



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“MANUAL DE COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL MUNICIPAL”

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS DE LA
COMUNICACIÓN CON OPCIÓN TERMINAL EN COMUNICACIÓN
ORGANIZACIONAL**

PRESENTA

BRENDA OFELIA OSORIO RIVERA

ASESOR DE TESIS

MTRO. EFRAÍN PÉREZ ESPINO

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F.

SEPTIEMBRE DE 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por ser la fuente espiritual donde obtengo paz y esperanza.

A mis padres Ofe y Andy porque su amor y educación son la esencia de cada uno de mis triunfos y los insumos que harán posible mis metas futuras.

A mi hermana Belle quien con su constancia y dedicación ha sido siempre mi ejemplo a seguir desde la infancia.

A quienes cuya ausencia hoy echo de menos, porque el recuerdo de irremplazables y bellos momentos que viví a su lado me incita a disfrutar la vida y cumplir mis propósitos. Especialmente a mi hermano Omar, mi abuelito Baldomero, mi tía Toñita y mi mami Bika.

A mis sobrinas Mely y Mire porque su inocencia me inspira a ser mejor persona. A mi abuelita, tíos y primos de quienes recibo apoyo constante e incondicional para seguir adelante.

Gracias a mi amada universidad por formarme profesionalmente, así como a mis profesores por sus enseñanzas. Especialmente a Efraín Pérez por el asesoramiento en el desarrollo de esta tesis y todo lo que eso conlleva. También a Elizabeth Guizar por su apoyo para mejorar el texto.

Asimismo agradezco a mis amigos por todos los momentos compartidos a lo largo de nuestra formación profesional: a mi equipo de organizacional, al de las clases de inglés, a quienes estuvieron unidos desde el primer semestre y a las que están conmigo desde la época del CCH. Especialmente a ustedes Jessiquita, Rocío y Karen por acompañarme en momentos trascendentales.

ÍNDICE

Introducción	I
Capítulo 1	
<i>La Comunicación</i>	11
1.1 Elementos del proceso de la comunicación	13
1.2 Tipología de la comunicación	17
Capítulo 2	
<i>Las Organizaciones</i>	20
2.1 Tipología de las organizaciones formales	21
2.2 El sistema organizacional	23
2.3 Estructura	25
2.4 Cultura y Clima	35
Capítulo 3	
<i>La Comunicación Organizacional Municipal</i>	38
3.1 Comunicación Organizacional	38
3.2 Comunicación Gubernamental	49
3.3 Comunicación Organizacional Municipal	55
Capítulo 4	
<i>El Municipio como Organización</i>	62
4.1 Clasificación de los municipios mexicanos	63
4.2 Marco jurídico municipal	66
4.3 El municipio como institución del Estado	69
4.4 El municipio como entidad administrativa	74
4.5 El municipio como organización pública	79
Capítulo 5	
<i>La actuación organizacional municipal</i>	86
5.1 Identidad organizacional municipal	86
5.2 Cultura y Clima Organizacional municipal	98

Capítulo 6

Manual de Comunicación Organizacional Municipal 107

6.1 Propuesta Técnica para el Manual
de Comunicación Organizacional Municipal 109

6.2 Desarrollo del Manual de Comunicación
Organizacional Municipal 111

CONCLUSIONES 172

BIBLIOGRAFÍA 183

CIBERGRAFÍA 185

INTRODUCCIÓN

La comunicación es un proceso inherente a la vida social, porque a través del intercambio recíproco de información entre dos o más personas permite que estas se organicen y compartan significados que hacen posible la creación de patrones de convivencia indispensables para sobrevivir y desarrollarse.

Dada esa importancia este fenómeno ha sido estudiado desde diversos enfoques que han ido enriqueciendo sus propiedades tales como sus elementos, funciones y beneficios. Dichas aportaciones científicas han provisto el uso de la comunicación en distintos campos entre los que se ubican principalmente la cultura e imagen política, la publicidad, el periodismo y las organizaciones, para los cuales este proceso cumple funciones particulares y otorga beneficios específicos.

Bajo la visión de la comunicación organizacional se han obtenido a lo largo de esta tesis algunas conceptualizaciones que dan como resultado una herramienta práctica en la cual se puntualizan los aspectos esenciales de un sistema de comunicación diseñado exclusivamente para impulsar la naturaleza organizacional del municipio mexicano.

El tema de este trabajo surge por la inquietud de aprovechar los beneficios que trae consigo la gestión de la comunicación organizacional al ámbito de las organizaciones gubernamentales debido a que estas son los pilares de la vida en sociedad y han hecho posible su desarrollo y bienestar.

La delimitación del tema se hizo eligiendo al municipio como objeto de estudio de este trabajo por ser el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía y, por ende, el que puede crear lazos de comunicación directos que permitan la óptima difusión de la actividad municipal y promuevan la participación de los ciudadanos para la elaboración de políticas públicas.

El planteamiento de esta tesis se concibió con base en dos observaciones: la primera de ellas es la necesidad latente acerca de la consolidación institucional democrática de las organizaciones gubernamentales y especialmente del municipio como responsable del desarrollo local; y la segunda es la detección de un tipo de comunicación empleada en los municipios que se gestiona solamente hacia los públicos externos con especial atención a los ciudadanos pero descuidando a los de carácter interno quienes son clave para el desarrollo organizacional.

Así, el problema que se plantea es que la comunicación organizacional entendida como interna y externa no se ha gestionado en los municipios mexicanos de manera integral y en beneficio de la organización misma sino de quienes los gobiernan, lo cual impide su consolidación institucional.

Por ello, el objetivo principal ha sido el de elaborar un Manual de Comunicación Organizacional Municipal cuya aplicación permita establecer una relación más cercana entre el municipio y sus diferentes públicos que propicie la conjunta toma de decisiones en torno a la elaboración de políticas públicas así como el fortalecimiento institucional municipal.

