

Comunicación política y gestión municipal¹

Political communication and municipal management

Fecha de recepción: 14 de agosto de 2015

Fecha de aprobación: 22 de agosto de 2016

*Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda**

RESUMEN

Este trabajo muestra que los episodios de transformación municipal, así como sus herramientas más significativas, aunque necesarias, han sido insuficientes para lograr los objetivos de desarrollo institucional, ya que los medios utilizados se han orientado al qué hacer y no al ser municipal. Explica que las razones del rezago suelen buscarse en factores endógenos, pero no en la forma del Estado mexicano que le resulta consustancial, particularmente en la relación entre sus componentes institucionales. Concluye que redefinir estrategias de comunicación política puede reivindicar a las instituciones municipales en un Estado que se ha formado desdeñándolas para favorecer al centro, considerando que redefinirlas implica repensar el ser de los municipios.

PALABRAS CLAVE: comunicación política, gestión municipal, municipio, Estado, rezago.

ABSTRACT

This work shows that episodes of municipal transformation, as well as its most significant tools, though necessary, have been insufficient to achieve the objectives of institutional development, since the means used have been directed to the what to do and not to be municipal. It explains that the reasons for the lag usually found in endogenous factors, but not in the form of the Mexican State, particularly in the relationship between its institutional components. Concludes that redefine political communication strategies can claim institutions municipal, in a State that has formed disdaining them to promote to the Center, and redefine them implies rethinking the being of the municipalities.

KEY WORDS: political communication, municipal management, municipality, State, backwardness.

¹ Este artículo se desprende como producto parcial de un proyecto de investigación bajo el auspicio de la Universidad Autónoma del Estado de México (Clave de registro 3713/2014/CID).

* Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: aaguilar@colpos.mx.

136 INTRODUCCIÓN

Las alternativas para mejorar el desempeño en la gestión pública de los municipios mexicanos se han presentado en los últimos años como reformas a su marco normativo y/o como herramientas y técnicas de gestión que, sin descalificar su utilidad, no logran explicar y resolver sus problemas de fondo. Algunos de esos conflictos tienen que ver con la manera (considerando fondo y forma) en que se desenvuelven los funcionarios y las autoridades municipales frente a sus interlocutores, o bien por la falta de interlocución. Dicho de otra forma, la eficacia, omisiones o atrofias en la comunicación impactan el desempeño publiadministrativo.

En el orden municipal es más notoria la necesidad de comunicarse con diversos actores (públicos, sociales y privados), ya que en ello se define la obtención de recursos, de legitimidad y, en general, la manera de posicionarse en el entramado estatal. Es de alta utilidad que las instituciones municipales mantengan flujos de comunicación política con sus reales y potenciales interlocutores, en la idea de renovar su lugar y participación en la vida pública.

Este trabajo tiene como objetivo mostrar que las pretensiones de transformación municipal más significativas han sido insuficientes para alcanzar los objetivos de cambio, ya que los medios

empleados actúan en el *qué hacer* y no en el *ser* municipal, es decir, que las reformas al marco normativo y el alud de instrumentos gerenciales se han encaminado a incrementar las tareas y, acaso, las capacidades para lograrlo, pero no a redefinir el papel de los municipios en el Estado y en los objetivos de desarrollo. En el proceso del texto, se deja ver que tal asignatura pendiente requiere comunicación para el entendimiento entre los seres humanos responsables de las instituciones municipales y sus interlocutores. Consecuentemente, se perfila el contenido conceptual de la comunicación política como herramienta de análisis y como guía de estrategia coadyuvante en la reivindicación municipal.

Abundando, el *ser* municipal ha sido soslayado históricamente en el entramado estatal, pues no ha logrado acreditar sus capacidades en las tareas de desarrollo, a pesar de ser, desde su nacimiento, el lugar de reproducción social por excelencia. Su imagen se mantiene en el folclor y el romanticismo que lo concibe como el punto de encuentro entre gobierno y sociedad, pero también se percibe como institución-problema, con rezagos y obstáculos que empañan las pretensiones cosmopolitas y de primer mundo del gobierno.²

El sistema de gobiernos (federal, estatal y municipal) en México se ordena pretensiosamente por estaturas, en donde el gobierno municipal es

² La percepción sobre el desempeño de los diferentes órdenes de gobierno es contrastante. Por un lado, hay logros que pueden adjudicarse al Gobierno Federal y en alguna medida a los estatales, pero no a los municipales. Por ejemplo, que México es la economía número 11 del mundo (*Forbes México*, 2015); o que avanza en competitividad, por lo que se ubica en el lugar 32 del Ranking del *Institute for Management Development* (2015); o que se encuentra entre los 15 países con mejores sistemas de salud (*El gritón*, 2015); o que ocupa el lugar 10 en llegadas de turistas internacionales y en el lugar 22 en ingreso de divisas por turismo internacional, pero, por otro lado, somos uno de los países más centralizados del mundo (Cabrero, 1998); con indicadores de rezago municipal altos (ver adelante) y de prácticamente nulas políticas de fortalecimiento local.

menor (por ello, insuficiente, subdesarrollado y vilipendiado). Las razones del rezago municipal suelen buscarse en la falta de voluntad de sus gobernantes, en la falta de capacidad de sus funcionarios, de visión para aprovechar el creciente sistema de transferencias económicas y el incremento de funciones y facultades, pero no se buscan en la forma en que se ha construido el Estado mexicano, es decir, centralista, vertical y autoritaria en que ha ordenado sus instituciones.

La forma del Estado mexicano, entonces, ha prohiado municipios carentes de recursos y de capacidades; por lo tanto, no es que el rezago les sea inherente, es causado por esa particular forma de configuración estatal. Por ello, la reforma municipal efectiva implica la reforma del Estado, y la reforma del Estado implica la transformación, aun así gradual, de la articulación de sus instituciones, es decir, la re-articulación de las instituciones municipales con otros poderes públicos y con el resto de los sectores del colectivo, con flujos de comunicación dispuestos para el entendimiento, el acuerdo y la atención de los asuntos públicos.

La re-articulación de los municipios en el complejo estatal es un problema (entre otros) de comunicación, de comunidad estatal, que implica cuestionar qué es el municipio y qué lugar ocupa en el Estado (su *ser*); conlleva también, preguntarse si la relación con otros poderes públicos debe ser paritaria o jerárquica. Redefinir estrategias de comunicación puede reivindicar a las instituciones municipales en un sistema. Redefinirlas implica repensar el *ser* de los municipios.

Los municipios mexicanos y quienes pudieran impulsar su desarrollo, en el frenesí de los recursos normativos y técnicos, han soslayado la comunicación como estrategia de cambio, que

muy útil sería en un sistema que, hoy por hoy, no los respeta ni se solidariza con ellos, acaso palía sus necesidades.

La comunicación que se hace referencia en este trabajo es comunicación política y tiene que ver con el tipo de relaciones que se fincan entre los municipios y sus interlocutores. Su construcción conceptual rechaza los reduccionismos de las actuales políticas de comunicación municipal, encaminadas a diferentes objetivos: a lidiar con periodistas extorsionadores; a manejar la imagen mediática del presidente municipal; a convencer al electorado de su eficacia; a *vender* candidatos anticipadamente, en fin, rechaza objetivos de corto plazo y dudoso interés público.

El contenido se ha organizado de la siguiente manera. En la primera parte se exploran las reformas constitucionales de pretendido impacto municipal, clasificando su trascendencia en términos de desarrollo de las instituciones municipales; después, se revisan las propuestas del enfoque contemporáneo de gestión pública, dimensionando su alcances en el ámbito municipal; en tercer lugar, se describe la tensión que vive el municipio mexicano entre la tentación centralista y las tendencias contemporáneas de dispersión del poder, tendencias que cobran cuerpo en la gobernanza; en cuarto lugar, se ofrece la explicación sobre la marginación municipal del federalismo; en quinto lugar, se traza la línea histórica del concepto y del estudio de la comunicación con el fin de delinear los principales usos que en materia de comunicación política predominan en el ámbito municipal; y, por último, se define la categoría Comunicación Política, como insumo para trabajos posteriores de generación y aplicación del conocimiento en la gestión municipal.

