

2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON**

**PROPUESTA PARA LA MODERNIZACION DE  
LA IMAGEN INSTITUCIONAL**

**ESTUDIO DE CASO: SECRETARIA DE  
GOBERNACION DEL GOBIERNO  
DEL ESTADO DE PUEBLA**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN PERIODISMO Y  
COMUNICACION COLECTIVA**

**PRESENTA:  
ANGEL JAVIER LOPEZ REYES**

**ASESOR: MTRO. RAFAEL AHUMADA BARAJAS**

**MEXICO, D.F.**

**1999**

273751

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PAGINACION  
DISCONTINUA.

## AGRADECIMIENTOS

Mi profundo agradecimiento al **Lic. Manuel Bartlett Díaz**, Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, por permitirme participar en su Gobierno encauzando las tareas de Modernización del Estado de Puebla.

Mi aprecio y agradecimiento al **Lic. Mario Marín Torres** quien, en su calidad de Secretario de Gobernación del Gobierno del Estado de Puebla, me brindó su confianza y la oportunidad de servir a las Instituciones Públicas, en busca siempre de la eficiencia, eficacia y calidad.

A ambos servidores públicos: el primero, hoy pre-candidato a la Presidencia de la República y el segundo, actual Presidente Municipal de la Ciudad de Puebla (1999-2002), les expreso mi sincera gratitud.

A mi esposa **Ofelia**, por haberme alentado e impulsado siempre en la realización - de principio a fin - de este documento de consulta para la Comunidad Universitaria.

Mi reconocimiento al **Mtro. Rafael Ahumada Barajas**, por su tiempo y participación en la asesoría de este trabajo.

Agradezco a la **Lic. Edith Balleza Beltrán**, por sus consejos, orientación y apoyo durante la elaboración de mi tesis.

A mi **Madre**, que siempre hizo las veces de padre y madre; a mis **hermanas y hermanos**, por su confianza que me brindaron en el ejercicio de mis estudios profesionales; a mi familia **Barrón Cuevas**, por toda su comprensión, afecto y cariño, les agradezco a todos ellos su incondicional respaldo para la obtención de este grado.

A **tí, guía y luz**, por permitirme aprender el progreso de la vida y mostrarme la sabiduría de que el servicio público es el mayor atributo que distingue al hombre en la ayuda de sus congéneres.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### MERCADOTECNIA POLÍTICA, COMUNICACIÓN Y POLÍTICA SIMBÓLICA

1.1 Mercadotecnia política.	1
1.1.1 Consideraciones iniciales.	1
1.1.2 Elementos constitutivos.	4
1.1.3 Relaciones contextuales.	7
1.1.4 Alcances y limitaciones.	10
1.2 Comunicación y política simbólica	14
1.2.1 Palabras, signos, sonidos, imágenes y mensaje.	15
1.2.2 La comunicación política.	17
1.2.3 Componentes de la política simbólica.	18
1.2.4 La teoría de sistemas.	26
1.2.5 El método del sobrecódigo.	28
1.3 Estrategias y Organización de Campañas.	33
1.3.1 Preparación de campaña.	36
1.3.2 Estudio y segmentación del mercado.	36
1.3.3 Diseño de la propuesta.	39
1.3.4 Estrategia de comunicación.	40
1.3.5 Plan de trabajo.	41

### CAPÍTULO II

#### IMAGEN CORPORATIVA E INSTITUCIONAL

2.1 Imagen e Identidad Corporativa.	47
2.1.1 Introducción a la Identidad Corporativa.	48
2.1.2 Definiciones.	49
2.1.3 Identidad Corporativa.	50
2.1.4 Identidad y Trauma Corporativo.	50
2.1.5 Imagen Corporativa.	51
2.1.6 Imágenes Internacionales.	52
2.1.7 La Imagen no deseada.	52
2.1.8 Comunicación Corporativa.	53
2.1.9 El Logotipo.	53
2.1.10 Programas de Identidad Corporativa.	55
2.1.11 El valor de la Identidad Corporativa.	56

2.1.12	La necesidad de diferenciarse.	56
2.1.13	La dificultad de diferenciarse.	57
2.1.14	Métodos competitivos.	57
2.1.15	Adquisiciones y fusiones.	57
2.1.16	Privatización y derogación de la normativa vigente.	58
2.1.17	Valor de las comunicaciones.	58
2.2	La Identidad e Imagen Corporativa en la práctica.	60
2.2.1	Estrategia Corporativa e Identidad Corporativa.	60
2.2.2	Visión a largo plazo.	61
2.2.3	Posicionamiento.	61
2.2.4	Posicionamiento centrado en el mercado.	62
2.2.5	La Identidad Corporativa.	63
2.2.6	Descubrir la Identidad Corporativa.	63
2.2.7	Publicaciones.	63
2.2.8	Programa de entrevistas.	64
2.2.9	Experiencia directa.	65
2.2.10	Propietarios y directivos.	66
2.2.11	Adquisiciones e identidad.	67
2.2.12	Organización, producto y rendimiento.	67
2.2.13	Estructura.	68
2.2.14	Valores comunes entre líderes y empleados.	69
2.2.15	La Imagen Corporativa.	72
2.2.16	Empleados.	73
2.2.17	Los estudios.	74
2.2.18	Entrevistas.	75
2.2.19	Comunicación horizontal y ascendente.	76
2.2.20	Consumidores.	77
2.2.21	Proveedores y compradores.	78
2.3	Imagen e Identidad Corporativa del Gobierno.	80
2.3.1	Influencias políticas.	82
2.3.2	Grupos de presión.	82
2.3.3	Instancias de decisión política.	83
2.3.4	Comunidades locales.	83
2.3.5	Medios de comunicación.	84
2.3.6	Discordancia.	84

### CAPÍTULO III

## DIAGNÓSTICO DE LA IMAGEN ACTUAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA

3.1	La Nueva Reforma del Estado Mexicano.	87
3.1.1	El Nuevo Federalismo	94
3.1.2	Pacto Federal	95
3.1.3	Descentralización y Federalización de Funciones	96

## **CAPÍTULO IV**

### **PROPUESTA DE REFORMA-MODERNIZACIÓN DE IMAGEN INSTITUCIONAL PARA LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA**

4.1 Propuesta para la Modernización de la Secretaría de Gobernación	109
4.1.1 Reorganización de la Secretaría de Gobernación para la Nueva Imagen Institucional	126
4.1.2 Proyectos Detonadores para la Modernización de la Secretaría de Gobernación	146
4.1.3 Vínculo de la Sociedad Civil con las acciones del Gobierno	159
4.1.4 Manual Operativo de Comunicación Social	167
4.2 Restitución de la Credibilidad y legitimación del Gobierno del Estado de Puebla	177

**CONCLUSIONES**

**ANEXOS**

**BIBLIOGRAFIA**

## INTRODUCCION

Las **estructuras organizacionales tradicionales** se han elaborado en base a funciones y jerarquías. Aunque en el pasado éstas han dado buen servicio en el sector público, demostraron ser **lentas y engorrosas** para responder a las necesidades del entorno competitivo de hoy día.

En este modelo de organización la estructura esencial es de mando y control; es decir, los trabajadores son los músculos, los ejecutivos superiores el cerebro y la gerencia intermedia es el sistema nervioso, puesto que su función primaria consiste en transmitir información hacia arriba e instrucciones hacia abajo.

La mayor debilidad de esta **organización** es que es **inflexible y pesada**. Los trabajadores que se encuentran en la interfaz, entre el contacto directo con el público y la organización misma, no están facultados para responder a los cambios que encuentran. Transmiten información, lenta e imperfectamente, a los altos ejecutivos, que son los que resuelven cómo se debe responder. Luego estas **decisiones** deben traducirse en **políticas públicas**, procedimientos y sistemas, y volverse a transmitir, otra vez de manera lenta e imperfecta, a los trabajadores que la utilizarán.

El modelo de mando y control se ve hoy en día como **una organización cada vez más deficiente y obsoleta**, porque vivimos en una época de cambio acelerado. Ya no hay tiempo para que la burocracia siga lenta y anquilosada. Grandes estrategias y planes son rebasados por los acontecimientos más rápidos de los que se puede prever. Ya nadie quiere gobiernos lentos, burocratizados e ineficaces. Es necesario más talento y vocación de servicio.

Las tendencias geopolíticas, sociales, económicas, culturales y tecnológicas cambian con tanta velocidad y en tal magnitud que la gente ve el ambiente como caótico. En este tipo de ambiente, la única respuesta racional es **desarrollar formas organizacionales más aptas para reaccionar y hacer frente a hechos imprevisibles**. Este modelo sólo encuentra salida reconstruyendo su modo de operar y pensar.

Como parte de la promoción, la propaganda política se constituye fundamentalmente en la idea a vender, al actuar de manera indirecta y al crear las condiciones en el medio que permitan la aceptación y el deseo de una propuesta, **como se detalla en el capítulo I**.

Tiene como objeto dar a conocer un programa electoral, un perfil de un candidato o partido político, o una serie de ventajas de una organización. Parte, además, de los resultados de la investigación del mercado electoral.

Esto es:

A quién queremos comunicar la idea de que nos vote?  
Qué queremos transmitir exactamente?  
De qué queremos convencer?  
Cómo y a través de qué medio vamos a ejercer la comunicación?  
Cuándo vamos a transmitir las ideas?  
Y con qué periodicidad?

La idea, entonces, es un producto político formado por un partido, candidato y/o programa electoral. Estos dos últimos son los elementos más importantes, por constituirse en la expresión viviente del resto de los factores; son reflejo de los deseos y necesidades del mercado electoral en el que nos movemos. Son determinantes, conjuntamente, en la mayoría de los votos.

La imagen de la organización, pues, arroja a los otros dos. Un fracaso en este aspecto puede provocar la ineficiencia de toda la campaña electoral y desprestigiar al propio instituto político durante un período de tiempo largo, cuya recuperación podría efectuarse sólo mediante el proceder de una reorganización profunda del mismo, acompañada de una inversión publicitaria para recuperar la imagen.

Es así como la propaganda política se constituye con sus propios objetivos: representación, manejo de intereses, conducta social, necesidades comunitarias y propuestas políticas.

Toda persona que quiera ocupar un cargo de representación popular deberá convertirse en el líder; deberá presentar una imagen ante sus electores, tal que sea el único capaz de resolver sus problemas, el que mejor satisfaga sus necesidades de todo tipo, tanto de índole material como espiritual y con el que se sientan plenamente identificados.

La propuesta política o producto gira entorno a criterios básicos para su diseño, implantación, evaluación y control. La propaganda es el medio ideal para penetrar en la conciencia de las comunidades.

Las propuestas políticas conllevan definición y posicionamiento claro de lo que es y representa la organización; deben partir de las aspiraciones básicas y comunes de las personas integrantes de una comunidad al proponer la propuesta; sus diseños deben considerar los aspectos relacionados con las propuestas, dejando en claro cómo se vinculan con los diversos componentes de los grupos sociales.

Deben considerar todos los elementos constitutivos de la propuesta, para que a partir de cualquiera de ellos se pueda obtener una ventaja competitiva; deben contener el posicionamiento claro de la propuesta, así como una empatía clara con los intereses de la comunidad, así como también el nivel de satisfacción ofrecida por la propuesta a la expectativa. Esta condicionará la aceptación o legitimación de la propuesta.

La propaganda política es el medio masivo para darle credibilidad a la propuesta, dándole apoyo a la idea, de forma creíble que algo es distinto con respecto a otro producto, así como beneficioso para la comunidad.

La propaganda política debe servir también para reafirmar el posicionamiento o reposicionamiento de una idea o emoción, imagen del candidato y/o partido, los sentimientos y percepciones o necesidades.

La propaganda es el medio para dar a conocer las acciones que posibiliten que la propuesta política sea presentada y conocida por el entorno. Es la buscadora de los votos, es la que da presencia e imagen. Esto es, el valor que le concede el mercado al producto político, por el cual está dispuesto a seleccionar entre distintas alternativas o apoyar a una institución a cambio de ciertos beneficios.

La propaganda política coadyuva también a lograr que el posicionamiento en el mercado ocupe un lugar claro, distinto y superior en la mente de los consumidores. Además comprende política simbólica, palabras, imágenes, signos, símbolos, discursos políticos, el tiempo y los sitios, así como el carácter de su relación con las conductas de los actores sociales, entre otros factores que pudieran constituir en esencia la propaganda política como una comunicación viva y de masas.

Su relación está inmersa, de igual forma, con las conductas políticas, así como de las estrategias de organización, planeación y dirección de campañas políticas. Su alcance debe ser el mercado electoral como producto político, que motive a comprar o apoyar a un partido político, candidato o programa. Es parte de una planeación detallada de una batalla ideológica. Debe poseer además innovación, novedad o exclusividad, capacidad económica para mantener la posición. La sorpresa táctica es importante en el plan.

Tomando en consideración que los políticos y gobernantes viven del VOTO, para explicar la presente tarea (**sustentada en el capítulo II**) se tomará como ejemplo la nueva actitud que debe asumir el Gobierno del Estado de Puebla, bajo el liderazgo de Manuel Bartlett Díaz.

Bajo este contexto, tomaremos como ejemplo el fracaso político electoral del año pasado en que el actual Gobernador del Estado de Puebla vio perder, históricamente, las principales Presidencias Municipales y Diputaciones Locales síntoma, seguramente, de la crisis económica y de los problemas y asesinatos políticos surgidos en el régimen salinista.

El fracaso se dio, no obstante la inventiva del Mandatario poblano de crear grandes y costosísimas obras de impacto social y hacer en sus giras de trabajo proselitismo político por todo el Estado en pro de su partido, con el objetivo de favorecer el VOTO al PRI. La meta se vio truncada precisamente por el llamado VOTO de "castigo", por las desfavorables tendencias social, económica y política que se vivían, que dieron origen a una mayor presencia del PAN en la entidad.

Luego de la dolorosa derrota de los candidatos del PRI, el Gobierno estatal debe desarrollar - mediante una nueva imagen corporativa e institucional - un nuevo modelo en la Administración Pública, que debe llevar implícito el campo electoral. La propuesta se denomina Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad, el que debe involucrarse tanto a los empleados del Estado como a la propia sociedad civil en general.

Con esta estrategia de modernización para el desarrollo económico, equidad y bienestar social, el Gobierno debe reinventarse a sí mismo, dando "poder" a sus empleados, concentrándose en la calidad y acercándose más a sus ciudadanos (clientes), a través de la mejoría de la prestación de los servicios públicos y el cambio de actitud de la burocracia.

Este modelo de una Nueva Forma de Gobierno, pretende acabar con la idea en el receptor (la sociedad) que se tiene un Gobierno lento, centralizado, burocrático e ineficaz. Para competir, la administración pública debe iniciar una reestructuración y reorganización de sus Secretarías, dependencias y oficinas, desde el cambiar la posición de los cuadros en su organigrama oficial hasta reestructurar los incentivos y salarios.

Este plan estratégico debe ser un proceso social e integral a futuro, el que "amarre" una amplia participación de todos los sectores, porque una de las ideas centrales del mismo es que su reforma no debe basarse en la soberbia de un Gobierno que se sienta autosuficiente.

De ahí se desprende la planeación estratégica a futuro, que da inicio con la idea de romper los paradigmas establecidos por Gobiernos de sexenios anteriores y del actual, con una visión propositiva a futuro. La Nueva Forma de Gobierno, entonces, debe ser aquella capaz de imaginar nuevas formas de atacar problemas por encima de las soluciones tradicionales.

Actualmente la Secretaría de Gobernación se encuentra con una administración pública pesada, anquilosada, burocratizada, obsoleta, ineficiente e ineficaz y hasta corrupta, con una imagen de su sistema deteriorado, que da como resultado la falta de confianza y credibilidad de la población en general. **(Capítulo III).**

De este problema surge la necesidad de proponer y promover una transformación, desde su misma estructura organizacional hasta un cambio cualitativo, de fondo, moderno y con visión de futuro, a través de un proceso social e integral, del que será trascendental la participación ciudadana, porque la actitud tanto del servidor público como de la propia sociedad es lo que retroalimentará y fortalecerá este proceso, porque sólo así se podrá tener un gobierno eficaz y acorde a las necesidades de su pueblo.

Bajo este enfoque y a manera de análisis de contenido, se propone **(en el capítulo IV)** que la Secretaría de Gobernación del Gobierno del Estado de Puebla (en la cual presto mis servicios), en su calidad de diseñadora y promotora de la política interna, dinamice la actividad gubernamental por ser principal vínculo entre la sociedad y las acciones de gobierno. Deberá influir, bajo la siguiente propuesta a través del discurso, en el ánimo de los sectores productivos bajo una **Nueva Imagen Institucional.**

Para ello, se propone un **cambio democrático**. El estigma de que en México el cambio democrático ha sido una revolución silenciosa, sin violencia, del poder y una nueva cultura política y democrática. Esta nueva cultura debe dirigirse hacia una sociedad viva y dinámica, que se ha transformado en los últimos años. Más crítica, más vigilante de las acciones de gobierno, más exigente con las instituciones y los actores políticos. A los partidos políticos deberá convocar a explorar mecanismos y prácticas que respondan a la exigencia democrática de la **nueva ciudadanía**.

El presente gobierno (1999-2005) deberá ejercer el respeto y el reconocimiento a la diversidad. Deberá ser un gobierno incluyente, abierto al diálogo con todas las fuerzas políticas, sociales y productivas.

La autoridad debe se ejercerse a nombre y a favor de la sociedad.

La propuesta se extiende hacia:

- ⊖ Coordinar las acciones de gobierno y la participación de la sociedad, todo esfuerzo, toda voluntad de servicio, deben ser bienvenidos.
- ⊖ Armonizar intereses contrapuestos; defender con toda firmeza los intereses colectivos.
- ⊖ Incentivar la participación ciudadana en la construcción de una entidad que asuma su papel en el gran esfuerzo nacional.

La Secretaría de Gobernación, en el gobierno actual, no deberá permitir ni convertirse en refugio de simuladores o indolentes. Debe ofrecer y hacer todo lo que esté a su alcance para cerrarle espacios a la impunidad.

Cualquier acto de corrupción o abuso de autoridad debe ser enfrentado con el rigor de la ley. Tampoco deberá permitir la negligencia, la burocratización o mal trato a los ciudadanos. La condición principal para concurrir a este gobierno deberá ser la de tener una verdadera pasión por servir.

El gobierno debe construir puentes para el entendimiento, privilegiar el diálogo y la construcción de consensos. Debemos encontrar mecanismos –políticamente productivos- que faciliten la compleja interacción entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para ello deberá:

- ⊖ Garantizar la armonía entre Gobierno y sociedad por medio de la acción política, entendida como un ejercicio permanente de tolerancia, diálogo, construcción de consensos y confrontación civilizada de las diferencias. El gobierno no deberá estar encerrado en sus propias certezas y convicciones, sino abierto a la crítica constructiva, al examen reflexivo y la rectificación necesaria.
- ⊖ Perfeccionar los procesos electorales para estimular una mayor participación ciudadana, que otorgue un sólido sustento a los poderes públicos y creciente legitimidad a la acción de gobierno.

- ⊖ Ajustar, sin excepción, los actos de gobierno a la legalidad. Mantener abiertos y multiplicar los cauces institucionales para atender todo reclamo ciudadano e incorporar las propuestas de las organizaciones sociales.
- ⊖ Asegurar que prevalezcan, invariablemente, condiciones para la convivencia armónica y justa, respetuosa de las garantías individuales y los derechos humanos. Fortalecer y perfeccionar el Estado de derecho es consolidar prácticas e instituciones que sirvan a la nueva gobernabilidad democrática.

# CAPÍTULO I

## MERCADOTECNIA POLÍTICA, COMUNICACIÓN Y POLÍTICA SIMBÓLICA

## 1.1 MERCADOTECNIA POLÍTICA

Las relaciones sociales forman una interconexión de fenómenos complejos. Sus manifestaciones, facetas y posibilidades parecen inconmensurables. Para estudiarlos es necesario acudir a la abstracción, es decir, al diseño de modelos, maquetas o paradigmas que nos permitan simplificar su estructura y explicar sus funcionamiento.

Hoy en día, el enfoque más común para el análisis de la mayoría de los fenómenos es el económico basado en la relación entre oferta y demanda ubicada en el centro del mercado. Es aquí donde surge el concepto de mercadotecnia o de técnicas de mercadeo que tienen, al menos en su origen, por objetivo favorecer el vínculo entre los factores mediante la adquisición de bienes y servicios.

Pretender hablar entonces de mercadotecnia política implica considerar las relaciones sociales en general de las de poder en particular, como intercambios fundados en una relación entre demandantes y oferentes que si bien pueden acotar demasiado su complejidad característica, proporciona un ángulo interesante que no puede ser desdeñado en nuestra época.

El presente trabajo pretende mostrar, de manera sucinta, lo que los académicos definen como el *estado de arte* en que se encuentra la mercadotecnia política, esto es, plantear algunas respuestas a preguntas como: ¿qué se dice del tema hasta el momento?, ¿cómo es considerado por los especialistas?, ¿cuáles son sus elementos constitutivos? Y ¿qué tendencias presenta su posible desarrollo futuro?

Para ello, se divide la exposición en tres grandes aparatos: en el primero se establecen las características básicas de la mercadotecnia política mediante los límites de su acción; el segundo propone para el debate, una reflexión en torno al empleo de la comunicación política en el funcionamiento de la política simbólica que consiste en la capacidad de mover voluntades mediante el uso de figuras, signos e imágenes y; en el tercero muestra la faceta más conocida del tema, relativa a su influencia en los procesos electorales.

### 1.1.1 CONSIDERACIONES INICIALES.

Producto de la economía de mercado y sello característico de la sociedad de consumo, la mercadotecnia puede ser vista de manera general, desde dos ángulos: por un lado, como una actitud tendiente a descubrir las necesidades de mercado y por otro lado, como el manejo de instrumentos para influir en los comportamientos de los agentes económicos, en especial los del consumidor.

Para la mayoría de los especialistas que han tocado este tema, lo que caracteriza de manera especial y original a la mercadotecnia, no es tanto el empleo de medios poderosos de persuasión y de venta, sino una actitud que consiste en identificar y conocer las necesidades del mercado para satisfacerlas mejor. Esta idea “parece haber sido adoptada por primera vez, de manera sistemática, por las industrias alemanas a fines del siglo XIX... posteriormente, las empresas norteamericanas y las demás empresas europeas han ido adoptando, poco a poco, la misma óptica. Donde, más que querer imponer sus productos al mercado, tratan de adaptarlos a las necesidades y a los gustos de la clientela” (Lindon, 1986,p.3).

Sin embargo, en los últimos años y como un símbolo de las nuevas técnicas de gestión, la mercadotecnia se ha convertido en una actitud tendiente a privilegiar más las funciones comerciales en detrimento incluso de los aspectos productivos. Todo parece indicar que se trata más de producir lo que se compra en lugar de intentar vender lo que se produce. Esta situación, si bien ha permitido el desarrollo y la madurez de algunas actitudes de los consumidores, también presenta una serie de efectos cuestionables, al diseñar técnicas cada vez más sofisticadas de conducción de sus comportamiento.

A la luz de estas consideraciones, hablar de mercadotecnia política exige un análisis que, partiendo de la presentación de sus características y elementos constitutivos, continúe con la profundización de los efectos que produce ya que, como decía Clémenceau: “el adjetivo desnaturaliza todos los sustantivos a los cuales se adjunta”.

En este contexto y a fin de evitar en lo posible, dicha desnaturalización, se requiere de una amplia visión relacionada con tres puntos principales:

- 1. Quiénes desarrollan esta actividad.**
- 2. Qué es lo que hace.**
- 3. A quién va dirigida.**

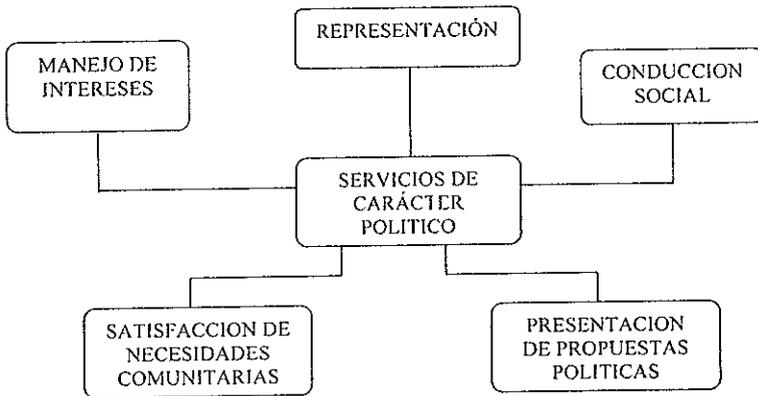
Se puede afirmar, en una primera propuesta y de manera general, siguiendo a Santon, Etzel y Walker (1992, p. 18), que la mercadotecnia es un sistema de acción tendiente a planear, fijar precios, promocionar y distribuir productos, servicios e ideas que satisfacen en los mercados, a fin de alcanzar los objetivos de las organizaciones.

Además, la óptica de la mercadotecnia pretende ser integral en la medida en que se busca tomar decisiones teniendo en cuenta el conjunto de información de que dispone y de sus repercusiones, reduciendo los niveles de incertidumbre. Lo anterior nos lleva a precisar dos grandes niveles en relación con los procesos decisorios en esta materia: por un lado, el de “las decisiones comerciales que tratan principalmente los aspectos relacionados con el producto o servicio, la distribución y la política publicitaria” (Bremond y Geledam, 1981, p. 251) y por otro lado, el de las decisiones de los consumidores - clientes o usuarios - que adquieren los bienes y servicios.

Si bien cualquier organización toma decisiones de carácter comercial, no todas definen una política basada en la mercadotecnia, estas decisiones requieren estar sustentadas en información lo más confiable posible donde la investigación de mercados se ha convertido en el principal instrumento convirtiendo esta técnica no sólo en una actitud, sino en un enfoque analítico con un estudio de las decisiones sistemático y no puntual, orientado a la organización no solo a enfrentar las circunstancias sino a influir en ellas.

En el marco de la mercadotecnia política, las consideraciones anteriores adquieren matices particulares, ya que para las organizaciones de carácter público general, más que hablar de productos o bienes tangibles, es conveniente referirse a servicios de entre los cuales se distinguen los siguientes (diagrama 1): de representación es decir, de la facultad de hablar o decir por otros; de conducción social o de gobernabilidad; de manejo de intereses o de velar por el bien de otro; de plantear alternativas o propuestas para la satisfacción de necesidades comunitarias o simplemente, de presentación de propuestas políticas en general. Con base a lo anterior, a partir de este punto simplificaremos el concepto en términos de servicio o propuesta políticos.

*Diagrama 1  
servicios prestados por  
instituciones de carácter político*



Aquí la organización política opera dentro de un marco de referencia compuesto por fuerzas en constante evolución cuyo comportamiento con dificultad se puede predecir y rara vez se puede controlar, por lo que resulta primordial delimitar las características o propiedades del servicio o propuesta políticos que podríamos definir como:

- **intangibilidad,**
- **indivisibilidad y,**
- **heterogeneidad.**

En primer término, un servicio o propuesta políticos no se pueden ver y sin embargo sabemos como son, no podemos tomar su temperatura pero sabemos si son fríos o cálidos, no los podemos probar aunque identificamos si nos agradan, no los podemos descomponer en partes y notamos si son armónicos es decir, se trata de algo **intangible** que no es posible medir aunque si valorar.

En segundo lugar y de manera diferente a lo que ocurre con las manufacturas, los servicios o propuestas son **indivisibles**. AL manufacturar un producto o un bien, se presentan etapas diferenciadas entre si, que pueden ser analizadas por separado como en el caso del diseño, la manufactura propiamente dicha, la comercialización, el disfrute del bien. Para el caso de las propuestas esto no es posible, ya que su diseño, manufactura, comercialización y disfrute se da en un mismo ámbito, es decir, en un mismo tiempo y espacio, donde incluso la contraparte participa.

Por último, y como consecuencia de los puntos anteriores, si la propuesta es intangible e indivisible y además los usuarios participan en el proceso de su integración, no es imposible pensar la presencia de propuestas exactamente iguales, o al menos con un estándar rígido dándole su característica de **heterogeneidad** así: la razón por la cual una cierta persona milita en un partido político y le brinda una propuesta específica, puede ser considerada de manera muy diferente por sus compañeros.

### 1.1.2 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

La mercadotecnia en general se presenta para su estilo en base a cuatro elementos interrelacionados e interdependientes que se conocen como la mezcla de la mercadotecnia o como las cuatro "P":

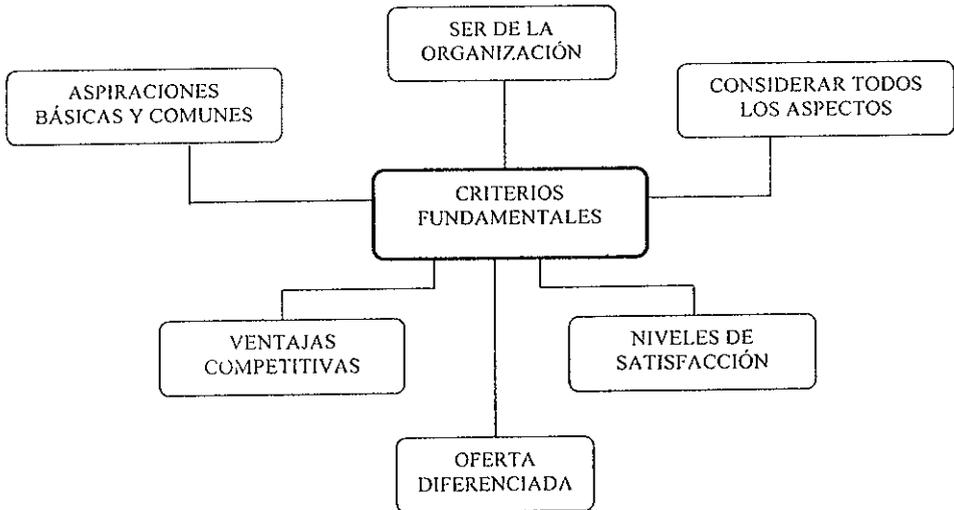
- **El producto.**
- **El precio.**
- **La plaza.**
- **La promoción.**

Estos, integran un nuevo concepto definido como producto total, ya que el consumidor decide sus adquisición no solo por el bien o servicio específico, sino por la integridad de los cuatro elementos. Por su parte, para el caso de la mercadotecnia política, esta idea de integridad de elemento resulta de una lata consideración ya que, al no estar comercializando un bien tangible e indivisible, la decisión de la persona

puede verse influida no solamente por los cuatro elementos integrantes de la mezcla, sino incluso por cualquier otro factor, de ahí la importancia por enfocar el análisis hacia el cumplimiento de las expectativas.

Ahora bien, ¿cómo podemos obtener los mejores resultados? Sí, para el caso de los bienes o productos como lo señala una investigación por el Dr. Milind M. Lele, cuyos resultados fueron publicados en 1987 por John Wiley & Sons con el título de El consumidor es la clave, se logró identificar que los productos que logran los más altos niveles de satisfacción de los usuarios o consumidores en su sector de actividad mantienen, siempre, un diferencial positivo, es decir, un valor adicional o agregado, un premium, sobre sus competidores ( Soriano, 1990, p. 50), para el caso de las aspectos señalados anteriormente como los más característicos de los servicio, esto es, su intangibilidad, su indivisibilidad y su heterogeneidad, cualquier elemento puede resultar determinante y entonces, ¿cuáles serían los fundamentos para el diseño de un proyecto de mercadotecnia política? O mejor aún, ¿a partir de qué criterios podemos diseñarlo, implantando, evaluarlo y controlarlo? (ver diagrama 2).

*Diagrama 2*  
*criterios fundamentales para el diseño de un proyecto de mercadotecnia política*



A continuación se presentan seis proposiciones que de acuerdo a la experiencia y a los principales trabajos analizados en torno al tema, conforman las ideas que sustentan los criterios para el diseño de un proyecto de mercadotecnia política.

1.- Plantear propuestas políticas que puedan representar soluciones alternativas para una demanda social por naturaleza diferenciada y heterogénea, exige de las organizaciones una definición que se traduzca en una clara idea de lo que es y representa primero, a los ojos de sus integrantes y segundo, a los componentes del contexto.

2.- Proponer propuestas políticas aceptables para una demanda heterogénea requiere *partir de las aspiraciones básicas y comunes* de las personas integrantes de una comunidad determinada.

3.- Diseñar propuestas políticas integrantes demanda *considerar todos los aspectos* relacionados con las mismas, clarificando la forma como se vinculan con los diversos componentes de los grupos sociales.

4.- Una propuesta política que se disputa la aceptación social frente a otras, puede obtener una *ventaja competitiva a partir de cualquiera de sus elementos* constitutivos por lo que el desperdiciarlos o considerarlos a la ligera puede ocasionar resultados no deseados.

5.- La identificación por parte de la comunidad con una determinada propuesta política se dará cuando las personas que la constituyen encuentren una cierta empatía entre sus intereses particulares y los de la propuesta, distinguiendo además, la *oferta diferenciada* en relación con la competencia.

6.- La probabilidad de obtener elevados niveles de aceptación o legitimación de una cierta propuesta política durante su desarrollo, dependerá del *nivel de satisfacción* obtenido de las expectativas de los componentes de la sociedad a la cual fue dirigida.

Los puntos señalados, son el resultado de la conservación de un vínculo vital entre la organización y su entorno que se mantiene de manera permanente en dos niveles:

- a).- La promoción.
- b).- La propaganda.

La promoción es el conjunto de acciones que posibilitan que la propuesta política sea presentada y conocida por el entorno, mientras que la propaganda actúa de manera indirecta y en sentido inverso al crear las condiciones en el medio que permitan la aceptación y el deseo de la propuesta.

De esta manera, una acción en la comunidad que permita distinguir el trabajo de una institución, sus intenciones, aspiraciones o intereses, será el resultado de un trabajo promocional que faculte a las personas no sólo a identificar sino también a conocer las propuestas que se le plantea.

Mientras que: llamar la atención de los diferentes segmentos sociales, generar el sentimiento de empatía con la propuesta política, obtener su aceptación, convencimiento o, en su caso, el voto, serán resultado de un proceso ligado a la propaganda que constituye un conjunto de mensajes tendientes a orientar o a influenciar las opiniones personales en un sentido favorable para una persona u organización.

En este contexto, es necesario contar con estudios de **abstracción en términos de representación**, que consisten en trabajos de simplificación de ideas mediante el manejo de signos, imágenes y símbolos aplicados a la constitución de mensajes y con **spots**, es decir, con medios materiales que lo incluyan y permitan su transmisión y difusión.

Un ejemplo de lo antes expuesto es el momento en que un partido político prepara una campaña, es decir, el conjunto de acciones concertadas y limitadas en el tiempo al rededor de un objetivo específico, definiendo con precisión su meta, las categorías del público al que se quiere llegar en cuanto a la edad, nivel educativo, ingreso, sexo, etc. Donde: la forma como llamará la atención del electorado, los soportes o medios de comunicación empleados, la duración tanto de los mensajes y las motivaciones implícitas sobre las cuales se apoyaran, entre otros; variaran en función de la meta establecida, donde un mejor conocimiento por parte del partido político acerca del comportamiento de los grupos sociales pueden tener consecuencias positivas a nivel de la aceptación de la propuesta y de su identificación con las demandas básicas, lo que evidencia la necesidad de trabajar permanentemente para fortalecer el vínculo entre la sociedad y la organización política.

### 1.1.3 RELACIONES CONTEXTUALES

Lo señalado hasta este momento nos permite observar que si bien la mercadotecnia surgió en organizaciones que por su naturaleza compiten en el mercado, sus elementos componentes pueden ser contemplados también en instituciones cuyo objeto no está relacionado directamente con él y que definiremos como organizaciones con vocación social que, con base en su relación con el entorno, pueden considerarse a partir de tres grandes grupos (diagrama 3): instituciones representantes de causas sociales, organizaciones prestadoras de servicios públicos y, partidos políticos.

Si bien en México estas instituciones componen los denominados sectores social y público, para efectos de la presente exposición se empleará de manera genérica, la idea de organizaciones con vocación social ya que es la manera como se encuentra definida en la literatura relacionada con la mercadotecnia política. En ella, el concepto de causas sociales, que es aplicado a los tres tipos de instituciones, es entendido a partir de una definición propuesta por Philip Kotler (1972), donde habla de organizaciones que además de las pertenecientes al poder público tienen como objetivo la modificación de opiniones, actitudes o comportamientos tendientes a la mejora de grupos sociales o de la población en su conjunto, donde se ubican los partidos políticos y las organizaciones gubernamentales entre otras instituciones que, de acuerdo con las tendencias actuales, cada día se hacen más presentes en nuestro país.

Si se analizan las relaciones sociales a partir de un comportamiento similar al del mercado, es decir, de la existencia de una oferta y una demanda, es claro el hecho de que las organizaciones con vocación social deben intentar vender sus servicios, ideas o proyectos a un público heterogéneo, del cual, será importante conocer sus hábitos, preferencias y características a fin de orientar y/o modificar sus actitudes y comportamientos para lo cual, las técnicas de mercadeo pueden resultar interesantes.

*Diagrama 3  
clasificación de las organizaciones  
con vocación social.*



El problema se acrecienta cuando se considera que si bien algunas empresas pueden ser capaces de modificar sus productos o servicios en función de la demanda de sus clientes o usuarios, es difícil suponer que una organización con vocación social pudiera modificar sus principios o características de su oferta política en relación con las preferencias del público al cual se dirigen, más bien todo parece suponer que

estas organizaciones se verán tentadas a emplear la mercadotecnia para hacer ver a la población que sus principios son los que dan mejor las respuestas a sus necesidades o demandas, con lo que será difícil impedir el empleo de estas técnicas para la conducción, o mejor aún, para la manipulación social.

Esta preocupación y análisis aplicados a la administración de los servicios públicos parece ser similar. Aquí. El problema parte por responder la siguiente cuestión: ¿a quién representa la administración pública?, de cuya respuesta dependerá el camino a tomar frente a la disyuntiva planteada en el párrafo anterior.

Así, se dice que la administración pública, los servicios son proporcionados a un cierto costo que teóricamente deberá ser fijado no por los vaivenes del mercado, sino por la aspiraciones y necesidades de la comunidad, o por la misión del servicio de la dependencia o entidad que los brinda, lo cual requeriría obviamente que; por un lado, el servidor público estuviera plenamente consciente de su responsabilidad de servicio y de la misión de su organización y, por otro lado, que el usuario tuviera una idea clara de sus aspiraciones o necesidades, lo cual, en la mayor parte de las sociedades del mundo, esta lejos de ser evidente.

Por otro lado, existen opiniones que tienden a considerar que los servicios públicos son neutrales en cuanto a las necesidades del público o de los usuarios, lo cual, no es del todo exacto, ya que no solamente responden a esas necesidades, sino que además las modelan, las orientan y algunas veces incluso las crean. Además, con el funcionamiento del aparato público, se manejan instrumentos de información, de persuasión y de influencia para el cumplimiento de sus objetivos y metas, lo que afecta de manera evidente el comportamiento del público al cual los servicios están dirigidos, e incluso, a la parte de la población que no cuenta con dichos servicios, modificando de manera tanto positiva como negativa su imagen pública.

Lo anterior, puede ser ejemplificado con los servicios que son generados por la misma autoridad para implantar una política determinada, como es el caso de los centros de verificación de vehículos, que, en su mayoría, son vistos por los usuarios como un trámite adicional más que como un instrumento de prevención ecológica.

Finalmente, al considerar la relación entre organizaciones prestadoras de servicios públicos y usuarios bajo la óptica del mercado, los servicios públicos van a enfrentar un tipo particular de competencia, donde los competidores no son otras dependencias, entidades, instancias o niveles de gobierno, sino la oposición política a la administración responsable de la gestión pública de un momento específico, donde el concepto de influencia en el mercado se entenderá en términos de gobernabilidad y el de posicionamiento en términos de legitimación. “De esta manera, los servicios públicos parecen poder tomar de la mercadotecnia no solamente aquellos métodos que tienen por objetivo conocer y medir las necesidades para satisfacerlas de una mejor manera, sino también aquellos que tiene como meta influir al público... donde el principal objetivo consistirá en actuar con una cierta eficacia” (Lindon, 1986, p. 9).

Por lo que toca al caso de los partidos políticos, éstos actúan mediante una doble vía: por un lado, representan causas sociales que de manera general, son integradas en su oferta política y, por otro lado, gestionan la presentación de los servicios públicos, como en el caso de sus representantes en el Poder Legislativo. De esta forma, en el primer caso, los partidos políticos tienen por vocación manifiesta hacer triunfar sus ideas, sus proyectos y sus candidatos en vista de transformar y mejorar la sociedad y, en el segundo, participan en la gestión de los servicios públicos basados en su nivel de representatividad.

De igual manera, como en el caso de las organizaciones de vocación social, los partidos políticos descubren en la mercadotecnia un instrumento para ayudarse a conocer de una mejor manera el electorado y por consecuencia, para influenciarlo. Es por ello que para los partidos políticos la mercadotecnia puede ser sugerente como una herramienta para mejorar el vínculo con sus representados que permita incluir sus demandas y aspiraciones en los programas y proyectos del partido.

#### 1.1.4 ALCANCES Y LIMITACIONES

A partir de la exposición anterior, resulta imperante el plantear algunas consideraciones:

- **¿Puede ser la mercadotecnia una herramienta de relación entre las organizaciones y su contexto para ser empleada de distinta manera?**
- **¿Es neutra en términos ideológicos y puede ser empleada en materias diferentes para las cuales fue diseñada?**

Para responder a estas interrogantes se ha desarrollado un amplio debate, acerca del cual, se presentan las premisas iniciales.

En este sentido, tenemos a los detractores de la mercadotecnia, representados por autores como: Dennis Davis y Kraus Sidney, Ricardo Homs o, Kathleen Reardon entre otros, que la acusan de generar los males de la sociedad de consumo. “Haciéndose de ella una idea general muy severa, considerándola como un instrumento todo poderoso de manipulación, de intoxicación y de alineación de consumidores; retomándose solamente sus aspectos más vistos y más chocantes como la publicidad obsesiva, los procedimientos de persuasión clandestina, o los métodos agresivos de venta, constando que son las empresas que venden artículos de consumo masivo quienes empezaron y continúan haciendo mercadotecnia, como un medio eficaz, pero reprensible, de agudizar sin fin el apetito de los consumidores, de influir subrepticamente o brutalmente sus elecciones, de vender no importa qué y de acrecentar el consumo material y privado en detrimento de las actividades culturales

y de las necesidades colectivas, en resumen, la hacen responsable del materialismo... y de la insatisfacción permanente de los consumidores así como del desperdicio y de la inflación" (Lindon, 1986, p.1).

Por otro lado y como una respuesta a lo anterior, los defensores como: Philip Kotler, Paul Bloom, William Chistopher, Michael Levionnois o John O' Shaughnessy, anteponen dos argumentos: en primer lugar, dicen, ver solamente la mercadotecnia como un medio para influir e incluso manipular a los consumidores, olvida que ella ha sido también un instrumento que, de alguna manera, ha permitido conocer mejor sus necesidades y sus gustos y por consecuencia, ha proporcionado criterios para satisfacerlos de una mejor forma. En segundo lugar, hacer a la mercadotecnia responsable de todos los males de la sociedad de consumo, bajo el pretexto de que ella constituye su principal instrumento, es confundir las intenciones de aquellos que la emplean y con el uso que le dan.

Finalmente, un tercer grupo integrado por autores como: Michael Bongrand y Jean Paul Robin, pretende ser un tanto moderado, propone que la mercadotecnia es neutra, es decir, que sus planteamientos, métodos y técnicas pueden ser empleadas indiferentemente por cualquier organización, al servicio de cualquier causa y por consiguiente, el problema no está en cuestionar el instrumento sino, como decían los segundos, en identificar la intencionalidad con que es empleada por las organizaciones.

Estos últimos afirman, que sin lugar a duda ella ha sido empleada hasta nuestros días por empresas comerciales con el objeto de incrementar sus ventas, sus ganancias y su poderío. Pero esto no contradice la posibilidad de aplicar sus planteamientos o sus métodos para defender los intereses de los consumidores contra los abusos de los productores, o para luchar, por ejemplo, contra males sociales de sobra conocidos como el alcoholismo o la drogadicción; o para el éxito de campañas de beneficio social como aquellas que incitan a los conductores de automóviles a usar cinturón de seguridad; o para incrementar la afluencia a los museos o a los estadios, es decir, para promover causas sociales. De igual forma, afirman estos autores, no hay razón para impedir al sector público el emplear los métodos de la mercadotecnia para conocer y satisfacer de una mejor manera las necesidades de los ciudadanos y de los usuarios en materias tales como: educación, salud, esparcimiento, cultura o de equipamientos colectivos. Finalmente, porqué negar la posibilidad a los partidos políticos de todas las tendencias, a utilizar la mercadotecnia para hacer triunfar sus ideas, retomando, si es que son adversarios de la sociedad de consumo, contra ella misma las armas que le han asegurado su éxito. En resumen, "así como no se prohíbe la física nuclear con el pretexto de que su primera aplicación haya sido la bomba atómica, no es conveniente condenar la mercadotecnia con el pretexto de que ha servido para vender chucherías" (Lindon, 1986). En lugar de denigrarla, sería mejor utilizarla adecuadamente; en lugar de dejar el monopolio a las empresas comerciales lucrativas, sería mejor ponerla en servicio de causas más nobles.

De hecho, estas han sido las reflexiones que han conducido, a partir de los años setenta, a algunos teóricos y prácticos de la mercadotecnia al intento por desarrollar una mercadotecnia paralela a la comercial y a ofrecer sus servicios a la **Sociedad**, es decir a la comunidad, después de haberlos vendido a las empresas o **sociedades**.

Es más aceptable la idea de que la mercadotecnia no es el reflejo exclusivo de ninguna de las opciones planteadas, sino una mezcla de todas donde cada vez parece ser más difícil distinguir cuando se está buscando la satisfacción de los consumidores y cuando se intenta condicionar su comportamiento. Esto, podemos hasta aquí concluir, constituye su principal límite en la aplicación de estas técnicas y metodología para organizaciones cuya misión sea la representación social, donde el condicionar los comportamientos puede convertirse en un medio para la manipulación.

Por último, es evidente que los responsables de la conducción de las organizaciones influyen en gran medida en el comportamiento, en el ambiente o, como se dice recientemente, en el clima organizacional. Por ello, para la mercadotecnia política cualquier aspecto puede convertirse en el elemento diferencial de la oferta que determine la decisión del electorado, el comportamiento de los dirigentes más que los métodos y las técnicas del que hacer político, serán el punto clave para ampliar o limitar los alcances de las políticas y estrategias institucionales.

No obstante, el éxito en la aplicación del método y las herramientas de la mercadotecnia política no depende de manera exclusiva de los responsables de las instituciones, debido a que la mayoría de los países con vocación democrática, los dirigentes de los partidos en particular y los directivos de las organizaciones de carácter público en general, son personajes demasiado lejanos para el grueso de la población. En este caso, es el comportamiento del personal o de los miembros para el caso de los partidos políticos de sus actividades cotidianas, donde está en contacto directo y permanente con la comunidad, el que puede resultar fundamental para obtener resultados favorables.

De esta manera, si tan importante es la actitud de los integrantes como el comportamiento de los miembros, ¿cómo vincular armónicamente ambos aspectos?, ¿es posible orientar el comportamiento de los dirigentes y de los militantes en un mismo sentido? Y si es afirmativa la respuesta, ¿por donde empezar?

A partir de lo expuesto y con base en los criterios fundamentales para el diseño de un proyecto de mercadotecnia política presentados en el diagrama 2, el elemento fundamental para la integración de ambos niveles lo constituye **el ser de la organización** política de que se trate es decir, su naturaleza. Este es el primero y el más importante de los aspectos a considerar ya que tanto los dirigentes como los militantes ven, de manera permanente, en el ser de su organización, el significado de sus trabajo político.

Imaginemos por ejemplo, un partido político en el que sus militantes desconocen sus objetivos y fines, su ideología, su estructura, los elementos básicos que conforman su propuesta política, entre otros aspectos; es indudable que no se podrá lograr un trabajo coordinado y de equipo en una situación como ésta.

Lo anterior no solamente funciona para instrucciones de carácter político, sino para cualquier tipo de organización y ha sido largamente demostrado en los últimos años (para ahondar en este punto en relación a organizaciones de todo tipo pueden consultarse los trabajos de Zemke, 1988, p.44-47; Bennett, 1989, B8 y; Kotler y Anderson, 1991,p 367 ).

De donde podrá concluirse que de forma esquemática, la estructura del proceso de la mercadotecnia aplicado ya sea para los negocios o para trabajos de carácter político continúa siendo básicamente el mismo, donde lo más importante no será discutir sobre sus similitudes o diferencias, sus alcances o limitaciones, sus ventajas o desventajas, sino más bien el cuestionarnos si somos capaces de adecuar instrumentos como la mercadotecnia a facetas de la realidad que se encuentran lejos de aquellas donde ha surgido y se ha desarrollado.

Para ello, en el siguiente capítulo se presenta, tal y como se anunció en la presentación de esta exposición, una serie de aspectos que bajo el título de comunicación y política simbólica, pretenden aportar elementos para el debate en torno al tema y que si bien la mayoría pueden ser novedosos, algunos, al menos en México, han sido poco difundidos tanto a los interesados como al público en general.

## 1.2 COMUNICACIÓN Y POLÍTICA SIMBÓLICA

De lo tratado hasta ese punto se desprende que la mercadotecnia consiste en una serie de métodos y técnicas que permiten a las organizaciones actuar en el mercado mediante la vinculación entre la oferta y la demanda y, que la mercadotecnia política parte del principio de considerar los fenómenos sociales en general y políticos en particular, a partir precisamente de relaciones entre oferentes y demandantes.

La primer dificultad aparece cuando se percibe el hecho de que el intercambio de servicios y propuestas políticas es mucho más complejo que el de mercancías, ya que los primeros tocan niveles más profundos al ubicarse de lleno en el centro de las relaciones humanas y en la manera como los seres humanos se vinculan con su entorno. Existe una evidente diferencia, por ejemplo, cuando una empresa prepara una campaña para dirigirse a la sociedad diciéndole que **utilice tal o cual producto** para que los objetos queden más limpios, que cuando otra organización lo hace sugiriendo que **si participa de manera activa en las campañas de forestación podrá contar con un mejor ambiente.**

Por ello, hablar de mercadotecnia política nos obliga a no tocar solamente la mercadotecnia, ya que al calificarla como política su dimensión se incrementa al nivel de las potencialidades humanas y la primera de estas potencialidades es la de comprender, de conocer lo que el hombre es y lo que le rodea.

Existe un hecho: todo conocimiento tiene su origen y fundamento en la realidad, pero ésta es tan compleja, que no es posible que un individuo aislado pueda ser capaz de descubrirla, para ello requiere de dos elementos fundamentales: por un lado simplificarla, es decir, hacer maquetas de la realidad como proponen los arquitectos, o modelos como dicen los economistas, o paradigmas como entienden los científicos y por otro lado, comparar, analizar y enriquecer sus abstracciones particulares con las de los demás.

Lo anterior, constituye uno de los fundamentos más sólidos de la necesidad del ser humano de vivir en sociedad y explica porque fenómenos como la política y la comunicación se encuentren ligados a la naturaleza misma del hombre pero: ¿cómo opera la comunicación en la sociedad?, ¿cómo se relaciona con la mercadotecnia política?, ¿en qué consiste la denominada política simbólica y como funciona?

La respuesta a estas interrogantes se ha buscado durante mucho tiempo, no es sencilla y rebasaría claramente los alcances de la presente exposición sin embargo, a continuación se presentará el resultado de una investigación que pretende, como se mencionó al inicio del trabajo, dar una idea del estado del arte en que se encuentra el debate actual relacionado con la mercadotecnia política.

## 1.2.1 SIGNOS, SONIDOS, IMÁGENES, PALABRAS Y MENSAJE

Las relaciones explicadas anteriormente, se han presentado a través de diferentes manifestaciones a lo largo del tiempo, para efectos de este trabajo se partirá de considerar como eje central y a la palabra como su elemento fundamental.

Si bien la lengua no abarca la totalidad del proceso de comunicación, es evidente que las palabras de la abstracción más común de la naturaleza humana. De ahí que una de las primeras interpretaciones acerca del hombre se presentó, por ejemplo, en la cultura griega que lo definió precisamente como un animal provisto de palabra: Zomm Long Ejon. Por ello, para estudiar el fenómeno de la comunicación, se ha partido tradicionalmente del análisis de la lengua o del arte de hablar. En su Retórica, Aristóteles, señalaba tres partes de la podríamos aplicar a la comunicación mediante el lenguaje: quién habla, qué dice y a quién habla.

Lo anterior ha sido punto de partida para una serie de teóricos y de estudiosos que han propuesto, en diferentes momentos, diversos componentes del proceso de comunicación. Por ejemplo, "Lasswell consideró como elementos constitutivos del proceso los siguientes: análisis del emisor - quién habla -, del mensaje - qué dice -, del receptor - a quién habla - agregando el estudio del canal por el que se envía el mensaje y los efectos de éste produce. Posteriormente, al ampliar las investigaciones a la que se ha llamado comunicación social, Raymon B. Nixon enriqueció el análisis al estudiar, explícitamente, interrogantes como ¿quién?, ¿con qué intenciones?, ¿qué dice?. ¿en qué canal o medio?, ¿a quién?, ¿con qué efecto y bajo que condiciones? En el modelo de Shannon - Weaver se presentan cinco componentes de la comunicación: una fuente, un transmisor, una señal, un receptor y un destino. Aquí, el propósito de la fuente se expresa en le mensaje como una traducción de ideas o de intenciones debidamente codificadas, con lo cual se abren las posibilidades de análisis al estudio del proceso de codificación, que fue incluido en el modelo de David K. Berlo, quien propuso: la fuente de la comunicación, el codificador, el mensaje, el canal, el descodificador y el receptor de la comunicación" (Arbesú, 1987, p. 41).

Es por ello que el proceso de comunicación es, por sí mismo, complicado y no resulta extraño que numerosos enfoques al intentar simplificarlo para describirlo se hayan centrado de manera primordial en sus elementos y aun aquellos que analizas los efectos que produce, encuentran dificultades para su presentación y difusión, ya que los medios, por sus intereses naturales no los propagan. Por ejemplo, en el primer trimestre de 1996 en protesta por la programación violenta y negativa de las cadenas, tres millones de telespectadores norteamericanos organizaron un boicot de una semana sin encender los aparatos de televisión, esta acción social fue considerable ya que tres millones de personas es una cifra nada despreciable, no obstante, los medios masivos de comunicación no le dieron importancia ni cobertura a la noticia.

En el caso de la comunicación política, existen planteamientos que, para su estudio, han partido del punto donde la comunicación se origina: **la representación.**

La mayor parte de los postulados analizados en relación con este problema parten de construcciones socioculturales de la realidad que desembocan necesariamente, en cuanto a la representación, en el análisis estructural del mensaje. Se debe resaltar que al hablar del mensaje se altera la manera de cómo pensamos y actuamos y la forma en que percibimos el mundo, ya que el mensaje es una abstracción que por su naturaleza, limita, restringe o simplifica la realidad. Por ello, autores como McLuhan (McLuhan; 1990, 429 - 430) consideran que “el mensaje de los medios de información a sus receptores es el drama mismo de la alineación contemporánea” al constituir un proceso que incluye signos, sonidos, imágenes y palabras que pretenden simplificar los fenómenos, los limitan e imponen los criterios y juicios de valor con que sintetizan.

Pero el mensaje no es sólo un sistema de signos de entendimiento por medio del cual se comprenden los hombres, sino que es un método de representación que da sentido al mundo en que vivimos. Sonidos, palabras, imágenes, intentan decir lo que las cosas son, pero en rigor, nunca llegan a expresar con plenitud el ser de las cosas que se encuentran en función de la vida íntegra: razón, sentimiento, emoción, acción. Así, el mensaje es un puente temporal de comunicación, donde traducimos en una estructura de signos la concepción de los objetos, por ello, decimos que solamente hay comunicación cuando se comprende el mensaje en el sentido en que el emisor pretende que se entienda. La objetividad existente en la ciencia de la comunicación no estriba en la identidad de ideas –cosa imposible – entre el emisor y el receptor, sino en la analogía de las ideas mediante el empleo de un código claro para ambas partes.

Con base en lo anterior surgen tres interrogantes: **¿es posible subdividir el estudio de este proceso?, ¿podemos hablar de diferentes tipos de comunicación? Y finalmente, ¿con base en qué se puede presentar una tipificación?**

Si la esencia del análisis estriba en la descomposición del objeto de estudio en sus partes componentes, la subdivisión del estudio en base al proceso no solo es factible, sino indispensable, es así que se propone una división en cuanto a los objetivos y los fines de la comunicación; por ejemplo, una comunicación social, cuyo fin sería analizar las relaciones entre los componentes de una colectividad, o bien, para efectos de este trabajo, una comunicación política cuyo objetivo estaría centrado en el estudio de las relaciones de poder dentro de una sociedad, particularmente de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

## 1.2.2 LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

¿Cómo entender la comunicación?, ¿De qué punto podemos partir para comprender y analizar su funcionamiento?, Ante esto, se presenta un hecho importante: “Jamás en la historia del mundo se ha hablado tanto de comunicación. Esta, parece, debe regular todos los problemas. La felicidad, la igualdad, el desarrollo de los individuos y los grupos. Mientras que los conflictos y las ideologías se esfuman [...] curiosa y gran convergencia de estos diferentes campos. Consenso transnacional que cree en una nueva ideología, en una nueva religión mundial en formación [...] jamás se habla tanto de comunicación como en una sociedad que ya no sabe comunicar consigo misma, cuya cohesión esta en duda, cuyos valores se desmoronan. y cuyos símbolos demasiado usados no logran unificar” (Sfez, 1992, 5 - 6).

Lo anterior nos obliga al planteamiento fundamental: **¿Dónde iniciar la formación de una idea de los que este fenómeno, en términos políticos, es y representa?**

De la misma manera que para la comunicación en general, la comunicación política ha sido tratada de formas y enfoques diferentes, según el objetivo del análisis desarrollado. A continuación, enunciamos de manera sucinta, el punto de vista de cuatro teóricos que se sitúan en diversos niveles de análisis: los dos primeros exploran el fenómeno de la comunicación política desde el **punto de vista sociológico** (Fagen y Bourdieu), mientras que los dos restantes estudian el fenómeno mediante un **análisis lingüístico** de los mensajes políticos (Cotteret y Guilhaumou). Es decir, los primeros tratan lo relativo a los códigos y a los canales o medios de transmisión, mientras que los segundos se centran en el análisis de los mensajes mismos.

Por lo que toca a los primeros, para Fagen (1996), el problema del fenómeno de la comunicación política se centra en la buena transmisión de los mensajes – sin tomar en cuenta su sentido o contenido político – el cual parte de un emisor – generalmente ubicado en un nivel superior – y que es rígido hacia un receptor – la población -. El centro de su estudio se encuentra en las relaciones entre emisor y receptor. Si esta relación, es en ambos sentidos y transparente, determina un estilo de tipo democrático, si por el contrario, la relación es un solo sentido – descendente – y secreta, forma parte de un estilo despótico, lo anterior le permite presentar de dos formas de comunicación política: la liberal y la autoritaria. A su vez, subdivide dos regímenes liberales o democráticos en dos grupos: las democracias clásicas y las democracias comprometidas; y los autoritarios en otros dos grupos: las autocracias y los totalitarismos. Por su parte, Bourdieu (enero de 1973) establece sus planteamientos bajo la tesis de que el fenómeno de la comunicación política **está manipulado con anterioridad**, ya que los suscritos de la comunicación están forjados por los códigos de la clase dominante y, no obstante las interrelaciones posibles entre emisor y el receptor, el código determina los mensajes, mientras que el

contenido está determinado por los aparatos u organizaciones. De esta forma, el emisor – anónimo – es el código mismo, mientras que el receptor, frente al mensaje producido por el código, solo tendrá una ilusión de respuesta.

En cuanto a los segundos tenemos que para Cotteret (1973), el problema de la relación entre el emisor y el receptor lo tiene sin cuidado. El parte del principio según el cual los actores de la escena política son, los emisores de la comunicación política. Lo que más le preocupa es la **elaboración del mensaje**, es decir, su forma, que obedece a ciertas leyes de comunicación. Lo importante radica en la eficacia del mensaje, la cual estará determinada por lo largo o lo corto del discurso, por su lentitud o rapidez, por una constelación de términos más o menos rica, por la amplia o escasa introducción de palabras nuevas y por los defectos de redundancia y la utilización de imágenes simbólicas que sean capaces de movilizar a una población de la contienda electoral. Y finalmente, Guilhaumou (1975) se dedica a tratar de comprender la relación existente entre el **contenido lingüístico del mensaje y las fuerzas sociales** de donde surge – clase dominante es decir, la que impone las condiciones y clase dirigente o la que conduce los cambios y las situaciones -. Para ello, se apoya en el estudio de la sociología histórica donde incorpora una estructura de análisis lingüístico.

Los anteriores planteamientos de los autores señalados parte de postulados completamente diferentes, podríamos criticar o retomar un fragmento de cada uno de ellos, para efecto de presentar nuestro punto de vista en relación con el fenómeno de la comunicación política, sin embargo, consideramos que todos los casos hay un elemento clave de este fenómeno que ha quedado fuera del análisis: el problema de la capacitación y la posible aceptación de los mensajes por parte de las personas que componen el grupos social, de donde se proponen las siguientes interrogantes: **¿por qué se acepta o rechaza tal o cual mensaje? Y ¿cómo es posible que se dé una movilización en pro o en contra de una decisión o llamado?**

Para poder dar respuesta a estas interrogantes, consideramos que es necesario nuestro esfuerzo hacia un tipo de análisis diferente hasta los aquí presentados y penetrar en el campo de la política simbólica.

### 1.2.3 COMPONENTES DE LA POLÍTICA SIMBÓLICA

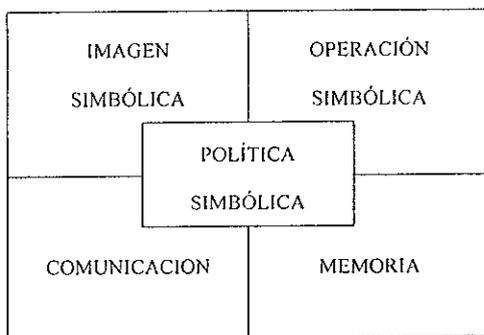
Como se señaló anteriormente, el mensaje se encuentra constituido por una secuencia de signos, los cuales están ubicados en función a un conjunto de reglas de combinación que tienen por objeto establecer relaciones entre el emisor y el receptor. Este conjunto de reglas de combinación se encuentra formado por un sistema de símbolos que permiten la presentación de las informaciones transmitidas de una parte a la otra del proceso de comunicación, conforma un todo mucho más complejo que entendemos como el simbolismo, para cuyo conocimiento, Jacques Berque ha

propuesto dos divisiones paralelas: una que lo define como “el descubrimiento de lo que se encuentra tras la sensación, la actualización del sello – símbolo –, la noción de las luces, el desprecio de lo cotidiano” (tomado de la opinión de Bish Farés en la obra *Divergence*, Mafra Qal-T’uruq, 233) y la otra que lo explica como “el acto de transformación de los valores sensibles en valores abstractos y viceversa (según el punto de vista de Jamil Calibá, *ibid.*, 232. Ver: Arbesú, 1987).

En este contexto podemos iniciar nuestra introducción en la política simbólica que va mucho más allá de los que podríamos definir como el simbolismo. La política implica la capacidad de mover voluntades mediante el empleo de imágenes, signos y símbolos y se da a todos los niveles, no solamente en las relaciones entre gobernantes y gobernados. Constituye una manera de actuar, un comportamiento de las personas que componen la sociedad a los diferentes retos que se le presenten.

Para su estudio, la política simbólica se encuentra propuesta por cuatro elementos fundamentales: la imagen simbólica, la operación simbólica, la comunicación propiamente dicha y la memoria.

*Diagrama 4*  
*Elementos componentes*  
*De la política simbólica*



Para explicar en que consiste la política simbólica se debe analizar a la sociedad bajo un sistema de autorregulación en términos de representación y comunicación, es decir, en validez y aceptación de los contenidos de los mensajes, que en términos de tiempo, son procesos prolongados que llamamos de crisis porque los significados se encuentran en constante reinterpretación y donde hay momentos en que ninguna fuerza dinámica conduce a la vida política hacia su superación o a su transformación, puntos donde ninguna operación de transmutación de los valores hace creer el cambio, en el cual los discursos dan la impresión de carecer de significado entonces,

la única fuerza que le queda al sistema dominante para mantenerse en estado de equilibrio, que no puede partir de supuestos sino de hechos positivos, es la de la imagen simbólica que considera, reúne y refuerza el modelo vigente.

Así, la imagen simbólica es el elemento del mensaje que permite su cohesión y le da significado y de manera general, son conceptos con fuertes contenidos, por ejemplo: la libertad, la seguridad, la soberanía, la igualdad, la Revolución Mexicana, el federalismo, los símbolos patrios, los valores sociales, etc. Los componentes de la imagen son una sobreproducción de elementos descriptivos de grandeza, de honor, de fuerza, de prudencia, de felicidad. Una sobresimbolización producida por el análisis para remediar los efectos del símbolo. "La imagen simbólica es el vínculo fortalecido de los contrarios, del pluralismo y del mito" (Sfez, 1978,p. 141 - 142).

A partir de aquí, podemos empezar a encontrar elementos que nos permitan entender por qué los discursos políticos generalmente se caracterizan por la utilización recurrente de un lenguaje triunfal, pero, ¿cómo surge la imagen simbólica?, ¿a través de qué mecanismo han llegado a ser aceptadas por una población en un lugar y momento dados? Aunque en los momentos de crisis las imágenes simbólicas permiten que el sistema se mantenga y que además sea posible la formación de nuevas imágenes, la imagen simbólica, propiamente dicha, es el resultado de una operación de rompimiento y reunificación social que denominaremos operación simbólica. Por ejemplo, el momento del inicio de la lucha por la Independencia, la promulgación de las Leyes de Reforma o, el surgimiento del Plan de San Luis en 1910.