Lo anterior a partir de las hipótesis centrales elaboradas, una que es negativa y otra positiva. La primera señala que: en tanto los municipios mexicanos no diseñen y apliquen programas y estrategias de comunicación organizacional como elemento constitutivo para impulsar su desarrollo, no se podrán dar cambios significativos que procuren su fortalecimiento institucional ni se creará una relación más cercana con sus diferentes públicos; especialmente con sus ciudadanos, lo cual repercute en la construcción de consenso necesario para la aprobación de las políticas públicas llevadas a cabo.

Asimismo, la hipótesis positiva dicta que: en tanto los municipios mexicanos utilicen a la comunicación organizacional y sus herramientas como un instrumento estratégico para mejorar la relación con sus públicos, contribuirán a mejorar la imagen de la institución municipal además de promover de manera efectiva la acción política del partido gobernante.

Con base en dichos fundamentos se buscó elaborar una conceptualización que permitiera identificar las necesidades de comunicación que requiere el municipio mexicano y con base en las cuales se pudiera elaborar el manual. Este marco teórico consta de tres ejes principales: el proceso comunicativo, la teoría de las organizaciones y la comunicación organizacional.

El correspondiente desarrollo de este trabajo se distribuye en seis capítulos. El primero de ellos se relaciona con el proceso de la comunicación y tiene como propósitos particulares mostrar su importancia y funcionamiento como un sistema de intercambio de mensajes que permite la retroalimentación, así como mencionar los diferentes tipos que hay para enfatizar el de la comunicación organizacional.

El segundo capítulo alusivo a las organizaciones desde un enfoque sistemático tiene dos utilidades: por una parte, explicar en qué consiste el campo de aplicación de la comunicación organizacional y, por otra, justificar al municipio mexicano como el objeto de estudio de esta tesis.

En el tercer capítulo titulado "Comunicación Organizacional Municipal" se obtiene un primer logro que es la creación de este concepto que alude al sistema de comunicación estratégica especialmente diseñado para el municipio mexicano.

Para llegar a eso fue indispensable revisar cómo funciona y cuáles son los beneficios de la comunicación organizacional, y después hacer un análisis del tipo de comunicación gubernamental empleada en los municipios. Al término de esas dos labores se explica por qué es necesario el sistema de comunicación expuesto aquí, así como su definición, objetivos y características.

Durante el cuarto capítulo se muestran las tres dimensiones que ayudan a definir al municipio mexicano como gobierno, entidad administrativa, territorio y población. Conocer esos ángulos lleva a la reflexión de que hace falta un concepto que las englobe bajo una misma visión y que a su vez permita la intervención de la comunicación en su funcionamiento. Por ello, al final del apartado se

propone conceptualizar al municipio mexicano como una organización pública, lo cual es posible con el uso de la teoría organizacional.

En consecuencia se presenta un quinto capítulo en el que se analizan dos elementos que son de suma importancia para la ejecución de la Comunicación Organizacional Municipal (COM): la identidad y la cultura organizacionales.

Las reflexiones que se desprenden en torno al análisis de ambos elementos muestran la convivencia de dos tipos de cada uno de ellos que conviven en los municipios debido a la aparición de distintos intereses. Este conocimiento es necesario para considerar medidas concisas que deben llevarse a cabo al momento de trabajar con dichos elementos de tal manera que beneficien al sistema municipal.

Por último, se presenta en el sexto capítulo la propuesta de esta tesis en la que se hallan descritos las acciones y elementos generales que caracterizan a la COM y que hacen posible su instrumentación, los cuales tienen como base cada una de las necesidades identificadas durante el desarrollo de este trabajo.

Este manual está estructurado en cinco apartados que reflejan las áreas con las que la COM trabaja: identidad organizacional, comunicación externa e interna. Con las acciones señaladas se pretende optimizar la gestión organizacional mediante esfuerzos de integración entre el personal político y administrativo del ayuntamiento, así como para hacer más próxima la relación entre el municipio y sus públicos a través de actividades de difusión, información y fomento a la participación.

Al comienzo de esta guía se recuerda que antes de querer instaurar la COM se debe partir de una visión integral del municipio, la cual es posible si se le considera como una organización. Esto permite identificar sus elementos principales y la relación que guardan entre sí.

Enseguida se propone definir estratégicamente la identidad organizacional municipal siguiendo cuatro etapas: conceptualización, diseño visual, reglamentación y aplicación. Lo anterior en consideración de que deben reunirse ciertas propiedades de los dos tipos de identidad que convergen en el sistema municipal; una que es de carácter institucional y otra de origen político gubernamental.

Además se hace mención de cómo debe ser gestionada la comunicación interna municipal considerando la elaboración de ciertos medios de comunicación presenciales, escritos y digitales; acciones que fomenten una cultura organizacional favorable para el municipio como son la creación de un sistema de recompensa y reconocimiento, y la celebración de ritos, entre otros; aplicación correcta de la identidad visual organizacional; el plan de capacitación; y gestión de la información.

Asimismo se expone cómo trabajar con los procesos de comunicación externa donde se incluyen tanto prácticas que se llevan a cabo en los distintos municipios, como otras que persiguen innovar la forma de transmitir mensajes y recoger respuestas a éstos.

Algunos ejemplos que ilustran esas innovaciones son la capacitación a los responsables de ejecutar los mecanismos de participación ciudadana para que funjan como transmisores de mensajes municipales y formadores de cultura política; y la creación de medios digitales a través de los cuales las autoridades u otros funcionarios o servidores públicos puedan comunicarse directa e instantáneamente con los ciudadanos, entre otros.

También se sugiere el estudio de la opinión pública como una forma de evaluar el quehacer municipal en relación con la acción gubernamental, la calidad de los servicios, así como el tiempo y la calidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos, entre otros factores.

Para finalizar se hace mención acerca de las fases de planeación del sistema de Comunicación Organizacional Municipal, las cuales son: análisis situacional, planeación estratégica, desarrollo y control, evaluación, e inclusión de áreas de mejora.

Con el empleo de esas sugerencias se estima hacer más próxima la relación existente entre el municipio y sus distintos públicos con el fin de promover la participación de estos para mejorar el funcionamiento del sistema municipal.

