlos Sánchez Viamonte dice.

*“Las llamadas constituciones no escritas o flexibles, no son constituciones propiamente dichas. El caso de Inglaterra es la excepción, y ni siquiera podrá ser imitado. Su carta magna y sus leyes e instituciones políticas son apenas fragmentos de Constitución, pero están completados por el derecho común histórico, que la jurisprudencia consagra y que el pueblo acata con ejemplar disciplina” (Carlos S. V., 1957).*

Sánchez Viamonte considera inapropiado llamar Carta o Carta magna o Carta fundamental a la Constitución.

Ferdinand Lasalle en su magistral conferencia de mediados del siglo XIX titulada *qué es la Constitución*, expresa: “una Constitución es una ley. Pero no es una ley como cualquiera otra, una simple ley: es algo más. La Constitución no es una ley como otra cualquiera sino la ley fundamental del país. En esencia, la Constitución de un país, es: la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país. Los factores reales de poder son fragmentos que integran la Constitución. Cuando estos

factores reales de poder se extienden en una hoja de papel se le da expresión escrita, por lo tanto una Constitución escrita es buena y duradera cuando esta Constitución escrita corresponde a la Constitución real, a la que tiene sus raíces en los factores del poder que rigen en el país (Rojas, 1971).

### 1.3 Concepto de gobierno

(Hipólito Orlandi, 2000) Afirma que la idea de gobierno es una de las que posee mayor antigüedad y centralidad dentro de la historia del pensamiento político, la razón es que se encuentra estrechamente relacionada con la definición de política. En el mismo texto cita a Maurizio Cotta quien señala, “pueden faltar los partidos, los parlamentos, las elecciones, los aparatos burocráticos desarrollados, pero no una estructura de gobierno”.

En lo que se refiere a la descripción etimológica encontramos que la palabra griega *Kibernao* – de la que deriva gobierno – significa dirigir el timón, aludiendo a la docilidad de la nave al timón (governalle o governallo). Esta raíz es la que mejor nos acerca al concepto de gobierno. De esta manera podemos deducir que el timonel que conduce con certeza la nave, la llevará a buen puerto, entonces estamos hablando de la ejecución de un buen gobierno.

En la edad media el término *gubernaculum* era identificado con el de política (Sartori,1987). La llegada de la democracia impulsó en fechas posteriores la evolución del concepto gobierno, al mismo tiempo que ocasionó la multiplicidad de imágenes, incorporando al pueblo (soberano) como eje de las mismas (la idea de voluntad general), y a los gobernantes, como meros representantes. El gobierno en verdad tiene una *“función identificadora de la actividad política, [es] el núcleo irreductible, sin el cual parece difícil pensar en la dimensión propia de lo político”* (Hipólito Orlandi, 2000).

Según (Rojas, 1971) el gobierno dirige la vida de una nación, por medio de mandatos, recomendaciones y con la cooperación de los gobernados. El gobierno manda por medios de leyes y demás disposiciones de carácter general; pero también puede tomar decisiones de carácter particular como decretos, acuerdos, órdenes, instrucciones y decisiones administrativas. El gobierno tiene a su cargo la tarea de crear el orden jurídico.

La fuerza material de que dispone el Estado es un medio para asegurar la ejecución o el cumplimiento de sus determinaciones. La principal fuerza de que dispone el Estado está en la adhesión de los gobernados- que integrando a la opinión pública- orientan la acción pública de los gobernantes. La fuerza material es necesaria, pero es una medida transitoria y de excepción. Un gobierno apoyado en la fuerza es siempre un gobierno inestable y tiránico.

En términos generales se acepta que “el gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas” (Castelazo, 2007).

Comprender el concepto de gobierno implica conjugar factores conceptuales tendientes a argumentar cuestiones tan importantes como su integración, funcionamiento, su papel en la resolución de conflictos y en la toma de decisiones, y la evaluación social y política de su desempeño, entre otros aspectos.

Afirma Castelazo (2007) que una manera más de explicar al gobierno es por su función y otra es por su expresión orgánica. Dice que la función del gobierno es

complejísima, ya que a grandes rasgos significa la organización del dominio en una sociedad. La efectividad y profundidad del gobierno dependen en gran medida de cómo se encuentra estructurado. Dicho de otra forma, función y organización son dos caras de la misma moneda. El autor cuestiona: ¿a quién sirve el gobierno?, entonces agrega:

En los grupos primitivos el dominio fue el más fuerte. A través del tiempo, dicho Dominio fue combinándose, primero con la tradición y finalmente- como históricamente lo demuestra Weber- con la ley. Es evidente que fuerza, carisma, tradición y legalidad se combinan para conformar una entidad que tiene el poder, en este caso el gobierno, misma que es la encargada de hacer y actualizar leyes (Poder Legislativo), ejecutar sus ordenamientos (Poder Ejecutivo), e interpretar las normas para la aplicación de la justicia (Poder Judicial).

En virtud de estas condiciones, continúa explicando Castelazo (2007), la autoridad del gobierno posee legitimidad, autonomía y soberanía no por sí misma, sino en representación del conjunto social.

Por lo tanto el gobierno sirve a todos, pues el mundo actual es complejo y tal complejidad se refleja en todos los ámbitos, no puede basarse en un solo interés sino atendiendo al equilibrio socioeconómico y político, procurando que la generación y producción de riqueza y bienestar sea equitativa en su distribución y beneficios.

#### 1.4 Concepto de administración pública

Para Omar Guerrero (2010) en la historia de la humanidad se ha dado formas de administración, pues así lo necesitó para sobrevivir y desarrollarse. Sin embargo, la

administración pública no alcanzó su especificidad sino muy tardíamente, cuando, a partir de la revolución francesa, se establecieron sus principios como disciplina científica y se fijaron métodos, estándares de actuación que establecieron su identidad. En efecto, es cierto que antaño no existió gobierno alguno que no estuviera celoso de mantener la tranquilidad pública, así como la seguridad de las personas y sus bienes, y que al mismo tiempo no se hubiera ocupado de la organización de los tribunales y formular las reglas judiciales para operar sus procesos, pues, junto con el mando militar, la justicia siempre ha sido una de las funciones principales de la autoridad pública en el Estado.

Para Luther Gulick:

*“La administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos. La ciencia de la administración, es por lo tanto, el sistema de conocimiento con el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común. La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo de gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La administración pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales.”* (Valencia, 1970)

En otras definiciones podemos citar la de Goethe (Valencia,1970) quien afirma que la administración es el Estado pensado en la actividad, o bien la que afirma Thomas Woodrow Wilson: *“La administración es la parte más ostensible del*

*gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante; es el más visible aspecto del gobierno”.*

Es común relacionar los conceptos de Gobierno y Administración Pública, si bien es cierto que éstos se encuentran estrechamente ligados, también es cierto que ambos son inherentes el uno del otro, por ejemplo, en la administración pública se refleja la acción del gobierno con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad a quien le sirve.

Para (González, 1998) La Administración Pública se define como:

*“El conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder”.*

Desde esta perspectiva entonces podemos decir que la finalidad y naturaleza de las instituciones y órganos de gobierno es fungir como mediador entre las demandas de la sociedad con respecto de las acciones del gobierno quien le da el hilo conductor a sus actividades legalmente representadas en el Estado; de esta manera la realización de esas actividades de gobierno a través de la Administración Pública le dan legitimidad al Estado con respecto a la sociedad que se gobierna (Martínez C. F., 2002).



Desde la visión de Andrés Serra (1971), la Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es proveer por medio de servicios públicos a los intereses de una sociedad. La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal adecuado. Personas y bienes son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

El vocablo administrar (*administrare*) encuentra su origen en las expresiones latinas *ad*: “a” y *ministrare*: “servir”. Entre los sentidos que a dicho vocablo asigna la Real Academia Española de la Lengua se encuentran los siguientes: “gobernar, regir, aplicar”. Asimismo puede significar “suministrar”, vocablo proveniente del latín *sumministrare* y que significa: “proveer a uno de algo que necesita”. La Real Academia Española define la administración (*administrativo*) como la “acción de administrar” (Rodríguez, 1980).

Para Gabino Fraga (Rodríguez, 1980) la Administración Pública desde el punto de vista formal, es el *organismo público* que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Y desde el punto de vista material, es la *actividad* de este organismo considerando sus sistemas de gestión y de existencia propia tanto sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

Explica Alfonso Nava (Negrete, 2001), que por su índole esencialmente instrumental la administración pública tiene como único fin o razón de ser el realizar o alcanzar los fines políticos del gobierno. Si gobernar es fijar metas, propósitos o

políticas, administrar es disponer los medios para la realización concreta o la conquista de tales objetivos. Luego la administración sirve a los fines del gobierno.

## 1.5 Inicios de la república mexicana y su administración

Desde los primeros años del Siglo XIX *“la inteligencia mexicana liberal”* comenzó a admirar la forma republicana de gobierno. Se recuerda el edicto del Virrey en que prohíbe la circulación de la Constitución norteamericana por considerarla peligrosa para la vida de la colonia.

Es de gran interés en la historia política nacional la *“Representación del Ayuntamiento de México”* en que éste anuncia la reasunción de la soberanía por el pueblo, ante los graves sucesos que se inician el 8 de junio de 1808 en Aranjuez, en que abdica Carlos IV, sucediéndole su hijo Fernando VII y la renuncia de éste en Bayona a favor de Napoleón. El regidor Azcárate y el síndico don Francisco Primo Verdad son expresión valerosa y precursora de la independencia (Rojas, 1971).

En los primeros momentos del movimiento insurgente don Ignacio López Rayón en 1811 en sus elementos constitucionales enviados a Morelos, rechazados por su autor posteriormente, se muestra decidido partidario de la monarquía. Mas pronto el movimiento de independencia adquiere su propia proyección hacia su propia reconquista y rechaza a un monarca cuando es gravoso a sus leyes (Torruco, 1975).

Morelos declara *“que la América es libre e independiente de España y de toda otra nación, gobierno o monarquía y que así se sancione dando al mundo las*

*razones*". Además la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad" (*Sentimientos de la nación o 23 puntos dados por Morelos para la Constitución. 14 de septiembre de 1813*) (Rojas, 1971).

En el decreto constitucional para la libertad de la "*América Mexicana*" sancionado por Morelos en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 se elude toda referencia a la forma republicana, es al pueblo soberano al que corresponde establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad.

El Plan de Iguala de 24 de Febrero de 1821, los tratados de Córdoba de 24 de agosto del mismo año, establecen "*el gobierno será monárquico, constitucional moderado*". Llamando a reinar a Fernando VII y en su defecto a otros miembros de la realeza española.

El acta de Independencia mexicana de 28 de septiembre de 1821 declara que "*es nación soberana e independiente de la antigua España, con quien en lo sucesivo se mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que prescriben los tratados*". Iturbide es reconocido emperador el 19 de mayo de 1822.

El 2 de diciembre de 1822 Santa Ana se revela desconociendo a Iturbide y *proclama la República*. Iturbide abdica el 19 de febrero de 1823 ante el congreso reinstalado, el cual declara nula la coronación y derechos de sucesión e insubsistente al plan de Iguala y los Tratados de Córdoba, "*quedando la nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode*".

En el Plan de la Constitución Política de la nación mexicana de 16 de mayo de 1823 un grupo de constituyentes propone “*que la nación mexicana es una república representativa y federal.*”

El 12 de junio de 1823 el Congreso Constituyente emite el voto por la forma de república federada. El Acta constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 establece en su artículo 5 que la nación adopta para su gobierno la forma de *república representativa popular federal*. Texto que repite la Constitución de 4 de octubre de 1824 en su artículo 4 (Rojas, 1971).

Puede decirse que esta Constitución es el principio de donde emergieron todas las instituciones democráticas de nuestro país pues aquí se da paso a la integración de los órganos gubernamentales, sin embargo en esta etapa se percibe una pugna por establecer en las leyes constitucionales un difícil equilibrio entre el poder Ejecutivo y el Legislativo.

Las bases y leyes constitucionales de la república (de 1836) concedieron al congreso general de la nación facultades para revisar y aprobar la cuenta general de inversión de caudales; para autorizar al Ejecutivo a contraer deudas sobre el crédito de la nación; para aprobar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo.

Por lo que respecta a las bases de organización política de la república mexicana, expedidas en 1843, el congreso gozaba de facultades para examinar y aprobar cada año la cuenta general de gastos presentada por el Ejecutivo.

La Constitución de 1857 otorgaba facultades al Legislativo para aprobar el presupuesto de gastos de la federación; aprobar los empréstitos celebrados por el Ejecutivo sobre el crédito de la nación, ratificar los nombramientos hechos por el Ejecutivo de los ministros, agentes diplomáticos y cónsules, de los empleados superiores de hacienda, de los coroneles y demás funcionarios superiores de ejército y armada nacionales; para aprobar los tratados internacionales que celebra el Ejecutivo, permitir la salida del país de tropas nacionales; y, autorizar al propio Ejecutivo a disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados y territorios.

La Constitución de 1857, facultaba al presidente de la república, previa autorización del congreso, para suspender las garantías constitucionales, excepto las que aseguraban la vida, en los casos de invasión extranjera, perturbación grave de la paz pública o cuales quiera otros que pusieran a la sociedad en grave peligro o conflicto.

Es preciso mencionar el denominado segundo imperio nacido de la intervención francesa, ya que constituye el único régimen que a partir de la Constitución de 1824 no mantuvo el sistema presidencial, pero debemos recordar que simultáneamente Benito Juárez mantuvo vigente el principio republicano y el régimen presidencial, los cuales tuvieron permanencia durante el peregrinaje del benemérito de las Américas.

Juárez restableció el sistema republicano prácticamente en todo el territorio nacional, por lo que volvió a cobrar vigencia el régimen presidencial contenido en la Constitución de 1857.

La Constitución de 1917 sigue la tradición presidencialista sobre los postulados básicos de sistema político mexicano. De esta evolución se desprende que ha sido voluntad del pueblo mexicano erigirse en soberanía nacional y en tal sentido ha dispuesto constitucionalmente la forma de organización política del Estado Mexicano en una “*Republica representativa, democrática, federal*”.

(Artículo 40) y de los estados (Artículo 41). El poder del gobierno del Estado Mexicano se divide para su ejercicio en Legislativo Ejecutivo y Judicial (Artículo 49). El poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, que se denomina “*Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*” (Rodríguez, 1980).

Como reacción contra la dictadura de Porfirio Díaz, que no respetaba las elecciones populares ni la periodicidad del mandato presidencial, fue establecido el postulado fundamental del movimiento revolucionario de 1910 de “*Sufragio Efectivo. No Reelección*”. Es por ello que se considera de vital importancia el establecimiento del sistema democrático de elección popular del presidente, la sujeción del mandato presidencial a un periodo determinado y la imposibilidad jurídica de que un presidente vuelva a ocupar el cargo, principios éstos que constituyen la mejor garantía y control de la institucionalidad del régimen presidencial mexicano (Rodríguez, 1980).

Por lo anterior podemos afirmar que la administración pública mexicana se significa por un presidencialismo con poderes casi absolutos, pues cuenta para el despacho de los negocios del orden administrativo con secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo. Pero estos funcionarios son de carácter auxiliar para el Ejecutivo, lo cual implica que los actos de los secretarios de Estado y jefes de

departamento administrativo se refuten como actos de presidente; congruentemente en esta tesis, el titular del ejecutivo esta facultado para nombrar y remover libremente a dichos funcionarios.

## 1.6 Evolución de la administración pública en México.

En el caso de México, la administración pública se encuentra estrechamente relacionada con el poder ejecutivo, de quien depende la figura del gobierno, conducida en sus diferentes ámbitos; Federal por el presidente de la República, estatal o local, por lo gobernadores, y municipal por los presidentes municipales.

Desde la época posrevolucionaria con la fundación del partido Nacional Revolucionario (PNR), creación de Plutarco Elías Calles, la administración pública mexicana fue cediendo sus espacios a los grupos de poder como premio a su participación y lealtad en el movimiento armado que terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, ésta práctica lejos de desaparecer se arraigó aún más en la cultura política mexicana y se consolidó al mismo tiempo que el partido todo poderoso fue cambiando de siglas, primero a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) con el presidente Lázaro Cárdenas del Río y finalmente por las de Partido Revolucionario Institucional con el presidente Miguel Alemán Valdez.

Esta particular relación de poder en el aparato administrativo mexicano tuvo como consecuencia la inserción de servidores públicos en su mayoría alejados de los perfiles adecuados para desarrollar los puestos por los que el Estado les pagaba, y por lo tanto también se fue denigrando la imagen de la burocracia mexicana en la percepción de los ciudadanos, pues la palabra “*burócrata*” durante mucho tiempo ha significado corrupción y pereza, a diferencia de otros sistemas políticos del mundo como Francia, Japón y Estados Unidos de Norte América, entre otros, donde es

sinónimo de orgullo al tener desde hace muchos años ejemplares sistemas de reclutamiento para participar en la administración pública, básicamente enfocados en servicios profesionales de carrera que estimulan la eficacia y eficiencia del servicio público.

México, al alcanzar su independencia en 1821, experimentó diferentes intentos por reformar su administración pública; sin embargo a lo largo de los más de 170 años fueron intentos estériles y sin trascendencia, pues se carecía de apoyo político y falta de técnicas adecuadas de administración. De hecho podemos considerar que a partir de 1970 se llevó por primera vez una reforma administrativa de base y metódica que perdura hasta nuestros días.

Mario Alfredo Uribe Torres (2001) menciona que José Sánchez González identifica siete etapas de la administración pública mexicana. La primera reforma de 1833; La segunda con la creación de la Secretaría de Fomento en 1853; La tercera de Juárez en 1857; La cuarta, con las reformas de 1917; La quinta con cambios antes de 1970 a 1976, la sexta de 1977 a 1982 y la séptima que corresponde al periodo 1982-1988 con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Con la llegada a la presidencia de la república de Luis Echeverría Álvarez en 1970, se iniciaron una serie de importantes reformas administrativas en México, pues fue en éste sexenio cuando se constituyó la Comisión de Administración Pública (CAP) que formuló un diagnóstico titulado informe sobre la administración pública.

De dicho informe se desprendía que era urgente iniciar una reforma administrativa profunda para cada institución pública y que éstas contaran con



unidades internas de asesoría y técnica de gestión permanentes las cuales se denominarían de Organización y Métodos (UOM).

Dichas Unidades fueron promovidas desde el sexenio anterior a cargo de Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970), sin embargo se atrasó su inicio por indecisión para su puesta en marcha , a lo cual no existían los elementos legales y de apoyo político y básicamente se relegaron a realizar estudios menores que pretendían alcanzar la eficiencia por la eficiencia misma.

Hacia 1971 se unificaron criterios de gabinete sobre la base de una reunión para atender asuntos de reforma administrativa, derivada de ella surgió la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y 11 de marzo de 1971, respectivamente, que sustentaron el inicio del Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.

La visión de ese programa de gobierno, dio cuenta de la gran cantidad de asuntos encomendados al ejecutivo federal por parte del Estado vía constitucional, lo que representaba poseer más de 850 entidades gubernamentales encargadas la mayoría en producir bienes y prestar servicios públicos así como llevar funciones de apoyo, coordinación y vigilancia.

Ante tal situación se procedió a su reorganización institucional con adelgazamiento total de sus estructuras, partiendo de identificarlas por sector de actividad y sector de apoyo técnico–administrativo orientando la revisión de cambios sobre los ejes de: a) instituciones, b) sistemas comunes de administración, c) sectores y d) del conjunto total de la administración pública (Torres, 2001).

Lo anterior se derivó de un informe del CAP de 1967, a fin de ubicar el desarrollo y complejidades que presentaba la administración pública en aquel entonces, señalando los cambios necesarios a corto plazo. De ahí, se fundamentaron once macroreformas administrativas que significaban los objetivos y/o subprogramas a seguir en el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal de 1971-1976.

En materia administrativa el gran problema que presentó ésta reforma fue la carencia de un servicio civil de carrera. De alguna manera, dicha profesionalización hubiera permitido darle continuidad a éste proyecto de reforma a largo plazo así como viabilidad administrativa.

La reforma administrativa de José López Portillo (1976-1982), inició con el Sistema Nacional de Planeación arrojando tres disposiciones presidenciales:

- 1) La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 2) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- 3) La Ley General de Deuda Pública.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), constituyó otro de los aspectos más importantes de la Reforma Administrativa instaurada en la administración lopezportillista, dicha institución gubernamental logró albergar las facultades de programación y presupuesto de los programas de gobierno para su adecuada puesta en marcha.

Esta Secretaría se transformó en el eje del sistema nacional de planeación, todo esto absolvió atribuciones que antes le correspondía a otros organismos públicos, sobre todo de carácter legal, administrativo y de control, pues adquirió de la Secretaría de la Presidencia, la planeación integral de la inversión pública; de la Secretaría de Industria y Comercio, la elaboración de las estadísticas de la administración pública federal; y de la Secretaría del Patrimonio Nacional el control normativo y global de las empresas públicas.

La creación del plan global de desarrollo (1980-1982), se sumaba a otro esfuerzo de reforma administrativa a largo plazo, pero al final sucumbió dado que estaba proyectado sobre el supuesto de que el precio del crudo se mantendría en franca alza y cuando sobrevino la crisis petrolera, dicha estrategia fracasó rotundamente, y por ende, el ambicioso proyecto de reforma.

De igual manera, esta reforma administrativa avizoró con más empuje el planteamiento de la instauración del servicio civil de carrera, que accediera la entrada de servidores públicos más aptos y sin prebendas de cualquier índole al ámbito de la administración pública; pero al existir irracionalidad administrativa, este proyecto continuó siendo una panacea.

Tiempo después, al asumir el poder Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), la idea de reformar la administración pública quedó relegada y con ella la Coordinación General de Estudios Administrativos, introduciéndose una nueva forma de gobernar, es decir, la economía tomaba las riendas del control de lo político.

De la Madrid inició medidas austeras al interior de la administración pública, lo que representó un adelgazamiento estatal en todas sus esferas de acción, el diagnóstico era que un Estado gigante representaba costos financieros altos para la economía, atribuidos en gran medida por la ineficacia e ineficiencia de las instituciones gubernamentales y de las empresas públicas.

El 4 de diciembre de 1982, de la Madrid presentó al congreso una iniciativa a fin de reformar la Ley Orgánica (en vigor el 29 del mismo mes), significó cambios profundos para recuperar la credibilidad de las estructuras públicas sus instituciones y servidores públicos.

En el mismo sexenio de la Madrid se detectan algunas reestructuraciones de carácter administrativo y organizacional, como la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas que pasó a ser de Desarrollo Urbano y Ecología, ésta dependencia se convirtió en la autoridad interinstitucional en asuntos inmobiliarios.

La Secretaría de Salud y Asistencia pasó a ser de Salud, a partir de entonces adquirió atribuciones para coordinar los servicios médicos del Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) e institutos nacionales de salud, lo que hoy se conoce como el Sector Salud.

Otras acciones que se destacan en el sexenio de Miguel de la Madrid, son el acuerdo presidencial de Agosto de 1984 con el que se inicia un programa de simplificación de procesos y sistemas para todas las instituciones y entidades paraestatales; obligándose a entregar en un plazo no mayor a 60 días aquellos

procedimientos susceptibles de simplificarse. Dicho acuerdo, iba acompañado por un paquete de disposiciones regulatorias para saber qué actividades organizacionales eran necesarias acortar.

Miguel De La Madrid también trató de implantar un Servicio Civil Mexicano; sin embargo, la mencionada iniciativa no tuvo los resultados esperados debido a que partía de cierto nivel jerárquico conforme se estudiaban diversos modelos extranjeros para identificar el nivel jerárquico más adecuado para su aplicación.

Sobre la escala jerárquica se llegaría hasta las Jefaturas de Departamento e incluso para el diseño del programa en México, se consideró lo llevara a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto (ya desaparecida), un órgano de gobierno del ejecutivo que fuera responsable de la planeación, ejecución y control presupuestal.

Lo anterior, resultó inviable debido a que se fortalecería la estructura sindicalizada al interior de las organizaciones públicas, sobre todo a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Quizá, esta situación haya detenido su puesta en marcha y por lo tanto se diluyó y perdió su instrumentación.

Como podemos observar los cambios en el sexenio de Miguel de la Madrid obedecieron a factores de ajuste económico, presiones sociales y exigencias de organismos internacionales, desafortunadamente estos quedaron en su mayoría en buenas intenciones que no fue posible concretar debido a los intereses y cultura política arraigados desde la época posrevolucionaria mexicana.

En el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en sus inicios realiza cambios de carácter estructural en algunas dependencias de la Administración Pública Federal, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, y traslada sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De igual forma sustituye la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y en su lugar, surge la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual adquiere las funciones de su antecesora en materia de medio ambiente, materia de protección ecológica, desarrollo urbano, desarrollo regional y el Programa Nacional de Solidaridad, éste último significó la impronta de la política salinista.

La Secretaría de Educación Pública (SEP), incorporó a su estructura los centros de investigación, así como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; por su parte la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos inicia un proceso de reestructuración hacia el interior de la dependencia. De la misma manera la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) adapta su estructura organizacional en congruencia a los nuevos acuerdos de apertura comercial internacional.

En el sexenio salinista se busca modernizar el agro mexicano, por lo que se crea la Procuraduría Agraria, el Tribunal Agrario y el Registro Agrario Nacional. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) adelgaza su estructura funcional con la privatización de las empresas públicas que se encontraban bajo su coordinación.

Dentro de los cambios administrativos también se pueden señalar la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la Comisión Nacional del Deporte (CONADE), la Comisión Nacional para el ahorro de energía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En esta etapa la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se encargó de instrumentar, operar y dar seguimiento a todos los procesos de modernización de la administración pública federal. Con estas acciones la Presidencia de la República pretendía dar legitimidad y credibilidad a las instituciones para recuperar la confianza ciudadana prácticamente perdida y deteriorada en los últimos sexenios.

Sin embargo aún con todos estos cambios y marcadas intenciones de incorporar al ciudadano en los asuntos públicos, la administración pública federal en esencia poco cambió la estructura burocrática vertical en la que el Presidente de la República imponía su casi inapelable autoridad en las decisiones de la administración pública.

El sexenio del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) no se registraron cambios significativos en la administración pública federal, más bien se dio continuidad a los procesos iniciados por sus antecesores.

La SECOGEF pasa a ser la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y fortalece sus funciones de modernización de la administración pública con la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.

El PROMAP tiene como vertientes básicas; la participación y atención ciudadana, la descentralización y / o desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública y la dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

La política administrativa Zedillista continuó con la privatización de Ferrocarriles Nacionales de México, aeropuertos y puertos marítimos. Autores Como José Juan Sánchez González, citado en (Torres, 2001) consideran que estas acciones no fueron suficientes al sólo ser simples esfuerzos aislados mas no integrales que debieron estar sustentados dentro de una verdadera reforma del Estado.

La ansiada alternancia en el poder presidencial mexicano se hace realidad con el triunfo en el 2000 del abanderado del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada, las aportaciones de Fox en la evolución y consolidación de la administración pública mexicana consistieron básicamente en el impulso de reformas administrativas que esperaban su turno desde hace varios años, además de las presiones sociales, de los gobiernos y organismos internacionales, propios de las políticas neoliberales y globalizadoras que caracterizaron la entrada del nuevo milenio.

A pesar de que en este sexenio la estructura gubernamental federal no tuvo cambios de fondo, en sus inicios se creó la Comisión Intersecretarial Anticorrupción y a mediados del mandato se aprobaron reformas relacionadas con el combate a la corrupción, destacan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública



Gubernamental Federal, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera (Eric Magar, 2008).

Aunque la primera Ley de transparencia se aprobó en el estado de Sinaloa y posteriormente se aprobó la federal, si detonó la aprobación y un esfuerzo por homologar las Leyes de todas las entidades federativas, ésta importante legislación también representa la voluntad y el trabajo del denominado grupo “Oaxaca”, integrado por ciudadanos, intelectuales y periodistas que propusieron y defendieron el proyecto hasta su aprobación.

En lo que respecta a la Ley del Servicio Profesional de Carrera aprobada en el 2003, tuvo un periodo de aplicación gradual de tres años, hasta hacerse obligatoria, desafortunadamente esta Ley no ha tenido la aprobación y la homologación que se quisiera en todas las entidades federativas.

*“El ejecutivo propone y el legislativo dispone”*, es la frase que utilizó Fox en casi todo el sexenio para justificar el lento avance en las reformas del Estado mexicano. Sin embargo para muchos esta situación significó la falta de oficio político e incapacidad para cabildear con las diversas fuerzas políticas de parte de los operadores de Vicente Fox Quesada.

En el 2006 los mexicanos recordamos la llegada de Felipe Calderón Hinojosa a la presidencia de la república como una de las más cuestionadas y accidentadas, consecuencia de la polarización social ocasionada por el enfrentamiento de los seguidores del candidato presidencial del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador y el gobierno federal en turno, militantes en su

mayoría del Partido Acción Nacional (PAN), que se llevó a una arena mediática jamás antes vista.

Sin embargo Calderón, a diferencia de su antecesor, para poder gobernar privilegió los acuerdos con el poder legislativo e inició su mandato con una reforma política electoral, en la que restringe a los partidos políticos y particulares la capacidad de contratar tiempos en medios electrónicos, el estrepitoso cambio de Luis Carlos Ugalde presidente Instituto Federal Electoral (IFE), y algunos de sus miembros, así como el aumento gradual a los precios de la gasolina.

Transcurridos cuatro años de gobierno de Felipe Calderón, destacan las acciones encaminadas al combate del crimen organizado, principalmente al narcotráfico, con la presencia los miembros de las fuerzas armadas en el paisaje urbano mexicano. De ahí que el paquete económico 2011 enviado a la Cámara de Diputados por el ejecutivo federal mantiene tres prioridades en su política de gasto: Fortalecer la Seguridad Pública, Promover Desarrollo Social y Consolidar el Crecimiento Económico.

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, los objetivos del gobierno del presidente Calderón son desarrollar una cultura cívico – política que promueva la participación ciudadana; mejorar la regulación de la gestión, los procesos y resultados de la administración pública federal y promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales. Su cumplimiento se basa en el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG), el cual persigue maximizar la calidad de los bienes y servicios que presta la administración pública federal, incrementar la efectividad de las instituciones y minimizar los costos de las dependencias y entidades (Castelazo, 2009).

A pesar de todo Calderón es más sistemático y ordenado en la forma de conducir la administración pública, si lo comparamos con Vicente Fox. En los días por venir de la última etapa de su gobierno deberá transitar con un poder legislativo donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) posee la mayoría de los escaños, con una severa crisis económica que se vislumbra lenta en su recuperación, niveles de aceptación para su gobierno nada aceptables, y una guerra contra el crimen organizado que lejos de terminar se hace más cruda. Factores todos que influyen en la evolución o estancamiento de la administración pública.

José R. Castelazo (2009) resume los significados que ha tenido para diferentes gobernantes la atención a la administración pública, por ejemplo, Gómez Farías propuso reorganizar al gobierno, Calles habló de “*creación de instituciones*”, Ávila Camacho del “*mejoramiento*” de la administración pública, Miguel Alemán del “*control*” de organismos, López Mateos de la “*organización y coordinación administrativa*”, Miguel de la Madrid de la “*simplificación administrativa*”, Carlos Salinas de Gortari, “*de la administración pública participativa*”, Zedillo, de la “*modernización administrativa*”; Fox, del “*buen gobierno*” e “*innovación gubernamental*”, y Calderón nos habla del “*mejoramiento de la gestión*”.

## 1.7 La Nueva gestión pública

Desde principios de la década de 1980 se inició un movimiento global que buscaba redefinir el papel del Estado. Estas transformaciones combinaban la teoría económica clásica con perspectivas gerenciales bajo la denominación de nueva gestión pública.

Hood Christopher (Moreno, 2008), explica que el interés por estudiar estas recientes reformas se centra fundamentalmente en dos direcciones: la primera de ellas se ha concentrado en analizar bajo cuáles condiciones han sido o no exitosos; y la segunda, desde un enfoque más normativo, los estudios se han dirigido a proveer herramientas y procedimientos tanto para los gobiernos como para los servidores públicos encargados de establecer este tipo de reformas.

Las bases que dan sustento a la NGP las podemos encontrar específicamente en teorías de tipo gerencial y en aquéllas relacionadas con la elección racional, aun cuando en ocasiones pueden llegar a ser inconsistentes. El segundo cuerpo teórico parte de una racionalidad instrumental que concibe a las decisiones y acciones en términos de resultados y las evalúa comparando las alternativas con las consecuencias. Este enfoque supone un alto nivel de consistencia en las preferencias, eventos causales e intenciones de los actores. Muchos de los cambios propuestos por la NGP sugieren que las organizaciones públicas son capaces de modificar su papel, metas y objetivos para adaptarlos tanto a fuerzas internas como externas (Herrera, 2004).

Para alcanzar esta efectividad, la NGP argumenta que los gerentes públicos necesitan establecer una nueva serie de objetivos y acciones para el gobierno que pueden llegar a expresarse en el desarrollo de una misión y visiones compartidas.

La NGP comprende un gran abanico de cambios y ajustes en los gobiernos. La característica principal descansa en la variedad y heterogeneidad de estas transformaciones, a pesar de que la intención que subyace en los programas de modernización pretende ser similar en todos los países donde la NGP ha sido introducida (Moreno, 2008).

El investigador José Martínez Vilchis (2007) explica que en relación con el tema de la Nueva Gerencia Pública se ha vertido una gran cantidad de tinta, particularmente en la última década del siglo próximo pasado: la mayoría son opiniones que describen su utilización en el gobierno, sobre todo de los países anglosajones, y en todo tipo de instituciones. Afirma que la nueva gerencia pública es la mas moderna vertiente administrativa del modelo económico vigente en muchos países del mundo; modelo que por su dominio indisputado logra hacer que prevalezcan sus ideas: como ocurren con su propuesta administrativa. Concretamente en nuestro país, las interpretaciones de la NGP avanzan cada vez más, no sólo en los tres niveles de gobierno, sino también en otro tipo de instituciones como las del sector educativo. Argumenta que varias son las razones por las que sus defensores han decidido pronunciarse a favor de su aplicación, pero las que se consideran mas relevantes son las siguientes:

1. Porque las instituciones pueden tener mayor acceso a recursos financieros (lo que les permite respaldar proyectos académicos y de gobierno que utilicen técnicas gerenciales), que a su vez les proporcionan estatus social, promociones profesionales, vinculos con los países que otorgan financiamiento, y favores tanto gubernamentales como empresariales, entre otros.

2. Porque la cantidad de información y de documentos que se publican ensalzando la nueva gerencia pública suele estar más a la mano que los que la critican, lo que estimula a sus seguidores; aunque la contundencia de sus resultados no se ha medido en términos financieros, sociales u organizativos (de la misma manera que tampoco su claridad conceptual).