Las operaciones simbólicas se manifiestan fragmentariamente en la historia institucional y social, pero puntual y de manera poco frecuente. Ellas juegan un papel fundador en un conflicto violento que forjan y que las legitiman. Imponen cierta destrucción y un orden nuevo, luego desaparecen. El conflicto puede ser circunstancial o inducido pero violento y que amenace seriamente a la sociedad por ejemplo, imágenes relacionadas con la xenofobia en Alemania, el problema del ambiente en las grandes ciudades, la guerra en Bosnia Herzegovina por cuestiones étnicas y de territorios, catástrofes naturales como terremotos, inundaciones, etc. De esta manera, las imágenes "aglutinan en una actividad única de palabra y de acción los fragmentos dispersos de una sociedad en descomposición con el fin de fundar de nuevo su unidad. Con este fin, explotan las rupturas y los desacuerdos de la situación, las empujan al máximo en un paroxismo de pesimismo y se mueven al encuentro de una imagen fuerte que permitirá de nuevo la reunificación y sobrevivencia social.

En esta fase, las imágenes se encuentra divididas en dos campos, ya sea en pro o en contra de la operación simbólica, la cual, a su vez, solo se puede presentar en la medida en que se de una **proliferación de imágenes**, es decir un exceso en elementos cuyo significado representa otras cosas y que son empleados mediante los discursos para mantener una cierta situación de dominio. Estas imágenes no son las simbólicas, hay que recordarlo, la imagen simbólica es única y preciada, una campaña política

que encuentre y utilice la imagen simbólica apropiada para un grupo social específico en un momento determinado, tiene posibilidades de éxito. La dificultad se presenta porque nos encontramos entre la multitud de signos, de palabras, de conceptos, donde las imágenes intentan en vano centrar el sentido en un punto.

Así, a fin de detener el desorden, de la sociedad encuentra una sola solución: montar un conflicto, que no quiere decir hacer una revuelta amada de manera forzosa, sino más bien empujar hacia la ruptura, vencer las imágenes adversas, y por una comunión – con las imágenes favorables – renovar el mito fundador. Un ejemplo de esto se puede ver claramente con la situación de Alemania en los años treinta que permitió el surgimiento del Partido Nacional Socialista, pasando de manera vertiginosa, de una reunión de unas cuantas gentes en una cervecería al control de ese país y de casi toda Europa en muy poco tiempo. Ahí, el Nacional Socialismo se convirtió en la imagen simbólica que aglutinó la tradición, el porvenir, la fuerza, la raza, el trabajo, lo moderno, la justicia, la libertad, en resumen, ¡**todo!**

Por eso Sfez comenta que la **operación simbólica es una purga de imágenes**. Las somete a una selección severa, asigna un enemigo exterior a combatir produciendo así una rígida frontera infranqueable, un bloqueo donde la existencia de un enemigo común no solo es útil sino que además sirve de catálisis. El conflicto se establece cuando el enemigo identificado se vuelve odioso y cuando la operación simbólica ha transformado al grupo en combatientes y transfigurado el debate de imágenes en lucha por la supervivencia.

En este juego en que la operación simbólica y las imágenes al momento del conflicto, habrá algunas que serán totalmente olvidadas, excluidas, mientras que otras serán empleadas con el objeto de poder constituir el orden nuevo y eliminar el anterior. Este nuevo orden, se encontrará posteriormente en momentos de crisis y, a su vez, finalizará también en otra operación simbólica presentando, de esta forma, una serie de movimientos recurrentes y sucesivos.

Véase lo ocurrido en los países de la Europa del Este y como al no encontrar una imagen clara y contundente tiende a regresar a los conceptos y principios que durante años les fueron comunes y claros. Situación que no se ha presentado en Alemania por muchas razones, pero en cuanto a lo que nos ocupa, nosotros creemos que la imagen del Muro de Berlín que implicaba físicamente una división, es ahora un elemento de unificación.

Sin embargo, **la duración de la operación simbólica en el apego de su acción es muy corta**. Además, en la medida en que los movimientos se van sucediendo uno tras otro, se procede al almacenamiento de las imágenes pasadas formando una memoria que, en tiempos de crisis, cuando la política simbólica no es transformadora sino simplemente reformadora, ayudará a asegurar la supervivencia del sistema, interpelando a épocas pasadas donde la política simbólica engendró las imágenes difundibles que son manejadas y administradas por ella en el seno de la sociedad, por

ejemplo, las ideas de igualdad, fraternidad y libertad existían mucho antes de la Revolución Francesa, sin embargo, al momento de la toma de la Bastilla, se transformaron en algo evidente dando sentido, incluso a los colores de la bandera francesa donde la imagen se transforma en un objeto.

¿Cómo funcionan las imágenes simbólicas como instrumentos de unificación? Mediante su empleo, en los tiempos de crisis haciéndolas salir de la memoria colectiva pero, en el momento de un conflicto, lo anterior no será suficiente para garantizar la existencia de la política simbólica, y consecuentemente del sistema, por lo que, ante la presencia de la operación de ruptura y reunificación, la memoria también permitirá condensar en el conflicto las imágenes difusas que han sido anteriormente instaladas en las crisis, por ejemplo, el sueño americano en los Estados Unidos o, el Nacionalismo Revolucionario Mexicano.

Por ello, cuando se habla del mito fundador, se hace referencia a operaciones anteriores de donde han surgido las imágenes guardadas en la memoria, y que sirve de apoyo en los momentos de crisis e incluso en los conflictos, además, la operación mítica del símbolo necesita apoyarse en la comunicación, de la que no puede prescindir y donde debe encontrar una cadena de imágenes identificables lo que alimentará el recuerdo de su presencia.

De esta manera, “las imágenes simbólicas son transformadoras de la memoria selectiva que mantienen pero son dependientes de la operación que suscitan. Si se intentara buscar una relación causa – efecto entre estos elementos, nos encontraríamos frente a un gran problema, ya que es evidente que cada elemento es la causa, pero también, y al mismo tiempo, el efecto de muchos otros en una serie de movimientos recurrentes en forma de espirales, formados por la crisis y los conflictos sociales.

Por ejemplo, pensemos en dos conceptos manejados universalmente como imágenes simbólicas: la libertad, la soberanía y la justicia. El contenido que cada uno de ellos tiene para nosotros, mexicanos de finales del siglo veinte e inicios del veintiuno, no es el mismo que tuvieron para nuestros abuelos en la Revolución, ni será el mismo que tengan nuestros bisnietos, también varía en cuanto al significado que puedan tener en este momento pero en otro contexto, imaginemos simplemente como podrían ser vistos por un Hindú, un Sudafricano o un Asiático. Por otro lado, es difícil determinar donde empieza la libertad y termina la justicia, ¿podría ser libre sin justicia?, ¿podría ser justo sin libertad? Hay que recordar que nuestro objetivo no es una discusión filosófica sobre los conceptos, sino ejemplificar como se retroalimentan y se mueven en forma recurrente e interdependiente.

Sin embargo, comprender su funcionamiento y el desarrollo maximizado por el empleo de los medios masivos de comunicación, resulta ser una necesidad primordial para profundizar en el manejo de este tema. Para lo cual es fácil constatar las modificaciones abismales que van desde la democrática Atenas, donde la

comunicación estaba en el principio mismo de la sociedad, hasta hoy día en que cada vez se habla más pero se comprende menos y donde las grandes figuras simbólicas como la igualdad, la libertad, la nacionalidad, la justicia, etc., parecen ser que han ido desapareciendo como instrumentos de integración y de movilización social para dejar el espacio vacío a los medios masivos de comunicación.

Con base en lo anterior, podemos ejemplificar la estrategia de la sociedad contemporánea en el ejemplo paradójico de la familia moderna: en la cocina se encuentra el ama de casa que, comunicada con su entorno, participa en **concursos interactivos** por la televisión mientras prepara los alimentos; el hijo esta comunicado con el mundo transitando por modernas y eficientes **autopistas de información de datos** gracias al Internet; la hija, comunicada por el teléfono mediante alguno de los servicios para encontrar pareja, disfruta de una charla con varios interlocutores que ya no es capaz de contactar personalmente mediante una relación social, finalmente; el señor disfruta en vivo de eventos deportivos desarrollados a kilómetros de distancia portando, además, los colores que le dan el sentido de pertenencia a su equipo favorito. ¡He aquí una familia perfectamente comunicada!

De esta forma, si adicionamos a lo expuesto en los párrafos anteriores, este drama de la sociedad contemporánea donde la ausencia de una experiencia comunitaria es cada vez más evidente, la necesidad de recurrir a la representación, de abstracción de la realidad y de integración humana.

Además, recordaremos que la sociedad “sostiene actos de comunicación que permanecen. Estos actos se dirigen hacia una comprensión o hacia un logro pero la técnica de la comunicación de los medios, substituye ampliamente los modos de entendimiento tradicionales, como son el lenguaje cotidiano y las culturas subyacentes, lo anterior, fortalece lo comentado, mostrando de que manera la puesta en operación y funcionamiento de la política simbólica, a través de los medios de comunicación, influye en los comportamientos y transforma la vida social.

Frente a esta situación, las personas y las organizaciones sociales fuera de los medios, se enfrenta a tres opciones posibles: **vivir con los, medios, vivir por los medios o vivir para los medios.**

En el primer caso, **el hombre pretende permanecer libre frente a la técnica**, concibiendo a los medios como instrumentos para comunicarse, dando la impresión de que el sujeto está a salvo. Hay aquí completa coincidencia entre las dos teorías clásicas: la de la representación y la de la comunicación. La comunicación, en efecto, hace la distinción emisor – receptor e introduce entre ellos un canal. Resultado: se otorgan poderes considerables, exclusivos, a los medios de comunicación en los dos casos. Sólo el representante, es decir, el que elabora y/o transmite el mensaje, tiene el poder de garantizar la objetividad, como sucede por ejemplo, con la mayoría de las agencias de noticias al definir las características de las notas que le son

proporcionadas sobre la tecnología que emplea y le es útil o, en el caso de que lo amenace, él es capaz de someterla.

Por lo que toca al segundo caso, **el hombre y los medios están integrados**, interactúan, constituyen elementos de algo común. En esta interdependencia, especie de organización en la que a persona y la técnica son parte de un todo, a la manera del policía del futuro, de **robocop**, la integración multiplicada de manera aparente, las potencialidades humanas, donde, como Sfez agrega: “lo que cuenta, es señalar los intercambios posibles y analizar el papel de los elementos que forman ese todo que llamamos universo. En un mundo hecho de objetos técnicos, el hombre debe contar con la organización compleja de las jerarquías que enfrente. La idea de dominio se borra para dejar el lugar al de la adaptación **en**”, es decir, el hombre en la máquina, el individuo en los medios. Así: el sujeto no existe más que por el objeto técnico que le asigna sus límites y determina sus cualidades. La tecnología es el discurso de la esencia, esto es: el significado de su contenido. Por la técnica, el hombre puede existir, pero no sin ella, fuera del espejo que lo contiene. Dejando la primacía a la máquina inteligente de la que recibirá las lecciones. Ya no se sabe quién es el modelo de quién. Sujeto y objeto, productor y producto están entonces confundidos. Lo anterior ocasiona de manera irremediable, la pérdida de la realidad, del sentido y de la identidad ya que hombre y máquina se vinculan, coexisten y el resultado es **positivo e incremental**. Como resultado de la mezcla el hombre adquiere la ilusión de que multiplica su alcance y su creatividad, esto es, que incrementa su potencialidad. Un ejemplo de esta integración es la manera como se propone la incorporación de avances tecnológicos, como es el de la realidad virtual a la vida cotidiana: con ellos multiplicamos nuestras potencialidades y valemos más. Véase el caso también de las fusiones fisicobiológicas entre máquinas y seres humanos en los trabajos de ciencia ficción.

Finalmente, en el tercero, **es el hombre quien se encuentra al servicio** de los medios, o la persona dependiente de la máquina, donde se le reduce a “un mecanismo de proceso de información construido sobre un sustrato biológico, resultado de años de evolución y cambio, que es influenciado por la sociedad y cultura”, como en el caso de la creación de los llamados sistemas expertos, que a pesar de ser denominados como **humanos**, son fríos como las máquinas y cuyo reflejo en el discurso político se observa al preferirse la estructura del decir, a la incertidumbre de lo **dicho** aquí. Un ejemplo de esto lo constituye el concepto norteamericano conocido como **WISIWIG** que denota el dominio del objeto sobre el sujeto, de la herramienta sobre el hombre. Así, sólo existe lo explícito. La presente teoría va al hombre como procesador de información. Una computadora es una instancia de procesador de información surgiendo una interesante metáfora: el hombre debe tener por modelo a la computadora digital. El receptor es pasivo, en estado hipnótico decimos, grandemente influenciado por la propaganda. Lo que Ravault llama acertadamente la tesis de la victimización del destinatario. Bajo esta posibilidad, únicamente el emisor – la máquina – es creativo, regulando las relaciones entre máquina y el hombre y entre éste y el resto de la sociedad. Aquí, la imagen del hombre tendido frente al

televisor, a través del cual conoce, se comunica, consume y en general, vive a lo largo del día es el mejor de los ejemplos.

En esta última etapa, las organizaciones con vocación social en general y los partidos políticos en particular, verán reducidas sus posibilidades de vinculación con el público a situaciones como:

1. **La comunicación para desencadenar o establecer programas**, a fin de que los individuos conozcan la oferta política.
2. **La comunicación para proporcionar los datos que permitan aplicar las estrategias exigidas por la evolución de los programas**, para conseguir la aceptación de las propuestas políticas.
3. **La comunicación para la evocación de esquemas**, a fin de simplificar los contenidos de las propuestas.
4. **La comunicación de una actividad no programada**, como un complemento de la información presentada en la comunidad.
5. **La comunicación para proporcionar información sobre los resultados de las actividades**, para legitimar los procesos.

De esta forma, al no poder invitar a la comunicación a una participación más activa y comprometida, será solamente la comunicación informativa la que permita la autorregulación de las instituciones. A la luz de este puesto, la organización se esforzará por contar con un repertorio de respuestas a los estímulos o requerimientos, ya que su principal necesidad será la de saber frente a que tipo de estos se encontrará con el fin de ejecutar un programa correspondiente por ella misma, con la certeza de que los estímulos o requerimientos son el resultado de la operación de dichos programas, lo que reduce la participación política a una pura y simple relación de consumo.

De esta manera, el único fin será el de absorber las variables presentadas por aspectos como: las necesidades del receptor, la necesidad de corregir las desviaciones del emisor, la distribución de su competencia técnica para interpretar, resumir y comparar los datos.

Con base en lo anterior, se denota que si bien la política simbólica es un elemento fundamental para la comunicación, también puede generar efectos perversos en las relaciones sociales en la medida en que, mediante la pérdida del significado se puede pasar de la **relación hombre – máquina** como en el primer caso, al **binomio máquina – máquina** del segundo ejemplo, para concluir con la **dependencia máquina – hombre** del tercero. Un ejemplo de estas tres etapas, aplicado a los procesos electorales puede ser el relativo a los resultados de los sondeos de opinión respecto a la intención del voto: **para el primer caso, los medios son empleados para informar los resultados**, en el **segundo, la información de los resultados pretende influenciar las tendencias del voto y**, en el **último los lectores consultan los resultados de los sondeos para decir por quien votar.**

Hasta este momento, se ha tratado de presentar una interpretación a la creación y, sobre todo a la aceptación social de las imágenes simbólicas: pero, ¿cómo podríamos tratar de comprender la estructura de este fenómeno simbólico dentro de una sociedad y en un momento dado?, esto es, ¿qué metodología podría emplearse para el estudio de la política simbólica? Existe un método denominado del sobrecódigo que, para presentarlo, se requiere hacer una referencia al enfoque sistémico.

#### 1.2.4 LA TEORÍA DE SISTEMAS

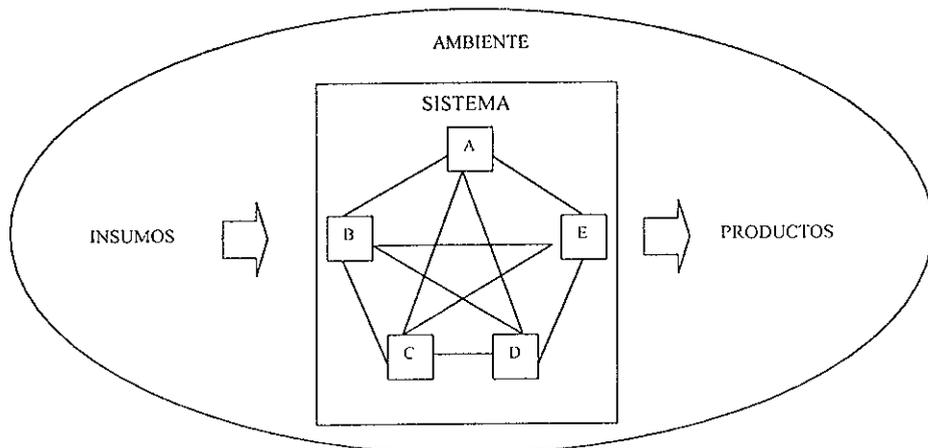
Existen diferentes maneras o métodos para el conocimiento y estudio de la realidad. A partir de la segunda mitad del siglo XX, los científicos han optado de manera recurrente por el ejemplo del denominado enfoque sistémico que, si bien inició en la termodinámica como un método para analizar los fenómenos fuera del laboratorio y dentro de su ambiente natural (ver Bertalanffy Ludwig Von: 1967), ha sido incrementada su utilización en todas las áreas del conocimiento, destacando los trabajos en las ciencias sociales donde destacan el de W. Buckley (1976) que plantea a relación entre la teoría moderna de los sistemas y el estudio de la sociología; o el de R.A. Peterson y N.J. Demerath III (1967) quienes a la luz de la teoría sociológica contemporánea, analizan sistemáticamente el cambio y los conflictos sociales; o los ampliamente conocidos de T. Parsons (1957) y H.A. Simon (1957) quienes plantearon por primera vez el concepto de sistema social y los modelos o estereotipos de hombre a partir de dicho enfoque.

Por ello, para contar con una mejor idea de cómo opera la política simbólica, de los que es y representa, se propone la aplicación del método sistémico que: parte de la idea de considerar a un sistema como un **conjunto de elementos interrelacionados** entre sí y tendientes a la consecución de un mismo fin. Aspecto importante en este método es el concepto de la relación vital entre sistema y ambiente, de donde se nutre vía insumos y a quién alimenta mediante los productos del funcionamiento del sistema. Se trata de una teoría general que propone el estudio de la realidad a partir de sistemas o conjuntos de elementos. Es así como un “sistema puede analizarse racionalmente según la dosificación de los elementos que lo componen. Puede crecer sin cambiar de naturaleza” (Sfez, 1981, p. 46) pero mantiene reglas de relación permanentes (ver diagrama 5).

Así, este enfoque se interesa también por la naturaleza propia de cada sistema, la cual luchará por mantenerse en los diferentes movimientos sistémicos de una manera coherente con el fin de guardar siempre la misma proporción de elementos que la constituyen.

El funcionamiento no sería posible sin la presencia además de la energía **positiva** de los elementos que componen el sistema. Positiva en el sentido en que interactúan hacia un mismo fin y que, en términos sistémicos, permite su funcionamiento.

*Diagrama 5*  
*Elementos componentes*  
*Del enfoque de sistemas*



Por otro lado, al interrelacionarse los elementos, surge una tendencia a privilegiar el interés de cada elemento en detrimento del interés del sistema, encerrándose en sí mismos y tendiendo a desarrollar la **entropía** o energía negativa ya que impide el desarrollo armónico del sistema.

De esta manera, la naturaleza de los sistemas como constante, constituye una suerte de **mecanismo de autorregulación** tanto para los elementos internos, como para las variables provenientes del ambiente, en conformidad con las reglas propias de la organización de los elementos y de su proporción en el interior del sistema. “Mientras que los elementos variables se agreguen convenientemente, estas variables aún si se desvían no afectan la racionalidad del conjunto” (Sfez, 1992, p. 24)

De esta manera, no es posible plantear la existencia de un solo tipo de racionalidad general para todos los sistemas ya que cada uno de ellos tendrá diferente forma o lógica de funcionamiento un ejemplo de todo esto lo constituye la manera como un mismo idioma, el castellano, es empleado por diferentes grupos sociales, si uno intenta representar un mismo discurso, cada uno de ellos lo interpretará de manera diferente, ya que cada sistema tendrá sus propias reglas, su propia lógica es decir, su propia racionalidad.

Cabe destacar que la racionalidad es entendida como el principio motor de cada sistema, por lo que estamos en presencia más bien de una **multirracionalidad** dividida en racionalidades propias para cada uno de ellos, ayudándonos, mediante el empleo del enfoque sistémico, a comprender de manera integral el comportamiento de las personas en la sociedad y la forma como reaccionan en relación con los elementos que componen dicho sistemas.

De la misma manera que para las personas, la teoría de los sistemas puede ser aplicada para entender el comportamiento de los conceptos en los discursos políticos y sociales donde, los elementos componentes de cada sistema serían las propias imágenes quienes, en su movimiento formado por los momentos de crisis y de conflicto – y gracias a las operaciones simbólicas – tomando valor por sí mismas, transformándose en imágenes simbólicas. Así, el enfoque sistémico nos enseña que todos los elementos estarán unidos, de muchas maneras en función del ambiente, ya sea cultural, político o, social y que sus vínculos, lejos de ser causales y simples, reaccionan unos sobre los otros donde, habrá tantos vínculos como racionalidades.

A la luz de estos planeamientos, surge las siguientes interrogantes:

- **¿De qué manera se establecen las relaciones entre las diversas racionalidades de los sistemas formados de imágenes, signos o símbolos?**
- **¿Hay un medio de comunicación similar entre ellos?**
- **¿Se puede hablar de un lenguaje común entre estos sistemas?**

Es evidente que cada sistema tiene su propia racionalidad, deberá tener también un lenguaje para implementar las informaciones que recibe. Entonces habrá, para cada uno, todo un conjunto de normas de organización por el cual se transcribirán los mensajes, es decir, un código particular para cada uno y en consecuencia, un cierto número de relaciones entre los códigos de cada sistema e incluso, de cada subsistema, de ahí el desenvolvimiento de un método que pretende ayudar a comprender como funcionan de fenómenos basados en la representación simbólica.

## **1.2.5 EL MÉTODO DEL SOBRECÓDIGO**

En su acepción más estricta, los códigos se construye arbitrariamente, es decir, de acuerdo a la lógica particular de cada sistema, mediante la distribución de un conjunto de elementos, que de manera son lingüísticos, a fin de establecer una serie única de interpretación o de traducción. En este sentido, codificar consiste en **reemplazar una serie por otra**, cuyos elementos son definidos según una misma regla de oposición o reemplazo. Por ejemplo, cuando se emplea una computadora, se parte de que en el lenguaje humano hay una variedad de caracteres para cada cifra, letra y signo de puntuación que nos permiten diversas posibilidades de combinación

pero, para las computadoras, constituidas por circuitos electrónicos, no hay más que dos posibilidades: ya sea que permita el paso de la corriente eléctrica, ya sea que se impida. De esta forma, si queremos utilizar las computadoras o, como algunos autores mencionan, comunicarnos con ellas, debemos traducir los diferentes códigos humanos al código de la máquina, es decir al lenguaje binario (Puede consultarse, "La Numération Binaire", en la parte relativa a la codificación y al lenguaje en la obra de Bremond, 1982, p.156).

En este ejemplo relacionado con las computadoras, el problema, a pesar de todas sus complejidades, no se plantea más que una sola vez, pues en el interior de la máquina el código será siempre el mismo, pero en el interior de los sistemas sociales el problema es mucho más complejo, ya que: "en términos de sistemas y subsistemas, se puede percibir cada elemento dependiendo de su propio código, el cual corresponde a la racionalidad de su sistema: objetivo, modo de organización, composición social, lugar en el sistema global, definen un comportamiento característico que denominaremos código. Una serie de reglas internas de prohibiciones y de filtros forman la estructura de ese código, que anima a su vez un lenguaje específico" (Sfez, 1981, p. 324).

Como se ve, no hay simplemente un código para cada sistema o subsistema, sino que, dentro de éstos hay códigos en relación con sus funciones donde algunos tendrán, incluso, funciones distintas para cada uno. En muchas ocasiones, un sistema puede tener como restricciones a los elementos que funcionan como reglas de organización en otro sistema.

Si los códigos pueden ser diferentes y variables, ¿Cómo se podría definir al sobrecódigo? ¿Cuáles serán las características y similares para todos? Es decir, ¿Cuáles son las relaciones entre los sistemas mismos?

En el marco de éste análisis, consideramos que las relaciones que vinculan a los sistemas entre sí son relaciones de significación, es decir, existe una constante entre las diferentes funciones de los códigos: son utilizados siempre para llevar a cabo una representación tanto de ideas como de cosas. Además, las imágenes que permiten esta representación, pueden ser usadas en diferentes códigos – e incluso dentro de un mismo código – para identificar cosas heterogéneas, por ejemplo; hace algunos años, un representante del sector privado al referirse al salario mínimo exclamo: "no es mucho, esta apretadito pero alcanza", esta frase fue considerada de manera diferente por cada grupo social, algunos la consideraron simpática, otros pensaron que no sabía de que estaba hablando y para otros fue recibida como poco menos que un insulto. De ahí que se entienda al sobrecódigo como, "una interpretación de los diferentes sistemas al nivel de las significaciones, como un paso, un movimiento de código a código" (Sfez, 1981, p.319)

Es por ello que una de las formas más completas para comprender el fenómeno de la comunicación y, mejor aún, del funcionamiento de la política simbólica en una

sociedad, consiste en considerarla a partir de un sobrecódigo, analizando la manera como se hacen los intercambios de los esquemas de representación entre los distintos sistemas. El método del sobrecódigo está compuesto de tres etapas: **el tratamiento secuencial del relato, el sobrecódigo estructural y el sobrecódigo analítico** (ver Diagrama 6)

La primera es la etapa secuencial. Parte de un postulado cómodo: el investigador solo puede vérselas con una narración lo más completa y compleja posible de los antecedentes del objeto de estudio donde, resulta útil aplicar técnicas de interpretación que, como la semiótica, se centra en el estudio de los signos, síntomas o consecuencias del comportamiento del objeto de estudio. **Esta primera etapa permite identificar esas secuencias y a los actores**, así como situar sus juegos estratégicos y clasificarlos. Producen un material más elaborado que la narración bruta que se deriva de los documentos y de las entrevistas.

*Diagrama 6*  
*Elementos componentes*  
*Del método del*  
*Sobrecódigo*

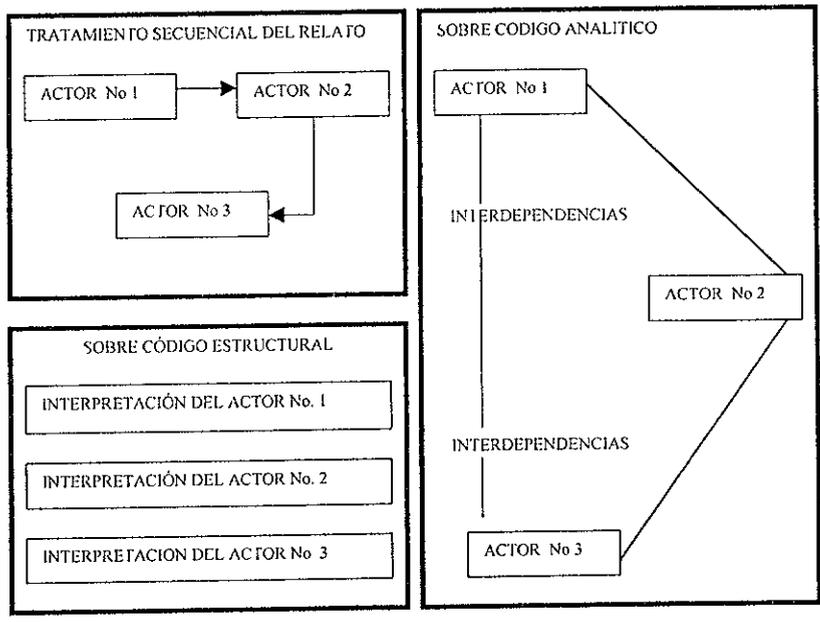


La segunda etapa es la del sobrecódigo estructural la cual, considera el material de la anterior para ser tratado según un planteamiento que le permite localizar el cambio en

el estilo donde los subsistemas se friccionan entre sí, donde su información es modificada o sesgada y por consiguiente, deforma el mensaje. En estos lugares de interferencia, enredados por definición, se sitúan los cambios. Para el ejemplo de la frase del representante del sector privado, en esta etapa se estudia la forma precisa en que recibida, interpretada y analizada por cada grupo o sistema.

Por último, el sobrecódigo analítico es la prolongación del precedente. **El estructural localiza el cambio, el analítico estudia intrínsecamente el cambio** con sus propias leyes. Se aboca a la tarea de realizar, analizar e interpretar los diferentes códigos que actúan sobre el conjunto; descubrir las coacciones que ejercen unos en otros; ver en qué las significaciones son efectos de sentido, es decir, en qué sistema puede significar cuando es solicitado por otro sistema de sentido, algo diferente, alejado, desplazado de su sentido original, he ahí la primera investigación que hay que realizar (Diagrama 7).

*Diagrama 7  
Operación del método  
del Sobrecódigo*



Es conveniente hacer aquí una precisión, lo que llamamos sobrecódigo es el resultado de ese entre cruzamiento de sentidos. Pero para localizar el lugar de la significación, como lo señala Lucien Sfez, es preciso descubrir los sistemas internos, sus coacciones, su objeto, sus fines. Sólo entonces podrá ver de qué manera ejercen una influencia en el sistema vecino.

El mecanismo, mediante el cual ha sido empleado este proceso para la legitimación de grupos u organizaciones es la política simbólica, que trabaja dentro de la sociedad mediante los diferentes momentos de crisis y de conflicto que enfrenta, transformando los signos, las representaciones y las imágenes, en imágenes simbólicas que adquieren un valor en sí mismas al transformarse en algo tangible.

Para poder comprender cómo opera la política simbólica dentro del cuerpo social y analizar sus consecuencias, es necesario contar con un instrumento de trabajo que contemple el problema partiendo de una generalidad. Esta totalidad está integrada por una serie de elementos interrelacionados entre sí, donde los procesos de representación traspasan los sistemas y subsistemas modificando su forma y su contenido, por ello, el método del sobrecódigo puede constituir este instrumento de análisis, ya que reúne todos los requisitos para llevar a cabo una tarea de estas proporciones.

Una aplicación del método de sobrecódigo en nuestro país se realizó mediante una investigación que demuestra como la planeación como concepto constituye para México una imagen simbólica, que surgió en el momento mismo de la independencia nacional y que a lo largo de la historia ha estado siempre presente, tomando diversos contenidos y significados y siendo empleada como elemento de la comunicación, conducción y legitimación (Arbesú, 1985).

Con lo hasta aquí expuesto podemos concluir diciendo que la comunicación política y su empleo, por parte de la política simbólica, constituyen fenómenos que por su naturaleza, no podrían ser tratados en unas cuantas líneas. No obstante, hemos presentado brevemente, diversos enfoques y puntos de vista a fin de adoptar elementos que permitan ayudar a su comprensión.

### 1.3 ESTRATEGIAS Y ORGANIZACIÓN DE CAMPAÑAS

Si bien la mercadotecnia política tiende a considerar todos los aspectos relacionados con los fenómenos del poder y la mercadotecnia electoral se ocupa en lo relativo a los procesos de elección popular, la mayor parte de los estudios en la materia, tienden a relacionar discretamente la primera con la segunda: “La mercadotecnia política permite promover racionalmente a los diferentes partidos políticos y a sus respectivos candidatos, todo esto planeado y llevado a cabo antes de las elecciones” (Laufer, marzo/abril de 1977). “Desde un punto de vista metodológico, la mercadotecnia política sería el conjunto de técnicas que permitan captar las necesidades que un mercado electoral tiene, estableciendo, en base a esas necesidades, un programa ideológico que las solucione y ofreciéndole un candidato que personalice dicho programa y al que se apoya e impulsa a través de la publicidad política” (Barranco, 1994, p.13).

Podemos identificar tres ventajas fundamentales del diseño estratégico de la mercadotecnia en los procesos electorales, estos son:

- **Posicionar, mediante la política simbólica, más eficazmente la propuesta en la mente de los electores.**
- **Transmitir con precisión a todos los niveles del partido político el objetivo de la campaña y las prioridades, lo que permite señalar el rumbo hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos y simplificar notablemente el proceso decisorio.**
- **Indicar a los simpatizantes cuáles son los aspectos realmente importantes para el partido político en el desarrollo del proceso electoral.**

Por otro lado, se requiere hacer una consideración en términos de la teoría organizacional a partir del principio de que cualquier organización, grande o pequeña, nacional o internacional, pública o privada, puede ser analizada, con base en sus funciones, mediante tres grandes áreas: un área directiva, un área sustantiva y un área adjetiva.

- **El área directiva es la responsable de velar porque la organización cumpla con la misión institucional, entendida como su razón de ser en el contexto.**
- **Por su parte, el área sustantiva es la encargada de llevar a cabo los trabajos propios de la misión institucional.**
- **Finalmente, el área adjetiva se encarga de desarrollar todas aquellas actividades que sirven de apoyo y sin las cuales las otras dos áreas no podrían funcionar.**

Cada una de estas áreas funcionales, debido a su responsabilidad, actúan en ámbitos diferentes, en espacios y tiempos diferentes, lo cual le origina diversos enfoques para conocer y comprender tanto a la organización, como la manera en que ésta vinculada

con el contexto. Así, mientras que el área directiva actúa en lo que definimos como el ámbito estratégico, el área sustantiva trabaja en un espacio y tiempo entendido como táctico y, el área adjetiva se desenvolverá en el logístico.

Para la conducción de un programa de mercadotecnia política, la responsabilidad de su diseño recae en el área directiva de la organización, por ello, a continuación presentaremos las características generales propias del ámbito estratégico cuyo proceso consta de cuatro etapas:

- **Definición de la misión y la visión de la organización.**
- **Establecimiento de los objetivos institucionales.**
- **Construcción del modelo para la interpretación y análisis del entorno.**
- **Diseño de las estrategias organizacionales para alcanzar los objetivos propuestos.**

La definición de la misión consiste en acotar de qué manera se relaciona la institución con el entorno, estableciendo cuáles son los requerimientos que de él obtiene y cuáles son los beneficios que la organización le aporta. La visión por su parte, consiste en la imagen que de sí misma se plantea para un tiempo futuro, que le permite tener como punto de referencia para orientar los esfuerzos y en consecuencia, simplificar el proceso decisorio.

Apoyada en la misión y en la visión, la institución se encuentra en posibilidad de fijar sus objetivos que son los puntos cualitativos de referencia que determinan las etapas subsecuentes de trabajo.

La misión y sobre todo la visión, conforman los cimientos sobre los cuales se sustentará la manera como la organización descubre el medio que la rodea creando patrones, paradigmas, maquetas o modelos propios que funcionan como puntos de referencia para observar e interpretar la realidad donde, la ideología de cada partido político puede ejemplificar este fenómeno.

Con base en la totalidad de los elementos descritos, es posible iniciar el diseño de las estrategias, esto es, líneas metodológicas de acción, que permitirán la consecución de los objetivos y la posible realización de la visión organizacional.

Bajo este enfoque, la estrategia relativa a la mercadotecnia he de efectuarse dentro el contexto de la estrategia global mediante el desarrollo de cinco pasos metodológicos.

- **Análisis de la situación del mercado.**
- **Valorización y selección de los segmentos.**
- **Diseño de la mezcla que permitan atender los diferentes segmentos**
- **Definición de objetivos y metas.**

- **Elaboración de un programa de trabajo.**

Un programa adecuado de mercadotecnia comienza con la identificación y análisis del mercado al que la propuesta política irá dirigida mediante el estudio del comportamiento de las necesidades, intereses o aspiraciones de los grupos que integran los segmentos de la sociedad.

La mayor parte de los grupos tienen líderes de opinión. “El esfuerzo de la mercadotecnia ha de dirigirse a identificar estos líderes y establecer vínculos con ellos”.

Resulta fundamental el principio de la segmentación de los mercados entendido como: el proceso de dividir un mercado total y heterogéneo en varios segmentos homogéneos, ya que de ello dependerá el éxito en cuanto a la generación de los vínculos entre la organización y su entorno mediante la propuesta política. Para ello, se proponen categorías generales para la segmentación del mercado político – electoral basadas en:

1. Los criterios geográficos.
2. Los criterios demográficos.
3. Los criterios psicológicos.
4. Los relacionados con la propuesta misma.

De ahí, se pasa a la definición de la mezcla de los elementos que integran la propuesta para la satisfacción de las expectativas de los integrantes de cada contexto. Para ello, resulta fundamental conocer las particularidades de cada segmento, la manera de cómo la propuesta se encuentra integrada y de cómo puede ser percibida por el entorno en función a cada segmento para diseñar las mezclas adecuadas a cada uno. Como se verá más adelante, el funcionamiento de la comunicación y de la política simbólica para el manejo de esos puntos será determinante.

En la tarea de analizar los segmentos del mercado electoral se deben tener presentes las siguientes consideraciones:

1. Conocer e interpretar de la mejor manera posible los componentes de la población y en general los factores demográficos.
2. Identificar para cada segmento del mercado los elementos capaces de vincularlos con la propuesta.
3. Responder a cuestiones como: ¿cuáles son los motivos de identificación?, ¿cuándo, dónde y quién toma las decisiones?, ¿cuáles son los determinantes psicológicos de los comportamientos? y; detectar los factores sociólogos y las influencias de los grupos pequeños.

Un elemento clave para la vinculación de los segmentos lo constituye el empleo del enfoque sistémico mediante el método del sobrecódigo, a fin de identificar las

particularidades de cada segmento o subsistema. Con base en lo anterior, es establecimiento de objetivos y metas permitirá fijar los pasos metodológicos subsecuentes para desarrollar el programa de trabajo.

### **1.3.1 PREPARACIÓN DE LA CAMPAÑA**

Con objeto de desarrollar una estrategia de mercadotecnia calculada para ganar la simpatía del electorado, es necesario contar primero con el apoyo de los militantes del partido y de los simpatizantes, así como de los llamados grupos de interés. Para ello, se deben seguir las siguientes etapas:

- 1. Proponer un estilo diferenciado o propio del candidato y proceso electoral específico de que se trate al interior de la organización política, a fin de que pueda hacer surgir un liderazgo adecuado a las aspiraciones de los militantes.**
- 2. Crear alianzas con los diferentes grupos al interior de la organización a través de sus representantes.**
- 3. Fijar, con base en el estudio de entorno, metas para obtener y asignar recursos suficientes para su consecución.**
- 4. Dirigir la campaña hacia los intereses del electorado.**

Las actividades de la mercadotecnia política en la fase electoral pueden sintetizarse en las cuatro grandes etapas que serán analizadas en los siguientes puntos: estudio y segmentación del mercado, diseño de la propuesta, diseño de la estrategia de comunicación y plan de trabajo.

### **1.3.2 ESTUDIO Y SEGMENTACIÓN DEL MERCADO**

El objetivo central para la realización de los estudios del mercado electoral, se centra en la necesidad de conocer tres aspectos fundamentales: sus componentes, su estructura y funcionamiento. Por ello, la técnica de investigación del mercado político, es anterior a cualquier otra acción electoral, puesto que su objeto consistiría en analizar lo que el mercado necesita, lo que solicita de los políticos y hacia dónde evoluciona. De ella deberá salir el perfil del líder o candidato adecuado a cada segmento electoral, el programa político, el medio publicitario más adecuado para llegar a él y la medida de la eficiencia de toda la campaña". (Barranco, 1994, p.14).

De igual forma, “la investigación de mercados es un proceso sistemático de recopilación e interpretación de hechos y datos que sirven a la dirección [...] para la forma adecuada de decisiones y para establecer así una correcta política de mercado. (Fischer, 1995, p.106).

Una estrategia electoral debe ser capaz de delinear con precisión el enfoque básico que será utilizado en el proceso, incluyendo las actividades de apoyo, con el fin de que el mismo cumpla con el objetivo de lograr los resultados esperados, para lo cual, es fundamental contar con una adecuada segmentación del mercado.

“Todos los mercados están compuestos por subgrupos o segmentos que se identifican a través de las semejanzas que existen en sus integrantes respecto a sus actitudes, preferencias, inclinaciones y ante las ofertas existentes o deseadas” por otro lado, “el propósito de segmentar los mercados en función de los beneficios que procuran es doble: en primer lugar, diseñar y desarrollar ofertas que correspondan más eficazmente a las expectativas de estos subgrupos y en segundo lugar, dirigir las ofertas existentes a aquellos subgrupos cuyas características y expectativas hagan prever una mayor aceptación de la misma”. (Soriano. 1990, p.117).

La segmentación del mercado puede variar en función de las particularidades de la elección que se trate, sin embargo, de manera general se sugiere considerar por lo menos, seis segmentos donde los dos primeros son internos y los demás externos a la institución:

1. El equipo de trabajo de la campaña.
2. Los miembros del partido.
3. Los simpatizantes.
4. Los indiferentes.
5. Los simpatizantes del o los partidos opositores.
6. Los militantes del o de los partidos opositores.

El primer segmento del mercado electoral que hay que considerar es el equipo mismo que va a diseñar y **dirigir la campaña** política. Es evidente que si éste no se encuentra convencido de los principios y fundamentos que la sustentan, las posibilidades de éxito son nulas. Por ello, se debe discutir primero con los responsables directos de la campaña a fin de determinar cuales serán los criterios que permitan la automotivación y permanencia del equipo y que ayuden a mantener durante todo el proceso un ritmo de trabajo estable y continuo.

El segundo segmento está integrado por los miembros del partido político, quienes, como sucede en cualquier organización, militan por razones diversas y por lo tanto, el programa de mercadotecnia política debe contener un apartado que especifique las líneas estratégicas mediante las cuales deben ser contemplados y que pueden estar apoyadas en los representantes de los diferentes niveles o de los grupos de interés

afiliados a la institución, ya que conforman, como algunos grupos organizados de simpatizantes, el llamado **voto duro**.

Un tercer segmento es el relativo a los simpatizantes que, salvo excepciones, no integran el voto duro, son el gran contingente de penetración directa en el electorado. Una línea específica de estrategia debe ser diseñada para ellos, ya que de su estado de ánimo y seguridad en la campaña, puede derivarse un resultado favorable.

El cuarto segmento es el de los indiferentes, que varían su postura en función de las circunstancias del momento. Para ello resulta fundamental el diseño de una estrategia sustentada en la promoción y basada en el análisis, interpretación e influencia del contexto. Aquí, aspectos como el lugar y momento de la elección, la situación económica, la tranquilidad social, la seguridad pública y a veces hasta el clima, no deben ser desdeñados, ya que, en gran medida, es este segmento el que tiene un impacto determinante en los resultados de la elección.

Los simpatizantes del o de los partidos opositores constituyen el quinto de los segmentos para el cual se sugiere el diseño de líneas de acción específicas, ya que sin lugar a dudas, influir en su estado de ánimo o incluso, obtener su relativa simpatía, **debilitaría considerablemente a los opositores**.

Finalmente, si bien los miembros de los partidos opositores difícilmente apoyarían a un candidato ajeno a su institución, el desarrollo de acciones tendientes a contra restar su esquema de trabajo y su proyecto de campaña puede, al restarle eficiencia a sus equipos, ser un elemento diferenciado que pueda **influir en los resultados**.

Con el objeto de conocer de una mejor manera el posible comportamiento de los diferentes segmentos que integran el mercado electoral, se cuenta con una herramienta conocida como las **operaciones testigo**.

Se trata de reproducir pequeños procesos de elección reales en sectores determinados, permitiendo reducir los costos de experimentación y controlar los efectos antes de enfrentar una generalización de la oferta de la propuesta. “de esta manera, si se quiere conocer el comportamiento del entorno frente a una proposición determinada, se puede concretizar la oferta en una pequeña localidad considerada como respectiva”, como sucede con el trabajo electoral de la mayoría de los partidos políticos en países como Francia, España, Italia y Alemania si bien, “una de las dificultades de este tipo de acción consiste en la posible interferencia de variables diferentes a las que se están midiendo”. (Bremond y Geledam, 1981, p. 252 - 253).

Por otra parte, podemos señalar de manera general que, “en mercadotecnia política se puede utilizar, principalmente, cinco métodos concretos de investigación, que son: la observación directa, la encuesta por correo, la encuesta telefónica, el panel de electores y, la entrevista personal”. (Barranco, 1994, p.30).

La observación directa se inicia al ubicar diferentes ángulos para seguir el comportamiento del electorado a la luz de criterios definidos por el grupo responsable. Los ángulos se refieren generalmente a ciertos actores o grupos cuyo comportamiento influye de manera inmediata en el electorado. La encuesta por correo permite contar con una amplia cobertura del electorado, pero se ve limitada por el interés de respuesta por parte del mismo que, de manera general, se limita a los simpatizantes o a los molestos con el partido contendiente. Por su parte, la encuesta telefónica ayuda a dar una mejor idea del estado de ánimo del electorado gracias al contacto personal, pero su cobertura es limitada. El panel de electores ayuda a ver el impacto de los planteamientos de la campaña y la fuerza de las imágenes, simbólicas o no, que se han empleado mediante el análisis de los argumentos esgrimidos por los exponentes. Los sondeos de opinión de instituciones especializadas que, como el caso de la Universidad de Guadalajara de México, proporcionan información de primera mano que debe ser considerada en el trabajo táctico de la campaña. Por último, la entrevista personal es aún más rica en sus resultados que la telefónica pero, es igualmente limitada y la más costosa de todas.

### 1.3.3 DISEÑO DE LA PROPUESTA.

El diseño de la propuesta política se sustenta en las características del elemento central de la campaña: el candidato. Esto presenta ciertas particularidades que no pueden ser dejadas de lado como el hecho señalado de que “los electores difícilmente conocen o se encuentran con el candidato; ellos solo cuentan con una imagen suya”. Por ello, el diseño de la propuesta debe ser una consecuencia directa del estudio del mercado que permita identificar las ideas del electorado a fin de contar con un perfil del candidato ideal, o al menos, de como deberá actuar el candidato nominado, así como los contenidos fundamentales del programa electoral. En este aspecto, todos los instrumentos que permitan enriquecer y precisar la oferta política deben ser considerados, como en el caso de los foros de consulta con el electorado, o el desarrollo de paneles de discusión de problemas que afecten a la comunidad no sólo de carácter político, sino también económico o social, ya que como señala Barranco “un hecho básico en política es que ningún candidato, podrá tener éxito si su ideología, si lo que ofrece, va en contra corriente de lo que piensa y quiere el mercado electoral. De aquí que todo político deberá hacer suyas las ideas básicas que su mercado le indique”.

Por ello, debe recordarse siempre que un programa electoral es el resultado de un trabajo de investigación, análisis e interpretación, adecuado a las necesidades y aspiraciones específicas de un grupo humano y no una simple declaración de principios.

Además, un programa electoral debe sintetizar la filosofía del partido y su ideología, por ello, cualquiera que sea su candidato en un momento determinado, debe tener

claras todas estas consideraciones y apoyarse en un equipo de trabajo que participe plenamente de las mismas ideas, a fin de contar con el mínimo indispensable para conseguir un resultado electoral exitoso.

### **1.3.4 ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN**

De igual forma, al intentar transmitir una imagen particular, puede suceder que la imagen transmitida no siempre sea la imagen recibida ya que los electores actúan de acuerdo a predisposiciones y patrones cognoscitivos que les hacen ver aspectos diferentes.

El concepto que se defina del candidato se convertirá en el sustento del programa de comunicación. Debe ser incluido en toda actividad de la campaña para lo cual, se deberán seguir tres importantes vertientes de comunicación basadas en:

- 1. Un programa de promoción.**
- 2. Un programa de actividades personales.**
- 3. Un programa de trabajo necesario.**

El programa relativo a la promoción inicia con el diseño del mensaje básico en torno al cual girará toda la campaña. Debe especificar detalles como la manera en que el candidato deberá ser fotografiado, como aparecerá y se desenvolverá en los medios y la forma como todo esto impactará en el electorado, ésta, “es la técnica que más exhaustivamente deberá aplicarse en política. Su campo de actuación es muy amplio: desde el suministro de la información adecuada para que el electorado individual pueda decidir su voto, en función de la comparación entre partidos, hasta la creación o adaptación de la imagen del candidato a esas necesidades o solicitudes que el mercado tiene y que hemos captado a través de la investigación”. (Barranco, 1994, p.14).

El programa de actividades personales contiene los criterios básicos para el diseño de los itinerarios que permitan al candidato la relación con personalidades, líderes de opinión, representantes de sectores e intereses y grandes concentraciones de personas. “En política, el conjunto de actos públicos que un candidato o su equipo realiza pueden ser considerados como verdaderas entrevistas de ventas, de ahí la necesidad que un aspirante tiene de conocer y aplicar las técnicas clásicas que le permitan convencer al electorado, logrando la acción de voto. La aplicación de las técnicas de ventas políticas irá desde simple entrevista radiofónica o televisiva, hasta el gran contacto público, tipo mitin, con miles de asistentes” (Barranco, 1994).

Es evidente que un candidato solo no podrá nunca obtener un resultado favorable, el requiere de un campo de trabajo que lo siga y le brinde su apoyo. Por ello, el diseño de un programa de trabajo voluntario en la campaña es fundamental, además de que,

en la mayoría de los casos, las personas más entusiastas y capaces de obtener simpatías son aquellas cuyo interés en el candidato es cualquiera menos el económico.

El equipo debe estar por lo menos por dos grandes niveles de acción:

- 1. Un grupo responsable y reducido de personas, con funciones diferentes pero complementarias de cara al objetivo común de ganar las elecciones.**
- 2. Un gran número de personas que complementen las actividades de soporte y de apoyo donde, el éxito de la campaña dependerá, en gran medida de la relación entre ellas.**

### **1.3.5 PLAN DE TRABAJO**

La planeación no es otra cosa más que una reflexión metódica del futuro, diseñada con información obtenida del pasado, con el objeto de simplificar las decisiones que permitan afrontar el presente.

Con base en lo anterior, se debe considerar los siguientes aspectos:

- 1. Reflexión del futuro** porque se infiere el comportamiento de modelos, variables e indicadores en un tiempo que, diverso al presente, será su resultado directo.
- 2. Información del pasado** porque no existe otra manera de conocer la realidad. En la medida en que se avanza en la lectura de este documento, su información ha quedado en el pasado. Aun si los datos hubieran sido de situaciones futuras, la información en sí forma parte del pasado.
- 3. Simplificar las decisiones** que permitan afrontar el presente porque trabajar para el futuro es trabajar para algo que no existe, ya que al realizarse se convierte en presente pero, que muy probablemente será la consecuencia de las circunstancias y acciones actuales y pasadas.

Lo anterior, no pretende desdeñar la importancia de contar con un plan de trabajo, todo lo, contrario, trata de mostrar su importancia mediante la limitación de sus alcances y posibilidades.

**Cuando se diseña un plan de trabajo para ganar una campaña política, el objetivo no puede ser saber que hacer para cuando ésta se gane, sino contar con un instrumento de guía que permita definir, al equipo participante en la campaña, que hacer en cada situación, cómo encarar tal o cual problema o, por que trayectoria táctica es importante optar en un modelo dado.**

El adecuado diseño y elaboración de un plan de trabajo para la campaña política requiere de un proceso metódico integrado por cuatro grandes etapas o pasos subsecuentes:

1. **Definición del objeto de estudio.**
2. **Diseño del diagnóstico.**
3. **Diseño del pronóstico.**
4. **Diseño de la imagen objetivo.**

La primera actividad a realizar en la elaboración de un plan de trabajo es **definir el objeto del estudio** lo cual, no se reduce al simple enunciado del mismo, por ejemplo: **plan para la campaña electoral del partido**; sino que abarca la concepción completa de cada uno de los siguientes elementos que lo conforman, es decir:

- ¿Qué deberá entenderse como plan de trabajo?
- ¿Es un documento rector?
- ¿Es una herramienta de trabajo?
- ¿Es un requisito electoral o del partido?
- ¿A qué tipo de campaña se refiere?
- ¿Se desarrollará en el ámbito federal, estatal o municipal?
- ¿Qué representa para el equipo cada uno de estos niveles?
- ¿Que significa el partido para el equipo de trabajo?

En resumen, se trata de ubicar claramente a los responsables de la campaña en las particularidades del ámbito donde, a partir de ese momento, realizarán su trabajo electoral y aportaran un marco de referencia básico.

A partir de lo anterior, se procede a la etapa de **diagnóstico** integrada por dos elementos básicos: **análisis de situación** y **análisis de la trayectoria del objeto de estudio**.

Con la ayuda de las variables y los indicadores que el equipo haya terminado como los más representativos de su comportamiento, el primero pretenderá conocer cómo se encuentra en un momento dado y el segundo saber, mediante un trabajo retrospectivo, de que manera y porqué ha llegado hasta ahí. Se estudia, por ejemplo, las particularidades del partido frente a los demás contendientes, analizando, entre otros, sus resultados en elecciones anteriores, el comportamiento del denominado voto duro, su presencia en los medios y las características de los mismos como: cobertura, periodicidad, calidad editorial, profundidad y particularidad para el análisis.

Al igual que el diagnóstico, el pronóstico cuenta con los mismos elementos básicos: análisis de situación y trayectoria del objeto de estudio pero, su ámbito es diferente.

Aquí se parte de un planteamiento prospectivo del objeto de estudio mediante “una extrapolación, un salto en el tiempo, hacia el futuro, para identificar en dónde estaremos, de seguir las circunstancias actuales, pasando un plazo de tiempo prefijado”. Todo ello con el interés para responder a dos grandes interrogantes:

1. **¿Cómo estará en un tiempo futuro si no intervenimos?**
2. **¿Cuál será la posible trayectoria que seguirá?**

En este concepto, se está en posibilidad de definir la **imagen objetivo** que, al igual que las otras dos etapas, cuenta con los mismos elementos básicos.

**Se pretende definir cómo queremos que se encuentre el objeto de estudio y cual deberá ser la trayectoria planificada que debemos seguir para lograr esa situación futura.**

Así, el siguiente paso será preciso determinar las líneas de acción organizacionales, los objetivos por etapas de trabajo y las metas específicas para conseguirlo.

Con la determinación de lo anterior marcamos el destino deseado para la campaña. Sabiendo quiénes somos, dónde estamos y a dónde queremos ir para pensar en el diseño de la estrategia y de la táctica de la acción política, que puede sintetizarse respondiendo a las siguientes preguntas:

- **¿Cuales serán las políticas generales para el desarrollo de la campaña?**
- **¿Cómo se desprenden las líneas de acción?**
- **¿Qué acciones concretas se deberán realizar?**
- **¿Quién o quiénes las deberán llevar a cabo?**
- **¿Cuándo, en qué momento, se emprenderán y finalizarán?**
- **¿Qué recursos humanos y económicos se asignarán?**

Conseguir los objetivos de una campaña política se resumen en un hecho concreto: *el voto del electorado*. Para lograrlo, el desenvolvimiento de todas las acciones emprendidas debe centrarse en un proceso que ha dado origen a una técnica de mercadeo político conocida como AIDA por las cuatro siglas que identifica cada uno de los pasos metodológicos:

1. **Atraiga la Atención.**
2. **Identifique el Interés**
3. **Despierte el Deseo**
4. **Motive la Acción de los Electores.**

Obtener la atención del electorado es el primer requisito para el logro de un resultado exitoso en una contienda política. De manera general, se tiene la idea de que la mejor

forma de lograrlo es mediante acciones espectaculares o llamativas. Quizá esto es el resultado de una sociedad donde la capacidad de asombro parece ser cada vez menor y donde el manejo constante de **efectos especiales** parece haber condicionado ya los comportamientos. En este punto, debemos cuestionarnos acerca del desarrollo de fenómenos incrementales en los procesos electorales, por ejemplo: el hecho de demandar mejores campañas, con debates electorales, con paneles de expertos o de electores, con una mayor y mejor presencia de los medios, etc., es el resultado de una creciente conciencia política en el electorado, o puede ser el resultado de una cierta actitud consumista que exige elementos cada vez más sofisticados y complejos. Afortunadamente, lo que atrae nuestra atención y sobretodo de manera profunda, es el nivel de empatía existente entre el estímulo motivador y las expectativas de la contraparte. Por ello, resulta fundamental que el equipo de trabajo tenga, de manera permanente, una orientación hacia el electorado, que le permita detectar, sus necesidades, demandas y aspiraciones.

De esta forma, si se consigue la atención del electorado, una parte importante del éxito se habrá logrado. A partir de ese momento, el problema consiste en consolidar dicha atención inicial mediante un esfuerzo por identificar plenamente, a cada segmento del mercado electoral con la propuesta de la campaña para despertar consecuentemente, su **interés**. Esto será posible en la medida en que se cuente con los puntos de unión entre cada segmento del mercado electoral y la propuesta. El reto será traducir las necesidades, demandas y aspiraciones en vínculos concretos para cada uno.

Aquí, como señala Barranco, la creación del interés se enfrenta con una subjetividad individual de cada elector concreto, por lo que la argumentación para producir dicho interés deberá estar adaptada al perfil motivación del mismo. Para ello, el candidato deberá tener un dominio absoluto de lo que está ofreciendo. En otras palabras, ser un vendedor nato y conocedor profundo de la psicología del auditorio, penetrando psicológicamente en todos y cada uno de los electores, y ayudándose por medio de sus gestos y reacciones, e incluso en la apariencia personal que presenten.

Si se encuentra con la empatía y con la identificación del electorado hacia la propuesta, despertar el deseo de mantener, fortalecer y traducir esa relación en hechos concretos es el paso que podría proporcionar resultados irreversibles en un sentido positivo para la campaña. En esta situación, los otros contendientes deberán realizar esfuerzos extraordinarios y porqué no decirlo, ahora si espectaculares para revertir las tendencias. Solo una circunstancia terriblemente negativa o una serie de errores garrafales podrían lograrlo.

Finalmente, el día de la elección será el momento clave para traducir los resultados obtenidos en las etapas anteriores de acción, es decir, en el voto favorable. El esfuerzo que debe realizarse en esta fase es tan o más importante que el desplegado en las anteriores. Lograr un efecto positivo en este punto será la consecuencia de un trabajo adecuado en los anteriores si bien, es importante insistir, un excelente trabajo

en la última de las etapas, no será suficiente para suplir, en caso de que se hayan dado, serias deficiencias en los pasos metodológicos anteriores.

## CAPÍTULO II

# IMAGEN CORPORATIVA E INSTITUCIONAL

## 2.1 IMAGEN E IDENTIDAD CORPORATIVA

La identidad corporativa, al enfocarse desde la perspectiva comercial e institucional, puede ser de utilidad para aplicar marketing, estrategia corporativa, desarrollo organizativo y recursos humanos.

La identidad corporativa abarca un campo mucho más amplio que el del diseño. Esta actividad debe ser preparada para un público académico y para profesionales en ejercicio, así como consultores de identidad, con el objetivos de elaborar y destacar programas para pequeñas y grandes organizaciones.

Sin embargo, amplios sectores de la prensa siguen mostrándose reacios a aceptar la “identidad”, y las palabras “diseñador” e “imagen” han adquirido ciertas connotaciones peyorativas. Pero la identidad corporativa, entendida y utilizada adecuadamente, constituye la clave de una gran parte del éxito competitivo.

La relación que existe entre identidad y estrategia corporativa o, más exactamente, determinar en qué forma una identidad corporativa puede servir para que una organización obtenga y mantenga una ventaja frente a sus competidores. Este objetivo está motivado por el hecho de que de que la identidad o la imagen corporativa parece ir adquiriendo una importancia cada vez mayor.

La primera parte ofrece definiciones muy precisas de los diferentes términos utilizados por consultores y empresas. Este mismo uso plantea un problema, ya que al citar palabras de los entrevistados o de las obras consultadas cabe la posibilidad de que dichos términos se utilicen de distintas formas. Sin embargo, creo que el contexto en el que sitúan las citas servirá para garantizar la claridad de los conceptos.

La segunda parte muestra la forma en que se analizan los tres términos definidos en la primera parte, es decir, identidad, imagen y comunicación. A lo largo de toda esta sección, identidad y estrategia se interrelacionan de manera permanente. Una vez concluido este proceso, que a veces requiere mucho tiempo, se podrán definir los problemas organizativos y de comunicaciones de una organización determinada.

La tercera parte se basa en el análisis de la segunda parte, para formular los objetivos de un programa de identidad y la forma en que es posible establecerlos, tanto en términos de diseño en su contexto y define sus ventajas y sus limitaciones.

La cuarta parte se ocupa de una de los aspectos más olvidados de un programa de identidad: el de hacer que funcione. Se concretan la planificación para la puesta en marcha

del programa, su ejecución y los consiguientes procesos de mantenimiento y responsabilidad de la identidad. Por último, se exponen los medios para evaluar un programa de identidad. En este capítulo se admiten las dificultades que entraña una evaluación clara, pero también se pone de relieve la responsabilidad que ello implica.

### 2.1.1 INTRODUCCIÓN A LA IDENTIDAD CORPORATIVA

Teniendo en cuenta que la empresa siempre ha tenido identidad, y siempre ha creado una imagen de sí misma, ¿por qué ha tenido que transcurrir tanto tiempo para que la “identidad corporativa” se convirtiera, por derecho propio, en una disciplina autónoma? En parte, ello se debe a que la idea de hacer marketing en organizaciones, empresas y productos es relativamente reciente. El concepto de “marketing” llegó al Reino Unido a través de Procter & Gamble a finales de la década de los cincuenta, y en un principio se centraba en las marcas. (Ind, 1992, p.1)

Sin embargo, durante los últimos veinte años las empresas y organizaciones han empezado a ser conscientes del potencial que entraña el hacer marketing de si mismas; es decir, comunicar lo que hacen y cómo lo hacen. No obstante, incluso en nuestros días, algunas empresas y organizaciones sólo han comenzado a aceptar esa idea.

Por ejemplo, las empresas británicas BAT y Allied Breweries descubrieron hace muy poco la necesidad de comunicar cuáles eran sus actividades, precisamente cuando se vieron amenazados a incluir sus nombres en su publicidad de marcas y emprendieron campañas de publicidad institucional como mecanismo de defensa, ellas nunca se habían preocupado de proyectarse como empresas u organizaciones. (Ind, 1992, p.1)

Otra razón, igualmente importante, que explica la lentitud en la aceptación de la “identidad corporativa” ha sido de la enorme confusión que existe en relación con el verdadero significado de tal expresión. En cierto sentido, la “identidad corporativa” ha existido desde que las empresas u organizaciones empezaron a utilizar marcas y tipos de letras especiales para identificar sus productos y, posteriormente, a ellas mismas.

Este tipo de “identidad” está profundamente arraigado en el mundo del diseño gráfico, y su forma actual se remonta en realidad a las décadas de 1930 y 1940, cuando el diseñador Raymond Loewy creó el símbolo de International Harvester, y Edward Johnson realizó el diseño gráfico para el metro de Londres. (Ind, 1992, p.2)

Sin embargo, hasta la década de 1960, cuando Walter Margulies, consultor de diseño afincado en Nueva York, acuñó el término “identidad corporativa”, no comenzó a surgir el nuevo concepto referido al papel del diseño en la empresa u organización. (Ind, 1992, p.2)

Ciertos consultores de diseño, como Lippincott & Margulies, en los Estados Unidos, y Wolff Olins, en el Reino Unido, comenzaron a elaborar un método que antepone la organización y sus estrategias a cualquier otra cosa. El diseño de marca no se consideraba como un fin, sino como una forma de expresar la estrategia corporativa. (Ind, 1992, p.2)

Esta nueva idea de la identidad corporativa, completamente diferente, ha venido coexistiendo con la idea de identidad meramente gráfica y ha llegado a generar una considerable confusión tanto en la comunidad corporativa como en los medios de comunicación.

Ello ha afectado negativamente al desarrollo de los “consultores” orientados a la estrategia y ha entorpecido la aceptación de la idea de que la identidad corporativa es algo más que la mera creación de un logotipo.

En la actualidad, a pesar de que el término continuó entendiéndose de manera equivocada, el entorno corporativo cambia con tal rapidez que las empresas u organizaciones han empezado a prestar mayor atención a su identidad y a la forma en que la comunican, ha empezado a aceptarse la interpretación estratégica de la identidad corporativa.

### **2.1.2 DEFINICIONES**

Dado que el término “identidad corporativa” se ha venido utilizando para describir dos disciplinas muy diferentes, sucede que en ocasiones que las empresas que contratan los servicios de un consultor de identidad corporativa (o de diseño estratégico, o de diseño) no están muy seguras de lo que están comprando. Para que la confusión sea aún mayor, ciertos consultores utilizan términos como identidad corporativa, imagen corporativa y comunicación corporativa como si fueran meras variantes de un mismo concepto. Para aclarar el concepto de los citados términos y reducir el alcance de esta confusión, definiremos estos conceptos.

### **2.1.3 IDENTIDAD CORPORATIVA**

Es el término más utilizado para definir el programa de comunicaciones y cambio que emprende una empresa en colaboración con un consultor externo. En realidad, el propio término se describe así mismo con más precisión. La identidad de una organización es la percepción que tiene sobre ella misma, algo muy parecido al sentido que una persona tiene de su propia identidad. Por consiguiente, es algo único, según explica Nicholas Ind.

La identidad incluye el historial de la organización, sus creencias y su filosofía, el tipo de tecnología que utiliza, sus propietarios, la gente que en ella trabaja, la personalidad de sus dirigentes, sus valores éticos y culturales y sus estrategias. Puede proyectarse o comunicarse por medio de programas de identidad corporativa; pero la identidad es muy difícil de cambiar, ya que constituye el verdadero eje en torno al que gira la existencia de la propia organización.

Empresas prestigiosas que han alcanzado un gran éxito, como ICI e IBM, tienen identidades bien definidas, que son el resultado de ideas y valores que han mantenido durante largos años y que están profundamente arraigados.