138 EL CAMBIO FORMAL EN EL MUNICIPIO

Las transformaciones más significativas ocurridas en las instituciones municipales se asocian a las reformas constitucionales, ya que, aunque el municipio no es integrante del Pacto Federal (que asocia a las entidades federativas para conformar los Estados Unidos Mexicanos), sí está regulado por la ley suprema, por lo que su estructura, área competencial y funcionamiento se derivan de dos fuentes jurídicas; la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la de cada una de los estados miembros de la federación.

El artículo 115 de la Constitución Política, ha sido reformado en 14 ocasiones, entre 1917 y 2014, con diferentes repercusiones del ámbito municipal en cada una de ellas. En una valoración de esas reformas (Aguilar, 2015), se asignaron tres etiquetas, bajo, medio y alto, para referirse al nivel de impacto. El resultado arrojó que 10 de las reformas han sido de bajo impacto (correspondientes a los años 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1977, 1987, 2001, 2008 y 2009), ya que la orientación fue ajena a una modificación importante en la estructura municipal; su contenido se dedicó a la integración de los Ayuntamientos, al incremento en los mecanismos de democratización y a los controles de los poderes públicos municipales, estas materias aunque son importantes en sí mismas no lograron revertir la situación de rezago e indiferencia que le han acompañado a los municipios desde la posrevolución.

Las reformas de 1976 y 2014, con impacto medio, se dedicaron, la primera, a la redistribución de facultades en materia urbanística entre los diferentes órdenes de gobierno, con el reconocimiento de que las tareas públicas podían ser mejor atendidas en el lugar en donde se generaban, mientras que la segunda,

se dirigió a permitir la reelección inmediata de Ayuntamientos (alternativa discutida durante largo tiempo y que encuentra su argumento en mejorar la responsabilidad de los mismos a través del refrendo ciudadano por buen desempeño). De la misma manera, ambos eventos revistieron gran importancia en sí mismos, pero no poseen la fuerza necesaria para revertir las desventajas estructurales de las instituciones municipales.

Las reformas de alto impacto han sido las correspondientes a 1983 y a 1999. La primera, quizá la más ambiciosa y atizada por el inicio de una profunda crisis estatal, significó cambios de importancia cuantitativa y cualitativa; precisó los servicios públicos a cargo de las autoridades municipales; definió competencias locales en materia de desarrollo urbano; anuló la indefensión jurídica municipal ante las declaratorias unilaterales de los congresos locales para desaparecer ayuntamientos o desconocer a miembros de estos; permitió la libre asociación de los municipios para atender problemas comunes; y dotó de instrumentos fiscales a los gobiernos municipales para fortalecer su capacidad de respuesta en la gestión pública.

La reforma de 1999, de alto contenido político, precisó que los Ayuntamientos eran órganos de gobierno y no sólo de administración, también, reconoció (y permitió) la autodeterminación de su patrimonio a los Ayuntamientos, evitando la burocrática medida de contar con la aprobación de las legislaturas locales para alterarlo (desincorporación de bienes, por ejemplo). En relación con los servicios públicos (enunciados en la de 1983), en esta reforma se declaró la exclusividad de los Ayuntamientos para la prestación, precavido la concurrencia innecesaria de otras órdenes de gobierno. Las reformas de alto impacto lo son si se comparan con las de resultado medio y bajo

(se insiste, importantes en sí mismas, pero de interés tangencial), además de que han logrado un cambio significativo en la cotidianidad de las tareas municipales. Pero la pregunta persiste ¿Han tenido la capacidad de transformar las instituciones municipales para superar sus condiciones de rezago e indiferencia?

La respuesta es un rotundo no, si analizamos el talante de las reformas; la mayoría de los cambios se refiere a la estructura interna de los Ayuntamientos y a sus alcances competenciales, es decir, *al hacer*, pero no se dedicaron al *ser*. El contenido de las reformas era necesario, pero no suficiente; no se orientó a precisar las causas de rezago e indiferencia que se nutren de una infame arquitectura del entramado estatal, en donde el municipio tiene importancia marginal. Las reformas constitucionales son cambios en la forma, pero no en la sustancia.

EL CAMBIO POR LA MUTACIÓN EN EL PARADIGMA PUBLIADMINISTRATIVO

Paradójicamente, la revitalización municipal en México ocurrió cuando el Estado enfrentaba una de sus peores crisis (Revueltas, 1993), o quizá no resulte tan paradójico y haya sido uno de sus efectos, ya que ante el colapso del gobierno federal una de sus medidas de escape fue trasladar responsabilidades a los aletargados municipios. Como quiera que sea, la reforma municipal inició en medio del caos del centralismo, entre las políticas latinoamericanas de ajuste que no aconsejaban más que recortes presupuestales aquí y allá (Bresser *et al.*, 1995) y desembocó en un proceso de reforma estatal que prometía aprender de los episodios de compulsión autoritaria, vertical y concentradora de una élite política entrenada para el control y mando.

La década siguiente, la de los noventa, constató los límites de su antecedente inmediato, fincado en el terreno económico y modelado neoliberalmente, por lo que fue el marco para iniciar una nueva generación de cambios en el Estado y la forma de hacer la Administración Pública. Fue la época del arribo del gerencialismo al terreno de lo público (Arellano, 1995; Bozeman, 1998; Cabrero, 1999; Sánchez, 2001). El poder de penetración de esta corriente fue tan fuerte que logró instalarse, pese a su polémica utilidad, en el discurso publiadministrativo de los diversos ámbitos gubernamentales. Específicamente, el gerencialismo ha significado un posible marco de transformación de la gestión municipal, aún y cuando su estatuto de pertinencia y utilidad siga siendo objeto de discusión entre los tratadistas.

En términos generales, el gerencialismo expresado contemporáneamente como Nueva Gestión Pública (NGP), es objeto de cuestionamientos o filias. Voces críticas (Guerrero, 2004), se refieren a la NGP para describir la ruta crítica que ha seguido el neoliberalismo en el sector público, aduciendo que representa una mítica alternativa para salvarlo, bajo la terapia del libre mercado. Por supuesto que esta postura concede a la NGP poco crédito en la resolución de los problemas públicos al tiempo que cuestiona su base falsa de que el manejo de los negocios privados es superior con respecto a la Administración Pública.

Con una postura más receptiva, sin dejar de ser crítica, se admite que la NGP puede convertirse en una perspectiva de largo plazo en la Administración Pública (CLAD, 1998; Arellano, 2004) a condición de justipreciar sus alcances y valorar los riesgos de una adopción poco advertida. El enfoque, sin duda, rechaza el viejo paradigma burocrático, para atender de manera privilegiada la eficiencia y la eficacia, atravesando

por cuestionar la compulsión gubernamental a la centralización y el autoritarismo, tan presentes en el sector público mexicano (Aguilar, 2006).

Por supuesto que el terreno que transita la NGP, con su terapia estándar, es incierto, ya que cada caso gubernamental es diferente y responde a su historia local y a factores tan dinámicos como los del sistema político. En consecuencia, no estamos ante la presencia de nuevas recetas que garanticen ser eficaces; estamos, acaso, ante una nueva forma de ver y tratar la gestión; en el “cómo” en el quehacer público.

Entre apoyos y rechazos, la NGP se ha abierto paso en el ámbito publiadministrativo mexicano, ya sea para emprender estrategias de transformación o bien para crear una imagen de modernidad (Martínez, 2007) ante electores y ciudadanos, así, el lenguaje en programas gubernamentales y discursos políticos se ha llenado de expresiones como gestión de calidad, planeación estratégica, *coaching*, *mentoring*, *outsourcing* y *benchmarking*, entre otros. La presencia (discursiva o factual) de la NGP no ha coincidido con noticias alentadoras sobre la prosperidad municipal. Algunos indicadores muestran un panorama en sentido inverso; porcentajes cercanos al 50% de los municipios viven con niveles de rezago entre medio, alto y muy alto (CONEVAL, 2010); de acuerdo con la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM, 2014), sólo cerca del 20% de los municipios han producido la reglamentación que la ley les permite, mientras que casi el mismo porcentaje no posee ninguno de esos instrumentos normativos; la heterogeneidad municipal reporta casos de municipios tan poblados que superan el millón y medio de habitantes, mientras que otros no llegan a cien, viviendo ambos bajo la misma normatividad.