3. Por la difusión de los planteamientos neogerenciales en el circuito de los congresos y reuniones que organizan las instituciones promotoras de las disciplinas administrativas, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), quienes han sugerido su uso en las instituciones gubernamentales.

4. Por la zona de confort que se crea en torno a los apologistas de la nueva gerencia pública; contrario al riesgo que asumen quienes critican las medidas gerenciales, que no todos están dispuestos a soportar.

En conclusión, la clave de la nueva gerencia pública reside en combinar los mecanismos del mercado con las ideas y técnicas administrativas del sector privado, en el público; según Greve y Jespersen (José, 2007) nos encontramos con dos reformas al aparato gubernamental: una la administrativa, para mejorarla; y la otra, la institucional, que es en la que se introducen los mecanismos de mercado (Moreno, 2008).

## 1.8 Gestación del municipio mexicano

El descubrimiento de América, a fines del siglo XV, influyó de manera decisiva en el traslado de la figura del municipio al nuevo continente. Los territorios descubiertos y las continuas y numerosas exploraciones, trajeron consigo dificultades, control político y administrativo sobre las tierras colonizadas, sobre todo por condicionantes de orden económico y geográfico, resultantes de la enorme lejanía entre dichos territorios y el poder español central, que llevó a la Corona a instituir municipios y audiencias como iniciales órganos de gobierno en el nuevo mundo (Gobierno del Estado de Veracruz, 2003).

Respecto de la presencia de una figura similar en el México prehispánico, se ha debatido sobre si el *Calpulli* azteca es o no el equivalente del municipio europeo, punto sobre el que no tenemos opinión concluyente, ante la relativa falta de estudios arqueológicos y antropológicos sobre la existencia de características similares entre ambas instituciones. Sin embargo, predomina la opinión de diversos estudiosos que consideran al Calpulli como antecedente directo de la institución municipal novohispana, pues indudablemente se trataba de una asociación comunitaria de familias, con territorio definido y autoridades propias, aunque no se sabe que haya respondido a un tipo de organización jurídica caracterizada por elementos propios o que funcionara como una forma de gobierno.

Desde sus inicios el municipio mexicano es una simple extrapolación del municipio español. Por supuesto, de romanos y españoles heredamos la tradición de que el municipio es la población que habitualmente radica en un determinado territorio, gobernado por un ayuntamiento que se integra por representantes de los ciudadanos, para hacerse cargo de los asuntos y servicios locales.

Históricamente se considera que el primer municipio en el continente americano fue el fundado en el año de 1519, en la Villa Rica de la Vera Cruz, hace casi 500 años. De hecho señala Rodolfo Chena Rivas (Gobierno del Estado de Veracruz, 2003), nace al calor de la disputa expedicionaria entre Diego de Velázquez, Gobernador de Isla Fernandina (Cuba), y el capitán Hernán Cortés. Así se documenta en la primera de las cinco cartas de relación de la conquista de México, que Cortés dirige a los Reyes de España; e igualmente, lo narra Bernal Díaz del Castillo en su Historia Verdadera de la conquista de la Nueva España.

Cuando Cortés llega a las costas de lo que ahora es el territorio del Estado de Veracruz, para evitar depender política y administrativamente de Diego de Velázquez, decide fundar la Villa Rica de la Veracruz, pues conforme a las leyes de la época, al crear un municipio y erigirse Cortés y quienes lo acompañaban, en integrantes del Ayuntamiento, pasaban a depender directamente del Rey de España (Gobierno del Estado de Veracruz, 2003).

Es así como en un contexto de intereses materiales y económicos, inicialmente orientado a la exploración, comercio y búsqueda de metales preciosos, se crea el primer Municipio en América Continental y se nombran a sus autoridades, siguiendo la juridicidad y concepción administrativa que se trasplantan de España.

Rendón Barrera Huerta Teresita afirma que el vocablo **municipio** proviene del latín, y se compone de dos palabras: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, y del verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.

Por su parte Carlos Quintana Roldán explica que de la combinación de estas dos palabras se deriva el término latino *municipium*, mismo que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo referente a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.

Se puede decir que el municipio es una institución jurídica, política, y social, cuya finalidad es organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal; está regida por un Ayuntamiento, y es considerado la base de la división territorial y de la organización política y



administrativa de un Estado (Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2009).

## 1.9 Retos y oportunidades del municipio mexicano

En los últimos años los municipios mexicanos enfrentan retos relacionados con el aumento de su población y por lo tanto con la demanda ciudadana por la dotación de servicios públicos eficaces y eficientes. El avance en los procesos democráticos también ha llegado a este nivel de gobierno por lo que ha crecido la disputa político electoral; como consecuencia también son más vigilados la ejecución de los recursos por los otros niveles de gobierno, por el poder legislativo, y por la propia sociedad civil (Luis, 2007).

Una encuesta reciente realizada por la SEDESOL señala que 62.62% de los municipios mexicanos presenta un índice de capacidad institucional con un valor menor a seis puntos (en una escala de diez), y que existen sólo cuatro municipios con una puntuación superior a 9 (Acosta, 2006), lo que explica entre otras cosas lo siguiente:

Las funciones que realizan diversas áreas administrativas no están claramente delimitadas ni definidas, lo que provoca duplicaciones e ineficiencias.

Con frecuencia los perfiles del recurso humano no corresponden a la función que se desempeña.

En la gran mayoría de los municipios no existen políticas para el desarrollo de los recursos humanos, ni instrumentos para su regulación y desarrollo, y sólo menos de 30% cuentan con un área de recursos humanos (que en muchos casos solo se encarga de asuntos relacionados con la nómina y la administración del personal).

Señala Octavio Acosta (2006) que con frecuencia los funcionarios no cuentan con la autoridad, los recursos y la información suficiente para el buen desempeño de sus funciones.

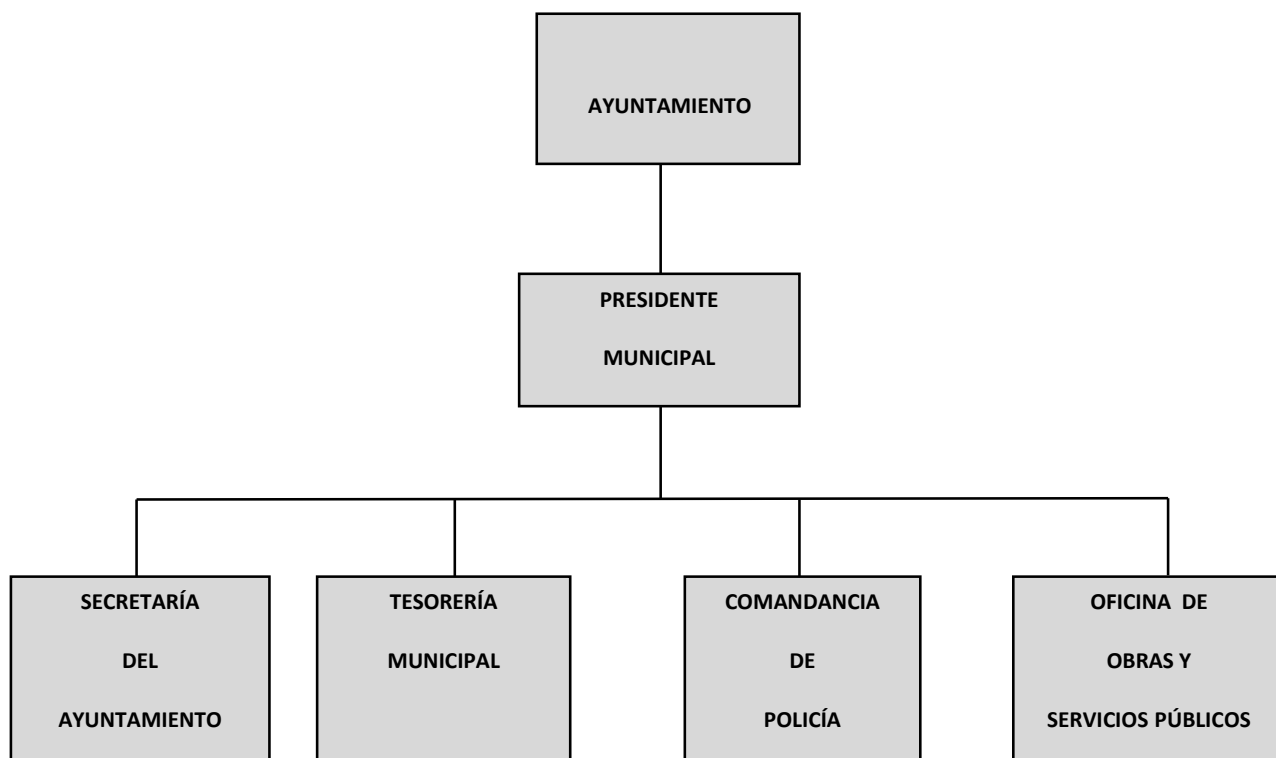
Para el ejercicio de sus atribuciones y sus responsabilidades, el Ayuntamiento se auxilia con órganos administrativos. El número depende de las condiciones socioeconómicas de cada municipio.

La forma de organización de la administración pública municipal depende de los mecanismos y principios que establece el derecho administrativo, particularmente, lo dispuesto por las Leyes Orgánicas de las entidades federativas.

El Instituto Nacional de Administración Pública A.C. ( 2009) presenta tres ejemplos de organigramas de un municipio rural, uno suburbano, y una estructura orgánica de un municipio urbano.

**Figura 1.1**

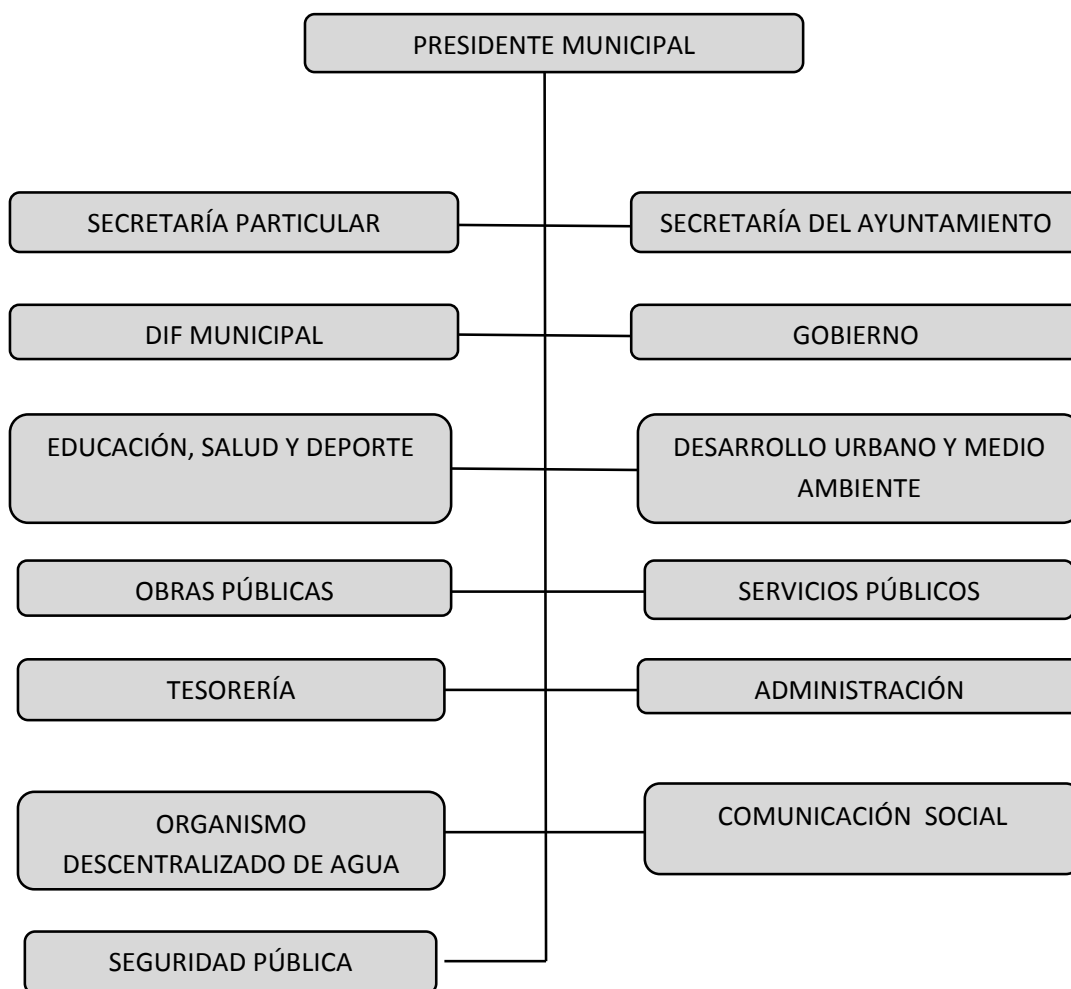
**ESTRUCTURA BÁSICA ADMINISTRATIVA DE UN MUNICIPIO RURAL**



Fuente: (Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2009)

Figura 1.2

### ESTRUCTURA DE UN MUNICIPIO SUBURBANO.



Fuente: (Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2009)

**Figura 1.3**

**ESTRUCTURA ORGÁNICA DE UN MUNICIPIO URBANO**

Presidencia municipal
Sindicatura
Regidores
Secretaría del Ayuntamiento
Dirección General de Tesorería y Finanzas
Dirección General de Administración
Dirección General de Gobierno
Dirección General de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente
Dirección General de Desarrollo Social
Dirección General de Servicios Públicos
Dirección General de Fomento Económico
Dirección General de Turismo
Dirección General de Seguridad Pública y Bomberos
Dirección General de Protección Civil
Dirección General de Tránsito y Vialidad
Contraloría Municipal
Comité para el Desarrollo Integral de la Familia
Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
Instituto de la Juventud
Fideicomisos de Proyectos Estratégicos
Instituto Municipal de Vivienda
Instituto de la Mujer

Fuente: (Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2009)

El modelo de organización y operación de la administración es muy centralizado, existiendo con ello una tensión que con frecuencia se traduce en conflictos entre los regidores y los directores por no estar suficientemente delimitada la función del gobierno con la facultad ejecutiva.

Términos como transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, y participación ciudadana forman parte del vocabulario del quehacer público municipal, pero también forman parte de los nuevos retos a los que tienen que enfrentarse en la actualidad los ayuntamientos y sus respectivas administraciones públicas municipales.

En éstos momentos los Ayuntamientos mexicanos cuentan con mayor autonomía jurídica y administrativa consecuencia de las recientes reformas al artículo 115 constitucional en diciembre de 1999, sin embargo estas oportunidades sólo podrán aprovecharse en beneficio de las localidades conforme se instalen y avancen los procesos de profesionalización de servicio público, así como se apliquen los procesos de reingeniería administrativa congruentes con la realidad municipal que en el caso de México como en la mayoría de los municipios de Latinoamérica se caracterizan por poseer una diversidad política, económica, social y cultural. A este panorama se suman los efectos de los problemas propios del mundo globalizado, como el calentamiento global, la migración, el narcotráfico y el crimen organizado en otros temas que representan verdaderos retos para los gobiernos locales.

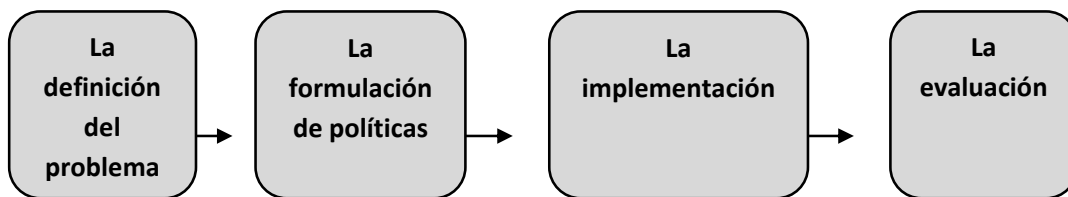
### 1.10 La Instrumentación de las políticas públicas municipales

El análisis de las políticas públicas como campo de estudio y reflexión aparecen a partir de las propuestas del investigador norteamericano Harold Laswell (1951 y 1971), en ésta etapa se empieza a entender la acción gubernamental y social como

una acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos. Para algunos autores como (Bardach, 2008) es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método.

La mayoría de los estudios en la materia centran el análisis en cuatro etapas del proceso de política pública, como se ilustra en la figura 1.4:

**Figura 1.4**



La perspectiva del análisis de políticas públicas asume el espacio de “*lo público*” como un espacio de confluencia entre actores gubernamentales, desde este enfoque un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública.

Así la construcción de la agenda de políticas se considera un proceso complicado a través del cual se da entrada a un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diferentes actores que conducen la acción pública. La definición de problemas es un primer paso en que los actores políticos y sociales, así como los grupos de interés manifiestan su capacidad de influencia para posicionar de alguna manera cada problema público, de esta

forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos temas que integran la agenda (Cabrerero, 2007).

La fase de formulación y diseño de políticas se lleva a cabo entre los argumentos racionales y técnicos de funcionarios expertos en la materia proponen, y los intereses y preferencias de grupos sociales diversos. La implementación de políticas de igual forma genera procesos de negociación y conflicto entre agencias participantes, diversos estudios han mostrado cómo aún en esta etapa de la hechura de las políticas, la diversidad de participantes induce a ajustes entre actores y a la construcción de arreglos entre los mismos (Cabrerero, 2007).

Explica Cabrerero (2007) que una virtud del análisis de políticas públicas aplicado al ámbito municipal es que nos permite ampliar la visión sobre la acción pública local. Por lo que se supera la visión del municipio sólo como una oficina administrativa prestadora de servicios públicos o sólo como una instancia local de gobierno en torno a la idea del Ayuntamiento, la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal es prácticamente un ejercicio inexistente en nuestro país, pues tradicionalmente este órgano de gobierno concreta sus acciones casi sólo por inercia en la prestación de servicios públicos como el alumbrado, la pavimentación, la recolección de basura, entre otros.

El cumplimiento de estas obligaciones se cumplen en relación a los recursos existentes en cada Ayuntamiento, así como a las demandas que presentan mayor urgencia, y en el peor de los casos a ocurrencias y criterios más emocionales que racionales.



En otras decisiones se toman por influencia o dependencia de los gobiernos de las entidades federativas o de la federación, en donde el municipio sólo se convierte un articulador en la aplicación de los proyectos y ejecución de los recursos. En estos momentos es posible detectar algunos Ayuntamientos, principalmente de ciudades medias que ya se preocupan y toman previsiones para detectar los problemas públicos y completar con éxito las decisiones gubernamentales, parafraseando a Enríque Cabrero, se puede decir que está en proceso de construcción la agenda pública municipal.

## Capítulo II

### 2. Comunicación y Gobierno

#### 2.1 Orígenes y concepto de comunicación

*“Los orígenes del lenguaje humano se pierden en las nieblas de la prehistoria, pero las conjeturas más fundadas sugieren que nuestros remotos antepasados eran animales comunicantes que vivían en pequeñas bandas, hace millones de años. En algún momento comenzaron a utilizar instrumentos simples y a desarrollar una primitiva división del trabajo, basada en la especialización de tareas. Suponemos que ya entonces la comunicación desempeñó un papel fundamental para definir los papeles atribuidos a las diversas personas en ese esquema de organización social y para transmitir a la siguiente generación el conocimiento acumulado en el grupo. En otras palabras, los primeros seres humanos fueron probablemente tan dependientes de la comunicación, para mantener su estructura social y para socializar a los jóvenes, como nosotros los somos hoy” (M.L. De Fleur, 1982).*

Manuel Martín Serrano (2007) en su estudio sobre los orígenes de la comunicación explica; La comunicación es un tipo de interacción que está inicialmente al servicio de las necesidades biológicas y que funciona con pautas zoológicas. Su sorprendente plasticidad evolutiva, se descubre posteriormente, cuando la especie humana puede poner la comunicación al servicio del

conocimiento; cuando incorpora los recursos y la organización de las sociedades a la producción comunicativa; y cuando el uso de la comunicación va a estar sobredeterminado no sólo por las necesidades, sino además por elementos que tienen valor axiológico.

El comunicólogo ibérico continúa diciendo; la comunicación llega a ser soporte de la cultura, pero no arranca con ella. Y con la evolución humana, sirve de manifestación de valores, pero no se hizo para ellos. Después afirma que la naturaleza de la comunicación se encuentra en la posibilidad de que por su mediación se produzcan tales cambios ; y que tiene en su ser el cambio, porque las capacidades comunicativas se van haciendo y rehaciendo a medida que dichas transformaciones se producen. Un proceso que se representa sin interrupción alguna, primero en escenarios naturales y luego en los escenarios sociales.

Para J. Antonio Paoli (1986) la comunicación se entiende como el acto de relación entre dos o más sujetos, mediante el cual se evoca en común un significado.

Para entender mejor este concepto, J. Paoli recurre a la definición de *Significado* de Ferdinand de Saussure y *“llama signo a la combinación del concepto y la imagen acústica”*. Es decir, el signo es la combinación de dos elementos : Significado y significante. El significado es aquello que nos representamos mentalmente al captar un significante. Para nosotros el significado podrá recibirse por cualquiera de los sentidos y evocará un concepto. El significante podrá ser una palabra , un gesto, un sabor, un olor, algo suave o áspero.

Para comunicarnos, necesitamos haber tenido algún tipo de experiencias similares evocables en común. Y para poderlas evocar en común necesitamos significantes comunes.

Requerimos experiencias comunes y cuantos más ricas sean éstas, más y mejor podremos comunicarnos. También, cuando se tiene el mismo lenguaje, tenemos un mismo tipo de codificación de la realidad y, aunque éste pueda tener muy diversos matices, nos será más fácil evocar algo en común. Por otra parte, la comunicación no necesariamente se da evocando al mismo tiempo los significados comunes: *“podemos expresar lo que Shakespeare evocó, aunque quizás en un sentido distinto. Así, “escribir se convierte en un lanzar mis pensamientos mediante una codificación, para que alguien evoque algo en común, aunque yo no sepa que lo hizo” (Paoli, 1986).*

Para resumir podemos decir que: los hombres pueden evocar en común algunos conceptos mediante diversos significantes, estos significantes pueden ser palabras, gestos, olores, etc., que evocan una pluralidad de sentidos, entre los cuales uno es preponderante y se evoca en común. En algunas ocasiones lo comunicado tiene el mismo sentido para los que participan en el acto, y en otras tiene sentidos diferentes, pero entendibles para los que participan de la relación comunicativa. Si no y aunque sea un mínimo de sentido comprensible para los sujetos, no hay comunicación.

A continuación presentamos algunos conceptos de diversos autores sobre el término comunicación:

Aranguren: *“Comunicación es la transmisión de un mensaje mediante un emisor, una conducción y un receptor”.*

André Martinet: *“Es la utilización de un código para la transmisión de un mensaje de una determinada experiencia en unidades semiológicas con el objeto de permitir a los hombres relacionarse entre sí”.*

Willar Quine: *“Comunicación es la respuesta indiscriminada de un organismo ante un estímulo”.*

Flores de Gortari:

*“Hombre, sociedad, cultura, civilización y progreso son conceptos que recíprocamente se convalidan en una proximidad indiscutible; pero la fuerza que pone en interacción estos procesos a partir del hecho fundamental de la existencia, tal y como el fluido sanguíneo permite la vida al hombre fisiológico, es la comunicación”.*

David K. Berlo: *“Es el proceso mediante el cual un emisor transmite un mensaje a través de un canal hacia un receptor”.*

De la Torre Zermeño y Hernández: *“Comunicación es el proceso mental en el que interactúan un emisor y un receptor para intercambiar las ideas, conocimientos,*

*experiencias y sentimientos que se transmiten a través de un código, un mensaje y un canal adecuado”.*

*“Los avances tecnológicos y el surgimiento de diversas redes de intercomunicación electrónica han dado paso a definiciones menos apegadas a la interacción humana. Se habla entonces de comunicación entre organismos que no necesariamente son conscientes ni establecen lazos afectivos, sino que responden a una secuencia lógica de impulsos dentro de un programa preestablecido que da como resultado el intercambio autónomo de información.*

*Las redes bancarias son una muestra de ello; nosotros comunicamos nuestra necesidad de dinero en efectivo a una computadora, que a su vez se comunica con un banco de datos que verifica si el solicitante tiene los fondos suficientes. Si la respuesta es afirmativa, da la orden al cajero automático para que dispense la cantidad solicitada y hace la respectiva deducción de la cuenta del solicitante.*

*Las formas de comunicación se van alejando cada vez más de las formas humanas tradicionales para entrar en una comunicación impersonal con entidades con las cuales no es posible la transmisión de razones, de sentimientos ni de experiencias.*

*Lo expuesto nos lleva a la discusión de los teóricos sobre si la comunicación y la información son lo mismo, aunque la mayoría piensa*

*que la información es parte de la comunicación, por lo tanto, el todo es mayor que las partes y no pueden ser sinónimos.*

*Un ejemplo de lo anterior es lo siguiente. Supongamos que usted recibe un mensaje y lo descifra o decodifica. Si al entender su significado sólo obtiene datos, entonces se trata de una información, pero si cambia de actitud y da al emisor una respuesta, entonces está estableciendo una comunicación” (Centers for Disease Control and Prevention de los Estados Unidos , Organización Panamericana de la Salud, 2003).*

## 2.2 La discusión teórica de la comunicación

Se afirma que la comunicación como hecho social se desarrolló al mismo tiempo con la especie humana, de acuerdo con estimaciones antropológicas puede remontarse, a alrededor de un millón de años de existencia, y pese a que las primeras reflexiones ordenadas sobre el particular son hallables en el siglo V antes de la era actual entre los filósofos de la Grecia clásica. En varios de los diálogos de Platón (427-347 a.C.), por ejemplo aparecen como objeto de discusión temas afines al ámbito comunicacional. Tal es el caso del Protágoras y el sofista, que versan sobre la sofística; del Giorgias, que trata de la retórica, y del Cratilo, que analiza el lenguaje y sus significaciones. Poco más tarde, distintas obras de Aristóteles (384-322 a. C.) se ocuparon, asimismo, de cuestiones semejantes, en particular, de la retórica y la poética. La configuración de la comunicación como espacio para el conocimiento científico es, de manera hasta paradójica bastante tardía (Villanueva, 2004).

Marrou (C., 2001) dice que los *sofistas* se interesaban en el papel que desempeña el *logos*, o el poder de la palabra en el mundo humano. Reconocieron que el lenguaje, por su misma naturaleza, es impreciso, ambiguo y metafórico en sus descripciones del mundo; sin embargo, no trataron estas características como fallas que impiden el conocimiento de la realidad, más bien celebraron la capacidad del lenguaje de crear posibilidades en el mundo. Creían que dos *características del lenguaje* confieren un gran poder: La capacidad de nombrar lo que no se ve y la de ocultar y revelar aspectos de la realidad.

Platón, el filósofo griego, adoptó un concepto de comunicación muy diferente al de los sofistas. En su obra *Diálogos*, puso a su maestro Sócrates a debatir contra los sofistas Gorgias y Timeo, respecto a una teoría de la comunicación sobre la base del conocimiento de una verdadera realidad. Menospreció el aparente relativismo de los sofistas, cuyas enseñanzas eran consideradas un simple artificio, y no un verdadero arte, Platón sugirió – sin elaborar los detalles- una retórica basada en el verdadero conocimiento, y no en trucos argumentativos. Un filósofo elocuente puede hablar de la verdad a sus interlocutores, expresando más que simples opiniones, de manera que ellos puedan captar intuitivamente la sabiduría divina.

El concepto de los sofistas y de Platón sobre la función y significado del lenguaje es muy diferente. Para los sofistas, el lenguaje era una poderosa fuerza que construía las posibilidades del mundo humano. Para Platón, en cambio, el *lenguaje* era un mal necesario, un medio de expresión imperfecto que sólo distorsionaba la realidad cada vez que la utilizaba.

Aristóteles, discípulo de Platón, ofreció una postura alternativa al debate entre los sofistas y Platón, según la cual, la combinación de un cuidadoso análisis del mundo, con un razonamiento meticuloso apegado a las normas de la lógica, daría



como resultado el verdadero conocimiento del mundo natural y un buen juicio en aquellos asuntos humanos en los que la certeza no fuera posible. Fiel a su principio ético de moderación, combinó la atención que prestaban los sofistas al mundo real de las cuestiones humanas, con la búsqueda platónica de la certeza, aunque advirtió que sólo puede ser aproximada en los asuntos humanos.

*La retórica* de Aristóteles es un estudio basado en observaciones empíricas de las prácticas de los oradores y las respuestas de sus respectivos públicos, y fue diseñada para ayudar al orador a descubrir los medios de persuasión disponibles en determinada situación.

Griffin (C., 2001) explica que la obra presta especial atención a las percepciones generadas por el orador en el auditorio, destacando la credibilidad como una de las más importantes. Ya sea como libro práctico de trabajo o como modelo del método empírico, *La retórica* de Aristóteles influyó de manera fundamental en el estudio de la comunicación durante el imperio romano y en la historia del pensamiento occidental.

El estudio de la comunicación enfrentó nuevos retos cuando el cristinianismo se convirtió en la religión oficial del imperio romano a principios del siglo IV de la era cristiana. El respaldo del emperador Constantino a la doctrina cristiana subordinó los escritos paganos de retórica a las escrituras cristianas. Hacia finales del siglo IV, San Agustín concilió ambas posturas. Fuertemente influido por los escritos de Platón, San Agustín describió a la doctrina cristiana como el conocimiento que no puede ser adquirido mediante la retórica (algo similar a la iluminación filosófica en el pensamiento de Platón), pero que puede presentarse a públicos específicos en una forma más efectiva mediante la retórica.

En *sobre la doctrina cristiana*, San Agustín escribió que el conocimiento se adquiere a través de la interpretación de las escrituras. Sin embargo, una vez construido, el ministro cristiano tiene la libertad de utilizar las teorías retóricas paganas para lograr que sus sermones sean más efectivos. Griffin (C., 2001) dice que a pesar de que los diversos escritores que analizaron la comunicación durante los siguientes siglos fueron influidos fuertemente por San Agustín, la tendencia fue pasar por alto los aspectos retóricos de su obra para reducirla a una serie de técnicas prescriptivas de oratoria. San Agustín luchó por la integración de los asuntos seculares y divinos, pero su propuesta no fue atendida.

La edad media corresponde a una etapa histórica dominada por el pensamiento cristiano, se separaron los estudios seculares de los religiosos; los primeros, o artes liberales, se conformaban con el *trivium*, que constaba de gramática, retórica y dialéctica; y el *quadrivium*: aritmética, música, geometría y astronomía. El *trivium* (de donde viene la palabra “trivial”) se ocupaba de las materias inferiores en las que la certeza no era posible; aunque se prefería el *quadrivium* porque permitía las demostraciones exactas. Fernández Collado y Hernández Sampieri (C., 2001) afirman que predominaban los estudios teológicos, ya que se consideraban superiores a estas siete artes liberales.

En el siglo XVI el filósofo francés Petrus Ramus concluyó la separación de la retórica medieval de las preocupaciones más importantes de la educación, al fragmentar los cánones tradicionales de la retórica – invención, estructura, entrega, estilo y memoria- en distintas especializaciones. Asignó la invención, la estructura y la entrega a la provincia de la lógica; y el estilo y la memoria simplemente se dejaron resaltar.

Se consideraba que la retórica sólo tenía relación con la declamación y el estilo, las cuales se trataban como si estuvieran compuestas sólo por las figuras de las palabras y los gestos (C., 2001).

Las primeras elaboraciones efectuadas al respecto con recurso a los procedimientos aceptados como pertenecientes a la ciencia provienen de la década de 1920 y, quizá con mayor énfasis, de la de 1940. La comunicación, por tanto, es aún una recién llegada al escenario del saber metódico y la producción teórica. Esto es tan evidente que no sólo hoy los estudios universitarios del área no acaban de estar suficientemente definidos y establecidos, además de estar puestos en cuestión, sino que, al propio tiempo, las disciplinas sociales no reconocen la comunicación en su peculiaridad e, incluso, varias de ellas la consideran un mero apéndice suyo (Villanueva, 2004).

Esa falta de enraizamiento y delimitación que distingue a la comunicación – considerada un déficit por algunos autores- es más bien percibida como una ventaja en el marco del enfoque de la posdisciplinariedad, que apuesta por la superación de las fronteras existentes entre las disciplinas, por la integración metodológica y, en el caso específico de la comunicación, por el abandono del “*afán de disciplinalizar su estudio*”, esto es, por la negación de la posibilidad de una comunicología (Villanueva, 2004).

Al respecto José Carlos Lozano (2007) señala:

*“Los teóricos de la comunicación se dividen en dos grandes grupos : quienes afirman que la constitución de una ciencia de la comunicación es factible y deseable, y aquellos que aseguran que la*

*comunicación es un proceso social tan amplio y tan complejo que requiere un estudio interdisciplinario. Los primeros se identifican principalmente con los enfoques teóricos positivistas, desarrollados principalmente en Estados Unidos; los segundos, con los enfoques críticos en gran medida desarrollados en Europa”.*

Lozano (2007) cita a los investigadores ingleses Deacon, Pickering, Golding y Murdock, quienes sostienen que sería preferible mantener el estudio de la comunicación como un campo abierto a las diferentes disciplinas sociales y humanistas, en vez de tratar de generar una ciencia de la comunicación con un objeto de estudio propio: *“Nuestra posición es que el estudio de la comunicación debería preservar su rol como arena primaria en la que académicos de diferentes tradiciones puedan reunirse para indagar cómo sería mejor entender las complejas conexiones entre los sistemas de comunicación , y la organización de la vida social y cultural contemporánea”.*

Por otra parte se habla de un pluralismo en la producción teórica de la comunicación, al respecto Erick Torrico Villanueva ( 2004) comenta:

*“La inherente socialidad de la comunicación, al igual que sucede con todo los procesos sociales, hace que su investigación y su intelección conceptual no pueda sino estar definidas por el inevitable desencuentro de los puntos de vista desde los que son efectuadas, aunque no excluye la posibilidad de que, en ciertas circunstancias, haya margen para complementariedades”.*

Torrice ahonda aún más cuando dice que, las teorías comunicacionales, caracterizadas ya como una manifestación de las teorías sociales particulares, expresan varias concepciones del mismo objeto de estudio, con todo lo que tales formas de ver conllevan, tanto en lo concerniente a la percepción de la naturaleza y la estructura de dicho objeto como a los aspectos metodológicos de su aprehensión cognoscitiva e incluso en las maneras prácticas de su realización.

Y esta heterogeneidad es explicable, además de por sus fundamentos epistemológicos, por las condiciones sociales bajo las cuales tuvieron y tienen lugar los desarrollos teóricos, ya que la historicidad es un elemento del que no es posible desvincular la producción de ninguna teoría (Villanueva E. R., 2004).