En su libro sobre IBM, David Mercer observa que las ideas de Thomas J. Watson, el moderno fundador de la empresa, produjeron una cultura omnipresente, que entraña la verdadera esencia del actual éxito de la compañía u organización:

“El único factor común que mantiene la solidez de IBM en un mundo que cambia con enorme rapidez no es su tecnología, sino su ética y su cultura específicas. Es imposible destacar hasta qué punto son importantes las ideas como principal fuerza impulsora de IBM, y hasta qué punto deberán serlo para otras empresas y organizaciones que traten de emular su particular estilo de gestión”. (Mori, 1989, p. 45)

Si se acepta este concepto de identidad, la mayoría de los programas de identidad corporativa deberán considerarse evolutivos, sin que programen la adopción de cambios radicales. Las ideas y las filosofías no se cambian de la noche a la mañana ni tampoco las identidades.

### **2.1.4 IDENTIDAD Y TRAUMA CORPORATIVO**

Sin embargo, cuando una compañía sufre un verdadero trauma, como una intervención del Estado o una reducción significativa de su producción, todo parece indicar que la empresa

u organización y su identidad pueden llegar a modificarse en sus propios fundamentos. La AT&T conoció un trauma de este tipo en 1984, cuando desapareció su monopolio del mercado estadounidense de las telecomunicaciones.

De ser una empresa tradicional, paternalista y lenta en sus reacciones, pasó a adoptar una estructura centrada en el cliente y rápida en sus respuestas al mercado. Una serie de medidas, como la reducción de personal, adquisiciones y participación en empresas internacionales, sirvieron para transformar radicalmente a la que fue definida como la cultura corporativa más arraigada de Estados Unidos.

La orientación de la empresa se vio obligada a cambiar de tal forma que su identidad también cambió. Sin embargo, aun en este caso, el cambio en su identidad no se realizó de inmediato, y cinco años después la empresa conserva aún ciertos elementos de su antigua cultura.

### 2.1.5 IMAGEN CORPORATIVA

La imagen corporativa se produce al ser recibida. Una organización puede transmitir un mensaje sobre sí misma a sus empleados, sus inversores, a sus clientes y a todo su público, dentro y fuera de la misma. Es posible incluso que desee transmitir una imagen especial sobre sí misma; pero lo importante es la recepción de dicho mensaje. La imagen corporativa no es más que la que un determinado público percibe sobre una organización a través de la acumulación de todos los mensajes que haya recibido. Por lo general, cualquier organización entiende que sólo comunica algo cuando quiere hacerlo, pero, desgraciadamente, el fracaso de muchas empresas u organizaciones en el control de sus comunicaciones da lugar a la generación de imágenes confusas de si mismas.

El público recibe continuamente mensajes transmitidos de manera intencionada y no intencionada, lo cual resta credibilidad a aquellas formas de comunicación más susceptibles de control, como las campañas de publicidad y las relaciones publicas diseñadas para crear la imagen más idónea de la organización. En este sentido, la imagen "idónea" es la que ayuda (en vez de oponerse) a la estrategia corporativa.

Es importante recordar que, mientras que una marca se dirige a un determinado público, la compañía tiene públicos muy heterogéneos, entre los que figuran dirigentes sindicales, clientes proveedores, accionistas, analistas de mercado y empleados, cuyas expectativas suelen ser distintas de las de la organización.

Por ejemplo, un anuncio en el Financial Times para reseñar un fuerte incremento de los beneficios de British Telecom sería muy bien recibido por sus leales accionistas, los cuales considerarían que la organización está dirigida con gran eficacia.

Sin embargo, el usuario del teléfono y los sindicatos de telecomunicaciones verían las cosas de forma muy diferente. El usuario del teléfono consideraría que esos beneficios son consecuencia de que el precio del recibo telefónico es excesivo, mientras que los sindicatos se servirían de ellos para exigir un incremento salarial para sus afiliados. Además, los vínculos políticos de dichos grupos y sus apoyo o rechazo a la privatización de la empresa influirán en sus percepciones sobre el hecho de que British Telecom sea o no una "buena" organización privada. (Ind, 1992, p.6)

### **2.1.6 IMÁGENES INTERNACIONALES**

Cuando entramos en el campo de la imagen internacional nos encontramos con que las diferencias culturales dan lugar a diferentes interpretaciones de un mensaje o símbolo. Aunque muchos autores han venido observando que, después de la II Guerra Mundial, las culturas de los distintos países se parecen cada vez más, aún son lo suficientemente peculiares como para distorsionar cualquier significado.

Por ejemplo, a pesar de las brutalidades de la II Guerra Mundial, los cretenses siguen pintando esvásticas en sus hogares como símbolos de buena suerte. Para otros europeos, que asocian la esvástica (símbolo adoptado por el nacionalsocialismo) con el régimen nazi y sus increíble represión, el símbolo resulta totalmente absurdo. (Barthes, 1973, p. 27)

Lo que indica este ejemplo es que una organización internacional debe usar símbolos que transmitan un mensaje coherente, ya que, en caso contrario, sus intenciones podrán interpretarse erróneamente. Para lograrlo, las organizaciones públicas, privadas y sociales deberán entender la naturaleza del público al que se dirigen, sus valores culturales y sus motivaciones específicas.

### **2.1.7 LA IMAGEN NO DESEADA**

Al contrario de lo que sucede con la identidad, la imagen es relativamente fácil de cambiar. Aunque a veces se requiere un esfuerzo importante para cambiar una imagen muy arraigada, la percepción de una organización se puede crear con gran rapidez. Por el

contrario, una imagen positiva puede convertirse con aterradora rapidez en otra totalmente negativa.

Shell, una compañía petrolífera anglo-holandesa, ha necesitado muchos años para superar la imagen negativa asociada tradicionalmente a la producción de petróleo como consecuencia de las campañas ecologistas. No obstante, estudios realizados recientemente han puesto de manifiesto que los consumidores consideran a Shell como una de las empresas más preocupadas por el medio ambiente en el Reino Unido. Esta imagen, por la que la empresa ha luchado con denuedo, resultó afectada negativamente por un incidente acaecido en septiembre de 1989, cuando la empresa provocó una enorme contaminación en las aguas del río Mersey. Aunque la compañía hizo lo posible por eliminar la contaminación, el daño producido al medio ambiente fue muy importante, y los medios de comunicación lo dieron a conocer con toda profusión de detalles. (Ind, 1992, p.8)

## 2.1.8 COMUNICACIÓN CORPORATIVA

Comunicación corporativa es el proceso que convierte la identidad corporativa en imagen corporativa. Se trata de una parte fundamental del proceso, pues la identidad corporativa sólo tiene algún valor si se comunica a empleados, accionistas y clientes. Sin comunicación, los valores y estrategias de la organización no se entenderán ni se adoptarán, y la empresa carecerá de un sentido claro sobre su propia identidad.

Por ejemplo, la identidad de IBM se halla especialmente arraigada, porque sus creencias están “ampliamente compartidas” dentro de la empresa. Esto indica que las comunicaciones no pueden definirse sólo en el sentido más limitado de la palabra. Se trata de algo más que publicidad y relaciones públicas. Se trata de todo lo que conforma la empresa, desde la manera en que contesta al teléfono hasta la forma en que presenta los folletos explicativos de sus productos. Como dice Wally Olins, de Wolff Olins: “La idea fundamental que subyace a cualquier programa de identidad corporativa es la de que en todo lo que hace la empresa, en todo lo que tiene y en todo lo que produce debe proyectar una clara idea de lo que es y de lo que persigue”. (Ollins, 1984, p.30)

## 2.1.9 EL LOGOTIPO

La consecuencia de un sistema de diseño o una marca o logotipo corporativo sólo constituye una parte de los medios de comunicación de una organización con el público. Al proceso de diseño le corresponde el importante papel de crear una representación visual

que indique lo que significa una organización, y también le corresponde la función de representar un centro de atención para los dirigentes y empleados de la organización, así como la de comunicar un mensaje coherente a clientes, analistas financieros y proveedores.

No obstante el logotipo no pasa de ser un símbolo, por lo que debemos abstenernos de asignarle un valor excesivo. El diseñador Rodney Fitch comenta al respecto: “La alternativa de un nuevo Consejo de Administración no consiste en adquirir nuevo material de oficina y un nuevo logotipo para la organización”. (Ohmae, 1978, p.10)

Un logotipo, con muchos otros símbolos gráficos, tienen en si mismo un significado muy limitado. En primer lugar, como hemos visto, la cultura del público determinará la forma en que se interprete.

En su libro *Triad Power*, Kenichi Ohmae considera que estas peculiaridades culturales están desapareciendo con enorme rapidez en un mundo que cada vez se torna más homogéneo, pero los símbolos gráficos e incluso los tipos de letra basados en la comprensión de una determinada historia cultural tienden aún a perderse en otras culturas diferentes.

Un segundo factor que limita el poder del logotipo es el hecho de que un símbolo corporativo siempre debe guardar relación con un determinado contexto. Por ejemplo, el símbolo de Diana que utiliza la editorial Bloomsbury tiene un significado independiente del de la empresa. Según la mitología clásica, Diana es la diosa de la reproducción de la Naturaleza. Bloomsbury escogió este diseño porque la idea de cazar autores y luego dar vida a sus obras parecía una imagen apropiada para una editorial. (Ohmae, 1978, p. 10)

En un sentido más práctico, el arco de Diana podía transformarse en una “B” para representar el nombre de la empresa. El hecho de que los lectores conocieran o no lo que Diana representaba carecía de importancia en este caso. A través de los años, la imagen de Diana y Bloomsbury, la calidad de sus productos y los logros alcanzados por la editorial se convertirían en algo inseparable. Vemos así como la marca o logotipo de una organización carecen de realidad propia, pero guardan relación con la experiencia y las expectativas del público.

Por supuesto, si una organización quiere transmitir la idea de que posee determinadas cualidades, como ser grande eficiente, tal imagen puede crearse mediante representaciones que sugieren tamaño y eficiencia. Sin embargo si la compañía no llega a ser grande ni eficiente, se producirá una brecha entre la percepción y la realidad. La comunicación corporativa no es una panacea. No proporcionará el éxito a una mala empresa. Lo que sí puede hacer es transmitir un mensaje coherente y digno de crédito sobre lo que es una empresa, lo que hace y como lo hace, manteniendo un fuerte control sobre los mensajes

que transmite. Si dichos mensajes se contradicen, la imagen general tenderá a mostrarse confusa.

### 2.1.10 PROGRAMAS DE IDENTIDAD CORPORATIVA

La gestión de la identidad de una organización recae en gran medida sobre los hombros de sus principales ejecutivos. Sólo ellos pueden reforzar una identidad sólida o contribuir a la transformación de una débil. El papel del consultor y la naturaleza de los “programas de identidad corporativa” son muy concretos. Al consultor de identidad se le contrata para que cree un sistema, para que de un sentido al proceso de comunicación, de manera que refleje la identidad de la empresa creando una imagen corporativa que sirva para implantar su estrategia.

Merece la pena hacer dos puntualizaciones al respecto. En primer lugar, el sistema creado por el consultor de identidad debe tenerse en cuenta en todas las comunicaciones, situándose por encima de la publicidad, de las relaciones públicas y de las estrategias de diseño de la empresa, y debe determinar la forma en que se presentará la empresa, con independencia en los medios de comunicación que se utilicen. Sólo así será coherente la comunicación.

En segundo lugar, hay que recordar que el público y los comunicadores más importantes para cualquier empresa son sus propios empleados.

Como tal público, percepciones de los empleados sobre la organización decidirán en cierta medida cuáles serán sus actitudes y su comportamiento, lo que afectará a su vez la forma en que se comunicarán con el mundo exterior en su trabajo diario. Cambiar las actitudes y el comportamiento de los empleados exige esfuerzo coherente y decidido, que se iniciara con la modificación de sus percepciones.

Por tanto, la comunicación con los empleados constituye un requisito previo de **gran importancia para cualquier programa de cambio**. Sin embargo, no es suficiente. Si se requiere alcanzar un cambio duradero y eficaz, los programas de comunicación deben ir acompañados de **programas de capacitación** de interacción. Aunque algún “consultor” puede recomendar y apoyar estos otros programas, es a la organización a la que corresponde llevarlos a efecto. De lo anterior se desprenden las ventajas y los inconvenientes de los programas de identidad. Nick Townsend, de Landor Associates, se muestra favorable a esta definición específica de los programas de identidad:

“La identidad corporativa es un poderoso instrumento, que permite a la organización comunicar cambios, nuevos rumbos y rasgos diferenciadores. Su importancia reside

precisamente en que de todo lo que hace una empresa, la comunicación es probablemente lo más difícil". (Ind, 1992, p.11)

### **2.1.11 EL VALOR DE LA IDENTIDAD CORPORATIVA**

A raíz de la primera crisis del petróleo en 1973, el entorno corporativo pasó de una situación de relativa estabilidad a otra de continuos cambios. Estos cambios se siguen produciendo, y han forzado a las empresas a revisar continuamente su forma de actuación. La creación de un mercado mundial, la aparición de piratas empresariales, las compras apalancadas mediante créditos sobre los activos que se van a adquirir, la abolición de determinadas normas restrictivas o proteccionistas y la privatización de empresas públicas han hecho que las empresas se fijen nuevos rumbos y busquen nuevas posiciones en el mercado.

Hubo una época en que los consejeros de empresa podían ignorar su identidad, pero los cambios que se están produciendo obligan ahora a dichos consejeros a cuestionar la validez de la identidad y las comunicaciones de sus organizaciones.

### **2.1.12 LA NECESIDAD DE DIFERENCIARSE**

Muchas organizaciones argumentarán que siempre ha sido difícil encontrar una forma de destacar frente a los competidores, y aún serán más las que informarán que mantener la diferenciación de los productos resulta doblemente difícil. Si esto era cierto en el pasado, también lo es ahora. Claro que podría preguntarse si realmente vale la pena ser diferente. Si una determinada fórmula produce resultados en una empresa, ¿por qué no iba a producirlos en la siguiente? En muchos aspectos, este razonamiento es correcto. Hay cierto parecido entre toda la ropa que se vende, como consecuencia de que la tendencia a copiar prevalece sobre la de innovar.

Sin embargo, los consumidores quieren elegir y la empresa que les ofrezca algo que sea diferente respecto a lo que a ellos les interesa, bien sea un precio o unos productos especiales, gozará de ventaja frente a sus competidores. Además, como argumenta convincentemente Michael Porter, autor, entre otras obras, de *Competitive Advantage* y *Competitive Strategy*, dado que cada empresa actúa de diferente forma frente a las fuerzas que impulsan la competencia dentro de su sector, a todas ellas corresponde una posición óptima diferente: "La estrategia competitiva implica posicionar a una empresa de modo que maximise el valor de potencial que la distingue de sus competidores".

### 2.1.13 LA DIFICULTAD DE DIFERENCIARSE

Si aceptamos las ventajas de la diferenciación, lo que deberemos hacer acto seguido es buscar la forma de ser diferentes. El problema radica en que muchos sectores es difícil mantener una verdadera diferencia.

Las razones que llevan a los consumidores a discriminar un producto frente a otros suelen ser más emotivas que racionales. Lo que sirve de base para la diferenciación es la percepción de la trayectoria anterior, **la calidad del servicio y las expectativas del cliente**. El elemento del valor añadido viene dado por ofrecer una clara identidad al cliente.

Para los consultores de identidad corporativa, el sector de servicios financieros se ha convertido en la clave de su trabajo. Las organizaciones de este sector han descubierto que tienen que comunicar los servicios que ofrecen como si se tratara de productos de marca, si quieren transmitir una imagen coherente.

### 2.1.14 MÉTODOS COMPETITIVOS

Es ya un lograr común afirmar que la forma de competir está cambiando. Y, sin embargo, durante los cinco últimos años la competencia ha variado significativamente. Los japoneses han hecho que las organizaciones europeas prescindan de su anterior apatía. Se ha detectado una creciente preocupación respecto al crecimiento, lo que ha dado lugar a una actividad sin precedentes en la adquisición de nuevas empresas y en la fusión de las existentes.

Los distintos sectores se han concentrado y se han internacionalizado aún más. Y los gobiernos de todo el mundo, han modificado sus anteriores posturas y animan u obligan a las organizaciones a competir en un mercado libre. Se palpa en todos estos cambios la necesidad de que toda organización redefina sus objetivos, su estructura visual y sus comunicaciones, tanto para su público del interior como del exterior

### 2.1.15 ADQUISICIONES Y FUSIONES

Cualquier fusión o adquisición conduce inevitablemente a evaluar la identidad de una organización. Es más, hasta el propio perfil de dicha organización puede verse radicalmente modificado. Después de una adquisición, la gerencia de la organización

empieza a preguntarse: “¿Quiénes somos? ¿A qué nos dedicamos?” Una vez ratificada la operación por los accionistas o funcionarios, estas preguntas deben responderse mediante un proceso de análisis que trate de determinar los puntos fuertes y débiles de las respectivas organizaciones antes de concretar la fusión, así como los puntos fuertes y débiles que se consideren que existirán una vez producida la misma.

Con ello, se puede llegar a la conclusión de que es necesaria una nueva evaluación de las organizaciones que incluye la cartera empresarial. Al fusionarse dos grandes multinacionales, no es imposible que surjan 100 o más entidades distintas, que deberán ser evaluadas para decidir cuáles son sus ventajas e inconvenientes y si sirven o no para alcanzar los objetivos del grupo. Todo esto puede entrañar consecuencias para la estructuración del grupo, y supondrá, casi inevitablemente, asignar un nuevo nombre a algunas organizaciones.

El punto central estará en decidir si las unidades operativas deberán de ser presentadas como parte del grupo o aparecerán como algo aparte.

#### **2.1.16 PRIVATIZACIÓN Y DEROGACIÓN DE LA NORMATIVA VIGENTE**

El proceso de pasar de una a otra forma de organización ha demostrado ser complicado. Se ha necesitado poner en entredicho ideas hasta entonces básicas y evaluar de nuevo la identidad corporativa.

Para poner de relieve los cambios organizativos por los que pasaba AT&T, por ejemplo, se designó al diseñador norteamericano Saul Bass para que creara un nuevo logotipo que pudiera figurar en todas sus comunicaciones. El resultado gráfico de su trabajo representaba una ruptura total con el pasado y pretendía reflejar que se estaban produciendo cambios radicales en la organización, y que AT&T pasaba de ser la compañía telefónica nacional a convertirse en un grupo mundial de telecomunicaciones. (Kupfer, 1989 p. 87)

#### **2.1.17 VALOR DE LAS COMUNICACIONES**

La búsqueda del valor en los medios de comunicación ha llevado a las organizaciones a confiar cada vez menos en la publicidad de corte convencional para transmitir sus mensajes y cada vez más en otras formas de comunicación, como el diseño, las relaciones

públicas, las promociones de ventas y la comercialización directa. El peligro está en que las empresas nombran a diversos asesores de comunicaciones, que utilizan distintos medios de comunicación, por lo que el mensaje de dichas empresas empieza a resultar confuso.

Sin embargo, todos los elementos presentes en las comunicaciones de una organización deben operar unidos, tanto si la organización realiza una oferta de alguno de sus productos como si lleva a cabo una campaña de publicidad para toda la organización. Hay que conseguir un tono general en sus relaciones públicas, su publicidad y sus diseños. Este es el papel que cumplen los programas de identidad corporativa.

## **2.2 LA IDENTIDAD CORPORATIVA EN LA PRACTICA**

Hasta aquí hemos centrado en mostrar la naturaleza de la identidad corporativa y los factores que han hecho que ésta cobre cada vez mayor importancia en la competencia . Más adelante expondremos el modo en que funcionan en la práctica los programas de identidad corporativa, desde el proceso inicial de investigación hasta la definición del posicionamiento que corresponde a una organización, teniendo en cuenta lo que es realidad y lo que se cree que debiera ser.

### **2.2.1 ESTRATEGIA CORPORATIVA E IDENTIDAD CORPORATIVA**

Philip Kotler describe la “estrategia” de la siguiente forma:

“Todas las organizaciones privadas y públicas deben mirar más allá de su presente y elaborar una estrategia a largo plazo que les permita hacer frente a cualquier cambio en sus sector. Deben idear un plan de acción para alcanzar sus objetivos a largo plazo. No existe una estrategia óptima para todas las organizaciones. Cada una debe decidir qué es lo más conveniente para ella, teniendo en cuenta su posición en el sector y sus objetivos, en oportunidades y los recursos con que cuenta”. (Kotler, 1991)

De esta definición se puede extraer cuatro ideas principales, que afectarán de un modo u otro a la identidad corporativa:

- La estrategia corporativa asume una visión a largo plazo de la naturaleza cambiante de un determinado sector.
- Cada empresa es especial.
- La estrategia corporativa debe basarse en la comprensión del posicionamiento de la organización.
- Toda organización debe entender la naturaleza de sus recursos con los que cuenta.

Sin embargo, antes de analizar detalladamente estos puntos debemos entender en términos generales cuál es el papel que desempeña la identidad corporativa con respecto a la estrategia corporativa. Este papel es doble. En primer lugar, la identidad de la organización influirá en la determinación de los objetivos y la estrategia a seguir. Dicho de otro modo, lo que es la organización afectará a sus metas y a la forma de alcanzarlas.

Por ejemplo: si una organización ha venido desarrollándose bajo una filosofía que respeta la autonomía de las diferentes unidades corporativas que la integran, la estrategia deberá aceptar dicha filosofía o tratar de modificarla, lo que no podrá hacer es ignorarla.

En segundo lugar, la naturaleza de los objetivos marcados y la forma en que la organización trata de alcanzarlos también afectará a la identidad. Ampliando el anterior ejemplo: si una organización cree que la clave del éxito en su mercado radica en un control central de sus recursos, la estrategia que adopte deberá tener en cuenta esta idea y tratará de reducir la autonomía de las unidades corporativas que la integran. Probablemente, esta postura afectará a las ideas sociales respecto a la autonomía de la unidad corporativa.

### **2.2.2 VISIÓN A LARGO PLAZO**

A medida que un determinado sector evoluciona, evolucionan también las estrategias y las identidades de las organizaciones que lo componen.

No es frecuente que una organización pueda permitirse el lujo de esperar hasta que los cambios en un sector le obliguen a variar su estrategia. La estrategia debe ir por delante y basarse en la capacidad para predecir la evolución de un determinado sector y la posición que la organización ocupará dentro de él. Sin embargo, el proceso de análisis debe empezar por entender bien el presente.

La capacidad de una organización para obtener beneficios está determinada por sus interacciones, pero que se verá afectada por las limitaciones que existen en la estructura de dicho sector. Sin embargo, esto no quiere decir que una empresa no puede cambiar la estructura de un sector y, por tanto, su rentabilidad. Esto sucede continuamente, a medida que los competidores modifican la forma en que compiten entre sí. No obstante, toda organización debe entender su sector si quiere realizar un cambio tan fundamental.

### **2.2.3 POSICIONAMIENTO**

Una vez entendida la dinámica de un determinado sector, el siguiente objetivo consistirá en observar cómo responde una cierta organización y sus competidores a los retos planteados por la evolución del sector. Al finalizar esta fase de análisis, debiéramos ser capaces de

determinar cómo están posicionadas las organizaciones con relación a dicha dinámica. El posicionamiento decidirá las comunicaciones externas y también las internas.

Existe el argumento de que aunque una organización puede contar con diversos puntos fuertes y débiles, las formas básicas de obtener una ventaja competitiva radican en contar con la diferenciación. Esta se deriva de las posibilidades de una organización para enfrentarse a la competitividad. Si se combinan esta ventaja competitiva con el alcance de las actividades que desarrolla la organización, llegaremos al modelo que incluye tres opciones estratégicas básicas: **liderazgo** , **diferenciación** y **punto de atención**.

Sin embargo, esto no impide que una determinada empresa que opte por una estrategia básica de diferenciación no haga cuanto esté en sus manos para reducir sus costos, siempre que con ella no afecte negativamente a su posición a favor de la diferenciación.

## 2.2.4 POSICIONAMIENTO CENTRADO EN EL MERCADO

Cualquiera que sea la estrategia por la que opte una empresa, ésta tendrá que:

- Ser representativa de las brazas con que cuenta la empresa.
- Adecuada para quienes consumen los productos de la empresa.
- Comunicada a todo el público a quien debe dirigirse.
- Susceptible de ser mantenida, incluso ante posibles amenazas de los competidores.

Lo mismo que toda empresa debe decidir cuál va a ser el posicionamiento de sus marcas, deberá decidir también cuál va a ser su posicionamiento con respecto a sus competidores. En primer lugar, deberá definirlo en términos generales, basándose en la diferenciación o el liderazgo en costos. Luego deberá definir la estrategia a seguir en términos más concretos, de modo que la organización sepa con toda exactitud cómo va a diferenciarse o en qué mercados básicos va a centrarse. Una vez decidido lo anterior, todas las actividades de la empresa deberán actuar de modo coherente y siguiendo una sola de las dos opciones citadas a fin de lograr una ventaja competitiva. El hecho de que las actividades sean coherentes es algo que va más allá de una mera estrategia corporativa, y que debe presidir la gestión de todo lo que haga la organización. Es algo relacionado con la gestión a largo plazo de la propia identidad corporativa.

### **2.2.5 LA IDENTIDAD CORPORATIVA**

Aunque una estrategia puede guiar el rumbo de una organización solo resultara eficaz si la organización es gestionada eficazmente para seguir dicho rumbo .La consecuencia de esto es que todos los elementos de una organización que constituyen su identidad necesitan destacar y apoyar la ventaja competitiva que la estrategia trata de alcanzar.

### **2.2.6 DESCUBRIR LA IDENTIDAD CORPORATIVA**

Aunque podemos crearnos una imagen de una organización con gran rapidez, determinar su identidad es una tarea mucho mas difícil. Descubrir su verdadera identidad nos obliga a diseccionar la organización y estudiar los elementos que forman su identidad, como la historia de la organización, quienes son sus propietarios y los valores que impregnan sus trayectoria. En segundo lugar, necesitamos estudiar la forma en que actúan dichos factores dentro de las diversas unidades y departamentos funcionales que forman la organización. Obtendremos con ello una imagen de la identidad organizativa (la suma de sus partes), así como la imagen de las identidades de las distintas unidades que conforman la organización.

Para dividir de esta forma la organización se necesita un programa de investigación que incluya distintas fuentes, de las que pasamos a ocuparnos.

### **2.2.7 PUBLICACIONES**

Puede haber muchísimas o sólo un número limitado, según la relativa novedad u obscuridad del sector y de la organización. Sin embargo, una buena forma de empezar es conseguir las publicaciones realizadas por la propia organización, incluyendo su informe anual y sus cuentas, para luego realizar una búsqueda en alguna de las muchas bases de datos de control de los medios de comunicación. De esta búsqueda no sólo debiéramos obtener información, sino también pistas para investigar nuevas fuentes, que incluirían los datos estadísticos producidos por alguna dependencia del sector público o bien por asociaciones comerciales.

## 2.2.8 PROGRAMA DE ENTREVISTAS

La primera parte del programa de entrevistas consiste en acumular la lista de entrevistados. Inevitablemente, la lista ira evolucionando a medida que ciertos temas se consideren más importantes o más difíciles de resolver que otros, pero inicialmente el programa debiera pasar de lo general a lo específico. Si deberán tenerse en cuenta los siguientes grupos:

- Dirección
- Empleados de todos los departamentos
- Periodistas
- Analistas de mercados
- Asociaciones comerciales
- Consultores
- Auditores
- Agencias de publicidad
- Dependencias de gobierno
- Organizaciones internacionales
- Comentaristas / expertos en el sector

Una vez hayamos decidido con quien vamos a hablar, deberíamos elaborar una guía a seguir en nuestras conversaciones. En lugar de forzarnos a seguir ciegamente una lista de preguntas, la guía debiera servir para orientar la conversación con los entrevistados, dejando que el analista aborde los temas realmente importantes para el entrevistado que el propio analista considere importantes. Aunque cualquier analista externo aportara a la entrevista sus propios valores culturales y sus propias percepciones, su relativa objetividad, comparada con la de un analista interno, siempre debiera permitir que el proceso resultara más informativo.

Lo que se detecta en la mayoría de los programas de entrevistas es que cuando hay un sólido conjunto de valores y un acentuado sentido histórico, como sucede en el caso IBM, las opiniones que se expresan respecto a la identidad de la empresa son bastante parecidas. Si la organización es relativamente buena, no hay noción de valores compartidos, o se fomenta en ella un individualismo descontrolado, como ocurre, por ejemplo, en cualquier institución académica, a las opiniones que se expresen con respecto a la misma probablemente serán muy dispares.

## 2.2.9 EXPERIENCIA DIRECTA

No siempre es factible tener una experiencia de primera mano respecto a una organización, pero si se consigue, se obtendrán pruebas difíciles de obtener de otro modo. Por ejemplo, suele resultar enormemente difícil entender el grado de conflicto entre dirigentes que puede ser aceptable para una determinada organización, limitándose a oír lo que tiene que decir al respecto alguna persona de dicha organización. Es mucho mejor asistir a una reunión de grupo y sacar consecuencias.

Todos hemos pasado por la experiencia de que algún alto dirigente nos diga que su organización es el verdadero retrato de la armonía y que en ella todos trabajan para alcanzar objetivos comunes. En realidad, no solo es normal que existan conflictos, sino que es posible que se den actitudes potencialmente peligrosas, como el sabotaje liberado de los objetivos de grupo para favorecerlos de una unidad o departamento de la empresa.

Un ejemplo de empresa en la que actitud de armonía que esta proyectaba ocultaba en realidad un conflicto cultural es el Renault Truck Industries, la filial británica de Renault Vehicules Industriels. Renault había conseguido estar presente en el Reino Unido al adquirir Dodge Trucks a Peugeot, que había comprado a su vez esta empresa Chrysler unos años antes. (Ind, 1992, p. 48)

Renault trataba de dar la imagen de una organización unificada y había emprendido un programa de identidad a principios de la década de 1980 para lograr un mayor sentido de igualdad y unidad.

La realidad era que, aunque Renault había situado a sus altos dirigentes en áreas como la comercialización, los departamentos de producción e ingeniería continuaban estando controlados por lo que dentro de la empresa se conocía como “la Mafia Dodge”, un grupo de altos dirigentes que habían permanecido en la empresa durante años y que habían sido testigos de los diversos cambios que se habían producido en la dirección de la misma.

Su actitud era la de que “ya lo habían visto todo antes”, de modo que en cuanto el equipo dirigente de Renault trato de que la compañía diera un paso adelante, las actitudes negativas en las áreas básicas antes citadas no se lo permitieron. Esta importante barrera hacia el progreso no hubiera sido percibida mediante una simple conversación con un alto dirigente de Renault. Había que experimentarla.

El proceso de análisis de una organización debe valerse de todos los medios de investigación para poner de manifiesto la verdadera identidad de la empresa. Sin embargo, el éxito de dicho proceso dependerá en gran medida del apoyo recibido de la alta dirección y, más concretamente, del consejero - delegado. Sin este respaldo podrían surgir dificultades que impidieran realizar el análisis exacto, lo que produciría a su vez graves consecuencias, ya que las primeras investigaciones han de ser la base de futuras presunciones y soluciones.

Si las primeras fases del proceso se realiza mal, todo el programa será inadecuado. Por tanto, cualquier estudio de la realidad empresarial debe ser exhaustivo. Aunque puede que esto no exija un detenido estudio de todos los asuntos que comentaremos a continuación, no hay duda de que todos debieran ser tenidos en cuenta al analizar cualquier empresa.

## 2.2.10 PROPIETARIOS Y DIRECTIVOS

La titularidad de una organización afectará a su identidad de dos maneras. En primer lugar, la propia esencia de la titularidad confiere a las empresas ciertas características. Una organización pequeña y que no cotice en Bolsa es probablemente que tenga una identidad diferente de un monopolio estatal, y una empresa independiente tendrá una mentalidad distinta de la de la filial de una multinacional.

Por tanto, es importante conocer quien es el propietario de una empresa, ya que ello define las lealtades que se darán en la misma, su nivel de independencia, la motivación existente, la importancia de los objetivos de una unidad corporativa frente a los objetivos de grupo, sus relaciones jerárquicas y sus sistemas de compensación.

Una organización que no cotice en la Bolsa puede crearse en torno a una persona. La opinión que dicha persona tenga sobre el mundo y las relaciones humanas determinará la naturaleza de su identidad corporativa.

Así, la personalidad del propietario, gerente o director tendrá una importancia fundamental con respecto al tipo de cultura que habrá de surgir de la misma. Suele resultar muy difícil separar la personalidad de un líder de la de su organización.

Un cambio en la titularidad de la organización es un catalizador muy citado en los programas de identidad y uno de los factores que pueden modificar radicalmente la identidad corporativa. Puede que un conjunto de ideas se vea totalmente reemplazado por otro o que se produzca la fusión de dos grupos de ideas. Si tomamos el ejemplo de una

compra de una organización basada en créditos obtenidos sobre sus propios activos, veremos como un cambio en la titularidad de la misma puede afectar sus objetivos.

### **2.2.1.1 ADQUISICIONES E IDENTIDADES**

En un caso de fusión o de adquisición, el resultado puede ser de dos tipos: el primero es una fusión de las identidades sociales, mientras que el otro es la supervivencia de una sola identidad.

### **2.2.1.2 ORGANIZACIÓN, PRODUCTO Y RENDIMIENTO**

Si en una fase posterior del proceso analítico investigáramos y juzgáramos las comunicaciones de una organización y las percepciones que crean, deberemos confirmar desde el primer momento la calidad de sus productos y el rendimiento de la organización. Por ejemplo: no podemos decir que una organización está infravalorada hasta que hayamos establecido cuál debe ser su valor. Si la infravaloración existe, pero necesitamos saber a qué se debe. Habrá que fijar ciertos estándares que sirvan para valorar los productos de la empresa y la propia empresa.

La siguiente fase importante es evaluar el rendimiento de los productos de la organización. Los productos pueden afectar a la identidad de tres formas diferentes:

- En primer lugar, el producto debe afectar el valor que se dé a la organización, lo que resulta especialmente importante cuando un producto tiene consecuencias significativas sobre la rentabilidad futura, como sucede con los productos farmacéuticos.
- En segundo lugar, el tipo de productos que vende la organización puede influir en la identidad de la misma. Organizaciones con una sólida identidad histórica como fabricantes de determinados productos los abandonan a veces y pasan al sector servicios o a otras áreas de productos. Como consecuencia, la identidad de la organización evoluciona según su cartera de productos.
- En tercer lugar, hay un cierto público para quien los productos son la organización. Es muy frecuente que el consumidor no tenga otro contacto con una empresa que el de la publicidad y compra de sus productos.

Por ejemplo: los compradores de automóviles Volvo evaluarían a Volvo según el rendimiento de sus vehículos y su servicio posventa. Si el coche está bien diseñado, el consumidor entendería que una empresa presta atención a los detalles. Lo mismo sucede con la imagen que el consumidor tiene de Ferrari como un coche de extraordinaria ingeniería, lo que llevaría a pensar muy positivamente sobre la compañía que lo fabrica. La marca y la imagen de empresa son en gran medida inseparables. (Ind, 1992, p.56)

Al determinar el rendimiento de un producto, debemos establecerlo con relación a indicadores clave, como rentabilidad y cuota de mercado. Necesitamos tener una opinión sobre qué productos tienen éxito en la actualidad y cuáles tienen posibilidades de alcanzarlo en el futuro. Y necesitamos también estudiar cómo se relaciona la estructura de productos con la estructura corporativa.

### 2.2.13 ESTRUCTURA

Un componente fundamental para cualquier identidad corporativa es la estructura corporativa. Sin embargo, la realidad es que existen dos estructuras. Está la estructura organizativa, con sus líneas de comunicaciones y sus responsabilidades jerárquicas. Luego está la estructura visual, preocupada por las marcas de productos, las unidades corporativas y el paraguas social, así como por la forma en que se presenta al público de la organización.

Lo que más preocupa a la estructura organizativa es el grado de centralización o descentralización que exista en la empresa. Probablemente, cualquier filial de una estructura muy descentralizada tendrá identidad propia.

“La estructura nace de una idea muy implantada en el sentido de que no es posible dirigir desde el centro las actividades de una empresa en su mercado local...; que dicho mercado es el mejor juez a la hora de decidir la posición que debe asumir cada producto farmacéutico en el mercado”. (Porter, 1985, p.408)

Las comunicaciones entre países suelen ser de carácter informal y no vienen impuestas desde el centro. Esta estructura corporativa da lugar a que las organizaciones de los distintos países tengan identidades propias. El impulso hacia el centro se produce, fundamentalmente, por las responsabilidades financieras.

Con esto no queremos decir que la organización no comunique su estrategia general a las distintas empresas que la integran, sino que no trata de imponerles uniformidad ni una

identidad de tipo universal. Esto lo demuestra el hecho de que no exista ninguna clase de control central respecto a la utilización de logotipos en ningún mercado.

En abierto contraste con este tipo de estructura, muy descentralizada, hay organizaciones que operan con estructuras muy centralizadas, que no permiten ninguna clase de autonomía local y en la que todas las funciones clave están controladas desde el centro.

En casos así (si la organización logra comunicar cuál es su sistema de valores), la identidad de la matriz y la de las filiales se carecerán muchísimo. Sin embargo, la realidad es que en la mayoría de las organizaciones se da una combinación de operaciones centralizadas y descentralizadas y, por consiguiente, las filiales presentan una identidad que combina rasgos propios con otros tomados de sus matices. Al exponer las relaciones que existen entre unidades corporativas, Michael Porter señala:

“Las interrelaciones se facilitan si la identidad corporativa aparece en lugar destacado del logotipo, el cartel o el papel de cartas de cada unidad corporativa. Esto no quiere decir que se abandonen los nombres comerciales que tenga valor de cada unidad corporativa. Lo que quiere decir es que toda organización debería crear su propia identidad corporativa y también las de las distintas unidades que la integran, tanto dentro como fuera de la empresa”. (Porter, 1985, p.408)

## **2.2.14 VALORES COMUNES ENTRE LÍDERES Y EMPLEADOS**

Toda organización que tenga historia tendrá también un conjunto de valores que determinan y deciden su modo de pensar. Por lo general, dichos valores se darán por supuestos y los miembros de la organización no los pondrán en entredicho, siempre que no les permitan enfrentar con éxito todo tipo de acontecimientos, tanto externos como internos.

Cuando una organización se enfrenta al fracaso, puede que busque seguridades en su sistema de valores o puede no considerar válido dicho sistema. El camino por el que opte dependerá de hasta qué punto sus miembros estén imbuidos, por los mismos valores, valores que tendrán mayor fuerza siempre que existan en la empresa gran número de empleados que lleven muchos años a su servicio.

Los valores sólo llegarán a ser aceptados por todos cuando compartan experiencia de éxitos y fracasos durante un cierto tiempo. Hasta que esto suceda, los valores serán más personales que sociales.

El grado de homogeneidad de una organización vendrá dado por el nivel de arraigo de sus valores.

- En primer lugar, lo más importante de todo, es el “respeto a la persona”. Tom Watson Jr. Entiende que éste era el factor que más contribuye al éxito. “Creo que la verdadera diferencia entre el éxito y el fracaso de una empresa puede estar en la forma en que se preocupa de potenciar la energía y el talento de su gente. Si una organización quiere enfrentarse con éxito a los retos que impone un mundo en permanente cambio debe estar preparada para cambiarlo todo, excepto sus ideas básicas”. (Mercer, 1987, p.206)
- En segundo lugar, seguridad en el trabajo. Una vez que un empleado es contratado puede quedarse en la organización toda su vida, si así lo desea.
- En tercer lugar, una única posición dentro de la organización, en sentido de igualdad de todos los empleados, con independencia de cuál sea su currículum y el puesto que ocupen.

Sin embargo, todas estas medidas podrían quedarse en nada si no fueran compartidas por la mayoría de los empleados. El mero hecho de editar un folleto sobre valores o ideas básicas no garantizará que ni las comparta el personal. Las ideas tienen que verse en acción. Los líderes tienen que incluirlas en sus decisiones y en sus pronunciamientos. Todo debe ser en favor de la persona.

Los valores que la alta dirección de la empresa hace llegar a su personal y orgullo por calidad del trabajo realizado.

El personal transmite luego esta sensación cuando trata con los clientes ¿Cómo se comunican dichos valores?, ¿cómo llegan a compartirlos todos sus empleados? Lo primero que hay que mencionar es que esos valores resultan muy aceptables. Un sistema de valores que fomentara la desconfianza y una actitud de “nosotros y ellos” resultaría mucho menos atractivo, aunque pudiera argumentarse que este tipo de actitud resulta endémica en gran parte de la organización.

En segundo lugar, existe toda una serie de mecanismos que sirven para producir ideas válidas en toda la organización, y que incluyen las actuaciones de los líderes, las ideas que expresan, la inmediata respuesta a cualquier problema y las formas y medios de comunicación.

Aunque se pueda ser escéptico respecto a determinados pronunciamientos que aparecen en la Memoria anual y en otras publicaciones oficiales de una organización.

En la Memoria debe aparecer un mensaje sobre el compromiso de la organización de no discriminar a la hora de contratar a sus empleados. Esto no es únicamente un mensaje oficial, sino que pudiera añadir:

“Nos sentimos fuertemente vinculados en este sentido, porque los principios de la no discriminación definen al único estilo de vida que puede ser considerado aceptable. Apoyamos dichos principios no sólo por ser legales, sino porque definen lo que se debe hacer”. (Porter, 1985, p. 40)

Más delante de la Memoria, debe contener alguna declaración respecto a los principios que sostiene la organización respecto a su gente:

“Incluso la mejor tecnología del mundo carece de valor si no está en manos de trabajadores motivados y bien preparados. La preocupación básica debe ser siempre mantener un alto nivel de satisfacción en el trabajo. Esta es una organización cuya política de personal ha sido considerada como la más progresista e innovadora. Gracias al esfuerzo permanente de sus empleados, la organización debe gozar de una reputación inigualable en cuanto a prestar a sus clientes un servicio amable y eficaz”. (Porter, 1985, p.40)

En realidad, todos los pronunciamientos de la Memoria podrían ser sólo mera palabrería, de no insistirse en ellos.

A su vez, los empleados deberán estar muy orgullosos de su trabajo, no deben dudar al enunciar lo que defiende su organización y aplicar unos principios compartidos respecto al servicio que proporcionan. Pueden tener una gran autonomía y un gran nivel de participación. Por ejemplo: fueron los mensajeros y no la organización quienes se encargaron de diseñar el uniforme de la organización.

La fuerza de los valores que comparten quienes trabajan en la organización debe ser tal que debe dotar a la ésta de una identidad coherente y cohesiva. Las ideas de sus líderes deben ser comunicadas con toda eficacia; los empleados traducen dichas ideas en sus acciones y en sus reacciones ante cualquier acontecimiento, y el sistema de compensaciones garantiza la participación de los empleados. Con todo ello, la organización estará en el mejor de los mundos posibles, ya que cuenta con la imagen omnipresente y también con un alto nivel de responsabilidad y motivación de sus empleados.

Sin embargo, antes de llegar a la conclusión de que esta unidad de propósito es buena para todos, debiéramos mencionar dos cosas. En primer lugar, que crear un sólido sentimiento de que se comparten unos valores pueden dar lugar a que se dejen pasar verdaderas

oportunidades y a que no se tengan muy en cuenta ciertas amenazas de los competidores, a no ser que el poner en tela de juicio dichos valores sea en sí uno de los valores que quieren fomentarse.

El “pensar en grupo” se produce cuando se da un excesivo valor a la armonía y la moral del grupo, de modo que la lealtad a la anterior política del grupo o al consenso dentro del mismo está por encima de la conciencia de cada uno de los miembros que lo integran.

En segundo lugar, ciertas organizaciones consiguen su ventaja competitiva gracias a su estructura descentralizada que permite que sus unidades corporativas autónomas puedan tener sólidas identidades propias. Por tanto en un caso así, la unidad de propósito podrá hallarse más en la estructura de la unidad corporativa que en la de la organización como un todo.

Comprender los valores de una organización es la clave para entender su identidad. Los valores servirán para determinar cuáles son los atributos básicos de la organización. El sistema de compensaciones vendrá determinado por la actitud de la organización con respecto a la motivación. La atención que se preste a la capacitación del personal y a su carrera profesional se basará en la idea de la importancia de cada persona. El proceso de toma de decisiones se inspirará en el valor que asigne la organización a la armonía interna, así como el grado de autonomía que exista en ella. Todos estos valores pueden verse en acción en cualquier organización.

Como demuestra un ejemplo de Federal Express, en las publicaciones oficiales de una organización se pueden encontrar pistas sobre los valores de las mismas, las actitudes y las ideas de sus líderes, los actos de las personas que en ellas trabajan y los pequeños detalles organizativos de la vida diaria. (Handy, 1985)

## 2.2.15 LA IMAGEN CORPORATIVA

Una vez evaluados los retos a los que una organización debe enfrentarse y la estrategia para ello hubiere elaborado, será necesario valorar los puntos fuertes y débiles de la imagen que proyecta una organización.

A este respecto, nos preocupan las percepciones que tienen los distintos públicos sobre una determinada organización. Fundamentalmente, lo que hacemos es analizar si dichas percepciones ayudarán a la organización a materializar su estrategia o si la afectarán negativamente. Además tendremos que analizar si la estrategia es reconocida y entendida por el público de dentro y fuera de la organización.

Parece inevitablemente que ese proceso de análisis de la imagen de una organización resulte complejo. Como norma exigirá un trabajo de varios meses, pudiendo llegar a requerir años cuando se trata de una multinacional. La información necesaria se obtiene por medio de un programa de entrevistas, que incluye discusiones de grupo y entrevistas de tipo personal. Dicho programa incluye a diversos públicos: consumidores, proveedores, accionistas, funcionarios, líderes y empleados de la organización.

El alcance de esta fase puede ser muy considerable. En un reciente estudio realizado para Leicester Plytecnic, Oakley Young, consultores de diseño y comercialización, entrevistaron a personal administrativo, conferenciantes, organizaciones de tipo académico que competían con Leicester, empresas locales que utilizaban sus recursos en el campo de la investigación, empresas que utilizaban sus salones de conferencias, antiguos y futuros patronos de quienes habían concluido sus estudios en dicha institución, maestros de escuela, autoridades educativas locales, asesores, periodistas, investigadores sobre temas académicos, Inspectores de Su Graciosa Majestad, antiguos alumnos y estudiantes que estaban cursando sus estudios (en grupos), alumnos que abandonaban el centro y padres de alumnos. Sin embargo, nosotros nos limitaremos a considerar un número limitado de grupos.

## 2.2.16 EMPLEADOS

La mayoría de los conceptos estratégicos que emite una organización nunca traspasan los niveles directivos para llegar a la mente y la imaginación e los empleados que tienen a sus cargo el trabajo diario. Sin embargo, son estos empleados los que, para bien o para mal, deben enfrentarse a diario con los clientes de la organización y los que dan forma a la verdadera imagen y la reputación de la misma... Si los empleados no conocen la estrategia de su organización o no pueden traducirla en términos de trabajo, la estructura acabará por ignorarse, perdida en cualquier despacho de la alta dirección.

El público de dentro de la organización suele ser el más importante a la hora de elaborar un programa de identidad. Son empleados quienes determinan que la organización pueda o no alcanzar los objetivos fijados, determinarán la calidad de sus productos y también la imagen corporativa o institucional, según sea el caso.

El valor del apoyo y el compromiso del personal con respecto a los objetivos sociales se describe de forma inigualable en un artículo de Robertt Guest, considerado ya como un clásico, titulado "Material Succession in Complex Organizations", que apareció en 1962 en

el American Journal of Sociology. Dicho artículo compara dos estudios realizados sobre el impacto de la sucesión en la dirección de una organización: (Guest, 1962)

- El estudio realizado por Alvin W. Gouldner en una planta de tratamiento de yeso.
- El estudio llevado a cabo por el propio Guest sobre lo que podría considerarse como el arquetipo de una fábrica de General Motors.

Dichos estudios analizan lo que sucede en una organización cuando toma posesión de su cargo un nuevo líder.

### 2.2.17 LOS ESTUDIOS

En el estudio de Gouldner, la aparición de un nuevo líder en la organización produjo un rápido aumento de las tensiones entre la gerencia y el personal. En el de Guest, una relación que anteriormente era bastante tirante dejó paso a un entorno estable y motivado. Existían diferencias entre ambos métodos de gestión, aunque no nos ocuparemos de todas ellas. Desde nuestro punto de vista, la faceta más interesante del estudio se centra en las distintas actitudes de ambas Gerencias frente a la comunicación.

En el trabajo de Gouldner, el nuevo gerente consideraba que las comunicaciones era el medio de transmitir la información que se hacía arriba y la política corporativa y las órdenes hacia abajo. Por lo general, no hay nada de malo en este concepto, siempre que las comunicaciones estratégicas tengan en cuenta la identidad de la organización.

Los empleados entenderán cuál es el rumbo que sigue la organización, y podrán tenerlo en cuenta en su trabajo. Sin embargo, en el caso analizado, el nuevo gerente no sólo no tuvo en cuenta la identidad corporativa, sino que trató de socavarla. Como afirma el propio Gouldner. "Resulta difícil mantener, y más difícil aún crear una solidaridad de tipo informal cuando se persiguen fines que los miembros de un grupo valoran de forma tan diferente". (Gouldner, 1984)

Por el contrario, el gerente de la fábrica de automóviles, a quien se dio el seudónimo de Cooley, se tomó la molestia de comprender la identidad de esa organización y se sirvió de una comunicación interactiva para que sus empleados asumieran sus ideas:

"En los primeros momentos, después de su toma de posesión, Cooley se reunía periódicamente con el personal a sus inmediatas órdenes. La razón para tales reuniones no era presionar hacia abajo, sirviéndose de la estructura jerárquica de la empresa, sino estimular la producción de ideas desde abajo, algo que nunca antes se había hecho en la

empresa. Después, y sin que el gerente lo exigiera, dichas reuniones se propagaron a todos los niveles jerárquicos y por todos los departamentos de la empresa. El objetivo aparente de esas reuniones de grupo consistía en resolver los problemas que iban surgiendo en la empresa, pero lo cierto es que tuvieron consecuencias no imprevistas. Todo el personal de la empresa obtuvo una sensación de seguridad y de apoyo que no se hubiera conseguido mediante unas relaciones meramente jerárquicas". (Guest, 1962)

Cooley consiguió que su organización, que había sido la de peor rendimiento del grupo General Motors, se transformara en la mejor, según una serie de indicadores, mientras que el gerente de la organización citada en el trabajo de Gouldner hubo de ser despedido para reducir las tensiones. El estudio demuestra dos cosas:

- En primer lugar, es muy importante que los empleados sepan cuál es el rumbo que sigue la organización.
- En segundo lugar, tanto el rumbo como la comunicación del mismo deben tener en cuenta la realidad de la identidad social.

## 2.2.18 ENTREVISTAS

Si admitimos el valor de ambas funciones, el problema estará en cómo entender la forma en que perciben los empleados la organización para la que trabajan. Y eso se consigue por medio de una serie de entrevistas semiestructuradas que han de hacerse con gran cuidado. El número de entrevistas a realizar variará considerablemente y dependerá de las características del problema y de la complejidad de la estructura corporativa o institucional, según sea el caso. No existen normas y modelos a seguir, todo es cuestión de criterio.

Lo mismo sucede con la estructura de las entrevistas, para las que no existen fórmulas sencillas. Las entrevistas deben centrarse en áreas que se consideren importantes, teniendo en cuenta las primeras fases de análisis. Sin embargo, hay que tener en cuenta una máxima de carácter general: hay que definir si los empleados entienden la estrategia corporativa o institucional, si ésta es compatible con la forma en que perciben a la organización y es aplicable dentro de su marco de referencia.

La diferencia entre el éxito y el fracaso de las comunicaciones puede obedecer a distintos factores:

- Los empleados entienden la estrategia señalada por la alta dirección de la organización; pero como pone de relieve el caso analizado por Gouldner, es incompatible con su visión de la organización.
- La estrategia es comprendida y compartida, pero no se da a los empleados los medios para ponerla en práctica.
- No se comunica la estrategia.
- La situación óptima es aquella en la que los empleados entienden la estrategia, la comparten y pueden aplicarla.

### 2.2.19 COMUNICACIÓN HORIZONTAL Y ASCENDENTE.

Aunque la información descendente tenga una enorme importancia para una organización, tampoco pueden ignorarse la comunicación horizontal y la ascendente. Es más, la comunicación ascendente era uno de los objetivos que perseguían las reuniones de Cooley.

Para que la comunicación alcance el éxito, deben concurrir dos factores. Primero: la organización debe estar dotada de un ambiente que favorezca la libre expresión de las ideas. Esto parece indicar que debe estar dotada de una identidad que conceda importancia a las opiniones personales.

Segundo: deberá contar con mecanismos, como buzones para sugerencias, círculos de calidad, reuniones y comités que faciliten el flujo de las comunicaciones. No cabe una cosa sin la otra. Por ejemplo: los buzones para sugerencias apenas lograrían algo si la gente no confiara en que sus ideas serán valoradas y tomadas en serio. No es una experiencia que pudiéramos calificar de rara que al entrevistar a dirigentes empresariales o públicos que aseguran ser excelentes comunicadores, resulte que no tienen la menor idea de lo que piensan sus empleados.

Esto supone una limitación real para cualquiera que trata de elaborar una estrategia corporativa o institucional, ignorando al tiempo el enorme potencial que existe para la consecución de economías o para implantar mejores actitudes laborales.

Además de la comunicación ascendente, habrá que tener en cuenta la horizontal entre distintas unidades corporativas. Tanto los comités como los grupos y las comunicaciones escritas que se cruzan entre estructuras corporativas y que sirven para que cada unidad sepa lo que hace la otra, posibilitando la explotación de áreas de interés y evitando duplicidades, constituyen un elemento básico de la estrategia corporativa o institucional.

Sin el intercambio de conocimientos, no se podría conseguir las metas y cumplir los objetivos. También es imprescindible promover el intercambio de ideas a través de una serie de comités, que sirven para que los conocimientos obtenidos en una determinada área tecnológica o de recursos humanos puedan utilizarse en otra cuando sea necesario.

Porter cree que tales interrelaciones puedan producir importantes consecuencias en una organización, aunque se prescinda de ellas con excesiva frecuencia:

“Siempre ha habido importantes relaciones desde el punto de vista estratégico en muchas organizaciones diversificadas. Sin embargo, se ha prestado escasa atención a la hora de identificarlas y explotarlas sistemáticamente, y haya muchas que aún están por descubrir”. (Porter, 1985, p.319)

Por consiguiente, es muy importante a la hora de analizar las percepciones de los empleados confirmar que el personal de una unidad corporativa o institucional comprenda el punto de vista de la otra. Hasta qué punto sea importante dependerá de que se pueda lograr un efecto de sinergia al vincular de alguna forma las actividades de las distintas unidades.

## 2.2.20 CONSUMIDORES

Las percepciones de los consumidores pueden entenderse mediante el empleo de métodos cuantitativos y cualitativos. Sin embargo, nuestro método para averiguar sus actitudes consistirá en realizar entrevistas personales o discusiones de grupo.

La prioridad que se les da a los métodos cualitativos para investigar al consumidor subraya el hecho de que descubrir sus percepciones no es tarea fácil. Tratamos de entender qué es lo que el consumidor piensa realmente sobre una organización y sus productos, si perciben una cierta personalidad o un cierto estilo en una organización, y si entienden, desde su perspectiva, lo que dicha organización representa. Eso exige profundas investigaciones sobre la forma en que el colectivo de consumidores percibe a una organización, tanto desde la perspectiva de su experiencia diaria con la misma como por las comunicaciones que perciben.

Es posible transmitir un mensaje estratégico general sobre una organización diversificada a través de sus comunicadores, pero la estructura organizativa puede empañar su significado a los ojos del consumidor. La impronta corporativa puede confundirse o quedar eclipsada por la de cualquiera de las unidades que la componen.

## 2.2.21 PROVEEDORES Y COMPRADORES

Los proveedores y los clientes de una organización tendrán de ella una imagen que afectará a sus relaciones de compraventa. En este sentido, conviene aclarar que los clientes no son los usuarios finales del producto, sino quienes compran productos destinados a ser utilizados por otra organización. Para todas las empresas involucradas, dichas relaciones tienen mucha importancia, y estarán relacionadas con la estrategia general de cada una de ellas.

Paralelamente, una organización que se marque una postura de liderazgo en costos tendrá que adoptar una política de abastecimiento que garantice que la empresa pueda comprar a menor precio que sus competidores.

Hay una doble base, pues, en las relaciones entre compradores y vendedores: experiencia e imagen. La organización de compras de J. Sainsbury goza de un prestigio tal que le permite adquirir productos de gran calidad a un precio relativamente bajo. Esto lo facilita el hecho de que la empresa tiene una única identidad.

Si la compañía estuviera muy diversificada y operar bajo una serie de nombres comerciales, las unidades que la forman carecerían del peso que hoy tiene "J. Sainsbury". Los proveedores encararían la relación comercial con diferentes expectativas y no existiría la misma imagen poderosa y monolítica que hoy transmite J. Sainsbury.

Los mismos criterios son válidos para los proveedores. Si aparecen como pequeñas organizaciones, el comprador creerá que la fuerza es suya. Pero si el proveedor da la sensación de que se trata de una organización grande y unidad, la fuerza pasará a ser suya.

Por ejemplo, Courtaulds utilizaba inicialmente una serie de nombres, que eran los de sus unidades corporativas. Sin embargo, después de revisar atentamente su identidad corporativa, la compañía decidió que todas sus unidades utilizarían el nombre de Courtaulds.

"El programa de identidad nos ha permitido explicar la diversidad de nuestras actividades con mayor facilidad que antes, tanto a la City como a nuestros clientes importantes".

Marks and Spencer adquiere hoy en Courtaulds textiles, baldosas para suelos y materiales de embalaje, debido en parte a que el nuevo programa de identidad e esta firma la presenta con un superior nivel de cohesión visual y permite que los compradores perciban los

vínculos que existen entre sus divisiones operativas. Esto permite, a su vez, ganar en potencial para lograr interrelacionarse en el mercado:

“Una empresa debe crear su identidad corporativa y la de sus unidades que la integran, tanto dentro como fuera de la misma sobre sí misma, sino que puede facilitar la consecución de interrelaciones en el mercado al hacer que los compradores conozcan la relación que existe entre las distintas unidades que forman la empresa”.

La capacidad de compra de forma eficaz y, por consiguiente, de satisfacer las necesidades estratégicas, es importante en todos los sectores, especialmente en el de la fabricación de automóviles, y es uno de los campos en los que sobre salen los japoneses.

Tradicionalmente, los fabricantes occidentales han tenido problemas a la hora de conseguir una adecuada relación calidad - precio. Esto tal vez tenga que ver con las prácticas vigentes en cuanto a compras, pero también dice algo sobre la imagen. Si una organización establece una imagen basada en su actuación, según la cual los componentes clave no tienen gran importancia, animará a sus proveedores a producir según especificaciones menos rígidas.

Sin embargo, si una organización resalta en sus actos y en sus comunicaciones que sólo considera aceptables los componentes de alta calidad, la actitud de su proveedor probablemente será diferente. Para alcanzar esta fase, puede que se necesite lanzar ciertas señales muy claras. Puede que la compañía compradora tenga que dejar de realizar operaciones con las organizaciones que no cumplan con los requisitos que establezca y que trate de que se conozcan las razones por las que lo hizo, indicando a sus compradores que las mencionen a otros proveedores o poniéndolas en conocimiento de la prensa.

Es posible también que deba rechazar un mayor porcentaje de componentes o que empiece a incluir cláusulas penalizadoras en sus contratos. En los días anteriores a su privatización, Jaguar gozaba de muy mala reputación en cuanto a calidad y fiabilidad. Para poner fin a esta situación, la empresa inició un programa de calidad riguroso y bien comunicado, que le ha servido para volver a ganarse un nombre como fabricante de vehículos de calidad.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

## 2.3 IMAGEN E IDENTIDAD CORPORATIVA DEL GOBIERNO

Como parte de la promoción, la propaganda política constituye fundamentalmente en la idea a vender, al actuar de manera indirecta y al crear las condiciones en el medio que permitan la aceptación y el deseo de una propuesta.

Tiene como objeto dar a conocer un programa electoral, un perfil de un candidato o una serie de ventajas de un partido político. Parte, además, de los resultados de la investigación del mercado electoral.

Esto es:

¿A quién queremos comunicar la idea de que nos vote?

¿Qué queremos transmitir exactamente?

¿De qué queremos convencer?

¿Cómo y a través de qué medio vamos a ejercer la comunicación?

¿Cuándo vamos a transmitir las ideas?

¿Con qué periodicidad?

La idea, entonces, es un producto político formado por un partido, candidato y/o programa electoral. Estos dos últimos son los elementos más importantes, por constituirse en la expresión viviente del resto de los factores; son reflejo de los deseos y necesidades del mercado electoral en el que nos movemos. Son determinantes, conjuntamente, en la mayoría de los votos.

La imagen del partido, pues, arropa a los otros dos. Un fracaso en este aspecto puede provocar la ineficiencia de toda la campaña electoral y desprestigiar al propio instituto político durante un período de tiempo largo, que su recuperación podría efectuarse sólo mediante el proceder de una reorganización profunda del mismo, acompañada de una inversión publicitaria para recuperar la imagen.

Es así como la propaganda política se constituye con sus propios objetivos: **representación, manejo de intereses, conducta social, necesidades comunitarias y propuestas políticas.**

Toda persona que quiera ocupar un cargo de representación popular deberá convertirse en el líder; deberá presentar una imagen ante sus electores, tal que sea el único capaz de resolver sus problemas, el que mejor satisfaga sus necesidades de todo tipo, tanto de índole material como espiritual y con el que se sientan plenamente identificados.

La propuesta política o producto gira entorno a criterios básicos para su diseño, implantación, evaluación y control. La propaganda es el medio ideal para penetrar en la conciencia de las comunidades.

Las propuestas políticas conllevan definición y posicionamiento claro de lo que es y representa la organización; deben partir de las aspiraciones básicas y comunes de las personas integrantes de una comunidad al proponer la propuesta; sus diseños deben considerar los aspectos relacionados con las propuestas, dejando en claro cómo se vinculan con los diversos componentes de los grupos sociales.

Deben considerar todos los elementos constitutivos de la propuesta, para que a partir de cualquiera de ellos se pueda obtener una ventaja competitiva; deben contener el posicionamiento claro en la propuesta, así como una empatía clara con los intereses de la comunidad, así como también el nivel de satisfacción ofrecida por la propuesta a la expectativa. Esta condicionará la aceptación o legitimación de la propuesta.

La propaganda política es el medio masivo para darle credibilidad a la propuesta, dándole apoyo a la idea, de forma creíble que algo es distinto con respecto a otro producto, así como beneficioso para la comunidad.

La propaganda política debe servir también para reafirmar el posicionamiento o reposicionamiento de una idea o emoción, imagen del candidato y/o partido, los sentimientos y percepciones o necesidades.

La propaganda es el medio para dar a conocer las acciones que posibiliten que la propuesta política sea presentada y conocida por el entorno. Es la buscadora de los votos, es la que da presencia e imagen. Esto es, el valor que le concede el mercado al producto político, por el cual está dispuesto a seleccionar entre distintas alternativas o apoyar a una institución, a cambio de ciertos beneficios.

La propaganda política coadyuva también a lograr que el posicionamiento en el mercado ocupe un lugar claro, distinto y superior en la mente de los consumidores. Además comprende política simbólica, palabras, imágenes, signos, símbolos, discursos políticos, el tiempo y los sitios, así como el carácter de su relación con las conductas de los actores sociales, entre otros factores que pudieran constituir en esencia la propaganda política como una comunicación viva y de masas.

Su relación está inmersa, de igual forma, con las conductas políticas, así como de las estrategias de organización, planeación y dirección de campañas políticas. Su alcance debe ser el mercado electoral como producto político, que motive a comprar o apoyar a un partido político, candidato o programa. Es parte de una planeación detallada de una batalla

ideológica. Debe poseer además innovación, novedad o exclusividad, capacidad económica para mantener la posición. La sorpresa táctica es importante en el plan.

### 2.3.1 INFLUENCIAS POLÍTICAS

Político y funcionarios públicos pueden influir enormemente en el bienestar de una organización. Este hecho siempre ha sido admitido, tanto en Estados Unidos como en Europa, y es la razón de que la influencia política aumente día a día.

Incluso en el Reino Unido existe una larga tradición de influencias políticas, que se remonta a la creación por parte de la Cobden y Bright de la liga contra la legislación sobre el maíz en 1839. Entonces se emplearon métodos que hoy serían habituales entre quienes ejercen presiones políticas en los pasillos de Capitulo Hills.

La liga presionó a los diputados, congregó a reuniones de masas, hizo llegar folletos a todos los votantes del país gracias al nuevo servicio de correos de un penique, y realizó en cuestras de opinión pública. Lo que trataba de hacer con todo ello era influir en las actitudes del Gobierno y volcarlas a su favor.

En la actualidad, las empresas emplean a profesionales y a agencias de relaciones públicas para crear actitudes favorables a una organización o un sector determinado. En general, les resulta difícil influir sobre las iniciativas políticas de mayor importancia; pero toda una organización debe tratar de entender el entorno político y comunicarse eficazmente con la Administración.

En el Reino Unido, por ejemplo, la política gubernamental suele ser el resultado de conflictos interministeriales y de presiones exteriores. Dicha política debe comunicarse tanto a los funcionarios como a diputados. Un ministro de Trabajo, nada más tomar posesión de su cargo, se mostró sorprendido por el poder de los departamentos del Ministerio nos instaron a que lucháramos en pro de nuestro presupuestos, no para que actuáramos como ministros con una visión de Gobierno.

### 2.3.2 GRUPOS DE PRESIÓN

A su vez, los distintos departamentos han de hacer frente a toda una serie de presiones. Así, por ejemplo, al Consejo Asesor del Tabaco, entidad fundada por los productores de tabaco para crear una imagen positiva de su sector, se supone a ASH, entidad contraria al sector

del tabaco y a su política. Dado el permanente conflicto que existe entre ambas partes, el ministerio correspondiente llega a conocer a sus protagonistas y les consulta para determinar cuál será su reacción y su actitud ante los cambios que puedan producirse en su política. Aunque es posible que el gobierno Thatcher esté modificando la actitud conciliadora del ejecutivo, la idea de que la política se realiza en favor de unos y en contra de otros sigue siendo básicamente un mito.