Pese a la generalidad y brevedad de esta tesis cuyos resultados pueden ser objetos de estudio para investigaciones futuras, lo que se establece aquí son las bases para comenzar a innovar el funcionamiento de los municipios desde la óptica de la comunicación, y con ello impulsar su desarrollo organizacional y fortalecimiento como institución democrática.

CAPÍTULO 1

La Comunicación

En el presente capítulo se aborda la base teórica que hace posible el entendimiento de la complejidad e importancia que tiene el proceso de la comunicación a partir de la respuesta a algunos cuestionamientos como en qué consiste, cuáles son los elementos que lo conforman y cuáles son los tipos de comunicación que existen.

La comunicación es un fenómeno muy importante para organizar la vida en sociedad pues es gracias a él que los seres humanos pueden interactuar entre sí y conformar una cultura donde los significados compartidos constituyen sus parámetros de actuación y de desarrollo.

El origen del término invita a reflexionar acerca de la relevancia que goza en la vida social. Del latín *communicatio* que significa “participar de algo en común”¹, la palabra comunicación se refiere a la transmisión de distintas formas de pensamiento a otras personas con el fin de que ambas partes tengan en común dicha información y la utilicen para obtener algún beneficio de alcance mutuo, grupal o individual.

Al respecto, Antonio Lucas Marín define a la comunicación como “un proceso de ida y vuelta de contenido informativo que produce cambios”.² Con base en esta aportación y bajo la perspectiva de la teoría de sistemas se deducen algunos aspectos que son necesarios para comprender la esencia comunicativa.

El primero de ellos es el hecho de concebirla como un proceso, lo cual conlleva a pensar que es un fenómeno presentado en fases y que requiere de la participación de determinados elementos.

Un segundo aspecto que caracteriza a la comunicación según esta definición es su dinámica, la cual es de ida y vuelta, es decir, de intercambio. El tercer punto a destacar pone de relieve que los

¹ Florencio García Madrigal y Carlos Vicén Antolín. *Fundamentos de comunicación humana*. México, Mira Editores, 1994. p. 15

² Antonio Lucas Marín, *et al.* *Sociología de la comunicación*. 2da ed., Madrid, Ed. Trotta, 2003. p. 59

términos información y comunicación no poseen el mismo significado, lo cual sugiere conocer en qué consiste la relación entre ambos. Por último, el cuarto aspecto sobresaliente de la definición citada es la producción de cambios, lo cual corresponde a la función que ejerce el fenómeno comunicativo, según este autor.

Ante tales características el primer punto que debe dejarse en claro es la diferenciación del concepto comunicación respecto al de información para evitar confusiones futuras. Estos son dos términos que no son ajenos entre sí, sino más bien complementarios. Según J. Antonio Paoli, la comunicación es “el acto de relación mediante el cual dos o más sujetos evocan en común un significado, mientras que la información es un conjunto de mecanismos que permiten al individuo retomar los datos de su ambiente y estructurarlos de una manera determinada, de modo que le sirvan como guías de su acción”.³

En otras palabras, Paoli dice que la información es un conjunto de datos con base en los cuales se formula un mensaje mientras que la comunicación es el proceso que hace posible que ese mensaje sea formulado, emitido, recibido, descifrado y contestado.

Así, el significado del término informar debe entenderse como un acto discursivo unidireccional, es decir, que sólo se dice algo sin dejar que exista respuesta alguna de parte de quien escucha. Y por comunicar se debe entender al proceso discursivo bidireccional, es decir, en el que hay diálogo.⁴

Existe un término cuya relevancia radica precisamente en marcar la diferencia entre los dos anteriores: retroalimentación. Esta es el elemento comunicativo que hace posible ese proceso de ida y vuelta del que Lucas Marín habla en su definición de comunicación. En ese sentido la

³ J. Antonio Paoli. *Comunicación e información. Perspectivas teóricas*. 3ra. ed., México, Ed. Trillas, 1983. p. 123

⁴ Antonio Pasquali. *Comunicación y cultura de masas*. Caracas, Ed. Monte Ávila, 1977. p. 49-65

retroalimentación es “un proceso de reacción causa-efecto producido entre los participantes del acto comunicativo”.⁵

1.1 Elementos del proceso de la comunicación

Siguiendo este esquema cabe mencionar que la comunicación posee ciertos elementos que gracias a la investigación existente sobre este fenómeno se han ido concretando cada vez más, no obstante son tres los elementos base, a saber: emisor, mensaje y receptor.

El emisor es quien origina la información y el mensaje es el contenido informativo que se quiere transmitir, mientras que el receptor es el papel que corresponde a quien recibe y entiende el mensaje.⁶

El estudio de la comunicación puede remontarse a épocas antiguas con la aportación de Aristóteles quien definió el proceso comunicativo de manera más elemental especificando al hablante, al discurso y a la audiencia, lo cual responde a los principales elementos antes mencionados expresados en: quién dice qué a quién.⁷

A partir de esos tres elementos han surgido diversos modelos que fungen como propuestas teóricas respecto al funcionamiento de la comunicación. Conforme cada modelo apareció se fueron identificando más elementos que, aunados a los tres básicos, en la actualidad conforman la composición del fenómeno comunicativo.

Florencio García Madrigal y Carlos Vicén Antolín, en su obra *Fundamentos de comunicación humana*,⁸ explican los modelos que empleados por diferentes disciplinas y posiciones teóricas han tenido aplicación en la teoría de la comunicación. Para ello estos autores recurren a una división de los modelos “según se apliquen al estudio de sistemas de comunicación particulares, como los

⁵ Carlos González Alonso. *Principios básicos de comunicación*. 2da. ed, México, Ed. Trillas, 1995. p. 17

⁶ *Ibidem*. p. 15

⁷ *Ídem*.