## PERIODIZACIÓN HISTÓRICA DE LAS MATRICES TEÓRICAS SOCIALES Y LAS TEORÍAS COMUNICACIONALES

Periodos económico-políticos	Macroejes de la conflictividad	Matrices teórico-sociales prevalectientes	Principales cuadros teóricos explicativos	Periodos teórico comunicacionales
Expansión capitalista (1919-1946)	Modernización vs. Atraso	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructural-funcionalismo</li> <li>Dialéctica crítica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teoría de la modernización</li> <li>Materialismo histórico.</li> </ul>	Difusionista (1927-1963)
Guerra fría (1946-1991)	Capitalismo vs. Socialismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructural-funcionalismo</li> <li>Estructuralismo</li> <li>Dialéctica crítica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Capitalismo</li> <li>Materialismo histórico</li> <li>Teoría de la dependencia</li> <li>Teoría crítica</li> <li>Teoría de la acción comunicativa</li> </ul>	Crítico (1947-1987)
Globalización (1991-2001)	Corporativismo vs. Regionalismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Funcionalismo estructural</li> <li>Posestructuralismo</li> <li>Sistemismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teoría de la independencia</li> <li>Estudios culturales</li> <li>Teoría de la estructuración</li> <li>Teorías de la globalización</li> </ul>	Culturalista (1987-2001)
Destraba- miento hegemónico global(2001) →	“Occidentalismo” Vs. Hostilidad extraoccidental	<ul style="list-style-type: none"> <li>Posestructuralismo</li> <li>Sistemismo</li> <li>Dialéctica crítica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudios culturales</li> <li>Holismo</li> <li>Ecologismo</li> <li>Neocrítica</li> </ul>	“Actual” (2001 →)

Fuente: Erick Torrico Villanueva, Abordajes y períodos de la teoría de la comunicación, Edit. Norma, Buenos Aires, Argentina.

### 2.3 El proceso de la comunicación y sus modelos.

El diccionario define “Proceso” como “cualquier fenómeno que presenta una continua modificación a través del tiempo”, o también como “cualquier operación o tratamientos continuos”. Quinientos años antes de Cristo, Heráclito señaló la importancia del concepto de proceso cuando afirmó que un hombre no puede bañarse dos veces en el mismo río, pues de una a otra vez han cambiado tanto el

uno como el otro. Thomas Wolfe, en su novela *No puedes volver a casa* (1940), hace la misma observación (Berlo, 1982).

El concepto de proceso resulta difícil de explicar en la ciencia y la realidad física actual. De hecho, el desarrollo de las ciencias físicas del concepto de proceso se tradujo en una de las revoluciones del siglo XXI. Berlo analiza el trabajo de los físicos incluyendo a Newton, y no encuentra una definición comprensiva de proceso. Se creía entonces que el mundo se dividía en “cosas” y “procesos”. Y también que las cosas existían, que eran entidades estáticas cuya existencia era independiente de la existencia o del funcionamiento de otras “cosas”.

El interés por la comunicación ha producido muchos intentos tendientes a desarrollar modelos del proceso: Descripciones, listas de ingredientes. Por supuesto que estos modelos difieren. Ninguno de ellos puede clasificarse “exacto” o “verdadero”. Algunos serán de mayor utilidad o corresponderán más que otros al estado actual de los conocimientos acerca de la comunicación.

En su *retórica*, Aristóteles dijo que tenemos que considerar tres componentes de la comunicación: el orador, el discurso y el auditorio. Quiso decir con ello que cada uno de estos elementos es necesario para la comunicación y que podemos organizar nuestro estudio del proceso de acuerdo con tres variables:

1) la persona que habla, 2) el discurso que pronuncia y 3) la persona que escucha.

Explica David K. Berlo (1982) que la mayoría de los modelos corrientes de comunicación son similares al de Aristóteles, aún cuando en cierta forma más complejos. Uno de los modelos contemporáneos más utilizados fue desarrollado por el matemático Claude Shannon en 1947 y puesto al alcance de todo el público por Warren Weaver.

Shannon y Weaver ni siquiera se referían a la comunicación humana; hablaban de comunicación electrónica. En realidad, Shannon trabajaba para el laboratorio telefónico Bell. Sin embargo, hubo científicos de la conducta que descubrieron que el modelo de Shannon – Weaver resultaba útil para describir la comunicación humana .

José Carlos Lozano (2007) explica que McQuail y Windahl, estudiosos de la comunicación en los distintos enfoques y disciplinas han diseñado numerosos modelos que pretenden sintetizar y describir los rasgos esenciales del proceso de la comunicación de masas. Los modelos, según ambos autores, intentan mostrar los elementos principales de las estructuras o procesos de la comunicación, y las relaciones entre dichos elementos.

Algunos de estos modelos son los que ofrece los modelos psicológicos de la comunicación, la figura 2.1 muestra la célebre elaboración de Harold Lasswell en 1948:



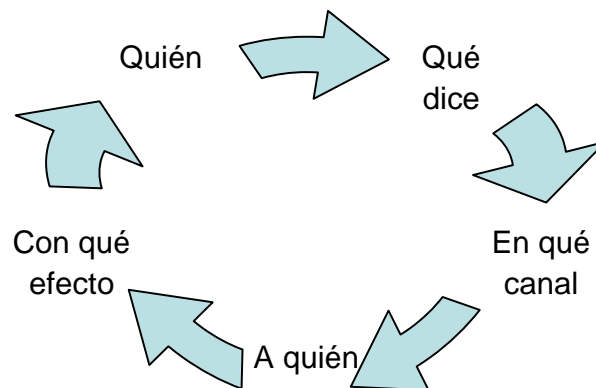


Figura 2.1

Este influyente modelo, aún utilizado actualmente, define los elementos clásicos de muchos modelos posteriores: emisor, mensaje, canal, receptor, efecto. El siguiente modelo retoma lo anterior:

Fuente – Encodificador – Mensaje – Canal - Decodificador - Receptor -  
Retroalimentación.

Al parecer los dos modelos cumplen con la identificación de los elementos clave del proceso de la comunicación, sin embargo Lozano considera que las dos propuestas, por su visión psicologista, ignoran los elementos externos al proceso de la comunicación de masas que, desde afuera, ejercen una influencia decisiva en la producción, distribución y consumo de los mensajes. Las posturas sociológicas señalan que siempre hay que ubicar los fenómenos comunicacionales dentro del más amplio contexto social, ya que la producción, difusión, y recepción de mensajes se realizan dentro de él. El modelo de Riley y Riley (fig. 2.1) fue uno de los primeros intentos por visualizar el proceso de la comunicación de masas dentro del contexto social. En este modelo, tanto el comunicador como el receptor pertenecen a diferentes instancias sociales. En principio, pertenecen a sus respectivos grupos primarios (familias, amigos, compañeros de trabajo). Éstos, a la vez, están influidos por la estructura social a la que pertenecen (clase social, educación, tipo de trabajo).

Y todo lo anterior se encuentra influenciado a su vez por el amplio sistema social que caracteriza al país o la región en que se desarrolla el proceso comunicativo (Lozano, 2007).

### Modelo de Riley y Riley

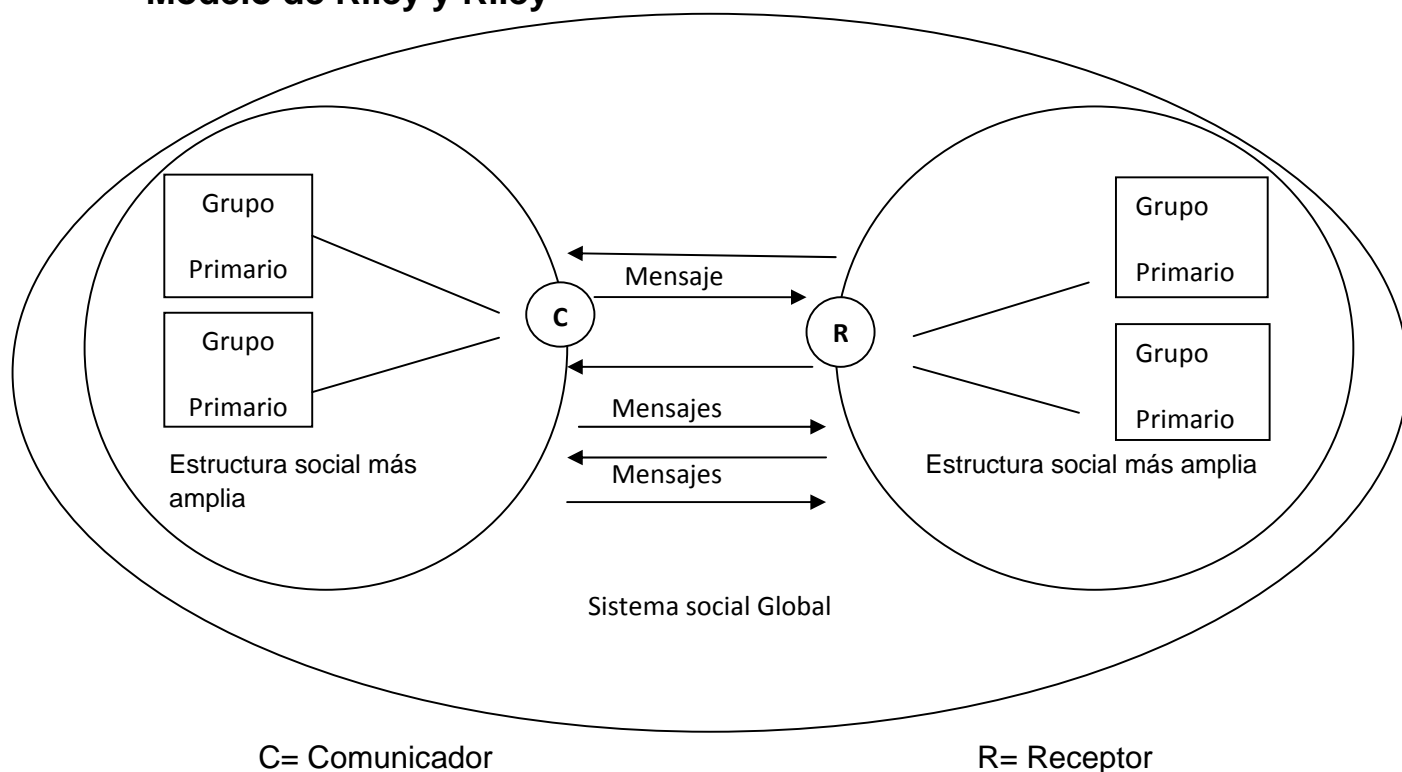


Figura 2.2

Fuente: Denis McQuail y Sven. Windhal, *Communication Models*, Longman, Londres y Nueva York, 1981, p.35. (Lozano Rendón, 2007)

Adaptando el modelo anterior a las nuevas propuestas de los enfoques teóricos recientes, Lozano (2007) propone el modelo que aparece en la siguiente figura, se trata de un modelo sociológico que describe la multiplicidad de influencias y factores, tanto a nivel micro como macro, que influyen en la producción, difusión y recepción de los mensajes comunicacionales.

## Modelo Sociológico de la mediaciones en la comunicación de masas.

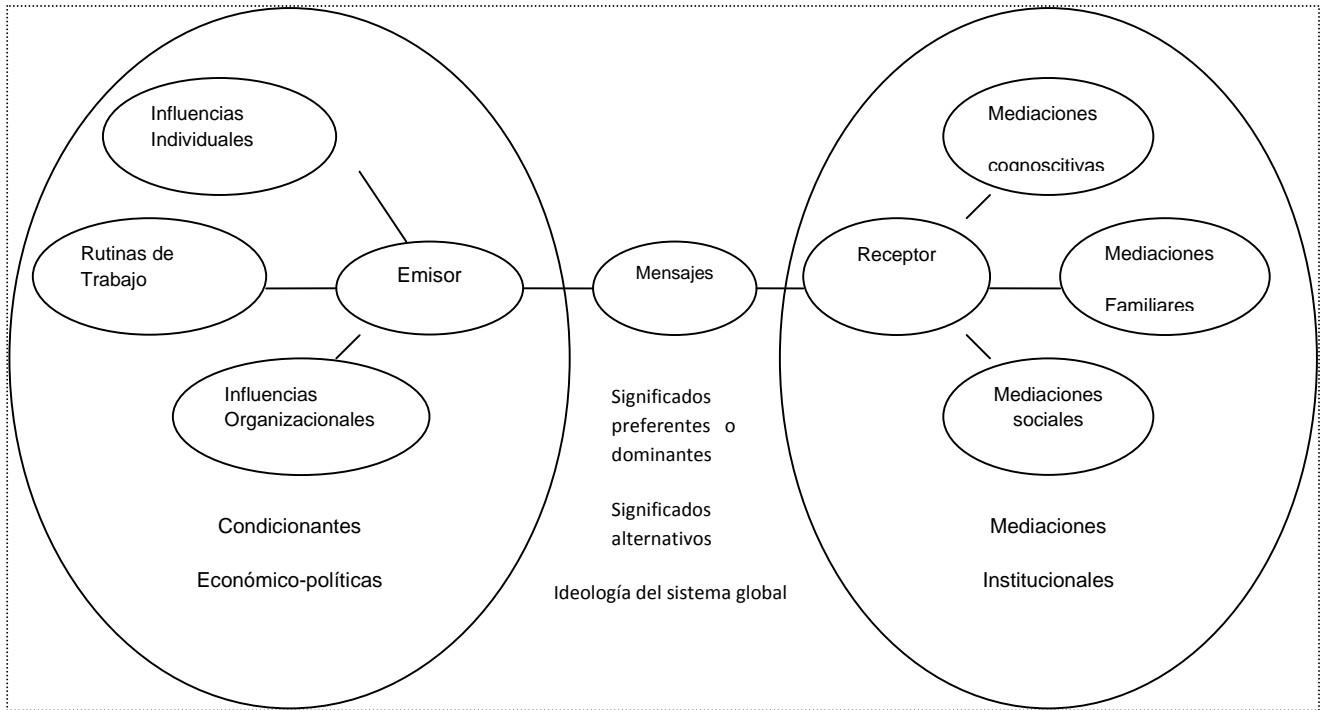


Figura 2.3

Fuente: (Lozano Rendón, 2007), "Hacia un modelo de las mediaciones sociológicas de la comunicación masiva", manuscrito inédito.

De acuerdo a estos planteamientos la comunicación no puede considerarse una ciencia. Constituye, más bien, un campo de estudio para las ciencias sociales, ya que es un proceso que se presenta tanto en los fenómenos estudiados por la psicología, como en los sociológicos, los antropológicos, los políticos, los históricos y los lingüísticos.

## 2.4 La comunicación de masas

Los primeros acercamientos al fenómeno de la comunicación de masas son de carácter teórico, encaminados a explicar su relación con la vida política como dimensión práctica de una sociedad (Sánchez, 2008).

Desde una óptica funcional, Harold Lasswell planteó en la década de 1920 del siglo pasado, que la producción sistemática de campañas masivas era capaz de manipular las creencias, actitudes o acciones de la gente. Bajo el contexto de la primera guerra mundial, Lasswell analizó como la comunicación gubernamental emitida a través de radio, cine, panfletos y demás canales propios de la época, dirigió la posición de la opinión pública a favor de la contienda bélica.

Norma Pareja (Sánchez, 2008) explica que el gobierno estadounidense implementó una serie de estrategias a fin de convencer a la opinión pública de ese país de participar en un conflicto circunscrito originalmente a Europa. Un actor central en tales tácticas fue Walter Lippman como miembro del famoso comité Creel, institución encargada de regular y crear un ambiente favorable a la iniciativa del gobierno para involucrarse en la contienda, así como la producción de mensajes y diseño de campañas mostrando la “*crueldad*” de los alemanes y su trato a los judíos.

Con una reacción tan favorable por parte de la opinión pública ante tales argumentos, Lasswell tuvo suficientes bases para teorizar que los medios eran capaces de producir los efectos que el emisor deseaba en la más tarde conceptualizada audiencia, y que estos efectos eran directos y homogéneos.

La investigación de la comunicación, sobre todo estadounidense, se encontró en esos momentos con una contradicción interesante: por un lado, Lasswell planteaba la eficacia de los medios de comunicación para la gestión de la opinión pública, una eficacia casi incuestionable y completamente funcional, pero por el otro se observaba una inquietud en torno a la capacidad analítica del individuo, aspecto ampliamente defendido por la psicología (Sánchez, 2008).

Las teorías de la sociedad de masas se caracterizan por considerar que el crecimiento de las sociedades industriales ha erosionado los vínculos sociales y familiares de los individuos masificándolos y aislándolos de sus grupos primarios y de referencia.

Los teóricos de la sociedad de masas, partiendo de una concepción elitista que privilegiaba las bellas artes o la alta cultura, menospreciaban la cultura de masas porque, decían, carecía de complejidad y de refinamiento estético en forma y contenido. Los contenidos vulgares y estandarizados de tales medios, entonces, no podían más que afectar en forma negativa las estructuras sociales de sus países.

Esas teorías de la sociedad de masas, pese a compartir características como las anteriores, en términos generales se dividían en dos tendencias claramente diferenciadas: la postura aristocrática de filósofos y ensayistas como Nietzsche, T.S. Eliot y Ortega y Gasset, y la posición crítica de los miembros de la denominada escuela de Frankfurt: Adorno, Horkheimer y Marcuse (Lozano Rendón, 2007).

Las primeras reflexiones teóricas sobre la comunicación de masas tienden a ser muy pesimistas sobre el impacto social de la misma, y a considerar los medios de comunicación masiva, como agentes todos poderosos capaces de influir y

manipular directamente a los individuos, gracias a la masificación y al aislamiento social de éstos.

A partir de la década de 1930, con el desarrollo de las teorías funcionalistas en la sociología estadounidense, los enfoques anteriores empiezan a declinar. En su lugar surgen nuevas propuestas conceptuales (el análisis funcional y la teoría de la influencia personal), que concluyen que los miembros de la audiencia no son individuos pasivos, ignorantes e irracionales, sino miembros activos de grupos sociales, capaces de exponerse a los medios de comunicación en forma selectiva y de acuerdo con sus predisposiciones existentes. Los medios, más que agentes malévolos capaces de manipular a su antojo a las audiencias, se conceptualizan ahora como partes vitales de la sociedad, que contribuyen a su armonía y su estabilidad mediante el cumplimiento de ciertas funciones.

## 2.5 El espacio público y la comunicación Política

El espacio público, entendido como el lugar de una comunicación de las sociedades distintas entre sí, genera opinión pública, el carácter democrático de una sociedad se reconoce por el funcionamiento de estos espacios y se vuelve un indicador del grado de democracia alcanzada.

A decir de algunos especialistas, la comunicación política es uno de los elementos más importantes del espacio público expandido, al contener la confrontación de los discursos de los tres actores: los políticos, los periodistas y la opinión pública, quienes tienen legitimidad para expresarse sobre política.

Al principio, la comunicación política se refería a la comunicación del gobierno para con el electorado; más tarde, se vinculaba al intercambio de discursos entre el poder y la oposición, para incorporar después el análisis de los medios informativos en la conformación de la opinión pública y a la influencia de las encuestas en períodos electorales; actualmente se refiere al papel de la comunicación en la vida política. Así, la confrontación entre adversarios en un contexto democrático se lleva a cabo en el modo comunicacional, recubriendo al otro.

La comunicación política constituye un quehacer permanente de interrelación, un proceso dialógico entre gobernante y gobernados vinculado con la generación de información y mensajes políticos transmitidos a través de los medios de comunicación. En ese sentido es más amplio el concepto que la mera venta de un producto político (Paz, 2005).

Luis Maldonado Venegas (2001) asegura que *“la comunicación política es particularmente intensa en las democracias. Los procesos de deliberación pública para la toma de decisiones de gobierno implican un debate permanente y numerosos esfuerzos de persuasión desplegados por los distintos actores en el proceso político. Este fenómeno es de tal intensidad que la democracia ha llegado a ser descrita por algunos como un sistema de gobierno por discusión”*.

*“La comunicación es hoy esencial a la política. Si bien es ésta ya casi una idea universalmente aceptada, no es tan universal la reflexión sobre lo que realmente significa. Pues la comunicación no es importante por sí misma, sino por las consecuencias que tiene. Efectivamente la comunicación de las instituciones públicas tiene consecuencias en la salud de las personas, en la belleza de los parques, en la seguridad de las calles, en la calidad de los transportes, en la protección del medio*

*ambiente, en la paz,... Como con la planificación, el presupuesto, la evaluación de los programas y otras herramientas de gestión -dice Garnett-, la comunicación es importante porque afecta la calidad de vida de las personas y, algunas veces, incluso a la posibilidad de que éstas sigan viviendo. La comunicación afecta la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como al control que estos tienen sobre el mismo. Influye en la moral de los que trabajan y en la productividad; la comunicación permea todas las facetas de gobierno” (Canel, 2007).*

Según Mazzoleni (2010) la polivalencia del fenómeno de la comunicación política explica las múltiples conceptualizaciones elaboradas desde los distintos enfoques teóricos: los puntos de vista del lado politológico suelen privilegiar en la descripción y la definición del fenómeno aquellos aspectos que se fundamentan o se relacionan con las dimensiones institucionales y sistémicas de la esfera política.

Por el contrario, los puntos de vista “comunicacionistas, de las distintas escuelas de pensamiento e investigación (psicológica, sociológica, de los medios de comunicación), evidencian la parte relacional, de modo que privilegian, por ejemplo, las estrategias y las técnicas comunicativas, la influencia y la respuesta de los emisarios y de los destinatarios de la comunicación política.



## 2.6 Comunicación gubernamental

Carlos Fara (2005) escribe un artículo en la Revista Mexicana de Comunicación en donde afirma que una buena gestión gubernamental es condición necesaria, pero no suficiente para generarle una imagen positiva a su máximo responsable. Esto es así porque no siempre los datos objetivos se convierten en atributos favorables para el dirigente responsable de una administración.

El consultor político continúa diciendo que, todo funcionario ansía, además de realizar una buena gestión, que la misma sirva para progresar en su carrera política. En el contexto de una opinión pública y de medios de comunicación que valoran más a los individuos que a las instituciones, el rol del funcionario en el marketing de gobierno es fundamental. Cualquier gestión debe tener una cara visible, un portavoz que instale los temas, las acciones. De ese modo, los atributos positivos del funcionario y de la gestión actuarán en forma sinérgica. La gestión generará réditos para la imagen del funcionario, y éste le transferirá sus cualidades a la imagen de su tarea.

Conviene establecer una diferenciación entre las políticas públicas en sí y las acciones que sirven a la construcción del posicionamiento. Es decir: la gestión hará muchas cosas que no necesariamente formen parte de una política pública particular, sino que quizá solo respondan a una necesidad comunicacional.

Cualquier gestión, más aún aquellas que desarrollan productos intangibles- como educación, cultura, ciencia y técnica- o cuyos resultados sólo se ven en el largo plazo, depende mucho de ciertas acciones puntuales para mostrar que el funcionario político a cargo se está ocupando de los temas.

Es por eso que la planificación estratégica de la comunicación gubernamental implica estar todo el tiempo desarrollando actividades para transmitir los atributos del posicionamiento buscado. Cuando un tema deja de aparecer en los medios, la sociedad pierde referencias respecto a la cuales evaluar una gestión, salvo por las experiencias directas.

La mercadotecnia gubernamental hay que abordarla desde una perspectiva comunicacional amplia. No sirve plantearse que solo se compite con otros mensajes de tipo gubernamental, oficial o político. Si se quiere instalar un logro de gestión es necesario pensar que se van a pelear los espacios informativos- y sobre todo los espacios mentales de los receptores- con cosas tales como hechos deportivos, del mundo del espectáculo ó tragedias humanas.

Todo el esfuerzo comunicacional para informar acerca de una inversión multimillonaria en la construcción de hospitales o escuelas puede pasar sin mayor trascendencia si algún hecho de gran repercusión mediática se atravesó en el camino. Esa inversión podía ser uno de los grandes hechos para vender en un año de gestión. Pero el jefe editor de la sección se ve obligado a desecharlo para darle espacio a lo más atractivo. Aquí se presenta entonces uno de los grandes desafíos del marketing gubernamental: es necesario ingeniárselas para comunicar las acciones de la gestión de alguna u otra manera.

Pero, por otro lado, se debe prestar atención a que todo comunica. Una decisión burocrática menor que no depende de la jerarquía máxima de una organización, puede producir un hecho que será material atractivo para los medios y

tirá por la borda meses de esfuerzos en otro sentido. Toda actividad negativa se convierte rápidamente en una crisis del área.

Comunicar desde la gestión es vivir en crisis permanente, pues es muy difícil controlar todo lo que sucede en un Ayuntamiento, un gobierno local o federal. Siempre se está sujeto a que alguien tome una decisión equivocada o haga declaraciones inconvenientes.

Al igual que las campañas electorales, la mercadotecnia gubernamental también implica una gran batalla comunicacional. Los ciudadanos cierran sus oídos a determinados tipos de mensajes, sobre todo aquellos provenientes de la dirigencia política a los ámbitos gubernamentales dado el desprestigio de la política como actividad, pero los abren a otros referentes sociales que sí gozan de prestigio como economistas, filósofos, periodistas, educadores, etc. Una batalla a favor de determinadas reformas económicas no puede excluir la opinión favorable de los gurús financieros o los operadores de los fondos de inversión en Wall Street, o de los managers de las principales multinacionales con intereses en el país.

Para algunos gobernar es comunicar, es decir: no importa lo mucho que se haga, sino qué y cómo se comunica. Comunicar es fundamental. Pero el caballo no puede ir detrás del carro. Gobernar es gobernar y comunicar es comunicar, más allá de que la primera tarea implica a la segunda. O como dice el colega Ralph Murphine; *“Gobernar es gobernar. Comunicamos después”* (Fara, 2005).

Pensar en mercadotecnia gubernamental no implica concretarse solamente en la gestión, sino también en la imagen de los funcionarios que están a cargo, ya que éstos le transmiten a aquella desde el inicio tanto sus atributos positivos como

negativos. Antes de que un alcalde, gobernador o presidente implemente ó diga algo, la sociedad ya decodifica a un gobierno de la misma manera que a los dirigentes a cargo: si el funcionario tiene fama de corrupto, poco importará que su tarea sea realmente honesta; debe preocuparse antes por la imagen de su persona que por su desempeño. La gente llena los espacios vacíos con significantes propios. Es por eso que en una gestión no se trata de comunicar acciones, si no fundamentalmente símbolos a partir de los cuales la población se forma una imagen de una administración. La mejor política pública puede ser en vano a los ojos del electorado si éste la reinterpreta de manera equivocada.

Para evitar el problema de decodificación, presente en toda comunicación humana, las acciones tienen que ser de tal contundencia y claridad como para dejar resquicios de duda sobre hacia donde se va. Definir un posicionamiento de entrada por ejemplo, las obras públicas y un plan muy claro el pavimento es fundamental para que la sociedad mire hacia ese lado (Carlos, 2005).

El manejo correcto de la agenda de temas y la manera en que se van presentando las acciones a la sociedad son claves. Mucho más cuando se parte de un piso bajo y quizá sin la legitimidad política necesaria. Aquí las decisiones estratégicas no pueden dejarse llevar por las percepciones propias, sino por una visión objetiva.

La legitimidad se construye en la medida que progresa la percepción sobre la gestión. Este último aspecto es el gran ordenador de todo. No se puede pretender arreglar cada parte en forma aislada, sino que esto se comporta como un sistema, como un conjunto interrelacionado. El secreto consiste en identificar la piedra de toque de todo el proceso.

Cuando una gestión está mal evaluada, todos los indicadores se vuelven negativos, tarde ó temprano. Cuando se convierte el círculo vicioso en virtuoso, todas las partes se ordenan. El presidente municipal débil pasa a ser tímido, la acción opaca pasa a ser transparente, la mejora en un aspecto central y muy visible - las obras públicas - automáticamente eleva la percepción de resto de los tópicos (aún cuando no se sepa nada de ellos).

Fundamentalmente se reordena la mirada de la sociedad. Por eso la agenda es fundamental. Porque si sobre el tema más importante - por ejemplo seguridad - no hay mucho que un jefe comunal pueda hacer, resulta necesario que de todos modos la gente vea al funcionario ocupado y con resultados concretos en otro. Significa llamar la atención sobre otra obra de teatro, suficientemente atractiva, como para que los espectadores olviden la obra por la cual pagaron su entrada, al menos por un tiempo.

En cualquier caso, el liderazgo siempre debe quedar salvado. Si la población no cree que el dirigente pueda solucionar un tema, al menos debe construirse la percepción de que “está haciendo todo lo posible”. Así existe un salvoconducto en medio de una situación negativa.

El escenario político es un detalle sustancial al trazar el camino, porque no se trata únicamente de comunicar más y mejor lo que se hace - gran error habitual en muchas estrategias de marketing de gobierno -. A veces, la construcción de una contrafigura, por un lado, y la asimilación a un “intocable” (figura idealizada), por el otro, no es un factor anecdótico, ó simplemente adicional, sino que está en el centro de la satisfacción simbólica que se debe dar. Kirchner construye su poderío

contraponiéndose a Menem, Chávez frente a los partidos tradicionales, o Toledo frente a Fujimori (Carlos, 2005).

La gestión debe decidir cómo se posiciona frente a la sociedad. Así como un candidato busca un posicionamiento en particular a lo largo de una campaña electoral, el mismo concepto debe aplicarse para una gestión de gobierno.

Una gestión no puede transmitir 10 cosas diferentes. Lo ideal es que se pueda resumir en pocas palabras lo que una gestión transmite. La sociedad no puede asimilar muchas cosas. Por lo tanto, los esfuerzos tienen que estar correctamente direccionados y concentrados en algunos pocos ítems. En general, en toda gestión existe la fuerte tentación de comunicarlo todo, todo el tiempo. Muchas veces, esas buenas intenciones, conspiran contra la necesidad de ordenar, racionalizar y concentrar la comunicación para reforzar el posicionamiento principal. Esto implica desarrollar un planeamiento estratégico de la gestión, para que las acciones que contribuyen a la construcción del posicionamiento buscado tengan el espacio adecuado en los esfuerzos de comunicación y no se pierdan en la maraña de noticias (Carlos, 2005).

Mario Riorda ( 2006) explica que:

*“partiendo y pensando desde la comunicación gubernamental, hay que considerar que el área del conocimiento en cuestión es la menos abordada dentro del campo de estudio de la comunicación política, sea desde perspectivas académicas como así también desde miradas de profesionales. Además, el corpus dominante de los escritos tiene dos tipos de características asociadas a los perfiles antes*

*mencionados: unos priorizan la cuestión de los efectos de la comunicación política, como objeto de estudio en tanto manipulación, mientras que otros priorizan la efectividad en tanto éxito de la comunicación política.*

*Así, por un lado, existe una mayoría de abordajes con posiciones académicas, de filosofía o teoría política crítica preferentemente, que conciben la comunicación gubernamental como poder de manipulación de la opinión pública, como una fuente de control social y con evidentes connotaciones despectivas y afirmaciones alarmistas, cuando no de señalamiento ante supuestas faltas de ética que rozan en el cinismo.*

*Por otro lado, existen abordajes simplificadores, producto de la reseña comercial de la actividad, con reduccionismos procesales peligrosos, que se esfuerzan en darle al poder de la comunicación gubernamental una lógica persuasiva asociada a una manera de proceder mecánica y automática, proveniente en muchas circunstancias de acciones autodenominadas como marketing político”.*

Si tomamos como referencia los puntos de vista de los autores antes expuestos en relación a la utilización ética de la comunicación gubernamental, es preciso empezar a analizar, reflexionar e identificar cuáles pueden ser las estrategias de comunicación política que pueden contribuir en México a la consolidación de los gobiernos, Federal, local y municipal, desde luego, en beneficio de la sociedad y de un verdadero ejercicio democrático.

## 2.7 Opinión pública y consenso

Según Andrés Serra Rojas (1971) el concepto de opinión pública se desenvuelve en una doble estimación; por una parte *opinión*, que viene del latín *opinio*, y alude a pensar, creer, sospechar e imaginar; y por a otra público, que viene de *públicus*, notorio público y patente.

La opinión pública es el pensamiento más general y numeroso de un grupo social o la coincidencia en la apreciación de un hecho, una idea o una política.

La opinión pública es un producto anímico de un grupo social que coincide en las diversas opiniones como la crítica a un gobierno, o el apoyo a una determinación gubernamental.

La opinión pública es un concepto o parecer que se forma de una cosa cuestionable, es decir, el juicio que uno se forma de una cosa. En un proceso contradictorio optamos por uno de los extremos o expresamos una posición original, o simplemente nos adherimos a un criterio establecido.

*La opinión pública es el sentir o estimación en que coincide la generalidad de las personas acerca de un asunto determinado.*

La opinión pública en los regímenes democráticos sirve de base a la actuación del Estado. Una política gubernamental firmemente apoyada en la opinión pública facilita su desarrollo y evita las numerosas fricciones que ella puede ocasionar (Luis, 2007).



Una de las mayores preocupaciones del aparato estatal indudablemente es lograr y mantener una opinión pública positiva para transitar con mayor certidumbre en el ejercicio de su gestión, en este objetivo la comunicación política y en específico la gubernamental mucho pueden hacer para influir en la percepción de los ciudadanos en la dirección deseada y de esta manera lograr los consensos que legitimen la acción gubernamental.

Sobre este tema es obligada la mención del genio nacido en Florencia, Nicolás Maquiavelo (2004: 48) quien en su inmortal obra aconseja al príncipe sobre como debe ser respetado y querido por los suyos:

*“Llego, pues, a la conclusión de que un príncipe, cuando es apreciado por el pueblo, debe cuidarse muy poco de las conspiraciones; pero que debe temer todo y a todos cuando lo tiene por enemigo y es aborrecido por él. Los Estados bien organizados y los príncipes sabios siempre han procurado no exasperar a los nobles y, a la vez, tener satisfecho y contento al pueblo. Es este uno de los puntos que más debe atender un príncipe”.*

No obstante que la obra fue escrita para la monarquía donde el consenso no tenía cabida, Maquiavelo comprendió perfectamente la necesidad de los gobiernos por buscar el apoyo de los gobernados.

María Cristina Menéndez (2009) señala que la función y potencial político de la opinión pública fue enunciada en el pensamiento clásico ya expuesto con David Hume (1739) que afirmaba que todo poder descansa en el pueblo, o en Jean Jacques Rousseau (1744) quien relacionaba la voluntad general con la opinión

pública y la jerarquizaba considerándola la verdadera constitución del Estado lo cual, en los textos Weberianos se asocia al concepto de legitimidad política (Barenstein, 1982).