EL ESCENARIO EMERGENTE. LA GOBERNANZA

Se ha dicho ya en este trabajo, sobre la reforma municipal, que basarla en los cambios normativos y en el paradigma publiadministrativo ha sido necesario, pero no es suficiente, al menos por dos razones; una, porque el rezago histórico al que se ha sometido al municipio mexicano ha atrofiado sus capacidades, otra, porque el escenario de cambios profundos en la forma de dirigir a las sociedades contemporáneas no corresponde con el regateo del centralismo hacia el fortalecimiento municipal de hondo calado, es decir, las nuevas formas de gobernanza (necesidad de comunicación, interdependencia, dispersión del poder, democratización) se mantienen en tensión con el todavía predominante modelo de gobierno centralizador.

En cuanto a las formas emergentes de dirección social, coinciden algunas tesis (Scharpf, 2005; Kooiman, 2005; Cerrillo, 2005) respecto a que en las sociedades de fin de siglo xx el monopolio en la toma de decisiones ha sido prácticamente una asignatura en retirada. La interpretación sobre la reconfiguración del poder político es muy cercana a esas tesis si consideramos que pese al reconocimiento de que el poder circula de manera asimétrica es difícil la exclusión total y absoluta de actores emergentes. La diseminación del mando ha alcanzado a los gobiernos, aunque tradicionalmente se creía que concentrarlo se encontraba en su naturaleza.

La dispersión del poder se ha tratado de explicar desde diferentes perspectivas. Como crisis de gobernabilidad (*La Crisis de la Democracia, 1975. Informe de la comisión Trilateral*, citado en Pasquino, 2008) que ponían en entredicho la capacidad directiva de los gobiernos en turno, ante una creciente demanda por bienes y servicios

públicos. Desde el neomarxismo se anunció el cumplimiento de la fatal sentencia sobre el holocausto capitalista que arrastraría a todas las estructuras concebidas bajo su sello (incluidos los gobiernos, por supuesto), y no menos importante la tendencia a la crisis de la acción colectiva (Aguilar, 2006).

Luego, más allá de los nostálgicos por los tiempos de gobierno fuerte (concentrador y autoritario), la conclusión que fue ganando terreno se construyó sobre la base del reconocimiento de que las sociedades estaban transformándose radicalmente en favor de la dispersión del poder, es decir, la falta de amplio consenso para los gobiernos no era producto de una crisis irresoluble, sino de la forma que adquiriría el cambio. Entonces, el cambio no era de orden patológico, sino de una nueva normalidad policéntrica, no unicéntrica.

Esta realidad emergente, caracterizada por la pérdida de consenso gubernamental, por sociedades más participativas y diferenciadas, por la complejidad de los asuntos públicos, ha retado a la inteligencia académica para explicarla, a partir de resolver la cuestión sobre cómo se gobiernan las sociedades contemporáneas. En respuesta, se ha acuñado el neologismo gobernanza, el cual pretende, positiva y normativamente, dar cuenta de estos escenarios de gobernanza colectiva. Puntualiza Cerrillo:

El surgimiento de la gobernanza supone un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte de los poderes públicos. La asignación imperativa, la dirección jerárquica y el control de los procesos políticos están siendo sustituidos por nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar

recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados (2005: 12).

Ahora bien, la cuestión de cómo se gobiernan las sociedades contemporáneas no se refiere a quién gobierna y con qué nivel de legitimidad, se refiere a cómo ocurre el proceso de gobierno en entornos poblados por múltiples actores dispuestos a resistirse a decisiones unilaterales de los gobiernos y dispuestos a involucrarse en los asuntos de orden común en mérito de sus derechos y de la disposición de recursos de diversa índole. En la gobernanza moderna los órganos de gobierno son necesarios, pero no suficientes para atender las expectativas del colectivo; hoy, amén del cumplimiento en la cobertura de bienes y servicios públicos, los ciudadanos se involucran en la definición de los satisfactores (estándares, tiempo y financiamiento). Este proceso de gobernanza, entonces, puede ser tan complejo como compleja sea la combinación de necesidades, satisfactores y actores, y en él se dirimen controversias, se ajustan posiciones iniciales y se toman acuerdos, aunque ello ocurra, en cada caso, con diferentes niveles de conflicto, racionalidad, equidad y eficiencia.

Con las premisas de interdependencia e interacción, Gobernanza es el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006:90). El concepto contiene denotativamente el surgimiento de nuevos actores (sociales y privados), pero también, la complejidad aludida contiene a otros viejos actores (individuales y colectivos) que por diversas razones habían sido excluidos del entramado decisional en la vida pública. El caso de los municipios mexicanos es ejemplar al considerar

que antaño, en lugar de asumirse como partes integrantes de la estructura gubernamental del país, vivieron la exclusión del Estado centralizado del siglo xx (Cabrero, 1999; García, 2000).

En consonancia con las premisas de interdependencia e interacción, los municipios estarían constituyéndose, hipotéticamente, en interlocutores auténticos de otros nodos del tejido estatal y de diversos actores sociales. La autenticidad y la posibilidad real de la gobernanza municipal descansan, atendiendo a su contenido conceptual, en el sentido de dirección y en la capacidad de dirección. El primero, se refiere a la intención al momento de establecer las relaciones interinstitucionales y las relaciones gobierno-sociedad, es decir, enmarca la escala de valores (democráticos, republicanos) que subyace en el patrón de distribución del poder político, o sea, que indica el destino anhelado, por lo que se pautan las normas éticas y jurídicas que animan esas relaciones, así como la construcción de instituciones coherentes con el momento histórico. La capacidad de dirección apela a la creatividad para elaborar, suprimir y/o innovar en el quehacer público, de tal manera que el sentido de dirección sea realizable y no un ensueño, así, es necesario el andamiaje gerencial, pero también innovación en la sustancia y en las formas comunicacionales para dotar de sentido renovar la presencia y actuación municipal.

LA INHABITABILIDAD DEL FEDERALISMO MEXICANO PARA EL MUNICIPIO

La partición del gobierno en tres órdenes, federal, estatal y municipal, correspondiente al federalismo mexicano, ha perdido el *leitmotiv* que le inspiró, al menos a los liberales decimonónicos y, después, a cierto sector del movimiento

revolucionario de principios del siglo xx. La amplia discusión sobre la mejor manera de organización estatal que permitiera la acción conjunta y colaborativa de los miembros de la federación ha cobrado forma de distribución de funciones entre desiguales, en donde el gobierno federal es superior a los estatales y el municipal apenas existe con importancia marginal.

Relata Reyes (1974), aludiendo al folleto “Demostración teórico práctica de las ventajas del sistema federal en la República Mexicana”, de 1826, la vehemencia liberal por demostrar la conveniencia de adoptar la forma federal al servir para consolidar la unidad y prohijar desenvolvimiento y progreso. En esta base argumental se sostiene que la “federación es base del *fácil* gobierno de las fracciones que la componen, pues el autogobierno en que se funda el sistema federal permite que los estados sean gobernados por los nativos o los arraigados en ellos” (Reyes, 1974: 340-341). Con ello, se apela a la distribución del poder político y se distancia de estandarizaciones inconvenientes que un gobierno central inevitablemente traería.

Amén de argumentar a partir de ventajas políticas, económicas y sociales, el liberalismo decimonónico vio el riesgo de la disgregación en un territorio que estaba lejos de presumir de un pasado de unidad y entendimiento entre sus miembros. Sin ignorar sus intereses de clase (criollos, letrados y/o con posición económica solvente), la apuesta fue que un nuevo tejido social e institucional sentara las bases para discutir la organización del emergente Estado mexicano. La configuración del Estado federal a la mexicana hunde sus raíces en fuertes aspiraciones de distribución del poder territorial que han convivido tensamente con su fáctica y jurídica centralización.