### **2.3.3 INSTANCIAS DE DECISIÓN POLÍTICA**

Las organizaciones necesitan comunicar permanentemente al Gobierno su identidad y su estrategia. Si pueden crear una imagen positiva, podría llegar a formar parte o tener acceso a la correspondiente instancia encargada de tomar decisiones políticas.

Esto les permitiría detectar desde el primer momento la posibilidad de que se produjera cambios en la política vigente. También permitiría que una empresa galvanizara a su favor la opinión política en un momento de crisis o de expansión. Esto último tiene especial importancia cuando una organización está realizando adquisiciones en el exterior y tropieza con un sólido sentimiento nacionalista o regionalista, o también cuando la adquisición incluye temas relacionados con la defensa nacional.

### **2.3.4 COMUNIDADES LOCALES**

Crear una imagen corporativa o institucional positiva ante la comunidad local que constituye el entorno de una oficina principal o de una fábrica puede beneficiar a la organización de dos formas: en primer lugar, puede garantizarle que se respetará su opinión si decide crecer. En segundo lugar, la imagen de una organización ante la comunidad en la que está instalada determinará sus perspectivas de hacerse con los servicios de los mejores elementos de dicha comunidad.

Ambos factores se acentúan cuando mayor sea el tamaño de la organización. Cuando una organización domina una ciudad, o cuando una organización tiene una importancia fundamental para la vida económica de una zona, es preciso desarrollar unos estrechos vínculos entre organización y comunidad.

Una organización que dedique tiempo y esfuerzos a promover una fusión de intereses con su comunidad estará en mejor posición para llevar a la práctica sus estrategias, especialmente cuando alguna de ellas implique un cierto riesgo local.

### **2.3.5 MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

Los medios de comunicación constituyen un público de gran importancia, ya que la imagen que tengan de una organización ayudará a establecer la imagen de todos los públicos antes citados, así como la de los competidores.

El método más sencillo para influir en las percepciones de los periodistas consiste en definir quiénes son los comentaristas más importantes de un determinado sector y entrevistarse personalmente con ellos.

Lo más interesante de esta fase de investigación es que esos comentaristas o columnistas suelen tener la opinión muy documentada sobre la organización y el sector en el que compete. Como receptores de la información que transmiten, los medios además están en una posición ideal para comentar si una determinada organización es o no una buena comunicadora.

Dada la magnitud y el alcance de los medios de comunicación, no se puede subestimar el valor de una política que favorezca las relaciones con los mismos. A las organizaciones que carecen de una postura ante dichos medios les suele sorprender que, aun habiendo conseguido importantes logros, los medios de comunicación no les presten ninguna atención.

### **2.3.6 DISCORDANCIA**

Lo que debiéramos haber conseguido a través de una serie de entrevistas y conversaciones es una imagen de la organización tal y como ella se ve y tal como la ven los demás. Ahora deberemos relacionar las percepciones de la organización con la realidad corporativa o institucional, lo que nos permitirá definir los problemas que existan y los objetivos del programa de identidad.

Aunque resulte difícil aislar la realidad de las percepciones, debemos contar ya con información suficiente, procedente del trabajo realizado de investigación de la identidad y la imagen de la organización, que nos permitirá determinar cuál es el posicionamiento de la organización en su sector, tanto el real como el que se percibe.

Sin embargo, puede que no sea igual para todo el público de la organización. Es posible que una organización se muestre más proclive a comunicarse con la comunidad financiera que con sus empleados, por ejemplo; o bien que una unidad de la misma logre excelentes comunicadores y otra no lo consiga. Así pues, una vez definido el mapa del posicionamiento de la organización, habrá que trazar, para los públicos y divisiones más importantes, los mapas de posicionamiento de sus filiales. Y este análisis nos puede conducir a tres resultados posibles.

### CASO 1

La imagen y la realidad coinciden perfectamente. Dicho de otro modo, la organización ha comunicado de modo positivo sus posicionamiento y sus estrategias a todos sus públicos básicos. Por ello, la imagen corporativa o institucional apoyará a la estrategia corporativa o institucional.

### CASO 2

La imagen es mucho mejor que la realidad. Esto querría decir que la organización ha sido muy eficiente a la hora de transmitir la imagen que deseaba, pero que operativamente no puede mantenerla. Esto puede querer decir que la organización no ha tenido su identidad o ha vivido de ilusiones.

También se puede deberse a la supervivencia de ciertos vestigios de una anterior imagen positiva que aún no se hubiera perdido del todo, a pesar de los malos resultados cosechados por la organización.

### CASO 3

La realidad es mejor que la imagen (a lo menos es diferente). Se trata del caso más corriente. Las organizaciones se preocupan por sus activos tangibles, pero es probable que se olviden de sus activos intangibles, como es el caso de su imagen corporativa o institucional. Y si la organización quiere comunicar al público más importante para ella cuál es su valor y qué rumbo sigue, deberá prestar atención a estos activos intangibles. Si no lo consigue, quiere decir que la empresa no es eficaz en sus comunicaciones.

- Si se diera el caso I, no habría necesidad de modificar el proceso de comunicaciones. Lo único que habría que hacer sería comprobar si la forma en que actualmente se presenta la identidad podría limitar el futuro crecimiento de la organización.

- El caso 2 nos llevaría a centrar nuestra atención en ciertos problemas operativos, que deberían resolverse antes de resolver los de comunicación.
- Por último, el caso 3 se centra exclusivamente en el proceso de comunicaciones.

En la mayoría de las organizaciones tropezaremos con una combinación de problemas operativos y de comunicaciones, y una combinación de distintas percepciones entre distintos grupos.

Una vez entendidas las características de la identidad de una organización, la fuente de sus personalidad y hacia dónde se dirige podremos determinar si la imagen refleja con precisión sus atributos fundamentales, y si dicha imagen podrá servir para que la organización materialice sus futuras estrategias.

Si sus problemas proceden de la identidad, habrá que resolver las dificultades operativas, ya que el comunicar una imagen inexacta o falsamente optimista de una organización puede ser algo claramente contraproducente. Una vez definidos los problemas, habrá que fijar las prioridades y fijar con todo claridad los objetivos del programa de identidad.

## CAPÍTULO III

# DIAGNÓSTICO DE LA IMAGEN ACTUAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA

### 3.1 LA NUEVA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO

El programa neoliberal, cuya ideología y praxis político- económica pregona la modernización de la vida económica de los Estados por medio de la liberación total del mercado, se caracteriza fundamentalmente, según testimonios de Mario Luis Fuentes y Jorge Lumbreras, en el peso exacerbado en torno a los derechos individuales en una modalidad de libertad negativa, y donde las acciones individuales, tienen una motricidad radicada en el egoísmo. ( Fuentes, 1996,p.337)

En considerar inmoral todo acto de autoridad, cuya finalidad consiste en forzar directa o indirectamente a unos a ayudar a otros; en proponer el mercado "total", que condensa el libre cambio, la apertura indiscriminada y la competitividad extrema. La vida, entonces, se rige por mercados de ideas, lo que significa hacer de cada ámbito de civilidad un mercado.

El programa neoliberal entraña, de igual forma, una negociación respecto de acciones estatales encaminadas a salvaguardar, subsidiar o apoyar a diversos grupos sociales, o transferir, distribuir o estabilizar mediante recursos del erario a los agentes económicos o sociales. Esto es, presupone la autorregulación de los agentes.

Se caracteriza también por proponer un Estado mínimo - y en su caso la desaparición del Estado - con las únicas funciones de garantizar libertades y derechos individuales, especialmente el de propiedad, y dejar de cuestionarse sobre la razón de ser del Estado. para avocarse a obtener resultados.

La corriente neoliberal, en su pragmatismo y extrema racionalidad, deja de lado aspectos fundamentales en las tareas del Estado, como son la búsqueda de equidad en las condiciones de vida, atención a los sectores más desprotegidos y el compromiso con las grandes mayorías sociales en lucha por sus reivindicaciones, y los valores humanos de justicia y equidad.

El peso de una racionalidad no comprensiva en el diseño y en la aplicación de las políticas públicas, ha convertido al programa neoliberal en una estrategia poco viable para países cuya historia está determinada por una lucha por la justicia social; por un compromiso ético que representa un reto inagotable y, simultáneamente, por la idea de un proyecto futuro, que va más allá de la normatividad y la positividad del derecho, para arribar al plano de la vida ética y de legitimidad del Estado Nacional de Derecho.

Acaso un sello neoliberal consiste en ver a la sociedad como un gran mercado con reglas definidas de acceso y en el cual se determinan las diferencias. Esta competitividad instrumental deriva necesariamente en inhumanidad.

"...El mercado es una entidad cruel, se rige por la ley del triunfo de los mejores dotados. Busca una adecuación para cada uno y motiva a los individuos para que se esfuercen cuanto puedan. Pero la sociedad de mercado expulsa a los irremediabilmente incapaces, quienes o sucumben o para subsistir deben buscar otros medios de vida..." (Sartori, 1990.p.497)

Con la aparición del pensamiento neoliberal, adquieren prioridad:

- A) El libre comercio.
- B) El consumidor, y
- C) Los impuestos .

Por tal el neoliberalismo se inscribe en un debate histórico, cuya importancia abre un nuevo capítulo en torno a las funciones y atribuciones del Estado. Desde esta visión mínima hasta la social - democracia y algunas otras corrientes revisionistas del marxismo - leninismo, se plantea nuevamente cómo reconciliar individuo, Estado y ciudadanía.

Entre los derechos individuales y las garantías sociales, ha surgido este enfrentamiento teórico - práctico, que implica el estudio y las posibilidades de cambios en el sistema jurídico, en la administración y en el sentido de la acción estatal y que afecta, de igual manera , el papel de las organizaciones sociales obreras y campesinas. Esta controversia acelerada en la segunda mitad de los años ochenta y noventa, precisadamente, contrajo la oposición entre Estado racional de derecho y Estado nación, cuya síntesis, el Estado racional - nacional, está transformándose.

Esta controversia, que no ha sido resuelta, busca establecer mediaciones que permitan un concurso más activo de los privados (liberalismo) y una estrategia social concreta y definida del Estado (democracia).

El neoliberalismo como corriente del pensamiento, retomó algunos principios liberales del siglo XVIII; adoptó ideas mercantilistas, jusnaturalistas, fisiocráticas, anarquistas y monetarias y planteó, entonces, cuestiones no solamente en el campo económico sino también en lo político, en las políticas, en el derecho y en la filosofía. En su lógica y configuración interna se alimenta, de igual manera, con elementos del funcionalismo, del estructuralismo, de la econometría, del análisis cuantitativo y de la filosofía política. Esto fuera de toda dimensión crítica en cuanto al estado de cosas preexistentes, muestra el avance del liberalismo en las esferas políticas y administrativas del Estado.

Un concepto fundamental de esta doctrina es la libertad individual. De allí se derivan igual y responsabilidad individuales como impedimentos al totalitarismo estatal, lo que supone un incremento a las potestades individuales.

Uno de los puntos del Estado de bienestar que más critica el neoliberalismo es el déficit de las finanzas públicas, provocado por falta de una estrategia racional en la asignación del gasto y por la existencia del mismo Estado. Esta doctrina considera que "el costo del Estado" es demasiado alto y finalmente lo absorben las empresas. De ahí la necesidad de replantear en qué términos deberá reducirse.

El neoliberalismo afirma que fenómenos como la inflación, carencia de liquidez y endeudamiento interno y externo, sintetizan la falta de una política monetaria adecuada y atentan contra el consumidor. De allí que la agregación de recursos monetarios sin respaldo tenga repercusiones de intercambio y finalmente sobrevenga un círculo vicioso inflacionario entre deuda y financiamiento, factores que en conjunto afectan a los ambientes sistémicos de libertad individual.

Si bien sus críticas al desequilibrio en las finanzas públicas y al intercambio indiscriminado de la masa monetaria y sus efectos en el endeudamiento externo son reales, la posición neoliberal en torno a las organizaciones sociales merece una extrema cautela y precisión por las implicaciones que conlleva para estos grupos sociales.

El neoliberalismo ve en las organizaciones sindicales, y en las estructuras civiles organizadoras de nuevos grupos sociales que intentan acceder a satisfactores y a mayores niveles de bienestar, la amenaza al erario y, por consiguiente, a la empresa, por medio de dos vías: impuestos y falta de productividad. Su posición ante los sindicatos no podía ser más crítica: desestimulante, improductiva, ineficiente y corporativa son sólo algunos de los términos que ha dirigido al papel de la organización sindical.

Mientras el avance en las cúpulas empresariales y políticas de los liberales fue palpable, el movimiento obrero vivió una etapa de reestructuración, de nueva definición, pero se encontró también ante la insuficiencia de recursos para comunicarse e interactuar en espacios más amplios de la sociedad.

Esta situación se ha recrudecido en las organizaciones campesinas, las cuales en los países en vías de desarrollo, en el marco de la revolución científico - tecnológico, han visto caer los precios internacionales de sus productos y han tenido que enfrentar la obsolescencia de métodos extensivos de cultivo, la descapitalización y la falta de créditos para mantener la producción. Todo ello ha provocado desorganización y poca capacidad de respuesta.

En lo individual, también ha traído serias consecuencias, ya que el neoliberalismo ve al individuo en Estado de libertad plena (bajo orden jurídico) que se desenvuelve y se acomoda de manera egoísta para satisfacer sus necesidades, buscando por sí mismo sus medios e instrumentos. Esto es el principio de la autoregulación social, el individualismo extremo.

El concepto neoliberal se desarrolló en la época contemporánea, a partir del movimiento modernizador de los años cincuenta y sesenta. Durante estas décadas surgió una visión de modernidad como continuidad y renovación en factores como la utilidad, economía del mercado y tecnología, excluyente de todo valor político, con base en la ley y la Constitución General de los Estados . Su estrategia reside en el pragmatismo y en la solución de problemas a corto plazo.

El neoliberalismo de los años cincuenta tomó fuerza en la década de los setenta, ante la crisis económica en la que se vieron inmersas varias economías europeas al igual que la de Estados Unidos. La crisis económica de esta década significó la gestación de una nueva generación conservadora, la cual en muchos sentidos afianzó posiciones políticas, alcanzando el poder en diferentes países. En lo económico, pugó por una economía de mercado total. El Estado debía asumir una política económica "neutral", reducir drásticamente el gasto público como porcentaje del PIB, equilibrar las finanzas públicas y eliminar toda empresa pública.

El Estado Mexicano se caracterizó desde finales de la Segunda Guerra Mundial por ser un espacio fundamental para solucionar conflictos sociales y canalizar a su interior distintas

demandas y expectativas. Su carácter multifuncional sirvió para diseñar diversas estrategias populistas y políticas públicas, que permitieron establecer un Estado de bienestar atractivo para una amplia alianza entre los diversos actores sociales.

Lo anterior nos lleva a repensar el desmantelamiento de esta forma de Estado, porque como señalan varios autores, resulta poco viable en varios sentidos y en todo caso se debe buscar un equilibrio entre las representaciones privadas y las actividades públicas o estatales.

Definitivamente es difícil que el Estado en México se convierta únicamente en vigilante de la propiedad y la seguridad nacional. El Estado de bienestar ha servido como principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas a partir de 1945. No desconocemos que el neoliberalismo dirige sus embates contra el Estado de bienestar y pugna por una política de libertades individuales y políticas, sin embargo el no contar con una política de subsidios a la vivienda, a la educación pública, a la salud pública y a la desnutrición que sufre un alto porcentaje de mexicanos nos llevaría a renunciar a compromisos fundamentales con la ciudadanía. Por ello es preciso ampliar la visión respecto de las estrategias gubernamentales, ya que existen enormes desigualdades y una polarización social creciente. En la actualidad esto es lo que lacra la conciencia de los mexicanos. (Becerril, 1991,p.30)

La globalización de fin de siglo nos ha impuesto el culto a la economía de mercado; esta situación nos ha llevado a modificar nuestro destino de la sociedad, ya que el trabajo es salario, el salario consumo y el consumo vida, lo cual angustia la existencia de todos aquellos que viven en el desempleo.

La escasez de liquidez en la década anterior provocó que algunos gobierno tomaran medidas de privatización, esto lo único que originó fue un estrangulamiento financiero del Estado. La situación ha mostrado que la nueva orientación mundial está dada en función del mercado y se privilegia la capacidad de realización de la sociedad más que del Estado. (Escobar,1990,p.109)

El Estado Mexicano no puede operar sólo con criterios de rentabilidad, sino considerando un proyecto nacional comprometido hasta ahora con aspectos ideológicos como la democracia y la justicia social. En tal sentido el Estado tiene el deber de mantener áreas prioritarias para la seguridad nacional y áreas estratégicas para la economía, en función de los recursos disponibles y de las necesidades sociales. Ante esto el Estado debe reformarse para enfrentar el nuevo milenio, no sólo reconociendo la circunstancia internacional y su papel histórico tradicional ante la postmodernidad imperante, sin dejar de encontrar soluciones que permitan las relaciones y los nexos entre racionalidad económica, ecológica, seguridad, desarrollo, narcotráfico, guerrilla, administración, corrupción, orden y anarquía, así como el avance tecnológico que permita a la actual generación enfrentar el cambio global.

A partir de la necesidad de recuperar la solvencia económica (1995), el Estado Mexicano ha logrado a través de una política económica propia dejar atrás el estigma de la crisis colapsante y ha logrado una tasa de crecimiento positiva del 6% en el PIB. La actual

discusión se basa en cómo mantener esa tasa, cómo incrementarla y cómo distribuir sus frutos. El impulso de una política económica de alto contenido social implica el crecimiento del bienestar general y la justicia social de ahí que las interrogantes para reformar al Estado con una política para el crecimiento sean las siguientes:

¿Cómo abatir la desigualdad en una economía de mercado?

¿Cómo redistribuir el ingreso sin provocar fugas masivas de capitales, estancamiento económico y más miseria?

¿Cómo establecer políticas de empleo sin reducir la capacidad competitiva de la economía?

¿Cómo ampliar el desarrollo tecnológico?

¿Cómo terminar con las guerrillas en las zonas indígenas marginadas?

¿Cómo enfrentar el problema del ambulante?

En la búsqueda de respuestas, el Estado va por delante implementando una política cambiaria de mercado y una política monetaria consecuente; asimismo propicia la estabilidad financiera como elemento indispensable del crecimiento económico.

A partir del panorama que prevalece en México, el Estado está obligado a buscar consensos y definir una nueva agenda para el crecimiento, por tal motivo se requiere de nuevas reformas estructurales; por ello, México requiere fortalecer el ahorro interno y no depender imprudentemente como ha ocurrido en otros años del ahorro externo. Asimismo, es necesario edificar una planta industrial competitiva contando con una tecnología propia. Es necesario incorporar mayor valor agregado en los productos del país; por ello algunos especialistas proponen consolidar una economía pluriestructural y evitar el rezago en el uso y aprovechamiento de la energía y sus recursos.

Al plantear nuevas metas es necesario avanzar más rápido en el proceso de desregulación. Habrá que estar alerta respecto a la revaluación del peso frente al dólar, que en cierto modo contraría la idea de mantener un tipo de cambio real competitivo.

Es necesario la formación de recursos humanos y tener un papel más activo en materia de educación, capacitación y tecnología en diversas áreas de la actividad industrial o primaria.

En este proceso, un punto clave que debe ser la agenda gubernamental del presente y del nuevo milenio es la racionalidad económica que al derivarse de los cambios, no signifique el abandono de compromisos sociales; de ahí que coincidimos con la idea de que es necesario el replanteamiento de la función del Estado en materia económica y político social, con el fin de consolidar su nuevo papel en una doble función : como generador de equilibrios económicos y como posibilitador de equilibrios políticos.

La Reforma del Estado en México, se da a partir de los años ochenta en un marco de crisis de un modelo de desarrollo agobiado por la deuda externa. Las características de esta reforma se basaron en establecer una estrategia para contener la crisis económica; en la definición de lineamientos del cambio estructural y en una serie de reformas jurídicas, administrativas y de política exterior. Esto nos llevó a definir nuevos papeles y atribuciones estatales en la sociedad; por ejemplo, en el sexenio de Miguel De la Madrid, se difundió la tesis de la renovación moral de la sociedad y para ello, se establecieron las

contralorías como parte de la reforma administrativa de la federación. El sexenio Salinista, se caracterizó por una reforma de Estado con cambios trascendentales en materia económica, social y comercial. Esto ocasionó reformas al sistema jurídico y las relaciones gobierno-sociedad se dieron en términos de concertación y negociación.

La Reforma del Estado propició la desincorporación, desregulación, la apertura comercial y se establecieron contactos con los bloques financieros, comerciales y políticos. Sin embargo, el colapso financiero de diciembre de 1994, así como el desplome de la economía durante 1995, la devaluación y la cartera vencida, propiciaron no sólo amargos recuerdos sino nuevas demandas sociales. Ante un sinnúmero de demandas incumplidas, referentes a justicia social y a la procuración y administración de justicia, el Estado deberá configurar una gran agenda pública nacional que permita una nueva relación con los poderes de la unión, una democracia pluralista y una nueva reglamentación.

Las estructuras actuales requieren de ser reestructuradas. Se requiere el imperio de la ley, dado que los problemas de seguridad pública que tiene el país son ahora de seguridad nacional. Hacer cumplir la ley ante la ley, permitirá poner fin a prácticas despóticas, impunidad, violaciones a los derechos humanos y a la dignidad de los pueblos, verbigracia lo que sucede actualmente en Chiapas.

Cualquiera que sea el enfoque para reformar el Estado, debe considerar acciones que permitan el establecimiento o fortalecimiento de un orden jurídico básico, incluida la estabilidad macroeconómica, así como la inversión en servicios sociales básicos e infraestructura con la protección decidida de los grupos vulnerables y con la defensa del medio ambiente.

Con la propuesta de que hay que repensar al Estado, la perspectiva a futuro en el nuevo milenio requiere de un nuevo pacto social, capaz de robustecer nuestra economía y satisfacer las demandas de justicia y bienestar de la población. Acuerdo político y pacto social apoyados en el derecho favorecerán los consensos sociales básicos.

El México de hoy, enfrenta una severa crisis económica y avanza por el camino de la recuperación bajo la dirección del Presidente Zedillo. En el proyecto del actual gobierno la reforma política va en paralelo y al mismo tiempo con la reforma económica. En materia social el esfuerzo gubernamental debe ser más significativo.

En suma, sin dejar de reconocer que la globalización ha propiciado procesos de apertura comercial y de liberación e integración regional, así como ha favorecido el dinamismo de las economías nacionales y por otra parte, la reforma estructural a que se ha conducido a muchas naciones, se siguen generando dudas acerca de su capacidad para propiciar un reparto equitativo de la riqueza.

En el ámbito interno, la Reforma del Estado Mexicano tiende a establecer nuevas relaciones entre gobierno y sociedad, a garantizar la división de poderes, a impulsar el nuevo federalismo y la plena autonomía municipal con una gestión pública eficiente y a lograr como objetivo supremo, una cultura democrática con desarrollo, paz y justicia social.

Sin caer en utopías o falsos ilusionismos estimamos que estos factores de reforma estructural seguirán siendo protagonistas en la situación coyuntural que se viva a principios del nuevo milenio.

*“El bien del pueblo es la primera de las leyes”*, afirmó Cicerón hace varios siglos. A partir de ahí, buscar la acción de futuro hacia una nueva sociedad. A dónde queremos que llegue el Estado, para qué queremos que el Estado o la nueva sociedad se transforme.

No se puede agotar todo en los esfuerzos por incrementar el PIB, no puede ser que todo se agote en hacer del PIB, y su incremento, panacea y destino final.

Hacerlo así, implicaría introducirlo en los escenarios políticos y sociales con fuertes discrepancias y contradicciones que no permitirán ver con claridad los objetivos finales de cualquier política, de cualquier Estado.

No se debe proponer la evasión del presente para edificar el futuro; se debe tomar en cuenta, para ello, el presente, ver el presente, asumir el presente, para adelantar el futuro. Es indispensable clarificar los objetivos más allá de las inmediateces electorales y de los protagonismos personales.

Por el contrario, se debe reconocer la emergencia y definición de tres problemas fundamentales que deben impactar cualquier diseño, cualquier propuesta: el problema demográfico, el problema ecológico y el problema de desigualdad entre los pueblos y entre las personas.

Para construir una nueva política se requiere de la participación inteligente de todas las fuerzas políticas y de las diversas expresiones participativas de la sociedad, deben asumir un compromiso más allá del discurso y la academia: con la nación.

Algunas expectativas se pueden resumir en los siguientes puntos:

1-. La revisión del Estado de bienestar para constituir un Estado imprescindible. Se requiere plantear un nuevo acuerdo que ya no permita otorgar beneficios, sino dotar de poder a la solidaridad social que, junto con la cultura cívica, construya un sistema de bienestar positivo más amplio y eficaz que la mera seguridad social promovida por el neoliberalismo.

2-. El reconocimiento para crear formas democráticas más radicales que den respuesta a las exigencias de un orden social universalizado y más reflexivo. Esto permitirá decantar y ubicar las imperfecciones de la mera ambición por el poder y preferir la postulación de una democracia constructiva que vaya más allá de la revancha, el oportunismo, el cambio de unos por otros.

3-. La búsqueda de formas para hacer real la confraternidad social como fuerza dominante que se sustente en la confianza activa, que debe ganarse por las acciones y no por los lugares ni las funciones asignadas por sexos o edades preestablecidos en la

sociedad. La confraternidad debe evitar la desintegración social en el reordenamiento de expectativas individuales y colectivas.

4-. El diseño de políticas para la vida que reconociendo los cambios que la sociedad o las tradiciones han sometido al entorno y a la naturaleza, define un nuevo esquema de responsabilidades a fin de subsistir en armonía con la naturaleza.

5-. La definición de políticas de control y prospectiva social a fin de garantizar que los individuos materialicen las cosas. Estas políticas permitirán definir y abordar los problemas de pobreza y la exclusión social frente a la universalidad de dominantes económicas.

6-. El reconocimiento de la representatividad política nueva, a fin de extender la forma de la democracia entre los individuos y del accionar de los grupos frente al individuo y a la nación

7-. Reconocer la cultura como elemento clave en la tarea de transformación social.

8-. El reconocimiento a la necesidad de abordar el papel de la violencia en los asuntos humanos. No es posible ignorar estos fenómenos, aún disimular el hecho de que ante un choque de valores, sólo puede resolverse por el recurso a la fuerza o la violencia.

9-. Para la democracia constructiva, se debe discutir el papel de los medios, su responsabilidad formal y su importancia; ignorar su importancia, fomentar e impulsar su marginación de la responsabilidad formal, sólo evita la posibilidad de que los medios contribuyan al proceso formador de Estado.

10-. La separación efectiva de los tres niveles de gobierno con respecto al partido oficial. Este asunto ha sido tratado con ambivalencia por el gobierno federal y la burocracia priísta, porque saben que la sana distancia entre el PRI y el gobierno es decirle adiós al carro completo.

### **3.1.1 EL NUEVO FEDERALISMO**

El federalismo tiene raíces profundas en nuestra historia; surge con las primeras aspiraciones de independencia; forma parte de la lucha originaria por la soberanía nacional y expresa, institucionalmente, la voluntad de los mexicanos de que la unidad nacional se integre y se nutra con la rica diversidad de las culturas y economías regionales.

Por ello, al vincular nuestra herencia histórica con nuestro porvenir como nación, un federalismo renovado es la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular armónica y eficazmente la soberanía de los

estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal.

La renovación del federalismo hará posible que los Poderes de la Unión expresen mejor la pluralidad social y la diversidad política de los ciudadanos mexicanos. El federalismo generará también las condiciones institucionales para atender la especificidad de los problemas locales y aprovechar las potencialidades que a México le brinda la diversidad cultural, étnica, geográfica y económica de sus regiones.

Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular: aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigüe en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común.

### 3.1.2 PACTO FEDERAL

El pacto federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la federación y de los Estados, nunca para perpetuar contrastes y rezagos.

Ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. Este plan reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del gobierno federal deben asumir de manera corresponsable los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y los municipios.

En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal de gobierno.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el pacto federal se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo el criterio de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.

### 3.1.3 DESCENTRALIZACIÓN Y FEDERALIZACIÓN DE FUNCIONES

En particular, se debe aprovechar la experiencia de procesos, como el de la federalización. Esto para consolidarnos en aras de una participación informada y oportuna de las comunidades y los gobiernos locales.

En esferas de la gestión gubernamental y prestación de servicios se pueden realizar avances muy rápidos y sustantivos. Sin limitar el esfuerzo en áreas prioritarias, se debe fortalecer la federalización de funciones gubernamentales, para dar atención más oportuna y eficaz a las necesidades de la población, allí donde su vida cotidiana y su organización básica más lo demanda.

En todo el mundo se reconsideran no sólo el tamaño y el costo de las estructuras administrativas, sino también la relación que guardan las áreas de regulación y control con aquellas encargadas de la operación. De esta suerte, la presente administración de funciones y recursos de la federación hacia gobiernos estatales y municipales, así como a la descentralización administrativa; es decir a aquélla que se lleva a cabo al interior de la propia administración pública federal. Asimismo, debe profundizarse en la desconcentración de funciones en órganos administrativos con facultades de decisión en materias y ámbitos territoriales específicos.

En éste proceso, se deben analizar nuevas tecnologías para la presentación de servicios y su impacto en las estructuras orgánicas y ocupaciones existentes.

### OBJETIVOS

- Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

## LÍNEAS DE ACCIÓN

Para acelerar la descentralización administrativa en todos los ámbitos y fortalecer el federalismo, se establecen las siguientes acciones:

- El Gobierno Federal, con base en el esquema de delimitación de competencias, previsto en los artículos 40,41,42,45,115,116 fracción VI, y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe impulsar una redistribución de funciones, recursos y acciones en todos los ámbitos de su competencia.

Con tal propósito, durante 1996 las dependencias y entidades de la administración pública federal (APF) que tengan compromisos en el marco del federalismo, deberán profundizar en la revisión -de acuerdo a sus respectivas atribuciones- de las funciones que en términos legales podrán ser transferidas y realizadas de manera más eficiente, menos costosas y con mayor pertinencia por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Esto en base a los criterios establecidos por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam) y la Secretaría Técnica de la Comisión Intersecretarial para el Impulso al Federalismo.

Al respecto, se ha definido un paquete de medidas para descentralizar diversas funciones y recursos en los programas de mediano plazo.

- Las dependencias de la APF y las entidades paraestatales, con la intervención que corresponda a su órgano de administración o de gobierno deberán, a partir de 1996 y en lo subsecuente, continuar con la evaluación del papel que desempeñan sus delegaciones o unidades operativas regionales, para efectuar, en su caso, un profundo cambio administrativo frente a los gobiernos estatales, a fin de evitar duplicación con los Estados y los municipios para promover el desarrollo administrativo integral.
- En el proceso de descentralización será necesario tomar en cuenta las diferencias existentes en los niveles de desarrollo administrativo de las entidades federativas, así como las situaciones y problemas específicos que presentan las distintas actividades a desconcentrar o descentralizar; en tanto que para evitar la desarticulación de los servicios, se definirán modelos basados en la búsqueda indispensable de consensos, en el aprovechamiento de potencialidades existentes y en la coordinación de esfuerzos para vencer las resistencias que pudieran frenar estos procesos.
- Paralelamente a la reasignación de funciones y recursos, será indispensable que las dependencias y entidades involucradas en los procesos de desconcentración o

descentralización, propongan ante las instancias correspondientes las adecuaciones normativas que, en cada caso, se justifiquen para lograr una nueva y más eficiente asignación de facultades y responsabilidades entre las dependencias centrales y las unidades regionales, estatales o locales.

- Como resultado de la descentralización de funciones operativas, las dependencias federales asumirán un papel normativo, para lo cual tendrán que determinar los elementos que les permitan evaluar los resultados y el desempeño de la gestión de las unidades operativas en los Estados y municipios.
- En la descentralización administrativa, se deberán examinar y contrastar las estrategias implementadas hasta ahora en la federalización de distintos servicios - fundamentalmente los de carácter educativo, de salud y de obras sociales-, a fin de aprender de estas experiencias y otros servicios públicos.

La Secodam promoverá la desconcentración de atribuciones por regiones en materia de inconformidades, cuando las adquisiciones u obras públicas sean financiadas con recursos federales.

### **Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario**

- La Secretaría de Hacienda (SHyCP) continuará el estudio y revisión del sistema presupuestario, con el fin de proponer, antes de que finalice 1996, la transición a prácticas presupuestarias de los servicios y programas públicos, así como el equilibrio entre el control global del presupuesto y la flexibilidad que requieren los administradores encargados de ejercerlo, para incrementar su capacidad de respuesta y el logro de objetivos institucionales que tienen asignados.

Este sistema deberá dar a los administradores públicos control integral en la selección de sus insumos, en la programación de sus gastos y en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades, así como la flexibilidad de utilizar total o parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal. Ello, a cambio de establecer compromisos claros para obtener mejores productos de su gestión y que a la vez se comprueben mediante la evaluación de su desempeño y de sus resultados.

En este contexto, la SHCP previa opinión de la Secodam, expedirá las disposiciones que requiera la ejecución del gasto público federal, en los términos del artículo 38 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, en relación con el artículo 37, fracción IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- La Secodam y la SHCP, en el curso de 1996 y de manera conjunta, deberán revisar el volumen, la utilidad y las posibles duplicaciones de los informes

periódicos que solicitan a las dependencias sectoriales y a las entidades de la administración pública, con objeto de eliminar, simplificar y coordinar sus necesidades de información, a fin de reducirles costos y cargas de trabajo, bajo el esquema de una “ventanilla universal”.

## **3.2 DIAGNÓSTICO GENERAL SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

Los antecedentes relativos a la evolución de la administración pública, denotan empeño y perseverancia para encontrar formas y mecanismos encaminados a incrementar su eficacia y eficiencia. Sin dejar de reconocer los avances logrados, es preciso estar conscientes del reto que significa ofrecer servicios públicos de calidad a la sociedad y combatir la corrupción y la impunidad en todos los niveles de gobierno.

La identificación de las limitaciones y deficiencias administrativas actuales, así como las que generan, es condición indispensable para avanzar en la modernización del aparato público. En este apartado se describe en forma sucinta los resultados del análisis realizando en torno a los principales problemas y obstáculos detectados en la función pública.

Los aspectos específicos de este diagnóstico, han sido agrupados en cuatro grandes temas, que constituyen áreas de oportunidad para mejorar la administración pública:

- 1) Limitada capacidad de infraestructura de las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.
- 2) Centralismo.
- 3) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.
- 4) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

### **Limitada capacidad de infraestructura de las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental**

Las instituciones públicas en cumplimiento de sus atribuciones, llevan a cabo por lo menos alguna de las siguientes funciones genéricas:

- Ejercicio de actos de autoridad (otorgamiento de permisos, autorizaciones, cobro de contribuciones, aplicación de sanciones. etc.)
- Provisión de bienes y/o servicios.
- Operación de programas públicos y sociales.

La interacción que se generará con la población respecto a dichas funciones es de naturaleza diversa y configura, por lo mismo, situaciones y problemas diferentes entre sí. La ausencia de límites claros de la autoridad en su trato con los particulares ha generado, entre otras cuestiones, costos sociales que no se cuantifican, molestia, desconfianza y un deterioro de la imagen de las instituciones públicas y más aún de los empleados que trabajan en ellas.

La compleja integración de atribuciones en las dependencias y la concentración de actividades económicas en algunas entidades ha propiciado, en las primeras, lentitud en sus

procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad y, en las segundas, en acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente en detrimento de los consumidores. Por otro lado, la falta de verdaderos mecanismos que, en favor de los particulares, propicie respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos, así como carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas, dan cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción.

En este sentido, son aún escasos los programas que cuentan con tales mecanismos. O que incluyan servicios externos e independientes que coadyuven con las estructuras de las dependencias y entidades, que tienen trato directo con el público y que ejercen actos de autoridad.

El elevado número de intervenciones en favor de los usuarios es prueba de la utilidad del mecanismo y de que ha sido erróneo restringirlos bajo una óptica meramente presupuestaria.

Por otra parte, tampoco ha existido una política generalizada y obligatoria de desregulación y simplificación administrativa para las dependencias y entidades, con objeto de hacer más accesible y fácil la interacción entre autoridad y particulares. Es práctica común la obligatoriedad a las oficinas gubernamentales aprovechando los medios como el teléfono, el correo, fax, instituciones bancarias, oficinas postales, etcétera.

Es también frecuente que actúen como mensajeros entre oficinas de gobierno llevando información oficial que, como requisito, se les solicita para el desahogo de los trámites. Por último es recurrente que ciudadanos y empresas tengan que realizar trámites necesarios que ya no corresponden a las necesidades regulatorias actuales, cuyo fin último es proteger la vida y el medio ambiente, así como sano desarrollo de la actividad económica y el progreso social y cultural de la población.

A la luz de lo anteriormente expuesto, la sociedad exige un papel más activo en su relación con el gobierno; está cada vez más informada y pendiente de los servicios que recibe, de uso y destino que se da a los recursos públicos, y del funcionamiento del aparato público, pero carece de los canales adecuados para expresar su opinión sobre el trato que recibe de las instituciones oficiales.

Por tanto es importante apreciar en la medida en que la comunidad cuente con más y mejores mecanismos para manifestar su opinión. El gobierno dispondrá de elementos insustituibles para evaluar y superar las deficiencias en la prestación de servicios públicos

### **Centralismo**

En las últimas décadas las transformaciones fundamentales en la administración pública se centraron, al igual que en otros países del mundo, en el redimensionamiento del sector público y en la reconfiguración de estructuras. Esto se dio de manera significativa en el

sector paraestatal y se tradujo en la reducción importante del número de entidades paraestatales.

Asimismo, y acorde con los recientes programas de austeridad, la administración pública, aunque se ha mantenido relativamente estable en cuanto al número de dependencias que la integran, ha experimentado un proceso de compactación en sus estructuras orgánicas y ocupacionales. Actualmente, el Gobierno del Estado se compone de la Oficina del Ejecutivo, 11 Secretarías de Estado, la Procuraduría General de Justicia y la Procuraduría del Ciudadano. Tan sólo el sector Gobernación cuenta con 34 Unidades Administrativas, con cerca de 6 mil servidores públicos que representan poco más de la mitad de la burocracia estatal.

No obstante los ajustes realizados, producto de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública, es necesario ir mas allá de un cambio cuantitativo y avanzar hacia transformaciones cualitativas de fondo, ya que persiste una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones, de los cuales podemos mencionar, entre otros, los siguientes:

a) De la federación respecto a los gobiernos estatales y municipales

Si bien existen avances considerables en el establecimiento de mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales para planeación del desarrollo integral, persiste la concentración de un gran número de decisiones operativas que se han tomado sin una amplia consulta popular, sin adecuado análisis del costo-beneficio de las iniciativas.

Tampoco existe una correcta coordinación entre dependencias y entidades federales que instrumentan los programas, con los órganos estatales que participan en los mismos. Además no se considera adecuadamente en la programación la perspectiva geodemográfica, lo que genera duplicaciones en algunos casos y la falta de cobertura en otros, provocando ineficacias, irritación o indignación entre gobiernos estatales y municipales y la propia ciudadanía.

En la consulta popular se destacó la importancia de acelerar la desconcentración administrativa y presupuestal de los servicios públicos, trasladándolos con eficacia, eficiencia, rapidez y calidad a ciudadanía, a cambio de compromisos en resultados concretos y medibles.

Asimismo, se propuso revisar el papel que desempeñan las Unidades Administrativas del sector Gobernación, con el fin de evitar duplicación de funciones y reducir costos y trámites para la población atendida. Por último, se planeó asegurar que el proceso de modernización se realice con orden y control, ya que de lo contrario se pueden generar problemas en ocasiones más severos que los que se pretende solucionar.

B) De las dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias coordinadoras del sector

El cúmulo de normatividad administrativa que en adición al marco jurídico que rige la actuación de la administración pública, emitida por las dependencias globalizadoras para regular aspectos específicos u operativos en cuanto a la administración de recursos federales, no responde a los requerimientos de las dependencias y entidades para atender con eficacia, efectividad y oportunidad los fines propios de la naturaleza social, cultural o económica de sus actividades, toda vez que la responsabilidad de sus administradores se orienta en mayor grado al cumplimiento de dicha normatividad y no al logro de los resultados que requiere una gestión productiva y eficiente.

C) De las dependencias coordinadoras de sector hacia sus órganos desconcentrados y su entidades coordinadas

Las dependencias coordinadoras de sector ejercen, a su vez sobre sus órganos desconcentrados y sus entidades coordinadas, un extremado centralismo en lo que a las decisiones respecta, lo cual es reflejo de su relación con las dependencias globalizadoras, haciendo extensiva su influencia hacia los órganos desconcentrados.

Estas condiciones limitan la autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa de las entidades, debido a que con frecuencia deben consultar, solicitar autorización, o reportar tanto a su coordinadora sectorial como a las dependencias globalizadoras, información sobre sus recursos humanos, materiales y financieros, quedando con ello sujetas a la autorización y aprobación de las instancias globalizadoras, lo cual ha propiciado que los órganos de gobierno carezcan de la especialización, profesionalización y autonomía requeridos.

Este esquema de funcionamiento orientado preferentemente al control presupuestario y de coordinación sectorial, alarga los procesos de resolución, restringe la capacidad de gestión, y deteriora la capacidad de respuesta de las instituciones entre las demandas de los usuarios de sus servicios.

### **Deficiencia en Mecanismos de Medición y Evaluación del Desempeño en el Gobierno.**

Tradicionalmente, la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios. Sin embargo, por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de población a la que pretende servir.

Paralelamente, un elemento que disminuye la atención sobre los resultados es el sistema de vigilancia y control, el cual se orienta principalmente a verificar que se de cabal cumplimiento al marco jurídico administrativo que rige la actividad de la administración pública, así como detectar irregularidades o ilícitos, y únicamente de manera eventual pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas.

Conforme al funcionamiento del actual sistema de autorización y vigilancia presupuestaria, parecería que el apego a la normatividad jurídica es condición no sólo necesaria, sino suficiente para alcanzar un desempeño satisfactorio en el servicio público.

Y en complemento de la misma podría considerarse de mayor importancia para los administradores, utilizar en su totalidad los recursos autorizados que cumplir eficazmente con los objetivos institucionales ya que, a falta de elementos de soporte, con frecuencia la justificación del presupuesto solicitado para el siguiente ejercicio fiscal depende, en gran medida, del monto ejercido en el año inmediato anterior.

Por otro lado, las asignaciones presupuestarias, una vez autorizadas, quedan estrictamente etiquetadas para ser utilizadas sólo en el rubro de gasto correspondiente, y la mayor parte de las transferencias sujetas a autorización previa. Esta política restrictiva, al sumarse a otras medidas relativas al uso de los recursos, elevan los costos para la sociedad por inflexibilidad y lenta capacidad de respuesta de las instituciones oficiales.

Si bien es cierto que el proceso vigente para la autorización y registro de operaciones presupuestarias tiene por objeto ser un mecanismo eficaz de control y de acopio de información, también lo es que el empleo cada vez mayor de los avances tecnológicos permitirán sustituir el exceso de controles por un eficiente seguimiento electrónico, que propicie una asignación y uso de recursos públicos racional, así como de adecuado control de estos últimos.

Otro factor que ha dificultado una administración orientada hacia los objetivos y a la evaluación de resultados de las dependencias y entidades, lo constituye precisamente la uniformidad del conjunto de las reglas internas antes referidas relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros, que parecen razonables en lo general, pero que impide adaptarse a la diversidad de circunstancias a la que se enfrenta la administración pública, para otorgar una gran variedad de servicios y cumplir con una multiplicidad de tareas económicas, sociales y culturales, tan distintas entre sí.

En estas condiciones tampoco existen verdaderos incentivos para que las dependencias y entidades ofrezcan bienes y servicios diferenciados acordes a la estructura de las poblaciones que constituyen su objetivo, ya que los ingresos extrafiscales que puede generar la prestación de servicios segmentados quedarían incorporados a la corriente general de ingresos federales y en última instancia, se diluirían en el conjunto de organismos gubernamentales.

Destaca la ausencia de un acuerdo o consenso respecto a las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuanto los estándares de calidad de los servicios que deben ofrecer a sus usuarios. Tampoco se usan de forma sistemática o generalizada parámetros de desempeño o rendimiento relevantes atendiendo a la naturaleza de sus actividades. Es común el uso de unidades de medida poco significativas que se refieren a los medios utilizados, los cuales no son necesariamente representativos de los objetivos que se persiguen.

En este sentido el proceso de evaluación integral del gobierno se ha visto limitado por la falta de sistemas de información electrónicos que concentren la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental, no sólo en materia de gasto sino también en lo referente a su efectividad y eficiencia.

Se han hecho esfuerzos considerables a través del Sistema Integral de Información para conformar un mecanismo ágil en la captación y procesamiento de datos; sin embargo, éste no ha sido incluyente ni exhaustivo, motivo por el cual su alcance se ha visto limitado, máxime que no todas las dependencias y entidades han tenido un empleo homogéneo de la informática, así como una capacitación sistemática de los recursos humanos que desempeñan funciones de administración propiamente dicha.

Esta deficiencia de un mecanismo sistemático de información ha restringido, por ejemplo, que se favorezca la determinación y difusión de los costos unitarios por centro o unidades de responsabilidad, producto o servicio, así como los parámetros representativos que reflejen el grado de satisfacción de los usuarios con los resultados de las instituciones gubernamentales, en lo que a la calidad y oportunidad de dichos resultados respecta.

Por otro lado, el proceso de rendición de cuentas ha sido incapaz de satisfacer a plenitud las expectativas de información que necesita la opinión pública para formular juicios objetivos, ya que se realiza en los más de los casos por medio de documentos que se presentan a órganos de gobierno, o a las unidades administrativas de jerarquía superior, o son de circulación relativamente restringida, sin que dichos órganos de gobierno cuenten con herramientas que los auxilien en la verificación de información oportuna y veraz.

Parte de esta realidad, constituye el hecho de que sólo de manera eventual se llega a requerir la comparecencia de algunos titulares de dependencias y entidades ante los órganos legislativos, sin que exista una interacción directa entre el gobierno y los ciudadanos para evaluar y discutir abiertamente el cumplimiento de los objetivos y las tareas encomendadas a las instituciones públicas.

### **Inadecuada Dignificación del Servidor Público**

En el desarrollo administrativo del sector público, el objetivo central de la transformación son los recursos humanos. En éstos reside el mayor potencial para promover el cambio y el sentido del mismo, ya que la gran mayoría de los servidores públicos tiene en muy alta estima los principios de responsabilidad, honradez y espíritu de servicio, y rechaza de manra abierta y enfática la corrupción y el abuso.

Sin embargo, es preciso reconocer que las condiciones de nuestro entorno no favorecen, en todos los casos, la perseverancia y defensa de estos principios. Tanto la independencia de criterio de quienes trabajan para el Estado, como su posición en pro de valores, se ven por la falta de reconocimiento y seguridad en sus empleos, cargos o comisiones.

La dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otros factores, por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad. La ley de Premios, Estímulos, Reconcompensas Civiles, si bien

constituye una modalidad para incentivar a los servidores públicos, su aplicación se limita prácticamente a los de base, y a quienes laboran en las dependencias y entidades que se rigen por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

No obstante la gran diversidad de funciones que realiza el Ejecutivo del Estado a través de sus dependencias y entidades, y de la amplitud de perfiles profesionales requeridos por éstas, persiste, entre las dependencias, la aplicación de criterios uniformes en el tratamiento de remuneraciones, horas de trabajo, estructuras orgánicas y escalafones, lo que impide el reconocimiento pleno de la diversidad referida y, sobre todo, de los méritos logrados en el trabajo de los servidores públicos.

La falta de una administración diferenciada que permita adaptarse a la naturaleza y condiciones de cada actividad es contraria al espíritu de la dignificación del individuo, que muestra entrega y compromiso con su trabajo y empeño en el desarrollo de las funciones a su cargo.

En materia de profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado, aún cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil de los servidores públicos, son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental.

Esta situación es particularmente notoria en el sector central, y provoca que en ocasiones se tengan ambientes laborales poco estimulantes que no logran hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo, con la flexibilidad necesaria para elevar la productividad del aparato público y la satisfacción del individuo que cotidianamente acude a la administración para resolver asuntos que se relacionen con su propia esfera de intereses y derechos.

Con el paso del tiempo se han creado diferencias entre los trabajadores afiliados a organizaciones sindicales y los que no lo están. las que impiden el desarrollo del conjunto. A los primeros prácticamente se les garantiza la permanencia laboral, pero al mismo tiempo ven fuertemente restringido su ascenso en la escala organizativa y salarial.

En contraste, los segundos, que componen básicamente los grupos de mandos de las instituciones, si bien gozan de mejores niveles de ingresos, carecen de esquemas de desarrollo y crecimiento en el empleo y de una indemnización al perderlo, lo cual incide negativamente en su actuación.

Un factor importante que ha entorpecido la adecuada superación y profesionalización de los servidores públicos, lo constituye el hecho de que la capacitación de éstos no es sistemática, ni se programa por procesos o unidades integrales.

Tampoco es acumulativa y personal, por lo que es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin relación directa con la función determinada que se realiza, o se desaprovecha en tanto no existe un método de evaluación subsecuente de los conocimientos y habilidades que se requieren en el desempeño de los puestos específicos.

La carencia de un sistema de adiestramiento integral genera altos costos, retrabajos, duplicación de tareas y dilaciones cuando alguno de los elementos falla en la cadena organizacional o productiva, por deficiencia de conocimientos o habilidades.

El empleo en la gestión pública se ha dado en función de dos tendencias diferenciadas que se derivan de las necesidades de operación y de las condiciones del entorno. Por una parte, los puestos de trabajo se han incrementado en ciertas áreas administrativas con el fin de reforzar o ampliar la oferta de servicios y programas públicos; y por la otra parte, han disminuido al aplicarse reestructuraciones o redimensionamientos en las respectivas estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias.

La evolución de la fuerza de trabajo, aunque denota una relativa estabilidad en el número absoluto de empleos, ha experimentado gran dinamismo por la elevada rotación de quienes los ocupan. Esto origina la discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional que preserve las experiencias positivas y negativas ganadas en el trabajo cotidiano, lentitud en el avance de los programas públicos, incremento en los costos de administración y burocratización de los recursos humanos.

Por otro lado, la mayoría de los trabajadores que llevan a cabo funciones técnicas y operativas, sean de base o de confianza, no son regular ni sistemáticamente consultados para proponer mejoras que beneficien a los usuarios internos o externos de los servicios que proporcionan, tal circunstancia desaprovecha el potencial y el conocimiento del personal que está directamente ligado a la operación de los servicios públicos y de los programas sociales.

En cuanto a la ética de los servidores públicos, a pesar de existir un código de conducta implícito en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en el orden preventivo, el sistema actual presenta deficiencias que no han erradicado las conductas irregulares o la corrupción.

El burocratismo y deficiencias orgánicas, procedimentales y de recursos en la estructura del control interno en la administración pública, ocasionan que un elevado porcentaje de las investigaciones respectivas se realicen con gran lentitud, provocando a su vez la prescripción de los asuntos, en virtud de los plazos y medios de interrupción previstos por la Ley y, en última instancia, la imposibilidad de fincar las responsabilidades conducentes a quienes cometieron ilícitos.

Al respecto, es común que se incurra en fallas de orden técnico procesal en la integración de los expedientes, que impiden su adecuada fundamentación ante los órganos jurisdiccionales ante los que se impugna.

Finalmente, y en el caso de la ejecución de sanciones económicas, la falta de seguimiento a las resoluciones en las que están implícitas provoca que frecuentemente resulten incobrables por la complejidad, entre otras cosas, del procedimiento de cobro o ejecución ágil y oportuna.

En cuanto a las sanciones, la que se aplica con mayor frecuencia es el apercibimiento; no obstante su número ha venido disminuyendo progresivamente. Por el contrario, se ha incrementado la participación relativa de las amonestaciones, suspensiones, destituciones, sanciones económicas e inhabilitaciones.

El comportamiento del número total de sanciones, que aumentó hasta 1993 y disminuyó posteriormente en estos últimos años, es resultado de que existe mayor claridad en la normatividad que regula la conducta de los servidores públicos a partir del año referido, al haberse mejorado la ley en la materia con un conjunto de reformas, aunque puede estar influido también, por deficiencias en los mecanismos de detección y/o de sanción, similares a las que se han mencionado previamente.

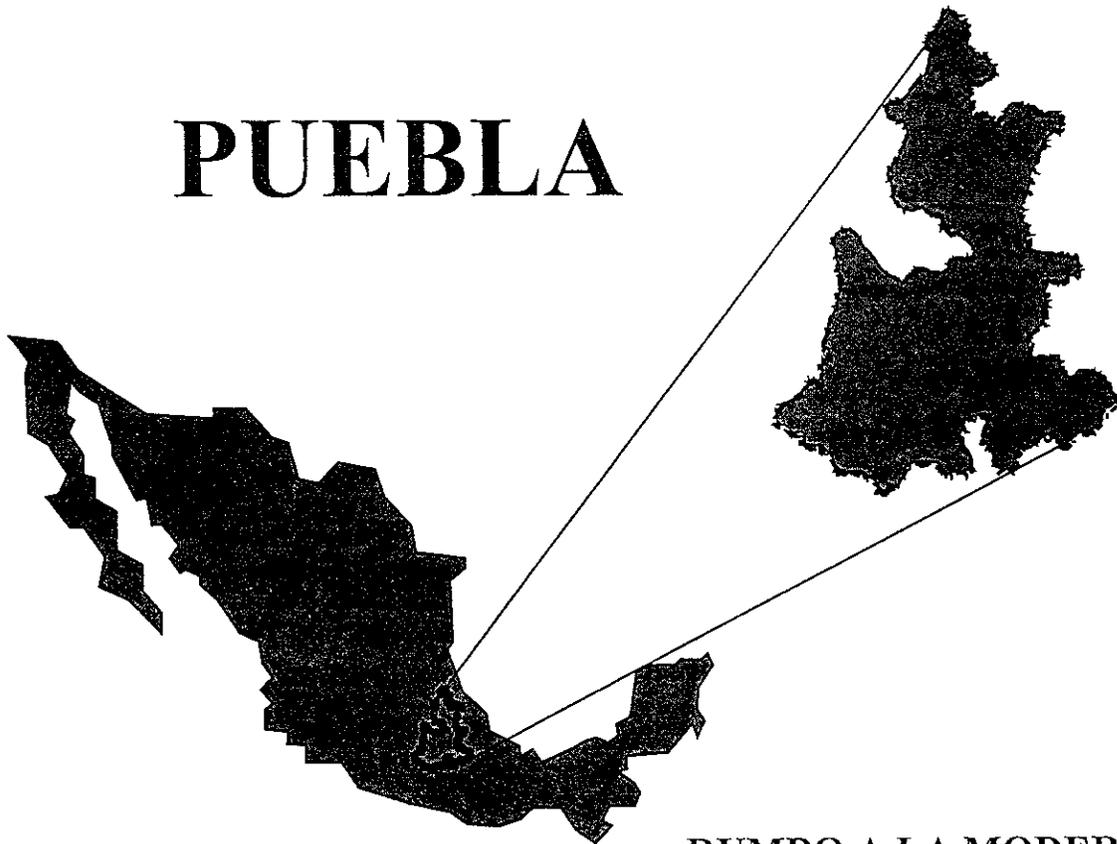
Finalmente, se ha omitido profundizar en el estudio sistemático de las declaraciones patrimoniales correspondientes a servidores públicos que laboran en áreas administrativas en las que, en razón de las funciones que desarrollan, pueda existir mayor proclividad a la corrupción, como son las de adquisiciones, contrataciones, manejos de fondos y valores, la expedición de permisos o licencias, entre otras.

## CAPÍTULO IV

# PROPUESTA DE REFORMA- MODERNIZACIÓN DE IMAGEN INSTITUCIONAL PARA LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA

PROPUESTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

**PUEBLA**



**RUMBO A LA MODERNIZACION**

## 4.1 PROPUESTA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Hablar de cambios, conlleva necesariamente a romper estructuras e ideas obsoletas que dan origen a serios rezagos, problemas y retrasos. El diseño de nuevos modelos y/o patrones con visión a futuro, llamados también paradigmas, se hacen también indispensables y muy necesarios ante las vertiginosas modificaciones generadas por la globalización mundial, en la que México está inmersa.

Los problemas del presente, muchas veces, no nos permiten pensar en el futuro. Pensemos, soñemos y visualicemos cómo queremos que sea nuestro futuro, a dónde queremos llegar. Esta sería una de nuestras principales armas para lograr los cambios y llegar a un futuro deseable.

Y si bien es imprescindible pensar en el futuro porque ahí vamos a pasar el mayor tiempo de nuestras vidas, una visión de futuro nos permitirá dejar nuestra huella en el universo. Mediante nuestras acciones estratégicas, una visión de futuro nos puede conducir al éxito.

Una visión de futuro, o un sueño basado en la realidad, nos puede llevar a superar obstáculos para alcanzar metas extraordinarias; por ello los "sueños" son importantes. Habría que darle a nuestras vidas un significado, porque nadie lo hará por nosotros. Aventurarse en el mañana es, sin lugar a dudas, el poder de una visión.

Una visión, por ende, es formulada por líderes, no así por las masas. Los líderes deben saber hablar y transmitir lo que queremos hacer, pero también deben saber escuchar. Esa idea debe ser compartida y apoyada por el equipo, tener un enfoque exitoso, ser amplia y detallada, debe ser positiva y alentadora, con un alcance que desafíe a todos, debe justificar el esfuerzo. Es mejor pecar de grandioso que quedarse pequeño.

Todos, el equipo, deben tener la capacidad de contribuir, porque una visión de futuro debe ser el punto que mueva voluntades de los grupos e individuos.

La visión futurista que nos proponemos, conlleva una planeación previa. La reflexión del futuro se sustenta en información del pasado para las decisiones del presente. Por ello, una acción sin esta visión carece de sentido; una visión de esta dimensión puede cambiar al mundo. Esto es, el poder está en nuestras manos, porque una visión de futuro determina nuestro futuro, le da significado a lo que hacemos hoy, porque una visión sin futuro es sólo un sueño. De ahí la existencia de países de primer y tercer mundo.

Los *paradigmas* son un conjunto compartido de premisas aceptadas. Es la forma en que percibimos al mundo; nos explican el mundo y nos ayudan a predecir su comportamiento. Son también un conjunto de regulaciones (escritas o no) que poseen dos efectos:

Establecer o definir una serie de límites o demarcaciones con respecto a qué es lo correcto o adecuado (escala de valores) y, segundo, nos indican cómo funcionar dentro de esos límites para poder tener éxito.

### ¿Cómo aparecen los paradigmas?

Cuando nos encontramos en medio de un paradigma es muy difícil imaginarnos o conceptualizar cualquier otro paradigma; cada paradigma, en el proceso de resolver problemas existentes, descubre nuevos problemas que no puede resolver y esos nuevos problemas proveen la catálisis para un cambio de paradigmas. Aparecen también cuando el volumen crítico de problemas no resueltos produce suficiente desconcierto dentro de una comunidad (científica o negocios) se trata de buscar uno nuevo que reemplace al actual e ineficiente paradigma; un cambio de paradigma es una transición a un conjunto nuevo de reglas.

### ¿Quién cambia los paradigmas?

Alguien nuevo en la empresa; alguien con tiempo en la organización, que cambia de área o de departamento; experimentadores inquietos; alguien de adentro que tiende a cuestionarlo todo, y que reconoce que los paradigmas actuales no van a resolver los problemas existentes, entonces liderea el cambio de paradigmas; tiende a funcionar al margen de sus respectivas disciplinas; no son usualmente aceptados o bienvenidos, hasta el momento en que ocurre una crisis; poseen la ventaja de que conocen bien el paradigma, pero ven sus fallas o no están cautivados por el mismo; los ejecutivos con visión (el más difícil de encontrar en cambios de paradigmas y usualmente la excepción, pero sí los hay).

Los *paradigmas*, entonces, son la forma de hacer las cosas a través de una propuesta, mediante la cual las nuevas ideas nos llevarán al futuro deseable. Para ello, habría que romper patrones obsoletos que impiden ese cambio proyectado hacia un mejor bienestar.

Con estructuras más sólidas, estos cambios conllevan un enfoque de calidad y mejora, al mismo tiempo que nos permitirán **resolver problemas** mediante una nueva manera de hacer las cosas. Las expectativas de los paradigmas, ofrecen datos y experiencias, afectan nuevos juicios y como regla primordial, **todos regresan a cero**.

Los paradigmas son comunes, útiles, foráneos, pioneros, conllevan valentía, fe, confianza, desafío y éxito; establecen límites, e incluso se pueden convertir en la única manera de ver las cosas; se dan dentro de la estrategia contextual y coyuntural. Parten de la creatividad e innovación.

El Gobierno y las propias organizaciones políticas con vicios anquilosados, pesados, excesivos y que ya no responden a las expectativas de la sociedad deben cambiar a la

eficacia, eficiencia y calidad, pues *la calidad no está en las cosas que hace el hombre, sino en el hombre que hace las cosas.*

A manera de análisis e intento de propuesta: *una nueva forma de hacer las cosas, debe ser aquella capaz de imaginar nuevas formas de atacar problemas por encima de las soluciones tradicionales.*

*Cómo lograr el cambio* en el Gobierno, por ejemplo?

Mejorando la actitud de todos los que integran la organización; con capacitación; con trabajo transparente; aprovechando las experiencias y sugerencias en el trabajo; con uso de mejores sistemas de trabajo; con trabajo en equipo.

Con ello, se obtendrán *beneficios* como mejor calidad de vida, mayor participación del ciudadano, mejoría en la imagen del propio burócrata o servidor público; credibilidad en el Gobierno; generación de un ambiente que propicie más inversiones; generación de empleos; mayor justicia social.

Todo ello a través de una estrategia, en la que se deberán detectar oportunidades de mejora, definición de proyectos institucionales y detonadores, así como de impacto social. Tarea importante será evaluar y priorizar, definir objetivos, metas e indicadores; integrar, necesariamente, un programa de modernización en el Gobierno. *Todos unidos, en un sólo equipo.*

Es tangible que la desorganización es claro ejemplo para las organizaciones de México y del mundo, que no se puede omitir ningún mensaje, pues esto puede dar origen a la presencia de la entropía (-) (hacia adentro), misma que puede ser eliminada con la entropía de la entropía, denominada megaentropía, como elemento positivo del sistema abierto que permitirá subsanar una posible mala decisión.

Tomar una inadecuada decisión conlleva riesgos para una organización, en la cual puede darse hasta diluida la misión de ésta. Esto es, las estrategias no deben ser estáticas.

La estrategia deber ser sencilla, factible y convincente, pues de lo contrario puede ser inadecuada para conducir el esfuerzo dentro de una competencia, en la que únicamente habrá un sólo ganador y una sola oportunidad.

La presencia de la parálisis paradigmática puede afectar el cambio deseable, pues la visión de una organización es la forma en que ésta se percibe asimismo en un tiempo diferente al presente y la misión de la organización, es lo que da significado a la misma.

Por ello la necesidad de tener un Estado fuerte con un crecimiento elevado y con una aceptación política por parte de la población. Estas razones nos llevan a un escenario de coyuntura tanto a nivel nacional como a nivel estatal.

La coyuntura en el que se desenvuelve el sector público tiene un proceso político sujeto a una crisis económica que altera o redefine la correlación de fuerzas o el rumbo político del país.

Este capítulo está dividido en dos partes: el enfoque nacional, que contempla como ha sido la planificación del Estado en México y como se observa en la actualidad.

Asimismo, se analiza lo que ha significado la Reforma del Estado y como se ha enfocado a la planificación.

La descripción de diversos planes de desarrollo hasta llegar al actual Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, nos permite visualizar como el Estado ha crecido y como ha participado en la planificación del sector público, con una prospectiva que nos ha llevado a tener una gran organización con diversos planes sectoriales.

Para poder crear un escenario diferente en donde el Estado planifique el sector público a nivel estatal, se analizaron los factores condicionantes para proponer una Nueva Forma de Gobierno, basado en un Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad del Gobierno del Estado de Puebla, con una estrategia a través de la cual se consolida lo que en un principio fue el Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999.

La prospectiva que nos da el Plan Estatal de Desarrollo nos conduce a crear un nuevo paradigma, que consiste en construir el futuro del sector público estatal con carácter eminentemente interdisciplinario.

Conviene señalar que la propuesta de Planificación Estratégica del sector público estatal de Puebla, se refiere a situaciones complejas que se viven en un contexto global, y a ámbitos concretos de un contexto geográfico.

Hasta ahora puede decirse que los estudios de planeación del sector público han sido de carácter normativo, con el criterio de que todos los que intervienen deben participar en la construcción de un mejor futuro y por ello, hemos caído en planes que indican un determinado período.

El elemento principal es el desarrollo, el cual está ligado al concepto de cambio social y por ello se diseñan los llamados modelos de desarrollo.

El propósito de esta parte es no caer en lo tradicional, puesto que conduciría al fracaso aún teniendo instrumentos de evaluación y control; por ello es importante definir con precisión los objetivos, la estrategia y la base teórica en que se sustentan.

Entendiendo que la planificación significa prever y decidir hoy las acciones que nos pueden llevar desde el presente hasta un futuro deseable, la autoridad ejecutiva del gobierno estatal, llámese sector público, debe tomar la decisión de buscar una alternativa satisfactoria con el único fin de recuperar la grandeza poblana e incrementar el bienestar de los poblanos con una mayor productividad.

Desde luego esta decisión implica riesgo y por ello se debe proceder a prospectar y a crear un mejor escenario con una visión estratégica del sector público estatal.

En esta parte, el Estado mexicano, con el enfoque nacional, lo visualizamos como una gran organización que ha venido planteando un futuro común de manera global a corto plazo, pero con resultados no satisfactorios.