En el campo de la relación política-opinión pública también en la tradición clásica fue significativa la relación entre la esfera pública y la esfera privada. El punto de vista acerca de la responsabilidad por las acciones fue introducido por John Locke, y en la teoría contemporánea hoy se desenvuelve bajo el concepto de *accountability*.

Locke en su Ensayo *referente a la comprensión humana* había señalado que existían tres leyes para juzgar la rectitud u obligación: la ley divina, la ley civil y la ley de la opinión o la reputación, imputando a la tercera ley la capacidad de determinar la virtud o el vicio de acciones a partir de los cuales los hombres serían juzgados.

Hannah Arendt (Fernández Pedemonte Damián, 2006), considera que el consenso: es "*la capacidad humana, no siempre para actuar, si no para actuar concertadamente*". Con lo cual el poder de un individuo es en realidad la capacidad de actuar en nombre de otros. Arendt asume que el poder, en esencia, es el resultado de una concertación, de un acuerdo, de una cierta coordinación entre seres humanos. La unidad de un grupo es lo que le transfiere poder a las personas definidas de modo individual.

En los tiempos actuales en que la ola democrática invade casi todos los continentes, la tarea del consenso es casi una obligatoriedad, pues consensuar también contribuye al fortalecimiento de las instituciones en una época en la que se tiene que recuperar y conservar la credibilidad de las mismas.

La democracia moderna exige la participación de los ciudadanos en la mayoría de las acciones de gobierno al ser una forma de legitimar el quehacer público.

## 2.8 Derecho a la información y derecho de acceso a la información

A decir de Ernesto Villanueva (2003), uno de los investigadores que más ha trabajado en el campo del derecho a la información en México, ésta disciplina es relativamente nueva en el campo del derecho público, y explica que la afirmación es particularmente cierta en nuestro país, la razón es que la adición al artículo 6to. Constitucional se realizó hasta el año de 1977, por lo tanto a partir de este momento se empieza a tener registro de los primeros estudios doctrinales en la materia.

El texto constitucional en referencia dice: *“El derecho a la información será garantizado por el Estado”* es la genérica expresión que desde 1977 forma parte del último párrafo del artículo sexto constitucional, la que dice todo y nada al mismo tiempo. De ahí el largo camino que se ha seguido para desentrañar sus alcances, su contenido, su objeto y sus sujetos. Ese mismo problema se ha podido observar en la región, España y Latinoamérica (Villanueva E. , 2003).

*“Ante el panorama de incipencia de éste campo de conocimiento, se puede decir que el derecho a la información es el objeto de estudio del derecho de la información, que es la disciplina del derecho que tiene como objeto estudiar de manera integral el conjunto de derechos que se subsumen en la voz derecho a la información. Este punto de partida es útil, pero insuficiente para saber que significan algunas de las principales instituciones que forman parte del derecho a la información y, por ende, representan la razón de su estudio”* (Villanueva E. , 2003).

Esta circunstancia, señala Villanueva (2003), ha generado un problema de orden capital: No hay conceptos de validéz universal sobre las distintas instituciones jurídicas sobre las cuales se ha empezado a tratar de manera recurrente en los últimos años en el ámbito del derecho de la información. Cada uno de los autores que ha incursionado en esta disciplina, en México y en Iberoamerica, le ha dado a los conceptos un contenido y significado diferente, lo cual puede generar más dudas a quienes empieza a incursionar en la materia.

Informar significa poner en marcha hechos y datos, de suerte tal que sean útiles para el ejercicio pleno de la ciudadanía en un sentido sociológico de la expresión. Ciudadano como gobernado, ciudadano como usuario, ciudadano como público. Se trata por supuesto, de un principio común a un Estado democrático de derecho (Villanueva E. , 2003).

Según Emilio Álvarez Icaza, los asuntos públicos nos conciernen a todos, no sólo como destinatarios de políticas gubernamentales, sino, principalmente, como actores e interlocutores de la autoridad. La preocupación siempre está en ver como la ciudadanía se acerca a las instituciones. La ciudadanía quiere saber la verdad de lo que hacen los gobiernos y tiene todo el derecho (Lugo, 2003).

Para cumplir con éste objetivo, poner a la comunicación al servicio de la sociedad debe ser tarea de todos los sectores que la componen: Del ciudadano al exigir la información confiable y transparente; de los empresarios y directivos de los medios, que tienen una gran responsabilidad al concebir su tarea como una labor de alta responsabilidad social y no sólo como una actividad mercantil en la que prácticamente han caído un sin número de medios, con una visualización de libertad

de empresa y no de libertad de prensa que es la que finalmente deberían de ejercer; de todos los poderes del gobierno, no sólo del ejecutivo, en su comportamiento con la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas, frente a una sociedad que reclama saber de manera oportuna, veráz y objetiva las acciones y decisiones que se toman en su nombre y con su dinero. Los gobernantes están mas que nunca obligados a informar, pero contra lo que se ha dicho, gobernar no es comunicar (Solana, 2003).

Para la autoridad la información es recurso indispensable para tomar decisiones correctas y crear los consensos necesarios en torno a ellos, pues sin esa voluntad las iniciativas del poder están destinadas al fracaso.

A partir de 2001, se ha desarrollado en México la institucionalización del derecho de acceso a la información pública. En términos de producción legislativa, este proceso se desató con la aprobación de las leyes estatales de Jalisco y Sinaloa. A ellas les siguió la ley federal que fue aprobada en junio de 2002 y puesta en vigor en junio de 2003.

Las leyes de acceso en México prevén tanto acciones de transparencia como los elementos necesarios para facilitar el acceso a la información. María Marván Laborde (18) explica que éstas son dos cosas distintas, complementarias pero diferentes. La transparencia se refiere al hecho de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas que reducen los costos de acceso. La transparencia implica la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías.

## 2.9 El gobierno electrónico.

La revolución tecnológica no solo ha transformado las formas de socialización sino que también ha cambiado los procesos dentro del quehacer público. En estos avances tecnológicos propios del siglo XXI la red de redes, el internet, es el detonante de estos cambios que ha permitido que el ejercicio del poder público pase de un espacio físico “*real*” a un espacio virtual al que los ciudadanos acuden cada día con más frecuencia.

A pesar de las desigualdades sociales que resultan relativamente similares a la desigualdad tecnológica, los ciudadanos empiezan a confiar y hacer uso de los diferentes servicios que ofrece las diversas instituciones de gobierno, desde los más comunes que van desde la expedición de una copia certificada de acta de nacimiento o matrimonio, hasta las más complejas como una declaración patrimonial o de impuestos.

En estos novedosos procesos de gobierno en línea en los que está inmersa toda la administración pública federal, la totalidad de los gobiernos de las entidades federativas y gran parte de los Ayuntamientos mexicanos, se ha comprobado que se logra cierta eficiencia al ahorrar tiempo, acortar distancias y simplificar los trámites y servicios que proporcionan los diversos órdenes de gobierno.

El gobierno federal creó en el año 2000 el sistema *e-México* cuyo fin -según sus creadores- fue facilitar a todos los ciudadanos tener acceso a los servicios gubernamentales a través de las nuevas tecnologías bajo tres criterios fundamentales:

1) Que el sistema sea federalista: que integre a los tres niveles de gobierno y facilite la gestión entre las ciudades y los municipios.

2) Que el sistema sea transparente: que se desarrolle un sistema confiable, seguro, efectivo y que genere certidumbre a todos los usuarios y participantes del mismo.

3) Que el sistema no sea una carga onerosa para el gobierno: que el desarrollo del sistema no genere un gasto económico para la sociedad.

El proyecto e-México, en su fase teórica, concuerda con los principios elementales del derecho a saber. La puesta en marcha del plan federal se desarrolló paralelamente al *boom* que se registró en la última década con la aprobación de leyes de acceso a la información en el mundo (Contreras, 19).

Estos esfuerzos por poner al servicio de la sociedad los avances tecnológicos a través de los gobiernos del mundo es parte de los compromisos pactados en el seno de organizaciones como la ONU en el afán de pasar de la llamada sociedad de la información a la ansiada sociedad del conocimiento.

## 2.10 La mediatización de la política

En la actualidad gran parte de los asuntos públicos se ventilan en los medios de comunicación, consecuencia de diversos factores tales como: la personalización de la política, la escasa representatividad de los partidos políticos, la baja en la credibilidad de las instituciones gubernamentales, y el despegue de las tecnologías.

Pilar Álvarez (Laso, 18) explica que para participar activamente en una democracia moderna hay requisitos mínimos: conocer en torno a qué agenda pública gira el ciudadano y qué sabe de estos temas. Ciertamente se toman decisiones no informadas, lo cual abona las críticas conservadoras que arguyen que la ciudadanía no posee el necesario conocimiento de los asuntos políticos.

Explica Álvarez Laso que es aquí donde los medios de información juegan un papel protagónico dentro de la gobernabilidad en su función de socializadores de la información.

Al respecto Valentín Campero (2007) afirma que los medios de comunicación funcionan como un poderoso aparato educativo, no en el limitado sentido de suministro de conocimientos y de información, sino de orientación y formación hacia una forma de vida al transmitir en suma, una ideología, educar para la creación y mantener el tipo de hombre necesario para la estructura dominante.

Según Manuel Castells (Menéndez, 2009) *“de la mano de la transformación de las técnicas de la información, asistimos al inicio de una nueva época donde se*



*comienzan a reafirmar las lealtades, intereses e identidades locales mientras el Estado-nación pasa a ser desplazado por un Estado-red y una sociedad-red”.*

A pesar del rápido crecimiento de usuarios de internet, la televisión sigue siendo el medio que más influencia tiene entre la población, tan sólo en México el 85.6% de las viviendas poseen un televisor (Laso, 18), lo que explica el desmedido poder que este medio ha alcanzado en la toma de decisiones de los asuntos políticos del país, como ordenadores de la llamada agenda setting.

Un ejemplo de lo que (Sartori, Homo videns: La sociedad teledirigida, 2009) alguna vez llamó la videopolítica, fue el proceso electoral federal de 2006 en México, donde los principales televisores privados llevaron a su arena y atizaron para su beneficio la lucha y el encono entre los dos principales aspirantes a la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador, representante de la “*izquierda*” y Felipe Calderón Hinojosa, representante de la “*derecha*” y del gobierno federal en el poder, episodio que trajo como consecuencia la polarización de los electores del país y posteriormente una obligada reforma política en la que se restringió a las fuerzas políticas del país la facultad para contratar tiempos en medios electrónicos (Mauricio Merino, Noviembre 2006).

Ante estas restricciones en radio y televisión, el internet surge como una alternativa al ser el medio que permite una convergencia de todos los medios masivos de comunicación, tanto impresos como electrónicos, por lo que ante la falta de una adecuada regulación está ya siendo utilizado como un excelente medio para la implementación de campañas políticas “*negras*”.

Estos escenarios obligan a los profesionales de las diversas disciplinas como la comunicación, el derecho, la ingeniería y demás a plantear soluciones urgentes que nos lleven a la construcción de medios que independientemente de sus intereses mercantilistas, cumplan con los valores éticos mínimos en beneficio de la sociedad.

## 2.11 La comunicación en la administración pública

El origen del estudio de la comunicación desde un punto de vista formal y técnico, se deriva principalmente de los problemas surgidos en la organización empresarial privada, de suerte que las técnicas y medios de comunicación adquieren auge en el sector industrial y comercial. Desde el nacimiento de la civilización industrial, los grupos humanos se han multiplicado y sus interrelaciones se han tornado más complejas. El hombre contemporáneo (sujeto de comunicación), vive en una sociedad de contactos y rápidos desplazamientos, es decir, se encuentra enlazado en una permanente movilidad y siente la necesidad de informarse de manera rápida, no sólo acerca de lo que se refiere a la comunidad, sino a otros grupos diversos y más amplios (Antonio, 1970).

El desarrollo del actual mundo social se conjuga con el hecho de que la ciencia y la técnica amplían y superan los organismos sociales, grandes o pequeños, reafirman cada día más su cohesión y trascendencia, utilizando desde los más elementales hasta los más complicados medios de comunicación.

De la especialización y descentralización que caracteriza a la administración moderna, surge la necesidad de intercambiar ideas, informes y conocimientos generales para que los funcionarios jerárquicos mantengan el amplio punto de vista que necesitan las decisiones de política general, de planeación y de gerencia.

La comunicación administrativa no sólo atiende a sus propios procesos, está además entrelazada a la propia administración y en consecuencia, las comunicaciones de ésta no están separadas de otros aspectos trascendentales como la estructura de la organización, condiciones de trabajo (ambientales y humanas), organización y métodos, etc. Es innegable que para la vida los organismos sociales y consecuentemente para el sostén de sus estructuras y funcionamiento, es indispensable la comunicación como lo es el aire para la vida del hombre (Antonio, 1970).

María José Canel (2007) explica que en la institución pública trabaja un conjunto de personas de distinta procedencia laboral y con una organización burocrática que responde a la de la administración pública. La distancia burocrática hace que la información se vaya reduciendo a medida que avanza el proceso: desde que el alto cargo da una orden concreta hasta que ésta llega y es ejecutada por el “último” funcionario, hay muchos niveles intermedios. En cada uno de ellos se aplican unos esquemas de interpretación que pueden ser diferentes; y en cualquier caso, en cada uno de ellos se reduce algo la cantidad de información. Esto, sin considerar ahora las obstrucciones de información que, por intereses personales, pueden ocasionar intencionalmente distintas personas o entidades.

Comunicar la política implica tratar con procedimientos administrativos y jurídicos de gran complejidad. Bien es verdad que los comunicadores políticos, como a los políticos, no se les exige que sean especialistas en todas las materias de las que son responsables; sino que sepan de política y de comunicación, es decir que sepan hacerse con la situación y dar con los mejores técnicos y expertos. Pero esto no ahorra la exigencia de manejar bien los procedimientos (Canel, 2007), por

ejemplo saber que significan los términos, “*Programa Operativo Anual*”, “*referendum*”, “*sesión de cabildo*”, “*bursatilización*”, “*ramo 033*”, entre otros.

Si bien no es frecuente encontrar inexpertos en política fiscal o en derecho parlamentario que se atrevan a opinar sobre el tema, no sucede lo mismo con la comunicación: aunque no todos saben, todos se ven con derecho a rebatir y opinar sobre lo que dice quien lleva la comunicación. Por eso, el responsable de comunicación puede encontrar pequeñas batallas internas en las reuniones en las que hay que decidir el mensaje que se da a los medios o el calendario de comparencias públicas. Su propuesta será rebatida por todos, aún incluso por aquellos cuya responsabilidad no tiene nada que ver con la comunicación (Canel, 2007).

El público que tiene una institución pública es mucho más extenso que el de una institución privada. Además, su segmentación y variedad son también más complejas. Y por último, son también mayores las presiones que estos públicos (partidos políticos, grupos de interés, legisladores, otros gobiernos, etc.) ejercen sobre la institución pública, que la que ejercen los públicos de la institución privada.

Esto obliga, como veremos, a que la institución tenga que saber de comunicación a muy diferentes niveles: comunicación intrapersonal, interpersonal, de grupo, organizacional y pública. Obliga también a realizar una cuidadosa investigación para identificar bien los destinatarios del mensaje. Y obliga por último a que los comunicadores de las instituciones públicas tengan que ser personas muy rápidas tanto en escribir información como en proveerla (Canel, 2007).

Enrique Serrano Gómez (Campero, 2007) señala que la información destinada al conjunto de la comunidad es un fenómeno en el que se institucionaliza el tratamiento y el uso de la comunicación pública. Esa institucionalización se logra al crear una organización mas o menos compleja, especializada en esa tarea, a la que se le asignan recursos materiales y humanos.

La comunicación pública es la forma social de comunicación, en la cual la información se produce y distribuye, por el recurso a un sistema de comunicación especializado en el manejo de la información que concierne a la comunidad como un conjunto.

El mismo autor continúa diciendo que para asegurar la selección de unos determinados destinatarios (o lo que es igual, la exclusión de otros posibles) es preciso establecer canales de distribución alternativos. Con este objeto, los emisores que inician el proceso comunicativo no hacen llegar directamente sus mensajes a los receptores finales, sino a otros intermedios, quienes actúan a su vez como emisores respecto al siguiente nivel de comunicantes, y controlan el proceso de difusión.

Campero (2007) afirma que la comunicación pública, aunque sirve prioritariamente a las necesidades de la administración del Estado, termina convirtiéndose en un recurso universal para las interacciones expresivas a todos los niveles de la vida social.

Aquí mismo explica; la realidad humana tanto en su perspectiva social como individual nos descubre una relación entre la política y la comunicación. *“El mero hecho de la comunicación es una actividad política en su más estricto sentido”*. La interrelación que entre ambas existe aparece como jerarquizada. Desde el punto de

vista de Yañez Campero, el sistema político sería un subsistema del sistema social de difícil diferenciación respecto al sistema de comunicación.

Para María Martín (Campero, 2007) es la fuente la que determina la comunicación pública y ésta solo puede establecerse sobre la base del poder. Así, aunque la red de fuentes se configure en función del sistema político y del subsistema de los medios, sólo cada poder de la organización y cada uno de sus cuerpos institucionales decide cuál será su política de comunicación y, por tanto, que roles asumirá como fuentes respecto de los medios, cuál será el ámbito de sus informaciones y cuál el de sus secretos.

## 2.12 La comunicación gubernamental municipal

En el mundo contemporáneo los gobiernos locales han adquirido una creciente importancia debido a que les han sido trasladadas funciones ejecutivas y aplicación de recursos , sin embargo esta importancia ha traído consigo mayores responsabilidades y retos, producto de las corrientes democráticas que han invadido el continente latinoamericano.

México como otros países es un recién llegado en las prácticas de rendición de cuentas, transparencia y consenso debido a que estos cambios se dieron apenas en la última década del siglo pasado y la primera del presente. En la actualidad el gobierno municipal mexicano se encuentra inmerso en una reñida competencia electoral que se refleja en la gestión de sus gobiernos quienes se ven obligados en emplear una serie de estrategias que les permita conservar la simpatía y aceptación de los ciudadanos que mediante el sufragio los llevaron al poder, con la finalidad de dar continuidad de conservar el poder y el proyecto político de las corrientes partidistas a las que pertenecen.

Otro reto al que se enfrenta el municipio mexicano es el de lograr la participación ciudadana en cada una de sus acciones con la finalidad que éstas sean legitimadas, para ello es necesario saber comunicar desde el gobierno, pero también es indispensable saber decodificar y comprender lo que los ciudadanos quieren comunicar desde sus respectivas representaciones sociales.

El Estado de Veracruz se caracteriza por poseer una gran diversidad municipal, hasta cierto punto contrastante por las diferencias sociales, económicas, políticas y culturales, estas marcadas diferencias las podemos observar en las manchas urbanas de las ciudades medias y su comparación con los municipios rurales muchos de ellos enclavados en lugares con dificultades geográficas.

Las diferencias de las que hablamos se reflejan en la infraestructura y presupuesto de cada uno de los municipios, quienes muchos de ellos apenas tienen recursos para sostener a los miembros del cuerpo edilicio y a servidores públicos de confianza básicos que no van más allá del secretario del ayuntamiento, el tesorero, y en algunos casos un director de obras públicas.

Ante este panorama para algunos municipios resulta un lujo o un gasto innecesario la creación y sostenimiento de una estructura material y humana que se encargue de realizar el trabajo de comunicación gubernamental, por lo que ésta función en algunos casos es delegada a otros servidores públicos o miembros del ayuntamiento de cualquier experiencia laboral o profesional. El asunto es que la mayoría de los políticos se sienten con habilidades y capacidad para hacer trabajos de comunicación social de manera empírica, sin la utilización de planes, programas, y estrategias.

Lo que muchos políticos y servidores públicos aún no comprenden en toda su dimensión, es que independientemente del buen trabajo que realicen sus respectivas administraciones, estas no tendrán el reconocimiento y la valoración de los ciudadanos si no existe una estrategia bien definida de comunicación gubernamental acorde al contexto político económico y social que lo rodea.

Al respecto Francisco Izquierdo Navarro dice:

*“Un político no es un hombre. Es sólo una simple imagen. Y una imagen sometida a cambios constantes de un día a otro, de una hora a otra, de un minuto a otro. Porque si no es capaz de cambiar su chaqueta exterior con la misma velocidad de un camaleón, si no es capaz de presentar de un día para otro una imagen distinta de la que presentó hasta la fecha, esa persona quizá sea un buen hombre, un buen esposo, un buen ciudadano y un buen padre. Pero jamás será un buen político”* (Luis, 2007).



## Capítulo III

### 3. El municipio Veracruzano

#### 3.1 La llegada del Municipio a Veracruz.

Históricamente se considera que el primer municipio en el continente americano fue el fundado en el año 1519, en la Villa Rica de la Vera Cruz, hace ya más de 480 años. De hecho, nace al calor de la disputa expedicionaria entre Diego Velázquez, Gobernador de la Isla Fernandina (Cuba), y el capitán Hernán Cortés. Así se documenta en la primera de las cinco cartas de relación de la conquista México, que Cortés dirige a los Reyes de España; e, igualmente, lo narra Bernal Díaz del Castillo en su Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España.

Cuando Cortés llegó a las costas de lo que ahora es el territorio del Estado de Veracruz, para evitar depender política y administrativamente de Diego Velázquez, decide fundar la Villa Rica de la Verdadera Cruz, pues conforme a las leyes de la época al crear un municipio y erigirse Cortés y quienes lo acompañaban, en integrantes del Ayuntamiento, pasaban a depender directamente del Rey de España:

*“...nos parecía que no convenía al servicio de vuestras majestades, y que en tal tierra se hiciese lo que Diego Velázquez había mandado hacer al dicho capitán Fernando Cortés, que era rescatar todo*

*el oro que pudiese, y rescatado, volverse con todo ello a la Isla Fernandina para gozar solamente dello al dicho Diego Velázquez y el dicho capitán, y que lo mejor que a todos nos parecía era que en nombre de vuestras reales altezas se poblase y fundase allí un pueblo en que hubiese justicia... y hicimos un requerimiento al dicho capitán ... y que ansí mismo le pedimos y requerimos que luego nombrase para aquella villa que se había por nosotros de hacer y fundar alcaldes y regidores ... y luego comenzó con gran diligencia a poblar y a fundar una villa, a la cual puso por nombre la rica villa de la Veracruz...*

*Pareciéndonos, pues, muy excelentísimos príncipes, que para la pacificación y concordia entre nosotros y para nos gobernar bien convenía poner una persona, para su real servicio que estuviese en nombre de vuestras majestades en la dicha Villa, y en estas partes por justicia mayor y capitán y caeza, a quien todos acatásemos hasta hacer relación dello a vuestras reales altezas... y visto que a ninguna persona se podría dar mejor el dicho cargo que al dicho Fernando Cortés... le proveímos, en nombre de vuestras reales altezas, de justicia y alcalde mayor, del cual recibimos el juramento que en tal caso se requiere... y acordando por nosotros esto, elegimos por nuestros procuradores a Alonso Fernández Portocarrero y a Francisco de Montejo... que a vuestras altezas enviamos, entre otras cosas que en nuestra instrucción llevan, es una que de nuestra parte supliquen a vuestras majestades que en ninguna manera den ni hagan merced en estas partes a Diego Velázquez... (y que) supliquemos a vuestra majestad que provean y manden dar su cédula o provisión real para Fernando Cortés, capitán y justicia mayor de vuestras reales altezas, para que él nos tenga en justicia y gobernación, hasta tanto que esta tierra esté conquistada y pacífica, y por el tiempo que más a vuestra majestad le pareciere y fuere servido..."*

Es así como en un contexto de intereses materiales y económicos, inicialmente orientado a la exploración, comercio y búsqueda de metales preciosos, se crea el primer municipio continental y se nombra a sus autoridades, siguiendo la juridicidad y concepción administrativa que se trasplantan de España.

*“... fundada la Vila, hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero, Francisco de Montejo, y a este Montejo, porque no estaba muy bien con Cortés, por meterle en los primeros y principal, le mandó nombrar por alcalde; y los regidores dejarlos he de escribir, porque no hace al caso que nombre algunos, y diré como se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca, y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristóbal de Olí, alguacil mayor a Juan de Escalante, y tesorero Gonzalo Mejía, y contador a Alonso de Ávila, alférez a fulano Corral: porque el Villaroel, que había sido alférez, no sé que enojo había hecho a Cortés sobre una india de Cuba, y se le quitó el cargo; y al alguacil del real a Ochoa, vizcaíno, y a un Alonso Romero.”*

No son pocos los autores que se han dedicado al estudio del derecho hispano e indiano, y que al analizar las disposiciones de la época nos informan sobre el antecedente castellano-leonés del municipio que se funda en América siempre mediante capitulación (acuerdo, convenio, pacto o contrato público) que otorga el monarca a un grupo de vecinos, de familia o a un particular, con atribuciones gubernativas, jurisdiccionales y administrativas, tradicionalmente regido por dos alcaldes ordinarios que ejercen el gobierno y la justicia en unión de regidores y jurados.

Don Antonio Muro Orejón, además de compendiar una amplísima bibliografía sobre esta materia – en la cual da un lugar destacado al tratado del Dr. Juan de Solórzano y Pereira (política indiana, 1647) - nos proporciona información detallada sobre el Municipio novohispano y autoridades que lo forman, a saber:

- ✓ Un corregidor (justicia mayor) o un alcalde mayor: El primero gobierna en ciudades importantes y en municipios de indígenas encomendados directamente a la Corona y no a un particular; en tanto que los segundos lo hacen en las poblaciones de españoles y criollos. Las atribuciones de ambos son muy similares: reglamentarias, gubernativas y judiciales (conocen en alzada de las sentencias de los alcaldes ordinarios).

- ✓ Dos alcaldes ordinarios (justicias menores): Dirigen el ayuntamiento y tienen facultades judiciales (alcalde es una voz de origen árabe que significa juez).

- ✓ Un alférez real: Lleva el pendón real, hace proclama solemne del nuevo Rey y tiene el mando de la milicia.

- ✓ Regidores: En número de veinticuatro, doce, ocho, seis o cuatro, según la importancia de las ciudades o villas. Participan en la tarea de gobernar el municipio y atender la gestión pública.

✓ Jurados: Dos por cada una de las parroquias, collaciones (grupo de vecinos) o barrios de la ciudad o villa. Colaboran con el gobierno concejil y atienden a las necesidades de los vecinos.

✓ Los fieles ejecutores: Dos o más regidores o jurados, a cargo de los abastos y de la regulación de las pesas y medidas.

✓ Un alguacil mayor: Cumple los acuerdos del Ayuntamiento, castiga a los infractores y hace la ronda diurna y nocturna de la población, auxiliado de alguacilillos.

✓ Un procurador general: Representa jurídicamente al municipio, con poder especial y amplio del consejo.

✓ Un escribano o secretario: Tiene la fe pública, levanta acta de las sesiones y acuerdos municipales, y resguarda el archivo del consejo.

✓ Un mayordomo o mayor de la casa: A cargo de la Casa Capitular y de los gastos del Ayuntamiento.

✓ Un depositario o tesorero: Custodia los bienes del cabildo y lleva los libros correspondientes.

Por supuesto, con el avance de la conquista, el número de Municipios se multiplicó, generando problemas en jurisdicción que, a partir de 1530, pierden importancia por la adopción de medidas para ordenar sus límites. Gerhard señala que hacia 1570 hay alrededor de 70 alcaldías mayores y más de 200 corregimientos y, para 1786, proporciona la cifra de 116 jurisdicciones civiles en la Nueva España.

Durante todo el periodo de la colonia, la institución municipal experimenta cambios únicamente de orden geográfico-administrativo. Así, a fines del siglo XVIII y después de más de doscientos ochenta años, el Municipio Americano es una figura en crisis, pues sus atribuciones y autonomía se encuentran seriamente limitadas, no obstante las reformas legales de ese siglo: en 1759 se hacen obligatorios los alcaldes de cuartel y barrio y, después, al igual como ocurrió en España (1766-1769), se implantan los diputados y síndicos personeros del común que se eligen por votación directa.

Estos cambios se dan en el contexto de una más amplia reforma administrativa que involucra a todas las instituciones políticas y de gobierno de la Nueva España, al tiempo que se crean nuevas. En su comprensión, el vector económico es un elemento fundamental a considerar. Al denominado siglo de la depresión económica de Nueva España (1640-1740), le sigue un radical auge significado por el ascenso de la población, la minería, el comercio y la agricultura.

Las reformas administrativas introducidas por los Borbones, que suceden en el trono español a los Habsburgos, están animadas por el propósito de modificar las relaciones entre la península y sus posesiones de ultramar, pues era aquélla quien había sufrido realmente la depresión económica, y no tanto la Nueva España.

*“Todas las reformas borbónicas tuvieron un sentido político final: cancelar una forma de gobierno e imponer otra; pero en el conjunto se pueden distinguir las encaminadas a transformar el régimen político implantado por los Habsburgos, las que afectaron al cuadro administrativo encargado de aplicar esa política, y las destinadas a modificar la economía y la hacienda coloniales... Si se quisiera resumir en una palabra el sentido de estas reformas, ésta sería sujeción. Recuperar los hilos que con independencia de la metrópoli movían desde hacía más de un siglo los mecanismos económicos, políticos y administrativos de la colonia, colocarlos bajo la dirección y vigilancia de los hombres adeptos a la metrópoli, y hacerlos servir a ésta por sobre cualquier otra consideración, tal fue el triple propósito de estas reformas. Su ejecución produjo cambios tan violentos que algunos historiadores han señalado que a partir de la fecha en que se tornaron vigentes, la Nueva España adquirió, en un sentido real y estricto, su estatus colonial, porque nunca antes su dependencia y sometimiento fueron mayores.”*

Los mismos autores de la anterior cita, expresan que, contra la opinión simplista de que únicamente los periodos de crisis económica generan malestar social e inestabilidad política, el crecimiento económico acelerado también puede ser un *“agente dislocador de las antiguas estructuras y motivador de expectativas políticas que conducen a varias transformaciones revolucionarias”*.

Y a su criterio, en una sociedad notablemente estratificada, desigual y de nula movilidad social (fundamentalmente por circunstancias de carácter racial y étnico), las reformas de los Borbones y el rápido crecimiento económico experimentado desde 1750 en la Nueva España, provocaron ciertos desajustes políticos, sociales y contradicciones estructurales que explican en buena medida los sucesos revolucionarios de 1810.

En suma, se reproduce un gravoso sentimiento de la Colonia a la metrópoli, no experimentado con tanta intensidad en tiempos pasados, que se materializa en acentuadas exacciones y nuevas cargas fiscales, extremado desarrollo del comercio exterior en detrimento del mercado interno, y designación de peninsulares en los altos cargos públicos, con deliberada exclusión de criollos y mestizos. En las instituciones indianas, las reformas también se dejan sentir con fuerza en el ámbito organizacional, pues, entre otras cosas, se modifica el funcionamiento del Consejo de Indias y de la Real Audiencia, se crea la Secretaría de Indias, desaparece la encomienda y se eliminan las facultades hacendarias de los virreyes para depositarla en los intendentes.

Por cuanto al nivel municipal, en 1786 las Alcaldías Mayores y los Corregimientos cambian su denominación por la de partidos o subdelegaciones, asumiendo las intendencias sus funciones principales al igual que las de los municipios de indios, donde desaparecen los corregidores de naturales, sustituidos por jueces pedáneos que tiene la función de proteger, cristianizar e incrementar el régimen autóctono de los indígenas, al menos en el papel.

La desaparición de las alcaldías mayores obedeció a la circunstancia de que, encargadas que eran de la recolección de tributos en los pueblos de indios, así como de la protección de esto, en los hechos sus titulares realizaban negocios de naturaleza patrimonialista y, por ende, se convirtieron en los principales explotadores de dichos pueblos.

No es casual que el cargo de alcalde mayor se arrendara o comprara, obteniendo quienes lo ejercían pingües ganancias a costa de los vecinos y del erario.



Debe decirse que ya desde el siglo XVII, la Corona vendía los cargos públicos de corregidor y alcalde, los que fueron acaparados por comerciantes, mineros y agricultores, de origen predominante criollo, dado que eran los puestos a que podía aspirar, en virtud de impedimentos ligados con la legitimidad de nacimiento, color de la piel, pecunio personal y origen racial definido.

Pero una suerte de factores externos, como desastres naturales, crisis demográficas (ocasionadas por la combinación de crisis epidémicas y agrícolas) y la guerra entre España e Inglaterra, suscitaron una baja en la producción económica y en la recaudación fiscal que afectó la aplicación de las disposiciones antes comentadas, y las puso en entredicho. En el plano municipal, por ejemplo, dicha situación se reflejó en bajos salarios a los subdelegados intendentes, que los llevó a reproducir las negativas prácticas patrimoniales que antes hicieran corregidores y alcaldes mayores.

*“con todo, la clausura de oportunidades para criollos y mestizos sólo fue total en los niveles altos... desterrados de la vida política propiamente dicha, pero teniendo abierto el acceso a los cabildos municipales, los curatos y los niveles inferiores y medios del ejército, comenzaron a transformar estas instituciones en cuerpos políticos dedicados a la defensa de sus intereses. El caso más sobresaliente fue el cabildo municipal, que de institución carente de personalidad e independencia reales durante más de dos siglos y medio de existencia, fue reivindicado por los criollos como cuerpo democrático y proyectado más tarde como instrumento dotado de soberanía y representatividad. Esta transformación del cabildo se expresa con toda claridad en la representación que hizo la ciudad de México al Rey Carlos III en 1771 sobre que los criollos deberán ser preferidos a los europeos en la distribución de empleos y beneficios de estos reinos”.*

Instrumento, pretexto e inicio de la aventura colonial, duramente castigado desde entonces por casi trescientos años, socavadas sus atribuciones y sojuzgado su mando, así habrían de caminar las cosas para el Municipio al entrar el siglo XIX.

Si la fundación de la Villa Rica de la Veracruz y la designación de los primeros integrantes de su Ayuntamiento, en 1519, marcan literalmente el comienzo de la conquista; el Ayuntamiento de la Ciudad de México, en 1808, es el espacio institucional donde se debate el origen y delegación del poder público y el asiento de la soberanía. Es, en ese momento, recipiente, noticia y ensayo de ideas políticas radicales, a modo de antesala de imprevisibles consecuencias independentistas.

A principios del siglo XIX, aunado a las difíciles circunstancias de dependencia económica, se da la existencia de un mercado laboral que reserva las mejores oportunidades políticas y productivas para los inmigrantes españoles, actualizando una profunda situación de antagonismo social que fácilmente se engarza a cuestiones de raza y nacionalidad.