Efectivamente, el Estado federal mexicano de *jure* y de *facto* se ha construido de manera

centralizada en detrimento de las instituciones municipales, es decir, la debilidad de las instituciones municipales tiene un componente estructural e histórico, el cual indica que no se han diseñado instituciones municipales aptas para la prosperidad social, en cambio, sí han sido moldeadas para depender del centro. En esa dependencia y entrenamiento para recibir recursos se ha ido la oportunidad de mayores capacidades publiadministrativas para atender problemas públicos y para evolucionar institucionalmente.

El federalismo mexicano no está diseñado para que sus instituciones se comuniquen y resuelvan las formas más adecuadas de distribución de funciones y facultades, ni para que colaboren en las materias en que concurren. En realidad, el federalismo mexicano está hecho de fría juridicidad que se combina con tradiciones extrajurídicas que dan preeminencia al centro. Los llamados instrumentos de coordinación, previstos constitucionalmente, no apelan al plano relacional, comunicacional, sino al acto jurídico que limita el entendimiento en los involucrados.

LA LÍNEA EVOLUTIVA DE LA COMUNICACIÓN

Es recurrente que la comunicación se incluya como componente en el desempeño de las organizaciones, sin embargo, el término corre el riesgo de invocar diferentes significados, en vista de su uso cotidiano. Por ello, es necesario mostrar que el entendimiento sobre el fenómeno comunicacional ha sido objeto de discusiones tan extensas que es preferible acotar su ya histórico contenido. El objeto de estudio en este trabajo, la comunicación política, exige que inicialmente se esclarezca el contenido conceptual del sustantivo, a efecto de entender su alcance real cuando se le agrega el adjetivo.

El estudio de la comunicación hunde sus raíces en la Antigüedad y no en el relumbrón de los modernos medios masivos de comunicación; para los sofistas el poder de la palabra era tal que le concedían la capacidad de dotar de sentido al mundo, sostenían que, aunque el lenguaje podía desvirtuar una intención inicial, debido a su natural ambigüedad e imprecisión, poseía el poder de crear “posibilidades en el mundo” (Fernández y Galguera, 2008: 2). Para Platón, en franca oposición a los sofistas, el lenguaje “era un mal necesario, un medio de expresión imperfecto que sólo distorsionaba la realidad cada vez que se le utilizaba” (Fernández y Galguera, 2008: 3), argumento entendible si dimensionamos, del filósofo, su misión de vida enfocada al cultivo del conocimiento verdadero y no de meros artificios verbales.

Para cerrar la brecha entre los sofistas y Platón, Aristóteles concede a la retórica el beneficio dual de, por un lado, construir la argumentación conducente a la verdad y, por otro, derrotar la falsedad; en efecto, atiende terapéuticamente la posibilidad del uso pernicioso del lenguaje, pero también estimula su uso virtuoso. Su obra, *La Retórica*, constituye la pieza pionera en el estudio de los recursos retóricos, con una sorprendente lucidez y parecido a lo que sería, siglos más tarde, la investigación empírica (éticamente fundada, además) de la comunicación.

La Edad Media estuvo impregnada, en varios renglones de la vida asociada (Derecho, Literatura, pintura, organización social, etc.), por el cristianismo. Esta veta ideológica subordinó todo su entorno a la interpretación bíblica. La retórica no fue la excepción; aunque no constituía un método para lograr el conocimiento verdadero (el cristiano), se asumió como recurso para divulgarlo una vez obtenido; en realidad la concepción de la retórica se redujo a un recurso

sólo instrumental, pero no dejó de merecer importancia, así fuera en esa apreciación.

La Época Moderna selló su modo de producir conocimiento al vincularse de manera estrecha con el método científico y el empirismo. Las reflexiones basadas en creencias y valores (como los del cristianismo y en buena medida el humanismo) se depreciaron ante el prestigio que adquirió la teoría positiva. El lenguaje, por un lado, cobró importancia como vehículo del conocimiento adquirido y, por otro, en cuanto a objeto de estudio, fue tratado principalmente en sus aspectos formales.

El llamado movimiento de los oradores se desarrolló en los Estados Unidos a finales del siglo XVIII y principios del XIX, su centro de atención fue el estudio de los movimientos vocales y corporales. Sus principales precursores fueron ministros de culto que, auxiliados por las aportaciones de diferentes disciplinas, entre ellas la psicología, pusieron al servicio de la doctrina religiosa el cultivo de los recursos retóricos.

El siglo XX ha sido el tiempo del estudio intenso de la comunicación; las fases más significativas han sido el análisis de la oratoria como profesión; el desarrollo del campo de estudio; y el surgimiento de la disciplina. La primera fase, a principios de la centuria, se concentró en la rivalidad entre la escuela de oratoria del oeste medio de los Estados Unidos y la escuela de oratoria de Cornell. Aquella, sostenía que el estudio de la comunicación era aún pobre, por lo que era necesario cultivar el conocimiento riguroso, suficiente y necesario para lograr el discurso efectivo, su oposición al estudio intuitivo de discursos notables la llevó a declarar esta estrategia como inútil. En contraparte, la segunda, descalificaba el empleo de métodos científicos en el impulso de la oratoria y privilegiaban el buen juicio que derivaba de la reflexión humanista,

profunda y comprensiva de esta actividad. El debate entre las escuelas no fue resuelto, más aún, se complejizó, pero también sirvió y ha servido como antecedente en la problematización intelectual de la comunicación.

El hito en la historia del siglo XX fue sin duda la Segunda Guerra Mundial, en ese marco se desarrollaron diferentes campos de la vida asociada; la tecnología experimentó saltos cuánticos; los movimientos sociales cobraron nuevas formas de organización y nuevas banderas fueron izadas; el conocimiento se impulsó a través de una clara tendencia empírica y con un fuerte interés de intervención para transformar la realidad. Particularmente, la comunicación se convirtió en una de las parcelas sociales más visitadas por investigadores de distintas formaciones. Sociólogos, economistas, psicólogos e intelectuales ajenos al perímetro de las ciencias sociales se ocuparon de su estudio. Sin lugar a dudas, tal diversidad catalizó el conocimiento sobre comunicación y aunque no logró un cuerpo homogéneo y consistente (disciplinario), sí definió el campo de estudio y sentó las bases para su evolución.

La disciplina de la comunicación, la tercera fase, se ha ocupado más por precisar y acotar que por crecer sin criterios claros, es decir, de la riqueza antecedente se ha quedado con aquellos asuntos que pueden ser abordados con los recursos del método científico, lo que le ha permitido establecer una línea evolutiva que, aunque es más controversial que armónica, le dota de cierta identidad. Ha tematizado un amplio abanico que incluye el estudio de los medios de comunicación (en sus diferentes momentos de producción, circulación y consumo), la cultura, su politicidad, en fin, los más variados ítems que han ido produciendo posturas diferentes que discuten y se complementan entre sí.

La primera época de la disciplina de la comunicación, a mediados del siglo xx, centró su atención en obtener una representación gráfica del proceso de la comunicación, a través de la cual pudiera estudiar sus elementos constituyentes y establecer las relaciones entre ellos. Así, el modelo de la comunicación que incluía como componentes al emisor, el mensaje y al receptor, desarrollado por Raymond Nixon, pronto se convirtió en el referente para el estudio y la discusión, ya fuera para ampliarlo y/o corregirlo, como el caso del prototípico esquema de la comunicación de Lasswell que incorporó, en su momento, dos elementos más (¿En qué canal? ¿Con qué efectos?) complejizan la percepción del fenómeno.

A los tributarios de estos modelos se les ha asociado con el amplio periodo de la disciplina en que dominó la unidireccionalidad del mensaje (del emisor al receptor) que no podía más que desencadenar en una atención especial a lo que ocurría en el destinatario, es decir, a los efectos producidos, a pesar de que para algunos el proceso era más bien cíclico debido a las posibilidades de retroalimentación entre los interlocutores. Con el desarrollo de otros enfoques metodológicos, como la teoría general de sistemas o los estudios sobre cultura, entre otros, se abrieron interrogantes sobre la simplicidad postulada por los primeros estudios de corte mecanicista que veían la influencia del emisor en un receptor pasivo (¿Acaso el emisor no presenta resistencia al mensaje? ¿El proceso es cronológico?).