⁸ Florencio García Madrigal y Carlos Vicén Antolín. *Fundamentos de comunicación humana*. México, Mira Editores, 1994. 182 pp.

behavioristas o funcionalistas; o por los modelos que analizan a la comunicación como sistema general: estructuralistas, sistemáticos, matemático-informacionales y dialécticos”⁹. De estos modelos se identifican dos escuelas distintas: por una parte la llamada Escuela Empírica compuesta por los modelos behavioristas, funcionalistas y matemático-informacional; y por otro lado se encuentra la Escuela Crítica cuyos modelos representativos son los estructuralistas y los sistémico-dialécticos.

Partiendo de estos datos es preciso decir que el inicio del estudio científico de la comunicación está marcado con el paradigma de la Teoría de la Bala Mágica defendida por Harold Dwight Lasswell quien en 1948 complementa el esquema de Aristóteles antes mencionado y al cual agrega el elemento del efecto, por lo que su modelo se halla expresado así: quién dice qué, en qué canal, a quién, con qué efecto.¹⁰

Desde la perspectiva funcionalista, Laswell proporcionó un paradigma de la comunicación sumamente importante para dar comienzo a la delimitación de sus componentes y al análisis de cada uno de ellos. Por ende, esta aportación es considerada como una pauta inigualable para explicar el desarrollo que ha tenido el estudio del proceso comunicativo.

Más tarde, en complemento con el esquema de Lasswell, Raymond B. Nixon introdujo dos elementos más que él consideraba como implícitos: la intencionalidad del emisor y las condiciones en las que el receptor recibe el mensaje.¹¹

En los modelos matemáticos se encuentra una gran aportación a la teoría de las comunicaciones. En 1943 aproximadamente, el ingeniero Claude Elwood Shannon, influenciado por las ideas de

⁹ *Ibidem.* p. 35

¹⁰ Miquel Rodrigo Alsina. *Los modelos de la comunicación*. España, Ed. Tecnos S.A., 1989. p. 33

¹¹ Carlos González Alonso. *Op. Cit.* p. 24

Norbert Wiener (fundador de la Cibernética), creó la teoría de la Información con la cual sentó las bases de la Teoría Matemática de la Comunicación.¹²

Los aspectos en los cuales se centra son la cantidad de información, el canal de comunicación, la forma de codificación, y los efectos que causan en el decodificador algunas alteraciones que pueden ser consecuencia de fallas en el transporte de la información.

El modelo comunicativo expuesto por Shannon se compone de una fuente, que en materia de comunicación humana se refiere al origen de donde proviene la información. También alude a un transmisor que es el aparato encargado de enviar señales codificadas a un canal y que en términos de comunicación corresponde al rol del emisor. Por su parte el canal es el conducto físico mediante el cual circulan las señales, es decir, se trata del medio; mientras que la fuente de ruidos alude a todos los aspectos que causan distorsión, como pueden ser el rumor o el chisme. Asimismo el receptor es quien recibe y decodifica señales. Y el destino es considerado como el punto final del proceso que también puede ser visto como el término de la comunicación que equivale al cumplimiento de su objetivo.¹³

Por su parte, después de que Shannon contribuyera al enriquecimiento del modelo comunicativo con el elemento del ruido, Norbert Wiener en 1949 incorporó el fenómeno de la retroalimentación o feedback al estudio de la comunicación¹⁴ como un componente fundamental dentro del proceso comunicativo porque rompe con el esquema lineal del fenómeno y hace énfasis en la influencia no sólo del emisor en el receptor sino en la capacidad que tiene este para responder, lo cual sugiere el alcance de objetivos de la comunicación tales como compartir opiniones y experiencias, lograr acuerdos, coordinar acciones, alcanzar el entendimiento mutuo y evitar situaciones conflictivas, entre otros.

¹² Florencio García Madrigal y Carlos Vicén Antolín. *Op. Cit.* p. 99

¹³ *Ibídem.* p. 102-105

¹⁴ John Fiske. *Introducción al estudio de la comunicación.* Colombia, Ed. Norma, 1984. p. 23

Por su parte Wilbur Schramm traslada el modelo de Shannon al área de la comunicación humana al afirmar que esta se produce “porque fuente y destino codifican y decodifican respectivamente basándose en su experiencia común”,¹⁵ lo cual refiere a la comunicación como un proceso dinámico en el cual tanto emisor como receptor deben disponer de un marco de referencia similar, es decir, deben estar sintonizados.

Asimismo, surge desde el enfoque behaviorista la contribución de David Berlo cuyo modelo buscó determinar los factores que la hacían efectiva y segura, conocimiento que a su vez permitiría al ser humano influir en los demás afectándolos directamente. Su teoría se basó en cuatro elementos: fuente, codificador, mensaje, canal, decodificador y receptor; de los cuales la independencia del codificador y decodificador representan los puntos clave de su aportación.¹⁶

Según este modelo tanto en la fuente (o emisor) como en el receptor existen cuatro factores que pueden determinar el éxito de la comunicación como son las habilidades comunicativas, actitudes, nivel de conocimiento y posición en el sistema sociocultural. Por su parte en el mensaje se deben considerar el código, el contenido y su tratamiento, así como los elementos que tienen cada mensaje específico y la manera en que se encuentren estructurados. Por último el canal está relacionado con los sentidos de las personas por lo que al transmitir un mensaje debe cuestionarse cuál canal en función de sus características (escritas, orales, visuales, audiovisuales) promete el grado deseado de eficacia en la comunicación.¹⁷

Los modelos antes expuestos son los principales trabajos científicos en torno al estudio de la comunicación que permiten no sólo saber qué elementos básicos participan en su proceso sino

¹⁵ Florencio García Madrigal y Carlos Vicén Antolín. *Op. Cit.* p. 18

¹⁶ David Berlo. *El proceso de la comunicación. Introducción a la teoría y a la práctica.* 1a ed., 14va. reimp., México, Ed. El Ateneo, 1992. Pp. 24-56

¹⁷ *Ídem.*

además dejan entrever que hay múltiples perspectivas desde la cuales se puede analizar y ejecutar este fenómeno.