Relegados de los altos puestos políticos, militares y clericales, los criollos de escasa fortuna ven constreñidas sus oportunidades a profesiones y a actividades poco lucrativas (abogacía, artes y sacerdocio) y encuentran en los Ayuntamientos – así como en el bajo clero y la milicia de menor rango-un refugio natural para compensar la “inferioridad social” que padecen. Ni que decir de indígenas y castas, situación se puede resumir en una sola expresión: depauperación y postración seculares.

En el siglo XIX, al historiar la guerra de independencia y sus antecedentes, Zárate afirma que los criollos eran la clase de mayor ilustración, receptora de las ideas políticas más avanzadas de la época.

Sobre este particular, Reyes Heróles, mediante un detallado análisis del ideario que recibe la Nueva España a fines del siglo XVIII y principios del XIX, observa notable influencia de hechos como la independencia de los Estados Unidos de América y la Revolución Francesa, así como la penetración de ideas provenientes de los enciclopedistas y de las teorías de los liberales ingleses y españoles, que rechazan el absolutismo y el derecho divino de los reyes, y apelan al pueblo como único depositario de la soberanía, al pacto social como fuente del poder político y a la delegación contractual de éste en un gobernante que lo ejerce de manera temporal.

En marzo de 1808 entran las tropas napoleónicas en España, Carlos IV abdica a favor de su hijo Fernando VII, ambos viajan a Francia en Abril donde son hechos prisioneros y renuncia a sus derechos cediendo, por los tratados de Bayona, todos los reinos de España e indias a favor de Napoleón. Ante esto, el pueblo español se organiza en juntas provinciales y se rebela contra los franceses, esgrimiendo el argumento de que, en ausencia del Monarca, la soberanía es reasumida por el pueblo.

Y a resulta de los hechos que ocurren en España en 1808, las ideas explota vertiginosamente en la Nueva España. Y criollos son en 1808 Juan Francisco de Azcarate y Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del común y regidor honorario, respectivamente, en el Ayuntamiento de la Ciudad de México que en ese año expone su conocida Representación, a la que se muestran proclives, al menos, los Ayuntamientos de Veracruz, Querétaro y Jalapa, mediante el envío de propias representaciones.

La del Ayuntamiento de México, es decir de Tena, “el primer documento oficial que en Nueva España sostuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo”. Esencialmente, la representación de la Ciudad de México “como Metrópoli y Cabeza del Reino”, en conocimiento de lo acaecido en la península ibérica, acuerda que:

*“...se mantenga el reino con todo cuanto le pertenece de hecho y de derecho, á nombre y disposición de su legítimo Soberano el señor Carlos cuarto, por su muerte civil o natural á nombre y disposición del Señor Real Príncipe de Asturias Don Fernando de Borbón, y por su muerte civil o natural á nombre y disposición Señor Infante Real de España á quien corresponde suceder, y así por su orden se mantenga hasta que el Reino reprentado por las Superiores autoridades que lo gobiernan, y administran justicia en lo civil y Criminal, esta Nobilísima Ciudad como su Metrópoli y por si los demás Tribunales y respetables Cuerpos así Eccos., como seculares nombran y eligen para que lo manden y gobiernen algún individuo de la familia de Borbón de la Rama de España... que la representación se funde ser insubsistente la abdicación que el Señor Carlos cuarto y Real Príncipe de Asturias hicieron de la Corona a Favor del señor Emperador de los franceses como manifiestan las propias gacetas: que es contra los derechos de la nación a quien ninguno puede darle Rey sino es ella misma por el consentimiento Universal de sus Pueblos”.*

La representación fue dirigida al Virrey José de Iturrigaray. Éste, a su vez, la hizo llegar a la Real Audiencia, la que –suponiendo veladas intenciones del virrey– muestra suspicacia por el contenido de aquella, decide el 23 de junio rechazarla y, el

16 de septiembre de 1808, nombra en sustitución de Iturrigaray a Melchor de Talamantes. La noche del 15 de septiembre, anterior al día de la designación de Talamantes, el hacendado Gabriel de Yermo, a la cabeza de un grupo de españoles, había apresado a Azcarate y a Primo Verdad.

No sin razón, la Audiencia apreció en la Representación y en las medidas que tomaba el Virrey Iturrigaray para la reunión de un Congreso de Ayuntamientos, una implícita postura para secesionarse del Gobierno español, que se materializaría exactamente dos años después, en la noche del 15 de septiembre de 1810, con el inicio de la Revolución de Independencia.

### 3.2 División municipal territorial en el estado de Veracruz

La Villa Rica de la Vera Cruz fue el principal centro comercial en la costa del Golfo, y las mercancías que salían o entraban al país las supervisaba en Veracruz; con el tiempo este puerto se consolidó como el más importante de la Colonia; esto lo motivó a incluir entre sus ordenanzas del 20 de marzo de 1524 el trazo de estos caminos que permitieron la comunicación y el surgimiento del viril oficio de la arriería como único sistema de transportación dentro de las tierras conquistadas.

Así fue como empezó a cimentarse la época colonial, implantada por 300 años una estructura política y territorial que perdura aún después de la independencia, durante esta época el estado conservaba una organización territorial respetando los señoríos indígenas, correspondiendo lo que hoy son los municipios de Tuxpan y Chicontepec al departamento de Puebla, partiendo al territorio veracruzano en su parte norte, esta organización se mantuvo hasta la época independiente. Fue hasta 1853 cuando Don Antonio López de Santa Anna, siendo

Presidente de la República Mexicana decreta la anexión del Distrito de Tuxpan y Chicontepec al Departamento de Veracruz, con lo cual quedó conformado el territorio veracruzano con la extensión que actualmente ostenta.

El territorio del Estado se divide en 212 Municipios denominados como sigue:

Acajete, Acatlán, Acayucan, Actopan, Acula, Acultzingo, Agua Dulce, Alpatláhuac, Alto Lucero, Altotonga, Alvarado, Amatitlán, Amatlán de los Reyes, Angel R. Cabada, La Antigua, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Atoyac, Atzacan, Atzalan, Ayahualulco, Banderilla, Benito Juárez, Boca del Río, Calchualco, Camarón de Tejeda, Camerino Z. Mendoza, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Catemaco, Cazones de Herrera, Cerro Azul, Citlaltépetl, Coacoatzintla, Coahuatlán, Coatepec, Coatzacoalcos, Coatzintla, Coetzala, Colipa, Comapa, Córdoba, Cosamaloapan, Cosautlán de Carvajal, Coscomatepec, Cosoleacaque, Cotaxtla, Coxquihui, Coyutla, Cuichapa, Cuitláhuac, Chacaltianguis, Chalma, Chiconamel, Chiconquiaco, Chicontepec, Chinameca, Chinampa de Gorostiza, Las Choapas, Chocamán, Chontla, Chumatlán, Emiliano Zapata, Espinal, Filomeno Mata, Fortín, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, El Higo, Huatusco, Huayacocotla, Hueyapan de Ocampo, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Iamatlán, Isla, Ixcatepec, Ixhuacán de los Reyes, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del Café, Ixhuatlán del Sureste, Ixhuatlancillo, Ixmatlahuacan, Ixtaczoquitlán, Jalacingo, Jalcomulco, Jáltipan, Jamapa, Jesús Carranza, Jilotepec, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Juchique de Ferrer, Landero y Coss, Lerdo de Tejada, Magdalena, Maltrata, Manlio Fabio Altamirano, Mariano Escobedo, Martínez de la Torre, Mecatlán, Mecayapan, Medellín, Miahuatlán, Las Minas, Minatitlán, Misantla, Mixtla de Altamirano, Moloacán, Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río, Naolinco, Naranjal, Naranjos-Amatlán, Nautla, Nogales, Oluta, Omealca, Orizaba, Otatitlán, Oteapan, Ozuluama, Pajapan, Pánuco, Papantla, Paso de Ovejas, Paso del Macho, La Perla, Perote, Platón Sánchez, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo,

Pueblo Viejo, Puente Nacional, Rafael Delgado, Rafael Lucio, Los Reyes, Río Blanco, Saltabarranca, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Juan Evangelista, San Rafael, Santiago Tuxtla, Santiago Sochiapan, Sayula de Alemán, Soconusco, Sochiapa, Soledad Atzompa, Soledad de Doblado, Soteapan, Tamalín, Tamiahua, Tampico Alto, Tancoco, Tantima, Tantoyuca, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tehuipango, Temapache, Tempoal, Tenampa, Tenochtitlán, Teocelo, Tepatlaxco, Tepetlán, Tepetzintla, Tequila, Texcatepec, Texhuacán, Texistepec, Tezonapa, Tierra Blanca, Tihuatlán, Tlacojalpan, Tlacolulan, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlachichilco, Tlaxicoyan, Tlaltetela, Tlalnahuayocan, Tlapacoyan, Tlaquilpa, Tlilapa, Tomatlán, Tonayán, Totutla, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Ursulo Galván, Uxpanapa, Vega de Alatorre, Veracruz, Las Vigas de Ramírez, Villa Aldama, Xalapa, Xico, Xoxocotla, Yanga, Yecuatla, Zacualpan, Zaragoza, Zentla, Zongolica, Zontecomatlán y Zozocolco de Hidalgo.

### 3.3 Evolución de la división municipal en el estado de Veracruz.

<b>Fecha</b>	<b>Decreto N°</b>	<b>Evento</b>
Año de 1824		
5 de agosto.	Orden	Para que la ranchería de Quiahuisquatla quede sujeta a la jurisdicción de Zomelahuacan y no en Altotonga.
15 de septiembre.	Orden	Sobre los linderos del pueblo de Saltabarranca.
Año de 1825		
3 de enero	Orden	Sobre el despojo de terrenos entre el Ayuntamiento de Córdoba y el colindante con ellos.
18 de enero	Orden	El pueblo de Santa Ana Atzacan, pertenecerá al partido de Orizaba y el de Tomatlán al partido de Córdoba.
4 de febrero	Orden	Que los ayuntamientos de Sanapa, Tecominaucan y Mecatepec permanezcan hasta que se sancione la ley sobre municipalidades.
17 de marzo	43	Creación de Ayuntamientos
26 de mayo	46	Organización, policía y gobierno interior del Estado:

		su división, establecimiento de autoridades políticas y sus dotaciones.
24 de diciembre	1	Juntas electorales para nombrar los ayuntamientos.
24 de diciembre	Orden	Para que poniéndose de acuerdo con los congresos de los Estados que expresa, puedan arreglarse los límites del Estado de Veracruz.
Año de 1826		
27 de enero	Orden	Sobre la competencia del Ayuntamiento de Tlacotalpan, relativa a la propiedad del Paso de la Mulata y San Cristóbal.
29 de julio	Orden	Para que en la división de los límites de Oaxaca con el estado, se tenga presente que a éste corresponde el pueblo de Amapam o Pueblo Nuevo.
Año de 1831		
1 de marzo	Orden	Previsiones para arreglar los límites entre los estados de Veracruz y Oaxaca.
Año de 1848		
17 de diciembre	120	Que declara que habrá ayuntamientos en las cabeceras de Departamento y de Cantón, en las poblaciones que tengan título de villa y en los pueblos cuyo censo, incluso la comarca, sea de 3,000 almas.
Año de 1868		
10 de diciembre	122	Erige en municipalidad con el nombre de "Platón Sánchez" la Hacienda del Capadero.
Año de 1870		
17 de febrero	20	Estableciendo los límites entre los municipios de Medellín y Jamapa.
Año de 1872		
12 de junio	38	Erigiendo en municipalidad la congregación de San Nicolás Xitlatepec, del Cantón de Tampico.
10 de diciembre	68	Anexando la congregación de Alcalá del municipio de Tamiahua, al municipio de Tamapache.
Año de 1873		
2 de agosto	115	Erigiendo en municipalidad la congregación de Playa Vicente, comprendida hasta hoy en el de Tesechoacán
2 de diciembre	22	Erigiendo en municipalidad la congregación de Las Vigas, que se segrega del municipio de Tatatila.



Año de 1874		
1 de junio	53	Anexando la Hacienda de Tlacolulan al municipio de Chontla.
23 de octubre	84	Erigiendo la municipalidad de San Antonio Chinampa, con congregaciones del municipio de Amatlán.
Año de 1875		
13 de agosto	163	Anexando a la municipalidad de Xico varios terrenos que fueron de la hacienda de Mahuixtlán, jurisdicción de Coatepec.
13 de noviembre	14	Erigiendo en municipalidad del cantón de Chicotepec la comarca que comprende las congregaciones de Tlachichilco, Zacualpilla, San Francisco, Cojite, Otates y la de Atlixca, que se segregan del de Huayacocotla, siendo la cabecera el pueblo de Zacualpan.
13 de noviembre	15	Erigiendo en municipalidad la congregación de Tamalín y sus rancherías, anexas hasta hoy en el municipio de Tantima.
18 de noviembre	23	Anexando como congregación a la municipalidad de San Salvador Acajete, del Cantón de Jalapa, los lugares denominados La Hoya, Pajarillos, Tiapan, Potrero, Aguazuelos, El Rincón, encinal y Hoya chica, que formaban el municipio de la Hoya.
16 de diciembre	39	Agregando al municipio de Tuxpan la ranchería de Chalahuite, que pertenecía al de Temapache.
Año de 1877		
21 de julio	22	Ordenando que el municipio de Tecolutla se denomine "Gutiérrez Zamora", al que se incorporan las congregaciones de Cazonera y Botica de Lima, del municipio de Papantla.
14 de diciembre	53	Erigiendo el municipio de Castillo de Teayo, con las congregaciones de Castillo de Teayo y Teayo, que se segregan del municipio de Tuxpan.
Año de 1878		
14 de junio	14	Segregando del municipio de las Vigas la congregación de Piedra Parada, para anexarla al de Tatatila, del Cantón de Xalapa.
Año de 1879		
7 de julio	55	Autorizando al Ejecutivo para que acepte la proposición del de Puebla, a fin de que el C. Francisco Villanueva designe el cerro Huipiltepec

		para marcar los límites de Papantla y Teziutlán.
11 de octubre	69	Declarando pertenecer al municipio de Tlalnelhuayocan, del Cantón de Jalapa, los terrenos y congregaciones de Yerba Buena y San Antonio.
27 de noviembre	84	Señalando los terrenos de la congregación de Cerro Gacho como límites judiciales de la municipalidad de Tlacolulan, del Cantón de Jalapa.
4 de diciembre	93	Erigiendo en municipio con la denominación de "Suchilapam" la congregación de Súchil, del Cantón de Minatitlán.
15 de diciembre	111	Erigiendo la municipalidad de Tecolutla, con las congregaciones de Tecolutla, El Cristo y Boca de Lima, que se segregan del municipio de Papantla.
Año de 1880		
4 de julio	36	Aprobando los límites entre los municipios de Papantla y Teziutlán.
23 de diciembre	80	Extinguiendo la municipalidad de Tatahuicapan, que se anexa al de Sochiapa, del cantón de Cosamaloapan.
27 de diciembre	88	Segregando de la municipalidad de San Juan de la Punta, la Congregación La Laja, que se anexará al municipio de Cuichapa.
Año de 1881		
28 de octubre	89	Segregando de la municipalidad de las Minas, del Cantón de Jalacingo, la congregación Tenepanoyan la cual queda anexada al municipio de Tatatila del Cantón de Xalapa.
1 de noviembre	92	Segregando de la municipalidad de Temapache la congregación de Alcalá y anexándola a la de Tamiahua, todas del Cantón de Tuxpan.
22 de diciembre	118	Erigiendo el municipio de Coatzacoalcos, con las congregaciones de Coatzacoalcos y Tonalá del municipio de Minatitlán.
Año de 1882		
8 de agosto	170	Segregando del municipio de Jesús María la ranchería de Metlac y anexándola al de La Perla, ambos del Cantón de Orizaba.
27 de octubre	20	Erigiendo en municipio, bajo la denominación de "Martínez de la Torre" las congregaciones de Paso de Novillos, Santa Ana Maloápam, Cañizo, Pital y otras, del Cantón de Jalacingo.

8 de noviembre	25	Segregando de la municipalidad de Amatlán de los Reyes, la congregación de San Nicolás y anexándola a la de Cuichapa, del Cantón de Córdoba.
15 de diciembre	45	Segregando la congregación de Papalotla del municipio de La Perla y anexándola al de Jesús María, ambos del Cantón de Orizaba.
23 de diciembre	54	Segregando del municipio de Ixhuatlancillo la congregación de Santa Cruz Mayuapam, anexándola al de los Nogales, del Cantón de Orizaba.
Año de 1883		
13 de junio	21	Dando el nombre de "Soledad de Hernández y Hernández" al municipio de Soledad del Cantón de Veracruz.
29 de septiembre	54	Segregando la congregación de Balcazas del municipio de Tempache y anexándola al de Tamiahua, del Cantón de Tuxpan.
17 de diciembre	96	Declarando la congregación de Escamela, cabecera del municipio de Ixtaczoquitlán.
Año de 1884		
4 de junio	21	Anexa al municipio de Soledad de Hernández y Hernández la congregación de Tenenéxpam, que pertenecía al municipio de Veracruz.
12 de junio	28	Aprobando la transacción amistosa que celebraron el 13 de febrero de 1880, los ayuntamientos de Ixhuacán y Ayahualulco del Cantón de Coatepec, para terminar sus diferencias sobre límites.
3 de julio	34	Segregando la ranchería de San Francisco, del municipio de San Carlos, para continuar perteneciendo al de La Antigua, del Cantón de Veracruz.
3 de julio	37	Denominando municipio de "Juárez" al municipio de Cececapa de Juárez, del Cantón de Chicontepec.
27 de noviembre	57	Aprobando los convenios de los ayuntamientos de Cosautlán e Ixhuacán, Cantón de Coatepec, para dirimir la cuestión de límites entre ambos municipios.
17 de diciembre	63	Extinguiendo la municipalidad de San diego y anexando las congregaciones que la formaban a la de Soledad de Hernández y Hernández.
Año de 1885		
22 de junio	32	Declarando que el pueblo de Ixtaczoquitlán seguirá siendo cabecera del municipio de su mismo nombre.

3 de julio	43	Señalando los límites del municipio de San Cristóbal de la Llave.
20 de octubre	54	Derogando el decreto número 46 y señalando nuevamente los límites jurisdiccionales del municipio de San Cristóbal Llave, del Cantón de Veracruz.
18 de noviembre	61	Declarando válidos los actos de las autoridades del pueblo de La Hoya, del Cantón de Xalapa, posteriores al Decreto Número 23, de 18 de noviembre de 1875, y extinguiendo el citado municipio.
Año de 1886		
17 de mayo	3	Aprobando el convenio celebrado entre los ayuntamientos de Totutla y Tenampa, del Cantón de Huatusco, para terminar la cuestión de límites que tenían pendientes.
24 de mayo	10	Sobre la división territorial del Estado para las elecciones de distrito.
23 de octubre	55	Segregando la congregación de Xomotla del municipio de Actopan y anexándola al de Tepetlán, del Cantón de Xalapa.
30 de octubre	57	Segregando del municipio de Tantima la congregación de Gutiérrez Zamora, y se anexa al de Tamalín, del Cantón de Ozuluama.
30 de noviembre	71	Señalando los linderos entre los municipios de Santa Ana Atzacan y La Perla, del Cantón de Orizaba.
27 de diciembre	90	Declarando que sigue perteneciendo al municipio de San Salvador Acajete las congregaciones de Teápam y Hoya Chica.
Año de 1887		
22 de junio	17	Erigiendo el municipio de "Porfirio Díaz con varias congregaciones de El chico y Actopan, del Cantón de Xalapa.
29 de junio	22	Extinguiendo el municipio de Barrio Nuevo, del Cantón de Orizaba, y anexando su comarca al de la cabecera del Cantón.
30 de noviembre	60	Anexando al municipio de Tepetlán la congregación de Jesús María, que pertenecía al de Acatlán, del Cantón de Xalapa.
17 de diciembre	77	Suspendiendo los efectos del decreto número 17, que mandó erigir el municipio de Porfirio Díaz.
Año de 1888		

4 de junio	21	Extinguiendo el municipio de Atlanca y anexándolo como congregación al de Los Reyes, del Cantón de Zongolica.
18 de diciembre	67	Segregando la congregación de Magueyitos del municipio de Perote y anexándola al de Altotonga, del Cantón de Jalacingo.
Año de 1889		
25 de mayo	11	Extinguiendo el municipio de Paxtepec y anexando su comarca al de Coacoatzintla, del Cantón de Xalapa.
28 de mayo	12	Segregando del municipio de Actopan la congregación de Omiquilpa y anexándola al de Naolinco, del Cantón de Xalapa.
22 de junio	18	Señalando el límite jurisdiccional entre Mecayapan y Pajapan, el cual servirá a la vez por ese rumbo a los Cantones de Acayucan y Minatitlán.
23 de octubre	39	Extinguiendo el municipio de Chapultepec y anexándolo como congregación al de Coacoatzintla, del Cantón de Xalapa.
Año de 1890		
23 de junio	19	Extinguiendo el municipio de Chumatlán y anexándolo al de Coxquihui, del Cantón de Xalapa.
23 de junio	21	Señalando la línea divisoria entre los municipios de Tepatlaxco e Ixhuatlán del Cantón de Córdoba.
7 de julio	30	Segregando del municipio de San Carlos las congregaciones de El Ciruelo y La Barranca, y anexándola al de La Antigua, del cantón de Veracruz.
10 de noviembre	48	Prorrogando por seis meses el plazo para la división y enajenación del fundo legal y ejido del municipio de Otatlán.
10 de noviembre	49	Prorrogando por seis meses el plazo para la división y enajenación del fundo y ejidos de Alvarado.
6 de diciembre	54	Anexando al municipio de San Antonio Tenejapan, de Orizaba, la congregación de Matatenatito, comprendiendo los terrenos de La balsa, de la jurisdicción de Tlalixcoyan.
16 de diciembre	56	Incorporando al municipio de Tantoyuca, la totalidad de la Hacienda de Tlacolula, que pertenecía al de Chontla.
Año de 1891		
22 de mayo	5	Señalando los límites jurisdiccionales entre los

		municipios de Papantla y Gutiérrez Zamora.
29 de junio	15	Señalando los límites entre los municipios de Ayahualulco e Ixhuacán, del Cantón de Coatepec, con Perote, del de Jalacingo.
10 de julio	27	Señalando los límites del municipio de Chiconquiaco, del Cantón de Xalapa, con el de Yecuatla, del de Misantla.
22 de octubre	36	Extinguiendo el municipio de Tetitlán y anexándolo como Congregación al de Huatusco.
13 de noviembre	42	Segregando del municipio de Tantima, y anexándolo al de Citlaltépetl, el lote de terreno de la Hacienda de Tanquián, denominado La Calabaza, ambos del Cantón de Ozuluama.
8 de diciembre	47	Extinguiendo el municipio de Texcatepec y anexando las congregaciones que lo formaban a los de Huayacocotla, Zontecomatlán, Zacualpan y Tlachichilco, todos del Cantón de Chicontepec.
Año de 1892		
17 de octubre	38	Extinguiendo el municipio de Chiltoyac y anexándolo como congregación al de Xalapa.
25 de octubre	41	Estableciendo en el Crucero la cabecera del municipio de Puente Nacional.
Año de 1893		
3 de noviembre	64	Extinguiendo el municipio de La Hoya y anexando su comarca a San Salvador Acajete y la congregación El Potrero, al municipio de Tlacolulan
Año de 1894		
2 de enero	82	Extinguiendo el municipio de Chicualoque y anexándolo como congregación al de Coyutla, del Cantón de Papantla.
2 de enero	84	Relativo a linderos entre los municipios de Oluta y Texistepec.
13 de junio		Modificando la división territorial del Estado.
6 de julio	14	Sobre límites entre los municipios de Chiconquiaco y Juchique de Ferrer.
6 de julio	17	Sobre límites entre los municipios de Chiconquiaco y San Juan Miahuatlán.
9 de octubre	21	Sobre los límites jurisdiccionales entre los municipios de Tantima y Tamalín, del Cantón de Ozuluama y los de Tancoco, Amatlán y Chinampa, del de Tuxpan.

12 de octubre	27	Declarando a la colonia Manuel González, cabecera del municipio de Zentla, al cual se anexará la congregación de Sabán, del municipio de Huatusco.
Año de 1895		
6 de junio	9	Acerca de los linderos entre los municipios de El Chico y Xalapa.
4 de julio	15	Sobre límites entre los municipios de Ixhuatlán y Chicontepec.
20 de noviembre	15	Sobre los límites entre los municipios de Ixhuatlán y Chicontepec.
Año de 1896		
20 de abril	16	Sobre extinción de municipios.
19 de octubre	49	Sobre supresión del municipio de Elotepec, que pasa como congregación de Huatusco, cabecera del Cantón.
24 de octubre	53	Anexando Playa de Vacas y otras congregaciones a Medellín, que pertenecían a los municipios de Boca del Río y Jamapa.
23 de octubre	64	Suprimiendo los municipios de Aguazuelos, Coápam y Atexquilápam, que se anexan al de Naolinco, del Cantón de Xalapa.
Año de 1897		
14 de octubre	31	Anexando a Tampico Alto, una fracción de terreno de la Hacienda de Topila, del municipio de Pueblo Viejo.
18 de octubre	34	Sobre límites entre los municipios de Chontla y Tepetzintla.
6 de diciembre	46	Agregando a Alvarado la Hacienda de Santa María Punta, Hato y Antón Lizardo, que dejarán de pertenecer a Boca del Río.
9 de diciembre	47	Anexando a Minatitlán la congregación Las Animas, que dejará de pertenecer a Cosoleacaque.
Año de 1898		
10 de junio	8	Anexando a Tantima la congregación de Gutiérrez Zamora, segregándola del municipio de Tamalín.
3 de octubre	22	Anexando la ranchería de Xúchil que pertenecía a Ixhuatlancillo, al municipio de Maltrata.
3 de octubre	23	Anexando La Concepción al municipio de San Lorenzo, del Cantón de Córdoba.
6 de octubre	24	Anexando al municipio de Minzápam como congregación a Pajapan, del Cantón de Minatitlán.

17 de noviembre	31	Extinguiendo el municipio de Tatela y anexándolo con el carácter de congregación a Tenampa, del Cantón de Huatusco.
24 de diciembre	40	Aprobando convenio sobre límites entre los ayuntamientos de Jáltipan y Soconusco y de éste con Texistepec.
Año de 1899		
1 de noviembre	19	Uniendo los municipios de San José y San Juan Mihuatlán en uno solo, siendo la cabecera San José y quedando San Juan como congregación.
1 de diciembre	20	Los municipios de Acatlán y Chiconquiaco formarán uno solo con el nombre de Acatlán-Chiconquiaco.
Año de 1900		
22 de mayo	4	Aprobando el convenio sobre fijación de límites entre los municipios de San José Miahuatlán y Tonayán.
Año de 1901		
6 de julio	11	Sobre límites jurisdiccionales entre los municipios de Ixhuacán y Ayahualulco.
31 de diciembre	46	Anexando al municipio de Perote la congregación Orilla del Monte, que se segrega del municipio de Jalacingo.
Año de 1905		
13 de noviembre	15	Aprobando el convenio que sobre límites jurisdiccionales celebraron los ayuntamientos de Ixmatlahuacan y Acula, Cantón de Cosamaloapan y que elevaron a escritura pública.
Año de 1908		
5 de junio	6	Referente a que desde el 1° de julio próximo la ranchería El Hatillo, comprendida en la congregación de Santa Fe, del municipio de Veracruz, quedará segregada de éste y anexada al de La Antigua.
Año de 1913		
19 de diciembre	40	Declarando segregadas del municipio de Totutla, las congregaciones de naranjos, Mirador y Consoquitla, para que formen parte en o sucesivo del municipio de Tlacotepec de Mejía y suprimiendo el municipio de Xochilapa, que se anexo al primero, todos del Cantón de Huatusco.
Año de 1915		



16 de junio	32	Erige el municipio de Tierra Blanca con las congregaciones que se segregan del municipio de Tlalixcoyan.
Año de 1916		
12 de enero	5	Se erige en pueblo y municipio la congregación de Atoyac, del municipio de Paso del Macho, anexándole además congregaciones de los municipios de Amatlán y Tepatlaxco, del Cantón de Córdoba.
Año de 1918		
6 de julio	83	Relativo a la restauración de municipio de Texcatepec, derogando el decreto número 47, de 8 de diciembre de 1891.
6 de agosto		Decreto del Ejecutivo autorizando al ayuntamiento de Jalapa o la Junta de Administración Civil en su caso, para ensanchar el territorio municipal bajo su jurisdicción.
Año de 1922		
1 de julio	338	Que restituye al municipio de Tepatlaxco las congregaciones de Progreso y Manzanillo, que le fueron segregadas por decreto número 5 de 12 de enero de 1916.
6 de septiembre	365	Relativo a la reconstitución del municipio de San Juan Miahutlán, Derogando el decreto número 19, de 1 de noviembre de 1899.
2 de septiembre	363	Que amplía el territorio del municipio de Santa Rosa.
24 de octubre	21	Reformando la Ley Orgánica del Municipio Libre, en el sentido de que el municipio de Soconusco quede anexado al de Acayucan, con la categoría de congregación.
12 de diciembre	63	Separando del municipio de Coxquihui y agregando al de Coyutla, la congregación de Chumatlán.
19 de diciembre	67	Que reforma el artículo 2 del decreto 368, relativo a los límites territoriales de la congregación Colonia 1 de Mayo, del municipio de Pueblo Viejo.
28 de diciembre	74	Que fija los límites entre los municipios de San José Miahuatlán y San Juan Miahutlán.
30 de diciembre	76	Que suspende hasta el 31 de diciembre del actual, los efectos del decreto número 363, de fecha 2 de septiembre último, que amplía el territorio del municipio de Santa Rosa.

Año de 1923		
10 de enero	93	Que segrega del municipio de Juchique de Ferrer, las congregaciones El Huérfano y La Sombra, que quedan anexadas al de Chiconquiaco.
15 de enero	112	Que erige el municipio de Saltabarranca con las congregaciones de La Cruz, Caletón y San Isidro, que quedan segregadas del de Naranjal.
26 de junio	206	Que crea el municipio de Hueyapan de Ocampo con diversas congregaciones del municipio de Acayucan.
Año de 1924		
10 de junio	94	Que segrega del municipio de Hueyapan de Ocampo, las congregaciones de Corral Nuevo y Cuatotolapan, que restituyen al municipio de Acayucan
27 de junio	137	Segregando del municipio de Tepatlaxco, las congregaciones de Progreso y Manzanillo y anexándolas al de Atoyac, quedando en consecuencia derogado el decreto número 338 de 1 de julio de 1922.
Año de 1925		
2 de marzo	106	Que deroga el decreto número 94 de 13 de junio de 1924, por medio del cual se segregan del municipio de Hueyapan de Ocampo, las congregaciones de Corral Nuevo y Coatotolapan.
13 de junio	148	Que anexa al municipio de Minatitlán, las congregaciones de Mapachapa y La Bomba, que pertenecen a Cosoleacaque.
3 de julio	289	Que deroga el decreto número 21 de 26 de octubre de 1922, restituyendo el carácter de municipio a Soconusco.
3 de julio	290	Que restituye al municipio de Tepatlaxco, las congregaciones de Progreso y Manzanillo, que fueron anexadas al de Atoyac por decreto 137, de 27 de julio de 1924.
6 de agosto		Decreto del Ejecutivo que expropia los terrenos necesarios para ampliar el fundo legal de la Villa de Pánuco.
15 de octubre	10	Que segrega del municipio de Hueyapan de Ocampo, las congregaciones de Corral Nuevo y Coatotolapan, anexándolas al de Acayucan.
22 de octubre	17	Que extingue la congregación Santiago de la Peña, del municipio de Tuxpan, anexándola a la ciudad de este nombre.