La disciplina de la comunicación ha cobrado tanta celebridad que a veces su desarrollo se ha obnubilado al engendrar propuestas más derivadas de su halo de glamour que de una agenda crítica, de ahí que fuera recurrente reducirla a la fascinación de los medios masivos de comunicación y/o su producción buscadora de rentas. No obstante, un espíritu crítico ha

ido sentando algunas bases para trascender la etapa inicial. Es importante el reconocimiento adquirido respecto a que la comunicación no es un proceso secundario, sino primario (Fernández y Galguera, 2008), es decir, que no es accesorio, banal, prescindible e inocuo, sino básico y condicionante de la existencia social.

También, ha quedado claro que el mensaje (vehiculizado por cualquier canal) es producción de sentido, por lo que el lenguaje se concreta como hecho social y no como hecho fisiológico. Esto es de suma importancia cuando se interpreta y ejemplifica en la función pública, pues determina el curso de la propia acción pública, que ocurre entre personas que, más allá de inocuos discursos, vehiculizan ideas e intenciones y demandan y ofrecen coordinación, como mecanismo de reproducción social.

La disciplina de la comunicación es rica en enfoques, énfasis y objetos de estudio, su línea evolutiva muestra desplazamientos importantes:

...de tener un eje central en la fuente y el mensaje a considerar más al receptor y los significados; de ser unidireccional a ser circular o espiral; de ser estática a orientarse en el proceso; de tener un énfasis exclusivo en la transmisión de información a un énfasis en la interpretación y las relaciones; de un marco conceptual de la oratoria a uno que considera los diferentes contextos, como el individual, el relacional, el grupal, el organizacional, el intercultural, el de los medios y los nuevos tecnológicos y el social (Fernández y Galguera, 2008: 15).

Justamente, con tal riqueza intelectual en su desarrollo disciplinar, es conveniente ir acotando las aristas que ayudan a explicar fenómenos concretos, como el que se desarrolla en este trabajo.

146 COMUNICACIÓN POLÍTICA

Antes de definir el título de este apartado, es menester aclarar qué se entiende por política. Política es, en el significado clásico (Bobbio, 1988), todo lo que se refiere a la ciudad y por extensión al ciudadano. Abundando, se refiere a todo lo público y social. Hoy, alude al Estado, a la actividad de la polis. El término guarda una estrecha relación con el poder, entendido como la posesión de los medios que permite conseguir algunas ventajas o los efectos deseados de quien lo detenta. El poder político se diferencia (aristotélicamente) claramente de otras formas (poder paterno, poder despótico) al fundamentarse, contemporáneamente, en el consenso.

El poder político, sin lugar a dudas, es dominio, en tanto que, para existir, logra la obediencia de los unos a los otros. Aunque el poder político del Estado tiene su base en la pretensión del monopolio de la violencia física legítima (Weber, 1964), actualmente, el éxito de esta empresa institucional no se reduce a la coerción, sino que requiere dosis aceptables de consenso. El término política, como sustantivo, es, entonces, el proceso en que ocurre la lucha por alcanzar y mantener el poder, cuyo resultado es una estructura institucional y relacional.

Cuando usamos *política* como adjetivo, califica al sustantivo *comunicación*, atribuyéndole alguna de las propiedades del proceso mencionado. Por lo tanto, las instituciones políticas se diferencian de las privadas por su relación con el poder (político); los actores políticos se diferencian de otros por

su inserción en la política; y la comunicación política se diferencia de otras interacciones por su ocurrencia dentro del perímetro de los asuntos del Estado, de lo público. La expresión comunicación política, en principio, es descriptiva, sin embargo, cobra sentido normativo cuando indica estadios anhelados que no pueden soslayarse en el horizonte público histórico, demandante de democracia y racionalidad.

Consecuentemente, la comunicación política es aquella que ocurre en el proceso de la lucha por alcanzar y mantener el poder y dentro del perímetro de la estructura institucional y relacional que ese proceso va produciendo. Su radio de acción es inmenso, así como el número posible de actores (singulares y colectivos) que en ella participan. Alude a los nexos comunicacionales que ocurren entre gobernantes y gobernados; entre diferentes órdenes de gobierno; entre organizaciones civiles y gobernantes; entre legislaturas y gobiernos; y entre todos los portadores de intereses que se encausan en el espacio público. Son políticos, en tanto que se refieren a la organización de la polis, a la organización del estado.

La comunicación política como problema

Inercialmente, la comunicación en los gobiernos municipales se ha reducido a establecer ciertos patrones de interacción con los medios de comunicación, especialmente los noticiosos (Solá, 2013). En realidad, las oficinas de comunicación municipal³ o de prensa luchan por posicionar su imagen o, en el caso negativo extremo, por no

³ En los municipios del país es recurrente encontrarse, como dependencias del gobierno local, instancias denominadas, comunicación social; relaciones públicas; de prensa; comunicación pública; comunicación. En ellas se revela su concepción de comunicación, generalmente reduccionista.

sucumbir ante el poder mediático destructivo que los destroza socialmente (y por lo tanto políticamente) cuando la relación es áspera o disfuncional. En la desviación extrema, el nexo se convierte en intercambio comercial (venta de espacio/tiempo mediático, que se respalda en el chantaje) o en franca corrupción (el denominado embute, que consiste en pagar subrepticamente el silencio o manipulación informativa para cuidar el prestigio de un funcionario).

Dejando a un lado la zona más oscura de las estrategias de comunicación municipal, se puede observar que el estudio y práctica profesional de la comunicación política⁴ ha puesto énfasis en algunos de los elementos del proceso, principalmente en los efectos de los mensajes, por lo que se le asocia fuertemente con el uso mercadológico e instrumental (imagen, elecciones, legitimidad), con una sensible pérdida de contenido conceptual. Para algunos autores (Fernández y Galguera, 2008; Zamora, 2011; Tapia, 2013; Mendieta *et al.*, 2013), el foco se encuentra en momentos y audiencias específicos (es decir, se pierde de vista el proceso integral), lo que se entiende perfectamente en ciertas coyunturas de la vida asociada e institucional, sin embargo, no puede perderse de vista que el proceso comunicacional es más complejo y abarcador. Justamente, el ámbito municipal es extenso y complejo; el universo posible de interacciones da muestras de lo vulnerable y/o vigoroso que puede ser un municipio a través de su política de comunicación (figura 1).

El gobierno municipal requiere establecer un pautado de comunicación que le permita la convivencia con sus gobernados (ciudadanos, empresarios, organizaciones gremiales, usuarios de servicios públicos, entre otros), pero también, en mérito de su pertenencia al entramado del Estado mexicano, con otros poderes públicos (poderes ejecutivo, legislativo y judicial de cada entidad federativa; poderes ejecutivo, legislativo y judicial de la federación; con otros municipios) y entre sus órganos internos.

Pero, más allá de la orientación subrepticia y mercadológica que les han imprimido a sus estrategias de comunicación, los municipios enfrentan el riesgo de la incomunicación, es decir, el soliloquio y/o el silencio al que son reducidos por efecto del predominio de otras estructuras del Estado, como el gobierno federal o los gobiernos estatales, aun reconociendo la importancia creciente de algunos de ellos.