El Estado en su enfoque estatal, como sector público, que tiene como concepto rector una Nueva Forma de Gobierno, es visualizado como aquel que es capaz de imaginar nuevas formas de atacar problemas por encima de las soluciones tradicionales.

El Estado mexicano, a nivel nacional, ha crecido tanto que su escenario es el que se analiza como una gran organización, en la que están inmersas otras organizaciones y por ello ha tenido que planificar de manera sectorial y señalar un período encuadrado en el sexenio vigente.

El escenario que se presenta tiene como fin una modernización del Estado con planificación estratégica a corto y mediano plazo.

La planificación normativa tradicional nos llevó a determinar tres actores básicos involucrados en la toma de decisiones: el gobierno federal, el gobierno estatal y el gobierno municipal.

Actualmente, los actores se suman cada día más en el entorno de un escenario globalizado; por ello, en la toma de decisiones se consulta a los empresarios, a las universidades, a las ONG'S, a los partidos políticos y otras organizaciones sociales importantes.

Sin embargo, la planificación estratégica situacional está en función de la visión que se tenga de los gobiernos federal, estatal y municipal. De ahí que el escenario globalizado presenta un nuevo paradigma que, para cualquiera de estos niveles, se le presentan nuevas exigencias.

Reconociendo que la planificación estratégica es un proceso y un instrumento, la propuesta que se hace se basa en un conjunto de acciones y tareas que involucran a todos los miembros del gobierno estatal, en la búsqueda de soluciones respecto al quehacer público y en la aplicación de estrategias adecuadas para su perfeccionamiento.

La propuesta como un instrumento, constituye un marco conceptual que orienta la toma de decisiones encaminadas a implementar los cambios que sean necesarios.

Como el proceso de la planificación estratégica implica tener una visión para el futuro de una organización pública, en este caso el gobierno estatal, la visión es que el actual gobierno participativo descentralice funciones, resida servicios, productos, procesos y procedimientos administrativos, así como también induzca la competencia en la proveduría de los servicios públicos.

La visión del futuro en el sector público de Puebla conlleva a una misión de la organización, la cual consiste fundamentalmente en tener calidad en el gobierno, ya que es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios al público que simplifiquen trámites, ahoren tiempos y gastos y eviten la corrupción.

Los tres vértices fundamentales de esta planeación estratégica son: una Nueva Forma de Gobierno, ligado a una Reforma Administrativa y a un Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad.

El Modelo de Desarrollo Administrativo y Calidad que se propone dentro del plan estratégico, implicó un diagnóstico que permitió reconocer las fuerzas y debilidades de los servidores públicos, así como al análisis externo que permitió diseñar una matriz servicio-cliente. Reconociendo en todo esto, los cambios que experimentan el conjunto de necesidades ciudadanas, las políticas públicas y las prioridades que tiene el sector público con base a los mandatos legales.

Asimismo, plantea oportunidades en donde se posibilita cambiar radicalmente el rol del servicio público, lo que lleva a la ciudadanía a reconocer en la organización administrativa un nuevo escenario.

Esta propuesta también contempla que para tener éxito se requiere una nueva ley orgánica, capacitar a los recursos humanos, dotándolos de mejor tecnología a su alcance y fomentar redes de comunicación formal e informal.

La propuesta cumple con las etapas de la planificación estratégica por que se identifican los propósitos, fines y límites del servicio público, los cuales se expresan en la misión.

Los cambios en el entorno a menudo pueden ocasionar que los antiguos modelos (negocios) declinen; sin embargo las mismas fuerzas pueden también crear nuevos modelos o negocios. Esto nos conduce, sin duda alguna, al Plan Estratégico, que proporciona las bases para las decisiones subsecuentes en todas las áreas funcionales de la organización.

La planeación estratégica, entonces, es el proceso por el cual la alta gerencia establece la dirección de una organización a largo plazo, y provee el mecanismo por el cual los gerentes respondan a las amenazas y oportunidades que pone el entorno.

De ahí que la planeación estratégica sea el proceso continuo de evaluar sistemáticamente la naturaleza de la organización, definiendo sus objetivos generales a largo plazo, identificando las metas específicas cuantificables, al desarrollar estrategias para alcanzar esos objetivos y metas, con la asignación de recursos para llevar a cabo estas estrategias.

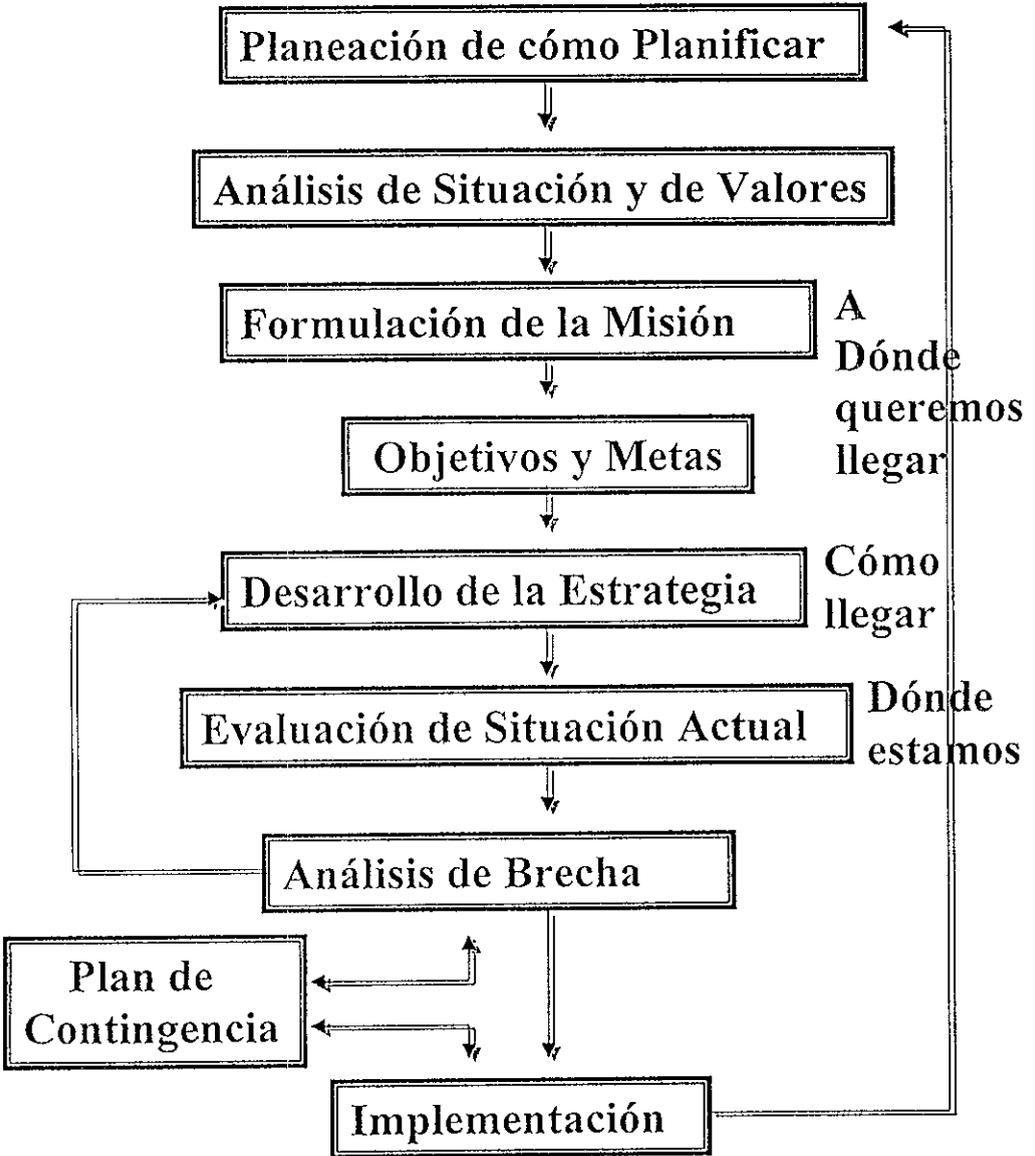
Las etapas de la planeación estratégica son:

¿Dónde estamos? (Evaluación de situación).

¿A dónde queremos llegar? (Misión organizacional/objetivos organizacionales).

¿Cómo llegar? (Estrategias organizacionales).

# PROCESO ESTRATÉGICO DE PLANEACIÓN



Tanto en el país como en el estado de Puebla, existe la demanda generalizada por parte de la población de impulsar una reforma del estado mediante la transformación del sistema y de la manera de tomar decisiones públicas.

Por ello, actualmente la pluralidad en el congreso de la unión, la demanda de una transición democrática y la participación de todas las fuerzas políticas en las grandes decisiones de la nación, exigen pleno consenso para tener un modelo de desarrollo económico adecuado y propio para atenuar los pronunciados ciclos de crecimiento y depresión, a los que la economía mexicana ha estado sometida desde la década de los setentas.

La propuesta es tener una visión compartida del futuro de México. Son tiempos en donde se palpa la necesidad de que haya certidumbre, ya que en el actual escenario de coyuntura la sociedad tiende a la desesperación y a la utopía.

Ante esta situación o dilema, la alternativa de la desesperación ofrece escenarios de violencia, inseguridad pública y fragmentación de la sociedad.

Por otro lado, la utopía presupone una velada intención demagógica que no logra resolver los agudos problemas que se viven.

En este sentido, hemos caído en la planificación neutra o tecnocrática. Como señala Carlos Matus en el capítulo X de su libro *Planificación de Situaciones*: “La concepción tecnócrata de la planificación encierra una contradicción irresoluble, en nombre de la racionalidad se afirma la irracionalidad”. (Matus, 1980, p. 180)

Asimismo, señala, “la razón teórica se ha convertido en la época fenosituación de la razón humana”. Por tanto, cuando caemos en una situación similar, en donde la razón humana se da aislada de la razón técnica, estamos en presencia de una utopía pura. (Matus, 1980, p. 180)

Coincidimos con varios autores en que las utopías son necesarias dentro de una sociedad, la cual puede decidir con libertad su futuro.

El modo de transformar las utopías en realidades se fundamenta en los procesos de planificación. Las utopías, basadas en ideales, se convierten en objetivos mediante una adecuada planeación; por ello, en el ámbito de lo posible, la “razón total” se tiene como una utopía concreta, la cual es una anticipación que no afecta directamente la acción presente, pero condiciona la situación-objetivo.

Dice Carlos Matus, “la utopía concreta no influye ni transforma la acción programada, porque siendo posible, alcanzable por transformación de la situación inicial, está fuera del horizonte del tiempo contemplado para la acción y necesario para producir su practicabilidad”. (Matus, 1980, p. 180)

La utopía pura está en el reino de los sueños y es la expresión más limpia y perfecta de la libertad. La utopía concreta está a medio camino entre la situación-objetivo y la utopía pura.

Independientemente de los períodos electorales, la sociedad ha tenido pocas oportunidades de participar en la integración de consensos sobre el futuro del país. Por ello, necesitamos una visión de largo plazo en el presente que es vital.

La actual situación social, económica y política requiere de una visión de largo plazo, para definir el tipo de país o estado que deseamos.

Es evidente que una visión futura del país requiere de la amplia participación de todos los sectores sociales, más allá de las organizaciones políticas o de los funcionarios de la administración pública. Esto no tiene límite toda vez que la constitución define el sistema de planeación democrática para el desarrollo nacional.

México como nación ha sostenido innumerables batallas de orden político, económico y social tanto a nivel nacional como internacional, a la vez hay que reconocer que tiene un pueblo que no claudica en su decisión de avanzar en la búsqueda de un futuro más próspero y justo.

La planificación del sector público a nivel nacional, estatal y municipal, se justifica porque exige una nueva ética para que las estructuras públicas satisfagan con justicia y equidad las necesidades ciudadanas.

Las tres fuerzas políticas más importantes del país (PAN, PRI y PRD) coinciden en que para alcanzar el objetivo de justicia y bienestar para la población, es necesario que con una visión jurídica de Estado, se diseñe un modelo económico consistente.

El proyecto nacional busca encontrar los mecanismos para mejorar el nivel de vida de la población, tanto en forma cualitativa como cuantitativa, así como resolver las crecientes desigualdades sociales y consolidar un desarrollo económico que asegure la viabilidad como nación soberana.

Por ello, la planificación del sector público situado en sus diferentes niveles, no sólo requiere de una planeación estratégica sino también de una nueva agenda, que permita determinar los alcances de la función pública, el desempeño de los cargos de elección y los procedimientos de procuración e impartición de justicia.

Estimamos que es un imperativo a nivel nacional, estatal y municipal el que se avance en el programa actual de Reforma del Estado relativo al ejercicio del poder y al desempeño transparente del servicio.

En cuanto al presente trabajo, propuesta de planificación estratégica del sector público estatal de Puebla, el propósito fundamental es tratar de ir al fondo del problema, proponiendo lograr el cambio cualitativo en la administración pública, teniendo como objetivo una Nueva Forma de Gobierno, que le permita optimizar recursos y transitar a mejores niveles de desarrollo.

A nadie beneficia los gobiernos burocratizados, lentos e ineficaces. Tampoco se trata de integrar servidores públicos que se sientan aprisionados o autosuficientes envueltos en el autismo que impide llegar a las metas.

Se trata de integrar un gobierno a la altura de los cambios y circunstancias actuales, que mediante un Programa de Desarrollo Administrativo con calidad, el Gobierno del Estado de Puebla logre cumplir con el Plan Estatal de Desarrollo.

Aquí, se propone que a través de una compilación esquemática y sintetizada de los conceptos, de la filosofía, de las herramientas, avances, enfoques y estrategias se logre el éxito en la instrumentación de este proyecto de programa.

Los estándares de trabajo están inspirados en un enfoque a los procesos, servidor público y población, para mejorar la calidad de vida y la profesionalización del servidor público; de esta manera consideramos se podrá rescatar su dignificación ante la sociedad.

En teoría, la estrategia consiste en articular un conjunto de decisiones condicionadas; en este caso, por la Ley Orgánica de la Administración Pública, la cual determina que deberá hacerse en función de las circunstancias que puedan presentarse en el futuro.

Y mientras no se demuestre que alguna ley todavía no enunciada rige la evolución de la sociedad hacia un fin y una estructura determinados, toda imagen-objetivo será, en cierta medida, una utopía y toda estrategia, una posibilidad incierta.

### **Plan Institucional**

Para ello, la propuesta de este trabajo se extiende hacia la elaboración metodológica de un Plan Institucional para el mejoramiento, evaluación y control de la administración pública, consistente en el Sistema de Planeación Democrática, en el que la participación social tiene una relevancia estratégica. Esta planeación, como lo establece el artículo 26 Constitucional, reside en coordinación y congruencia con la Federación.

Así, el Ejecutivo está facultado para establecer los procedimientos necesarios para facilitar la participación popular; los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo, así como las bases para la coordinación con las distintas dependencias y entidades del gobierno.

De esta manera la conformación de un Plan de Desarrollo que recoja las aspiraciones de la sociedad y sirva de referencia a las acciones del sector público es un imperativo con alcances regionales, sectoriales e institucionales para garantizar la consecución de los grandes propósitos nacionales.

El Sistema de Planeación Democrática vincula los esfuerzos de cada dependencia, entidad o unidad administrativa en todos los niveles de gobierno, con el fin de que contribuyan en los ámbitos de su competencia al logro de los objetivos nacionales, de los locales y particulares de manera coordinada en cada sector.

Para efectos metodológicos y de acuerdo a la propuesta estatal, surgida en el seno de la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla, la planeación para el desarrollo se ha estructurado en dos grandes vertientes: *planeación de la inversión* (obras, servicios y acciones públicas) y *planeación institucional* ( para el funcionamiento del sector público). La primera incluye los programas de inversión pública y la segunda, los programas operativos de las dependencias y entidades. Ambas, desde luego, pueden contextualizarse en forma sectorial y/o regional.

En este orden de ideas, por lo que corresponde al segundo punto, resulta de vital importancia fortalecer el proceso de planeación para el desarrollo mediante la *planeación institucional*, como instrumento para que las dependencias y entidades estatales, en ejercicio de las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública y con los recursos presupuestales disponibles determinen sus estrategias, metas y actividades para concretar los objetivos señalados en los instrumentos normativos de la planeación.

Con esta finalidad, se propone para la Secretaría de Gobernación y demás dependencias del Gobierno del Estado de Puebla una guía metodológica, con el fin de orientar la definición de los principales componentes de la planeación institucional, en el marco de los objetivos, metas y estrategias del Plan y los Programas Estatales de Desarrollo de la entidad.

### Conceptos Generales

Los conceptos básicos que a continuación se mencionan facilitan la comprensión del proceso de planeación para el desarrollo estatal:

**Planeación.-** Es la formulación sistemática de un conjunto de decisiones, debidamente integrado, que determina los propósitos de un organismo, dependencia o institución, así como los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para lograrlos.

**Un plan** consiste en la definición de objetivos, la ordenación de recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y las formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad, calidad, la localización en el espacio de las actividades, y otras especificaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de una persona o grupo.

Un requisito fundamental para la *elaboración de un plan* es la ordenación sistemática de las acciones para la consecución de objetivos o propósitos determinados; en el caso de las dependencias y entidades, se deberán considerar inicialmente los objetivos nacionales y estatales del sector al que pertenecen y con base a las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública, sus reglamentos interiores y demás disposiciones legales les confiere.

### ¿Qué es un *Plan Institucional*?

### Un *Plan Institucional*:

Es una guía que permite que permite *orientar el rumbo de las acciones* de una dependencia, entidad o institución hacia un destino concreto.

Permite contrarrestar la incertidumbre, *anticiparse a los hechos y conjuntar los esfuerzos* de todas las áreas para realizar una acción predeterminada.

Es una descripción de las metas y objetivos que pretende alcanzar una dependencia y de *la forma de cómo lograrlos*.

Es un proceso continuo y complejo *que facilita a las áreas fijar la atención* en sus metas y objetivos en congruencia con los de la institución.

Permite a las áreas *visualizar cómo* se relacionan entre si para el logro de las metas y objetivos.

Comprende *acciones de carácter estratégico* que van a atender de manera integral, directa o indirecta *las causas de la problemática*.

Es una referencia *que sirve para evaluar el resultado* de la gestión de las áreas que conforman a la dependencia y retroalimentar el proceso en cualquier momento.

¿Qué se requiere para la elaboración de un *Plan Institucional*?

En la elaboración del *Plan Institucional* se requiere tener un *conocimiento del entorno* de la dependencia o institución, así como *conocer su problemática, la función que debe desarrollar, su misión* o razón de ser en el sector al que pertenece, precisando a la vez *su interacción* con otras entidades similares. Se debe tener *una visión amplia y de largo alcance*, que permita determinar cuales serán las *metas factibles y cuantificables*, que tengan relación lógica con las metas y objetivos de la dependencia, entidad o institución.

¿Cuál es la importancia de un *Plan Institucional*?

El *Plan Institucional* es un documento que vincula la existencia de una dependencia o entidad con una problemática que debe ser claramente identificada, a fin de definir las estrategias para enfrentarla, fijando objetivos alcanzables y determinando lineamientos y acciones específicas. En todo el proceso de su elaboración debe observarse la concordancia y congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y Plan Estatal de Desarrollo, así como con su programa sectorial, a fin de coadyuvar al alcance de sus propósitos.

El *Plan institucional* debe ser del conocimiento de todas las áreas de la institución, a fin de que participen en su cumplimiento.

El *Plan Institucional* es el punto de partida para que las unidades responsables se ubiquen y reconozcan cuáles son las metas de la organización y las metas a alcanzar en los

diferentes niveles jerárquicos de la organización; los asuntos forma y grado en que se interrelacionan, pero sobre todo cuál será la contribución (en metas) que se espera de ellos.

*El Plan Institucional*, sin ser una recta, establece las líneas de acción como base para la coordinación, que *va a permitir*, realizar una función o *resolver los problemas* inherentes a la dependencia. Asimismo, permite *uniformar criterios* y establecer el punto de referencia para la *programación prospectiva* y la evaluación de los resultados.

Es importante señalar que la integración de este plan deberá estar a cargo del área que globalice las acciones de la dependencia y que ésta se realice mediante reuniones de planeación parciales y de consenso general, a fin de cubrir y priorizar los aspectos de trabajo, así como para obtener la aceptación y respaldo de las áreas responsables.

### Terminología

*La misión* es la razón de ser la institución; contesta las siguientes preguntas: ¿Quién soy? Identificación (no es imprescindible); ¿Qué? (Cuál es la tarea fundamental o el quehacer principal de la dependencia); ¿A quién? (A quién va dirigido); ¿Cómo? (A través de que funciones o estrategias se realizará la tarea) y ¿Para qué? (Con que finalidad se realiza esta tarea).

La *visión* es una imagen mental del estado futuro deseable para la dependencia o entidad. Esto implica: lo que debe llegar a ser, cómo debe operar y qué resultados deberá obtener. Comunica la idea de lo que la organización debe llegar a ser; describe cómo va a operar y qué resultados debe obtener.

La *visión institucional* plantea ¿Cómo nos gustaría ser y cómo nos gustaría que nos describieran el futuro?; ¿Hacia dónde queremos cambiar como institución del Gobierno del Estado de Puebla?; ¿Cómo queremos que se expresen los usuarios de nosotros en el futuro?; ¿Qué es lo que queremos que sea esta institución del Gobierno del Estado de Puebla para sentirnos orgullosos de pertenecer a ella?; ¿Qué es lo que nuestro Estado y nuestro país necesitan de nosotros como institución del Gobierno del Estado de Puebla?

Ejemplo: Unidad Administrativa

“Consolidarse como una unidad eficiente en la administración de los recursos públicos y ser un ente ejecutor de las directrices en su ámbito de acción, así como elevar la eficiencia y calidad en sus programas”.

La *misión*, además, es una declaración o enunciado breve que expone la razón que justifica la existencia de la dependencia o entidad; identifica al cliente o usuario a quien atiende; precisa el servicio o beneficio que se pretende ofrecer, para qué se hace y a través de qué medios se realizará.

Cumplir con los lineamientos correspondientes al área, aprobados por su titular para la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo en el marco del Sistema Estatal de Planeación.

El **objetivo** es la descripción cualitativa y específica de lo que la institución o unidad pretende alcanzar; es decir, identifica la finalidad hacia la cual se dirigen los esfuerzos para cumplir con la **misión** establecida.

Ejemplos:

1. Elevar el nivel de bienestar de la población.
2. Fortalecer el sistema educativo en todos sus niveles.
3. Erradicar las enfermedades epidemiológicas del Estado.

La **estrategia** es la forma de usar los recursos disponibles para obtener fines primordiales en la presencia de obstáculos, señalando un curso de acción específico.

El **establecimiento de las estrategias** se debe realizar en forma coordinada y previendo si una determinada decisión puede afectar a otras áreas.

El **propósito de la estrategia**, consiste en asegurar el éxito de la dependencia o entidad en la función que desarrolla; por lo tanto, toda estrategia carece de sentido si no se halla con base a uno o varios objetivos.

Las **estrategias existen para superar los obstáculos** y resolver la problemática existente, atacando las causas y, por ende, sus efectos, para garantizar el cumplimiento de la misión de la dependencia o institución.

Para **definir una estrategia** se deben tener en cuenta los siguientes **elementos fundamentales**:

**El campo de actividad o ámbito de acción.** Es decir, ¿Hacia dónde o a quién está dirigido el servicio que ofrece la institución? ¿Cuáles son los beneficiarios de la institución? ¿Cuál es la ubicación de la institución en cuanto a su relación servicio-beneficiario?

**El horizonte de crecimiento.** ¿Qué orientación tiene la institución en cuanto a la amplitud de atención o prestación de servicio en su entorno?; en su caso: ¿Cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades ideales de los usuarios?

**La ventaja competitiva.** En razón de sus políticas, determinar e ir fortaleciendo sus puntos fuertes.

**El grado de adaptación de la institución.** Es decir, el consenso de todas las áreas de la institución para lograr un objetivo a través de la ordenación de los recursos materiales y humanos, la determinación de los métodos y formas de organización, el establecimiento de medidas de tiempo, cantidad y calidad, la eficiencia de las comunicaciones, la toma de decisiones. Esto en virtud de que la definición del establecimiento de las estrategias implica crear nuevas formas de solución que correspondan a la problemática en particular, tanto en tiempo como en forma y lugar.

*La meta es la expresión cuantitativa del propósito que se pretende alcanzar. La meta busca resolver la causa de un problema o crear las condiciones para generar un beneficio.*

Ejemplos:

1.1 Reducir en 12% el rezago del servicio de drenaje.

1.2 Generar 500 nuevos empleos.

2.1 Reducir en 10% la deserción escolar.

2.2 Aumentar la cobertura de educación preescolar al 97% en la entidad.

3.1 Cubrir con atención y biológicos al 100% de los niños menores de 5 años.

3.2 Construir y equipar 23 casas de salud.

*Indicador.* Es el proceso de definición de elementos de juicio que serán utilizados para controlar, darle seguimiento y evaluar el desarrollo de un programa gubernamental. Este puede ser de tipo cuantitativo (tasas, razones, proporciones) o de tipo cualitativo (juicios de valoración).

Los *indicadores* son parámetros utilizados para medir el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales, a través de los cuales las dependencias y entidades *dan cumplimiento a su misión*.

...Reformas a las leyes leemos todos los días (arreglos circunstanciales, en ocasiones de coyuntura y , a veces, hasta de carácter personal); sin embargo, lo indispensable es ir al fondo y lograr el cambio cualitativo.

Estamos en el segundo trienio de este gobierno, debidamente armados y estructurados para realizar ese objetivo de tener *una Nueva Forma de Gobierno*, que le permita al Estado transitar a mejores niveles de desarrollo.

Nadie quiere ya gobiernos burocratizados y lentos, ni mucho menos gobiernos ineficaces. Los trabajadores de la administración pública muchas veces se quejan de que no pueden desarrollar sus cualidades y sus deseos de mejorar, por estructuras que los aprisionan y les impiden, por viejas practicas anquilosas, utilizar su talento y su vocación de servicio.

Tampoco se busca reformarnos en la soberbia de un gobierno que se sienta autosuficiente, que pueda generar un autismo que impida llegar a lo que se desea; el gobierno está para servir y precisamente quienes van a calificar y a poder decir cómo, son los propios destinatarios del gobierno: la misma sociedad poblana y los trabajadores del sistema gubernamental.

Un gobierno que esté a la altura de lo que el Presidente Zedillo propone en su Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, requiere de estas transformaciones para que realmente estemos a nivel de lo que la Constitución establece: un Gobierno Real, un Estado que, auténticamente, sea libre y soberano, integrante de la Federación Mexicana.

El Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad del Gobierno del Estado de Puebla, es la estrategia a través de la cual se podrá consolidar el eje rector del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999; *una Nueva Forma de Gobierno*

En esta ilustración se plasma una compilación esquemática y sintetizada de los conceptos, filosofía, herramientas, avances, enfoques y estrategias para lograr el éxito en la instrumentación de este programa.

La colaboración entusiasta, activa y comprometida de los servidores públicos hará posible que cambiemos la manera tradicional de hacer las cosas en el Gobierno, ya que la creatividad, la capacitación, la participación grupal y el apoyo de todos los niveles organizacionales serán base fundamental para que los servicios públicos tengan una orientación al cumplimiento de las necesidades y expectativas de la población en general, así como la participación del ciudadano a través de consejos y comités de participación ciudadana.

Nuestros nuevos estándares de trabajo están inspirándose en un enfoque a los procesos, servidor público y población, a fin de mejorar la calidad de vida y también la profesionalización del servidor público y, de esta manera, rescatar su dignificación ante la sociedad.

En beneficio de la Grandeza de Puebla y para dar seguimiento a este programa, se propone la creación de un Comisión Interinstitucional encabezada por el Gobernador Constitucional del Estado en su calidad de Presidente de la misma; dependencias Coordinadoras; las Secretarías de Gobernación y de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública.

Como integrantes de dicha comisión, el resto de las Secretarías y Direcciones Generales que componen el Gobierno del Estado: Finanzas, Comunicaciones y Transportes, Educación, Desarrollo Económico, Cultura, Turismo, Desarrollo Urbano y Ecología, Desarrollo Rural, Salud, Procuraduría de Justicia, Procuraduría del Ciudadano, así como otros organismos:

Direcciones Generales del ISSSTEP, del Colegio de Bachilleres, del Instituto Poblano de la Vivienda, del Instituto de Catastro, del Hospital para el Niño Poblano, así como el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla (SOAPAP) y el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

#### **4.1.1 REORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA PARA LA NUEVA IMAGEN INSTITUCIONAL**

Las organizaciones de todas partes del mundo se enfrentan al reto de competir en un mercado mundial por efectos de la globalización; por lo que, el enfrentar esta competencia requiere de que las organizaciones se enfoquen a satisfacer las necesidades de sus clientes. El concepto mismo de Calidad ha cambiado, orientándose en la dimensión de la satisfacción del Cliente mediante la Calidad del producto y la Calidad en el Servicio.

Cualquier tipo de organización, industrial o comercial, enfocan a la Calidad en el Servicio como estrategia y las empresas de Servicio la consideran como alternativa de diversificación.

Así pues, la Calidad en el Servicio vista como Valor Agregado ha pasado a formar parte de las prácticas cotidianas y un factor clave para el éxito de la organización siendo su Ventaja Competitiva.

En ese sentido, la participación entusiasta y comprometida del personal, hace posible que cambie la manera tradicional de hacer las cosas; ya que la creatividad, la capacitación y el apoyo de todos los niveles de la organización, son la base fundamental para que los servicios y productos cumplan con los requisitos establecidos con el Cliente y de esa manera las organizaciones logren su permanencia y crecimiento en el mercado.

#### **INTEGRACIÓN DE CENTROS DE CAPACITACIÓN**

Casi todas las empresas desean crecer. Y muchas proclaman que van a hacerlo. Pero pueden contarse con los dedos de la mano las que tienen una política de crecimiento, y no digamos una estrategia de crecimiento. Y son menos aún las que saben si realmente crecen, o si sólo están cargándose de grasa.

Sin embargo, el crecimiento no ocurre porque una empresa lo desee. En sí mismo, el crecimiento de una empresa no es ninguna virtud. Una compañía no es necesariamente mejor porque sea más grande, como tampoco el elefante es mejor por ser más grande que la abeja. La empresa ha de tener las dimensiones adecuadas para su mercado, economía y su tecnología; y las dimensiones adecuadas son aquellas que le permiten obtener el resultado óptimo de sus recursos productivos.

A fin de que una empresa crezca es necesario no olvidar las relaciones con sindicato y trabajador, con los cuales debe negociarse una serie de objetivos en común, así, por ejemplo: más utilidades para la empresa significan más ingresos para el trabajador,

para el sindicato, el trabajo se empieza a convertir en un medio para progresar y el salario que se pide es el justo, y no el máximo, de acuerdo con las condiciones que atraviesan la empresa y el país.

Los jefes comienzan a ser verdaderos supervisores, maestros y asesores para ayudar a sus trabajadores a hacer un trabajo mejor.

Las utilidades de la empresa se entienden, o empiezan a percibirse, como una ganancia justa por el riesgo de invertir y, además, como posibilidades de crecimiento para todos.

El trabajador es tomado en cuenta y se le pide su cooperación para aumentar la productividad, la cual se empieza a compartir.

La participación funcional entiéndese como la posibilidad que tienen los trabajadores de decidir sobre su trabajo y su área próxima a él.

## **CEDAC**

A partir de la necesidad de promover el desarrollo de la ciencia administrativa y el mejoramiento de la función Pública en el Estado de Puebla se crea, el Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla A.C.

Sus principales servicios son: la Investigación, la docencia, la capacitación y la consultoría en las áreas de Desarrollo Administrativo, Organizacional, Administración Pública, Reingeniería y Calidad; impartidos en: cursos, diplomados, maestrías y doctorados.

Dentro de la estructura del IAP, se encuentra el Centro de Capacitación en Desarrollo Administrativo y Calidad (CEDAC), creado para desarrollar en las Organizaciones Públicas y Privadas, la comprensión de los conceptos de Desarrollo Administrativo y Calidad, así como las habilidades y actitudes, para servir con Calidad a los Clientes y para la mejora continua de los servicios.

De lo anterior se desprende el que tenga como misión principal el desarrollar en los prestadores de servicios la comprensión y aplicación de los conceptos de Desarrollo Administrativo y Calidad, así como las habilidades y actitudes para servir con Calidad a los Clientes y para la mejora continua de los servicios.

Entre sus objetivos contamos con:

- \*Apoyar a las organizaciones Públicas y Privadas en la concientización y sensibilización de su personal hacia el cambio.

- \*Proporcionar herramientas a los Directivos, Gerencia Media y Personal de las Organizaciones Públicas y Privadas para la mejora de los Servicios y procesos.
- \*Orientación del trabajo a satisfacer las necesidades de los clientes.
- \*Impulsar una cultura de Servicio y prevención.
- \*Promover el trabajo en equipo.

## **MODULOS QUE SE OFRECEN**

### **CALIDAD EN EL SERVICIO**

#### **OBJETIVO:**

Mejorar significativamente y a corto plazo la imagen de la Organización, proyectando Calidad en la atención personal y telefónica a los clientes, así como en el orden y la limpieza en las instalaciones; y adicionalmente, generar acciones rápidas de mejora de servicios.

#### **CONTENIDO:**

- \*Calidad en el Servicio
- \*Calidad Personal
- \*Necesidades del Cliente: Personales y Prácticas
- \*El proceso de Prestar un Servicio
- \*Estandarización de la Atención Telefónica y Personal
- \*La Interacción con el Cliente
- \*Identificación y Mejora de los Momentos de Verdad
- \*Las 5 S's
- \*El Ser Profesionales

**DIRIGIDO A:** Todos los niveles de la Organización

**DURACION:** 14 hrs.

## **CONCEPTOS BASICOS DE CALIDAD**

### **OBJETIVO:**

Concientizar a los participantes de brindar un buen Servicio basado en la filosofía de Calidad Total; a través de la comprensión de los conceptos básicos de Calidad y su aplicación en los procesos de Servicio.

### **CONTENIDO:**

- \*Qué es Calidad
- \*Historia del enfoque de Calidad
- \*Cómo influye la Calidad en el nivel de vida de la sociedad
- \*Conceptos básicos de Calidad
  - Enfoque al Cliente
  - Prevención
  - Medición
  - Trabajo en equipo
  - Mejora continua

DIRIGIDO A: Todos los niveles de la organización

DURACION: 14 hrs.

## **TÉCNICAS DE ATENCIÓN AL CLIENTE**

### **OBJETIVO:**

Habilitar a los participantes para mejorar sus interacciones con los clientes, particularmente con clientes difíciles, conservando siempre una imagen de profesionalismo y mejorando el nivel de satisfacción del Cliente al recibir un Servicio.

## CONTENIDO:

- \*Necesidades de los Clientes
- \*Proceso de atención al Cliente
- \*Etapas del Servicio
- \*Actitud personal
- \*Atención a clientes difíciles
  - Tipos de Clientes
  - Proceso de atención
  - Técnicas alternativas para mejorar la interacción con clientes difíciles
- \*Excelencia en el Servicio

Para adquirir las habilidades de interacción en este curso, se utiliza prioritariamente la técnica de sociodramas.

DIRIGIDO A: Personal que dentro de sus funciones tiene interacción con clientes externos (personal de ventanilla, cajeros, ejecutivos de atención a clientes)

DURACIÓN : 14 hrs.

## ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS

### OBJETIVO:

Habilitar a los participantes para que efectúen una adecuada planeación, control y seguimiento de proyectos, que asegure su implementación ordenada y la consecución de objetivos planeados.

### CONTENIDO:

- \*Definición de objetivos y alcance
- \*Estrategias clave, indicadores y metas
- \*Desglose estructurado de trabajo

- \*Ruta crítica
- \*Definición de recursos
- \*Control y seguimiento
- \*Análisis de problemas en potencia
- \*Evaluación de resultados

**DIRIGIDO A:** Dirección, Mandos Medios y personal relacionado con planeación

**DURACIÓN:** 14 hrs.

## **REDISEÑO DE SERVICIOS**

**OBJETIVO:**

Conocer y aplicar la metodología para la Reingeniería de Servicios, con el fin de lograr mejoras espectaculares en la Calidad de estos, a través de una revisión y rediseño radical de procesos.

**CONTENIDO:**

- \*Qué es la Reingeniería
- \*Objetivos
- \*Metodología
  - Identificación de procesos clave
  - Selección del proceso a rediseñar
  - Diagnóstico del proceso actual
  - Visión del nuevo proceso
  - Diseño técnico
  - Diseño social
  - Automatización
  - Capacitación, implantación

**DIRIGIDO A:** Dirección, Mandos Medios y Nivel Operativo

DURACIÓN: 14 hrs.

## **LIDERAZGO DE CALIDAD**

### **OBJETIVOS:**

Concientizar a los participantes de la importancia de la función del Líder para lograr el cambio hacia la Calidad como cultura de trabajo en las organizaciones.  
Proporcionar herramientas que le ayuden al participante a desempeñar mejor su papel como líder y agente de cambio.

Revisar los aspectos esenciales de la actividad directiva para el logro de resultados óptimos.

### **CONTENIDO:**

- \*Qué es el liderazgo
- \*Los nuevos paradigmas del liderazgo
- \*El poder de la visión y la formación de la cultura
- \*Administración de personal
- \*Administración del proceso de cambio
- \*Administración del tiempo
- \*Administración de la información

DIRIGIDO A: Alta Dirección, Dirección, Mandos Medios y toda persona con personal a su cargo.

DURACION: 14 hrs.

# **MODELO DE DESARROLLO ADMINISTRATIVO Y CALIDAD**

## **CALIDAD EN EL SERVICIO PARA EJECUTIVOS**

### **OBJETIVO:**

Al finalizar el curso el participante identificará los conceptos básicos de calidad y servicio; comprenderá la importancia de su papel como supervisor en los procesos de mejora; y, aplicará herramientas para un mejor desempeño de sus funciones, facilitando la interacción con sus clientes internos.

### **CONTENIDO:**

- \*Calidad y Servicio
  - Concepto de Calidad y Servicio
  - Teóricos de Calidad y sus aportaciones
- \*La función de la Supervisión
  - Autodiagnóstico
  - Importancia del Supervisor
  - El supervisor como un apoyo para la mejora
- \*El papel del Ejecutivo en los procesos de Calidad
- \*Conceptos operativos de la calidad

**DIRIGIDO A:** Alta Dirección, Dirección, Mandos Medios y Funcionarios o Empleados con Personal a su cargo

**DURACIÓN:** 14 hrs.

## **DESARROLLO DE HABILIDADES EJECUTIVAS**

### **OBJETIVO:**

Sensibilizar a los participantes sobre la importancia de la preparación que debe tener un ejecutivo para manejar adecuadamente los recursos en el desempeño de sus funciones; así como proporcionar las herramientas básicas que le faciliten el logro de sus funciones.

### **CONTENIDOS:**

- \*Análisis del contexto global
- \*Perfil del ejecutivo actual
- \*¿Cómo optimizar el recurso más valioso?
- \*Comunicación Ejecutiva
- \*Cómo mantener un clima laboral adecuado
- \*Habilidades administrativas de apoyo

**DIRIGIDO A:** Alta Dirección, Dirección, Mandos Medios y Personal con Empleados a su cargo.

**DURACIÓN:** 14 hrs.

## **EL SERVICIO COMO ESTRATEGIA DE NEGOCIOS**

### **OBJETIVO:**

El participante reconocerá la importancia del servicio como valor agregado y como una estrategia para competir efectivamente en el mercado; e identificará su participación aplicando conductas de alto impacto con los clientes.

## CONTENIDO:

- \*Cómo lograr la eficacia y competitividad dentro de una economía libre
- \*El nuevo enfoque de hacer negocios
- \*Claves para la competitividad
- \*Calidad en el servicio como estrategia
- \*Atención a clientes
- \*Conductas de alto impacto y atención a clientes
- \*Conductas de alto impacto con clientes molestos

DIRIGIDO A: Todo el personal en general

DURACIÓN: 14 hrs.

## LA CALIDAD APLICADA A LA PRODUCTIVIDAD

### OBJETIVO:

Al término del curso el participante aplicará sus conocimientos de los conceptos de Calidad, analizando sus procesos y actividades diarias; de modo tal, que le permita producir un incremento medible en la Productividad de su Organización.

### CONTENIDO:

- \*La Calidad aplicada a la Productividad
- \*Estandarización del Sistema de Calidad
- \*Fundamentos del ISO 9000
  - Conceptos Generales
  - Metodología
- \*Aplicación de los Conceptos de Calidad
- \*Costos de Incumplimientos
- \*El Valor Agregado

DIRIGIDO A: Todo el personal

DURACIÓN: 14 hrs.

## **TALLER DE TÉCNICAS Y HABILIDADES PARA LA INSTRUCCIÓN**

### **OBJETIVO:**

Que los participantes al finalizar el curso apliquen efectivamente las técnicas y conceptos de cómo diseñar, planear, ejecutar y evaluar un evento de enseñanza aprendizaje.

### **CONTENIDO:**

- \*Qué es la capacitación de Adultos
- \*Objetivos de Aprendizaje
- \*Métodos y Técnicas Didácticas
- \*Medios Didácticos
- \*Conducción del Aprendizaje
- \*Evaluación del Aprendizaje
- \*Logística

DIRIGIDO A: Todo personal que requiera de apoyar a los procesos de mejora mediante la transmisión de conocimientos

DURACIÓN: 14 hrs.

## **CAPYDE**

Dentro de los objetivos establecidos por el Centro de Capacitación y Desarrollo “CAPYDE”, se busca llevar a cabo una mejora administrativa, es decir, cambiar a una administración basada en la confianza de sus trabajadores, que será alcanzada por la capacitación continua, marcando las directrices para lograr la profesionalización de los servidores públicos con el fin de obtener la dignificación y reconocimiento de los mismos.

### **MODULO INFORMÁTICA**

#### **CURSO DE COMPUTACIÓN BÁSICA**

El alumno conocerá los conceptos básicos de la computación así como su historia, manejará con eficiencia comandos del sistema operativo y el ambiente Windows.

#### **CURSO DE WORD I VERSIÓN 7.0**

Uno de los procesadores de textos con más demanda en el mercado es Word, debido a sus características que facilita el trabajo ya que podemos aprovecharlo para la redacción y preparación de memorándums, cartas, libros, manuales o incluso hasta periódicos debido a la gama de recursos que ofrece al usuario.

#### **CURSO DE WORD II VERSIÓN 7.0**

Al termino del curso el participante manejará los diferentes elementos del paquete Word de una forma rápida y sin error, además de conocer y manejar los elementos de correspondencia.

#### **CURSO DE EXCEL NIVEL 1 VERSIÓN 7.0**

Excel es una hoja de cálculo completa con múltiples gráficos, simplicidad de Base de Datos y alta calidad en la presentación de documentos. Todo ello en el ambiente de Windows. Entre las facilidades que nos proporciona Excel, tenemos un cálculo

selectivo, presentación simultánea de múltiples hojas de cálculo, funciones de auditoría, creación automática de macros, elaboración instantánea de los más sofisticados gráficos, tipo de carácter múltiple, presentación preliminar de la hoja de cálculo, soporte de las mejores impresoras láser y base de datos incorporada.

#### CURSO DE EXCEL NIVEL 2 VERSIÓN 7.0

El participante logrará tener una mayor rapidez en el manejo de los diferentes elementos del paquete Excel y conocerá los elementos avanzados de este, manejando y combinando ambos, realizando una práctica en la computadora como evaluación final.

#### CURSO DE HARVARD GRAPHICS 3.0

Este es otro famoso paquete que nos permite hacer presentaciones profesionales, como gráficas, ocupando diseños y simbologías para dar la impresión necesaria.

#### CURSO DE D-BASE 5.0

El participante conocerá algunos de los elementos del paquete D-Base para Windows en su versión 5.0 y manejará una gran cantidad de información de manera rápida, siendo capaz de realizar una práctica en la computadora como evaluación.

#### CURSO DE POWER POINT 7.0

Al término del curso el participante conocerá y manejará los diferentes elementos del paquete Power Point de Microsoft, creando presentaciones con diapositivas de una forma clara, realizando una prueba práctica en una computadora.

#### CURSO DE CLIPPER 5.2

Con este curso, podrá crear sus propios programas, único requisito: tener conceptos de bases de datos. En Clipper además de crear bases como fuentes de información, se pueden innovar programas según las necesidades del usuario, tales como reportes,

listas; la ventaja que se tiene respecto a otros lenguajes es que en Clipper se puede ejecutar un programa en cualquier computadora sin que se encuentre instalado Clipper.

## **MODULO SECRETARIAL**

### **CURSO DE PERSONALIDAD Y ATENCIÓN A VISITANTES**

El participante conocerá los factores de la personalidad, así mismo las normas de atención a visitantes y reglas básicas para la nueva imagen dentro de su ambiente laboral.

### **CURSO DE CORRESPONDENCIA**

El participante conocerá la técnica correcta para manejar la entrega, recepción y registro de documentos.

### **CURSO DE ARCHIVONOMIA**

Los participantes conocerán el buen empleo del archivo y seleccionarán el método de acuerdo con sus necesidades.

### **CURSO DE RELACIONES HUMANAS**

Los participantes aprenderán a entablar relaciones positivas, constructivas y ampliamente satisfactorias en el hogar, en el trabajo y en el ambiente en que se desenvuelven.

Obtendrán no sólo los conocimientos y habilidades, sino también los hábitos correspondientes.

## **CURSO DE ORTOGRAFÍA**

El participante conocerá las reglas básicas de ortografía y las llevará a la práctica en documentos de uso común en el Gobierno.

## **CURSO DE REDACCIÓN**

En este curso, se pondrá en práctica la elaboración de documentos típicos utilizados dentro del Gobierno, así como sus correspondientes reglas de redacción.

## **CURSO DE MECANOGRAFÍA POR COMPUTADORA**

El participante conocerá la técnica correcta para lograr velocidad y exactitud al mecanografiar cualquier documento.

## **CURSO DE TAQUIGRAFÍA**

En este curso, el participante logrará el aprendizaje de la materia poniendo en práctica su escritura y transcripción.

## **MODULO DE MANDOS MEDIOS**

### **CURSO DE ORTOGRAFÍA Y REDACCIÓN PARA SUPERVISORES**

Los participantes lograrán aplicar los conocimientos ortográficos en redacciones de tipo oficial y comercial. Esto permitirá comprobar el dominio de las técnicas del uso del lenguaje, y además esclarecer algunos problemas de la acentuación gráfica de la lengua española, considerándola como un sistema que en el transcurso histórico se ha venido conformando.

## CURSO DE CALIDAD Y EXCELENCIA EN EL TRABAJO DEL SUPERVISOR

Conceptos de calidad, comunicación, liderazgo y excelencia para elevar el desempeño de sus funciones.

## CURSO DE MOTIVACIÓN Y EVALUACIÓN DEL PERSONAL

Integración de los grupos de trabajo, de acuerdo a las diversas teorías de la motivación, para aplicarlas en sus líneas de acción.

## CURSO DE HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS

Conocimiento de técnicas apropiadas para el manejo de supervisión de personal, con el fin de lograr mejores respuestas de rendimiento productivo y creativo.

## CURSO DE MORFOSINTAXIS

Todo el curso llevará abundancia el ejercicios para adquirir los conocimientos y habilidades en forma práctica.

## CURSO DE ACTITUD POSITIVA EN EL TRABAJO

Al finalizar el curso los participantes comprenderán la importancia de una actitud positiva, a través de la responsabilidad, la autoestima, la estimulación, el carácter y la madurez lo que les permitirá emprender el camino al éxito en el trabajo.

## CURSO DE TOMA DE DECISIONES

Se busca que el alumno mejore su forma de comunicarse, para dar mensajes y planteamientos claros que no den lugar a confusiones.  
A base de ejercicios de auto-observación (grabaciones), el alumno mejorará la entonación y la seguridad, en su manera de expresarse.

Se llevarán a cabo prácticas de selección de decisiones.  
**CURSO DE ADMINISTRACIÓN DEL TIEMPO**

Los participantes realizarán un amplio y detenido examen de sus propias actitudes y conductas, ante cada uno de los principios básicos de una óptima administración del tiempo.

#### **CURSO DE INTEGRACIÓN DE EQUIPOS DE TRABAJO**

Al finalizar el curso los participantes valorizarán la importancia de los individuos en el proceso de desarrollo de un equipo de trabajo.  
Podrán integrar equipos que le permitan desempeñar tareas con mayor facilidad, aprovechando óptimamente los recursos humanos.

#### **CURSO DE DELEGACIÓN DE FUNCIONES**

En este curso, el participante aprenderá los conocimientos y habilidades necesarias para conferir a otras personas la realización de una o varias acciones específicas.

#### **CURSO DE REDACCIÓN PRÁCTICA EN DOCUMENTOS DIVERSOS**

Al término del curso los participantes habrán logrado conocer la redacción de diversos documentos, se fomentará la creatividad para la realización de los diversos documentos, ordenar y organizar el pensamiento en cada una de las redacciones; ser reflexivos y críticos en la elaboración de los diversos documentos.

#### **CURSO DE COMO HABLAR EN PÚBLICO**

Con este curso los participantes adquirirán conocimientos básicos y técnicas relativas a la pronunciación de discursos frente a pequeños o grandes grupos, permitiéndoles alcanzar la confianza y seguridad al dirigirse a la gente para expresar sus sentimientos e ideas, tanto en centro de trabajo como en su vida privada.

## **INGLÉS**

### **INGLÉS BÁSICO**

El alumno se comunicará a un nivel básico en el idioma Inglés, mediante la elaboración de estructuras simples, resaltando la habilidad oral sin descuidar los restantes.

### **INGLÉS INTERMEDIO**

El alumno se comunicará a un nivel intermedio en el idioma Inglés, mediante la elaboración de estructuras en tiempos perfectos, y podrá desarrollarse en contextos más amplios, resaltando la habilidad oral sin descuidar las restantes.

### **INGLÉS AVANZADO**

El alumno se comunicará a un nivel avanzado en el idioma Inglés, mediante expresiones de uso cotidiano y estructuras que funcionarán en una gran cantidad de contextos, al término de este modulo, el participante podrá desarrollar estructuras y pedir información específica y clara.

## **MODULO DE MECÁNICA AUTOMOTRIZ**

### **CURSO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO**

El participante adquirirá habilidades para dar mantenimiento preventivo a vehículos en servicio, así como detectar las fallas en los mismos.

### **CURSO DE MANTENIMIENTO CORRECTIVO**

El participante será capaz de diagnosticar fallas sencillas en vehículos en servicio que no requieren mano de obra especializada, en herramientas o equipo similar.

## **CURSO DE SISTEMA ELÉCTRICO**

El participante será capaz de hacer comprobación, diagnóstico y reparaciones de elementos eléctricos básicos.

## **CURSO DE SISTEMA DE SUSPENSIÓN, DIRECCIÓN Y FRENOS**

El participante será capaz de hacer diagnósticos y reparaciones sencillas de suspensión, dirección y frenos en los vehículos automotrices.

## **MODULO DE ELECTRICIDAD**

### **CURSO DE INSTALACIONES ELÉCTRICAS RESIDENCIALES I**

El participante será capaz de realizar instalaciones eléctricas residenciales ocultas y visibles.

### **CURSO DE INSTALACIONES ELÉCTRICAS RESIDENCIALES II**

El participante será capaz de realizar instalaciones protegidas, cambiar y reparar dispositivos e interpretar planos.

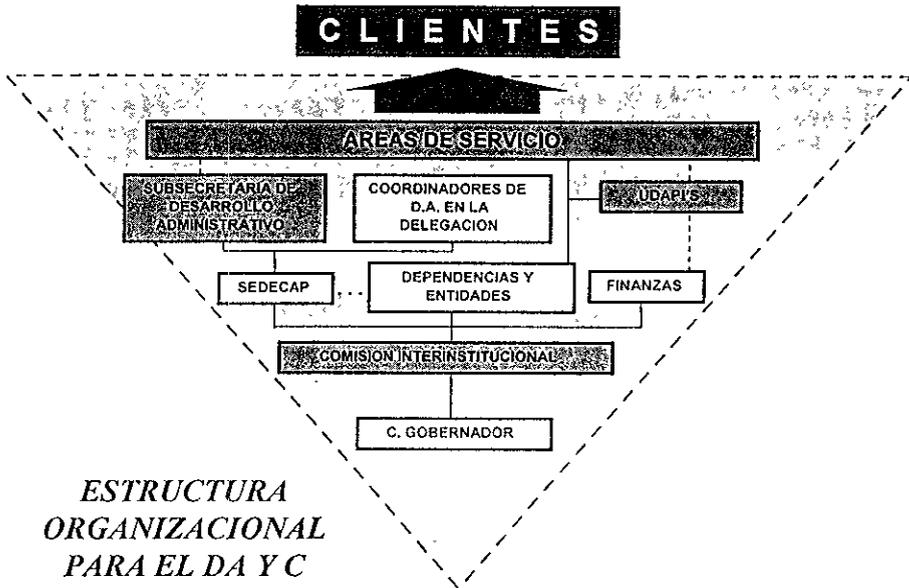
### **CURSO DE REPARACIÓN DE APARATOS ELECTRODOMÉSTICOS**

El participante adquirirá las nociones básicas para diagnosticar, reparar y ajustar aparatos electrodomésticos.

## CURSO DE REPARACIÓN DE MOTORES ELÉCTRICOS

El participante será capaz de diagnosticar y hacer reparaciones sencillas de motores eléctricos.

#### 4.1.2 PROYECTOS DETONADORES PARA LA MODERNIZACIÓN



#### *ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL PARA EL DA Y C*

El Programa de Desarrollo Administrativo y Calidad del Gobierno del Estado, perfila una misión: servir a la sociedad sin distinción de credos e ideologías; ganar votos para mantenerse en el poder y recuperar las posiciones políticas perdidas en el último proceso electoral. Su visión es positiva y a futuro. Existe la parte organizacional: la imagen del futuro, con enfoque, en busca de sentido, con actitud positiva frente al futuro para lograr cambios, con visión al éxito.

Dicha estrategia conlleva el poder de una idea, con la consiguiente visión en sus diferentes etapas; es formulada por un líder (el Gobernador) no por las masas, debe ser coherente y convincente. El líder debe saber hablar y saber escuchar; la visión debe ser compartida y apoyada por su equipo (el gabinete), por lo que debe crearse una Comisión Interinstitucional, encargada de proyectar el trabajo hacia la comunidad. Esto le da sentido de dirección.

La descripción de la visión debe ser comprensible, amplia y detallada, pues las generalidades no bastan para darle dirección a la misma. Es muy conveniente saber el qué, cómo, cuándo y por qué de manera más precisa, de tal forma que permita a los integrantes del grupo saber cual va ser su aportación en el logro de la misma.

La visión debe ser positiva y alentadora, con alcances, que invite al desafío y la superación y justifique un esfuerzo extra de la organización. También determina la rectitud de los objetivos porque cuenta con valores y mantiene acciones precisas, por lo que no se presta a un sueño. Las acciones de la misión tienen visión, por lo que no caen en lo inservible, porque socialmente se justifica el trabajo de la administración pública.

Cabe mencionar que en un proceso decisorio es imprescindible la necesidad más que el deseo; debe sustentarse en un análisis de alternativas propias del momento político-económico-social que se vive y ante los reclamos sociales; la selección de propuestas deben satisfacer las inquietudes y necesidades de la comunidad, a través de acciones que conduzcan a la credibilidad. Los propios paradigmas pueden coadyuvar a superar los problemas.

La misión, entonces, es la razón de ser de la institución, misma que su establecimiento debe contestar cinco preguntas:

- Quién soy?...Identificación (no es imprescindible).
- Qué?.....Cuál es la tarea fundamental o el quehacer principal de la dependencia.
- A quién.....A quien va dirigido.
- Cómo.....A través de que funciones o estrategias se realizará la tarea.
- Para qué.....Con que finalidad se realiza esta tarea.

La visión, por su parte, es una imagen mental de los líderes, que representa un estado futuro altamente deseado para una organización; comunica la idea de lo que la organización debe llegar a ser; describe cómo va a operar y qué resultados debe obtener.

Una visión institucional es aquella de cómo nos gustaría que nos describieran en el futuro; hacia dónde queremos cambiar como institución; cómo queremos que se expresen los usuarios de nosotros en el futuro; qué es lo que queremos que sea la institución; qué es lo que nuestro Estado y país necesitan de nosotros como institución.

### **Modernización, Desarrollo y Simplificación Administrativa**

Una atribución visionaria del Plan Estatal de Desarrollo 1993-1999, se expresa en la Nueva Forma de Gobierno que es la conducción central de la Reforma de Gobierno y su adaptación a los requerimientos sociales. La modernización administrativa como respuesta a la modernización social.

En el contexto estatal y nacional se cuenta con una sociedad más informada, más participante, crítica que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales,

mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, así como un proceso de rendición de cuentas más completo.

Los cambios que la sociedad le demanda a la administración pública han requerido iniciar una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender rezagos históricos que reclaman atención.

A fin de actualizar la plataforma política para el ejercicio de la administración pública, que se encontraba vigente después de 15 años, el 4 de junio de 1996 se dio paso a la aprobación de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla.

La Secretaría de Gobernación, por ser la ejecutora de la política interna del Gobierno del Estado, debe constituirse en ejemplo de los cambios hacia la modernización institucional, por lo que se propone la aplicación de importantes programas de modernización, que deben contribuir a todo un esquema de cambio.

### **Registro Público de la Propiedad y del Comercio**

El proceso de modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio debe ser integral; y tendrá que abarcar: el desarrollo del sistema informático registral, la adquisición de equipo de cómputo, la modificación del Código Civil para darle paso al folio electrónico, la adquisición de mobiliario adecuado a los servicios requeridos. Su modernización deberá proporcionar funcionalidad a las áreas, racionalizar los procesos administrativos y operativos, capacitar al personal tanto técnica como en conceptos de calidad para una mejor atención al ciudadano.

Para lograr la modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, se deberán realizar las siguientes actividades:

Crear un sistema de información registral (SIR). Esto permitirá al Registro Público contar con un avanzado sistema de cómputo que agilizará el registro y la consulta de la información de tipo registral en forma automática. Esto dará como resultado una mejoraría y en la atención a los usuarios.

Para llevar a cabo una modernización integral, será necesario adecuar el marco jurídico que regirá al nuevo Registro Público, de acuerdo a las necesidades que la sociedad y el desarrollo del Estado demandan.

De igual forma, se deberá desarrollar un nuevo sistema de folio manual para dar mayor seguridad a las operaciones registrales. Este sistema deberá ser, entre otros, producto de un estudio de reingeniería de procesos aplicado. Estas acciones darán como resultado una mejora en la operación interna de las oficinas del Registro Público de la Propiedad una vez sistematizadas. Permitirá también optimizar recursos materiales, financieros y humanos, así como reducir significativamente el tiempo de respuesta de los servicios.

Imprescindible será capacitar a todo el personal (directivo, confianza, honorarios, base).

Esta capacitación, se propone, deberá realizarse en dos rubros importantes: en el aspecto técnico, que comprende el conocimiento básico del manejo del equipo de cómputo y, la segunda, en técnicas de atención y calidad.

Para la adquisición del equipo de cómputo, se estima una inversión de cinco millones de pesos, con la que deberán operar de manera eficiente y eficaz la oficina de Puebla y las oficinas registrales del interior del Estado, como Tecali, Atlixco, Cholula, Tehuacán Teziutlán, Huejotzingo, Chignahuapan, Zacatlán, Matamoros, Tepexi de Rodríguez, Tlatlauquitepec, Zacapuaxtla, Chiautla de Tapia , Huauchinango, Libres, Ciudad Serdán y Tetela de Ocampo.

La información registral deberá ser capturada y digitalizada lo que permitirá la automatización en las consultas de información y sus operaciones registrales.

Debido al deterioro y grave daño de los documentos del archivo del Registro Público, las acciones deben extenderse en el empastado de los libros de las oficinas registrales. Esto permitirá otorgar mayor seguridad en el manejo de la documentación y, por consiguiente, se mejorará la seguridad de la información.

Las oficinas registrales tanto de la ciudad de Puebla como del interior de la entidad, deberán contar con mobiliario modular, adecuado a las necesidades y funcionalidad de éstas.

El nuevo **marco normativo** del Registro Público de la Propiedad y del Comercio deberá contar con la participación de notarios, corredores públicos, abogados, universidades y demás instituciones jurisdiccionales. Esto dará como resultado, posteriormente del reglamento de estas oficinas de la Secretaría de Gobernación, así como su correspondiente impacto en la Ley de Ingresos.

Esta modernización, permitirá obtener nuevos productos tales como:

Capacitación Informática, Manual de Procedimientos, Sistema Informático Registral, Adquisición de Equipo de Cómputo, Adquisición de Mobiliario, Poliza de Mantenimiento de Equipo Electrónico y Consulta Remota.

La modernización permitirá desconcentrar en todo el Estado la función registral, al crearse en cada distrito judicial una oficina que dependa de la Secretaría de Gobernación; que los servidores registrales en la entidad sean uniformes mediante el sistema de folios. Permitirá también integrar un sistema de información compartida entre las Secretarías de Finanzas, Ecología, Catastro y Desarrollo Urbano Municipal, así como notarios, bancos, etc.

Además los usuarios o clientes, tendrán la asesoría adecuada de la función registral, certificación e inscripción, se les hablará del porqué se deben preservar los derechos en materia inmobiliaria o mercantil, para que tengan plena existencia jurídica. En resumen, la

calidad de los servicios dirigidos al usuario-cliente deberá darse dentro de un flujo de respuesta inmediata.

La propuesta de modernización está orientada a resolver la grave problemática existente en esas oficinas y como respuesta a la nueva imagen institucional de la Secretaría de Gobernación. Actualmente El Registro Público cuenta con tecnología obsoleta y operación manual que retrasa los trámites; su cobertura es insuficiente, empírica, falta de capacitación y hasta remuneración inadecuada a su personal; su administración carece de manuales de organización y procedimiento, coordinación deficiente, recursos insuficientes, instalaciones deficientes, carencia de sistema de información y operación lenta; Marco Jurídico desactualizado e incompleto; política fiscal desactualizada; su cobertura geográfica es inadecuada, ya que cinco distritos judiciales pertenecen a Gobernación y los otros 17 son atendidos, por Ministerio de Ley, por los jueces foráneos del Poder Judicial.

Con su modernización, el Registro Público, podrá contar con un sistema registral multifinilaritario con la más moderna tecnología que garantizará la seguridad jurídica al dar agilidad y exactitud al trámite enfocado al cliente-usuario.

Contribuirá además, a través de un mejor y moderno servicio al incremento de la recaudación de ingresos por servicios registrales, logrando que este proyecto detonador y de gran impacto social sea autofinanciable en el mediano plazo y en el largo plazo contar con un Registro Público altamente rentable.

Entre otros beneficios se obtendrán: inscripción y certificación inmediata, consulta de información inmediata, actualización de la información registral automática, vinculación e intercambio de información con otras instituciones, agilización de la actividad económica, alta generación de ingresos estatales, mayor credibilidad y transparencia de las operaciones.

### **Registro del Estado Civil de las Personas**

Los sistemas que operan son lentos, con errores, sin normatividad y con exceso de firmas, así como altos volúmenes de libros y falta de control debido a instalaciones poco funcionales. Esta problemática rebasa gravemente la capacidad de supervisión. Esto denota la imperiosa necesidad de una modernización de fondo en todas y cada una de las áreas de operación del Registro Civil.

Con el Proyecto de Modernización se logrará que Puebla tenga uno de los Registros más modernos y eficientes del país, a través de una reingeniería de procesos de los servicios, adecuación normativa al Código Civil, nueva tecnología de información con la introducción de equipo de cómputo y el desarrollo de un Sistema de Información del Estado Civil (SIEC), instalaciones modernas y funcionales, así como la creación de un archivo electrónico mediante la captura masiva de actas.

Para poder llevar a cabo la implementación de los nuevos servicios y los nuevos procesos administrativos se requerirá, de manera preponderante de una adecuación normativa al

Código Civil que este de acuerdo a las expectativas de la sociedad y la modernización integral del Registro Civil.

Con el rediseño de procesos de los servicios que otorga el Registro Civil se reducirá notablemente el tiempo en la expedición de actas registrales, al pasar de 5 días promedio a 1 día.

Como resultado de la reingeniería de procesos, se crearán servicios innovadores, para la ciudadanía; se obtendrá una mejoría en la operación interna de los juzgados y en la propia Dirección; se optimizarán recursos humanos y materiales, entre otros.

Como resultado de los nuevos procesos, se podrá desarrollar el Sistema de Información del Estado Civil (SIEC), para dar la rapidez y agilidad necesario a los nuevos servicios. Dicho sistema de cómputo permitirá la creación: de un archivo electrónico, la inscripción inmediata, consulta de la información en forma instantánea y automática, lo que facilitará la entrega de actas en el momento.

De igual forma se propone llevar a cabo la capacitación técnica y en conceptos de calidad y de atención a la ciudadanía, como parte del cambio en la Nueva Imagen Institucional de la Secretaría de Gobernación, emprendido por la modernización y la implantación del sistema informático.

Como parte de la modernización, se remodelarán y acondicionarán los inmuebles de las oficinas del Registro Civil, lo que requerirá de mobiliario confortable y ergonómico para el personal; se adquirirá equipo de cómputo necesario para la operación y ejecución del SIEC.

La captura masiva de actas de nacimiento y otros documentos tendrá que realizarse desde el año de 1971 a la fecha.

La Modernización del Registro Civil permitirá obtener nuevos productos tales como: manual de ciclos operativos, manual de nuevos procesos, manual de políticas y reglamentos, manuales de usuario del SIEC, documentación de operación del SIEC, programas fuente y ejecutables, capacitación del personal para los nuevos procesos y operación del SIEC, reingeniería de procesos al 100%, desarrollo del Sistema de Información del Estado Civil (SIEC) al 100%, Juzgados de lo Civil en la capital del Estado totalmente automatizados y operando, así como servicio rápido (express), captura masiva de actas de nacimiento otros documentos, buzón nocturno, entrega a domicilio, servicio telefónico (solicitud de copias de actas), juez móvil o itinerante.