1.2 Tipología de la Comunicación

Asimismo, el conocimiento arrojado de dichas investigaciones permite hacer un listado de las funciones que esta ejerce en la vida de las personas pues, como bien hace saber Lucas Marín, la comunicación tiene como una primordial función el logro de cambios, lo cuales pueden ser de pequeño a gran alcance dependiendo del nivel en el que se produzca dicho fenómeno.

En este sentido, otro aspecto que sobresale en la definición expuesta inicialmente sobre comunicación es el hecho de producirse de distintas formas o en niveles.

El proceso de la comunicación se puede identificar en seis niveles que a saber de Denis McQuail en su obra *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*,¹⁸ son el intrapersonal, interpersonal, intragrupal, intergrupar, institucional u organizacional, y de masas.

La llamada comunicación cara a cara en superposición con elementos del lenguaje no verbal (comunicación no verbal) pertenece a la categoría de la comunicación interpersonal que se da de manera directa entre dos personas.

Por su parte el siguiente tipo de la llamada pirámide de la comunicación según McQuail es el de la intragrupal, la cual puede ser explicada como la comunicación efectuada al interior de grupos, es decir, entre los miembros que los conforman. Asimismo la comunicación intergrupar hace alusión a la interacción entre diferentes grupos como pueden ser las diferentes áreas de una empresa.

La comunicación colectiva o masiva es aquella en la que se emiten mensajes a grandes audiencias a través de medios audiovisuales, escritos o hablados tales como Internet, televisión, radio, periódicos y revistas, entre otros.

¹⁸ Denis McQuail. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. México, Ed. Paidós, 1997. p. 26

Por último la comunicación institucional u organizacional hace referencia según Mc Quail a los mensajes emitidos por una organización específica hacia las personas que la conforman y hacia su exterior como modo de adaptación.

De acuerdo con esta tipología sociológica se reitera que la comunicación está en todos los ámbitos de la vida social: en la interacción con uno mismo, entre las personas que conviven cercanamente, en la escuela o en el trabajo y en la exposición a un medio de comunicación masiva, entre otros.

La comunicación no se puede negar y por lo tanto debe usarse como un instrumento estratégico cotidiano en cualquier nivel de interacción para lograr una mejor adaptación al entorno y, desde luego, hacer aportaciones a este que ayuden a mejorarlo para beneficio de la sociedad en conjunto.

Además de identificar esos niveles o formas en que se presenta el proceso de la comunicación humana, por otra parte también se ubica la existencia de diferentes campos de especialización que en la práctica profesional tienen los comunicólogos, entre los cuales se encuentran las áreas de comunicación política, la comunicación publicitaria, el periodismo, la comunicación social y la comunicación organizacional, entre otras.

Respecto a ello, David Berlo alude que se trata del “mercado del comunicador profesional [...] recargado por la necesidad de dibujantes publicitarios, asesores de relaciones públicas, productores y directores de radio, televisión y filmes, expertos audiovisuales, etcétera”¹⁹.

De estas modalidades de comunicación existentes en la sociedad actual es necesario profundizar en qué consiste la comunicación organizacional y diferenciarla de las demás especialidades para ampliar el concepto y sus usos aplicándolos en el contexto de los municipios mexicanos.

¹⁹ David Berlo. *Op. Cit.* p. 5

Para cumplir con este propósito particular, en capítulos posteriores se retomará la comunicación como parte esencial de las organizaciones no sin antes explorar a estas últimas para desembocar en el tipo de organización específico que para efecto de este proyecto confiere: los municipios como organizaciones públicas y políticas.

CAPÍTULO 2

Las Organizaciones

Las organizaciones ejercen un papel decisivo en la vida social porque son constructos originados por la interacción entre los seres humanos y la compatibilidad de sus intereses. Tomar conciencia del sentido social que estas poseen permite a cualquier interesado en el tema lograr un buen entendimiento e incluso un análisis respetable de las mismas.

Para sustentar y enriquecer teóricamente lo anterior es necesario revisar algunas definiciones del término entre las que se encuentra la propuesta por Joseph Litterer, la cual apunta que “las organizaciones son invenciones sociales o instrumentos que el hombre ha desarrollado para lograr cosas que, de otra forma, no podría obtener. Son inventos sociales que consisten en reunir diferentes personas, conocimientos y, usualmente, materiales de algún tipo, a los cuales se les da una estructura y sistema a fin de integrarlos en un todo”.²⁰

Por otra parte, como ya lo hace saber Annie Bartoli²¹, el concepto de organización evoca a su vez dos significados pues bien puede tratarse de la acción de organizar que equivale a ordenar de manera coordinada ciertos elementos, o también puede entenderse como un conjunto organizado, es decir, un grupo de personas reunidas bajo ciertos aspectos que persiguen el cumplimiento de objetivos comunes.

Ambos conceptos son imprescindibles para no sólo conocer qué es o quiénes conforman una organización, sino para saber que tiene una manera específica de funcionamiento basada en el orden y la coordinación que, dicho sea de paso, son tareas que la comunicación asume.

Otra definición clave de este término es la de Mario Krieger quien dice que “una organización es el conjunto interrelacionado de actividades entre dos o más personas que interactúan para procurar

²⁰ Joseph Litterer. *Análisis de las organizaciones*. 1a ed., 2ª reimp., México, Ed. Limusa, 1991. p. 6

²¹ Annie Bartoli. *Comunicación y organización. La organización comunicante y la comunicación organizada*. Argentina, Ed. Paidós, 1992. 221 pp.

el logro de un objetivo común, a través de una estructura de roles y funciones, y en una división del trabajo”.²²

Esta última definición especifica lo que en la segunda se enfatiza bajo los términos orden y coordinación y reitera a la vez lo expuesto en la primera en relación a cómo hacer visible y formal la organización de los componentes; es decir, precisa dichas ideas con la mención de los elementos estructura y división del trabajo, los cuales caracterizan de forma tangible la manera en que es organizada la tarea de las personas reunidas en función de alcanzar un objetivo común.