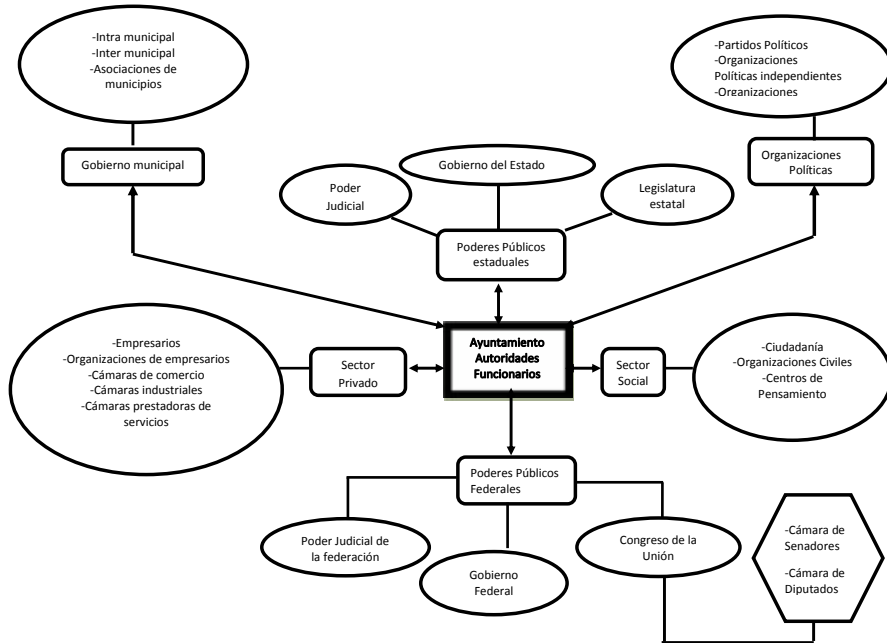
La comunicación política como alternativa

El problema del desarrollo de las instituciones municipales no es local, es decir, no se puede resolver en cada uno de los municipios, de manera aislada, al albedrío de cada gobierno. El problema es nacional, abarca y requiere atención de la institución que lo funda jurídica y políticamente; del Estado. Pero, se ha mostrado ya que las reformas, pretendidamente generales, han ocurrido en el *qué hacer* y no en el *ser* municipal,

⁴ Hay consenso en que los esquemas reduccionistas (norteamericanos de mediados del siglo xx), que intentaban describir empíricamente el proceso de comunicación, han perdido vigencia debido a la idea de que el fenómeno es más complejo que el mero seguimiento (cronológico y lógico) del mensaje, sin embargo, siguen siendo de utilidad cuando se intenta registrar su abultado conjunto de componentes, además, es más fácil detectar el énfasis que determinado material/autor le otorga a uno de ellos; emisor, receptor, mensaje, retroalimentación, contexto, código, intención, entre otros.

Figura 1

ATRIBUTOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA



Fuente: Elaboración propia del autor.

lo que equivale a decir que se ha tratado el mal a partir de diagnósticos equivocados. ¿En dónde se encuentra el problema?

El problema, de naturaleza multifactorial, no se encuentra solamente en la dimensión y distribución del poder (excesivo, asimétrico) entre las instituciones municipales y otros poderes públicos, sino en lo que Grossi (1983) recuerda como carencia de poder, que es “la incapacidad de pensar y reducir la complejidad y la fragmentación sociales, la ausencia de un proyecto de transformación, de un modelo de ampliación y de potenciación de la democracia” (Grossi, 1983: 145). Es decir, además de la soberbia y vocación centralista que anima a los diferentes poderes públicos para hacer o dejar de

hacer en la transformación municipal, asistimos a una ausencia de poder para lograr dicha transformación.

En ese esquema de relaciones complejas entre las instituciones municipales y los diferentes actores e instancias de los sectores social, público y privado resulta importante problematizar la comunicación política como estrategia de atención a dichas relaciones y “afirmar la importancia de los factores comunicativos en el logro y la realización de las intervenciones políticas” (Grossi, 1983: 145). En consecuencia, es menester revalorizar el papel de la comunicación política sustanciada públicamente, trascendiendo la vieja fórmula de la centralidad política de las comunicaciones a favor de “la centralidad comunicativa de la

actividad política” (Grossi, 1983: 147), sobre todo en la búsqueda y construcción de un proyecto político para la transformación de los municipios, en el marco del régimen federal, pero también en el escenario de mejores formas de gobernanza y de relaciones intergubernamentales.

Ya diferentes contribuciones han puesto en la mesa de discusión el carácter fútil de algunas de nuestras tendencias y vida cotidiana. La Teoría crítica, impulsada por la Escuela de Frankfurt, en su proyecto intelectual criticó contundentemente la cultura capitalista, la cual, en una suerte de anti Midas, todo lo que toca lo desprovee de valor social y lo vuelve mercancía. En este enfoque, la comunicación, a partir de la estructura de producción cultural que encarna en los medios de difusión, se convierte en vehículo de dominación, a través de la banalización y de soslayar la emancipación ideológica. La síntesis interpretativa de Adorno y Horkheimer (1994) señala que la organización del sistema de dominación sólo puede producir formas de dominación, ya sea en el terreno político o económico, ya que ambos se funden en el terreno cultural, como proyecto de poder. Debido a su postura radicalmente pesimista no produjeron propuestas reivindicatorias, pero, sentaron las bases para el análisis crítico de la comunicación.

En la misma línea crítica se encuentra Gramsci (1975), quien, a diferencia de Marx, concede la mayor importancia a la cultura como terreno de resistencia al embate capitalista, para él, la hegemonía, es decir, el dominio de las clases subalternas, ocurre con su consentimiento y colaboración, ya que los patrones culturales encubren la asimétrica distribución de poder. Si se extiende esta idea a la interacción entre instituciones políticas desiguales se puede inferir que no ocurre a través de la violencia física, sino que incluye mecanismos a través de

los cuales quien domina lo hace con ayuda del dominado. Esto significa que los mecanismos de reproducción de la dominación atraviesan por la codificación de un lenguaje compartido que hace normal y aceptable la asimetría.

Esta cuestión permite inferir que las instituciones políticas de menor escala (por ejemplo, las municipales) coadyuvan a su dominación aceptando, e incluso cultivando, la imagen de superioridad y jerarquía de aquellas de mayor escala. Son muy familiares las escenas en donde los funcionarios y autoridades municipales claman y agradecen la ayuda generosa de otros gobernantes (estatales y federales), ejercicio poco republicano e incluso famular.

De manera más específica, Habermas (1987: 2002) se ocupa del fenómeno de la comunicación como base para la transformación social. Para él, el lenguaje no se limita a cumplir funciones de conocimiento o de transmisión de información; su radio de operación abarca la coordinación de la acción y la apropiación de mundo. Dice que cuando hablamos pretendemos alcanzar validez con nuestro interlocutor, toda vez que buscamos ser convincentes sobre la verdad de lo dicho (pretensión de verdad); buscamos armonía con las normas morales que enmarcan la interacción (pretensión de rectitud normativa); y buscamos parecer sinceros (pretensión de veracidad). Habitualmente, estas pretensiones (potencial de racionalidad del lenguaje) se dan por cumplidas o no son cuestionadas en aras del ordinario transcurrir social.

La cuestión surge cuando algunas de las pretensiones son cuestionadas socialmente y es necesario defenderlas o, bien, criticarlas a través de una base argumental, así se ingresa en el perímetro del discurso, ámbito en el que se desarrolla la discusión que puede generar, luego de la legítima defensa y ajuste de los intereses de las

partes, un nuevo consenso que permite coordinar lingüísticamente la acción; en este proceso se realiza la comunicación humana y se supera la ordinaria pretensión de poder. Tal racionalidad comunicativa es, entonces, una racionalidad pragmática.

En tanto racionalidad pragmática, permite la coordinación y concreción de los procesos sociales ordinarios, es decir, que se encuentra en la vida cotidiana, al alcance de todos. En este carácter universal, ordinario y transformador (extensivo a todos los sujetos capaces de habla y de acción social) descansa lo que Habermas denomina giro pragmático.

Habermas distingue entre habla, como acción orientada al entendimiento, y acción teleológica, orientada hacia el éxito (instrumental); la primera es intersubjetiva y apropiada para interpretar el mundo, la segunda es para transformarlo. Puntualiza, que toda interacción (acción social) es una acción mediada lingüísticamente, por lo que el ámbito discursivo se encuentra presente en prácticamente toda la acción humana. Es nuclear en este trabajo su distinción sobre los cuatro tipos de acción: la estratégica (maximización de la utilidad), la regulada por normas (seguimiento de normas), la dramática (impacto en el público) y la comunicativa (ajuste de planes diferentes y acciones coordinadas), en donde destaca esta última.