El Sistema de Información del Estado Civil, permitirá realizar una conexión vía telefónica (módem), a través de los Juzgados de lo Civil y la Dirección del Registro Civil, para enlazar la base de datos y agilizar el intercambio de la información.

La propuesta de modernización del Registro Civil, como proyecto detonador y de gran impacto social, está en función de que la ciudadanía demanda servicios registrales de alta calidad, que le otorguen la seguridad jurídica necesaria para desempeñarse productivamente

en la sociedad, así como la exigencia de contar con instituciones registrales sumamente flexibles y que respondan a sus cambiantes requerimientos.

El Registro Civil de Puebla es una de las instituciones más representativas del quehacer público, en la que los ciudadanos observan y miden gran parte del desempeño eficiente o no de su gobierno. Demandan servicios de alta calidad.

Esta ventana al interior de la estructura gubernamental ofrece una inmejorable oportunidad de reinventar la actividad registral, con una visión orientada a la excelencia donde el eje central es el ciudadano. Y tiene como visión de futuro inscribir y dar publicidad a los actos constitutivos de las personas con mejoras dramáticas como: costos bajos, calidad excelente; extraordinario servicio y rapidez.

Actualmente el Registro Civil presenta una grave problemática en sus servicios. En los Juzgados de la capital existe lentitud en trámites (sistema manual), errores en actas, ciudadanos no registrados, falta de normatividad, exceso de firmas; en su Dirección General existe también lentitud en trámites (Sistema manual), incapacidad de supervisión, actividad de archivo rebasada, manejo de altos volúmenes de papel, falta de libros y / o actas e instalaciones poco funcionales; en los Juzgados del interior de estado, al igual que los anteriores, hay lentitud en trámites, errores en actas, ciudadanos no registrados, actas falsificadas, falta de normatividad, exceso de firmas, archivo deteriorado, falta de libros y /o actas, actos del Registro Civil no válidos (sobre todo matrimonios, duplicación de datos en actas diversas (principalmente inhumación y matrimonio).

Con la modernización de estas oficinas se pretende inscribir oportunamente el nacimiento de los ciudadanos, otorgándoles ante la sociedad un nombre, una nacionalidad, una filiación, precisa que les garantice una seguridad jurídica; obtener mejoras sustantivas en los niveles de servicio gubernamental al ciudadano, en medidas críticas de desempeño tales como: costo, calidad y oportunidad a través del rediseño de procesos institucionales.

Otros beneficios de estas acciones son: mejorar los niveles de ingresos nominales del personal, ofrecer una gama de servicios innovadores, agilizar los procesos de atención al ciudadano, eliminar prácticas de corrupción o impropias en el ejercicio en el ejercicio del servicio público, así como disponer para el personal un espacio de trabajo digno como satisfactor individual.

## **Junta Local de Conciliación y Arbitraje**

La modernización de la Reforma Jurídica-Administrativa como estrategia para estrechar la relación Gobierno - Sociedad, también debe ser considerada en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje. Para ello, debe destinarse para su operación un sistema automatizado, equipo de cómputo, nuevo mobiliario e instalaciones dignas y funcionales, lo que permitirá agilizar los procesos de justicia laboral y abatir el rezago en las resoluciones.

Con la finalidad de contar en Puebla con una de las mejores y más modernas Juntas de Conciliación de la República, será necesario la implementación de la reingeniería para la agilización de los procesos.

Debe contemplarse la realización de un estudio jurídico, con el propósito de crear un nuevo Reglamento que dé agilidad a los procesos y mantenga el equilibrio en las cargas de trabajo.

Dicha propuesta de reglamento deberá ser validada y aprobada por el Tribunal Laboral, para proceder a la puesta en marcha del Sistema Informático Laboral (SIEL). Este deberá implementarse en las operaciones de la Junta Local.

Todo el personal de esta oficina deberá ser capacitado técnica, en el manejo del equipo de cómputo, así como de atención y calidad al público.

Deberá adquirirse equipo de cómputo suficiente para automatizar todos los procesos de la Junta Local, desde la entrada de documentos hasta el desahogo de las audiencias.

Estas oficinas deberán contar con mobiliario nuevo y funcional, con el fin de crear espacios de trabajos más funcionales y mejorar la atención a la ciudadanía.

Con la reingeniería se evitará, tanto en las oficinas de Presidencia y Secretarías Generales "A y B" como en las de las Juntas Especiales, tráfico excesivo de documentos y pérdida de expedientes.

La modernización en la Junta Local, permitirá obtener nuevos productos tales como: Reglamento interior, capacitación técnica y funcional, manual de procedimientos y funciones, Sistema Informático Laboral, adquisición de equipo de cómputo, adquisición de mobiliario, redistribución de áreas de trabajo.

Será necesario que el pleno de la Junta Local, conozca, analice y apruebe el Reglamento Interior con las modificaciones necesarias, con el fin de implementar el nuevo Sistema de Información Laboral.

Con la modernización de estas oficinas se obtendrán nuevos productos tales como: manual de ciclos operativos, manual de nuevos procesos, manual de políticas y reglamentos, manuales de usuario del SIL, documentación de operación del SIL, programas fuentes y

ejecutables, capacitación del personal para los nuevos procesos y operación del SIL, reingeniería de procesos al 100%, edificio central totalmente remodelado y funcionando.

En la actualidad existe una Junta Local con sistemas de operación lentos, cargas de trabajo excesivas, centralización de la impartición de la justicia laboral, seis Juntas Especiales solo en la capital del Estado, saturación de audiencias, inmueble infuncional, mala distribución de las oficinas y áreas de operación, rezago global de más del 50% en atención de demandas; en la cuestión técnica, el equipo es obsoleto, deficiente manejo del archivo y deterioro de controles manuales.

La Junta Local, como se observa actualmente, es superada por la dinámica laboral del Estado, derivada de la actividad económica y social impulsada por el Programa Estatal de Desarrollo.

El objetivo de su modernización, es garantizar los procesos administrativos, jurídicos y operativos con características de eficiencia, agilidad y calidad para desahogar todas las demandas laborales, individuales y colectivas, así como abatir el rezago.

Estas nuevas acciones darán como beneficio: una justicia laboral más rápida, mayor control en el manejo de los archivos, ahorro de tiempo del usuario, mejora en la imagen del gobierno, agilización de los procesos, atención oportuna de demandas, y actualización de la información.

Con la automatización de los procesos se logrará mejorar los aspectos de control de casos que actualmente se atienden, se incrementará la rapidez de respuesta, se facilitará la operación de información precisa para la toma de decisiones y reportes ejecutivos.

La descentralización de funciones al interior del Estado, léase Juntas Especiales, se podrá desahogar el trabajo de la Junta Local de la ciudad de Puebla, así como evitará a las personas que demandan el servicio su traslado a la capital de la entidad. Permitirá también acercar estos servicios a sus localidades, lo que les permitirá ahorro de tiempo y dinero.

### **Procuraduría del Ciudadano**

Para eficientar el servicio de la Defensoría de Oficio, Dirección perteneciente a la Secretaría de Gobernación, se propone que ésta desaparezca para dar paso a la creación de la Procuraduría del Ciudadano, con los alcances y atribuciones contenidas en la Nueva Ley de la Administración Pública, producto de la Reforma Jurídica y Administrativa del Gobierno del Estado. Para su creación, se deberán nuevas y funcionales instalaciones, a las que se deberá dotar de mobiliario y equipo de cómputo con un nuevo sistema automatizado. Además de la racionalidad de los procesos administrativo y operativo para brindar asistencia, asesoría y patrocinio jurídico a la ciudadanía, bajo estándares de eficacia y eficiencia.

La Procuraduría del Ciudadano pasará a formar parte, en el organigrama gubernamental, del gabinete del Jefe del Ejecutivo del Estado, al mismo nivel que la propia Procuraduría General de Justicia del Estado.

Con la implementación de la reingeniería en los servicios y procesos administrativos, se podrá asegurar la uniformidad en la impartición de los mismos y eficientará el desahogo jurídico; además de que permitirá crear un sistema administrativo más confiable, que incluya indicadores de resultado, desempeño y calidad.

Se logrará también la disminución de horas-hombre perdidas; se otorgarán servicios más cercano al ciudadano, disminuirán los casos atendidos por cada defensor de oficio, lo que les permitirá tener mayor tiempo para estructurar estrategias jurídicas, así como la efectividad de las funciones de asistencia jurídica gratuita, en patrocinio, asesoría, defensa y protección de los ciudadanos.

Se propone que la Defensoría de Oficio, se reestructure y jerarquice con la finalidad de proporcionar de manera eficaz los diversos servicios de asistencia jurídica gratuita y apoyo a la comunidad, así como a los sectores marginados.

Para dar paso a la creación de la Procuraduría del Ciudadano, será necesario que el Ejecutivo del Estado envíe esta propuesta a la Cámara de Diputados del Congreso del Estado, para su análisis, discusión y en su caso aprobación. Esta nueva ley deberá ser promulgada y publicada en el Periódico Oficial del Estado.

Se propone que esta oficina cuente con un Sistema automatizado de información legal, que permita asegurar la objetividad de los casos atendidos y agilizar los procesos administrativos y operativos. Además permitirá, entre otras cosas, verificar oportunamente las condiciones jurídicas de los procesados en las instalaciones de los Centros de Readaptación Social, así como en cada Agencia del Ministerio Público. Dicho sistema deberá ser concebido para ser instalado tanto en la capital poblana como en el interior del Estado, con la finalidad de agilizar el proceso de elaboración y seguimiento de los expedientes.

Para contar con privacidad en las audiencias, se requerirá de instalaciones adecuadas y equipadas con mobiliario y equipo de cómputo.

Deberán estructurarse cursos de capacitación a todo su personal para los nuevos procesos, resultado de la reingeniería, así como también cursos técnicos en la operación y funcionamiento en el equipo de cómputo.

La creación de la Procuraduría del Ciudadano permitirá tener diversos productos tales como: manual de ciclos operativos, manual de nuevos procesos, manual de políticas y reglamentos, manuales de usuario del SIL, documentación de operación del SIL, programas fuente y ejecutables del SIL, capacitación para los nuevos procesos y operación del SIL, reingeniería de procesos, desarrollo del sistema de información legal (SIL), inmueble CENTRAL totalmente remodelado y en operación, equipo de cómputo, mobiliario, así como presupuesto de gasto de operación para el ejercicio de su creación.

Entre otras actividades se deberán realizar el acondicionamiento de áreas en las Agencias del Ministerio Público, donde los Defensores de Oficio, deberán residir, así como en los inmuebles de los Centros de Rehabilitación Social y municipios del interior del Estado.

De igual forma se propone accionar la conexión y comunicación remota entre las oficinas donde estarán los Defensores Sociales (Agencias Del Ministerio Público, Centros de Rehabilitación Social, Tribunal Superior de Justicia), con la finalidad de coordinar y supervisar los trabajos y desempeño del personal a través de la Oficina Central de la Procuraduría de Ciudadano.

Dicha propuesta de la Procuraduría del Ciudadano surge a partir de la inconveniencia de que se cuente hoy en día en Puebla con una Defensoría de Oficio con: plantilla de Defensores de Oficio insuficiente así como de personal administrativo; marcada insuficiencia de peritos, rezago del nivel salarial, personal sin identificación oficial, necesidad de mejora en las interacciones del personal con la ciudadanía, altas cargas de trabajo, falta de privacidad para la atención que requieren los servicios, recursos materiales insuficientes, deficiencia y obsolescencia del equipo de trabajo y mobiliario, distribución disfuncional de las áreas de trabajo, áreas inoperantes y falta de limpieza en las mismas, falta de señalización para los ciudadanos, para cada agencia del Ministerio Público de la ciudad de Puebla, hay un Defensor de Oficio. los Defensores de Oficio, no cubren el permanente servicio de 24 horas de Guardia en los 21 Distritos Judiciales del interior del Estado actúan, sólo 24 Defensores de Oficio , cada Defensor de Oficio tiene considerable carga de trabajo, resultado de atender los Juzgados de lo Civil y de lo Penal; no existe cobertura hacia toda la entidad en varios rubros.

La misión de la Procuraduría del Ciudadano que se propone deberá ser: proporcionar servicio de defensa obligatoria y gratuita en materia penal a favor de indiciados, procesados y sentenciados que no cuenten con abogado o persona de confianza que los defiendan, sin importar su condición socioeconómica, deberá prestar asesoría, orientación, gestión y patrocinio jurídico gratuito también en materia civil, familiar, mercantil , laboral, amparo y agrario, tanto a campesinos, grupos étnicos, incapaces, ancianos y todas aquellas personas de escasas posibilidades económicas, que carezcan de recursos suficientes.

Además deberá cubrir ampliamente la atención y protección de los menores, la familia y las víctimas directas e indirectas de delitos, con el fin de darles acceso a la justicia en forma igualitaria a los sectores desprotegidos de la colectividad poblana.

El objetivo de la creación de dicha Procuraduría es que integre los servicios que actualmente ofrece la Defensoría de Oficio, así como las Procuradurías de Defensa del Trabajo y de Defensa del Menor y la Familia. Su estructura y atribuciones deberán alcanzar el rango de Secretaría de Estado que, en su carácter de defensor público, garantice el acceso a la justicia de las clases más desprotegidas.

Sus abogados actuarán como asistentes jurídicos ante los órganos de procuración de justicia y como interlocutores y gestores ante instancias de Administración de justicia; deberá establecer mecanismos de interpelación con instancias de asistencia jurídica, agraria,

protección a ancianos y apoyo a víctimas de delitos; deberá asegurar también cobertura estatal en asistencia, asesoría y patrocinio jurídico en las 20 micro regiones indígenas inmersas en los 12 distritos judiciales del estado.

Deberá contar con entidades internas debidamente especializadas en la rama civil, familiar, mercantil, laboral, amparo, agrario y penal.

Entre otros beneficios, la Procuraduría del Ciudadano estrechará la relación Gobierno-Sociedad e incrementará la rentabilidad social a través de su gestión pública ; no se debe tratar sólo de ampliar la cobertura sino de potencializar el impacto social por medio de la prestación de la calidad de los servicios; deberá elevar el grado de satisfacción de los familiares del ciudadano que es asistido jurídicamente; deberá institucionalizar el proceso de profesionalización de los servidores públicos e incluir el servicio de carrera; el sistema Automatizado de Información permitirá asegurar la objetividad de la misma y agilizar los procesos administrativos y operativo.

Deberá verificar oportunamente las condiciones jurídicas de los procesados en las instalaciones de los Centros de Readaptación Social; deberá integrar un profesional equipo de peritos en distintas disciplinas que coadyuven en la asistencia jurídica; deberá brindar audiencias en instalaciones con privacidad y adecuadamente equipadas; deberá integrar un equipo de trabajadores sociales en apoyo emocional de ciudadanos inmersos en problemas legales;deberá dar atención y solución a problemas de tenencia de la tierra ; deberá dar reconocimiento a las prácticas y costumbres jurídicas de los indígenas y asignación de intérpretes.

La cobertura de esta nueva oficina deberá extenderse hacia la población indígena tales como: Nahuatl, Totonaca, Otomí, Zapoteco, Mazateco, Popoloca. Chocho y Mixteco.

#### EL S.I.C.I., CONSTITUIDO EN GRAN SOLUCION A INQUIETUDES Y NECESIDADES CIUDADANAS

Además de tener la misión de mantener la tranquilidad y paz social en el Estado, así como de apoyar a la ciudadanía al proporcionar protección en casos de seguridad pública, desastres e incendios, la Secretaría de Gobernación ofrece de igual forma innumerables servicios a la sociedad a través del Sistema de Información Ciudadana, mejor conocido como el S.I.C.I., ubicado para uso del público en el Patio Central de Palacio de Gobierno.

Mediante esta moderna máquina, la ciudadanía puede observar, consultar o solicitar, a la vez, 186 servicios diferentes, puestos a disposición de los usuarios por la Secretaría de Gobernación, además de otros más correspondientes a Direcciones adscritas a esta Secretaría del Gobierno del Estado. Tal es el caso del Registro Civil, que cuenta ya con 22 servicios, entre actas de nacimientos, de defunción, matrimonio, de reconocimiento y divorcio.

En tanto que el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, la lista de servicios se extiende a 50, como son la expedición de certificados; doce más ofrece el Centro de Observación y Rehabilitación Social para Menores Infractores del Estado de Puebla (CORSMIEP), otros 6 por parte del Consejo Estatal de Población (COESPO).

Entre otros servicios, particularmente, el S.I.C.I. proporciona información sobre certificados de actos y hechos públicos generados por registros en su propiedad, estado civil o actos notariales; coordinando la supervisión, administración y colocación adecuada de cada documento que se genere por estos actos. Así también todo lo referente a la administración penitenciaria y justicia laboral.

Con este fin, de darle a conocer a la ciudadanía poblana donde y con quien o a cual unidad debe acudir, ha puesto a su disposición el Sistema de Información Ciudadana (S.I.C.I.), mediante el cual se pueden conocer los servicios y asesorías que las distintas Dependencias de la Secretaría de Gobernación ofrecen.

El S.I.C.I. es un módulo a través del cual la ciudadanía puede obtener información rápida y precisa de los servicios públicos que prestan las unidades responsables de la Secretaría de Gobernación: requisitos, direcciones, teléfonos, horario, costo e incluso rutas que se pueden utilizar para llegar a las dependencias correspondientes.

Cabe destacar que hasta al momento, el S.I.C.I. de la Secretaría de Gobernación brinda información de más de 270 servicios. Dicho módulo, de acuerdo a los procesos de modernización de la Secretaría de Gobernación, ha llegado a constituirse en una gran solución a las grandes confusiones que se presentaban en los usuarios a la hora de realizar un trámite o solicitar un servicio. Con sólo acudir a estos módulos, que se encuentran estratégicamente distribuidos en la ciudad de Puebla, se obtiene información precisa evitando así pérdida de tiempo en la realización de los trámites que la ciudadanía espera.

El S.I.C.I. como tecnología moderna, pues, cuenta con una amplísima y completa base de datos confiables y que en cuestión de minutos, la ciudadanía puede resolver inquietudes y hasta necesidad de un determinado servicio público que ofrece la Secretaría de Gobernación.

### **4.1.3 VÍNCULO DE LA SOCIEDAD CIVIL, CON LAS ACCIONES DE GOBIERNO**

Puesto que es la sociedad a quien se destinan los bienes y servicios públicos, debe establecerse y medirse la calidad de éstos en función de la satisfacción que se genera en sus usuarios, en vez de la percepción que sobre ellos tienen las propias Instituciones.

Para ello, se debe procurar a la ciudadanía el acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana.

Estos mecanismos son de gran importancia dado que el ciudadano que emite, por cualquier medio una opinión o sugerencia, presta un servicio invaluable al área específica a la cual califican, ya que sus observaciones constituyen la manera más directa y efectiva para conocer el grado de satisfacción sobre los servicios recibidos, así como para explorar y formular opciones con el fin de mejorarlos.

En consecuencia, el examen de las opiniones, quejas y sugerencias de los usuarios debe convertirse en un proceso sistemático para la solución o prevención de problemas, y para evitar que se conviertan en recurrentes o permanentes.

Más aún, la administración pública tiene la obligación de generar, procesar y difundir información sobre los diferentes servicios que presta a la comunidad, y los ciudadanos el derecho inalienable de tener amplio acceso a la misma.

En la medida en que los usuarios conozcan los criterios que se utilizan para llevar a cabo los actos de autoridad y los mecanismos para prestar los servicios al público, se evitará la subjetividad y discrecionalidad, y se atacarán de raíz las fuentes de corrupción.

Por ello, es menester que las dependencias y entidades de la administración pública establezcan estándares de calidad en los servicios que proporcionan, de manera tal que el ciudadano conozca con antelación sus derechos en cada servicio, y exija su cumplimiento conforme fueron ofrecidos.

En este mismo sentido, se hace indispensable que las instancias oficiales favorezcan la capacidad de elección de la comunidad, agregando opciones a los servicios que tradicionalmente ofrecen, o facilitando el acceso a los mismos o la realización de trámites específicos.

#### **OBJETIVO**

Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y

evaluación de las acciones institucionales para contribuir a que reciba una atención eficiente, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

### **Líneas de acción**

#### ***Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública***

Las dependencias y entidades deben establecer consultas sistemáticas a la población-objetivo que atienden, de forma directa cuando esto sea posible o, en su defecto, a las organizaciones sociales, cámaras o agrupaciones representativas, con el fin de conocer sus necesidades y propuestas concretas, mediante:

##### **A) Desarrollo de la Contraloría Social**

Crear mecanismos transparentes de participación social para programas de gobierno, cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población, ya sea en fondos específicos o en especie. Para ello, se deben establecer y/o depurar los registros o padrones de beneficiarios, y hacerlos públicos y mantenerlos actualizados con el propósito de garantizar su imparcialidad y equidad.

Los criterios de elegibilidad de beneficiarios para integrar los padrones deben ser clara y ampliamente difundidos para mayor legitimidad del procedimiento.

Se utilizarán buzones y otros dispositivos que faciliten la captación de sugerencias o quejas sobre la aplicación y equidad de los criterios en que se fundamenten tales mecanismos.

##### **B) Extensión de los Sistemas de Atención Directa a la Población**

Dentro de esta línea de acción, se pretende extender y fortalecer en todos los ámbitos de la administración pública el seguimiento exhaustivo a quejas y denuncias, mediante una más ágil y moderna comunicación de las unidades de captación con los órganos de control interno, y con las autoridades específicas de las que dependen las áreas de servicio.

Los órganos de control interno en coordinación con las Oficialías Mayores o Direcciones de Administración – según se trate – de las dependencias y entidades, deben establecer mecanismos electrónicos para el registro y análisis sistemático de las quejas y denuncias, en los que se capte, entre otros datos, el tipo de queja o denuncia, el trámite o servicio involucrado y en contra de quien formulan. Esto servirá para que las instituciones adopten las medidas pertinentes de prevención y simplificación de procesos.

Para complementar, se promoverá la captación recurrente de opiniones, comentarios y propuestas de los ciudadanos mediante encuestas, a fin de mejorar la calidad de los servicios públicos y conocer con mayor precisión los problemas que enfrenta la

población en su relación cotidiana con el gobierno. Estas encuestas deben ser objeto de un programa específico en el que se establezcan la prioridad y metodología que sean convenientes.

### **Otros Mecanismos para Mejorar la Atención al Público**

En todas las dependencias y entidades deben revisarse los procesos de toma de decisiones en materia de servicios públicos, con el fin de suprimir gastos en cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas específicas de la población, y destinar el ahorro generado por el racionamiento administrativo, a incrementar y mejorar la oferta de servicios que la población reclama.

Las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, presupuestarán los productos que en calidad de contraprestación de servicios generen en el ejercicio de sus funciones de derecho privado en los términos del artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación.

Estos productos deberán reconocer los costos diferenciados en que se incurra para brindar servicios alternativos y opcionales, que agilicen y hagan más expedito para los particulares el desahogo de sus promociones ante la autoridad. Ello permitirá atender con mayor oportunidad las necesidades características de diversos grupos de la población los cuales, en ocasiones, manifiestan necesidades crecientes y muy distintas entre sí.

Debe propiciarse que los días y horarios de los servicios se definan en función de las necesidades de la población, y que éstos se presten en lugares accesibles y se establezca la coordinación necesaria entre distintas dependencias y entidades del sector público, para simplificar requisitos y ahorrar tiempos y costos a los usuarios.

En particular, debe promoverse y difundirse la justificación de puntos de atención para el desahogo de trámites oficiales, mediante una mayor utilización de las sucursales bancarias, oficinas postales y de telégrafos, oficinas municipales y locales, que se conviertan en verdaderas “ventanillas universales” en las que puedan resolver una gran diversidad de trámites.

En forma complementaria a la ampliación de servicios en las oficinas de atención física a los ciudadanos, deben impulsarse de manera importante otros medios de comunicación remota, como la utilización del teléfono o fax y redes de transmisión de información (p. ej. Internet), o el uso del correo para la recepción y envío de documentación, así como de diversos medios de pago y recepción de valores como las tarjetas de crédito, órdenes de pago bancarias, giros postales o telegráficos, entre otros.

Las dependencias y entidades de la administración pública definirán sus respectivos programas de atención ciudadana, en los que incluirán los mecanismos antes definidos, y que deberán ser presentados como parte del conjunto de acciones de modernización y desarrollo administrativo.

## **Transparencia**

Las dependencias de la administración pública deben adoptar medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que estos pueden ser tramitados, los requisitos que son necesarios cumplir y los conductos a los que deben dirigirse. Esto implicará una labor de difusión a través de esquemas de señalización en oficinas públicas, y del uso de sistemas electrónicos y telefónicos de información a la población.

Todo servidor público que tenga contacto directo con la población deberá identificarse plenamente, a través de instrumentos claros y visibles, con el fin de que el particular conozca invariablemente su nombre y cargo. Esta modalidad debe ser adoptada por las dependencias y entidades.

## **Revisión y Simplificación del Marco Normativo Actual**

Las dependencias y entidades deben analizar las normas que regulen sus funciones, e identificar aquellas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, y promover los cambios indispensables al marco jurídico administrativo aplicable, con el objeto de eficientar la actuación del servidor público, sin que ello implique discrecionalidad o ineficiencia en el cumplimiento de sus responsabilidades.

Seleccionar las regulaciones que tengan mayor impacto en los ciudadanos, las empresas y la economía en general, y que puedan ser objeto de simplificación o eliminación de trámites mediante una mejor coordinación entre las propias dependencias y entidades de la administración pública y así reducir tiempos y costos en la atención al público.

Introducir mayores elementos de racionalidad en los procesos relativos a la concepción y evaluación de nuevas normas administrativas, con el propósito de asegurar su cumplimiento, incorporar consideraciones de costo-beneficio, y evaluar opciones alternas que garanticen la transparencia, flexibilidad y efectividad en los procedimientos. En particular debe evaluarse el costo de aplicación y supervisión de las normas, así como evitarse la duplicación, incongruencia o redundancia frente a otras normas existentes.

Las autoridades administrativas deben actuar en función de lo que la ley les permite. De ahí que toda actividad que realicen debe estar fundada y encauzada en los procedimientos que los ordenamientos legales y reglamentarios establecen, para que las relaciones de los individuos con las autoridades se conduzcan, sin dejar al arbitrio de éstas, la atención de los asuntos que aquellos promuevan cotidianamente.

En este contexto, la Ley Federal de Procedimientos Administrativos vigente del 1 de junio de 1995, constituye apenas un avance parcial que establece medidas tutelares para el particular frente a la administración de ámbitos en que la misma es aplicable. El campo limitado de aplicación de esta ley, hace indispensable que dependencias y entidades adopten medidas, lineamientos y criterios que agilicen los trámites y ,

procedimientos, mediante los cuales se dé respuesta pronta y atinente a quienes promueven asuntos ante la administración pública.

Esta práctica tendrá que generalizarse en todo tipo de trámites, incluso en los que se realizan al interior de las dependencias y entidades, para los cuales habrá de intensificarse la debida coordinación y el establecimiento de más eficientes canales de comunicación interna.

A partir de la experiencia que se obtenga del Consejo para la Desregulación Económica, deberá realizarse un esfuerzo orientado a la desregulación y simplificación de trámites que lleven a cabo los ciudadanos frente a las distintas autoridades federales y de los estados y municipios.

### **Estándares de Calidad**

Las entidades y dependencias que presten servicios directos al público deben reunir, durante este proceso, estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios, que permitan a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tienen derecho a exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos, tales como los tiempos máximos de espera en la resolución por parte de la autoridad.

Dichos estándares deberán ser revisados de manera periódica, mediante la participación de los recursos humanos vinculados con la prestación del servicio, y las opiniones de los usuarios, con la finalidad de detectar puntos deficientes y oportunidades de mejora. Asimismo, deberá informarse a la población, sobre la evolución observada en estos estándares y las medidas adoptadas para mejorarlos.

### **Promoción de una Cultura sobre la Calidad y el Mejoramiento Continuo**

Identificar con claridad, en función de su cometido esencial, los servicios y productos básicos que cada dependencia o entidad debe proporcionar o promover a la sociedad y, a partir de ellos, analizar la pertinencia de los procesos de carácter intermedio, detectando aquellos que resulten prescindibles o susceptibles de simplificarse. Este ejercicio, que debe ser producto de un análisis ampliamente participativo en cada organización, requerirá consolidarse a través del desarrollo de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo de actividades que se difunda en todo los niveles.

En todas estas acciones, se brindará asesoría técnica a las dependencias y entidades de la administración pública y, en su caso, a todo el gobierno del Estado y municipios, sobre la metodología y mecanismos más apropiados a cada caso, así como la realización de encuestas, estudios o sondeos de opinión, entrevistas directas, grupos de enfoque, etcétera.

## **Vinculación de la Tecnología de la Información con el Mejoramiento de Procesos Administrativos**

Se debe dar a la tecnología de la información un papel central en todo proyecto de modernización administrativa que emprendan las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, así como hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo, observando la debida congruencia con el Programa de Desarrollo Informático.

### **CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Uno de los rasgos de las sociedades modernas es la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos públicos.

En nuestro Estado, la expansión de la vida civil de la sociedad, la irrestricta libertad de los medios de comunicación y la existencia de una opinión pública políticamente atenta, constituyen signos inequívocos del desarrollo político de la nación y de la expansión de la vida pública.

Un fenómeno especialmente alentador de los últimos años ha sido la multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí.

En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas de desarrollo social y comunitario. Estos sólo pueden ser resueltos conjuntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones.

#### ***Organizaciones Sociales***

La participación de la sociedad en la vida pública mexicana se manifiesta en organizaciones laborales, empresariales y gremiales, que han alcanzado ya una gran madurez en la autonomía de su vida interna, en la representatividad de sus dirigencias y en la promoción de sus intereses comunes.

Para promover las actividades de las organizaciones que han mostrado una alta representatividad a lo largo de nuestra historia, el gobierno propone perfeccionar con ellas los procedimientos permanentes de consulta en los puntos que son de su competencia e interés tratando de llegar al mayor acuerdo posible, sin perder de vista el interés público general.

Asimismo, deben crearse mecanismos de intersolución gubernamental permanente, para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y sus propuestas de solución.

Adicionalmente, es preciso concentrar la renovación de las prácticas y los marcos jurídicos vigentes relativos a su participación gremial y política, sin menoscabo de la libertad de asociación y participación política de las organizaciones.

### *Organizaciones Civiles*

En México contamos con una saludable tradición en la actividad de mutua ayuda y asistencia privada. Muchas y muy diversas instituciones han sabido ser complementarias de la labor del Estado y han desarrollado actividades de gran trascendencia en momentos críticos y dolorosos. Su reconocida dedicación y compromiso con causas nobles y legítimas es testimonio de la capacidad organizativa y solidaria de la sociedad civil.

Los cambios sociales y políticos de nuestro país han propiciado recientemente el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica de desarrollo social y de autoayuda.

El Titular del Ejecutivo tiene en alta estima las causas y actividades de las organizaciones civiles, que muestran la madurez de la sociedad mexicana por su afán participativo y su disposición de asumir responsabilidades de solidaridad, cooperación y servicio. Una nueva relación entre el Estado y la sociedad, entre el gobierno y las organizaciones sociales, marcada por la legalidad y por un ánimo de corresponsabilidad, redundará en un Estado más justo, humano y unido.

La nueva relación entre las organizaciones civiles y el gobierno debe fundarse en el pleno respeto a su pluralidad y autonomía, así como en el reconocimiento a sus potencialidades y capacidad de respuesta en aquellos campos en los que su colaboración complementa y multiplica la acción del gobierno.

### *Marco Legal y Fiscal*

**El marco legal vigente no es suficiente para el despliegue de las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil organizada e independiente. El gobierno considera que es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles.**

Por otra parte, no existen condiciones fiscales adecuadas que permitan la creación y el desarrollo de las organizaciones civiles. Ello inhibe el potencial que la sociedad tiene para participar en la solución de los problemas y para colaborar en la construcción de un Estado más justo y con mayores oportunidades de vida digna.

Este plan propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que éstas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente. En el mismo sentido, se trabajará en las medidas que tiendan a la simplificación de los trámites administrativos que las organizaciones civiles realicen

ante las instancias gubernamentales, brindándoles además la asesoría y la información que requieran, y colaborando en su profesionalización.

### ***Líneas de Colaboración entre Gobierno y Organizaciones Civiles***

Las organizaciones civiles son de gran importancia para el desarrollo de político y social del Estado, y el Ejecutivo promoverá su participación en las actividades públicas. Las organizaciones civiles pueden ser consultores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas. Asimismo, pueden proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno.

### **Participación Social y Cultura Política**

El desarrollo político de un Estado corresponde siempre a un movimiento de ampliación de la participación ciudadana. La intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instrucciones más representativas.

Con su pluralismo, la sociedad mexicana desarrolla nuevas formas de acción, presta mayor atención a los asuntos públicos y está preparada para asumir mayores responsabilidades colectivas.

Esta cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es vital para el fortalecimiento de la cultura democrática, por lo que habrá de impulsarse en la educación cívica de los niños y los jóvenes, haciendo énfasis en el conocimiento de los derechos y obligaciones públicas, en la discusión respetuosa, la crítica propositiva y el compromiso con la nación.

### ***Participación Social en las Políticas Públicas***

El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos, como un aspecto fundamental en la toma de decisiones.

La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, el escritorio público y la crítica de la sociedad.

### ***Consejos Consultivos***

Este plan propone establecer una política de firme aliento a la participación de los ciudadanos y de las organizaciones civiles en las diversas áreas de la administración pública. Para ello se estima conveniente promover la creación de consejos consultivos en los órdenes municipal, estatal y federal, en los que tengan cabida líderes sociales representativos y profesionistas expertos.

#### **4.1.4 MANUAL OPERATIVO DE COMUNICACION SOCIAL**

### **PRESENTACION**

Este manual pretende ayudar a reflexionar sobre el trato institucional con la prensa y aumentar su experiencia, preparación, confianza y eficacia para su relación con los representantes de los medios de información.

Confiamos en que después de su lectura y poner en práctica algunas de sus sugerencias, se estará más capacitado para cultivar las buenas relaciones con los medios de comunicación social, lo que sin duda redundará en el buen éxito de la importante responsabilidad que se tiene encomendada.

El éxito en cualquier tarea no se consigue por casualidad, sino que precisa de un poco de tiempo y otro poco de esfuerzo.

### **PRESENCIA INSTITUCIONAL**

Vivimos en una ciudad plural y libre en la que la iniciativa privada y la social puede tomar decisiones dentro del ámbito de su libertad. En este entorno en el cual las instituciones juegan un rol determinante para que la sociedad pueda encontrar canales de expresión de una parte, y de otra, respuestas a sus múltiples demandas entre los factores de la producción, los prestadores de servicio, comerciantes y los consumidores.

En el caso específico de las procuraduría federal del consumidor, la ley le define facultades para coadyuvar a las relaciones de consumo se den sin agravio a los consumidores, y también la de ser garante de sus derechos.

De ahí que las relaciones entre prestadores de servicio, comerciantes y los consumidores, deben contar con una información clara y objetiva, a través de una comunicación fomentada por instituciones como la nuestra, cuya vocación es servir a la sociedad en su conjunto.

## LA RELACIÓN CON LA PRENSA

No olvidemos que la comunicación es una acción que se manifiesta a través de diversas vertientes, como son: la información, la difusión, la divulgación, la promoción y la propaganda. Por ende, una forma de comunicación es la acción de los medios de comunicación: radio, televisión y prensa escrita.

Por ahora, nuestro enfoque pretende cifrarse en la comunicación como información. ¿Quiénes la transmiten? : la prensa, la radio, la televisión, los líderes de opinión, las agencias informativas, editorialistas, articulistas, columnistas, caricaturistas. ¿Quiénes la generan? : los sectores públicos, social y privado, a través de sus muy diversas instituciones.

Si la comunicación es un medio de integración social en la que participan la opinión pública, los medios y las instituciones, es menester fomentar la relación con la prensa y sus representantes por parte de las instituciones, máxime si reconocemos a ésta como formidable instrumento para informar y orientar a la opinión pública e inducirla a que conozca y defienda sus derechos; como intérprete del entorno social que vive; como vehículo eficiente en la tarea de crear una conciencia ciudadana; como canal de formación, educación, opinión y politización, así como aguda analista de las circunstancias que determinan los caminos del Estado

## BOLETÍN DE PRENSA

Si aceptamos la premisa de que para informar a la opinión pública, formidable instrumento, son los medios de información por el enorme horizonte de posibilidades que disponen para inducir conductas y criterios en el ánimo de los ciudadanos, resulta entonces importante destacar el rol que juega para la comunicación institucional el boletín de prensa.

**Boletín de Prensa.** También llamado boletín informativo o comunicado de prensa - es, sin duda, una herramienta invaluable de la comunicación oficial, ya que a través de él se puede difundir la información institucional con precisión en la prensa escrita, la radio, la televisión y las agencias informativas, las cuales multiplicarán el mensaje en periódicos, revistas, noticieros de radio, de televisión, por vía satélite, televisión por cable, cassettes, video cintas, estereofonía, lasser, electrostáticas, impresión de alta velocidad, computadoras banco de datos, etc.

El boletín de prensa permite emitir información con toda precisión, delinear temas, plantear propósitos, ponderar alcances, hacer exhortos, formular criterios, precisar cifras, etc., sin el riesgo de caer en falsas interpretaciones en su proceso de difusión.

El boletín o comunicado, resulta ideal, entonces, para que la institución informe de manera sencilla, práctica y segura, sobre las acciones, hechos y declaraciones surgidos del seno mismo de la dependencia.

Por ello, es recomendable su utilización si se busca que el mensaje no experimente deformaciones, funcione idealmente y que al ser procesado no altere su esencia y así sea captado por el destinatario final: la opinión pública.

## COMO HACER UN BOLETIN

El boletín de prensa debe contener determinadas características muy señaladas, como son su contenido, su extensión y su estilo. La brevedad y sencillez deben ser observados indispensablemente.

Un boletín de una cuartilla y media (hoja de tamaño carta) será mas que suficiente para enviar el mensaje.

**Entrada:** como toda nota periodística, un boletín informativo debe contar entre sus elementos que lo componen, con una entrada (lead), la que contendrá el qué, el cómo, el quién, el cuándo, el porqué y para qué de lo informado.

Una entrada sencilla y bien redactada siempre abrirá la posibilidad de interesar al primer destinatario que es el periodista y reportero. Dos ejemplos que contrastan pueden ilustrar el caso; es obvio que el segundo resulta mas periodístico.

**Desarrollo de la nota.** Asimismo, el desarrollo de la nota debe ser en lenguaje sencillo, con ideas claras y en párrafos breves: no mas de 5 líneas por párrafo.

**El lenguaje.** Antes de elaborar el boletín, se debe determinar con toda precisión cuál es el mensaje principal que se quiere dar a conocer. Es preciso ensayar previamente la redacción del mismo, antes de plasmarlo definitivamente en el comunicado oficial.

**Estilo.** Un estilo de redacción similar al que suelen utilizar los reporteros en sus diarios, siempre será apreciado por los profesionales del periodismo. Un boletín breve, preciso y conciso será preferido sobre otros que no observen estas 3 características fáciles de lograr.

**Evitar los gerundios.** Los clásicos del periodismo - el famoso escritor y periodista Ernest Hemingway entre ellos - , impulsaron la idea de que en los escritos de prensa deben evitarse los gerundios. Esta práctica, aún vigente, permite darle más contundencia al mensaje, lo cual también es apreciado por los reporteros profesionales.

**No use adjetivos.** El uso de adjetivos en los boletines de prensa deben evitarse siempre. Los adjetivos deben estar reservados para quienes califican, analizan o critican las acciones institucionales, es decir, para periodistas, columnistas, editorialistas, comentaristas, etc. Un boletín informativo institucional sin adjetivos será siempre bien visto por la prensa.

**Recomendación.** Al preferir la elaboración de un boletín de prensa para el envío de información a los medios, no debemos olvidar que todo en lo que en él se exprese, queda como dato oficial; por tanto, es menester cuidar todos los detalles necesarios como son cifras, fechas, declaraciones, expresiones, exhortos, aclaraciones, redacción, ortografía, etc.

Los boletines de prensa habrán de elaborarse y fotocoparse siempre en papel membretado de la institución, con lo cual cobrará mayor formalidad.

Hay que recordar que un boletín oficial es parte de la imagen institucional, por lo cual es preferible excederse en su pulcritud y presentación.

## UNA CONFERENCIA DE PRENSA

¿ Qué es una conferencia de prensa ? . Una oportunidad muy especial de tener un acercamiento con los periodistas y de entablar un diálogo cordial y abierto con ellos, quienes hacen posibles que los mensajes institucionales lleguen a su destinatario final: la opinión pública.

Asimismo, una conferencia de prensa - también se le suele llamar “rueda de prensa” -, permite conocer de cerca a los reporteros y, viceversa, que ellos también conozcan a los funcionarios encargados de tal o cual responsabilidad, lo que puede dar pauta a subsiguientes reuniones, pero de naturaleza más personal, más de carácter individual.

Las conferencias de prensa son recomendables cuando se busca dar a conocer acciones novedosas o programas que van de lo muy general a lo particular. Se sugieren sólo cuando hay asuntos de verdadera trascendencia y de interés para la comunidad. Caso contrario: los resultados pueden ser desafortunados.

Las ruedas de prensa suelen aprovecharse también para celebraciones de fin de año - brindis , cuando se esperan noticias que resuman logros y metas alcanzadas, cifras totales o particulares, proyectos venideros, etc.

Durante estas reuniones suele haber un moderador - el titular, el delegado o el funcionario autorizado puede fungir como tal -, y observarse un orden o un programa, más coloquial que protocolario, pero que permite el buen desarrollo del evento.

Desarrollo de la conferencia. El desarrollo de una rueda de prensa debe observar sencillas reglas para alcanzar el éxito esperado.

1) Organizar un comité de recepción, para que el trato sea personalizado, se sugiere tomar nota de qué periodistas asisten.

2) Cuidar que los distingos de los lugares dispuestos los hagan preferentemente los propios periodistas, excepto, por supuesto, los del funcionario o funcionarios participantes.

3) Se recomienda a los anfitriones estar puntuales a la hora señalada para dar principio a la conferencia de prensa. Cabe recordar que los periodistas puntuales no gustan esperar a los que llegan tarde.

4) Es aceptable, e incluso recomendable, que al dar la bienvenida a los asistentes, se aproveche para ser una semblanza general del entorno institucional y de ahí se dejen establecidos los mensajes torales, sin desdoro de abundar sobre ellos más adelante.

5) Luego de la bienvenida a los periodistas y de hacer una glosa de las actividades institucionales, es pertinente invitar a los representantes a formular sus preguntas, suplicándoles que antes de iniciar sus cuestionamientos, den su nombre y el medio que representen.

6) Resulta útil apuntar el nombre completo del periodista, para efectos que, al responder a sus preguntas, se dirija a éste por su nombre de pila.

Asimismo, se acepta que el tono sea coloquial ya que la solemnidad dificulta muchas veces el diálogo abierto. Es aconsejable anotar los enunciados del tema o temas a que se refiera el reportero en sus preguntas, lo que facilitará el orden de las respuestas.

7) Se recomienda que el funcionario que dé la conferencia vaya preparado con referencias y datos suficientes, en los que pueda apoyar sus comentarios. También es válido hacerse acompañar por otros funcionarios a los que se les pueda consultar abiertamente alguna cifra o datos más específicos. En caso de no contar con la respuesta o datos específicos, se permite también ofrecer el envío posterior de los mismos a los periodistas.

Advertencias. Una conferencia de prensa si bien resulta la forma más aconsejable de informar a la opinión pública, por la ventaja que representa hacer declaraciones cara a los representantes de los medios de información y tratar de dejar satisfechas todas las inquietudes periodísticas a través del diálogo directo, también representan algún riesgo para quien no está debidamente entrenado para ello o no se conduce con inteligencia ante los periodistas. No olvidemos que lo que haga un funcionario pudiera parecerle cierto u obvio, requiere, en no pocas ocasiones, de una considerable cantidad de hechos para convencer a un periodista escéptico por definición.

Otra recomendación es la de proponer un límite a la conferencia, anticipada y públicamente. Esto conlleva el beneficio de no alargar más de lo necesario el coloquio con los periodistas, ya que entre más tiempo tengan éstos, menos oportunidad tendrá el funcionario de alcanzar un propósito definido de informar sobre determinados tiempos.

Tampoco es aconsejable que después del término de la conferencia, se continúe respondiendo a las preguntas ya que se corren riesgos innecesarios.

También resulta valioso que alguno de los colaboradores del funcionario que ofrece la conferencia, grabe todos los detalles de la misma, tanto las preguntas, como las respuestas. Cualquier mala interpretación del coloquio puede deslindarse con el apoyo de la grabación.

## CONCEDIENDO UNA ENTREVISTA

Conceder una entrevista a un medio o medios determinados resulta cosa seria. Por ello, es aconsejable que la determinación de hacerlo, también se tome con mucha seriedad, y no por ser esto malo o negativo; al contrario, puede resultar tan positivo, tan exitoso, que cree celos profesionales, muy entendibles entre aquellos otros periodistas que no tuvieron la información que se le dio a uno o a unos cuantos.

Antes de decidirse a conceder entrevistas en lo particular, habría que preguntarse: ¿Qué tan redituable resulta ello para la institución? ¿Es conveniente ser selectivo? ¿No es mejor buscar un efecto multiplicador de lo que se desea informar? ¿Por qué no dar esa información a todos los medios en un boletín?

Si aún así, la determinación es que sí se dará la entrevista, entonces hay que observar algunas sencillas reglas que sin duda serán de utilidad, sobre todo si la entrevista es “en vivo” para la radio o la televisión.

Platíque previamente con quien le desea entrevistar sobre el tema y las preguntas que le harán, analice bien las respuestas que vaya a dar, sea muy conciso, muéstrese muy sereno, sea juicioso, sea sensitivo, no responda sobre temas que no sean de su competencia; no se preste al “amarre de navajas”. Es mejor una disculpa abierta que complicarse la vida con declaraciones que luego tendrá que aclarar, grabe de preferencia el diálogo.

No olvide que por muy amigo que usted se sienta de un periodista, él cumplirá con su trabajo... aunque luego le ofrezca a usted, como amigo, sus disculpas.

Preferentemente, antes de que decida dar una entrevista de prensa a uno o a varios medios, formule apuntes sobre los temas que decida tratar. No se deje intimidar; no olvide que ser amablemente enérgico - no colérico - también es válido y da buen resultado.

Es totalmente permisible enviar la información que dio en la entrevista, a todos los demás medios, a través de un comunicado, el mismo día si es preciso.

La importancia de la noticia dará la pauta de tomar esa decisión.

**Entrevistas exclusivas.** Las entrevistas exclusivas resultan todo un éxito para el medio que las logra, pero son habitualmente perniciosas para quienes las conceden. Es fácil entender por que: sólo hay que imaginar lo que sucede si usted es padre de 5 hijos y sólo a uno le concede privilegios ¿Qué sentimientos estaría afectando en los otros hijos a los que no les tiene la misma deferencia? En los casos de las entrevistas exclusivas los efectos suelen resultar de consecuencias impredecibles para ulteriores propósitos de información, ya que los periodistas a los que se les marginó harán consabida pregunta: ¿Saben contar?... ¿Y que decir de sus jefes?. Es práctica común que después de que un funcionario le concede una

entrevista exclusiva a su medio, los no agraciados marginan la información de la dependencia posteriormente o la minimizan en el mejor de los casos.

## DECLARACIONES Y ACLARACIONES

Las declaraciones a la prensa son de mayor importancia porque en ellas va implícita toda una gama de matices, que lo mismo pueden llevar a un buen final que a un buen principio ¿Por qué? Porque si somos parte de una sociedad plural y libre podemos tomar decisiones por sí y ante sí podemos estar en riesgo constante de particularizar las cosas y convertir esa libertad en libertinaje. Si a esto le añadimos otros ingredientes, como la intencionalidad, la buena o mala fe, aquello que se pretendía cobrar otra forma y acaba por deformar.

Por fortuna no siempre es así. Son casos de excepción aquellos en que las declaraciones son transformadas a grado de no tener nada que ver entre lo que se dijo hoy a la prensa y lo que leemos en días siguientes y es aquí en donde vale la pena hacer la reflexión y ensayar algunos sencillos ejercicios de conceptualización.

Imagine por ejemplo, la frase que desearía escuchar mañana dicha por usted, dentro de un contexto determinado de declaraciones a la prensa que hubiere hecho hoy, este es un buen ejercicio que requiere de un poco de imaginación solamente.

Las declaraciones de un funcionario son determinantes para su Institución.

Cualquier error de apreciación o de interpretación puede ser nocivo para la buena imagen de la dependencia. Cuando una declaración se malinterpreta no siempre es atribuible al reportero o a quien encabeza la nota o la comenta.

Muchas veces es cosa de impresiones de quien declara a los medios. Cuando esto sucede, resulta necesario ponderar si es o no conveniente aclarar la nota u optar por el camino del silencio. Es común ver que las aclaraciones siempre, o casi siempre se minimizan. Otras veces es mas el revuelo que provoca que la nota que originó aquello.

**Difama que algo queda.** Otro caso que también requiere de atención inmediata es cuando una noticia se convierte en difamación. Si no exactamente es indispensable responder a una difamatoria, sí resulta aconsejable, por que si bien es cierto el dicho de “difama que algo queda” también lo es el de “aclarar que algo también queda”.

**¡ CUIDADO !.** Decía el reconocido ideólogo político, Don Jesús Reyes Heróles, que a los funcionarios había primero que enseñarlos a declarar y después, enseñarlos a quedarse callados. Y esa reflexión resulta del todo cierta. Porque no son pocos los funcionarios públicos y privados, que suelen perder la oportunidad de quedarse callados por lo que acaban perdiendo como el pez: por la boca.

**¡ ES MEJOR CALLAR !.** El dilema empieza cuando se trata de poner en los platillos de la balanza la disyuntiva entre hablar o callar en torno a un tema determinado, vinculado o

no a nuestro quehacer o a nuestra institución. Por ejemplo, cuando se habla de concentración de precios o de tarjetas de crédito o de colegios particulares ¿A quién corresponde hablar si es que hay que hablar con la prensa?. La relación es relativamente fácil: sólo hay que repasar velozmente como lo hace una computadora personal, si existen o no atribuciones, si tienen o no facultades, si resulta riesgoso hablar o si es oportuno hacerlo. Lo único que hay que hacer es procesar mentalmente estos y otros factores (como la intencionalidad, el clima y el entorno), para la toma de decisiones final, que será únicamente suya. Dentro de todas estas ponderaciones, no hay que olvidar incluir ese viejo dicho de: “el que calla, otorga”. Que también acaba por tener su propio peso específico.

## LOS DESPLEGADOS DE PRENSA

Como se señaló al principio de este documento, otra vertiente de la comunicación que permite vincularse con los medios de manera institucional, es la promoción, y dentro de esta, debemos referir lo relativo a los desplegados de la prensa.

Este tipo de expresiones coadyuvan a difundir acciones, programas o planes institucionales, a través de los cuales se puede propiciar el envío de mensajes específicos sobre determinado tipo de problemáticas e inducir si así se requiere el énfasis sobre aquellos aspectos que interesan a la institución.

Es importante tomar en consideración dentro de este tipo de inserciones, la claridad y el objetivo del contenido, que debe ser elaborado con el lenguaje directo de fácil comprensión, para que sea rápidamente asimilado por la opinión pública.

Otro aspecto que debe tomarse en consideración es que, de acuerdo al decreto del 22 de Diciembre de 1922, los desplegados publicados por el cargo de las dependencias públicas deben ser no mayores a octavo de plana, con el objeto de racionalizar los recursos que se destinan a estos propósitos.

El mismo decreto señala que las publicaciones de estos desplegados serán realizadas en los medios cuya política e identidad coincida con los principios y programas de la institución y que, por su prestigio y distribución, abarque una amplia y reconocida cobertura.

Por su costo, los desplegados deberán ser utilizados de manera excepcional, con estricto apego a los objetivos institucionales y observándose rigurosamente la normatividad respectiva.

## LAS INSERCIONES PAGADAS

Dentro del esquema de promociones institucionales se encuentran las denominadas inserciones pagadas, a través de las cuales se busca garantizar la difusión informativa de algún tema de características y tratamientos previamente definidos.

En este concepto se definen los boletines informativos cuando se desea garantizar su difusión y que se respete íntegramente el texto; las campañas institucionales para promover los programas de la institución; convocatorias de diversa índole; licitaciones para la adquisición de bienes y servicios y, finalmente, esquelas o mensajes de naturaleza similar.

Al igual que otro tipo de promociones y dado el alto costo de las mismas, la decisión sobre las inserciones pagadas debe observar un carácter selectivo circunstancial y su previsible utilidad para la institución.

## LA SÍNTESIS INFORMATIVA

Un instrumento de singular utilidad para los funcionarios de la institución es la síntesis informativa. Esta se integra por el conjunto de noticias más relevantes de la jornada informativa cotidiana y significa un espejo del perfil de la realidad configurada por el diario acontecer. Asimismo proyecta la imagen institucional y la preocupación e interés para, en su caso, fundamentar la toma de decisiones.

Es indiscutible que la información contenida en la síntesis tiene un valor especialmente importante para las autoridades de la Institución, porque ayuda, entre otras cosas, a evitar las contradicciones o aclaraciones equivocadas que perjudican las acciones de la dependencia.

La conformación de la síntesis informativa debe ser sencilla, que contemple esencialmente lo que se publica de la institución en el ámbito local, regional o nacional. Debe contar con apartados de los diversos sectores, incluyendo una sección de información general, y que contenga las columnas políticas más importantes, así como los artículos, editoriales y caricaturas más relevantes de los medios escritos.

## LA FOTOGRAFIA COMO TESTIGO

Su valor. Si en un diario la fotografía juega un papel vital por ser el complemento ideal de la información noticiosa, para una institución, pública o privada, el rol que juega también es de gran relevancia. La fotografía contribuye a la difusión informativa de los hechos y acciones de una dependencia o institución, y resulta de gran utilidad como documento testimonial de sus tareas cotidianas.

Una alternativa viable. La dinámica institucional no debe prescindir del testimonio gráfico. Por ello, cuando en la localidad la institución carezca de este servicio, es aconsejable contratarlo con alguno de los fotógrafos que colaboran en los medios de difusión, si no cotidianamente, si con la alternancia que se juzgue pertinente hacerlo.

## RECOMENDACIONES GENERALES

En las páginas anteriores se encuentran algunos apuntes sobre los procedimientos a seguir, de manera práctica y sencilla, para informar a la opinión pública de nuestro quehacer institucional cotidiano, a través de los medios masivos de comunicación social. Sin embargo, con observación y paciencia, se pueden imaginar otras muchas alternativas, basándose en la inteligencia. No hay que olvidar que la comunicación es un aprendizaje que va dándose en el día a día, si se pone en práctica.

Paralelamente debe reflexionarse en que cada región, cada entorno y cada circunstancia tiene sus propias particularidades, por lo que, frente a los factores que están propiciando el cambio en el Estado, debe actuarse con sensibilidad pero, sobre todo, con sentido común.

La tesis de este brevísimo ensayo va encaminada a hacer de la comunicación una práctica común y llevadera con nuestro encargo institucional. A través de una adecuada relación con los medios - que indudablemente proyectan el perfil de nuestra realidad cotidiana -, podremos informar de nuestras actividades y normar criterios para la toma de decisiones, de cara a la responsabilidad que tienen nuestras instituciones frente a la sociedad.

No debemos perder de vista que en medio de todo ese profundo compromiso institucional, quien comunica bien resulta elemento rector de su entorno. Hagamos pues, de nuestra relación con los medios de información, un círculo virtuoso. En este documento de trabajo se esbozan algunas ideas, producto de la experiencia. Para lograrlo, hay que ponerlas en práctica, hay que aportar las propias y se observará que los resultados, a muy corto plazo, serán positivos.

## 4.2 RESTITUCIÓN DE LA CREDIBILIDAD Y LEGITIMACIÓN DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE PUEBLA.

Al hablar del Estado Moderno, se hace necesario remontarnos a la época Renacentista, donde el humanismo sustenta su existencia. El hombre como centro del Universo ve reflejada su preocupación por la vida terrenal en la política, dejando a un lado lo sagrado, buscando más la voluntad y acción de los hombres.

La idea política se enlaza con la idea de establecer un orden para la convivencia de los individuos: la idea de *poder y dominación*, con la finalidad de conseguir, por medio de la voluntad, el *poder*.

En este momento el Estado adquiere su reconocimiento, porque es el único capaz de crear y organizar una nueva sociedad. Para autores como Botero y Maquiavelo, el Estado es un *dominio* establecido sobre los pueblos (clapmarius y arcana) y *razón* de Estado es el conocimiento, para fundar, conservar y ampliar su dominio; los hombres ejercen la dominación, cuando aspiran al poder.

Una vez que se tiene este concepto se hace necesario establecer los fines, ya que al ser creado con la inteligencia y la razón, debe apegarse a los valores culturales; es decir, debe desarrollarse históricamente, con gobernantes, un aparato administrativo, una sociedad y unos objetivos viables, con lo cual su utilidad finalista conlleva a que su compromiso histórico con la sociedad pueda constatararse; no ha de ser una entidad extraña ni insensible a la vida social, pues se ha configurado como institución con capacidades y creatividad para dirigir.

Estado y Sociedad deben unirse para encontrar una dirección común y política, con un orden y contenido a lo diverso y plural de la sociedad, para lo cual debe establecerse un **Contrato Social**. El **Estado de Derecho** debe, desde este momento, organizar su poder a través de las Constituciones escritas, las cuales consagran los derechos del hombre.

Por otra parte el **Estado de Bienestar**, permite la intervención del Estado en el terreno de la economía, con el fin de evitar los costos políticos y sociales, así como los de los partidos políticos, para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico marca la evolución del capitalismo; de ahí que los Neoliberales, cuestionan los excesos políticos, sociales y administrativos del Estado de Bienestar, al incluir en la agenda del Gobierno y de manera amplia y sin los recursos públicos generados en una economía sana, demandas no satisfechas y que, por su presión política y social, quebrantan la gobernabilidad de la sociedad.

Esto da lugar a una crisis que pone de manifiesto que la vida pública sea ocupada por instituciones del Estado que no se justificaban, (décadas 70's y 80's). Ante esta situación, el Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales, reconsiderar el alcance y la naturaleza de funciones. Es momento de que el espacio público sea la base de las nuevas relaciones de la sociedad y el Estado; hacer política con una orientación ciudadana que atienda a lo común, lo público y lo social, es una potencia creativa y realizadora (ONGS-Organizaciones No Gubernamentales).

Queda claro que el Estado no puede ni debe hacer todo, sus límites se dan por las capacidades de que este dispone, (Estado socialmente necesario); sin embargo, el reconocer sus limitaciones no significa que será buen gobierno, debe responsabilizarse de conservar y desarrollar las instituciones de la sociedad, apoyando la iniciativa de los particulares y agrupaciones sociales en favor del interés social, debe ser cada vez más abierta y democrática, gobernar con tecnologías que impriman racionalidad progresiva y creciente (Políticas públicas, Gerencia pública y Gerencia social).

Sin embargo se hace necesario insistir en que el mejor Gobierno, no es el que elude los problemas sino el que les hace frente de manera directa; esto justifica el surgimiento de la Gerencia pública, ya que los gobiernos pueden evaluar sus acciones finales, buscar inyectar algo de espíritu empresarial en el sector público; en tanto que el uso de tecnologías como el Microchip y Software, reacomodan la relación de los factores de producción en los mercados, dando como resultado que el logro de la productividad y eficiencia se logre con menos fuerza de trabajo.

El Estado frente a nuevos retos-problemas, se ve en la necesidad de adoptar políticas que deben ser llevadas a cabo por los organismos gubernamentales. Para ello, debe seleccionar programas que respondan a los objetivos planteados y criterios definidos; deben evaluarse las alternativas de acuerdo a los resultados previstos. Aquí deben cuidarse especialmente las posibles soluciones, ya que de ella depende la validez de la evaluación. Tomar posturas a priori o bien a posteriori implican un juicio valorativo final; (tendencia latina).

Se hace necesario entonces la utilización de métodos cuantitativos, análisis de sistemas, así como de una evaluación de elementos políticos - burocráticos; sin embargo, debe recordarse que para que la evaluación sea válida, debe tomarse en cuenta también al método cualitativo, que podrán indicar las posibilidades para implementar un nuevo programa.

La utilización de estos métodos traerá como consecuencia poder verificar el logro de objetivos, como son los microeconómicos y financieros; el logro de objetivos macroeconómicos, tecnológicos, sociales y bienestar social, distribución equitativa de los logros y por último la legitimación para mantener el sistema económico - político vigente.

Con la finalidad de que una propuesta pueda y deba funcionar se tomarán criterios como eficiencia, eficacia, efectividad y productividad que permitan llevar a cabo una medición cuantitativa y cualitativa, tal es el caso de una revisión en cuanto a la claridad de objetivos, medición de resultados, grado de conocimiento respecto al objetivo y calidad de las actividades. Una vez hecha la propuesta se pueden elaborar situaciones hipotéticas, en donde se utilicen técnicas que permitan crear situaciones. El árbol de decisión, por ejemplo, permitiría graficar las alternativas y eventos, así como los beneficios netos esperados; el análisis financiero; análisis costo - eficiencia; costo - beneficio.

Es también de gran apoyo el poner en práctica teorías como la de juegos, aunque en la realidad los actores no se comportan o responden igual; la de colas, trata de evitar el desperdicio de tiempo al usuario al solicitar un servicio. Otro método que pudiera ser fundamental sería el denominado electra, ya que este permite realizar un análisis costo - beneficio; es decir, se toman en consideración encuestas de opinión.

Una vez aplicados cualquiera de los anteriores métodos y teorías, se llega a la parte real que es la evaluación de los efectos. Podrán realizarse análisis sobre productividad, balances sociales, estudios cuasi experimentales, todos ellos podrán demostrar el grado de logro de los objetivos planteados, así como la participación y cambio de la dependencia elegida para participar en la investigación de cambio.

## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

La administración pública desempeña un papel esencial en el cambio que el Gobierno se propone llevar a cabo, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen, tales como proveer de servicios básicos a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; invertir en el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas realizadas por los particulares, así como propiciar, en la medida de lo posible, la generación de empleos.

El sentido de cambio en la administración pública del Estado de Puebla debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia la necesidad de implementar un proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como **instrumento estratégico** para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental.

El tema modernización administrativa cobra cada vez más trascendencia en la agenda de la política internacional. Incluso, en el quincuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, según testimonios periodísticos, el tema central fue **administración pública** y, en lo particular, lo que se refiere a su papel como **catalizador** en el proceso de desarrollo económico y social.

En el contexto nacional, por otro lado, se cuenta con una **sociedad más informada, más participante y crítica**, que **reclama con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales**, mayor **transparencia y honestidad** en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, así como de un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión.

Este reclamo exige, de nueva cuenta, un **replanteamiento** continuo de la **actuación gubernamental** para atender de manera eficiente, eficaz y oportuna las diversas necesidades de la población, en reconocimiento de su primordial importancia, al ser ésta la beneficiaria de los bienes en servicios públicos y quien los sufraga en forma directa o a través del pago de impuestos u otros conceptos.

Para responder a esta dinámica, resulta indispensable escuchar las opiniones y sugerencias de los usuarios o consumidores (sociedad), incorporando la **consulta ciudadana** como parte fundamental de la **definición de políticas** y el mejoramiento de los servicios públicos. Sólo así se podrá **reforzar el proceso democrático** al darse una **interacción política más rica en contenido y propuestas**. De esta forma, será más factible que la función pública se realice con mayor eficiencia y oportunidad.

En suma y debido a los vertiginosos cambios nacionales e internacionales producto de la globalización y modelo neoliberal, se hace imprescindible impulsar en todos los ámbitos y niveles de gobierno (Estado de Puebla) un importante esfuerzo en la desregulación y **simplificación administrativa**, así como especificar y difundir los derechos de la ciudadanía de manera clara, eliminando la subjetividad y discrecionalidad de la autoridad a través de la aplicación de la **planeación estratégica democrática**.

La situación económica y financiera del momento, que no reconoce fronteras, demanda, por su parte, mayor racionalidad tanto en la asignación presupuestal como en el ejercicio de los recursos del erario público; mayor y permanente atención a las dimensiones y al costo de las **estructuras administrativas**, así como a una administración de recursos públicos con mayor énfasis en la satisfacción de las necesidades de la población.

Por consiguiente, se requiere un **cambio radical** en la manera misma de **administrar y prestar los servicios públicos**, así como en la forma de **hacer política**. Es necesario replantear cómo mejorar su cobertura, calidad, eficacia y efectividad, específicamente en términos de costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento. Es importante definir, por ende, los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares, con el fin de lograr flexibilidad en las dependencias del sector oficial y que éstas, a su vez, respondan a las circunstancias cambiantes de fin de siglo y las del nuevo milenio. Con ello se fortalecerá su **capacidad de adaptación** a las necesidades que se plantean en el entorno nacional y estatal, así como a las propias transformaciones que se gestan en el nivel internacional.

En suma, los cambios que la sociedad le demanda al gobierno requieren, sin demora, de una **profunda renovación** orientada a promover **nuevas actitudes**, vencer inercias y atender rezagos históricos que reclaman atención urgente.

Un **Programa de Modernización** en la administración pública y una **Planeación Democrática** que recoja las inquietudes antes descritas, nos señalarían los puntos críticos para hacer planteamientos propositivos, que orienten el sentido y las directrices principales de la **política de cambio**. Asimismo, nos permiten establecer acciones para las dependencias y entidades del Gobierno del Estado, a fin de **acelerar** las transformaciones que demanda la **modernización** y el **desarrollo** permanente de la administración pública estatal.

En general, el Programa Estatal de Desarrollo debe inscribirse de acuerdo al contexto del Plan Nacional de Desarrollo, mismo que se sustenta en los artículos 22, 26, 27, 28 y 29 de la Ley de Planeación. Su contenido básico y sus líneas directrices deben surgir del análisis global realizado por los Gobiernos; en este caso por el del Estado de Puebla, a través de su Secretaría de Gobernación, encargada de diseñar, establecer y operar la política interna gubernamental.