22 de octubre	19	Que extingue el municipio de Ayahualulco, anexando sus congregaciones al de Ixhuacán.
10 de diciembre	51	Que segrega del municipio de Tenampa y se agrega al de Jalcomulco, la congregación denominada Santa María Tatetla.
15 de octubre	11	Que segrega del municipio de Tepatlaxco, las congregaciones de Progreso y Manzanillo y se anexa al de Atoyac.
Año de 1927		
15 de diciembre		Decreto del Ejecutivo que restituye al extinguido municipio de Ayahualulco su categoría de municipio, anexándole las congregaciones que habían pasado al municipio de Ixhuacán.
Año de 1929		
22 de mayo		Decreto del Ejecutivo que segrega la ranchería de Cabezas del municipio de Puente Nacional y lo anexa al de La Antigua.
25 de junio	105	Que segrega del municipio de Naolinco, la colonia Llano de García y se anexa al municipio de Jalapa.
Año de 1930		
9 de julio	307	Que crea el municipio de Fortín, con diversas congregaciones de los municipios de Córdoba e Ixtaczoquitlán.
11 de diciembre	86	Que segrega del municipio de Acayucan, la congregación de Cuatotolapan que se anexa al de Hueyapan de Ocampo.
Año de 1931		
8 de enero	111	Que deroga el número 275 de 10 de junio de 1930 que segrega la congregación de Topila del municipio de Tampico Alto, anexándola al de Villa Cuauhtémoc.
15 de enero	148	Que deroga el decreto número 298 de 8 de julio de 1930 que creó el municipio de Santiago de la Hoz, incorporándose al de Martínez de la Torre.
12 de noviembre	316	Que adiciona el decreto número 11 de 22 de octubre de 1926, que segregó dos congregaciones del municipio de Tepatlaxco, anexándolas al de Atoyac.
Año de 1932		
14 de junio	88	Que rectifica el decreto número 24 de 15 de enero último, en el sentido de que Las Choapas pertenece al municipio de Minatitlán y no al de Puerto México.
28 de junio	106	Que deroga el decreto de 22 de mayo de 1929 que

		segregó a la ranchería de Cabezas, del municipio de Puente Nacional y la anexó al de La Antigua.
5 de julio	141	Que segrega del municipio de Axocuapan los terrenos ejidales concedidos en dotación al pueblo de Jalcomulco y se anexan a este municipio.
Año de 1933		
19 de octubre	225	Que fija los linderos de la superficie que de la Hacienda La Orduña corresponde a los municipios de Jalapa y Coatepec.
Año de 1934		
30 de octubre	147	Que declara desaparecido el municipio de Benito Juárez, anexándolo al de Chicontepec.
Año de 1935		
8 de enero	17	Que crea el municipio de Tzilzacuapan, con parte del territorio de Ixhuatlán de Madero.
25 de junio	58	Que reduce la extensión territorial de la congregación de Malacatepec y crea la de Vergara, del municipio de Altotonga.
27 de junio		Decreto del Ejecutivo que expropia la fracción de terreno necesaria para la ampliación del fundo legal.
21 de noviembre	135	Que crea el municipio de Chumatlán, que se segrega del de Coyutla.
Año de 1936		
14 de enero	19	Que deroga el decreto número 83 de 6 de julio de 1918, que restauró en su categoría de municipio el de Texcatepec, anexando sus congregaciones a los municipios de Zacualpan y Huayacocotla.
2 de junio	42	Que crea el municipio de Cazonas, con las congregaciones que se segregan de los municipios de Papantla y Tuxpan.
3 de noviembre	19	Que segrega del municipio de Cazonas y se reincorpora al de Papantla la congregación de Caristay.
24 de noviembre	39	Que deroga el número 17 de 10 de enero de 1935, que creó el municipio de Tzilcacuapan.
30 de noviembre	45	Que erige en municipio la congregación de Vicente Guerrero del municipio de Río Blanco.
Año de 1937		
3 de junio	110	Que crea el municipio denominado Manlio Fabio Altamirano con congregaciones que se segregan del

		de Soledad de Doblado.
11 de junio	117	Que fija los límites entre los municipios de Atlahuilco y Reyes.
11 de junio	111	Que restaura el municipio de Texcatepec.
17 de junio	119	Que deroga el número 147 de 30 de octubre de 1934 que dispuso la desaparición del municipio de Benito Juárez.
22 de junio	125	Que anexa al municipio de Minatitlán la congregación de Limonta que pertenecía al de Cosoleacaque.
24 de junio	130	Que deroga el número 45 de 30 de noviembre de 1936, que concedió la categoría de municipio a la congregación de Vicente Guerrero, que segregó de Río Blanco y se anexó al de Orizaba
Año de 1938		
12 de mayo	23	Que segrega del municipio de Puente Nacional la ranchería El Capricho, que pasó a formar parte del de La Antigua.
4 de julio	108	Que segrega la ranchería de Tebanco del municipio de Cazones, que pasa a depender del de Tuxpan.
6 de septiembre		Decreto del Ejecutivo que deroga el artículo 2° del artículo 130 de 24 de junio de 1937, segregando del municipio de Orizaba la congregación de Vicente Guerrero, que pasa nuevamente al de Río Blanco.
1 de noviembre	14	Que crea el municipio de Chalma, con congregaciones del municipio de Chiconamel y Platón Sánchez.
17 de noviembre	26	Que segrega del municipio de Coatepec, el poblado de Tacotalpan y se anexa al de Jalcomulco.
Año de 1939		
15 de diciembre	118	Que declara pertenecientes al municipio de Chalma, las congregaciones de Coyutla, Zapititla, La Laja y Chapopote.
Año de 1941		
16 de enero		Decreto del Ejecutivo por medio del cual se fijan los límites del municipio de Xalapa.
15 de diciembre	105	Que declara que las colonias Anáhuac, Unión y Progreso y Salvador García con parte integrante del municipio de Río Blanco.
Año de 1942		
15 de	116 bis	Que crea la congregación de Máximo García, con

diciembre		pobladlos del municipio de Misantla, anexándola al municipio de Martínez de la Torre.
15 de diciembre	116	Que segrega del municipio de Chiconamel la ranchería El Pintor, anexándose al de Chalma.
Año de 1943		
15 de marzo		Decreto del Ejecutivo que deroga el 105 de 17 de diciembre de 1941, que reintegra al municipio de Nogales varias congregaciones que se segregan del de Río Blanco.
Año de 1951		
13 de noviembre	77	Que crea el municipio libre de Poza Rica de Hidalgo con congregaciones que se segregan del municipio de Coatzintla.
Año de 1960		
22 de diciembre	93	Que segrega del municipio de Zongolica diversas congregaciones y con ellas se crea el municipio de Tezonapa.
22 de diciembre	94	Que segrega del municipio de San Juan Evangelista diversas congregaciones y con ellas se crea el municipio de Juan Rodríguez Clara.
Año de 1961		
28 de diciembre	97	Que segrega del municipio de Minatitlán diversas congregaciones y con ellas se crea el municipio de Las Choapas.
Año de 1963		
8 de octubre	70	Que fija los límites entre los municipios de Hidalgotitlán y Minatitlán.
27 de noviembre	94	Que segrega del municipio de Tepetzintla diversas congregaciones y con ellas se crea el municipio de Cerro Azul.
Año de 1964		
13 de marzo	13	Que fija los límites entre los municipios de Medellín y Jamapa.
13 de marzo	14	Que fija los límites entre los municipios de Saltabarranca, Tlacotalpan, Alvarado y Angel R. Cabada, con el de Sebastián Lerdo de Tejada.
Año de 1965		
27 de diciembre	63	Que segrega del municipio de Puente nacional la ranchería denominada El Capricho y se anexa al municipio de La Antigua.

Año de 1982		
17 de agosto	172	Que señala las congregaciones que integran los municipios del Estado de Veracruz.
Año de 1988		
25 de noviembre	194	Que erige como municipio a la ciudad de Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río.
25 de noviembre	193	Que erige como municipio a la congregación de Tres Valles, con diversas congregaciones que se segregan del de Cosamaloapan.
25 de noviembre	195	Que erige como municipio a la ciudad de Agua Dulce con diversas congregaciones, pueblos y rancherías que se segregan del de Coatzacoalcos.
25 de noviembre	196	Que erige como municipio a la congregación de El Higo con diversas congregaciones, rancherías y pueblos que se segregan del municipio de Tempoal.
Año de 1989		
29 de marzo		Acuerdo económico que aclara el decreto número 195 de 25 de noviembre con respecto a los límites de los municipios de Coatzacoalcos y Agua Dulce.
Año de 1996		
29 de noviembre	26	Que erige como municipio a la congregación de Carlos A. Carrillo, segregándose del municipio de Cosamaloapan.
Año de 1997		
25 de enero	47	Que erige como municipio la congregación de Uxpanapa, con diversas congregaciones de Hidalgotitlán, Las Choapas, Minatitlán y Jesús Carranza
20 de marzo	58	Que erige como municipio la congregación de Tatahuicapan de Juárez, segregándose del municipio de Mecayapan.
Año de 2003		
15 de diciembre	598	Que erige como municipio a San Rafael, con diversas congregaciones de Martínez de la Torre.
15 de diciembre	599	Que erige como municipio a Santiago Sochiapan, segregándose del municipio de Playa Vicente.

Fuente: (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2005)

### 3.4 Marco legal de la administración pública municipal en Veracruz

Las leyes donde encontramos disposiciones relativas a la organización y funcionamiento del municipio son: la Constitución Federal, la Constitución del Estado y la Ley Orgánica del Municipio Libre.

Aparentemente son muchas las leyes que rigen la vida municipal, sin embargo lo relacionado a este nivel de gobierno lo encontramos en solo algunos artículos. Por ejemplo, de la Constitución Federal solo hay que leer el artículo 115 y de la Constitución del Estado de Veracruz los artículos 68 a 71, o sea, cinco artículos en total.

Los aspectos destacados que las dos constituciones mencionan sobre el municipio son las siguientes:

- ✓ Que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la federación, y
- ✓ Que es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Derivado de esto, la Constitución Veracruzana establece que el Ayuntamiento se integra por un presidente, un síndico y los demás ediles que determine el congreso.

La ley Orgánica del municipio libre para el Estado de Veracruz es un ordenamiento o cuerpo normativo que se forma por 190 artículos en los que regula



únicamente al municipio veracruzano. La mencionada ley contiene 9 títulos, 33 capítulos, y 5 secciones, con sus respectivos nombres. De este modo su estructura lógica o “esqueleto” se puede mostrar de la siguiente manera:

## Título Primero

### Disposiciones Generales

#### Capítulo I

De los municipios del Estado.

#### Capítulo II

De la Creación, supresión y fusión de municipios.

#### Capítulo III

Del Territorio de los Municipios

#### Capítulo IV

De los habitantes del Municipio.

#### Capítulo V

De la participación social

## Título Segundo

Del Gobierno del Municipio

#### Capítulo I

Del Ayuntamiento

## Capítulo II

Del funcionamiento de los Ayuntamientos

## Capítulo III

De las atribuciones del Ayuntamiento

## Capítulo IV

Del Presidente Municipal

## Capítulo V

Del Síndico

## Capítulo VI

De los Regidores

## Capítulo VII

De las Comisiones Municipales

## Capítulo VIII

De los Agentes y Subagentes Municipales

## Capítulo IX

De los jefes de Manzana y Organismos Auxiliares.

## Título Tercero

De la Administración Pública Municipal

## Capítulo I

Disposiciones Generales

Capítulo II

De la Administración Pública Municipal Centralizada

Sección Primera

De la Secretaría del Ayuntamiento

Sección Segunda

De la Tesorería Municipal

Capítulo III

De la Administración Pública Paramunicipal

Sección Primera

De los Organismos Descentralizados

Sección Segunda

De las Empresas de Participación Municipal

Sección Tercera

De los Fideicomisos Públicos

Título Cuarto

De las Funciones y Servicios Públicos Municipales, Concesiones, Contribución Para Obras Públicas y Convenios.

Capítulo I

De las Funciones y Servicios Públicos Municipales

Capítulo II

DE las Concesiones

Capítulo III

De la Contribución de los Particulares para Obras Públicas

Capítulo IV

De los Convenios, la Coordinación y la Asociación Municipal.

Título Quinto

De la Hacienda Municipal

Capítulo I

Título Sexto

De los servidores Públicos Municipales

Capítulo I

De sus derechos y obligaciones

Capítulo II

De la suspensión y revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento.

Capítulo III

De la suspensión y declaración de desaparición de los Ayuntamientos.

#### Capítulo IV

Del Procedimiento para la suspensión y revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento y suspensión de ayuntamientos.

#### Capítulo V

Del procedimiento para declarar la desaparición de un Ayuntamiento.

#### Capítulo VI

Del Juicio de Procedencia

#### Capítulo VII

De la responsabilidad administrativa.

#### Capítulo VIII

Disposiciones comunes a los procedimientos enunciados en el presente título.

#### Título Séptimo

De los Consejos Municipales

#### Capítulo I

#### Título Octavo

De la elección de Agentes y Subagentes Municipales

#### Capítulo I

#### Título Noveno

De la Entrega y Recepción de la Administración Pública Municipal.

## Capítulo I

### Transitorios

Al lado de estas normas existen otras leyes estatales que el municipio debe atender, pues contienen derechos y obligaciones a cargo de las autoridades municipales. Ejemplo de estas leyes son:

- ✓ Ley de Fiscalización Superior
- ✓ Código de Procedimientos Administrativos.
- ✓ Ley de Catastro.
- ✓ Ley de Aguas.
- ✓ Ley para la transferencia de funciones y servicios públicos del Estado a los Municipios.
- ✓ Ley que establece las bases generales para la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares, y disposiciones administrativas de observancia general de orden municipal.

Todas estas leyes establecen derechos y obligaciones para el municipio, a las que se les denomina atribuciones. Y en esencia, cuando se habla de atribuciones de una autoridad se quiere decir: lo que dicha autoridad puede hacer y que, simultáneamente, debe hacer.

La ley Orgánica del Municipio Libre señala las atribuciones del Ayuntamiento, las del presidente municipal, las del síndico, y los regidores. Por lo tanto, las autoridades municipales solo pueden y deben hacer lo que señala la ley, en caso contrario los actos y procedimientos que ordenen y realicen se convierten en ilegales.

### 3.5 Los Ayuntamientos de Veracruz y su estructura administrativa

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio que se integra por los ediles siguientes: el presidente municipal; el síndico y los regidores.

Así mismo, el Ayuntamiento cuenta con agentes municipales (que residen en las congregaciones) y subagentes municipales (residen en rancherías, que son parte de las Congregaciones), dependiendo de la extensión territorial del Municipio y de los centros de población que comprenda, los que desempeñan el papel de auxiliares del Ayuntamiento.

**El presidente municipal** es el edil que preside el Ayuntamiento y se encarga de ejecutar sus acuerdos. Es el responsable del funcionamiento de la administración pública municipal y se encuentra facultado para vigilar las labores de la secretaría del Ayuntamiento, la recaudación de las contribuciones municipales a cargo de la tesorería, así como para nombrar y remover a los demás servidores públicos del Ayuntamiento.

**El síndico**, es el edil cuya función principal es velar por los intereses del municipio. De acuerdo con el artículo 37 de la ley orgánica del municipio libre para el estado de Veracruz.

**Los regidores** representan el número mayor de integrantes de los Ayuntamientos, en el caso de los municipios cuyo tamaño de población amerita que exista más de uno. Su función básica es la de formar parte del cabildo, con voz y voto, para participar en la toma de decisiones en el Ayuntamiento.

La administración pública municipal se integra por órganos mediante los cuales el municipio realiza la prestación de los servicios públicos. Y el objeto de estos servicios es la satisfacción de las necesidades generales o colectivas de la población.

Para cumplir este fin, la Ley Orgánica del Municipio Libre establece, en sus artículos 67 a 91, las características de la administración pública municipal que, en términos generales, se divide en dos grandes ramas: la administración pública municipal centralizada y la administración pública paramunicipal.

La administración pública municipal centralizada se integra por la secretaría del Ayuntamiento, la tesorería municipal, y los órganos, direcciones, departamentos y demás dependencias del Ayuntamiento.

La administración pública paramunicipal se integra por los organismos descentralizados, los fideicomisos públicos y empresas de participación municipal mayoritaria que determine crear el Ayuntamiento.



### 3.6 Las comisiones municipales en los Ayuntamientos de Veracruz

Las comisiones municipales se encuentran reguladas en los artículos 39 al 59 de la Ley Orgánica para el Estado de Veracruz. Son órganos que se integran por ediles con el propósito de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento en la prestación de los servicios públicos municipales, así como de las dependencias de la administración municipal, pudiendo, en su caso, proponer el nombramiento, suspensión o remoción de sus empleados.

En el Estado de Veracruz todo Ayuntamiento debe tener las comisiones municipales siguientes:

- ✓ Hacienda y Patrimonio Municipal;
- ✓ Educación, recreación, cultura, actos cívicos y fomento deportivo;
- ✓ Policía y Prevención del Delito;
- ✓ Tránsito y Vialidad;
- ✓ Salud y Asistencia Pública;
- ✓ Comunicaciones y Obras Públicas;
- ✓ Asentamientos Humanos, fraccionamientos, licencias y regularización de la tenencia de la tierra;
- ✓ Participación ciudadana y vecinal;
- ✓ Limpia pública;
- ✓ Fomento Agropecuario;

- ✓ Comercio, centrales de abasto, mercados y rastros;
- ✓ Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- ✓ Ornato, parques, jardines y alumbrado;
- ✓ Ecología y Medio ambiente;
- ✓ Registro civil, panteones y reclutamiento; y
- ✓ Gobernación, reglamentos y circulares.

Además de las anteriores, el Ayuntamiento puede formar otras comisiones, de carácter permanente o transitorio según las necesidades que se deban atender. O también, para su mejor prestación, puede reasignar o reagrupar las funciones y servicios públicos municipales y notificarle al Congreso del Estado.

## Capítulo IV

### 4. Descripción del área de estudio.

Desde hace varios siglos, el municipio se afirma como la escuela de civismo y democracia, su fortalecimiento aparece como el objetivo indispensable en el camino de la construcción del estado y de las sociedades modernas. (Martínez, 2007).

Rodolfo Chena Rivas (Centro Estatal de Desarrollo Municipal, 2003) explica que las estadísticas nacionales correspondientes al año 2000 señalan que la población total del país (97.4 millones), el 91.17% habita en los municipios, el restante 8.83% de la población radican en el Distrito Federal, entidad federativa que no posee municipios y cuyo gobierno, a diferencia de los estados, “*esta a cargo de los poderes federales y de los organos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local*” . Es decir, 88.8 millones de personas viven bajo una forma de triple división territorial y organización política y administrativa, cuyo supuesto fundamental es la coexistencia de una “*pluralidad de gobiernos*” y el reconocimiento del municipio como base del federalismo mexicano.

Las estadísticas del último censo de población registra un total de 2,443 municipios en México que se distribuyen de manera asimétrica en los 31 estados de la federación: los tres con mayor número de municipios son Oaxaca (570), Puebla (217), y Veracruz (212), que concentran el 40.8% de los municipios.

A continuación presentamos algunos datos básicos que nos proporcionan una referencia de los municipios del estado de Veracruz que hemos seleccionado para el desarrollo de nuestra investigación.

Los municipios motivo de nuestro estudio iniciaron su periodo constitucional de administración el primero de enero de dos mil ocho y concluirán el próximo treinta y

uno de diciembre de dos mil diez, y provienen todos del Partido Revolucionario Institucional.

## 4.1 Córdoba.

### 4.1.1 Nomenclatura

Denominación

Córdoba.

Toponimia

Fundada en 1618 en las Lomas de Huilango por cuatro encomenderos del virrey Diego Fernández de Córdoba, a quién debe su nombre.

### 4.1.2 Historia

Cronología de Hechos Históricos

1456	Moctezuma Ilhuicamina conquista la comarca.
1618	Fundación de la ciudad de Córdoba por los famosos "30 caballeros" procedentes de San Antonio Huatusco, a quienes se les concede el título de Caballeros o Hidalgos de Solar.

1642	Se establece la primera hacienda de caña de azúcar, que se llamó de Guadalupe, fundada por Juan García Valeros, alcalde de la Villa.
1722	Establecimiento del primer hospital de la región, confiado a los monjes de San Hipólito.
1732	Una epidemia de fiebre amarilla causa gran cantidad de muertos.
1759	José Antonio Rodríguez y Valero publica la "Cartilla Histórica y Sagrada de la Villa de Córdoba, que es la primera historia escrita del lugar.
1762	El virrey acordó conceder el indulto general a los negros, quienes pacíficamente se establecieron en el pueblo San Lorenzo Cerralvo.
1765	Se decreta el estanco de tabaco para la Villa de Córdoba, para entonces fuente principal de ingresos.
1766	Inauguración de las obras para introducir por primera vez el agua a esta población.
1779	Con motivo de las guerras entre España e Inglaterra, se establecen en Córdoba los primeros acantonamientos militares.
1790	Un fuerte temblor destruye edificios, entre otros el del Convento de San Antonio.
1800	Juan Antonio Gómez de Guevara introduce en Córdoba el cultivo de café y del mango manila en la región.
1821	Batalla del 21 de mayo, en la que los cordobeses, luchando por la independencia, derrotan al ejército realista español.
1821	24 de agosto. Agustín de Iturbide y el último Virrey Español Juan O'Donojú firman en la casa de los Condes de Ceballos, los famosos tratados de Córdoba con los que se pone fin a tres siglos de coloniaje español.
1824	Córdoba queda comprendida en el departamento de Orizaba, cuyo primer jefe es Vicente Segura. Son declarados beneméritos de Córdoba Juan Antonio Gómez de Guevara, Pablo de la Llave y

	Francisco García Cantarines.
1827	Es establecido el colegio de marina, trasladado en 1835 a la Ciudad de México.
1830	Córdoba es elevada al rango de ciudad.
1836	Se inaugura el Colegio de la Purísima Concepción, destinado a la educación literaria.
1851	Fundación de periódico "El Fenómeno" por José Bernardo Aburto, quien estableció en Córdoba la primera imprenta.
1861	Transita por Córdoba rumbo a México el Lic. Benito Juárez.
1870	Es inaugurado el Colegio Preparatorio.
1880	La Legislatura del estado expide el decreto número 61, declarando heroica a la ciudad de Córdoba.
1887	Se inaugura la Escuela Cantonal "Francisco Hernández y Hernández.
1916	Córdoba es declarada capital del Estado de Veracruz.
1917	En el salón de actos de la entonces Escuela Preparatoria (actualmente edificio de la Capilla) sesionó el último Congreso Constituyente Veracruzano ahí reunidos el 24 de agosto de 1917.
1921	Es inaugurado el Salón de Ilustres Cordobeses

### 4.1.3 Medio físico

#### Localización

Se localiza en las estribaciones del Citlaltépetl, zona centro montañosa del estado, en las coordenadas 18° 53' latitud norte y 96° 56' longitud oeste, a una altura de 860 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el municipio de Ixhuatlán del Café, al sur con Coetzala, al este con Amatlán de los Reyes y al oeste con Fortín. Al noreste con el municipio de Atoyac. Su distancia aproximada por carretera a la capital del estado es de 90 Km

#### Extensión

Tiene una superficie de 139.01 Km., cifra que representa un 0.19% del total del estado.

### 4.1.4 Perfil sociodemográfico

#### Evolución demográfica

Conforme a las cifras del censo de población hasta el año de 1995 el municipio tiene 168,760 habitantes, entre hombres y mujeres. De 1995 a 1996 se presentan 4,260 nacimientos y 911 defunciones.

Se estima que a 1996 tenía una población de 175,456 habitantes.

De acuerdo a los resultados preliminares del censo 2000, la población en el municipio es de 176,952 habitantes; 82 551 hombres y 94 401 mujeres.

De acuerdo a los resultados que presenta el II Conteo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 186,623 habitantes.

#### 4.1.5 Medios de comunicación

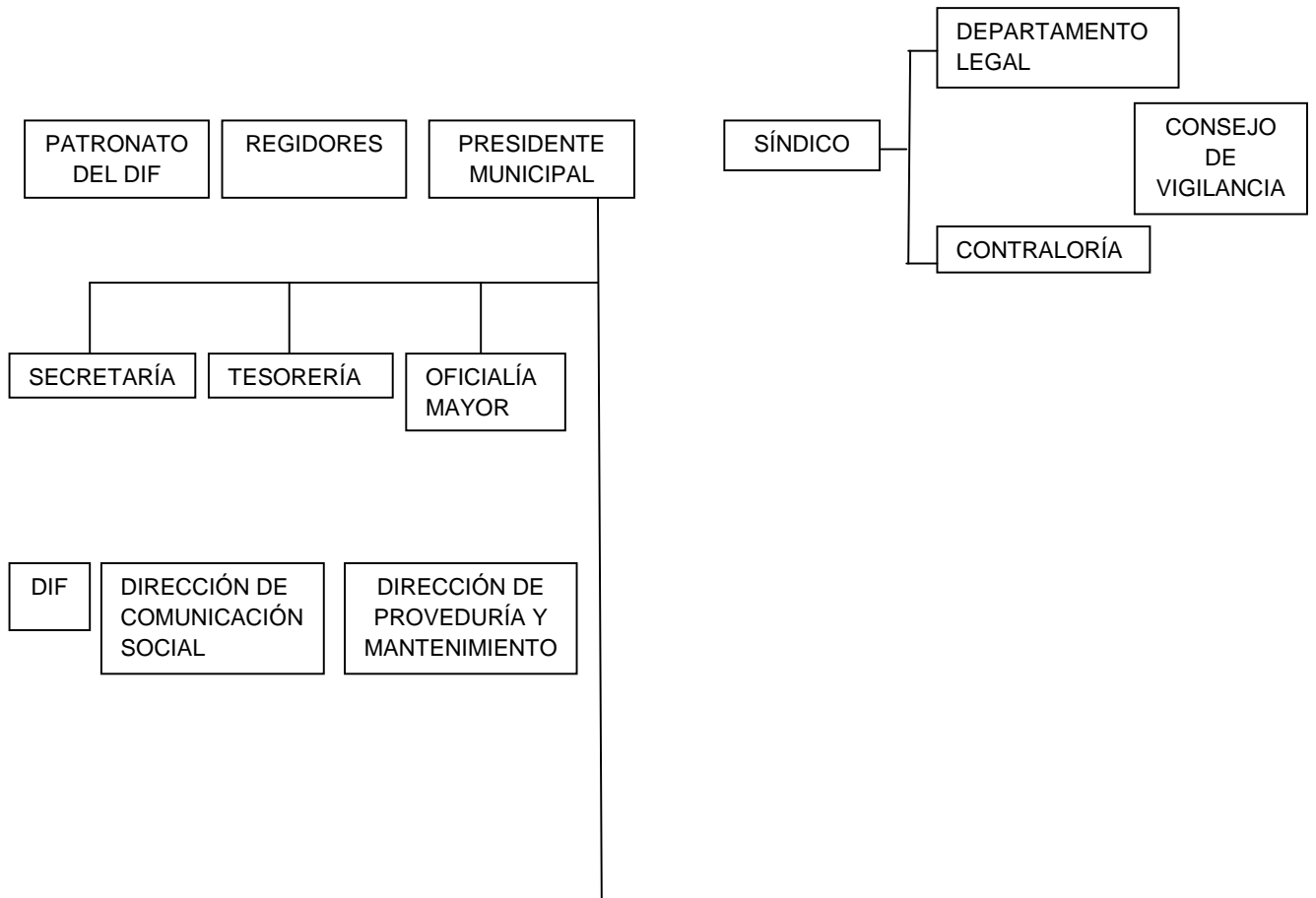
El municipio recibe la señal de 21 radiodifusoras de AM de las que 3 son estaciones locales y 8 de FM en donde 2 son locales, se recibe señal de televisión y de cable. Así mismo circulan 2 medios impresos locales. Tiene servicio telefónico por marcación automática en la cabecera y 19 localidades, así como con telefonía rural y celular; además de 9 oficinas postales y de telégrafos. Tiene servicio de transporte de pasajeros y terminal ferroviaria.



## 4.1.6 Gobierno

### Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

#### H. AYUNTAMIENTO DE CÓRDOBA



Fuente:

(Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2005)

## 4.2 Ignacio de la Llave

### 4.2.1 Nomenclatura

Denominación

Ignacio de la Llave.

Toponimia

Fundado en 1838; en 1932 se cambió el nombre de San Cristóbal de la Llave, por el de Ignacio de la Llave, en honor a este ilustre personaje.

### 4.2.2 Historia

Cronología de Hechos Históricos

1863	Por decreto se dispone que el Estado de Veracruz, se denomine Veracruz-Llave.
1868	Se concede el título de pueblo a San Cristóbal de la Llave.
1869	Se expide el decreto que establece la inscripción del nombre de Ignacio de la Llave en el Salón de Sesiones de la H. Cámara de Diputados.
1932	El municipio y la cabecera municipal se denominan Ignacio de

	la Llave.
1942	El poblado Ignacio de la Llave, se eleva a la categoría de Villa.

#### 4.2.3 Medio físico

##### Localización

Se encuentra ubicado en la zona centro del Estado, en las coordenadas 18°44´ de latitud Norte y los 95°59´ de longitud Oeste, a una altura de 27 metros sobre el nivel del mar. Limita al Noreste con Alvarado; al Este con Acula; al Sur con Ixmactlahuacan y Tierra Blanca y al Oeste con Tlalixcoyan. Su distancia aproximada al Sureste de la capital del Estado, por carretera es de 130 Km.

##### Extensión

Tiene una extensión de 481.18 Km<sup>2</sup>, que representa el 0.66 por ciento del total del estado.

#### 4.2.4 Perfil sociodemográfico

##### Evolución Demográfica

Municipio que tiene una población hasta el año de 1995 de 17,867 habitantes, entre hombres y mujeres, de 1995 a 1996 experimenta un total de 622 nacimientos y en este mismo espacio de tiempo se dan 101 defunciones. Se estimó que en 1996 tenía

una población de 18,471. De acuerdo a los resultados preliminares del Censo 2000, la población en el municipio es de 17,735 habitantes, 8,648 hombres y 9,087 mujeres.

De acuerdo a los resultados que presenta el II Conteo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 17,370 habitantes.

#### 4.2.5 Medios de comunicación

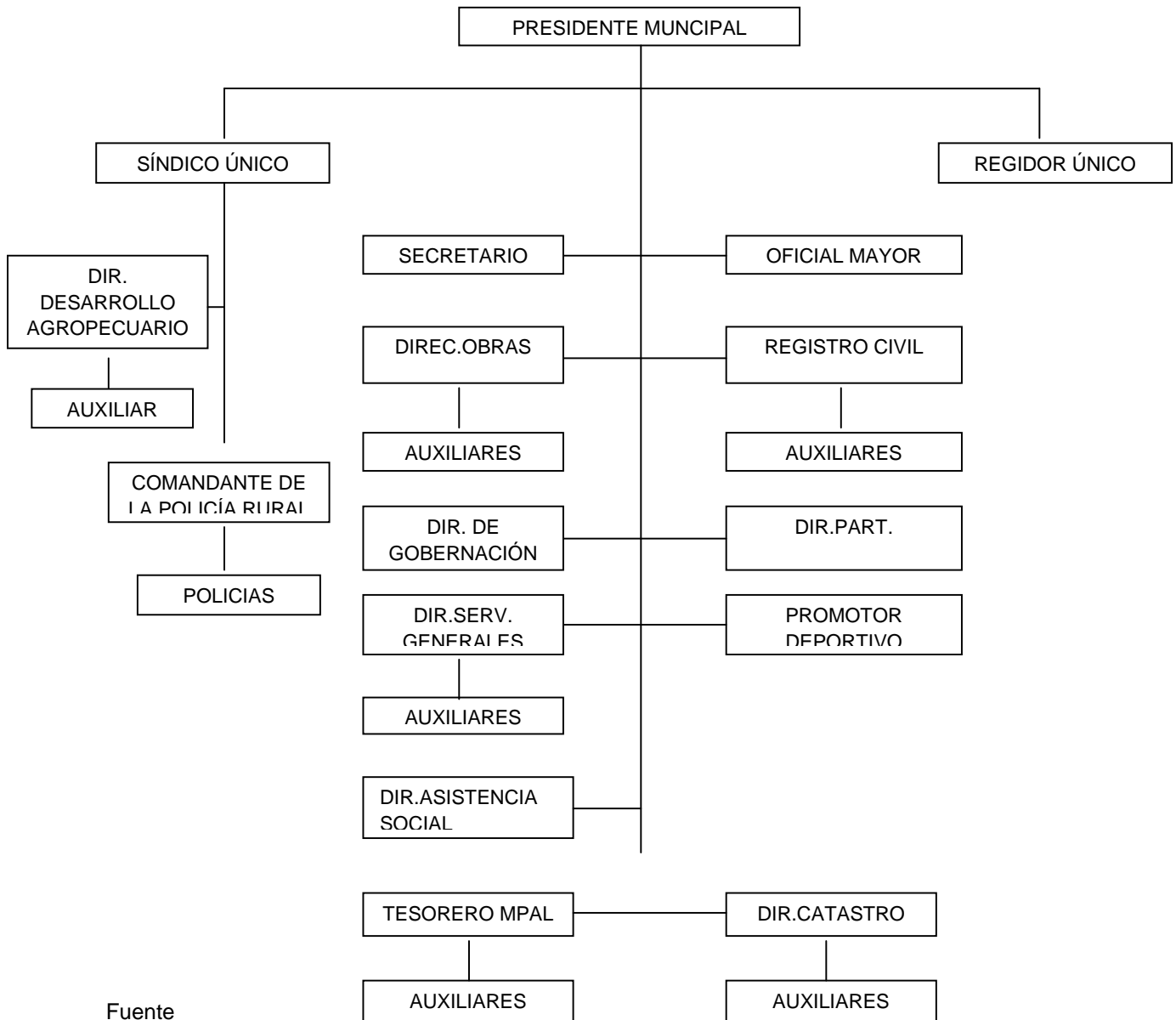
El municipio recibe la señal de 20 estaciones radiodifusoras de AM y 10 de FM, también se recibe la señal de televisión. Así mismo circulan medios impresos.

Tiene servicio telefónico por marcación automática en la cabecera y 16 localidades, así como telefonía celular; además 3 oficinas postales y 1 de telégrafos.

## 4.2.6 Gobierno

### Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

#### H.AYUNTAMIENTO DE IGNACIO DE LA LLAVE



Fuente

( Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Veracruz , 2005)

## 4.3 Jamapa

### 4.3.1 Nomenclatura

Denominación

Jamapa

Toponimia

Del náhuatl: Xam-a-pan. “En el río de los adobes”.

### 4.3.2 Historia

Reseña Histórica

En el siglo XVI la población estaba considerada como una venta de la jurisdicción de Medellín.

Por decreto de 17 de febrero de 1870, se establecen los límites entre los municipios de Medellín y Jamapa.

### 4.3.3 Medio físico

#### Localización

Se encuentra ubicado en la zona centro del estado, en las coordenadas 19°03´ de latitud norte y 96°14´ de longitud oeste, a una altura de 57 metros sobre el nivel del mar. Limita al noroeste con Manlio Fabio Altamirano; al noreste con Medellín; al sur con Tlalixcoyan y Cotaxtla; al oeste con Soledad de Doblado. Su distancia aproximada al sureste de la capital del Estado por carretera es de 100 Km.

#### Extensión

Tiene una superficie de 163.8 Km<sup>2</sup>, cifra que representa el 0.22% del total del Estado.

#### Orografía

El municipio se encuentra ubicado en la zona central del Estado, en las estribaciones de las llanuras del sotavento.

### 4.3.4 Perfil sociodemográfico

#### Evolución Demográfica

Municipio que tiene una población hasta el año de 1995 de 9,135 habitantes, entre hombres y mujeres, de 1995 a 1996 experimenta un total de 297 nacimientos y en este mismo espacio de tiempo se dan 44 defunciones. Se estimó que en 1996 tenía una población de 9,404. De acuerdo a los resultados preliminares del Censo 2000, la población en el municipio es de 9,945 habitantes, 4,951 hombres y 4,994 mujeres.

De acuerdo a los resultados que presenta el II Conteo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 9,772 habitantes.

#### 4.3.5 Medios de comunicación

El municipio recibe la señal de estaciones radiodifusoras de AM y FM, también se recibe la señal de televisión. Así mismo circulan medios impresos.