La acción comunicativa es aquella que permite, en primera instancia, que los interlocutores definan su situación y, a partir de ello, que ajusten sus planes de acción, para, finalmente, coordinar la propia acción. Así se produce el entendimiento y el establecimiento de consensos, útiles en las relaciones sociales.

De manera muy cercana a Habermas, Pascuali (2007) desarrolla una serie de cuestiones que lo llevan a distinguir la comunicación con valor

público y con posibilidades de transformación social. De entrada, cuestiona que la percepción sobre la comunicación sea reducida a los medios masivos, pues éstos son simples aparatos que no pueden sustituir el acto profundamente humano de comunicarse. Para el autor venezolano, la teoría de la comunicación debe asentarse en el pensamiento relacional, retomado de Kant, a partir del cual es más importante el tipo de vínculo que se forma entre los participantes del acto de comunicación que otros elementos de carácter secundario.

Para Pascuali, la comunicación es poner en común, hacer comunidad a través de una interacción paritaria, diferente a los procesos meramente informativos o a aquellos en donde el flujo de mensajes es portador de intereses aviesos. Para él, concebir una teoría de la comunicación es el principio de una filosofía práctica (tan cercana al giro pragmático habermasiano) con posibilidades reales de transformación social debido a su capacidad para orientar el criterio de los tomadores de decisiones y de los propios ciudadanos.

En un mundo dominado por emisores monopolistas (grandes medios de información) o emisores autoritarios (dictadores, caudillos y gobernantes autoritarios), redefinir la importancia del receptor como componente de una relación mutualista, solidaria, comprensiva, es decir, de comunidad, nos remite a replantear el significado social de la comunicación.

Para Pascuali (2007), la comunicación es:

... la relación comunitaria humana consistente en la emisión-recepción de mensajes entre interlocutores en estado de total reciprocidad, siendo por ello un factor esencial de convivencia y un elemento determinante de las formas que asume la sociabilidad del hombre (Pascuali, 2007:101).

En esta concepción, no cualquier interacción posee valor público, de entendimiento, de simetría y de reciprocidad; de hecho, el apelar a los sentidos *del otro*, sin valor comunicativo, puede constituir una acción de sujeción, mando, control, engaño, en fin, una acción perturbadora del entendimiento y al servicio de formas de dominación. Por ejemplo, el caso del patrón y el sirviente. El primero no duda en la eficacia de un código compartido con el segundo, pero la relación que se establece no es de entendimiento y reciprocidad; es suficiente la transmisión de órdenes para reproducir el vínculo previamente definido, el cual no se basa en el acuerdo y búsqueda de objetivos comunes. No hay comunidad.

Algunas aportaciones sintéticas (Fernández y Galguera, 2008: 17) compelen a concebir el fenómeno en cuestión en términos de relación, de entendimiento, de racionalidad, y a alejarse de concepciones reduccionistas y sesgadas, identificadas con la unilateralidad, el mensaje obnubilado y la anomia social. Pero es posible incrementar su contenido público si concebimos la comunicación política como la interacción de los seres humanos, realizada en el intercambio recíproco de mensajes, con voluntad auténtica de relacionarse a través del entendimiento; por lo que los actores, ya sea públicos, sociales y/o privados, en el marco de la organización del poder político y la dirección de la sociedad, se dispensan un trato paritario al mantener el respeto a sus diferencias y al alentar sus coincidencias; resultando en la construcción convincente de una visión compartida del horizonte temático de referencia que, en consecuencia, los compromete conscientemente a responder con coherencia al vínculo establecido y les facilita la convivencia social y la coordinación para atender los asuntos de orden común.

Como puede observarse, el concepto realiza una serie de puntualizaciones y recupera

aportaciones que giran en torno a la transformación de las instituciones. El concepto precisa que la comunicación se realiza entre seres humanos, colocando en segundo plano la importancia de los canales; en esa interacción priva la voluntad de entendimiento y la reciprocidad en el intercambio de mensajes, por lo que se distingue de ejercicios de información/transmisión que son unidireccionales; se refiere a los actores que intervienen, que pudiendo provenir de cualquier sector, cumplen con la condición de enmarcar su actuación en la organización del poder político, es decir, que independientemente de pertenecer a los sectores público, privado o social, tienen un interés político. También, que, en el ejercicio auténtico de comunicación, los actores se dispensan un trato paritario y respetuoso como condición para entenderse y coordinarse en la vida en común.

En la idea de diferenciar el concepto con otros vínculos más limitados, en el cuadro 1 se muestra los atributos de la comunicación política, al tiempo que los contrapone con las cualidades recurrentes o tendenciales en los modelos de comunicación imperantes en los municipios.

Vale la pena poner en la perspectiva municipal los atributos de la comunicación política para intuir la necesidad de construir un proyecto transformador de sus instituciones; que no se reduzca a su juridicidad, ámbito competencial y operación, y que no se limite al perímetro local, sino que replantee la relación comunicacional con su universo posible de interlocutores, de tal manera que quede al alcance de los diferentes sectores la concepción y atención de los asuntos públicos. Es una cuestión de transformación profunda de la organización del colectivo y de sus instituciones públicas, es decir, es una cuestión de transformación del *ser* municipal en la trama del Estado.

Cuadro 1

ATRIBUTOS DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

<i>Atributo que estimula</i>	<i>Cualidad que rechaza</i>
Interacción	Acción instrumental
Reciprocidad	v Unilateralidad
Ámbito político	e Deslocalización; audiencia reducida
Mecanismo de entendimiento	r Mecanismo de influencia
Trato paritario y de respeto mutuo	s Dominación; jerarquía
Visión compartida y tendencia al consenso	u Autoritarismo; transmisión de información
Convivencia social/gobernanza	s Anomía social

Fuente: Elaboración propia, a partir de Gramsci (1975), Habermas (1987: 2002), Bobbio (1988), Adorno y Horkheimer (1994), Aguilar (2006) y Pascuali (2007).

CONCLUSIONES

La relación entre las instituciones municipales y los diferentes actores públicos, privados y sociales es un terreno poco explorado si partimos de la premisa de que el vínculo tendría que ser útil para atender racional y colectivamente los asuntos de orden común. En su lugar, se ha privilegiado, en ocasión de tareas de transformación, la modificación a su marco normativo y el impulso a estrategias de corte gerencial, que no han logrado mucho.

Las reformas constitucionales, de supuesto contenido municipalista, se han encaminado preferencialmente al *hacer*, pero no a replantear su *ser*, lo que resulta insuficiente para obtener instituciones capaces de contribuir significativamente a la prosperidad social. De la misma manera, las propuestas para la incorporación de nuevos paradigmas publiadministrativos de corte gerencial han renovado la aspiración de fortalecimiento municipal, pero no han acreditado su capacidad para lograrlo, ya que su oferta

visualiza el interior de cada gobierno, apelando a su albedrío para la implementación; como si fuera un problema local y de índole individual (del funcionario y autoridades municipales).

Ante la insuficiencia de las medidas normativas y gerenciales para su fortalecimiento, los municipios mexicanos, en términos generales, viven una permanente tensión entre el centralismo, que ha caracterizado al régimen federal, y los escenarios de gobernanza que caracterizan a las sociedades contemporáneas (interdependencia, interacción, dispersión del poder); resolverla implica replantear el conjunto de relaciones interinstitucionales, interorganizaciones, intergubernamentales, vaya, comunicacionales, de tal manera que dé vida a un proyecto de renovación del entramado estatal, en el cual el municipio trascienda el *enanismo* al que ha sido confinado y logre integrarse con sentido de dirección y con capacidad de dirección.

El sentido de dirección en un proyecto de renovación del Estado, comunicacionalmente fundado, significa que el *ser* de las instituciones

municipales se redefine al concebirlas como componentes de un complejo organizacional (interactivo), con una misión específica, importante e imprescindible, cuyo descuido trastorna o impide el rendimiento general.