Esto, en el marco de referencia de la situación actual que guarda la administración pública, así como de las propuestas de todos los sectores de la sociedad a través de su participación en los foros de consulta popular.

Para ello es imprescindible abordar temas relativos: al mejoramiento de la organización, a los métodos y procesos de la administración pública, a la medición y evaluación de la gestión gubernamental, a la dignificación y al desarrollo del servidor público, a la atención al público y a la participación ciudadana. Así también temas ligados a la desregulación y adecuación del marco normativo. Los principales planteamientos y resultados, una vez analizados, integrados y sintetizados, deben ser incorporados al Plan Estatal de Desarrollo, en el cual se establecerán las líneas de acción para un **gobierno de cambio**.

Este programa, que se fundamenta en una **auténtica concepción de servicio** a la comunidad con el consecuente compromiso de las instituciones y los servidores públicos, debe establecer los criterios para cumplir puntualmente con los principios normativos anteriormente señalados; lograr una **mejor comunicación entre la administración pública estatal-municipal con la población**. Igualmente debe intensificar y estructurar la participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública, así como en la medición sistemática y directa tanto de los servicios como de las propias políticas públicas. Debe guardar también congruencia con los restantes programas sectoriales y especiales que derivan del Plan Nacional de Desarrollo.

El Programa de Modernización plantea también importantes subprogramas tales como:  
Participación y atención ciudadana.  
Descentralización y/o desconcentración administrativa.  
Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.  
Medición y evaluación de la gestión pública.

La estrategia económica del Gobierno estatal debe plantear un crecimiento con base a un programa de gasto adecuado a las perspectivas de la entidad y del país, con objetivos muy precisos para fomentar al ahorro interno y alcanzar mayor productividad y beneficios sociales. Las acciones que deriven de este programa, deben insertarse en este contexto y ajustarse, en consecuencia, a un entorno de austeridad y disciplina en el uso de los recursos presupuestarios.

La racionalidad del gasto que ello implica, obligará a definir **acciones y proyectos** que deben ser rigurosamente **estratégicos** para el desarrollo de cada sector. Consecuentemente se debe privilegiar la inversión en infraestructura física, mejoramiento de los servicios públicos, la dotación eficiente y oportuna de los insumos de uso generalizado que provee el sector público y, en especial, la capacitación y la preparación de los recursos humanos.

Una **administración pública accesible, moderna y eficiente** es una demanda ya constante de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una **exigencia del proceso democrático** que vive el país y la entidad poblana misma. Por ello, los objetivos en este renglón son los de promover una administración pública:

Orientada al servicio y **cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía**, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el estado, que promueva el uso de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Además debe **fomentar la dignidad y profesionalización** de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio de la sociedad. Con ello, entre otras acciones, se estará logrando el **cambio de imagen institucional** diseñado para la Secretaría de Gobernación de Puebla y, por ende, del propio Gobierno del Estado.

Para avanzar hacia el **perfeccionamiento del aparato público**, el Programa Estatal de Desarrollo deberá perseguir los siguientes dos objetivos generales:

1) Transformación de la administración pública en una organización de calidad, eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio, a fin de coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

2) **Combatir la corrupción y la impunidad** a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

A partir de objetivos específicos y líneas generales de acción de cada uno de los subprogramas, las dependencias y entidades gubernamentales deben definir anualmente un conjunto seleccionado de **proyectos prioritarios y proyectos detonadores** que impliquen mejoras apreciables y que, al mismo tiempo, puedan ser realizados en el corto o mediano plazos, en beneficio de la sociedad.

Otras acciones vinculadas a los subprogramas se ubican, por su naturaleza, en un horizonte de largo plazo. En estos casos, será preciso definir etapas que permitan evaluar los avances anuales y corregir, cuando sea necesario, posibles obstáculos, deficiencias o desviaciones.

Se reitera que las acciones que deriven de este programa deben aplicarse con apego a **criterios de austeridad y racionamiento** del gasto público, de forma tal que el uso de los recursos presupuestarios, se realice de manera óptima y asegure, asimismo, la condición del ejercicio con finanzas públicas sanas.

En este contexto, toda revisión de procesos debe considerar la reducción de costos, además de un incremento en la productividad y una mayor satisfacción a los usuarios. Debe prestar atención especial a los casos en los cuales los servicios públicos impliquen subsidio o transferencia de recursos a los segmentos más vulnerables de la comunidad.

El control presupuestario vigente debe complementarse con una evaluación integral que mida los resultados de la gestión pública, expresados en factores tales como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a las **poblaciones objetivo**, y su **vinculación con las demandas y necesidades de la población**.

De ahí que los objetivos deben centrarse en fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y **garanticen** los principios de **probidad, honestidad y transparencia** en el uso de los recursos públicos.

Así también lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, mediante la existencia de mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos, de existir, sean sancionadas adecuada y oportunamente.

Las dependencias deben presentar y acordar un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permitan a cada entidad gubernamental evaluar los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios y pertinencia de servicios; **medir los efectos** que sus acciones tienen e impactan en la sociedad o en los beneficiarios a los que se orientan sus programas; asegurar que se dé cumplimiento a los **objetivos institucionales** propuestos. Esto permitirá coadyuvar a incrementar la presencia del **CAMBIO DE IMAGEN INSTITUCIONAL** en el Gobierno del Estado, al tener como diseñadora y ejecutora de la política interna a la **Secretaría de Gobernación**, a la cual pertenezco y la que está integrada por 33 dependencias heterogéneas.

El Programa de Modernización de la Administración Pública plantea una transformación que implica, además de los cambios en las regulaciones y procedimientos actuales, la modificación de actitudes y conductas en todo el sector público.

Para ello será necesario promover la participación correspondiente y permanente de la sociedad en la definición, orientación, seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental, mediante la promoción y **difusión externa** de los programas de gobierno, la creación de mecanismos de consulta directa, de recepción, análisis y atención de los planteamientos y sugerencias.

Así también promover, involucrar e impulsar en cada dependencia y entidad de la administración pública los conceptos y lineamientos de los programas, mediante acciones de **difusión interna** y sensibilización a los servidores públicos de todos los niveles.

Actualmente los proyectos detonadores - como ha sido la modernización en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, Registro del Estado Civil de las Personas y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, así como la creación de la Procuraduría del Ciudadano que sustituyó a la Dirección de la Defensoría de Oficio - han empezado a dar frutos positivos.

### *Modernización del Registro Público de la Propiedad y del Comercio*

Por ejemplo, al iniciar la administración pública 1993-1999, se encontró un Registro Público de la Propiedad y del Comercio, cuyos sistemas de registro databan de principios de siglo. Además de no estar intercomunicado con otras dependencias, era lento y contaba con información no sistematizada y poco confiable.

Tampoco existía un marco jurídico adecuado para el funcionamiento del Registro; los ingresos por servicios registrales eran menores a los de otros Estados similares en población, y el presupuesto asignado para su operación era por debajo de la media nacional.

Con base en los resultados del diagnóstico se elaboró un proyecto de modernización con los siguientes objetivos:

- Crear un sistema registral multifinanciarario que garantice la seguridad jurídica del Registro Público, y dé agilidad y confiabilidad a los procesos de registro y consulta.
- Interconectar al Registro Público de la Propiedad y del Comercio con el registro del Catastro, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado, con el fin de tener una fuente integral y confiable de información y regulación de la administración de la tierra.
- Incrementar la recaudación por servicios registrales.
- Adecuar el marco jurídico del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, a efecto de simplificar los actos de inscripción y unificar los criterios registrales en los 22 registros del Estado.

Para alcanzar estas metas, se necesitaba la participación de empresas que contaran con experiencia y tecnología de punta. Así, se planteó efectuar una licitación pública a nivel nacional y otorgar el contrato de modernización del Registro en todo el Estado. El tiempo aproximado de ejecución era de dos años y medio, y requería una inversión global de 30.7 millones de pesos. Gracias al incremento en el pago de derechos por servicios nuevos y más ágiles, **el proyecto es autofinanciable y rentable**. Para una ejecución adecuada, se han establecido cuatro grupos regionales, iniciando en una primera etapa con las ciudades de Puebla y Cholula.

#### **Con la Modernización Catastral y Registral en el Estado:**

- 1 Se garantizó la seguridad jurídica de las operaciones realizadas por los ciudadanos
- 2 Se dio confiabilidad a los procesos de consulta
- 3 Se realizaron vuelos en 39 municipios
- 4 Se realizaron estudios de fotogrametría en 919 Km. cuadrados
- 5 Se efectuaron investigaciones de campo de 565 mil predios
- 6 Se integró un sistema registral multifinanciarario
- 7 Se integró un sistema cartográfico digitalizado
- 8 Se logró incrementar tan solo en el municipio de Puebla por concepto de Impuesto Predial de \$17.2 millones de pesos a \$ 57.7 millones de pesos, lo que representó un incremento del 235% de 1992 a Diciembre de 1998.

La planeación regional ha dado los resultados esperados, con el sano propósito de compartir la enriquecedora experiencia del ejercicio coordinado de facultades y la suma de voluntades, para propiciar el desarrollo equilibrado del Estado.

Al igual que en el Registro Público de la Propiedad, la misma problemática se observaba en el Registro Civil y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje, así como también en la ya desaparecida Dirección de la Defensoría de Oficio, que fue sustituida con la creación de la Procuraduría del Ciudadano. En las tres dependencias existían graves rezagos tanto en los asuntos civiles y laborales como en los jurídicos, respectivamente.

En el Registro Civil, por ejemplo, que es una de las oficinas más representativas del quehacer público, se acortaron los tiempos de entrega de la documentación solicitada, a través de la implementación de nuevos servicios: entrega a domicilio, juez móvil, servicio express y por crearse ya el buzón nocturno.

Esto ha permitido sentar las bases para la reinversión de los procesos, con lo que se ha garantizado el desempeño y mejoramiento del servicio a la ciudadanía, así como la eliminación de prácticas impropias en el ejercicio del servicio público.

En la Junta Local de Conciliación y Arbitraje existían sistemas de operación e información lentos, excesivas cargas de trabajo, impartición de la justicia laboral centralizada, sólo se contaba con 6 Juntas Especiales, había saturación de audiencias, rezago laboral de más del 50 por ciento.

Con su modernización, se logró la descentralización de sus funciones al interior del Estado, que ha permitido evitar el traslado de las personas a la ciudad de Puebla; se han acercado los servicios a las comunidades de la entidad, ahorrándoles tiempo y dinero. La dinámica laboral, superada en un principio por la por la actividad económica y social, ha sido reactivada, es más ágil y con enfoque de calidad de servicio a la ciudadanía. El rezago ha sido abatido, la atención y solución a las demandas es más eficaz.

Otro caso evidente fue la marcada insuficiencia de peritos y de plantilla de defensores de oficio, la falta de cobertura en todo el Estado, aunado a la carga de trabajo que originó serios rezagos en materia de defensa penal obligatoria y gratuita, que se tradujo en la ya comentada desaparición de la Defensoría de Oficio y, por ende, la creación de la Procuraduría del Ciudadano.

Hoy en día las atribuciones de esta nueva dependencia alcanzan el rango de Secretaría de Estado y que, en su carácter de defensor de oficio, garantiza el acceso a la justicia de las clases más desprotegidas.

Sus abogados actúan ya como asistentes jurídicos ante los órganos de procuración de justicia y como interlocutores y gestores ante instancias de administración de justicia. Asegura también una cobertura estatal en asistencia, asesoría y patrocinio jurídico en las 20 microregiones indígenas inmersas en 12 Distritos Judiciales de la entidad.

Establece, de igual forma, mecanismos de interpelación con instancias de asistencia jurídica agraria, protección a ancianos y apoyo a víctimas de los delitos; cuenta ya con unidades internas debidamente especializadas en las ramas civil, familiar, mercantil, laboral, amparo agrario y penal. Tiene cobertura oportuna, eficaz y eficiente en los 22 Distritos Judiciales del Estado, en tanto que en la ciudad de Puebla destaca la asistencia, asesoría y patrocinio en los Juzgados del Centro de Readaptación Social, Agencias del Ministerio Público y del Tribunal Superior de Justicia.

Con ello se ha elevado el grado de satisfacción de los ciudadanos y potencializado el impacto social, gracias a la prestación de servicios de calidad y a la profesionalización de los servidores públicos, así como a la inclusión del servicio de carrera en la Procuraduría del Ciudadano.

Hoy en día, con la modernización en igual número de oficinas donde se concentra la mayor demanda ciudadana, los trámites son más ágiles, eficientes, eficaces y, evidentemente, se presta un servicio de calidad, que en el pasado fue sentido reclamo de la sociedad.

Con ello, la imagen de la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla ha cambiado de manera importante. La sociedad civil, como agente valorador, ya exige participar, opinar y a hasta propiciar un cambio que le ha permitido, con una real y nueva vinculación gobierno-sociedad, tener una comunicación más directa con sus autoridades y, desde luego, esto ha permitido el retorno de la credibilidad y confianza ciudadana.

Es importante dejar en claro que hoy en día un gobierno, o partido político en el poder, no tendrá derecho a gobernar si no cumple las expectativas y exigencias más elementales de su pueblo. Es el caso del Partido Revolucionario Institucional, que está obligado a cambiar y a transformarse, porque si no el reclamo ciudadano será verificado en las urnas electorales del año 2000.

# ANEXOS

## VITRINA METODOLÓGICA

ELABORADOR Y RESPONSABLE DEL ESTUDIO

FECHA DE LEVANTAMIENTO

27 Y 28 DE DICIEMBRE DE 1997

UNIVERSO DE ESTUDIO

CIUDADANOS DEL ESTADO DE PUEBLA

TAMAÑO DE LA MUESTRA

1,104 CASOS

PUNTOS DE MUESTREO

69 SECCIONES ELECTORALES

TÉCNICA DE MUESTREO

ALEATORIO POR CONGLOMERADOS ESTRATIFICADO

ASIGNACIÓN DE CUOTAS

CON CRITERIOS DE EDAD Y SEXO

TÉCNICA DE LEVANTAMIENTO DE CAMPO

ENTREVISTA DIRECTA EN LA VÍA PÚBLICA ASEGURANDO EL ANIMO DE LOS ENCUESTADOS

CONFIABILIDAD ESTADÍSTICA

95%

GRADO DE ERROR ESTADÍSTICO

+ - 4%

# REPORTE METODOLÓGICO DEL DISEÑO MUESTRAL

## OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Los objetivos que se pretenden cubrir con este estudio son:

- \* Conocer la imagen y posicionamiento de pre-candidatos en el contexto de las elecciones a gobernador en el ESTADO DE PUEBLA.
- \* Estimar para EL ESTADO DE PUEBLA la distribución porcentual que tiene cada uno de los partidos políticos.
- \* Obtener información acerca de lo que la población considera son sus problemas principales.

El diseño muestral elaborado, corresponde a un diseño de muestreo aleatorio por conglomerados estratificado, consta de tres particiones del universo, dos etapas de selección, así como asignación de cuotas por edad y género.

## DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

Al diseñar la muestra se consideraron los puntos siguientes:

- \* El Universo de estudio es la población mayor de 18 años del ESTADO DE PUEBLA.
- \* Representitividad de la opinión ciudadana en todo EL ESTADO DE PUEBLA
- \* Las unidades de muestreo son las SECCIONES ELECTORALES.
- \* Que el operativo de levantamiento de los casos sea eficiente.

Se determinó un tamaño de muestra 1,104 casos con un nivel de confianza del 95% y un error estadístico de +/- un 4%

## I PARTICIÓN DEL UNIVERSO

EL ESTADO DE PUEBLA se dividió en sus distritos electorales. A cada uno de los distritos se le asignó el número de encuestas que le corresponden según asignación proporcional por tamaño de electores a excepción de Puebla que se le asignó representatividad.

## II PARTICIÓN DEL UNIVERSO

Posterior al número de encuestas por distrito se estratificaron cada uno de los distritos de acuerdo al número de municipios que tiene cada uno. El número de encuestas que se le asignó a cada estrato se distribuyó de manera proporcional al tamaño que representa cada municipio.

## I ETAPA DE SELECCIÓN

Posterior al número de encuestas por estrato se procedió a seleccionar municipios de manera aleatoria con la técnica P.P.T.

## III PARTICIÓN DEL UNIVERSO

Posterior al número de encuestas por municipio, el universo se dividió en estratos según número de electores que hay en cada SELECCIÓN ELECTORAL además de que se ordenaron por ubicación geográfica. Determinado el número de electores, se determinó una cantidad de electores igual en cada uno de ellos.

## II ETAPA DE SELECCIÓN

Después de tener las SECCIONES clasificadas por estrato se seleccionaron de manera aleatoria según probabilidad asignada al tamaño de SECCIÓN ELECTORAL.

La información de las SECCIONES ELECTORALES fue proporcionada por el INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

## ASIGNACIÓN DE CUOTAS

La asignación de cuotas para ubicar a los individuos en cada SECCIÓN se hizo utilizando dos criterios:

1) El primer criterio de asignación fue de cuotas de edad para lo cual se hicieron los siguientes rangos de edad:

a) 18-24, b) 25-34, c) 35-44 y d) Más de 45 años.

2) El segundo criterio de asignación fue género, siendo:

a) Hombres y b) Mujeres

Este criterio de asignación de cuotas sirve para lograr una mayor disgregación y mejor distribución de la muestra, además, para diferenciar la opinión en análisis posteriores de los individuos encuestados por edad y género

Para asignar el número de casos que le corresponden a cada SECCIÓN ELECTORAL, se utilizaron los porcentajes que representa cada una de las características de edad y sexo, en el municipio en el que se localiza la SECCIÓN ELECTORAL. Esta información se detuvo del CODICE90 publicado por el INEGI.

## ANEXO ESTADÍSTICO

El marco muestral fue elaborado con un diseño de muestreo aleatorio estratificado de dos etapas para proporciones.

El estimador de la prueba  $P$ , es la proporción de personas que dan una opinión sobre los pre-candidatos en el contexto de las elecciones a Gobernador en el ESTADO DE PUEBLA.

$$P = \sum W_i \sum W_{ij} P_{ij}$$

$P_{ij}$  = Proporción de personas que dan una opinión en el municipio  $i$ , del distrito  $j$ .

$W_i$  = Peso del municipio  $i$ .

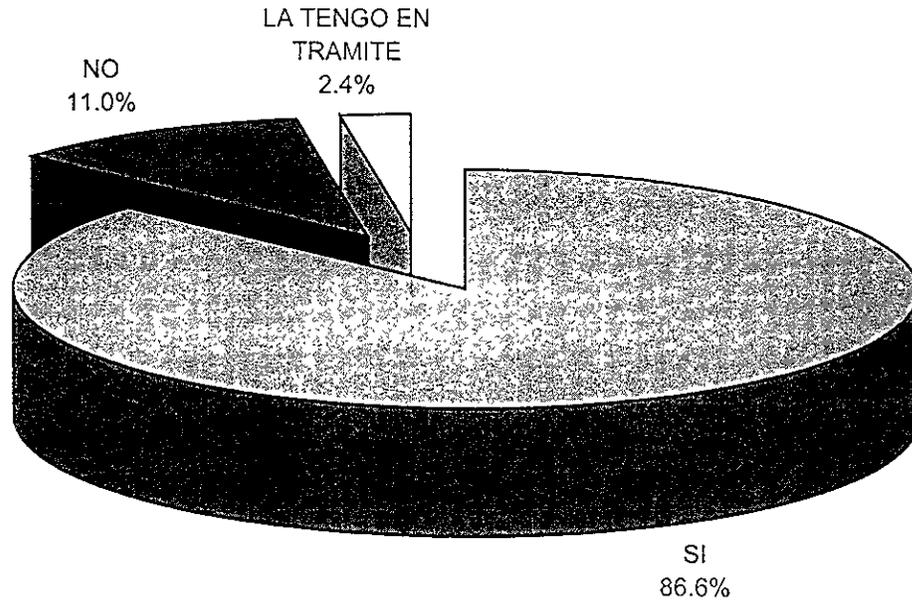
$W_{ij}$  = Peso del estrato  $i$ , del distrito  $j$ .

En el diseño de muestra se consideró:

- \* Que el universo de estudio son los ciudadanos del ESTADO DE PUEBLA
- \* Que es aplicable la ley de los grandes números
- \* Que el tamaño de muestra es representativo del universo en estudio.

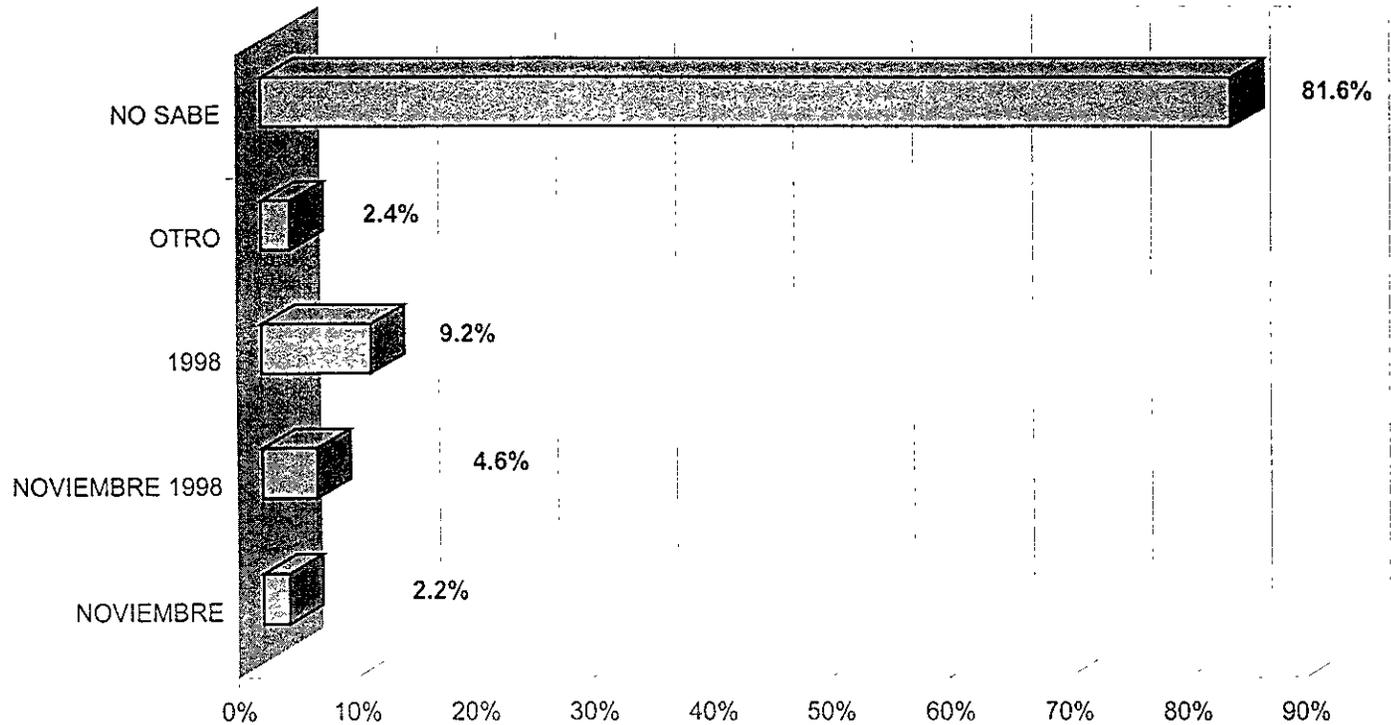
# ¿TIENE CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA?

CONJUNTO ESTATAL



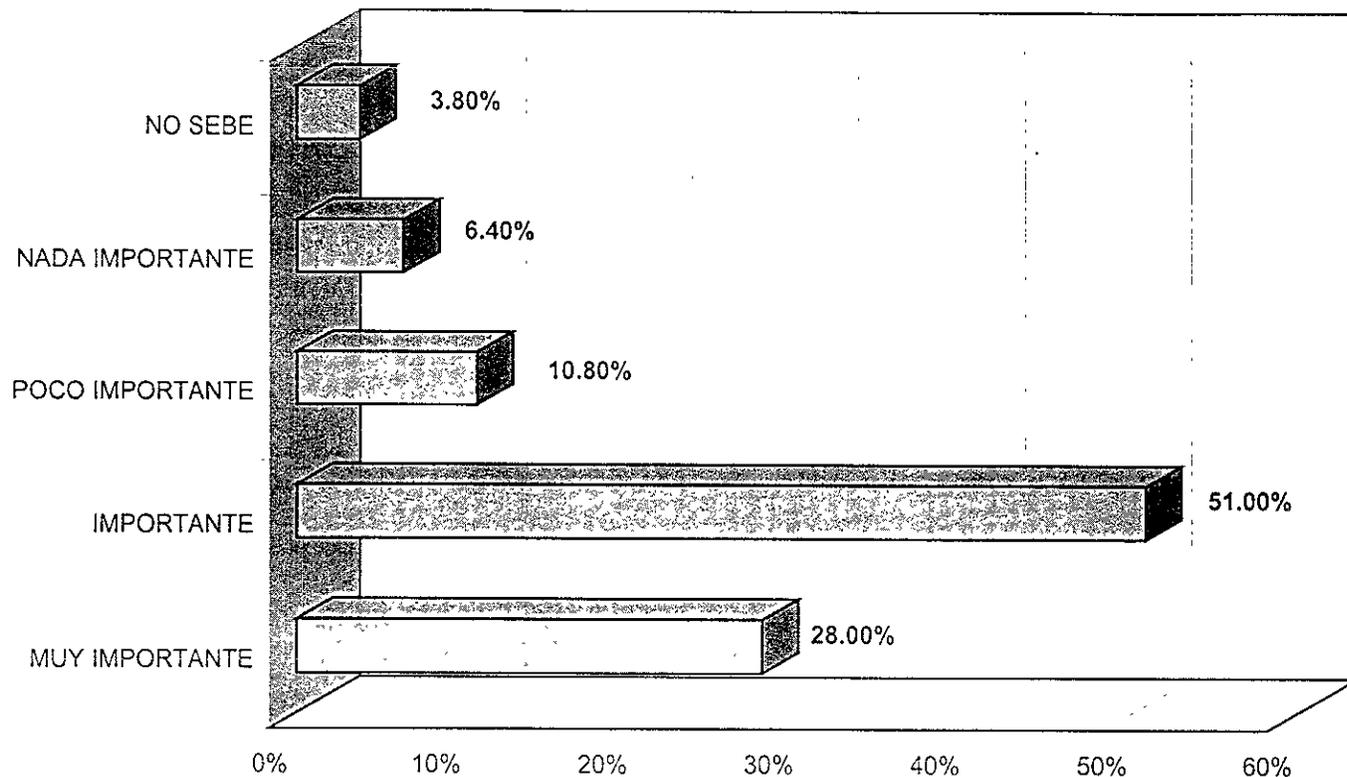
# ¿EN QUE FECHA HABRA EN PUEBLA ELECCIONES PARA ELEGIR GOBERNADOR DEL ESTADO?

CONJUNTO ESTATAL

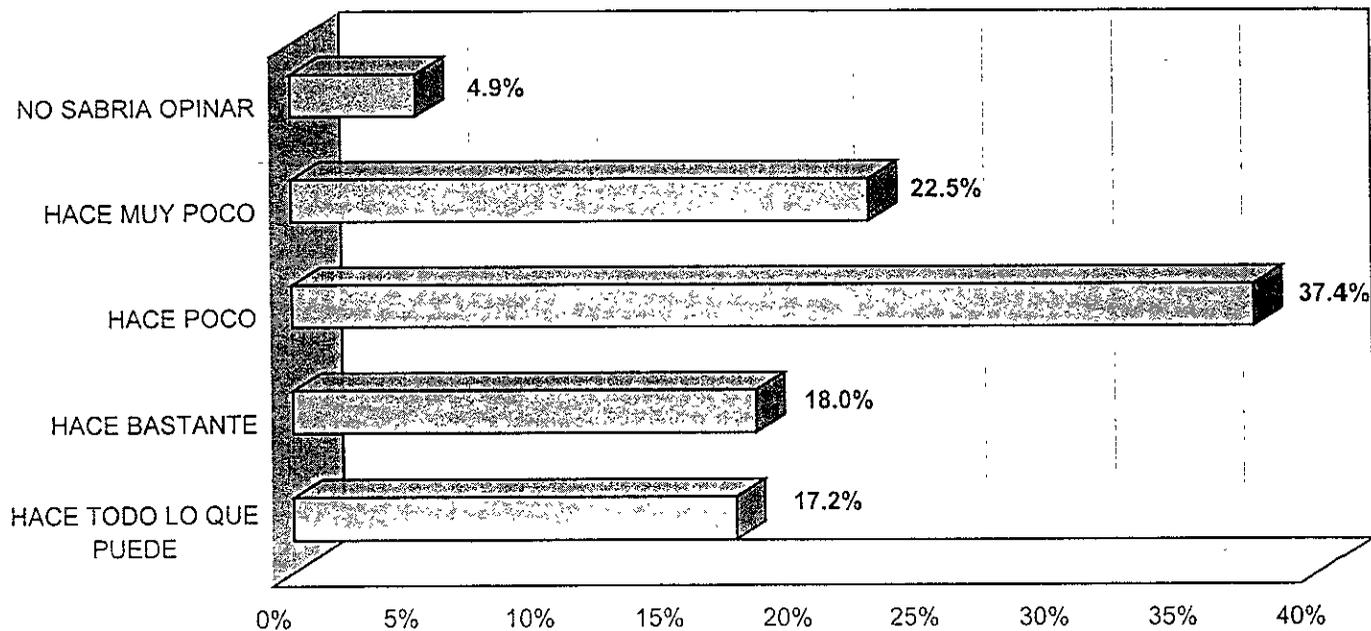


# ¿QUE TAN IMPORTANTE CONSIDERA VOTAR EN LAS PRÓXIMAS ELECCIONES PARA ELEGIR GOBERNADOR DEL ESTADO?

CONJUNTO ESTATAL

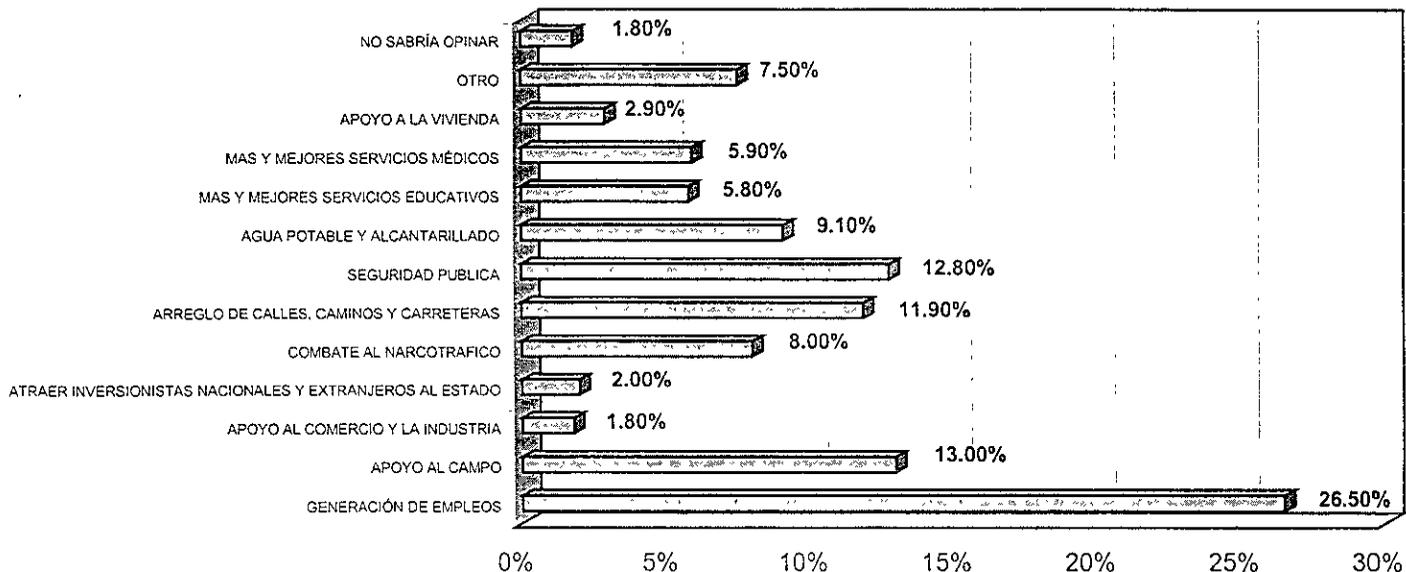


**¿QUE TANTO CONSIDERA USTED QUE EL ACTUAL GOBERNADOR DE PUEBLA, ESTA HACIENDO PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS POBLANOS?**  
**CONJUNTO ESTATAL**



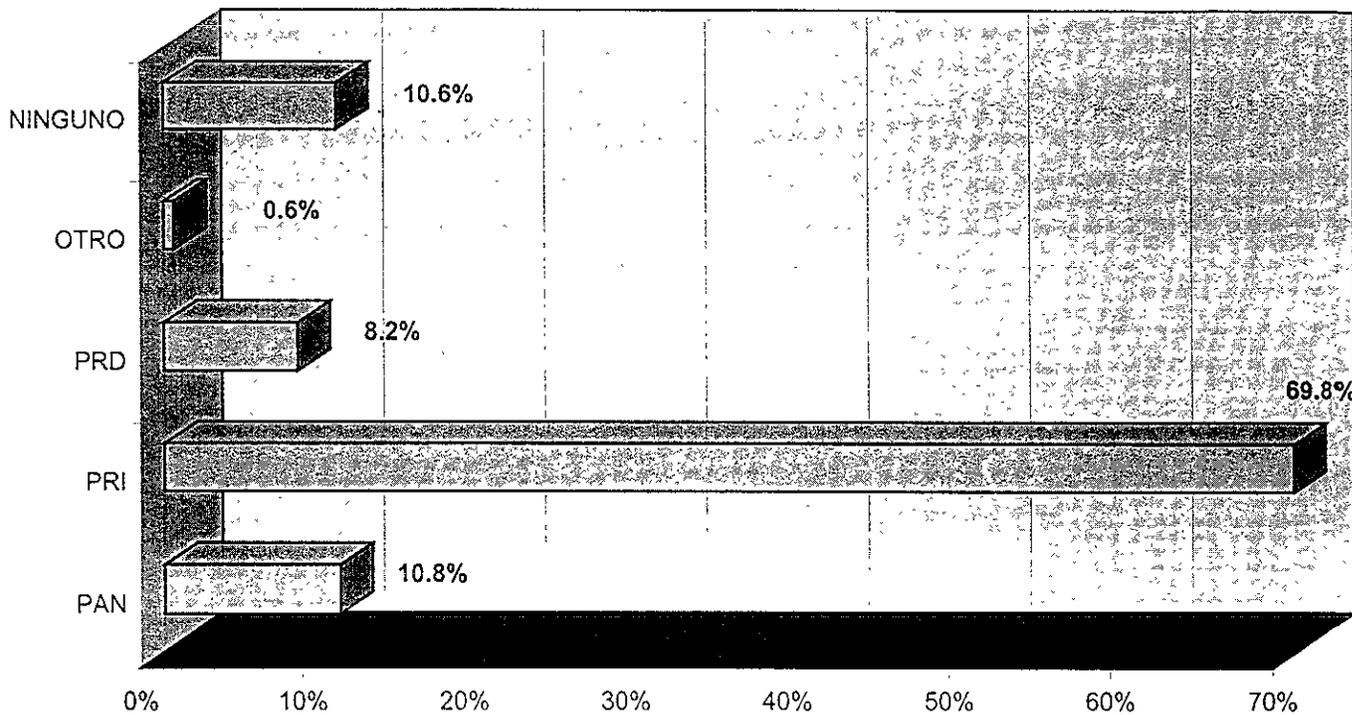
# ¿QUE LE GUSTARÍA QUE ATENDIERA PRIORITARIAMENTE EL GOBIERNO ESTATAL DE PUEBLA?

CONJUNTO ESTATAL



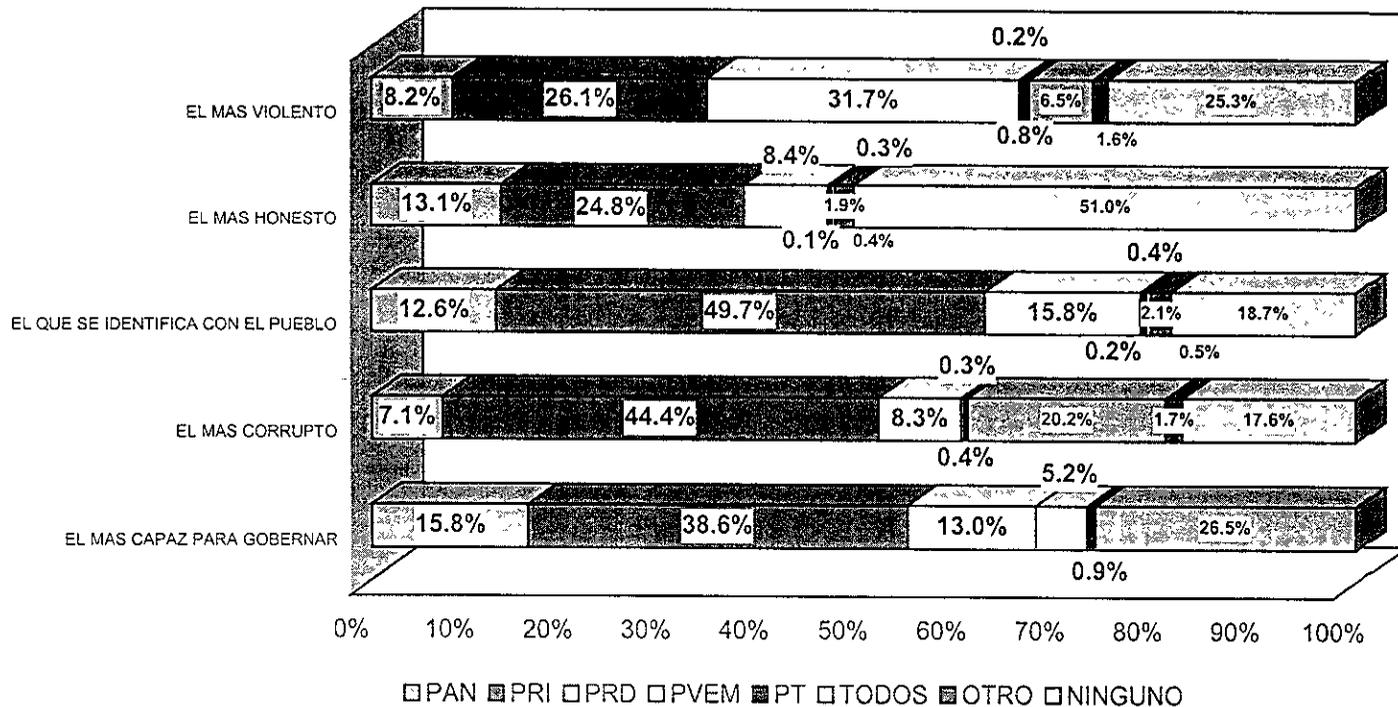
# ¿CUAL PARTIDO POLÍTICO CONOCE MÁS?

CONJUNTO ESTATAL



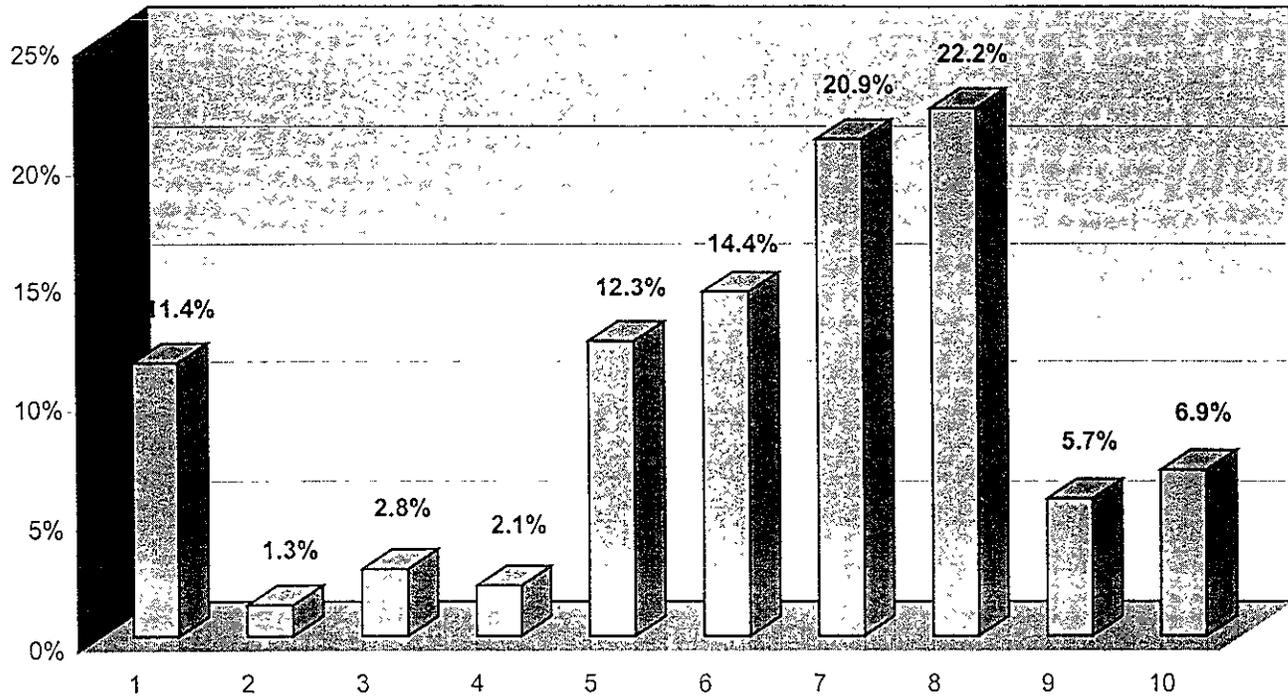
# DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE USTED CONOCE, ¿CUAL CONSIDERA...?

CONJUNTO ESTATAL



# ¿QUE CALIFICACIÓN LE OTORGARÍA AL PRESIDENTE MUNICIPAL?

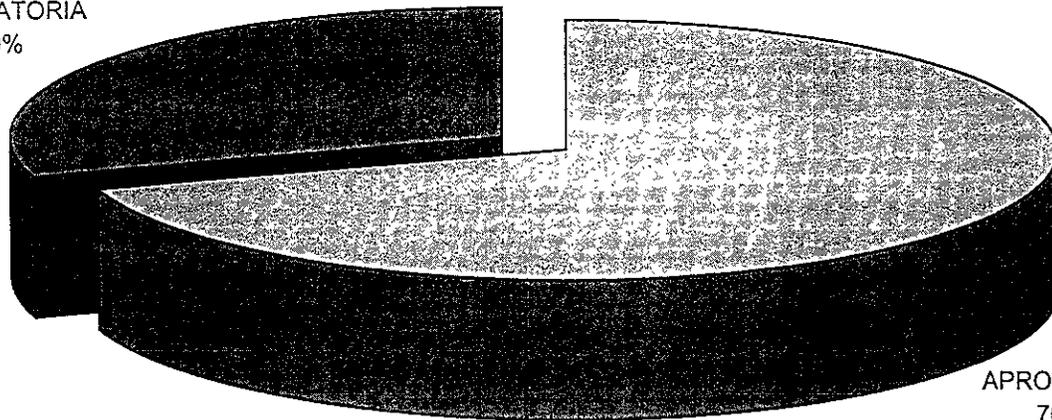
CONJUNTO ESTATAL  
MEDIA ARITMETICA 6.2



# ¿QUE EVALUACIÓN LE OTORGARÍA AL PRESIDENTE MUNICIPAL?

CONJUNTO MUNICIPAL

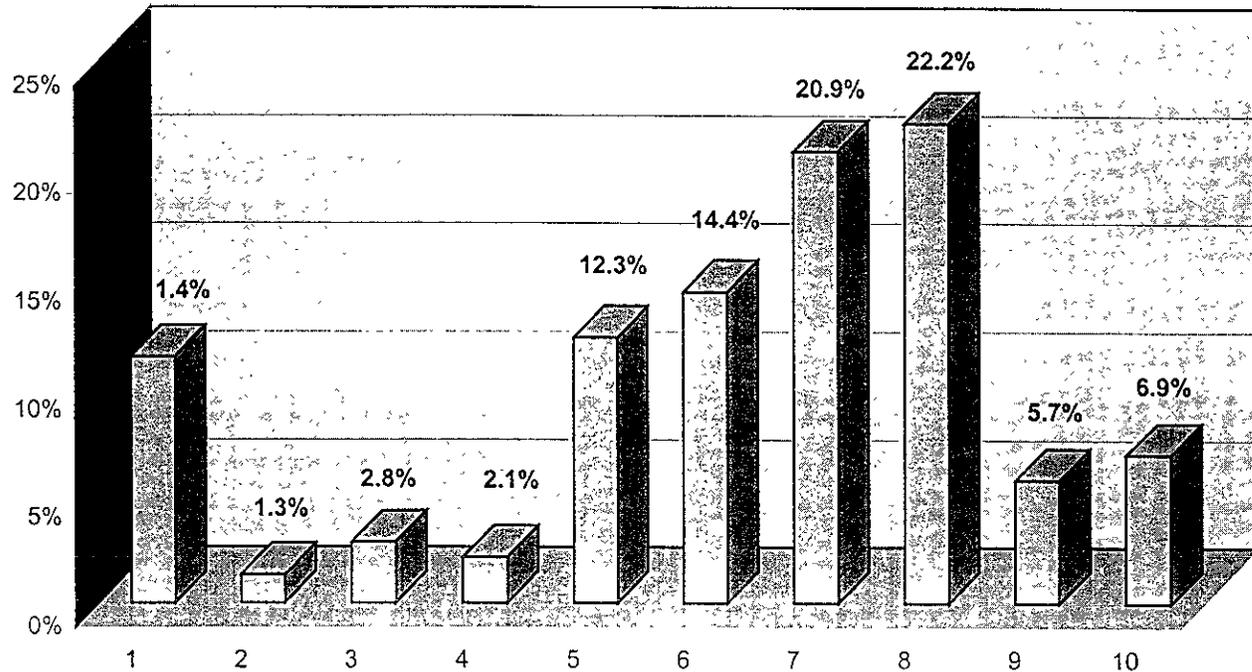
REPROBATORIA  
29.9%



APROBATORIA  
70.1%

# ¿QUE CALIFICACIÓN LE OTORGARÍA AL GOBERNADOR DE PUEBLA?

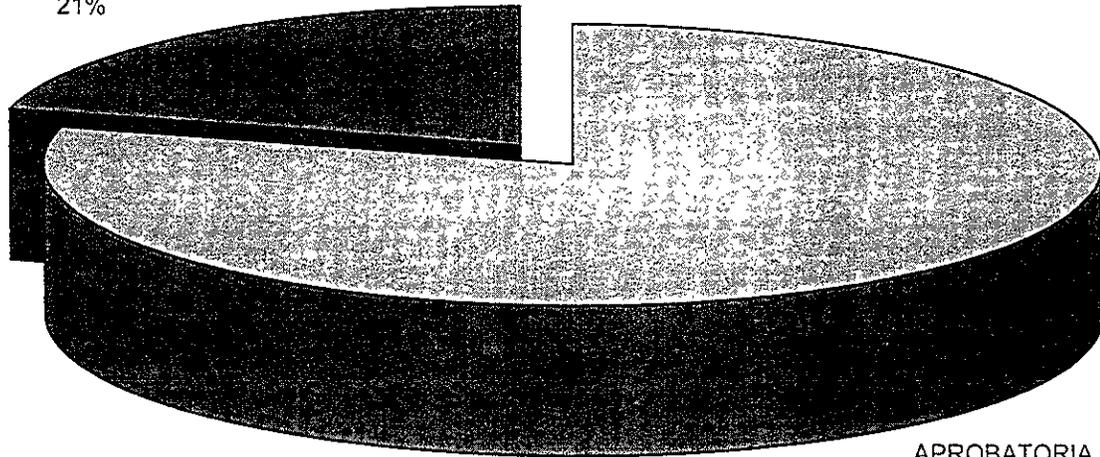
CONJUNTO ESTATAL  
MEDIA ARITMETICA 6.7



# ¿QUE EVALUACIÓN LE OTORGARÍA AL GOBERNADOR DE PUEBLA?

CONJUNTO ESTATAL

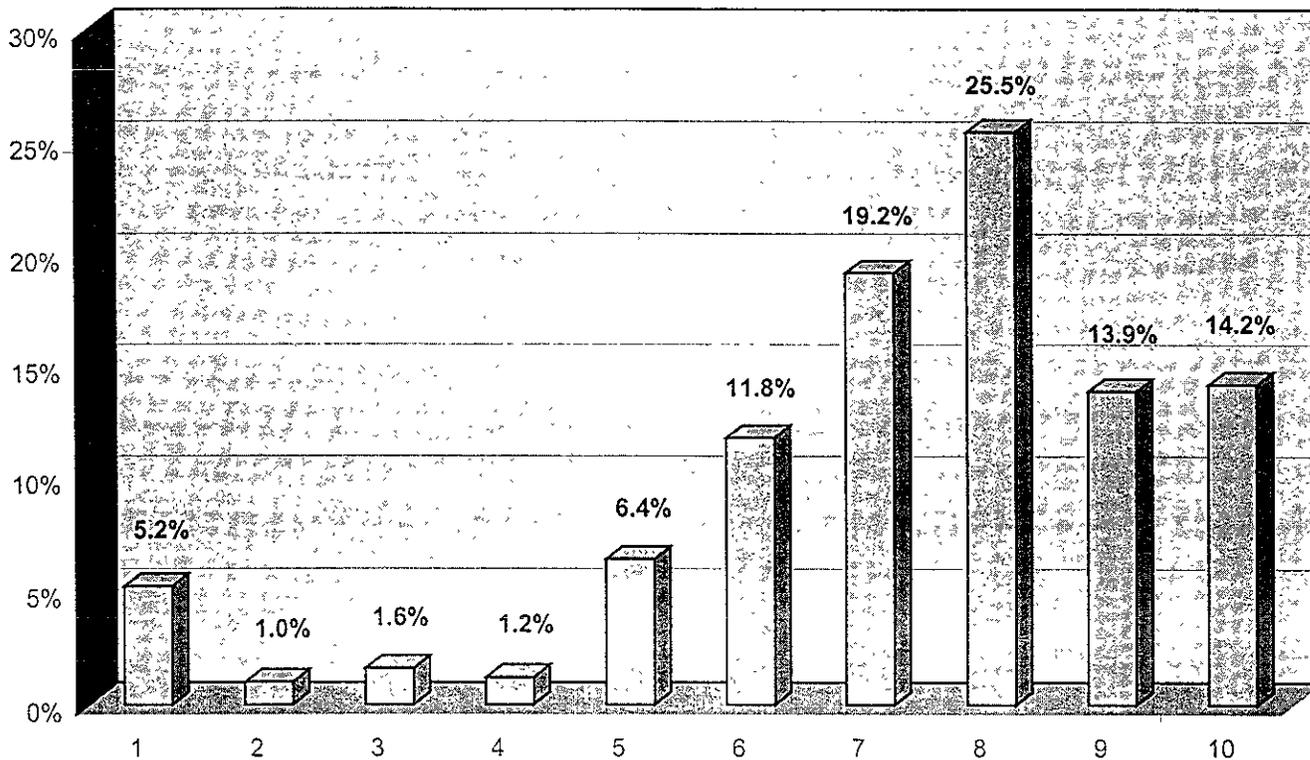
REPROBATORIA  
21%



APROBATORIA  
79%

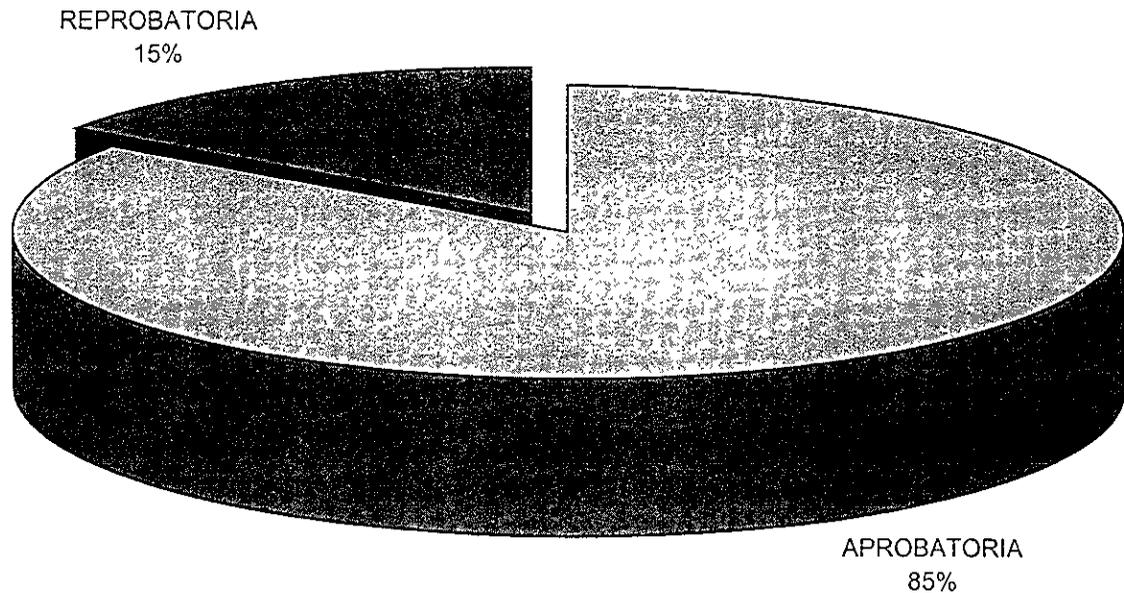
# ¿QUE CALIFICACIÓN LE OTORGARÍA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?

CONJUNTO ESTATAL  
MEDIA ARITMETICA 7.2



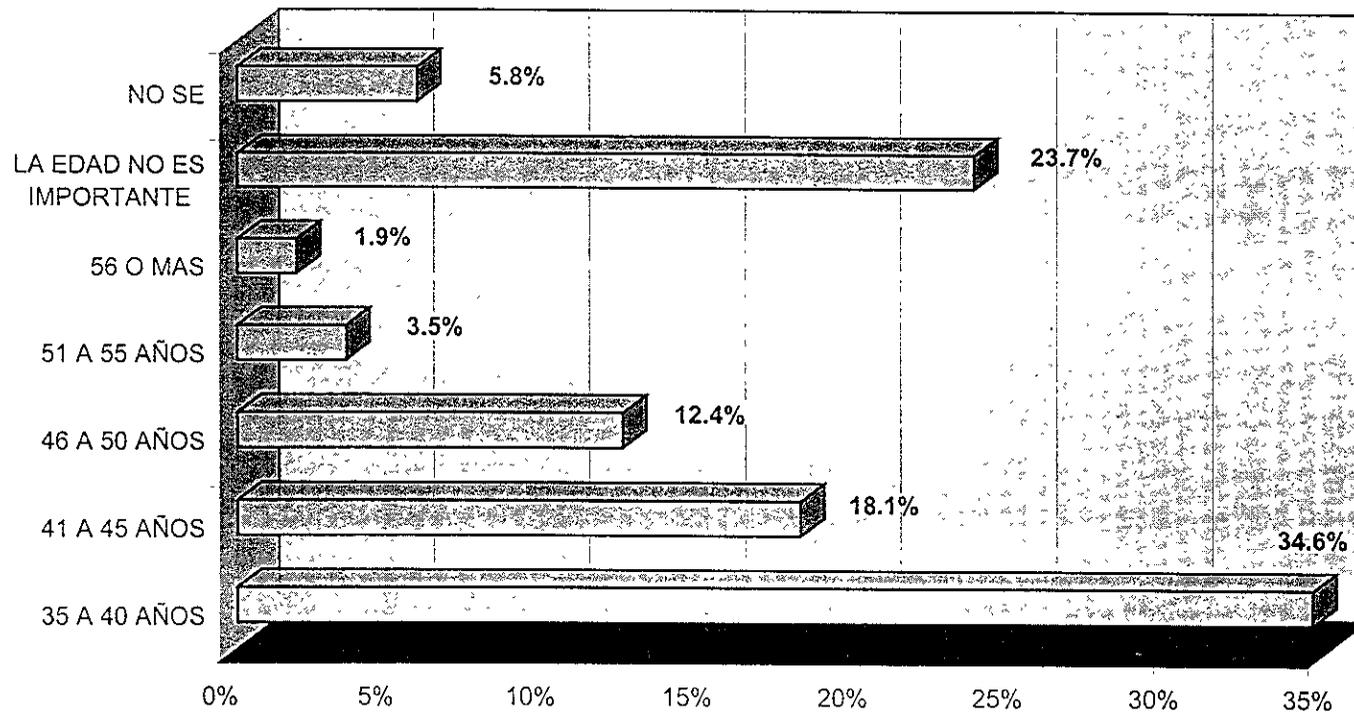
# ¿QUE EVALUACIÓN LE OTORGARÍA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?

CONJUNTO ESTATAL



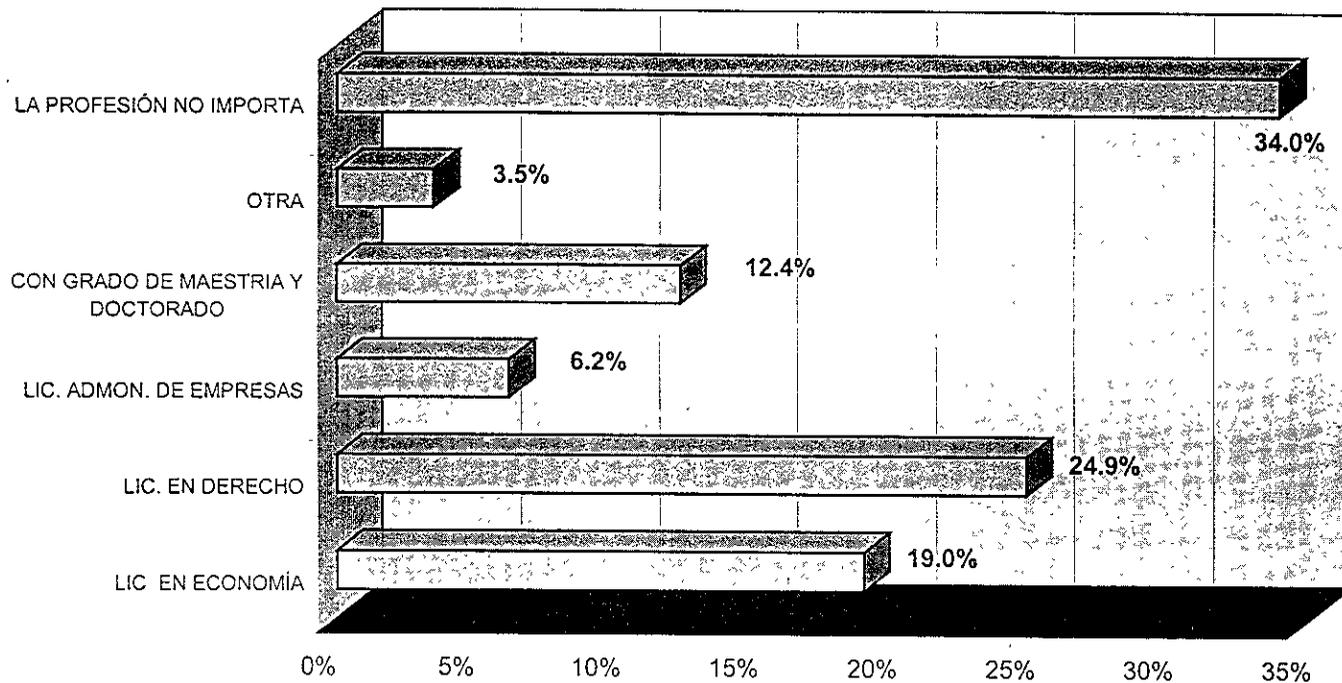
# EN SU OPINIÓN, ¿QUE EDAD DEBERÍA TENER EL PRÓXIMO GOBERNADOR DEL ESTADO AL MOMENTO DE SER ELECTO?

CONJUNTO ESTATAL



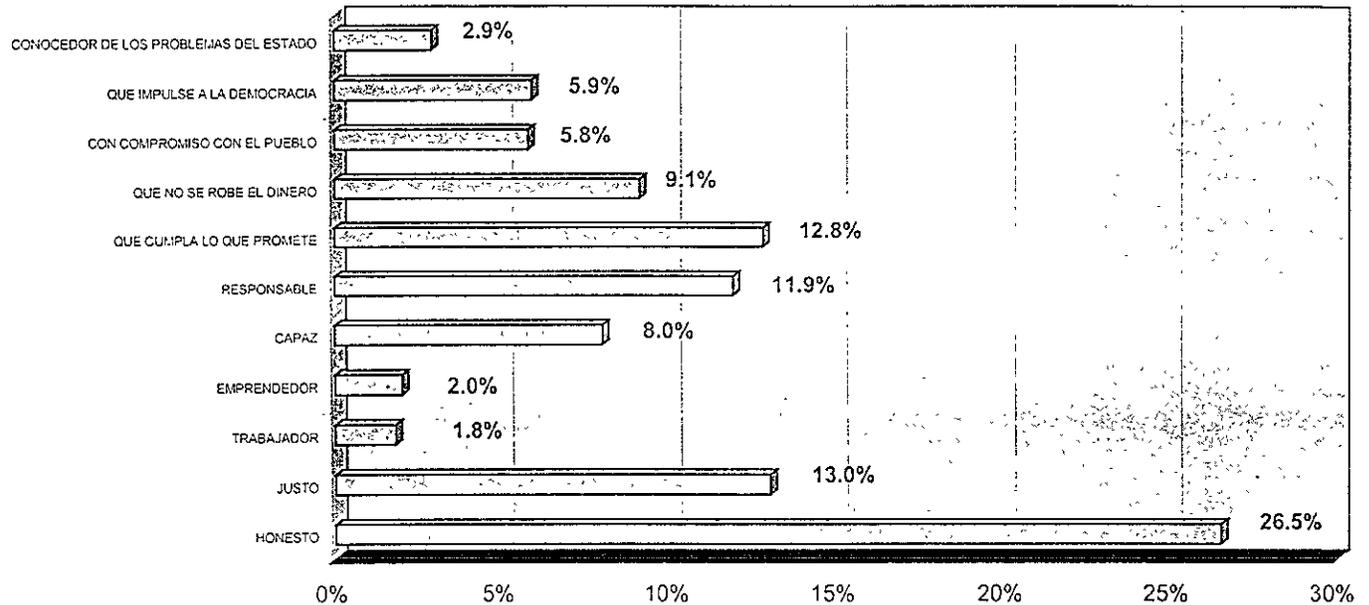
# ¿CUAL PROFESIÓN CREE USTED QUE DEBA TENER EL PRÓXIMO GOBERNADOR?