Tomando en cuenta las aportaciones expuestas se debe entender a la organización como un sistema compuesto de personas que buscan conseguir un mismo objetivo basándose en un procedimiento particular, la repartición de funciones, la adquisición de recursos y la gestión de un sistema de coordinación que permita alcanzar dicho fin.

2.1 Tipología de las organizaciones formales

Es menester aclarar que no todas las organizaciones son iguales entre sí y que, en primer lugar, existe una división elemental de las mismas en la que se distinguen las formales de las no formales, y en segundo lugar, a partir de la distinción anterior emanan otras tipologías.

Citando nuevamente a Litterer se entiende por organización formal a “aquella que implica cierto grado de planeación concienzuda, y cuyos propósitos u objetivos son explícitos y limitados. Los medios que aseguren una buena coordinación de todos los elementos son planeados e ideados cuidadosamente”.²³ Las informales son las que, de manera contraria a las otras, no tienen objetivos explícitos y limitados y “cuando realizan un esfuerzo coordinado, lo hacen con métodos que eligen de manera espontánea o voluntaria”.²⁴

²² Mario Krieger. *Sociología de las organizaciones: Introducción al comportamiento organizacional*. Argentina, Ed. Prentice Hall y Pearson Educación, 2005. p. 3

²³ Joseph Litterer. *Op. Cit.*, p. 11

²⁴ *Ídem.*

En concreto, mientras no se formalicen los roles y funciones a través de una estructura, no se establezcan objetivos limitados y específicos, y no haya coordinación de las actividades con el apoyo de medios adecuados, algunas organizaciones como las familias y los grupos de amigos estarán catalogados como organizaciones no formales.

Una vez distinguidas las formales de las no formales, la siguiente puntualización radica en mencionar que existen diversas clasificaciones de las organizaciones formales basadas en categorías como funciones, objetivos y figura legal, entre otras características que permiten distinguirlas entre sí de manera más clara. Por lo tanto es conveniente para esta tesis retomar la tipología que algunos autores sugieren para clasificar a las organizaciones desde una perspectiva sociológica.

Así, Talcott Parsons hace una clasificación según el vínculo que tengan con la sociedad o la contribución que hagan a ella, y distingue cuatro tipos.²⁵ Primero menciona la organización de producción, en la cual la entidad elabora productos destinados al consumo social. Asimismo habla de la organización política cuya función es “asegurar que la sociedad logre sus objetivos a la vez que genera y distribuye el poder dentro de ella”.²⁶

También está la organización integrativa cuya misión es la “solución de conflictos, el encaminar motivaciones hacia la satisfacción de metas organizacionales y asegurar que los planes de la sociedad trabajen de manera compacta”.²⁷ Y por último menciona a las organizaciones para el mantenimiento de patrones, las cuales “intentan asegurar la continuidad de la sociedad por medio de las actividades educativas, culturales y expresivas”.²⁸

²⁵ Mario Krieger, *Op. cit.*, p. 6

²⁶ *Ídem.*

²⁷ *Ídem.*

²⁸ *Ídem.*

Por su parte, Joseph Litterer también recurre a una tipología basada en las funciones de las cuales enlista la organización de producción económica, aplicada principalmente a la empresa comercial; organización política interesada en mejorar la sociedad; organizaciones integradoras que contribuyen a la mejora del funcionamiento de la sociedad; y las organizaciones de conservación de patrones que tienen que ver con la preservación de la cultura.²⁹

Para los fines de esta tesis es de interés particular el enfoque de las organizaciones políticas según concuerdan en llamar Parsons y Litterer pues dentro de esta categoría se hallan los municipios constituidos como organizaciones gubernamentales cuyas características se abordarán más adelante.

2.2 El sistema organizacional

Es a partir de un enfoque sistémico como mejor se puede comprender no sólo la composición organizacional de manera puntual sino también relacionadamente. Esta perspectiva teórica ofrece una visión integral con la cual es imposible excluir alguna de las partes por lo que es preciso retomar el concepto de la organización visto ahora como un sistema abierto.

Para entender la Teoría General de Sistemas debe concebirse al sistema como un todo, es decir, como un conjunto de elementos que están relacionados entre sí. Esta idea se construye con base en tres principios clave: hay sistemas dentro de los sistemas; estos son abiertos y su funcionamiento depende de su estructura. Así, cuando este enfoque se traslada al campo de estudio de las organizaciones se caracteriza por hacer énfasis en el ambiente que las rodea originando el paradigma sistema y entorno.³⁰

De esta manera, la organización en calidad de sistema abierto debe concebirse como “un conjunto interrelacionado de partes con una finalidad, una entrada por donde incorpora los insumos, una

²⁹ Joseph Litterer. *Op Cit.* pp. 58-59

³⁰ Idalberto Chiavenato. *Introducción a la teoría general de la administración.* México, Ed. McGraw-Hill, 2006. pp. 724-735

salida por donde brinda sus productos y una caja negra o procesador (tecnologías, comportamientos) y un sistema de retroalimentación (comunicación) que le permite realizar el feedback con la información del medio ambiente y mantenerlo en equilibrio, es decir sobrevivir".³¹

Los principios que rigen el comportamiento de las organizaciones consideradas como sistemas abiertos pueden deducirse mediante una serie de atributos entre los cuales destacan los siguientes³²:

El primero de ellos indica que el funcionamiento de la organización es afectado por variables externas entendidas como factores provenientes del entorno inmediato o sistema mayor en el que se encuentre establecida, que pueden ser desde las personas que ingresan a la organización hasta la tecnología utilizada para sus operaciones. De ahí que su comportamiento sea probabilístico y no determinístico.

Otro atributo es el hecho de que una organización está compuesta por un cierto número de subsistemas interdependientes e interrelacionados, los cuales se refieren a los departamentos o unidades de trabajo que la componen así como los fenómenos que se producen por la interrelación entre ellos. Es debido a este principio que el análisis de cualquier organización necesita separar cada uno de sus subsistemas (aunque siempre pensando en sus interconexiones) con el fin de controlar e integrar dichas partes.