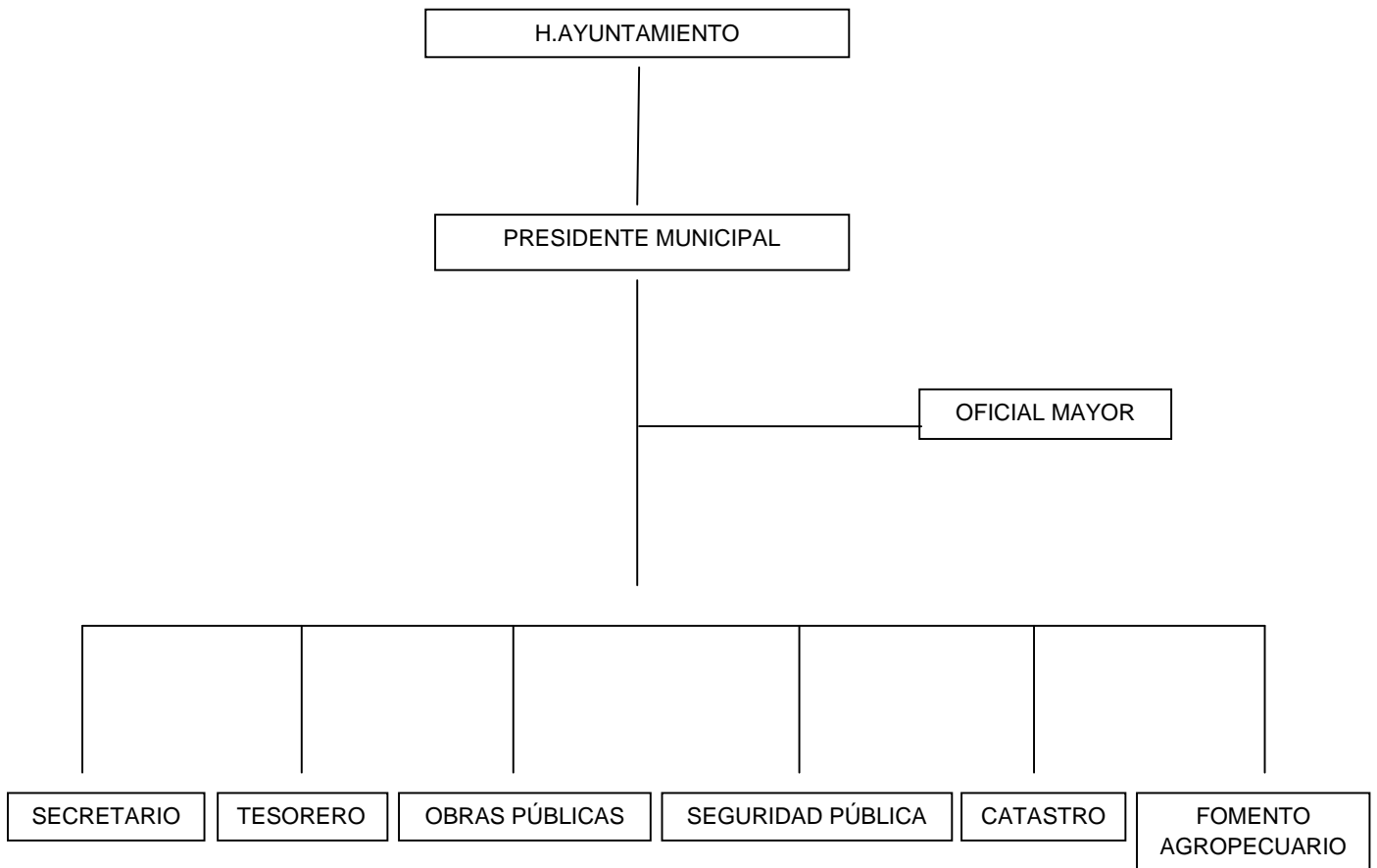
Tiene servicio telefónico por marcación automática en la cabecera y 2 localidades, así como con telefonía rural y celular; además 1 oficina postal.



### 4.3.6 Gobierno

#### Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

##### H.AYUNTAMIENTO DE JAMAPA



Fuente:

( Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Veracruz , 2005)

## 4.4 Lerdo De Tejada

### 4.4.1 Nomenclatura

Denominación

Lerdo de Tejada

Toponimia

Se le denominó así a este municipio en honor al colaborador del Lic. Benito Juárez, Lic. Sebastián Lerdo de Tejada.

### 4.4.2 Historia

Cronología de Hechos Históricos

1500	Existencia de Tlazintla, pueblo prehispánico antecedente de Lerdo de Tejada.
1901	Se declara cabecera municipal de Saltabarranca, a la congregación del Naranjal.
1923	El municipio de Naranjal, se denomina Lerdo de Tejada.
1967	La Villa de Lerdo de Tejada, obtiene la categoría de Ciudad.

### 4.4.3 Medio físico

#### Localización

Se encuentra ubicado en la zona Sur del Estado, en las coordenadas 19°38´ de latitud Norte y 95°31´ de longitud Oeste, a una altura de 10 metros sobre el nivel del mar. Limita al Este con Angel R. Cabada; al Sur con Saltabarranca; al Oeste con Tlacotalpan y Alvarado y al Norte con El Golfo de México. Su distancia aproximada al Sureste de la capital del Estado, por carretera es de 207 kilómetros.

#### Extensión

Tiene una superficie de 135.72 kilómetros cuadrados, cifra que representa el 0.19 por ciento del total del Estado.

#### Orografía

El municipio se encuentra ubicado en la zona central del Estado, sobre las estribaciones del sotavento.

### 4.4.4 Perfil sociodemográfico

#### Evolución Demográfica

Municipio que tiene una población hasta el año de 1995 de 20,810 habitantes, entre hombres y mujeres, de 1995 a 1996 experimenta un total de 583 nacimientos y en este mismo espacio de tiempo se dan 145 defunciones.

Se estimó que en 1996 tenía una población de 21,590.

De acuerdo a los resultados preliminares del Censo 2000, la población en el municipio es de 20,143 habitantes, 9,410 hombres y 10,733 mujeres.

De acuerdo a los resultados que presenta el II Conteo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 18,640 habitantes.

#### 4.4.5 Medios de comunicación

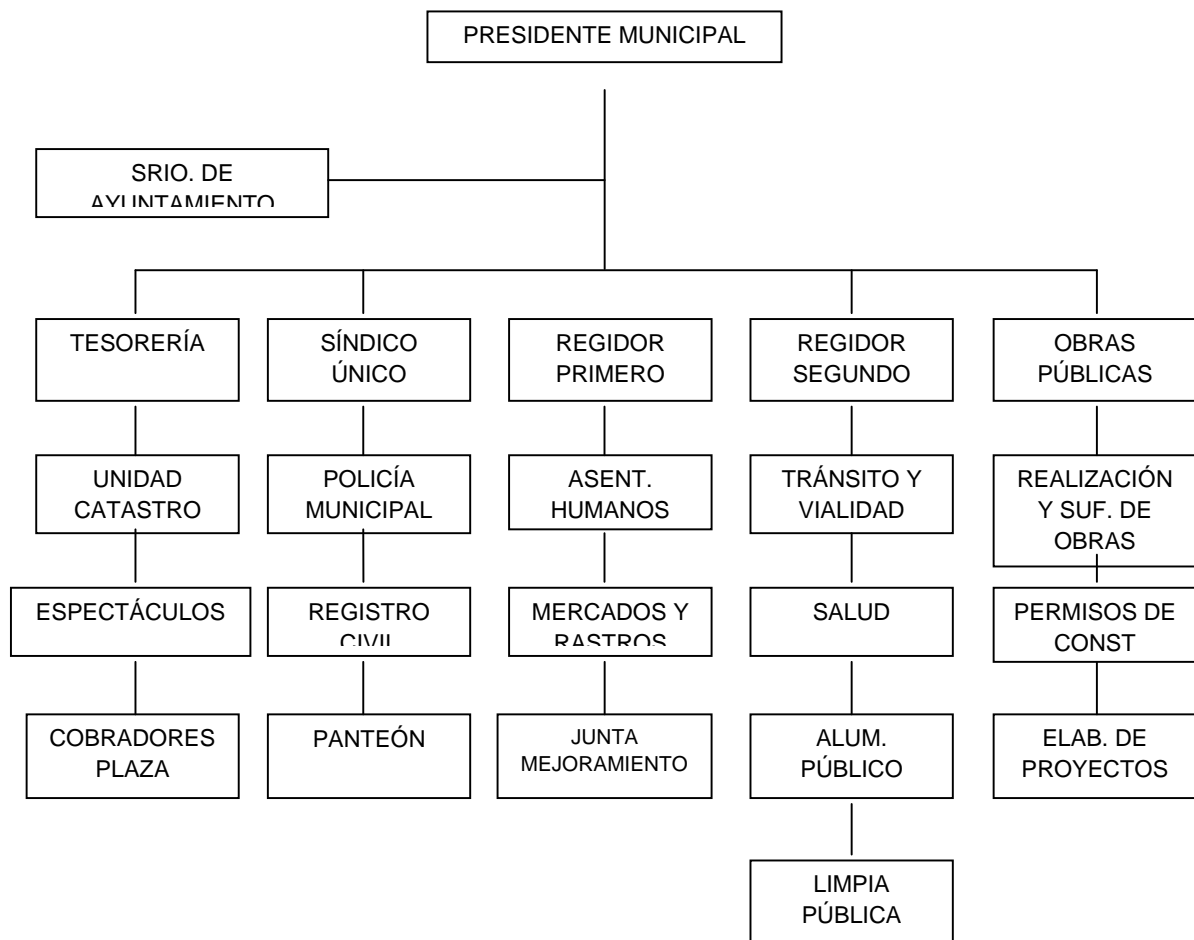
El municipio recibe la señal de 5 estaciones radiodifusoras de AM y 3 de FM, también se recibe la señal de televisión y cuenta con televisión por cable. Así mismo circulan medios impresos.

Tiene servicio telefónico por marcación automática en la cabecera y 1 localidad, además 7 oficinas postales y 1 de telégrafos.

#### 4.4.6 Gobierno

### Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

#### H.AYUNTAMIENTO DE LERDO DE TEJADA



Fuente:

( Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Veracruz , 2005)

## 4.5 Manlio Fabio Altamirano

### 4.5.1 Nomenclatura

Denominación

Manlio Fabio Altamirano

Toponimia

En 1937 se crea el municipio de Manlio Fabio Altamirano, cuyo nombre se elige en honor al abogado y político mexicano nacido en el Estado de Veracruz en el año de 1892.

### 4.5.2 Historia

Cronología de Hechos Históricos

1937	Creación del municipio de Manlio Fabio Altamirano, con congregaciones del de Soledad de Doblado.
1949	El poblado de Manlio Fabio Altamirano, recibe la categoría de Villa.
1967	La localidad de Manlio Fabio Altamirano, se eleva a la categoría de Ciudad.

### 4.5.3 Medio físico

#### Localización

Se encuentra ubicado en la zona centro del Estado, en las coordenadas 19°06´ de latitud Norte y 96°20´ de longitud Oeste, a una altura de 67 metros sobre el nivel del mar. Limita al Norte con Paso de Ovejas; al Este con Medellín; al Sureste con Jamapa; y al Sur y Oeste con Soledad de Doblado. Su distancia aproximada al Sureste de la capital del Estado por carretera es de 110 kilómetros.

#### Extensión

Tiene una superficie de 224.55 Km<sup>2</sup>, cifra que representa el 0.31% del total del Estado.

#### Orografía

El municipio se encuentra ubicado en la región central del Estado, sobre las estribaciones del sotavento.

### 4.5.4 Perfil sociodemográfico

#### Evolución Demográfica

Conforme a las cifras del censo de población hasta el año de 1995 el municipio tiene 20,562 habitantes, entre hombres y mujeres, de 1995 a 1996 experimenta un total de 758 nacimientos y en este mismo espacio de tiempo se dan 86 defunciones.

Se estimó que en 1996 tenía una población de 21,289.

De acuerdo a los resultados preliminares del Censo 2000, la población en el municipio es de 20,524 habitantes, 10,144 hombres y 10,380 mujeres.

De acuerdo a los resultados que presenta el II Conteo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 20,374 habitantes.

#### 4.5.5 Medios de comunicación

El municipio recibe la señal de estaciones radiodifusoras de AM y de FM, también se recibe la señal de televisión y de sistemas de televisión por cable y sistemas satelitales. Así mismo circulan medios impresos.

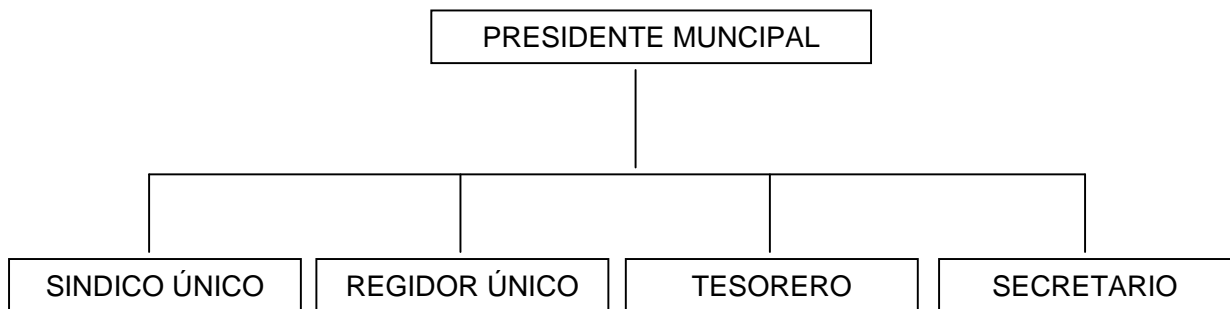
Tiene servicio telefónico de marcación automática en la cabecera y 5 localidades, así como con telefonía rural y celular; además 4 oficinas postales y 1 de telégrafos.



## 4.5.6 Gobierno

### Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

#### H. AYUNTAMIENTO DE MANLIO FABIO ALTMIRANO



#### Autoridades Auxiliares

En el municipio se cuenta con las siguientes autoridades auxiliares:

Subagentes Municipales: 7.

Jefes de Sección: 16.

Fuente:

( Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Veracruz , 2005)

## 4.6 Perote

### 4.6.1 Nomenclatura

Denominación

Perote

Toponimia

Aumentativo del castellano Pero, Pedro, Pedrote. En 1527 Pedro Anzures, a quien por alto y grueso llamaban Pedrote, fundó el mesón de San Carlos. El poblado que creció a su alrededor se convirtió en el actual Perote.

### 4.6.2 Historia

Cronología de Hechos Históricos

1519	Los soldados españoles, en su tránsito hacia Tenochtitlán, pasan cerca del cofre de Perote a principios de Septiembre de ese año, como lo narran Bernal Díaz del Castillo, Antonio de Solís y el mismo Hernán Cortés.
1746	La población de Perote estaba integrada por 87 familias de españoles, 46 de mestizos, 30 de mulatos, 27 de indígenas que dan un total de 190 familias.
1891	Determinación de límites de los municipios de Ayahualulco,

	Ixhuacán y Perote.
1973	La Villa de Perote se eleva a la categoría de Ciudad.

### 4.6.3 Medio físico

#### Localización

Se encuentra ubicado en las coordenadas 19° 34" latitud norte y 97° 15" longitud oeste, a una altura de 2,400 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con Altotonga, Villa Aldama, Jalacingo, Las Vigas de Ramírez; al este con Acajete y Tlalnahuayocan; al sureste con Xico; al sur con Ayahualulco, al oeste con el Estado de Puebla. Su distancia aproximada al oeste de la capital del Estado por carretera es de 50 Km.

#### Extensión

Tiene una superficie de 735.35 Km.2, cifra que representa un 1.01% total del Estado.

#### Orografía

El municipio se encuentra ubicado en la zona central-occidente del Estado, su topografía es quebrada; el Cofre de Perote se localiza precisamente en la parte sur de la Sierra Madre Oriental.

#### 4.6.4 Perfil sociodemográfico

##### Evolución Demográfica

Municipio que tiene una población hasta el año de 1995 de 51,688 habitantes, este mismo año reporta 2,234 nacimientos y 270 defunciones. Se estimó que en 1996 tenía una población de 53,782. De acuerdo a los resultados preliminares del Censo 2000, la población en el municipio es de 54,339 habitantes, 26,676 hombres y 27,663 mujeres.

De acuerdo a los resultados que presenta el II Censo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 61,272 habitantes.

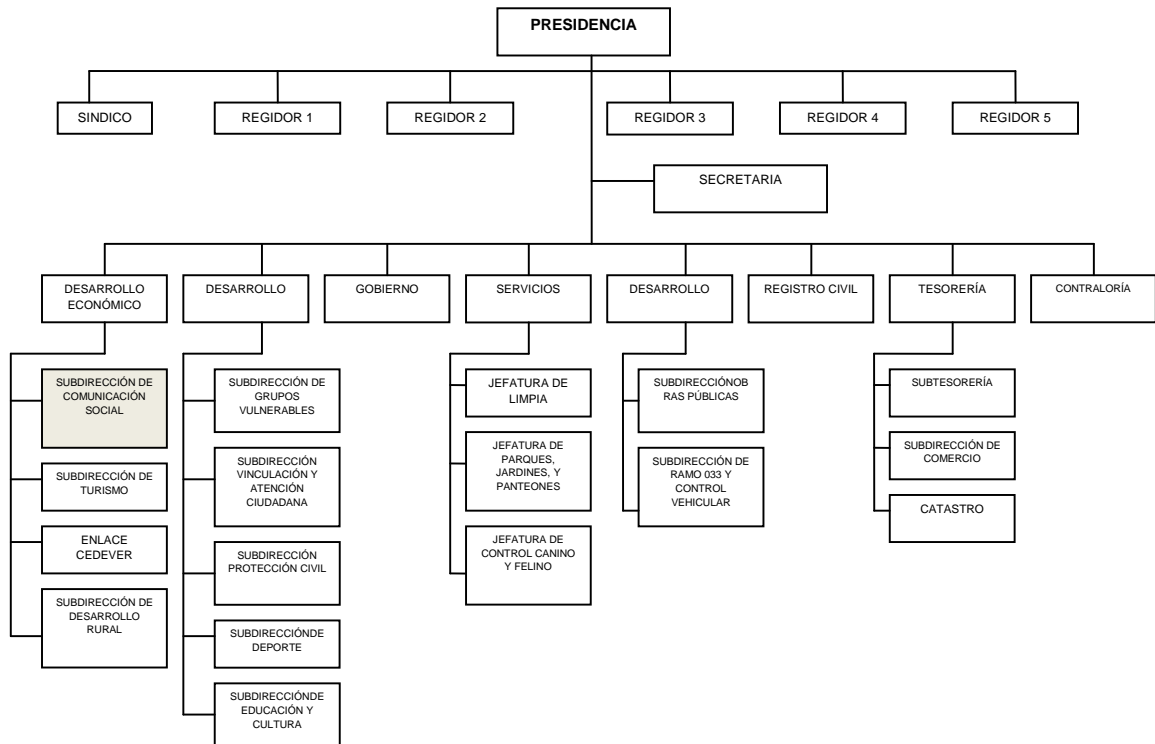
#### 4.6.5 Medios de comunicación

El municipio cuenta con la señal de 3 estaciones de radio de frecuencia AM y 5 de FM, así como la señal de 2 estaciones televisoras, cable y se reciben publicaciones periódicas de corte nacional e internacional. Tiene servicio telefónico por marcación automática en la cabecera y en 14 localidades, así como con telefonía rural y celular; además 17 oficinas postales y telégrafos.

## 4.6.6 Gobierno

### Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

#### H. AYUNTAMIENTO DE PEROTE



Fuente:

(Veracruz, 2010)

## 4.7 Xalapa

### 4.7.1 Nomenclatura

Denominación

Xalapa

Toponimia

Del Náhuatl. Xallapan (de Xalli: arena, apan: río o manantial) “*manantial en la arena*”.

### 4.7.2 Historia

Cronología de Hechos

1313	Fundación Prehispánica de Xalapa.
1519	Hernán Cortés pernocta en Xalapa, rumbo a la conquista de Tenochtitlán.
1847	Los norteamericanos fusilan a los xalapeños Ambrosio Alcalde y Antonio García, quienes lucharon valientemente en la defensa de la ciudad de Veracruz.
1911	Francisco I. Madero visita Xalapa.
1920	Se restituye a la ciudad de Xalapa, su carácter de capital del Estado.

### 4.7.3 Medio físico

#### Localización

Se encuentra ubicado en la zona norte, en las coordenadas 19° 32' latitud norte y 96° 55' longitud oeste a una altura de 1,460 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con Banderilla, Jilotepec y Naolinco, al este con Actopan y Zapata, al sur con Coatepec y al oeste con Tlalnahuacán. Su distancia aproximada de la ciudad de México por carretera es de 350 Km.

#### Extensión

Tiene una superficie de 118.45 Km<sup>2</sup> cifra que representa un 0.16% total del Estado.

#### Orografía

Está situado sobre las estribaciones orientales del Cofre de Perote, por lo que su suelo es irregular, sin accidentes notables, siendo su altura principal el Cerro de Macuiltépetl que se eleva a 1,522 m.s.n.m.; el Cerro de Acalotépetl y el Cerro Colorado.

#### 4.7.4 Perfil sociodemográfico

##### Evolución Demográfica

Contó en el año de 1995 con una población de 336,632 habitantes, en el periodo 1990-1995 se registro un crecimiento medio anual de la población de 2.77 puntos porcentuales.

Se estimó para el año de 1996 una población de 351,294.

De acuerdo a información del municipio en 1997 se registran 7,534 nacimientos y 1,817 muertes.

De acuerdo a los resultados preliminares del censo 2000, la población en el municipio es de 390,058 habitantes, 180,281 hombres y 209,777 mujeres.

De acuerdo a los resultados que presenta el II Censo de Población y Vivienda del 2005, el municipio cuenta con un total de 413136 habitantes.

#### 4.7.5 Medios de comunicación

El municipio cuenta con la circulación de periódicos nacionales, así como de periódicos editados en diversas ciudades del Estado, además se tienen tres estaciones de radio en FM y ocho estaciones de radio en AM.



Una estación televisora gubernamental y también tienen presencia dos televisoras privadas. Tiene servicio telefónico por marcación automática en la cabecera y 5 localidades, así como telefonía celular; además 55 oficinas postales y 3 de telégrafos

## 4.7.6 Gobierno

### Organización y Estructura de la Administración Pública Municipal

#### H.AYUNTAMIENTO DE XALAPA



Fuente:

( Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Veracruz , 2005)

Como podemos apreciar la entidad veracruzana posee un mosaico de diversidad política, económica, social, cultural y geográfica, que nos permite analizar

desde una perspectiva más amplia el escenario al que se están enfrentando sus gobiernos.

## Capítulo V

### 5. Estudio cualitativo sobre la comunicación gubernamental en los Ayuntamientos de Veracruz.

Aseguran Berger y Luckmann (Sierra, 1998) que las entrevistas y el entrevistar son elementos esenciales de la vida contemporánea, pues como comunicación primaria contribuyen a la construcción de la realidad.

En nuestra investigación pudimos comprobar su función como eficaz elemento heurístico al permitirnos trabajar de manera combinada los enfoques prácticos analíticos e interpretativos, propios del proceso de comunicar.

#### 5.1 Diseño del instrumento.

Como muchos autores señalan en la investigación cualitativa el principal instrumento para la obtención de datos es el propio investigador (Hernández Sampieri Roberto, 2006), al ser éste quien, mediante diversos métodos o técnicas, obtiene los datos a través de la observación, entrevistas, revisión de documentos, conducción de sesiones y demás. No sólo analiza, sino que es el medio de obtención de datos.

### 5.1.1 Preparación del equipo de investigación.

Convencidos de la importancia que tiene el vincular a los estudiantes de Licenciatura en la investigación de problemas relacionados con su área de conocimiento, invitamos a participar a un grupo de alumnos del Sistema de Enseñanza Abierta de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Veracruzana, como parte de la acreditación de la experiencia educativa Introducción a los Métodos de las Ciencias Sociales (anexo 5.1.1).

Para preparar adecuadamente al joven equipo de investigadores, en el lapso del semestre febrero-julio 2010, se hizo un análisis de las principales teorías, enfoques y abordajes con mayor incidencia en la comunicación gubernamental, así como la revisión de literatura de diversos autores especialistas en las técnicas de investigación social, principalmente con enfoque cualitativo. De igual forma se informó a los participantes sobre la importancia y objetivos de la investigación en referencia.

### 5.1.2 La entrevista enfocada.

Para la recolección de datos se utilizó la técnica de, *entrevista enfocada*, (Sierra, 1998), debido a que de antemano se predeterminó el tema o foco de interés que orientó el desarrollo de las entrevistas, con la finalidad de encontrar respuestas a cuestiones muy concretas que nos permitieran identificar estímulos más influyentes, efectos más notorios y diferencia de sentido entre sujetos sometidos a la misma experiencia en el mismo período de administración municipal, sólo que en diferentes Ayuntamientos.

Se estructuró un listado de temáticas relacionadas con la comunicación gubernamental de acuerdo a las características sociales, políticas, económicas y culturales de los municipios seleccionados en nuestra investigación, así como de los

personajes entrevistados, las guías de entrevista también se adecuaron a los contextos que prevalecieron a la hora de ejecutarlas(Anexo 5.2.1).

## 5.2 Sujeto de estudio.

Los Ayuntamientos del estado de Veracruz seleccionados para nuestro análisis se decidieron a sugerencia de los miembros del equipo de investigación quienes tienen su residencia en estas comunidades, por lo tanto manifestaron su interés por analizar la problemática desde la institución gubernamental municipal de su lugar de origen.

También se determinaron en función de la viabilidad y facilidad para acceder a ellos con la finalidad de economizar costos y aprovechar los tiempos planeados para el trabajo de campo.

La propuesta resultó atractiva debido a que logramos integrar en nuestro estudio Ayuntamientos con marcadas diferencias geográficas, políticas, económicas, sociales y culturales.

Todos los Ayuntamientos objeto de nuestro estudio iniciaron funciones el primero de enero de 2008 y concluirán su periodo constitucional para el que fueron electos por los ciudadanos de sus respectivas demarcaciones, el próximo 31 de diciembre de 2010.

Para la selección de los entrevistados inicialmente se determinó que fueran los propios presidentes municipales nuestros sujetos de análisis, por ser éstos los funcionarios de elección popular de mayor jerarquía en los Ayuntamientos, sin

embargo en el desarrollo del trabajo de campo en algunos casos se derivó a otros miembros de la comuna o de la administración pública municipal, debido a que en determinados municipios resultó imposible concertar la entrevista, y en otros observamos y detectamos que eran otros miembros de la administración pública quienes estaban involucrados en los temas motivo de nuestro trabajo.

### 5.3 Recopilación y procesamiento de la información

Se realizaron siete entrevistas enfocadas a igual número de servidores públicos de los Ayuntamientos de Córdoba, Ignacio de la Llave, Jamapa, Lerdo de Tejada, Manlio Fabio Altamirano, Perote y Xalapa. La información recabada se organizó en un cuadro denominado “matriz enfocada”, el cual se dividió con los apartados siguientes; categoría, indicador, discurso, interpretación, fundamento teórico y observaciones (anexo 5.3.1). Esta organización nos permitió identificar y seleccionar la información que consideramos relevante para nuestro estudio en cada uno de los municipios seleccionados, para posteriormente realizar la interpretación de los datos mediante la técnica de análisis del discurso.

### 5.4 Análisis de resultados por líneas temáticas

A continuación presentamos un informe de resultados del análisis de las líneas temáticas planteadas previamente en el apartado de categorías de la (anexo 5.4.1) matriz enfocada utilizada en ésta investigación, en los siguientes párrafos podremos comparar las diferencias y similitudes sobre cómo se desarrolla el proceso de comunicación gubernamental en los Ayuntamientos objeto de nuestro estudio.

#### 5.4.1 Estructura y funciones del gobierno municipal.

De los siete municipios objeto de nuestro estudio, únicamente los Ayuntamientos de Xalapa, Córdoba y Lerdo de Tejada, tienen formalmente instalados en su estructura municipal un área responsable de las actividades de comunicación social con nivel de dirección, mientras que en el municipio de Perote tiene nivel de subdirección y recibe indicaciones directamente de la presidencia municipal, aunque en el organigrama de su página de internet depende de la Dirección de desarrollo económico.

En lo que se refiere a los municipios de Manlio Fabio Altamirano, Jamapa e Ignacio de la Llave, encargan esta actividad a otras áreas o servidores públicos, sin embargo en la mayoría de los casos es el presidente municipal quien toma las decisiones sobre las acciones de comunicación gubernamental.

Si bien es cierto que los Ayuntamientos se encuentran facultados para crear la estructura administrativa que responda a las necesidades de sus gobernados (Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2009), también es cierto que mucho dependen las condiciones de ejercicio presupuestal con las que cuente cada institución municipal, a este criterio de decisión se suman los factores políticos, administrativos y culturales que se analizarán con más detenimiento en las siguientes líneas temáticas.



#### 5.4.2 Profesionalización de servicio público municipal en las áreas de comunicación social.

De los Ayuntamientos analizados ninguno cuenta con un sistema de reclutamiento de personal que privilegie la profesionalización del servicio público, por ejemplo en el municipio de Jamapa quien tiene el cargo de secretaria del Ayuntamiento es la enfermera Ediberta Cruz Aguilar, quien cuando se le cuestiona sobre los métodos y criterios que utiliza la institución municipal para la contratación de personal responde:

*“Una parte por conocimiento y otra parte porque trabajaron en campaña con el alcalde”.*

Esto quiere decir que la contratación del personal en la mayoría de los Ayuntamientos obedece a una práctica conocida como “*pago de facturas*”, que es el premio o la retribución a acciones de lealtad política, filiación partidista, o afectiva.

En otros casos como el Ayuntamiento de Lerdo de Tejada, donde el Ingeniero Julio Vicente Cruz, director del área de comunicación social no cuenta con estudios universitarios de comunicación o campos de conocimiento afines. Él mismo explica que se encuentra al frente de esa área por segunda vez y las razones por las cuales se integró a esa función en la estructura municipal:

*“No, yo soy ingeniero industrial y licenciado en derecho; yo estudié licenciado en derecho porque yo quería estudiar ciencias de la comunicación pero ya había estudiado ingeniería entonces, dijeron en la UV que iba a haber ciencias de la comunicación abierto y saque ficha, presenté el examen y lo paso, y luego me salen con que no, que para el*

*próximo año, pensé “para el próximo año quien sabe si pase el examen”, lo que yo quiero es estudiar, y me metí a estudiar derecho... Porque yo estudié fotografía, cuando estaba estudiando ingeniería ahí en el tecnológico, me fui a México para entrar en el Politécnico, y a mí siempre me ha gustado la fotografía, entonces ahí en el politécnico pusieron un cartel de un taller de fotografía y fui y me metí, luego me dijo el maestro “no yo doy clases en el instituto superior de fotografía, digo ahí como le hago para entrar me dijo “no pss ahí pagas” es una escuela de paga, y había la carrera de realizador cinematográfico digo, pues esa, me dijo “no esa es cara, no creo que puedas, esa es para los que tienen lana”, entonces me conformé con la de fotografía pero igual, a mi me gustaba mucho la fotografía, llegué a tener un estudio fotográfico... entonces estudié un año ahí, un año de fotografía y luego me regreso a terminar la carrera... porque no pude entrar en el poli porque no me dieron una carta académica, y en el ochenta y ocho empiezo a trabajar en un periódico regional, llenaba ocho columnas como fotógrafo, y de allí entro al “sol Veracruzano” como fotógrafo también, pero el director del sol veracruzano me dice “por qué no escribes”, porque empezó a leer una libreta que yo tenía, pero tenía puras poesías, porque yo escribía poesía, entonces me dijo por qué no escribes notas, dice escribes poesía, digo porque no es lo mismo, una cosa es poesía y otra cosa es la nota informativa, dice “pero tienes madera”, dice “mira veinte una semana y te vamos a dar un curso de relaciones públicas y estuve una semana, y mi primera nota fue una nota de sociales, y le gusto, dice no ahora escribe de otra, y así me fui escribiendo, a raíz de eso y de ir escribiendo, me pongo a hacer mi propia revista... Las carreras que estudié nunca las ejercí, de hecho yo terminé en el ochenta y ocho la ingeniería y en el noventa y cinco me meto a estudiar derecho, en el dos mil termino y ahí se quedan las carreras porque me fascinó la carrera de derecho, lo que no me gustó fue el sistema jurídico mexicano porque era muy corrupto”.*

El caso del ingeniero Julio Vicente Cruz nos ilustra sobre como muchos servidores públicos municipales llegan a los cargos (por circunstancias de la vida) o pago a méritos que no tiene que ver con su perfil profesional, sino con su lealtad a quien gobierna o partido político al que pertenece.

En lo que se refiere a los municipios de Córdoba y Xalapa, éstos si cuentan con egresados de la licenciatura en ciencias de la comunicación, coincidentemente

ambos responsables provienen de la Universidad Veracruzana, única universidad pública en el estado de Veracruz que imparte esta carrera.

En el caso del Ayuntamiento de Perote, el responsable de la subdirección de comunicación social es el locutor Oscar Medina Hernández, quien cuando se le cuestionó sobre su perfil profesional respondió:

*“Soy locutor con licencia, categoría “A”, egresado de la escuela nacional de locutores”.*

Aquí podemos deducir que en algunos casos los nombramientos de los responsables de las áreas de comunicación gubernamental se asignan a personas que se desempeñan en alguna parte del trabajo de los medios masivos de comunicación, reporteros, fotógrafos o locutores. Si bien es cierto que saber y conocer el proceso de los medios masivos de comunicación es importante en un área de comunicación gubernamental, también es cierto saber que el campo de acción y los objetivos de las mencionadas áreas va mas allá del sólo proceso mediático.

Una encuesta realizada por la SEDESOL señala que 62% de los municipios mexicanos presenta un índice de capacidad institucional con un valor menor a 6 puntos (en una escala de 10), y que existen solo cuatro municipios con una puntuación superior a 9, lo cual se expresa entre otras cosas en lo siguiente: (Mauricio, 2006).

Las funciones que realizan diversas áreas administrativas no están claramente definidas ni delimitadas, lo que provoca duplicaciones e ineficiencias.

Con frecuencia los perfiles del recurso humano no corresponden a la función que desempeña.

En la gran mayoría de los municipios no existen políticas para el desarrollo de los recursos humanos ni instrumentos para su regulación y desarrollo, y solo menos de 30 % cuenta con un área de recursos humanos que muchos casos solo se encarga de asuntos relacionados con la nómina y administración del personal.

María José Canel (2007), afirma que la comunicación de una institución pública, pasa por los encuentros y desencuentros entre funcionarios (de cuyo trabajo y experiencia técnica depende el éxito de cualquier proyecto político) y no funcionarios (quienes, por desconocimiento, incomodidad o desprecio hacia la burocracia, podrían con sus actuaciones y decisiones, “*enconar*” la maquinaria en lugar de “*engrasarla*”).

Específicamente en el tema de la profesionalización de los servidores públicos de las áreas de comunicación gubernamental municipal se prueba lo dicho por (Canel, 2007) cuando afirma que si bien no es frecuente encontrar inexpertos en política fiscal o en derecho parlamentario que se atrevan a opinar sobre el tema, no sucede lo mismo con la comunicación: aunque no todos saben, todos se ven con derecho a rebatir y a opinar sobre lo que dice quien lleva la comunicación, lo que se puede considerar como una infravaloración de la comunicación por parte de los políticos.

### 5.4.3 Comunicación, gobierno y sociedad

Las formas de comunicación que utilizan los gobiernos municipales para establecer la relación gobierno-sociedad, coincide en los municipios rurales y suburbanos como Ignacio de la Llave, Manlio Fabio Altamirano, Lerdo de Tejada y Perote, pues aún se siguen utilizando medios tradicionales de comunicación como el perifoneo, la tabla de avisos, los volantes, las cuñas radiofónicas y las asambleas, juntas o reuniones en comunidades.