CONJUNTO ESTATAL



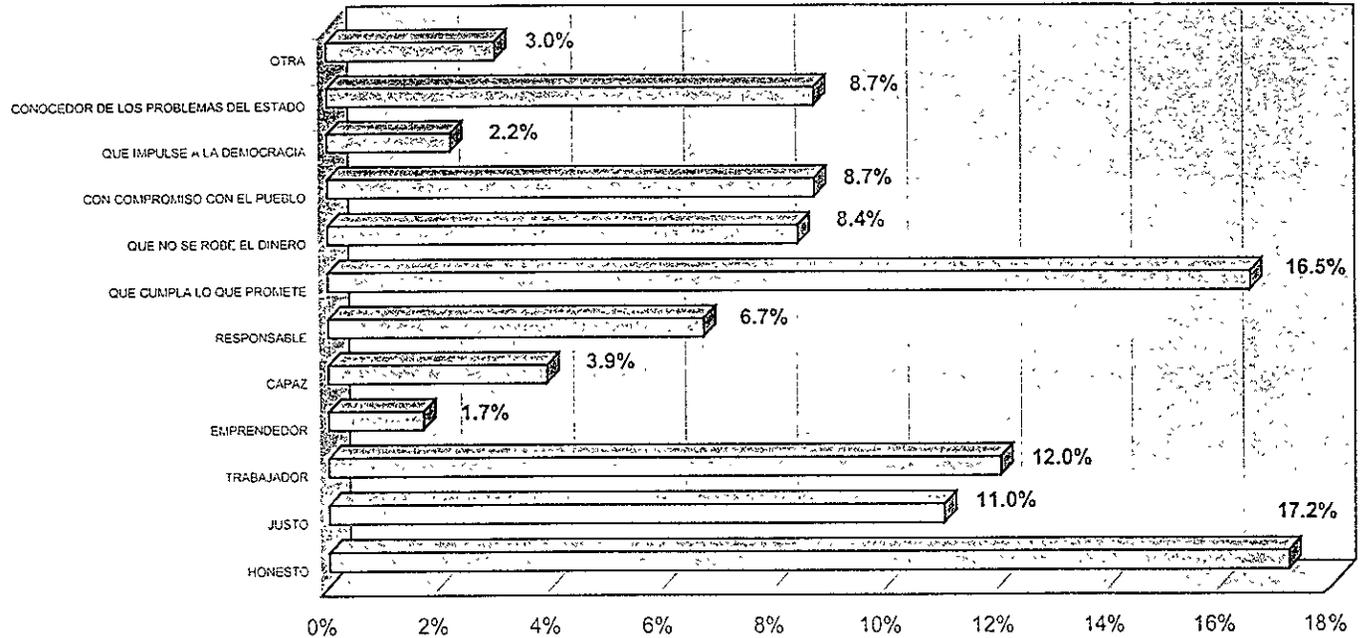
# SEÑALE EN ORDEN DE IMPORTANCIA LAS DOS CARACTERÍSTICAS MÁS IMPORTANTES QUE DEBA TENER EL GOBERNADOR DE PUEBLA

CONJUNTO ESTATAL  
PRIMERA IMPORTANCIA



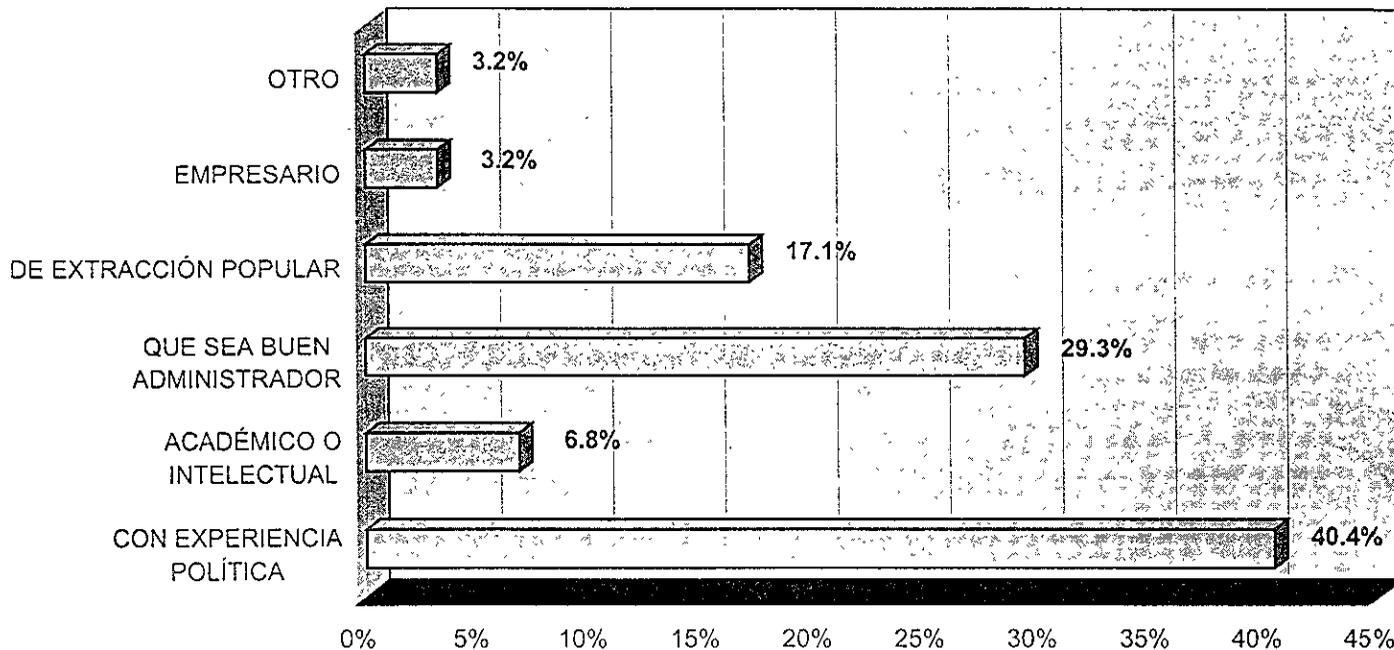
# SEÑALE EN ORDEN DE IMPORTANCIA LAS DOS CARACTERÍSTICAS MÁS IMPORTANTES QUE DEBA TENER EL GOBERNADOR DE PUEBLA

CONJUNTO ESTATAL  
SEGUNDA IMPORTANCIA



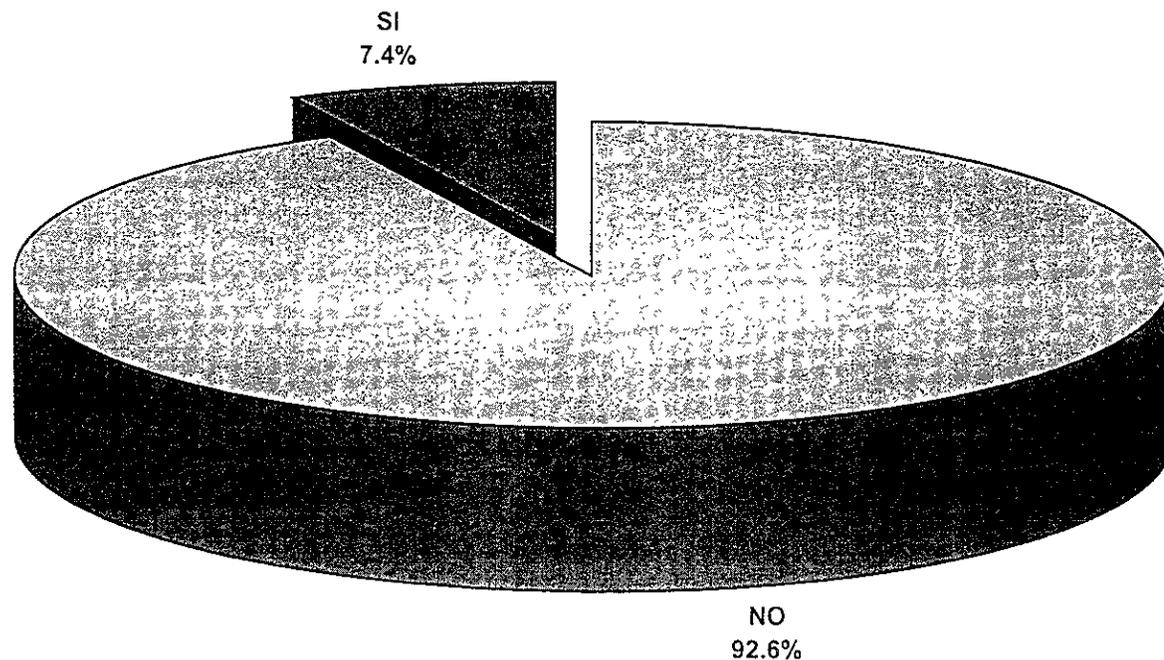
# ¿QUE TIPO DE CANDIDATO PREFIERE USTED PARA GOBERNAR PUEBLA?

CONJUNTO ESTATAL

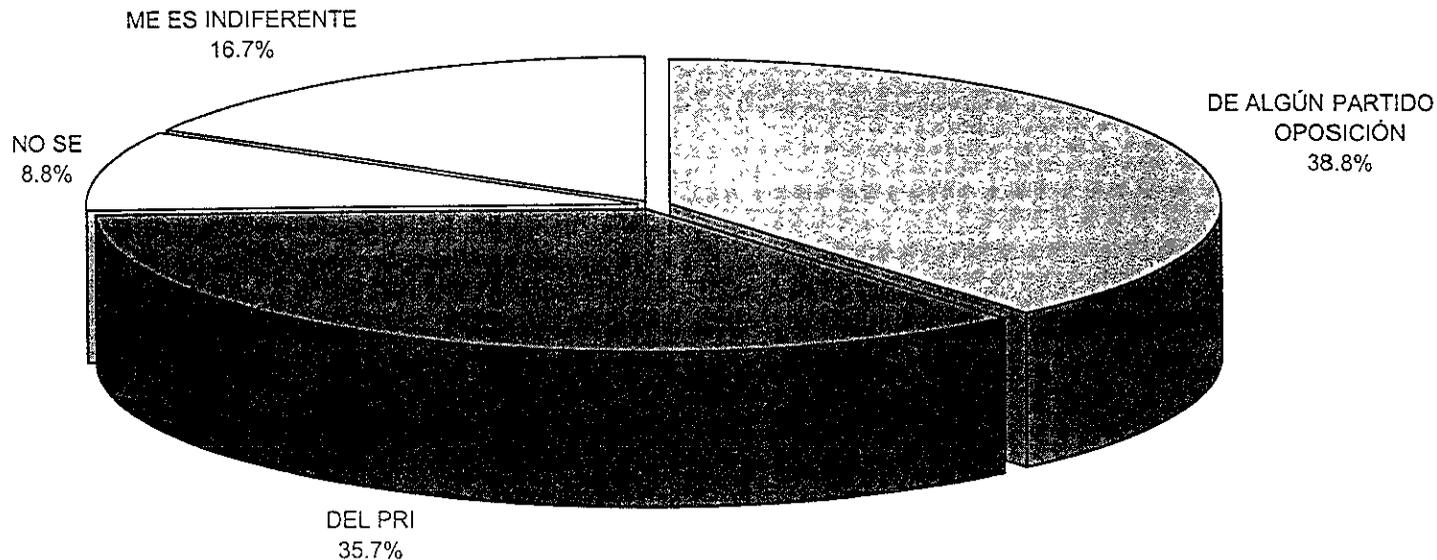


¿SABE DE ALGUNA(S) PERSONA(S) QUE SE MENCIONE(N) COMO  
CANDIDATO(S) A LA GOBERNATURA DE PUEBLA?

CONJUNTO ESTATAL

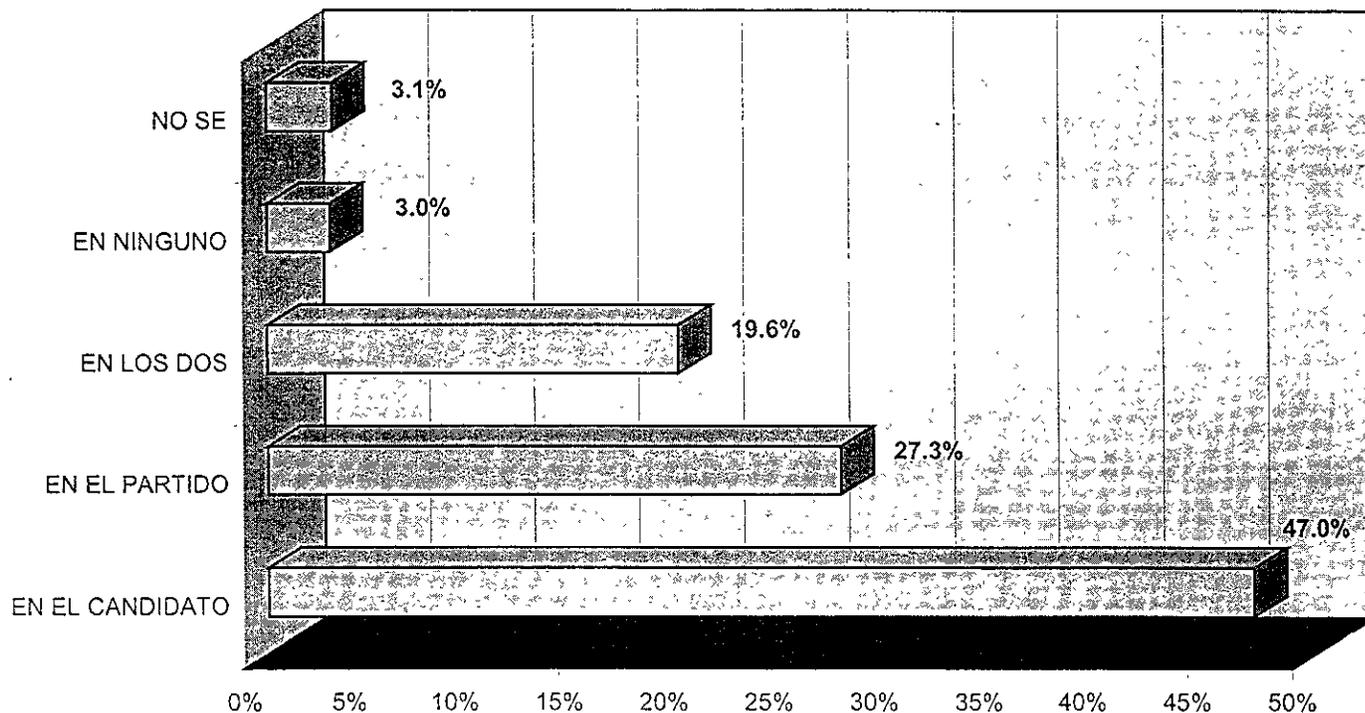


# EN SU OPINIÓN EL PRÓXIMO GOBERNADOR DE PUEBLA DEBERÁ SER: CONJUNTO ESTATAL



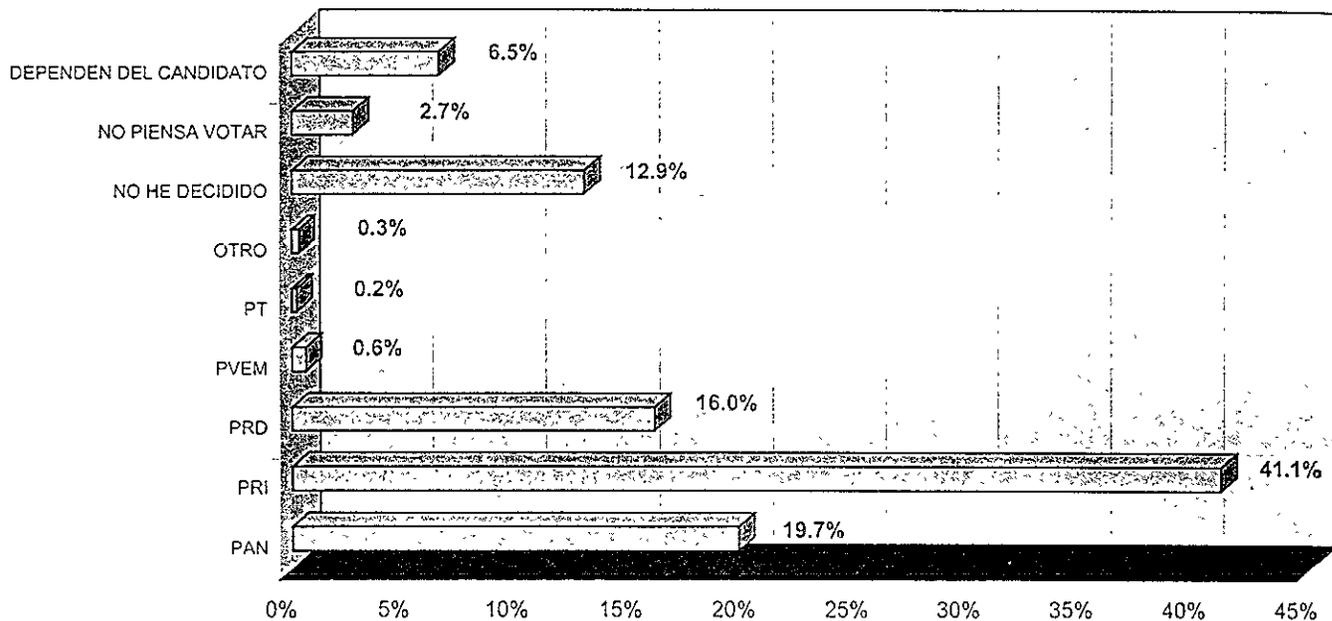
# AL VOTAR, ¿EN QUE SE FIJA PRIMERO, EN EL CANDIDATO O EN EL PARTIDO?

CONJUNTO ESTATAL



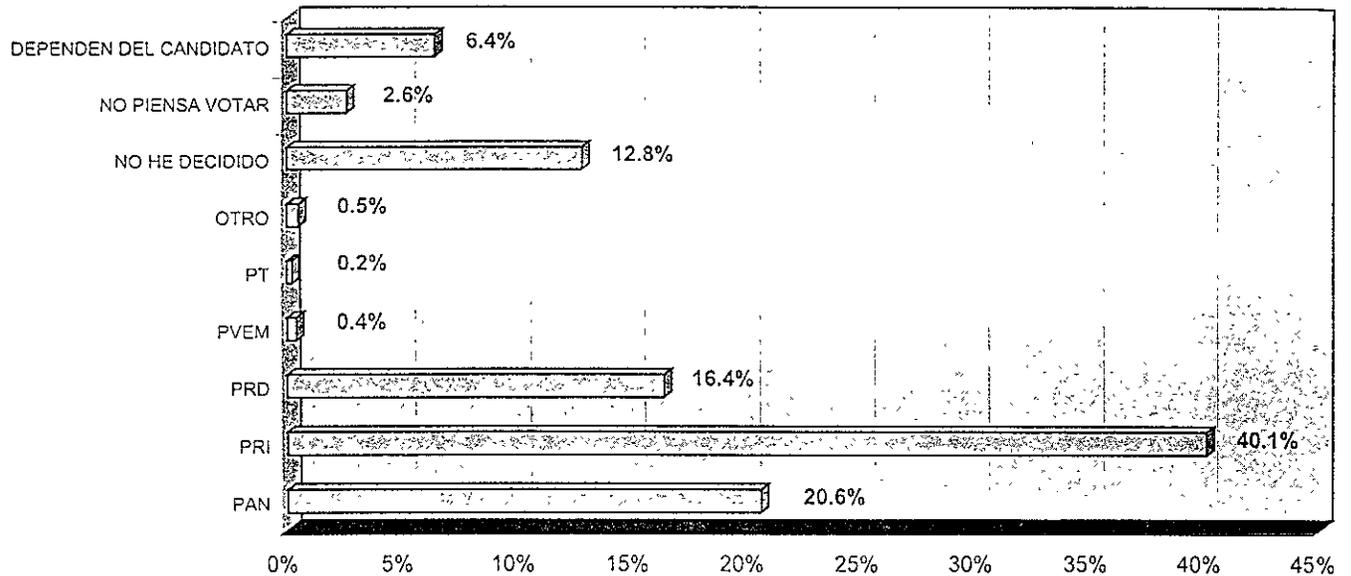
# SI EL DÍA DE HOY HUBIERA ELECCIONES PARA ELEGIR PRESIDENTE MUNICIPAL, ¿POR CUAL PARTIDO VOTARÍA?

COJUNTO ESTATAL



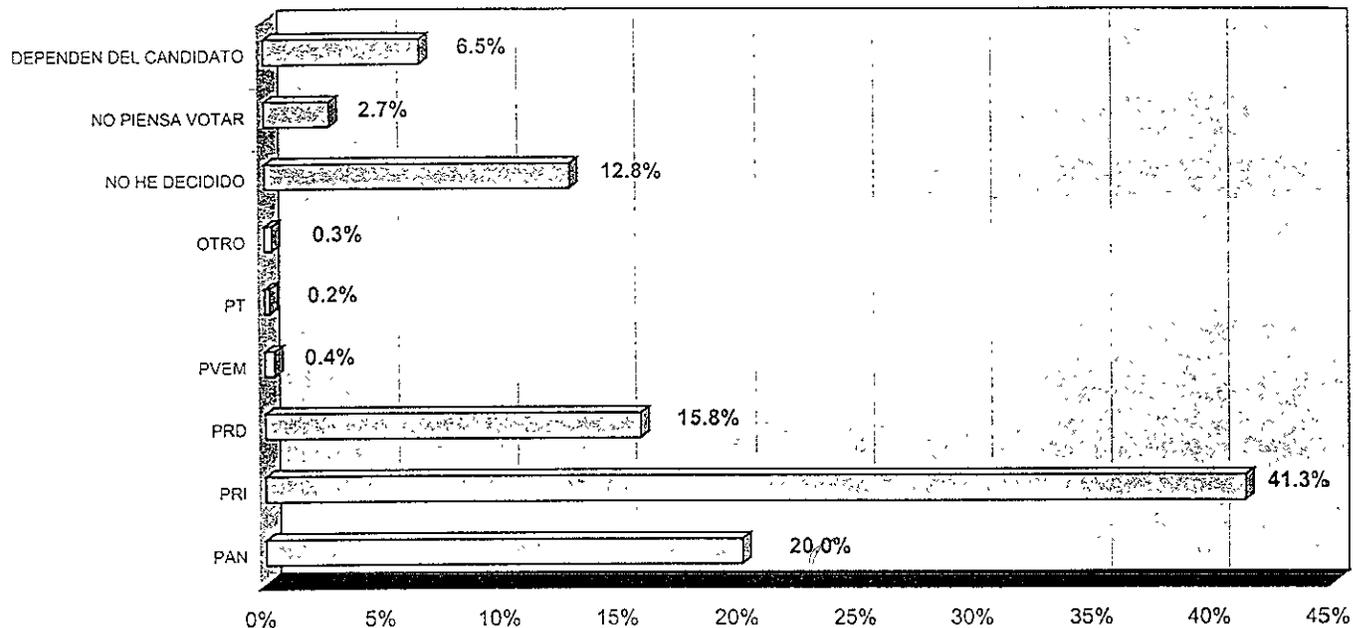
# SI EL DÍA HOY HUBIERA ELECCIONES PARA ELEGIR DIPUTADO LOCAL, ¿POR CUAL PARTIDO VOTARÍA?

CONJUNTO ESTATAL



# SI EL DÍA DE HOY HUBIERA ELECCIONES PARA ELEGIR GOBERNADOR DEL ESTADO, ¿POR CUAL PARTIDO VOTARÍA?

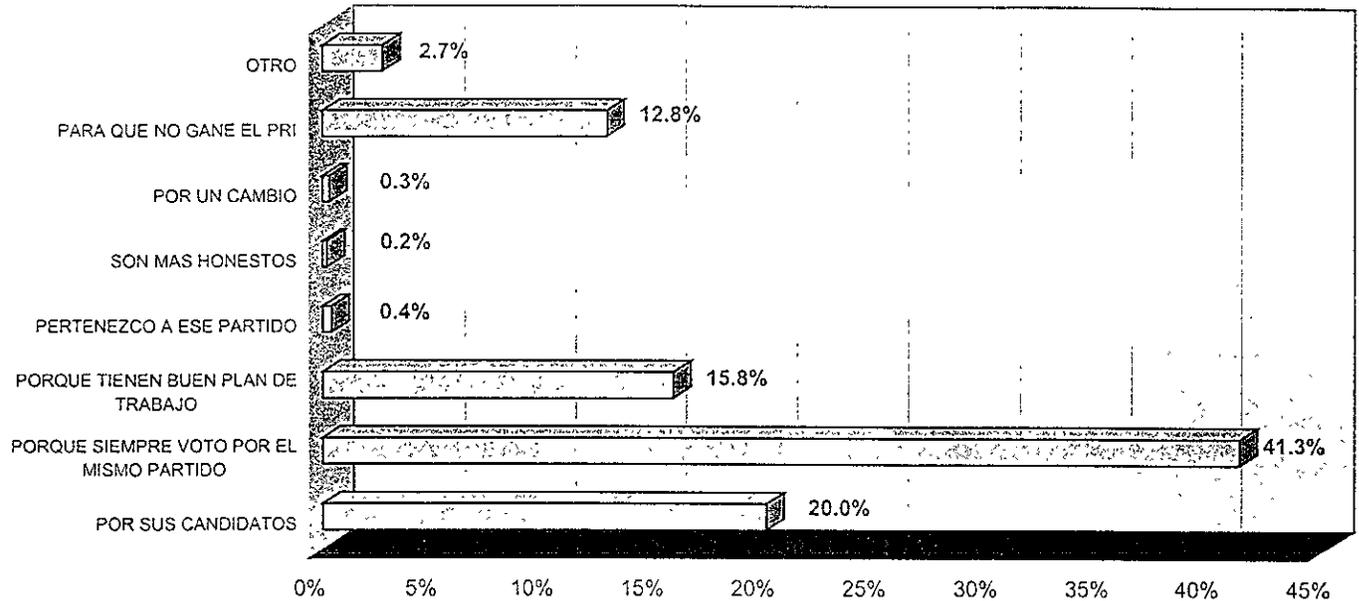
CONJUNTO ESTATAL



# ¿POR QUE VOTARÍA POR ESTE PARTIDO PARA GOBERNADOR DEL ESTADO?

CONJUNTO ESTATAL

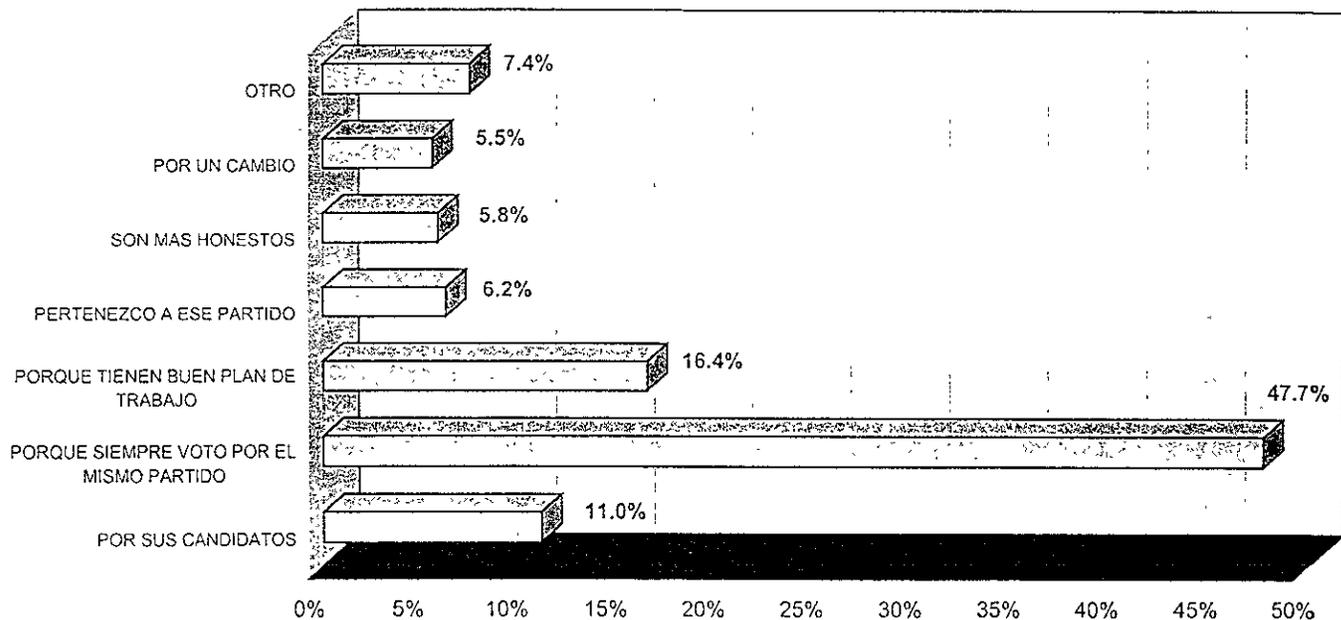
20.0% DE LOS CIUDADANOS QUE VOTARÍAN POR EL PAN



# ¿POR QUE VOTARÍA POR ESTE PARTIDO PARA GOBERNADOR DEL ESTADO?

CONJUNTO ESTATAL

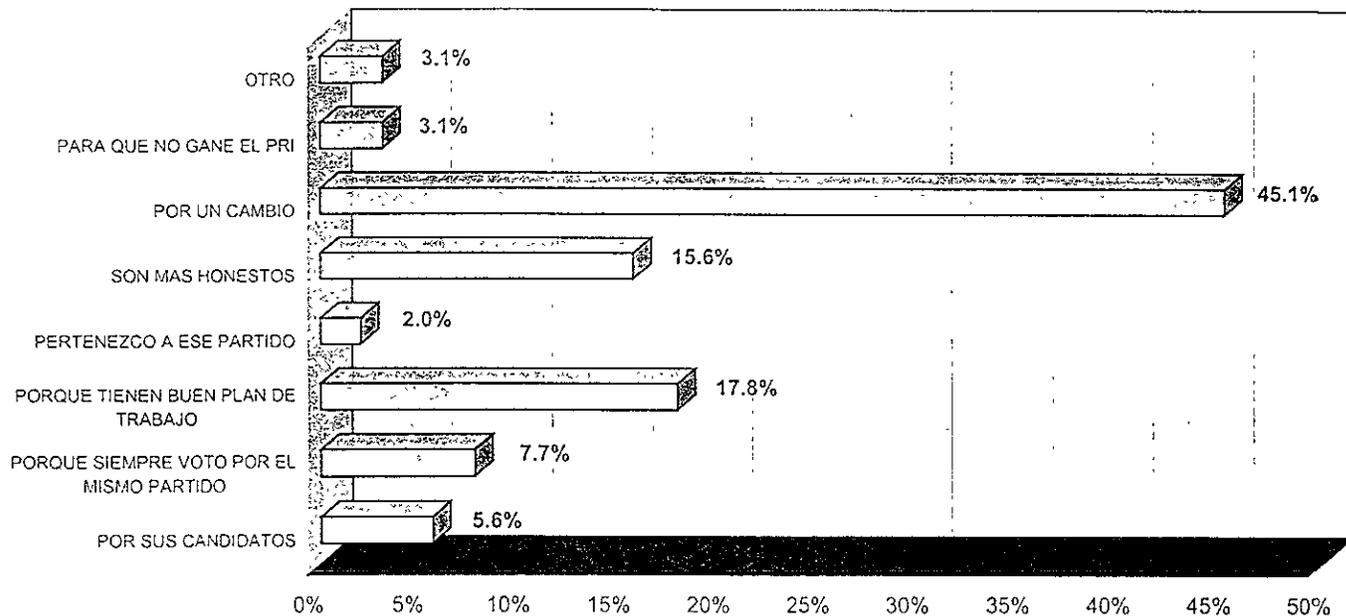
41.3% DE LOS CIUDADANOS QUE VOTARÍAN POR EL PRI



# ¿POR QUE VOTARÍA POR ESTE PARTIDO PARA GOBERNADOR DEL ESTADO?

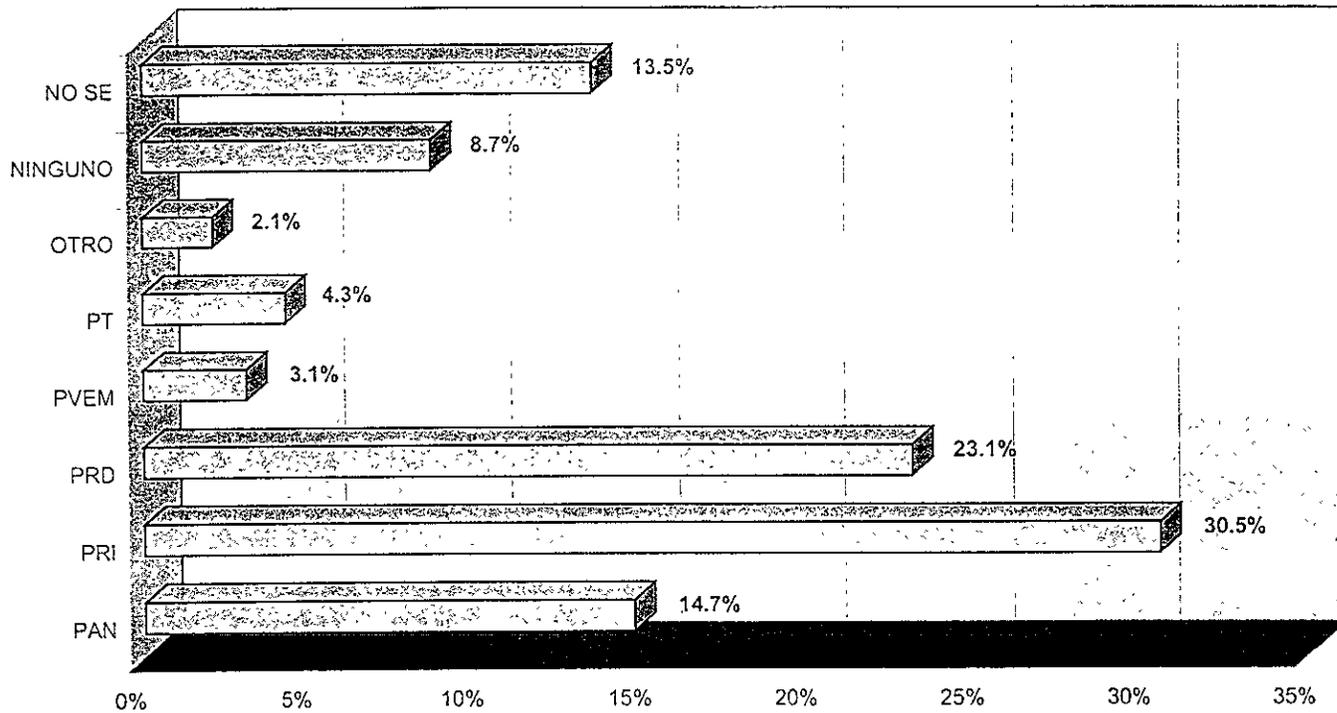
CONJUNTO ESTATAL

15.8% DE LOS CIUDADANOS QUE VOTARÍAN POR EL PRD



# ¿POR CUAL PARTIDO MENOS VOTARÍA SI EL DÍA DE HOY HUBIERA ELECCIONES PARA GOBERNADOR DEL ESTADO?

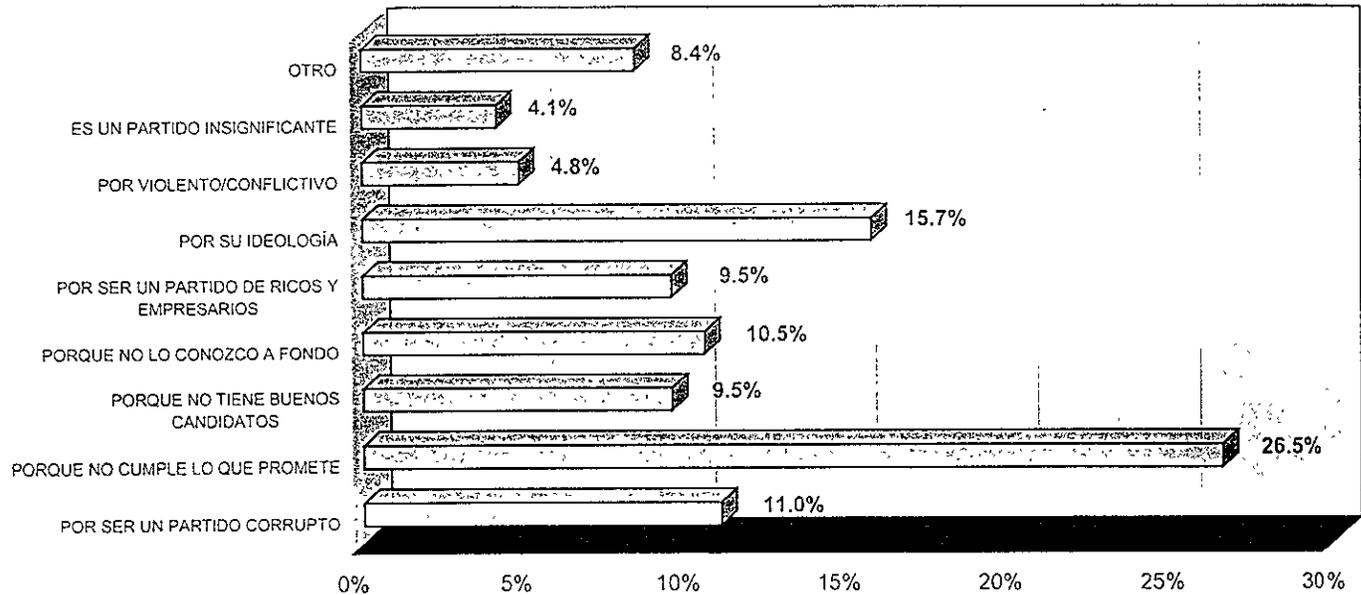
CONJUNTO ESTATAL



# ¿POR QUE NO VOTARÍA POR ESE PARTIDO?

CONJUNTO ESTATAL

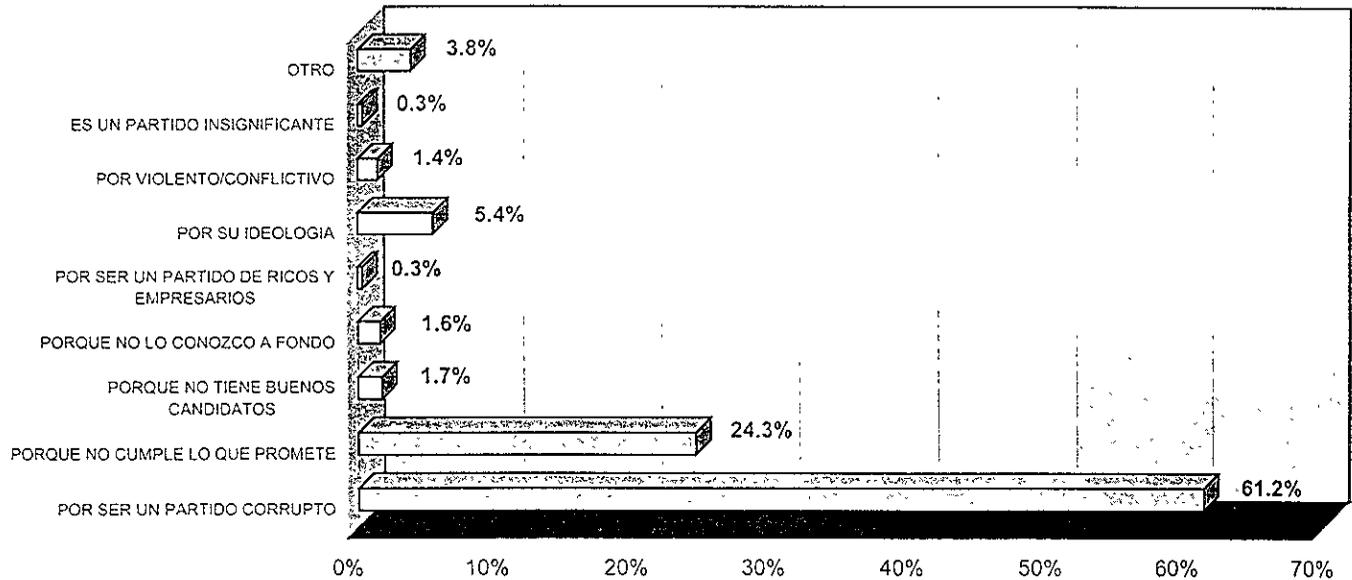
14.7% DE LOS CIUDADANOS QUE NO VOTARÍAN POR EL PAN



# ¿POR QUE NO VOTARÍA POR ESE PARTIDO?

CONJUNTO ESTATAL

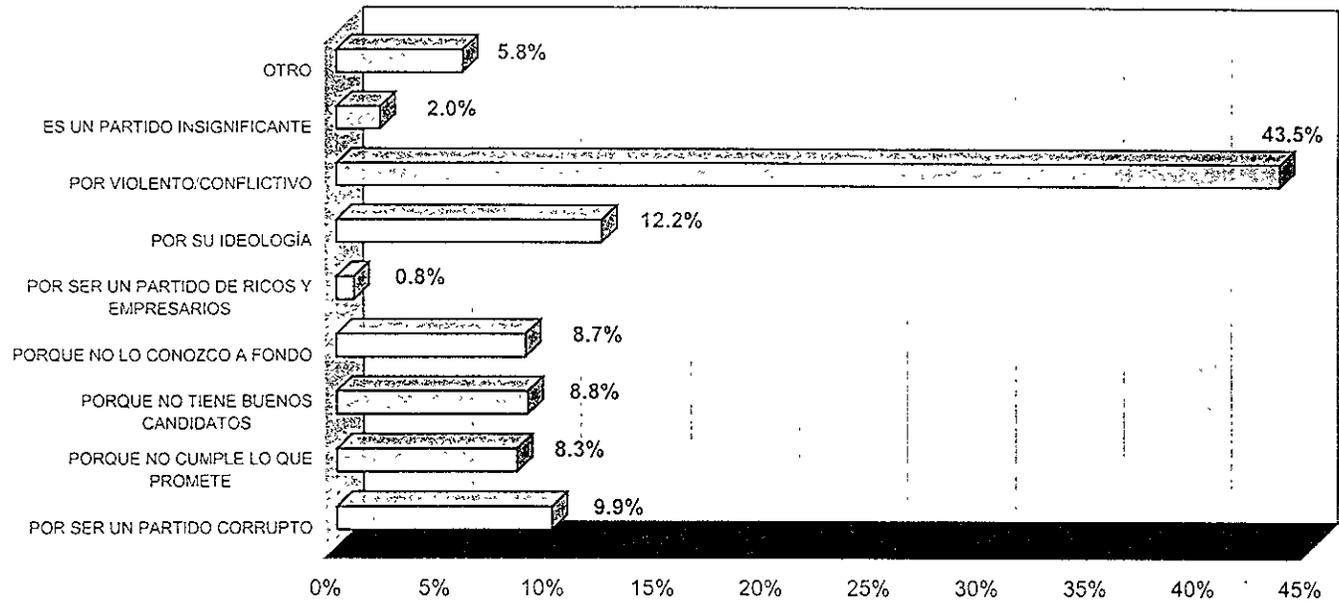
30.5% DE LOS CIUDADANOS QUE NO VOTARÍAN POR EL PRI



# ¿POR QUE NO VOTARÍA POR ESE PARTIDO?

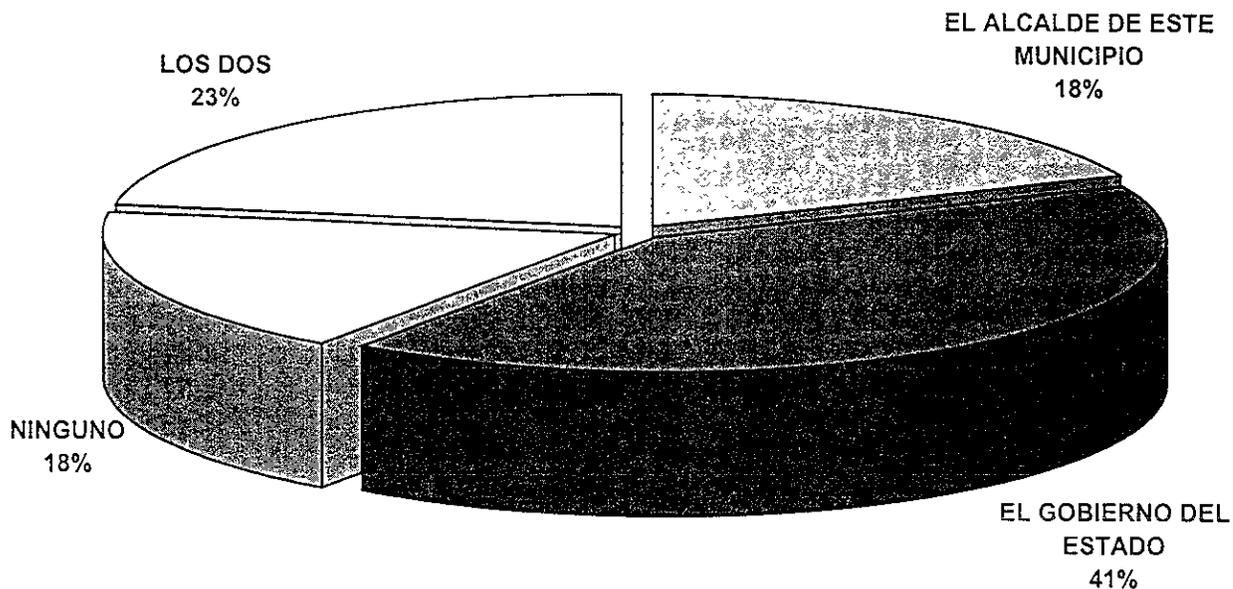
CONJUNTO ESTATAL

23.1% DE LOS CIUDADANOS QUE NO VOTARÍAN POR EL PRD



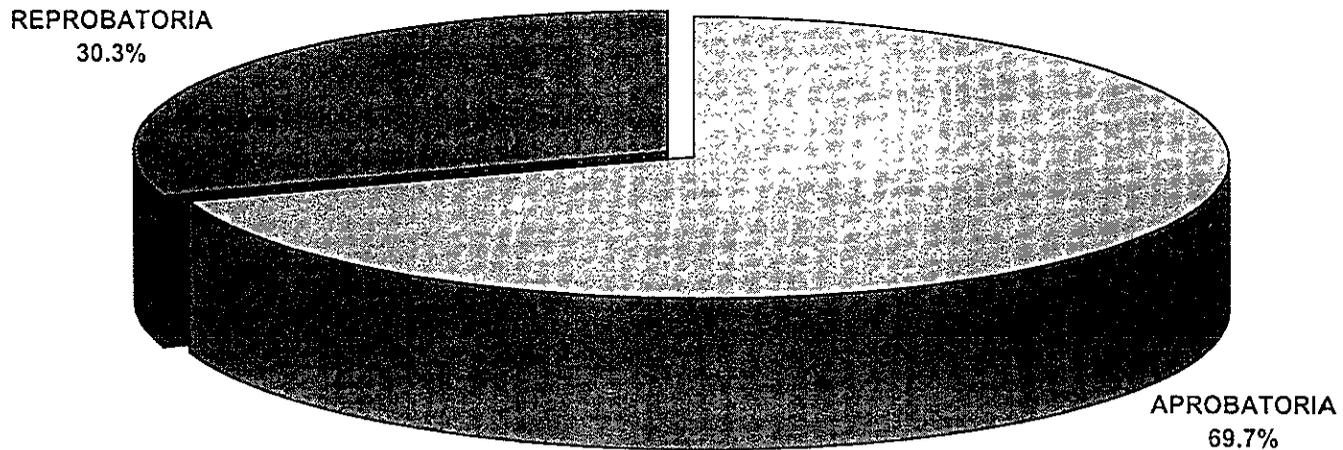
# EN SU OPINIÓN, ¿QUIEN HA TRABAJADO MEJOR, EL GOBERNADOR DEL ESTADO O EL ALCALDE DE ESTE MUNICIPIO?

CONJUNTO ESTATAL



# ¿QUE EVALUACIÓN LE OTORGARÍA AL PRESIDENTE MUNICIPAL?

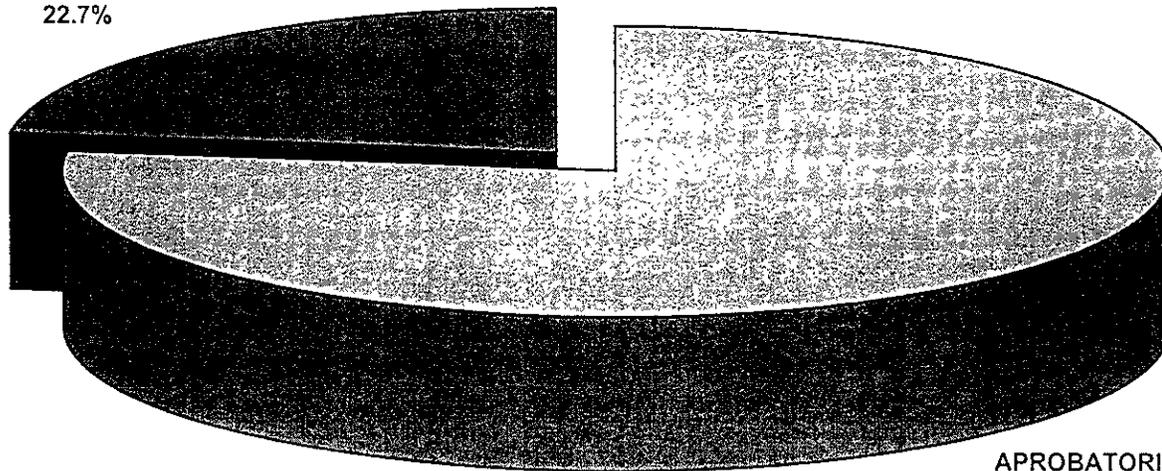
ZONA METROPOLITANA



# ¿QUE EVALUACIÓN LE OTORGARÍA AL GOBERNADOR DE PUEBLA?

ZONA METROPOLITANA

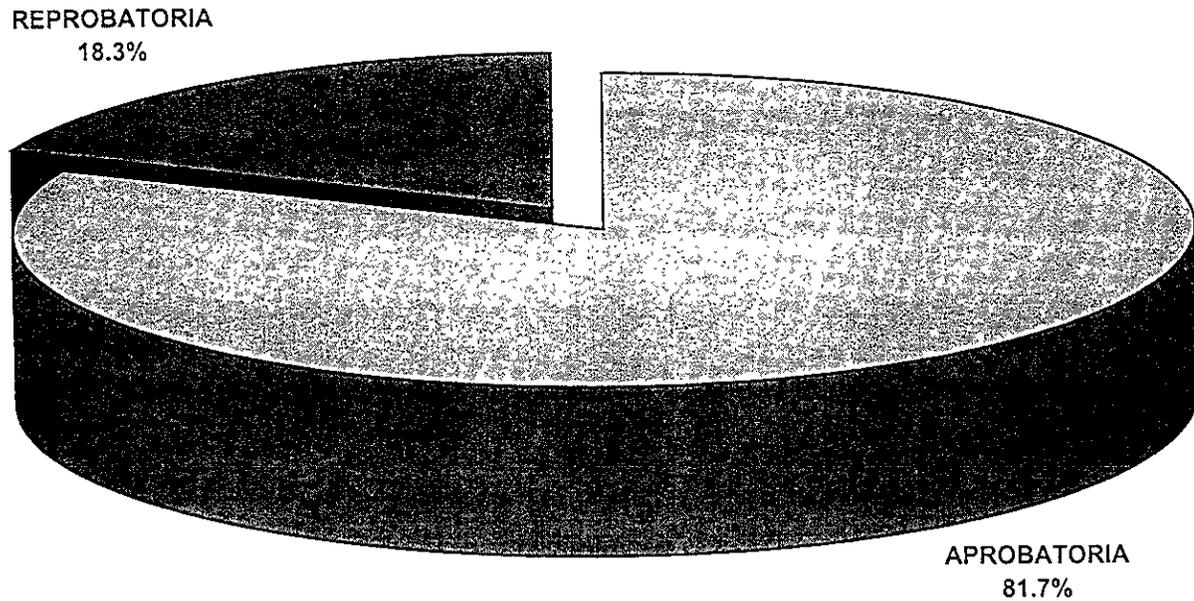
REPROBATORIA  
22.7%



APROBATORIA  
77.3%

# ¿QUE EVALUACIÓN LE OTORGARÍA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA?

ZONA METROPOLITANA



## BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

- Achahche, Giles. El Marketing Político en El Nuevo Espacio Público; Gedisa; Barcelona, España; 1992.
- Aguilar, Alfonso. Elementos de Mercadotecnia; C.E.C.S.A.; México; 1988.
- Alpander, Guvenc. Planeación Estratégica Aplicada a los Recursos Humanos; Norma; Bogotá, Colombia; 1987.
- Antología de la Planeación en México, S.H.y C.P., ; FCE ; México ; 1992.
- Antonorsi, M. La planificación ilusoria; Ateneo; Caracas; 1980.
- Arbesú, Luis. La Constitution d'un Modele pour la Planification comme Concept au Mexique; Université Paris-Dauphine; París, France; 1985.
- Arbesú, Luis. La Política Simbólica: Elemento de Comunicación y Legitimación Dentro de las Organizaciones, Empresa Pública; Volumen I, Número 4; CIDE; México; 1987.
- Arias, Felipe. Calidad el Secreto de la Productividad; Editora Técnica; México; 1988.
- Arias, Fernando. Administración de Recursos Humanos; Trillas; México; 1985.
- Baez, Guillermina. Instrumentos de Investigación; Editores Mexicanos Unidos; México; 1981.
- Barthes. Roland. Mithologies; Paladín; London; 1973.
- Barranco, Francisco. Técnicas de Marketing Político; REI; México; 1994.
- Becerril, Rodolfo. Una política de estado por el crecimiento; Revistas-Examen-PRI No. 9;
- Beltrán, Raúl. Publicidad en Medios Impresos; Trillas; México; 1984.
- Benn, Alec. Los 27 Errores más Comunes en Publicidad; Norma; Bogotá, Colombia; 1987.
- Bennis, Warren. Líderes: Las Cuatro Claves del Liderazgo Eficaz; Trillas; México; 1986.

- Bertalanffy, Von. Teoría General de los Sistemas; Fondo de Cultura Económica; México; 1976.
- Bloom, Paul y Kotler, Philip. Estrategias de Participación en el Mercado; Clásicos Harvard de la Administración; Volumen 7; México; 1986.
- Bongrand, Michael. Marketing Politique; Presses Universitaires de France; París, France; 1993.
- Bonilla, Carlos. La Comunicación: función básica de las relaciones públicas;
- Bonnin, Jorge. Comunicación: estrategias, técnicas y tácticas en el mercado; Macchi; Bogotá, Colombia; 1992.
- Bourdieu. L'Opinion Publique N'Existe Pas, Temps Modernes; Número 138; París, France; 1973.
- Bremond, G. La Revolution Informatique; Hatier, París; 1982.
- Bremond, J. y Geledan, A. Dictionnaire Economique Et Social; Hatier, París; 1981.
- Burgelin, Oliver. La Comunicación de Masas; Editorial A.T.E.; Barcelona, España; 1991.
- Calcagno, E. Estilos Políticos Latinoamericanos; FLACSO; Argentina; 1972.
- Carrasco, José Luis. Publicidad y Propaganda; Antologías ENEP-Aragón; México.
- Cordera, Rolando. Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana; F.C.E.; México;
- Cordera, Rolando. Estado y Desarrollo en el Capitalismo tardío y subordinado; F.C.E.; México; 1971.
- Cordoba, Arnaldo. Las Reformas Sociales y la Tecnocratización del Estado Mexicano; Revista Mexicana de Ciencia Política, No. 70; México; 1972.
- Costa, Joan. Imagen Global; C. E. A. C.; España; 1989.
- Chaves, Norberto. La Imagen Corporativa: teoría y metodología de la identificación institucional; G.G.; Barcelona, España; 1988.
- Champy, James. Reingeniería en la Gerencia; Norma; Bogotá, Colombia; 1992.

- Christopher, William F. Planeación Mercadotécnica que Logra Resultados; Clásicos Harvard de la Administración; Volumen 4; México; 1986.
- Davis, Dennis y Sidney, Kraus. Comunicación Masiva: Sus Efectos en el Comportamiento Político; Trillas Sigma; México; 1991.
- Davis, Keith. El Comportamiento Humano en el Trabajo; Mc Graw-Hill; Francia; 1988.
- De Fleur, M.L. y Ball-Rokeach, S. Teoría de la Comunicación de Masas; Paidós Comunicación; Barcelona, España; 1991.
- De la Isla, Carlos. De la Perplejidad a la Utopía ; ITAM ; No. 45- 46 ; México
- Demeath, N. J. y Peterson, R. A. System, Change and Conflict; Free Press; New York; 1967.
- Díaz, Angel. El Dirigente; Impresos Industriales Glunso S. A.; Puebla, México; 1982.
- Donis, D. A. La Sintaxis de la Imagen; G. G.; Barcelona, España; 1992.
- Dror, Y. Enfrentando el futuro. F.C.E.; México; 1990.
- Dumont, Jacques. La Imagen; Paidós; Barcelona, España; 1992.
- Escobar, Miguel. Modernidad y administración pública; en política y administración pública, transiciones políticas;
- Eugeni, Rosell. Manual de Imagen Corporativa; Gustavo Gili S. A.; Barcelona; 1991.
- Fagen, H. Politics and Communication; Little Brown and Company; New York; 1966.
- Faletto, E. Repensar el Futuro. Estilos de Desarrollo; Editorial Nueva Sociedad - UNITAR/PROFAL; Caracas; 1986.
- Fernández, Carlos. La Comunicación Humana; Mc Graw-Hill; México; 1990.
- Fernández, Fátima. Comunicación y Teoría Social; UNAM; México; 1984.
- Fernández, Fátima. Los Medios de Difusión Masiva en México; Juan Pablos; México; 1985.
- Ferrer, Eulalio. El Publicista; Trillas; México; 1985.

- Fischer de la Vega, Laura. Mercadotecnia; Mc Graw-Hill; México; 1995.
- Flores, Horacio. La educación superior y la investigación científica, El perfil de México en 1980; Siglo XXI; México;
- Frank, Viktor. Man's Search for Meaning;
- Fraser, F. Introducción al Periodismo; Limusa; México; 1987.
- Freemantle, David. El Superjefe. Cómo Dirigir con Éxito; Norma; Bogotá, Colombia; 1988.
- Fuentes, Carlos. Entrevista por Virgilio Caballero; Registro; México; Abril, 1992.
- Fuentes, Mario Luis. La Reforma del Estado Mexicano en los nuevos escenarios internacionales; Diana; México; 1996.
- Furtado, Celso. La fantasía organizada; EUDEBA; Colombia; 1989.
- Galindo, Elías. Publicidad Dinámica; Herrero; México; 1980.
- Garbett, Thomas. Imagen Corporativa: cómo crearla y proyectarla; Legis Editores; Bogotá, Colombia; 1991.
- García, Graciela. México Hoy: economía, sociedad y política en relaciones internacionales; ; México; 1971.
- Garcés, Guillermo. La participación de México en la cuenca del pacífico;
- Gatteano, Calelo. Hacia una Cultura Visual; Diana; México; 1979.
- Godet, M. Problemas & Métodos de Prospectiva: caja de herramientas; París, UNESCO; 1991.
- González, César. Imagen y Sentido; UNAM; México; 1986.
- Gouldern, Alvin. Patterns Of Industrial; Free Press; New York; 1984.
- Guest, Robert. Organizational Change; Peguin Books; London; 1962.
- Guilhaumou, J. Ideologie Discours et Conjoncture en 1973; Dialectiques; No. 10-11; París, France; 1975

- Habermas, Jürgen. *Historia Crítica de la Opinión Pública*; Gustavo Gili; Barcelona, España; 1981.
- Hammer, Michael y Champy, James. *Reingeniería*; Norma; Bogotá, Colombia; 1995.
- Handy, Charles. *Understanding Organizations*; Peguin Books; London; 1985.
- Hodara, J. *Los estudios del Futuro: Problemas y Métodos*; Instituto de Banca y Finanzas; México; 1984.
- Homs, Ricardo. *La Crisis Comunicacional de una Sociedad en Transición*; Ariel; México; 1995.
- Huntington, Samuel. *The Clash Civilisations*; *Foreign Affairs*; ; July-August 1993.
- Ind, Nicholas. *La Imagen Corporativa: estrategias para desarrollar programas de identidad eficaces*; Díaz de Santos; Madrid, España; 1992.
- Ishikama, Kaoru. *¿Qué es Control de Calidad? La Modalidad Japonesa*; Norma; Bogotá, Colombia; 1987.
- Kantz, Dannien. *Psicología Social de las Organizaciones*; Trillas; México; 1977.
- Klein, Mark. *Cómo Hacer Reingeniería*;
- Kleppners, Otto. *Publicidad*; P. H. H.; México; 1988.
- Kotler, Philip. *Estrategic Marketing for Non Profit Organization*; Prentice Hall Inc.; New York; 1991.
- Kotler, Philip. *Marketing Management*; Prentice Hall Inc.; New York; 1972.
- Kupfer, Andrew. *Cover History On AT&T*; New York; 1989.
- Lanham, E. *Valuación de Puestos*; C.E.C.S.A.; México; 1987.
- Larrea, Pedro. *Calidad de Servicios del Marketing a la Estrategia*; Díaz de Santos; Madrid, España; 1991.
- Laufer, Romain. *La Mercadotecnia del Servicio Público*; *Revista Francesa Gestión*, Número 9; Paris, Francia; Marzo-Abril de 1977

- Lechner, Norbert. Reflexiones sobre estilos de desarrollo y visiones de futuro; UNITAR/PROFAL; Caracas; 1986.
- Lele, Milind. The Customer is Key; John Wiley and Sons; New York; 1987.
- Levin, Jack. Fundamentos de Estadística en la Investigación Social; Harla; México
- Levionnois, Michael. Marketing Interno y Gestión de Recursos Humanos; Díaz de Santos; Madrid, España; 1992.
- Levit, Theodore. Piense Antes de Entrar en Nuevos Mercados; Clásicos Harvard de la Administración, Volumen 5; México; 1986.
- Lindon, Denis. Marketing Politique et Social; Jurisprudence Générale Dalloz; Paris, France; 1986.
- Lhumann, Niklas. Sistemas Sociales; Alianza; ;1991.
- Lorenzo, José. Persuasión Subliminal y sus Técnicas; Biblioteca Nueva; España; 1988.
- Manakov, Anatoli. El fracaso de los regímenes autoritarios; Política y Administración;
- Marston, John. Relaciones Públicas Modernas; Mc. Graw-Hill; México; 1988.
- Matus, Carlos. Estrategia y Plan; F.C.E.; México; 1981.
- Matus, Carlos. Planificación de Situaciones; F.C.E.; México; 1980.
- Matus, Carlos. Política, Planificación y Gobierno; Fundación Altadir; 1988.
- Mercer, David. IBM; Free Press; New York; 1987.
- Mc Daniel, Carl. Curso de Mercadotecnia; Harla; Nueva York; 1986.
- Mc Luhan, Marshall. La Comprensión de los Medios como las Extensiones del Hombre; Diana; México; 1990.
- Mc Niven, Malcolm A. Instrumente un Plan para una Publicidad más Productiva; Clásicos Harvard de la Administración, Volumen 9; México; 1986.
- Mori. Market And Opinion Rersearch; Oxford; 1989.
- Morris, Daniel. Reingeniería; Mc Graw-Hill; México; 1992.

- Moscato, Donald. Modelos Financieros para la Toma de Decisiones. Principios y Métodos; Norma; Bogotá, Colombia; 1988.
- Munari, Bruno. Diseño y Comunicación Visual; G. G.; Barcelona, España; 1993.
- Murphy, John. Cómo Diseñar Marcas y Logotipos; G. G.; Barcelona, España; 1993.
- Oborne, David. Ergonomía en Acción. La Adaptación del Medio de Trabajo al Hombre; Trillas; México; 1990.
- Odiorne, George. El lado Humano de la Dirección; Díaz de Santos; Madrid, España; 1991.
- Ohmae, Kenichi. The Corporate Personality; London; 1978.
- Offe, Claus. Contradicciones en el Estado de bienestar;
- Olin, Wally. The Wolf Olins Guide To Corporate Identity; London; 1984.
- Ortueta, Lucas. Motivación y Comunicación; Limusa; México; 1984
- O'Shaughnessy, John. Marketing Competitivo, un Enfoque Estratégico; Díaz de Santos; Madrid, España; 1991.
- Ouchi, William. Sociedad, Mayor Competitividad a Través del Trabajo en Equipo entre Gobierno y Empresas Privadas; Norma; Bogotá, Colombia; 1988.
- Ouchi, William. Teoría Z. Cómo Pueden las Empresas hacer Frente al Desafío Japonés; Norma; Bogotá, Colombia; 1988.
- Oxenfeldt, Alfred. Análisis de Costo Beneficio para la Toma de Decisiones. El Peligro del Simple Sentido Común; Norma; Bogotá, Colombia; 1989.
- Parsons, T. The Social System; Free Press; New York; 1957.
- Peppard, Rowland. La Esencia de la Reingeniería; P. H. H.; México; 1988.
- Porter, Michael. Competitive Advantage; Free Press; New York; 1985.
- Prieto, Daniel. Diseño y Comunicación; Coyoacán; México; 1982.

- Programas Sectoriales de la Administración Pública 1995-2000; PEMEX ; México; 1995.
- Rapp, Stan y Collins, Tom. Maxi Marketing: El Nuevo Rumbo de las Estrategias de Promoción, Publicidad y Mercadotecnia; Mc Graw-Hill; México; 1994.
- Reardon, Kathleen. La Persuasión en la Comunicación; Paidós Comunicación; Barcelona, España; 1981.
- Reyes, Agustín. El Análisis de Puestos; Limusa; México; 1988.
- Ries, Al. La Guerra de la Mercadotecnia; Mc. Graw-Hill; México; 1987.
- Ries, Al y Trout Jack. Posicionamiento; Mc Graw-Hill; México; 1989.
- Robin, Jean Paul. Marketing Politique; Milán, Toulouse; 1988
- Rossen, Bernard. Cómo Motivar a los Empleados de Hoy; Mc Graw-Hill; México; 1992.
- Ruiz, Jorge. Sistema Económico, Planificación y Empresa Pública en México; Ensayos de la Universidad Autónoma Metropolitana; México; 1982.
- Santon, W., Etzel, M. y Walker, L. Fundamentos de Marketing; Mc Graw-Hill; México; 1992.
- Sartori. Giovanni. Teoría de la Democracia; 1990.
- Sarukan, José. Medio ambiente y desarrollo sustentable; Coloquio de Invierno, Febrero 1992.
- Sfez, Lucien. Critique de la Décision, París; Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques; París, France; 1981.
- Sfez, Lucien. La Comunicación, Presses Universitaires de France, Publicaciones Cruz O.; México; 1992.
- Silvestre, Albert. Comunicación Humana; Trillas; México; 1984.
- Simon, H. Models of Man; Wiley; New York; 1957.
- Soriano, Claudio. Biblioteca de Manuales Prácticos de Marketing Nuevas Orientaciones en el Marketing; Díaz Santos; Madrid, España; 1990.

- Soriano, Claudio L. El Plan de Marketing; Marketing Publishing Center; Madrid, España; 1989.
- Swan, Alan. El Color en el Diseño Gráfico; G. G.; Barcelona, España; 1992.
- Tejeda, Luis. Gestión de la Imagen Corporativa: creación y transmisión de la identidad de la empresa;
- Thompson, Philip. Círculos de Calidad. Cómo hacer que Funcionen; Norma; Bogotá, Colombia; 1989.
- Toffler, Alvin. El cambio del poder, conocimientos, bienestar y violencia en el umbral del siglo XXI;
- Toussaint , Florence. Crítica de la Información de Masas; ANUIES, México; 1982.
- Von Oech, Roger. Se Creativo; Selector;
- Werther, William. Dirección de Personal y Recursos Humanos. Mc. Graw-Hill; México; 1985.
- West, Chuchrman. El Enfoque de Sistemas para la Toma de Decisiones; Diana; México; 1990.
- Zapata, Fausto. México, notas sobre el sistema político y la inversión extranjera; ; México; 1974.
- Zarel, Francisco. La Organización Social Autopoiesis; I. T. P.; Puebla, México; 1994.
- Zedillo, Emerto. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Zemke,Ron. Scandinavian Management-A Look at Our Future?; Management Review; New York; 1988.

# Secretaría de Gobernación

## Secretario de Gobernación

- Secretario Particular
- Asesoría
- Unidad de Supervisión y Vig. De La Conducta de los Cuerpos de Seg.
- Unidad de Desarrollo Administrativo Planeación e Informática
- Unidad de Atención a la Ciudadanía

- Sistema Estatal de Protección Civil
- Centro Estatal de Desarrollo Municipal
- Presidente de la Junta Local Conc. y Arbitraje
- Tribunal de Arbitraje
- Consejo Tutelar para menores

## Subsecretaría de Asuntos Políticos y Protección Ciudadana

## Secretaría Jurídica y de los Civil y Público de la Ciudad y del Comercio