El tercer principio considera que una organización como sistema abierto conlleva a tomar en cuenta que su funcionamiento es dinámico, lo cual quiere decir que la organización debe funcionar de manera eficiente tanto en su interacción con el entorno al recibir de este los insumos, como en su interior al procesarlos y poder entregar sus salidas nuevamente al exterior. Es la efectividad de este proceso lo que se traduce en el equilibrio de la organización o también llamada homeostasis.

³¹ Mario Krieger, *Op. Cit.* p. 34

³² Idalberto Chiavenato. *Op. Cit.*, pp. 738-743

Para introducir la gran importancia de la comunicación en las organizaciones existe un cuarto principio que recuerda que la retroalimentación es el fenómeno a través del cual se busca el equilibrio o estabilidad respecto al entorno, ya que permite conocer cómo y de qué manera se está adaptando la organización a este y cómo prevenirse de acontecimientos críticos que pueden poner en riesgo su existencia o funcionamiento. El feedback puede darse entre las relaciones internas, esto es, entre los departamentos o entre los gerentes y los subordinados; así como entre las externas, ya sea con los proveedores, competidores, gobierno y medios de comunicación, entre otros públicos.

Otro de los atributos importantes para conocer cómo se da la interacción de la organización con su entorno es la existencia de las fronteras, es decir, los límites de la relación entre ambos. Esta noción manifiesta por qué algunos autores al explicar la composición organizacional recurren a la demarcación de dos perspectivas que suelen llamar interna-externa o micro-macro.

El sexto y último atributo indica la necesidad de empatar los intereses y las funciones organizacionales así como de los mismos con las características del entorno.

Como se puede observar este enfoque teórico destaca cuáles son los elementos que componen a las organizaciones y brinda también la oportunidad de conocer cómo estos elementos al relacionarse entre sí generan una dinámica organizacional.

2.3. Estructura

Considerando los tres principios sistémicos se pueden observar tres elementos principales de las organizaciones: hay subsistemas como pueden ser el cultural y el comunicativo, entre otros; existe un entorno, y tienen una estructura de la cual depende su funcionamiento.

Asimismo, tomando en cuenta los atributos de las organizaciones como sistemas abiertos antes mencionados cabe aclarar que en adición a la estructura, el entorno y los subsistemas existen

otros elementos que las componen y cuyo carácter es aún más básico, como es el caso de las personas, el conocimiento y los recursos materiales.

En ese sentido se puede deducir que el principal componente de una organización es cada uno de los individuos que la conforman así como su distribución en grupos para lograr los objetivos comunes. Sin embargo, para que sus integrantes puedan actuar y cumplirlos necesitan de ciertos insumos por lo que, aunado al recurso humano, también se requiere de recursos materiales y de conocimientos.

Los recursos materiales son necesarios para llevar a cabo todo tipo funciones dentro de cualquier organización, entre los cuales se contemplan las materias primas, papelería, mobiliario y uniformes, entre otros, así como la tecnología usada para los procesos.

Asimismo el conocimiento es de gran relevancia para la composición básica organizacional debido a que sin él no hay sobrevivencia pues el aprendizaje es un factor decisivo de adaptación que sólo es posible con la actualización constante de información respecto a los cambios que el entorno presenta y cuando esta se comunica entre todos los miembros.

Retomando que la base está constituida por las personas, el conocimiento y los recursos materiales, el siguiente elemento que se requiere para dar forma y definición a cualquier organización es la estrategia.

De acuerdo con Henry Mintzberg la estrategia es “una fuerza de mediación entre la organización y su entorno”.³³ Entendida así, su planeación requiere forzosamente el estudio del entorno al que pertenece y del desarrollo de “...pautas coherentes en flujos de decisiones organizativas para poder hacerle frente (al entorno)”³⁴, es decir, de la definición de objetivos estratégicos.

³³ Henry Mintzberg. *La estructuración de las organizaciones*. 1ª ed, 8ª reimp., España, Ed. Ariel, 2005. p. 51

³⁴ *Ídem*.

Tal como se menciona en el sexto atributo de la organización como sistema abierto, la estrategia es un componente con el que se pretenden empatar los intereses de la misma con su entorno por lo cual tiene impacto sobre la estructura, el funcionamiento y la cultura, es decir, que su formulación afecta a la organización tanto en su interior como en sus relaciones externas.

Al respecto Richard L. Daft y Richard M. Steers mencionan que el impacto externo de la estrategia “busca una adecuación entre las metas organizacionales y las oportunidades y amenazas del medio ambiente (mientras que su) implantación (en su) perspectiva interna se relaciona con la estructura, las actividades de trabajo y la asignación de recursos que asegurarán (su seguimiento)”.³⁵

La estrategia se halla formalizada en un plan compuesto por objetivos estratégicos los cuales pueden entenderse como “estados deseados que intentan alcanzarse con base en una visión, la misión y en los mandatos organizacionales”.³⁶ En otras palabras, los objetivos estratégicos son los fines que persigue la organización con base en principios que resguardan sus intereses.

Considerando la estrategia general se prosigue al diseño estructural. La estructura más que ser un componente es un “mecanismo que se emplea para integrar las metas (u objetivos) de la organización, el tamaño, la tecnología y el medio ambiente”³⁷ a través de la asignación de responsabilidades a los individuos que la integran, grado de especialización, departamentalización, relaciones formales de autoridad, niveles jerárquicos, y diseño de mecanismos de coordinación.³⁸ Su representación gráfica se llama organigrama.

³⁵ Richard L. Daft y Richard M. Steers. *Organizaciones. El comportamiento del individuo y de los grupos humanos*. México, Ed. Limusa, 1992. p. 542

³⁶ Mario Krieger. *Op. cit.*, p. 124

³⁷ Richard L. Daft y Richard M. Steers. *Op. cit.*, p. 468

³⁸ *Ídem.*

El proceso de diseño estructural es muy importante para las organizaciones, por lo cual cuando una de ellas nace, debe determinar la estrategia a partir de los recursos que posee y enseguida definir la forma de operar a través del diseño de la estructura que permitirá cumplir su fin último.