Mientras en los municipios como Xalapa y Córdoba, con características urbanas y rurales al mismo tiempo, aparte de los medios de comunicación antes mencionados es imprescindible el uso de los medios masivos de comunicación como los periódicos, las emisoras radiofónicas, en AM y FM, la televisión, uso de anuncios panorámicos y el internet con su versión de medios de información electrónicos.

Una de las razones es que los municipios con mayores concentraciones de manchas urbanas tienen que hacer llegar sus mensajes a mayor número de ciudadanos, y de esta manera acortar tiempos y distancias, pero además cuentan con la suficiencia presupuestal para erogar costos en medios masivos de comunicación.

No obstante de las diferencias económicas, políticas, sociales, geográficas, y culturales de los municipios analizados en nuestro trabajo, encontramos sin excepción que todos los presidentes municipales, servidores públicos, y encargados de las áreas de comunicación social municipal utilizan y prefieren la comunicación interpersonal (cara a cara) o los formatos de, reuniones, asambleas o juntas, así como la realización de eventos para la entrega de beneficios ciudadanos,

inauguraciones de inmuebles públicos como instalaciones deportivas, guarniciones, banquetas, entre otros. A decir de los servidores públicos municipales entrevistados, estos eventos constituyen una forma de establecer comunicación directa entre el gobierno y la sociedad.

Por ejemplo, el profesor Guillermo Franco Vásquez, presidente municipal de Perote dice:

*Y la que nosotros no debemos dejar de hacer pues es la comunicación, el saludo directo, el no perder la oportunidad de saludar, porque somos parte de la sociedad, entonces el orgullo de ser presidente municipal se tiene que reflejar a la comunidad siendo amable y saludando con respeto... Yo tengo que tener la disposición y la facilidad de que en todo momento en el lugar donde me encuentre, tenga la voluntad de atender a la gente y yo trato de tener un canal de comunicación abierto desde los niños hasta las personas mayores, discapacitadas, mujeres, campesinos, jóvenes... y hemos tratado de invertir en la educación... y hacer una forma de comunicarnos mediante las obras... Hemos apoyado al deporte con la remodelación del campo "Amado Nervo" hemos invertido de la misma manera en la forma de convivencia como es el día del niño, día de las madres...*

En esta misma línea temática la directora de comunicación social del Ayuntamiento de Córdoba expresa:

*Siendo esta la forma más certera y popular de establecer una comunicación con la sociedad, como por ejemplo el evento que tenemos planeado para mañana jueves con la visita del gobernador de Veracruz a la ciudad con motivo de la inauguración de la USBI en nuestra ciudad.*

Con la misma visión el profesor Naudth Hernández Rosales, Presidente municipal de Manlio Fabio Altamirano explica sobre lo que él considera la mejor forma de comunicación para con sus gobernados:

*En forma directa, definitivamente, pienso que es la forma correcta de comunicación que debe existir entre ambos, ya sea El pueblo hacia el presidente y de igual manera, el Presidente hacia el Pueblo"... actividades políticas y sociales, desde reuniones, congreso y asambleas, también es indispensable organizar y realizar eventos culturales, en los que la comunidad tenga la oportunidad de participar.*

Señala (Carlos Fernández Collado, 2007) que en las reuniones o eventos públicos el gobernante establece relación con muchos ciudadanos y recibe de ellos retroalimentación de primera mano sobre su gestión, considera que estas actividades son muy importantes, sobre todo en los periodos iniciales de gobierno, porque el gobernante transmite su imagen directamente hacia grupos específicos, aquí también se puede aprovechar la presencia de medios masivos de comunicación para llegar a más ciudadanos.

Por su parte (Canel, 2007) explica que, para que haya comunicación, no basta con que haya contacto o relación, sino que además tiene que darse la representación simbólica de un contenido cognoscitivo, la comunicación a la que se refiere es, "*humana*", es decir, solo posible entre personas humanas, libres y capaces de tener como intención la de compartir contenidos cognoscitivos, y es *social*, en cuanto que está orientada a alguien distinto del yo; en el gobierno se orienta a un "otro" sobre el que quiere actuar .

#### 5.4.4 Participación ciudadana.

Lograr la participación ciudadana es uno de los objetivos que más interesan y preocupan a los gobiernos municipales de México, debido a que se ha desvirtuado de manera negativa el concepto de la política y la imagen de los políticos entre los ciudadanos, por lo que cada día resulta más difícil motivar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, aun más incentivarlos para la cooperación y participación de una obra pública, por mencionar un ejemplo, en este sentido la secretaria del Ayuntamiento de Jamapa, Ediberta Cruz Aguilar señala:

*De cierta forma la gente ya no se interesa mucho en hacer aportaciones para alguna obra que se esté llevando a cabo, realmente es por la situación económica en la que se está hoy en día, y buena parte dice “que mejor la pague el Ayuntamiento que para eso está”, ya casi no hay participación ciudadana... muy poca participación, ya que la situación está muy dura y el pueblo busca donde le paguen.*

En esta parte María Irene Cervantes Serna, directora del departamento de comunicación social en el Ayuntamiento de Córdoba explica que para lograr la participación ciudadana se apoyan en elementos visuales, eventos especiales, y mensajes con creatividad, pues funciona mejor que las explicaciones que se dan en los ayuntamientos a los ciudadanos:

*“que en casi todos los casos nadie quiere oír.”*

Con la percepción sobre el sentir de los ciudadanos que nos comenta María Irene Cervantes, se puede observar un rechazo y cierta animadversión hacia los



mensajes que provienen de los órganos de gobierno, en este sentido estudiosos sobre el tema de la participación ciudadana como (Gil-García, 2008) explican que algunas veces no es posible la participación debido a que no se cumple con algunos prerequisites, entre ellos: información sobre los temas particulares a tratar; difusión de la información, de los requisitos, de las obligaciones y de los procesos de participación; objetivos claros en la formulación de las estrategias de participación, personal capacitado para manejar la información, y material e infraestructura que soporte la logística de la participación ciudadana.

Ante esta problemática no basta con diseñar y difundir mensajes atractivos hacia los ciudadanos, sino también es necesario conocer qué piensan los segmentos de población a los que se quiere incentivar e involucrar en los asuntos públicos.

#### 5.4.5 Comunicación gubernamental.

(Carlos Fernández Collado, 2007) Afirma que parte importante del trabajo es la oficina de comunicación social, oficina de comunicación e imagen, de prensa o su equivalente. En algunos países se denomina también secretaría de prensa. Esta dirección debe trabajar en línea directa con el gobernante electo y situarse en el primer nivel jerárquico ya sea de un gobierno estatal, municipal o nacional.

En los municipios seleccionados para nuestro estudio, por ejemplo, en el Ayuntamiento de Perote, la oficina de comunicación social aparece en el organigrama de la administración pública municipal con nivel de subdirección.

No cuentan con una oficina de comunicación social formalmente instalada en su estructura de administración pública municipal, los Ayuntamientos de Manlio Fabio Altamirano, Jamapa, e Ignacio de la Llave. En estas instituciones públicas los presidentes municipales realizan el trabajo de comunicación gubernamental de acuerdo a sus criterios y experiencia en el ejercicio político y la administración pública, o bien, cuando se requiere delegan la actividad a otros miembros de la administración, como el tesorero, secretario del ayuntamiento, o miembro del cuerpo edilicio.

En otros casos como el Ayuntamiento de Lerdo de Tejada, existe en la estructura municipal una oficina de comunicación social formalmente establecida, sin embargo su organización de recursos humanos y administración de recursos materiales y financieros responde a criterios que no tienen que ver con la eficacia y la eficiencia del área.

Esto lo podemos corroborar cuando el titular de la oficina de comunicación en el municipio de Lerdo de Tejada, Julio Vicente Cruz, explica:

*El área de comunicación social funciona diferente en muchos Ayuntamientos, depende del presupuesto que se le asigne a la dirección, en el caso de Lerdo de Tejada el trabajo de comunicación, pues es la difusión de los trabajos que realiza el Ayuntamiento... van dos veces que soy director de comunicación social con Héctor Llamas, la primera vez yo tenía mi departamento de comunicación social, tenía mi oficina, tenía secretaria y tenía un fotógrafo a mi cargo, que es así como debe funcionar; en esta ocasión no lo hay porque yo no lo pedí... En esta ocasión soy el único colaborador... porque... o sea hay personal en el ayuntamiento que lleva ese trabajo aunque no están a mi cargo...*

En el caso de los municipios considerados urbanos y poseedores de grandes concentraciones humanas como Xalapa y Córdoba, si existen oficinas de comunicación social municipal dotadas de personal profesional para tal actividad, así como instalaciones, recursos materiales y financieros que se acercan a la estructura ideal para el funcionamiento de un área de comunicación social.

Por ejemplo en el Ayuntamiento de Xalapa la responsable del área, la licenciada en ciencias de la comunicación Sheyla Fuertes Lara, describe la estructura y funciones de la oficina a su cargo.

*Se encuentra distribuido por departamento de síntesis, reporteros, fotógrafos, diseño y administrativos. Este departamento está encargado de difundir las actividades del alcalde de la ciudad David Velazco Chedraui, Como son: todos los recorridos que hace por la ciudad, las obras y la publicidad social que existe en Xalapa, esta difusión se da a través de los medios de comunicación.*

Como podemos observar en el Ayuntamiento de Xalapa a diferencia de los municipios clasificados como rurales o suburbanos consideran necesaria la existencia de una oficina de comunicación social.

De igual forma en el Ayuntamiento de Córdoba la directora de comunicación social, la licenciada en ciencias de la comunicación María Irene Cervantes Serna, nos describe la estructura y funciones de su oficina:

*Se encarga de ejecutar y coordinar las diversas funciones que abarcan los departamentos de la dirección de comunicación social, como lo son: eventos, diseño gráfico e información... Esta dirección a su vez se*

*encuentra dividida en cubículos administrados por diferentes compañeros que ya sea que administren su departamento correspondiente o que laboren como auxiliares del departamento... A grandes rasgos administramos el presupuesto de la dirección, diseñamos y planeamos estrategias de comunicación del gobierno municipal hacia la ciudadanía, atendemos las peticiones informativas de los medios de comunicación con respecto a las actividades del ayuntamiento y de quienes lo integran, diseñamos políticas de relaciones públicas con los medios de comunicación locales e incluso estatales y facilitamos el trabajo logístico de las actividades del ayuntamiento brindando el material necesario para la ejecución de los programas y acciones.*

Al respecto (Mazzoleni, 2010) explica que junto con los medios, la comunicación interpersonal, se considera una fuente importante de conocimiento de la realidad política, que comparte con aquellos una enorme capacidad de influir en la construcción de las convicciones y los marcos cognitivos, los cuales, a su vez, influyen en las elecciones políticas de los ciudadanos.

Podemos distinguir que en los Ayuntamientos donde existen formalmente establecidas oficinas de comunicación social se deben a motivos de existencia de medios masivos de comunicación en los municipios, o sea, que solo se atienden la relación entre gobierno municipal y medios de comunicación, más el trabajo en ninguna parte se enfoca a la comunicación directa entre gobernantes y gobernados, no se localiza un intento de estrategia, aplicación de técnica o método que permita entender y comprender las representaciones ciudadanas en la búsqueda de una comunicación más efectiva.

De acuerdo a la información obtenida las funciones de las oficinas de comunicación social solo están encaminadas a acciones de maquila, muy prácticas, como la elaboración de boletines, síntesis de prensa y captura de fotografías, por mencionar algunos ejemplos.

También podemos notar ausencia de una cultura del presupuesto, la programación y la evaluación de programas, lo que nos indica que las oficinas de comunicación social municipal trabajan de manera rutinaria de acuerdo a la urgencia y la ocurrencia, es decir, a ciegas, sin certidumbre, sin un proceso racional, o bien de acuerdo a los criterios para la distribución de recursos de la tesorería, o el director de recursos humanos o materiales, que si bien pueden procurar la eficacia, podrían fallar en la eficiencia.

## Conclusiones

El objetivo general de nuestro trabajo de investigación consistió en; *analizar el proceso de comunicación gubernamental en los Ayuntamientos de Veracruz, así como identificar de qué manera afecta en el ejercicio de la gestión pública municipal.* Al respecto podemos decir que todos nuestros sujetos de estudio consideraron la comunicación gubernamental una actividad imprescindible en el desarrollo de su gestión pública municipal, sin embargo esta visión no se refleja en los organigramas de las estructuras municipales y mucho menos en los presupuestos y ejercicios financieros.

Esto quiere decir que no existe congruencia entre lo que se dice y lo que se hace por parte de los servidores públicos electos en los Ayuntamientos, al menos en el proceso de comunicación gubernamental, lo que se puede definir como un problema estructural que presentan los gobiernos municipales en la actualidad.

Observamos en los servidores públicos municipales una preocupación generalizada por la escasa participación ciudadana y por encontrar los mecanismos que permitan establecer una verdadera comunicación entre gobierno y sociedad para el logro de consensos y legitimación de la políticas públicas municipales, al respecto podemos concluir que en los Ayuntamientos motivo de nuestro análisis sólo existen acciones de comunicación gubernamental, más no *estrategias* de comunicación gubernamental resultado del diseño de un plan que permitan actuar con certidumbre y coadyuven en la toma de decisiones de la gestión pública municipal.

Ayuntamientos como Córdoba y Xalapa tienen formalmente instaladas oficinas de comunicación social, dotadas de recursos financieros, materiales y humanos, sólo que su existencia obedece más, por no decir únicamente, a oficinas de atención de medios masivos de comunicación, elaboración de síntesis informativa, boletines, fotografías de eventos institucionales y monitoreo de medios electrónicos. En ninguna se detectó personal y actividades relacionadas con la planeación estratégica, o de análisis y seguimiento de información de las peticiones entregadas por parte de los ciudadanos, así como estrategias de comunicación intergubernamental, organizacional, o estudios relacionados con los hábitos, costumbres, tradiciones, preferencias mediáticas, y demás que permitan conocer a los ciudadanos a los cuales se les quiere comunicar los mensajes institucionales.

Observamos que una administración municipal puede ejercer una excelente administración a través del ejercicio y acciones de bien público como puede ser la construcción de un puente, un parque, o la atención de población de escasos recursos, por citar algunos ejemplos, sin embargo estas no son capitalizadas de manera efectiva si no se comunican adecuadamente a la población.

En otros casos no sólo es importante informar a los ciudadanos sobre las acciones de gestión pública, sino que es imprescindible involucrar a los mismos en todo el proceso de toma de decisiones y de realización de la acción, aquí es donde se hace necesaria la comunicación gubernamental para motivar la participación ciudadana.

Por otra parte encontramos que ningún Ayuntamiento tiene instalado formalmente un sistema de reclutamiento de servidores públicos que privilegie el servicio profesional de carrera, o al menos que para la contratación de servidores públicos con los perfiles adecuados al puesto que van a desempeñar, aún tienen

más peso los criterios de lealtad política y amistad en la designación de colaboradores municipales, en otros casos se observa un desconocimiento o idea equivocada de la administración pública y la comunicación como campos profesionales y de conocimiento.



## Recomendaciones

En los tiempos actuales los gobiernos de todos los órdenes están obligados a mostrarse eficientes ante sus gobernados a través de la implementación de políticas públicas que consideren la participación social como uno de los elementos más importantes del proceso, la intuición, experiencia y buenos deseos de los administradores públicos deben ir acompañados de planes, programas, estrategias y evaluación, con el respaldo metodológico y la utilización de diversas disciplinas y campos de conocimiento, para ello se requiere la instrumentación de estrategias de comunicación gubernamental que impulsen la realización de los objetivos establecidos.

Si bien es cierto que en México a nivel federal existen avances importantes en relación a la profesionalización del servicio público, también es cierto que se detecta un desafortunado atraso en la materia en los gobiernos de las entidades federativas, y aún más en los gobiernos municipales. Dignificar el gobierno es dignificar el recurso más importante que posee cualquier organización, el recurso humano.

Creemos que la política y la administración pública son inseparables al estar ligadas con el ejercicio del poder, no estamos en contra radicalmente en los criterios de lealtad política o afectivos considerados por muchos gobiernos para la asignación de puestos en el servicio público, pero si es necesario hacer conciencia a esos amigos o compañeros de partido que deben de cumplir con determinados perfiles profesionales para los puestos que van a desempeñar, no sólo por el bien de la institución y los ciudadanos, sino por ellos mismos que también deben aspirar a un crecimiento personal y profesional.

En este proceso de reclutamiento de servidores públicos con aptitud y actitud deben adecuarse los marcos normativos así como debe involucrarse a instituciones públicas autónomas y miembros de la sociedad civil, colegios de profesionistas y académicos que vigilen y certifiquen los procedimientos.

Desde nuestra particular experiencia laboral y profesional, observamos en las últimas dos décadas un avance en el ejercicio democrático del país a través de reformas legislativas y autonomía de las diferentes instituciones y niveles de gobierno. Sin embargo estas nuevas ventajas no han sido lo suficientemente aprovechadas en términos de desarrollo sustentable, principalmente por los municipios, quizá por lo novedoso de estos escenarios, ya que no es fácil desterrar de la cultura política viejas y arraigadas prácticas autoritarias.

Legitimar al gobierno a través de la comunicación gubernamental va más allá de posicionar en el imaginario social la imagen del gobernante, es establecer un canal bilateral entre gobierno y sociedad donde el gobierno comunique e informe lo que va a servir para hacer más eficiente su gestión, y el ciudadano a la vez recupere la confianza de las instituciones para participar de nueva cuenta en el espacio público.

De acuerdo a la información obtenida las oficinas de comunicación social continúan haciendo únicamente labores de jefaturas de prensa, como si la comunicación gubernamental sólo es la que se da en los medios masivos de comunicación, es importante recuperar el valor de la comunicación tradicional, lo que algunos llaman “comunicación alternativa” con la asesoría de profesionales de la comunicación política, regresar a la comunicación cara a cara, utilizar adecuadamente la tradicional tabla de avisos, las juntas de acuerdo a los usos y costumbres de cada comunidad, la carta, y el perifoneo, entre otros medios, pensar

más en el receptor que en el medio o el canal, recordar que un ciudadano es un ser humano que se desenvuelve en una comunidad, en una familia y grupo de trabajo, en los cuales hay principios, valores, costumbres, tradiciones, ideología, y demás factores importantes que no deben soslayarse a la hora de comunicar desde la institución pública.

Consideramos también que los ciudadanos nos encontramos en un proceso de aprendizaje, de convivencia con las nuevas instituciones, dos décadas relativamente es poco tiempo para romper con el escepticismo y acostumbrarnos a sostener una relación virtuosa entre gobierno y sociedad.

Es aquí donde los profesionales de la comunicación, la administración y otras disciplinas deben hacer su aportación, para que a través de la investigación se puedan encontrar las soluciones y mecanismos que permitan contribuir en la construcción de mejores gobiernos y de esta manera enfrentar las desigualdades sociales, el autoritarismo, la oligarquía y otros males que afectan de manera negativa la relación gobierno-sociedad y que finalmente se reflejan en el lento desarrollo de nuestras comunidades.

Es el momento en México de reducir la brecha entre la práctica de la administración pública y el conocimiento científico, es tiempo de vincular a las universidades públicas y privadas, así como a los institutos y centros de investigación en la integración, elaboración, ejecución y evaluación de los proyectos, programas y planes de gobierno en cualquiera de sus tres órdenes.

No basta con tener instituciones que mediáticamente signifiquen el avance democrático, como el Instituto Federal Electoral, Instituto Federal de Acceso a la

Información o Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, por mencionar sólo algunos ejemplos, es preciso dotar a los ciudadanos de los espacios y formas que garanticen su legítima participación en las decisiones de gobierno para entonces si poder hablar de verdaderos procesos democráticos.

## Bibliografía

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Veracruz . (2005). *Enciclopedia de los municipios de México*. Recuperado el 11 de Agosto de 2009, de Centro Estatal de Desarrollo Municipal: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/veracruz/municipios/30090a.htm>
- (Editor), E. J. (2004). *Representación política y toma de decisiones*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Acosta, O. (2006). Experiencias, retos y desafíos en la profesionalización de los municipios en México. En M. Merino, *La Gestión Profesional de los municipios en México* (pág. 190). México, D.F.: CIDE.
- Adrián, G. L. (1998). *Estado, sociedad y medios. Reivindicación de lo público*. México, D.F.: Plaza y Valdés.
- Aguila, R. D. (1997). *"La política: el poder y la legitimidad"*. Madrid: Trotta.
- Andrés Valdez Zepeda, Á. I. (16). Tecnomarketing político . *Revista mexicana de comunicación* , 50-51.
- Antonio, G. V. (1970). *Relaciones Públicas y reforma de la administración*. México, D.F.: Porrúa, S.A.
- Armand Mattelart, M. M. (2005). El regreso de lo cotidiano. En M. M. Armand Mattelart, *Historia de las teorías de la comunicación* (págs. 93-109). Madrid, España: Paidós.
- Azcona, J. S. (1970). *Derecho, poder y Marxismo*. México, D.F.: Porrúa, S.A.
- Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. México: Miguel Ángel Porrúa, CIDE.
- Barenstein, J. (1982). El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana. *El marco analítico weberiano* . México.
- Berlo, D. K. (1982). *El proceso de la comunicación, introducción a la teoría y la práctica*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- Bobbio, N. (2000). *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- C., F. C. (2001). El desarrollo histórico de la comunicación como ciencia. En F. C. C., *La comunicación humana en el mundo contemporáneo* (págs. 3-4). México: Mc Graw Hill.

Cabrero Mendoza Enríque (coordinador), Bazdresch Parada Miguel, Arroyo Alejandro Jesús y Sánchez Antonio Bernal, Zicardi Alicia. (2007). *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.CIDE.

Campero, V. H. (2007). *Administración Pública y Comunicación Social en México*. México,D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública A.C.

Canel, M. J. (2007). *Comunicación de las Instituciones Públicas*. Madrid, España: tecnos.

Carlos Fernández Collado, R. H. (2007). *Marketing Político e imagen de gobierno en funciones* . México: Mc Graw Hill.

Carlos, F. (2005). Mercadotecnia Gubernamental, sus circuitos comunicacionales. *Revista Mexicana de Comunicación* , No. 92, Pag. 44-45-46.

Carlos, S. V. (1957). *El constitucionalismo. Sus problemas*. Buenos Aires, Argentina: Bib.

Castelazo, J. R. (2007). *Administración Pública: una visión de Estado*. México, Distrito Federal: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. .

Castelazo, J. R. (3 de diciembre de 2009). *La crónica de hoy*. Recuperado el 10 de diciembre de 2009, de [http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id\\_nota=462515](http://www.cronica.com.mx/notaOpinion.php?id_nota=462515)

Centers for Disease Control and Prevention de los Estados Unidos , Organización Panamericana de la Salud. (2003). *Curso de autoconstrucción de comunicación en riesgos*. Recuperado el Martes de Abril de 2010, de Curso de autoconstrucción de comunicación en riesgos: <http://www.opas.org.br/ambiente/risco/tutorial6/e/bienv.html>

Centro Estatal de Desarrollo Municipal. (2003). *Guía para la aplicación de la Ley Orgánica del Municipio libre del Estado de Veracruz - Llave*. Xalapa - Enriquez- Veracruz: Gobierno del Estado de Veracruz-Llave.

Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación. (2005). "Historia, crítica y propuestas de renovación. Las Escuelas de Comunicación Según Jesús Martín Barbero". En J. S. López, *Anuario de Investigación de la Comunicación. CONEICC XII* (págs. 129-166). México: Jorge Alberto Calles Santillana.

Contreras, S. O. (19). Internet y acceso a la información en México, Gobierno on line . *Revista mexicana de comunicación* , 62-63 .

Eric Magar, V. R. (2008). México: Reformas pese a un gobierno dividido. *Revista de Ciencia Política* , 265-285.

- Erick, T. V. (2004). *Abordajes y periodos de la teoría de la comunicación*. Buenos Aires, Argentina: Norma.
- Federico Rey Lennon, A. P. (2006). *Pequeño Manual de encuestas de opinión pública*. Buenos Aires, Argentina: La Crujía.
- Fernández Pedemonte Damián, H. E. (2006). *La construcción del consenso*. Buenos Aires, Argentina: La cruja.
- Francisco Javier de la Torre Zermeño, F. J. (2007). *Taller de Análisis de la comunicación I*. México,D.F.: Mc Graw Hill.
- Francisco, E. J. (2004). *Poliarquía en construcción. Democratización, comunicación, información, y gobernabilidad*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana, A.C.
- Gaceta oficial, órgano del gobierno del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (jueves 24 de diciembre de 2009). *212 leyes de ingresos correspondientes a los municipios del estado de Veracruz para el ejercicio fiscal 2010* . Xalapa de Enríquez, Veracruz: Editora del gobierno del estado de Veracruz.
- Gil-García, F. G. (2008). e-Democracia y oportunidades de participación en los portales estatales mexicanos. *Revista de administración pública*. , 107-109.
- Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (11 de Agosto de 2009). *Instituto Veracruzano de Desarrollo Municipal*. Recuperado el 11 de Agosto de 2009, de INVEDEM/DIFUSIÓN:  
[http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?\\_pageid=943,4025427&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=943,4025427&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- Gobierno del Estado de Veracruz. (2003). El municipio mexicano: claroscuros de su historia y juricidad. En R. C. Rivas, *Guía. Aplicación de la ley orgánica del municipio libre* (págs. 8-33). México: Editora de gobierno del estado de Veracruz.
- Gobierno del Estado de Veracruz. (1998). *Jamapa, enciclopedia municipal veracruzana*. México: Gobierno del estado de Veracruz.
- González, J. J. (1998). *Administración Pública y Reforma del Estado en México*. México: INAP.
- Haidar, J. (1998). Análisis del discurso. En J. G. Cáceres, *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* (págs. 117-164). México: Pearson.

- Hernández Sampieri Roberto, C. F. (2006). *Metodología de la Investigación*. México, D.F.: McGraw-Hill.
- Herrera, A. (2004). *Tendencias actuales de la Administración Pública: retos y perspectivas*. México.
- Hipólito Orlandi, J. Z. (2000). *El gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (2009). *Guías Técnicas Municipales*. México, D.F.: Media. Sales, S.A. de C.V.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2005). *Enciclopedia de los municipios de México*. Recuperado el 13 de Julio de 2010, de Enciclopedia de los municipios de México: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/veracruz/>
- Jesús Galindo Cáceres. (2009). Función y sentido de la entrevista cualitativa en la investigación social. En F. Sierra, *Técnicas de Investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación* (pág. 299). México: PEARSON.
- José, J. M. (2007). *Nueva gerencia pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*. México, D.F.: Miguel Angel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Laborde, M. M. (18). Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Tripode fundamental. *Revista Mexicana de Comunicación* , 23.
- Laso, P. Á. (18). Televisión sofista y gobernabilidad. *Revista Mexicana de comunicación* , 33.
- Lozano Rendón, J. C. (2007). *Teoría e investigación de la comunicación de masas*. México, D.F.: Pearson educación .
- Lugo, L. C. (2003). Transparencia, derechos y ciudadanía. En J. F. Escobedo, *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado* (págs. 86-87). México: Universidad Iberoamericana A.C.
- Luis, S. V. (2007). *Democracia y medios de comunicación*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- M.L. De Fleur, S. B.-R. (1982). *Teorías de la comunicación de masas*. México: Paidós Comunicación.
- Manuel, M. S. (2007). *Teoría de la comunicación. La comunicación, la vida y la sociedad* . Madrid, España: McGraw-Hill.



- Maquiavelo, N. (2004). *El Príncipe*. México: Porrúa.
- Martínez, C. F. (2002). Manuel Colmeiro y sus aportes a la teoría de la Administración Pública. En L. M. Anzures, *Antología sobre la Teoría de la Administración Pública* (págs. 125-140). México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Martínez, H. O. (2007). *Administración Pública Municipal, Estudio preliminar del Estado Libre*. México, D.F.: Trillas, S. A.de C.V.
- Martínez, O. R. (18). Información pública. *Revista mexicana de comunicación*. , 7-8.
- Mauricio Merino. (Noviembre 2006). *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*. México: Norma.
- Mauricio, M. (2006). *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Max, W. (1997). *El político y el científico*. México: Ediciones Coyoacan.
- Menéndez Marcín, A. M. (2006). *Estrategias para elaborar libros. Metodología para citas y referencias bibliográficas*. México, D.F.: Editorial Porrúa.
- Menéndez, M. C. (2009). *Política y medios en la era de la información*. Buenos Aires, Argentina: La crujía.
- Moreno, J. C. (2008). *Aprendizaje y Reforma Administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la administración pública federal en México*. México: Casa Juan Pablos.
- Negrete, A. N. (2001). *Derecho administrativo mexicano*. México,D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Parás, J. N. (2000). *Rediseñando la Administración Pública hacia el Nuevo Milenio*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Paz, G. B. (2005). El marketing político que llegó para quedarse. *Revista Mexicana de Comunicación* , 19.
- Ramírez, P. A. (Diciembre de 2007). El ABC de la administración pública municipal. *Formas de participación ciudadana* . Xalapa, Veracruz, México: El colegio de Veracruz.
- Raúl, L. P. (2007). El cabildeo que llegó para quedarse, una estrategia de comunicación política. *Revista mexicana de comunicación* , No. 104, Pags 26-27.
- Rodríguez, R. M. (1980). *La Administración Pública Federal en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rojas, A. S. (1971). *Ciencia Política*. México: Instituto Mexicano de Cultura, UNAM, Porrúa.

- Sánchez, N. P. (2008). La comunicación política y las elecciones de 2006. La teoría de la comunicación y el dictamen de validez de la elección presidencial. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. División de estudios de posgrado, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM* , 15,16,17,18.
- Santillán, J. F. (1989). *Administración Pública en México*. México: INAP.
- Sartori, G. (2009). *Homo videns: La sociedad teledirigida*. México: Santillana.
- Sartori, G. (1987). *La política. Lógica y método de las Ciencias Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sierra, F. (1998). Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social. En J. G. Cáceres, *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación* (pág. 299). México: Pearson.
- Solana, L. J. (2003). Transparencia y acceso a la información pública. En J. F. Escobedo, *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado* (pág. 97). México: Universidad Iberoamericana.
- Torres, M. A. (Octubre de 2001). Reingeniería de procesos y políticas públicas: tecnologías inteligentes para la modernización de la administración pública del Distrito Federal 1995-1997. *Trabajo recepcional* . México, D.F.: UNAM campus Acatlán.
- Torruco, J. G. (1975). *El Federalismo en México*. México, D.F.: SEP.
- Valencia, A. G. (1970). *Relaciones públicas y reforma de la administración*. México: Porrúa, S.A.
- Vela Martínez, C. R. (2007). *El ABC de la administración Pública municipal en Veracruz*. Xalapa, Veracruz, México.: El Colegio de Veracruz.
- Venegas, L. M. (2001). Presentación. En T. M. (coordinador), *Las decisiones políticas, de la planeación a la acción* (pág. XXIII). México, D.F.: Instituto Federal Electoral, Siglo XXI editores.
- Villanueva, E. (2003). *Derecho de la información. Conceptos básicos*. Quito, Ecuador: CIESPAL.
- Zepeda, A. V. (18). Imagen Pública: factor real de poder . *Revista mexicana de comunicación* , 32.
- Zepeda, A. V. (2006). Marketing para el nuevo gobierno. *Revista Mexicana de comunicación* , 26-27.

## Definición de términos y siglas

**Accountability.** Se utiliza como sinónimo de responsabilidad, de dar cuenta, responder por, dar cumplimiento, básicamente a nivel de gestión pública.

**Agenda Setting.** Teoría que postula que los medios de comunicación de masas tienen una gran influencia sobre el público al determinar qué historias poseen interés informativo y cuánto espacio e importancia se les da.

**AM.** Amplitud modulada.

**Axiológico.** Es la rama de la filosofía que estudia la naturaleza de los valores y juicios valorativos.

**Ayuntamiento.** Es el órgano de gobierno del municipio que se integra por los ediles siguientes: el presidente municipal; el síndico; y los regidores.

**Burócrata.** *Buro:* escritorio, *cratos:* poder. Se puede resumir en el poder que tienen las personas que se encuentran detrás de un escritorio. "El gobierno de las normas y organización explícitas".

**Cabildo.** Es la forma de reunión del Ayuntamiento en la que se resuelve, de manera colegiada los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas.

**CAP.** Comisión de Administración Pública.

**CLAD.** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

**CONACULTA.** Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

**CONADE.** Comisión Nacional del Deporte.

**Cuña radiofónica.** Spot, cápsula, mensaje que se emite a través de una estación de radio.

**DIF.** Desarrollo Integral de la Familia.

**Ediles.** Auxiliares de los magistrados supremos, encargados del "buen orden y observancia de las leyes".

**Federalismo.** Es una doctrina que busca que una entidad política u organización esté formada por distintos organismos (Estados, asociaciones, agrupaciones, sindicatos, etc.) que se asocian delegando algunas libertades o poderes propios a otro organismo superior, a quien pertenece la soberanía, (Estado federal o federación) y que conservan una cierta autonomía, ya que algunas competencias les pertenecen exclusivamente.

**FM.** Frecuencia modulada.

**IFE.** Instituto Federal Electoral.

**IICA.** Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

**IMSS.** Instituto Mexicano de Seguro Social.

**Interdisciplinariedad.** Se refiere a la relación entre los diferentes campos del conocimiento científico, por ejemplo, antropología, sociología y filosofía. Puede representar el esfuerzo por efectuar una síntesis entre las contribuciones de dos o más disciplinas científicas, fundando así un objeto intersticial, que podrá o no generar una subdisciplina (antropología social, sociología histórica, psicología social, sociolingüística).

**ISSSTE.** Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**IVA.** Impuesto al Valor Agregado.

**Mediático.** Todo lo que se ventila a través de los medios masivos de comunicación.

**NGP.** Nueva Gestión Pública.

**ONU.** Organización de las Naciones Unidas

**PAN.** Partido Acción Nacional.

**Perifoneo.** Emisión de mensajes a través de un equipo de sonido móvil en una determinada periferia.

**PMG.** Programa Especial de Mejora de la Gestión.

**PNR .** Partido Nacional Revolucionario.

**PRD.** Partido de la Revolución Democrática.

**PRI .**Partido Revolucionario Institucional.

**PRM.** Partido de la Revolución Mexicana

**PROMAP.** Programa de Modernización de la Administración Pública.

**SECODAM.** Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**SECOFI.** Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

**SECOGEF.** Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

**SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social.

**SEDUE.** Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

**SEMIP.** Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

**SEP.** Secretaría de Educación Pública.

**SHCP.** Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**Síndico.** Es el edil cuya función principal es velar por los intereses del municipio.

**SPP.** Secretaría de Programación y Presupuesto.

**UOM.** Organización y Métodos

**Weberianos.** Todo lo relacionado al pensamiento del científico alemán Max Weber.