La capacidad de dirección en un proyecto de renovación del Estado, comunicacionalmente fundado, significa que se agenda y diseña, para todos los nodos de la retícula institucional, un conjunto de programas encaminado a problematizar y resolver las relaciones, construidas estructural e históricamente, entre las instituciones municipales y los actores de los sectores público social y privado, que soslayan el *ser* de aquellas. Conjunto de programas que incluye estímulos para promotores y sanciones para infractores.

La gestión municipal bajo este paradigma tendría bríos diferentes en la atención de los asuntos públicos, ya que ocurriría a través de:

- a) La interacción de los seres humanos, realizada en el intercambio recíproco de mensajes, con voluntad auténtica de relacionarse a través del entendimiento;
- b) por lo que los actores, ya sea públicos, sociales y/o privados, en el marco de la organización del poder político y la dirección de la sociedad, se dispensan un trato paritario al mantener el respeto a sus diferencias y al alentar sus coincidencias;
- c) resultando en la construcción convincente de una visión compartida del horizonte temático de referencia que, en consecuencia, los compromete conscientemente a responder con coherencia al vínculo establecido y les facilita la convivencia social y la coordinación para atender los asuntos de orden común.

Por supuesto quedan asignaturas pendientes; una de ellas tiene que ver con la formación de un programa de investigación de gran aliento que

permita diagnosticar el estado de la comunicación en los municipios, a efecto de buscar los resolutivos correspondientes y el entendimiento cabal del fenómeno. Ello significa que, además de las reformas jurídicas y la incorporación de herramientas gerenciales, es necesario operar federalismo y gobernanza, dotándolas de sentido a través de estrategias claras que permitan a los involucrados reconocerse como interlocutores válidos, en términos de lo que se entiende por comunicación política.

También, es menester identificar al o a los sujetos (singulares y colectivos) del cambio, es decir, a los responsables, por convicción u obligación (así sea moral, o bien legal) de semejante tarea de reforma municipal. Finalmente, es menester convertir las misiones complejas, como ésta, en acotados desarrollos estratégicos que sirvan de pista para el cumplimiento sostenido, transversal y evaluable.

Este trabajo desemboca en la construcción conceptual de la comunicación política. Los usos posteriores deberán afinar su valor, por un lado, como concepto positivo que busca registrar información factual, por el otro, como concepto normativo que busca indicar posibles rutas de reivindicación municipal.

BIBLIOGRAFÍA

1. Adorno Theodor y Horkheimer Max (1994), *Dialéctica de la ilustración. Fragmentos filosóficos*, Madrid, Ed. Trotta.
2. Aguilar Miranda, Alejandro A.P. (2015), “La reforma municipal. Obstáculos y retos”, en Moreno Roberto (coord.), *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, México,

- Academia Internacional de Ciencias Políticas Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies (IAPAS-FS).
3. Aguilar Villanueva, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
 4. CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (1998), *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Venezuela.
 5. Gramsci, Antonio (1975), *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, México, Juan Pablos Editor.
 6. Arellano Gault, David (1995), "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en *Revista Gestión y política pública*, México, CIDE.
 7. Arellano Gault, David (2004), "Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso", en Guerrero, Omar (coord.), *Gerencia Pública: una aproximación plural*, México, UNAM.
 8. Bobbio, Norberto (1988), "Política", en Bobbio Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Segunda Edición, México, Siglo XXI.
 9. Bozeman, Barry (1998), *La gestión pública, su situación actual*, México, FCE.
 10. Bresser Pereira, Luiz Carlos, Maravall José y Przeworski Adam (1995), *Las Reformas Económicas en las Nuevas Democracias: Un Enfoque Socialdemócrata*, España, Alianza Editorial.
 11. Cerrillo I Martínez, Agustí (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
 12. Cabrero, Enrique (1998), *Políticas descentralizadoras en México: 1983-1993. Logros y desencantos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
 13. Cabrero Mendoza, Enrique (1999), *Gerencia pública municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa (MAP)-Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
 14. CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación) (2010), Índice de Rezago Social 2010 a nivel municipal y por localidad, en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Rezago_Social/Rezago_Social_2010/Imagenes%20mapas%20rezago%20social%202010/Mapa_rezago_social_municipal_2010.jpg, consultado el 4 de agosto de 2015.
 15. El gritón (2015), en <http://www.elgriton.com.mx/inicio/?p=40182>, consultado el 12 de agosto de 2015.
 16. Fernández Collado, C. y Galguera García, Laura (2008), *La comunicación humana en el mundo contemporáneo*, México, Mc Graw Hill.
 17. Forbes México (2015), <http://www.forbes.com.mx/mexico-se-perfila-como-la-economia-10-nivel-mundial/>, consultado el 12 de agosto de 2015.
 18. García Del Castillo, Rodolfo (2000), *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales*, México, Cuadernos de Debate, CIDE.
 19. Guerrero, Omar (2004), "El mito del nuevo management público", en Guerrero, Omar (coord.), *Gerencia Pública: una aproximación plural*, México, UNAM.
 20. Habermas, Jürgen (1987), *Teoría de la acción comunicativa*, volumen I, *Racionalidad de la acción y racionalización social*, Madrid Taurus.
 21. Habermas Jürgen (2002), *Teoría de la acción comunicativa*, volumen II, *Crítica de la razón funcionalista*, Madrid, Taurus.
 22. IGLOM (Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos) (2014), <http://www.iglom.info/es/numeralia/numeralia->

- municipal, consultado el 4 de agosto de 2015, con base en INEGI (2010), *Censo de Población y Vivienda*. Disponible en www.inegi.org.mx.
23. Institute for Management Development (2015), edición 2013 del “Anuario Mundial de Competitividad”, citado en Secretaría de Economía, <http://www.economia.gob.mx/eventos-noticias/informacion-relevante/9548-boletin066-13>, consultado el 12 de agosto de 2015.
 24. Kooiman, Jan (2005), “Gobernar en gobernanza”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo I Martínez, Agustí, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
 25. Martínez Vilchis, José (2007), *Nueva Gerencia Pública. Un análisis comparativo de la administración estatal en México*, México, UAEM y Miguel Ángel Porrúa.
 26. Mendieta Ramírez Angélica, Castillo Durán José Luis y Araujo Salas Lizbeth (2013), “Percepción e imagen pública del gobierno en Puebla: los ciudadanos opinan”, en Castillo Durán José Luis, Mendieta Ramírez Angélica y Coutiño Osorio Fabiola, *La realidad de la comunicación política. Relaciones de poder, actores y escenarios emergentes*, México, Editorial Fontamara y Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
 27. Pascuali, Antonio (2007), *Comprender la comunicación*, España, Gedisa e ILSE.
 28. Pasquino, Gianfranco (2008), “Gobernabilidad”, en Bobbio Norberto y Nicola Matteuci, *Diccionario de Política*, Segunda edición, México, Siglo XXI.
 29. Revueltas, Andrea (1993), “Las reformas del Estado en México: del Estado Benefactor al Estado Neoliberal”, en *Revista Política y Cultura. Solidaridad o competencia*, México, UAM-X.
 30. Reyes Heróles, Jesús (1974), *El liberalismo mexicano. La integración de las ideas*, volumen 3, México, FCE.
 31. Sánchez González, José Juan (2001), *La administración pública como ciencia: su objeto y su estudio*, México, IAPEM.
 32. Scharpf, Fritz (2005), “Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa”, en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Cerrillo I Martínez, Agustí, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
 33. Solá Villalobos, Rodrigo (2013), “Innovación en el campo de la comunicación política”, en *Asociación de comunicación política, Hacia una profesionalización de la comunicación política en México*, México, H. Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa (coeditores).
 34. Tapia, R. (2013), “Perú: hacia una estrategia de comunicación de gobierno para fortalecer la democracia”, en Ivoskus D. *et al.*, (comp.) (2013), *Primera Cumbre Mundial de Comunicación Política: cambios socioculturales del siglo XXI*, Argentina, Editorial Autores de Argentina.
 35. Weber, Max (1964), *Economía y sociedad*, 2ª ed. en español, de la cuarta en alemán, México, FCE.
 36. Zamora Medina, Roció (2011), *Claves para gestionar la comunicación política local*, España, Editorial Comunicación Social.