El resultado de esta acción de organizar requiere de un conjunto de elementos estructurales como reglas, procedimientos, técnicas de coordinación así como definición y distribución de tareas. Por ello, “la estructura es un conjunto de elementos e interacciones relativamente estables del sistema”.³⁹ De acuerdo con el tipo de estructura que adopten las organizaciones se define un único estilo en su proceder que las hará diferentes a cualquier otra.

Existen seis elementos básicos que deben tomarse en cuenta al momento de diseñar la estructura: división del trabajo, departamentalización, cadena de mando, centralización, tramo de control y formalización.⁴⁰

La división del trabajo se refiere a la manera en que la organización pretende fragmentar las tareas de acuerdo con la complejidad de las mismas, lo cual va a ayudarle a saber cuántos empleados debe contratar para cada función y si es conveniente o no que estos se especialicen en la tarea que les toque o si es mejor inculcar el continuo aprendizaje.⁴¹

La departamentalización se refiere a la manera en que se agrupan las funciones y actividades en unidades de trabajo específico. Los tipos más utilizados son el funcional, en el cual se agrupan las actividades semejantes según su función; por ejemplo dirección, recursos humanos y finanzas, entre otras; por producto o servicio con base en el tipo de éstos; por territorio según la zona geográfica en que se ubiquen las extensiones de la organización; por clientes, lo que conlleva la creación de unidades según las necesidades de los clientes; por proceso, es decir, se agrupan las unidades por cada actividad operativa que se requiere para la elaboración de un producto; y por

³⁹ *Ibidem*, p. 22

⁴⁰ Stephen P. Robbins y Mary Coulter. *Administración*. 8va ed., México, Ed. Pearson Prentice Hall, 2005. p. 234

⁴¹ *Ibidem*, pp. 234-235

secuencia que se refiere a la departamentalización por periodos de tiempo que no deben ser interrumpidos.⁴²

La cadena de mando tiene la función de aclarar quiénes son los responsables de cada área o departamento señalando las jerarquías entre ellos. La importancia de definir este elemento radica en la necesidad de determinar quién comunica a quién.⁴³

La centralización y descentralización son elementos que se refieren al grado en que se concentra la toma de decisiones, de tal modo que se trata de descentralización cuando se toma en cuenta la participación de los empleados inferiores, y se habla de centralización si la toma de decisiones recae exclusivamente en los niveles más altos de la jerarquía de poder.⁴⁴

El tramo de control es un elemento importante con el cual se define el número de empleados que conformarán cada unidad o departamento, así como cuántos gerentes tendrá la organización y cuántos niveles de control existirán.⁴⁵ El aspecto de la formalización es el grado de regulación de los procesos organizacionales, lo cual se ve reflejado por ejemplo en reglamentos, normas y procedimientos, entre otros.⁴⁶

Una vez aclarados esos elementos básicos, las organizaciones pueden determinar el diseño de su estructura de manera coherente a sus aspiraciones respecto a su comportamiento. Los diseños más recurrentes son los siguientes:

La estructura simple está caracterizada por un bajo nivel de departamentalización, por amplios tramos de control, autoridad centralizada en una sola persona y por poco nivel de formalización.

⁴² *Ibidem*, pp. 235-236

⁴³ *Ibidem*, p. 237

⁴⁴ *Ibidem*, p. 239

⁴⁵ *Ibidem*, p. 238

⁴⁶ *Ibidem*, p. 240

Se trata de un diseño sencillo, flexible, poco costoso y empleado principalmente en pequeñas organizaciones en las que el gerente y el dueño son la misma persona.⁴⁷

La burocracia es una estructura caracterizada por tareas operativas rutinarias que se logran por el empleo de la especialización, las normas y los reglamentos que se encuentren altamente formalizados, por las tareas que se agrupan en departamentos funcionales, la autoridad que se encuentre centralizada, los tramos de control muy reducidos y por una toma de decisiones que siga con la cadena de mando.⁴⁸

Asimismo la estructura matricial es una organización que cuenta con dos tipos de estructura al mismo tiempo. Los empleados tienen dos jefes, es decir, trabajan con dos cadenas de mando. Una cadena de mando es la de funciones o divisiones y la otra es una disposición horizontal que combinan con el personal de varias divisiones o departamentos funcionales para formar un equipo, proyecto o negocio, encabezado por un gerente de proyecto o grupo que es experto en el campo de especialización asignado al equipo. Asimismo esta organización tiene ventajas, las cuales permite a la organización una gran flexibilidad para ahorrar costos.⁴⁹

Esos son tres de los principales diseños de estructuras organizacionales existentes. Toda organización debe elegir el que más le convenga respecto a sus funciones y al modo en que le gustaría proceder.

Dos componentes organizacionales que se observan con la estructura son los grupos y los líderes. Como se mencionó antes, entre los tres insumos básicos se encuentran los individuos, pero el interés que se tiene en ellos recae en su conformación como grupos ya que representan el trabajo organizado por medio del cual se llegará al fin deseado; de ahí que la coordinación y el control sean funciones indispensables para el mantenimiento de los grupos y la creación de equipos.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 244

⁴⁸ *Ídem*.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 246-247

La diferencia entre grupo y equipo es señalada en la definición que Mario Krieger sugiere del primer término: “los grupos son formados por una organización con una finalidad deliberada aunque no tengan necesidad ni razones para transformar su accionar en uno cuyo eje sea el rendimiento. Los miembros interactúan para compartir información y/o coordinarse, pero no están atados a un resultado. Si luego deben estructurarse sobre la base de criterios de eficiencia y productividad se transformarán en equipos. De todos modos, toda propuesta de equipo comienza siendo un grupo de trabajo”.⁵⁰

Según esta definición un grupo de trabajo se transforma en equipo cuando los integrantes colaboran entre sí para lograr eficaz y eficientemente sus objetivos. Por su parte, Litterer hace la distinción entre conjunto de personas y grupo, otorgándole la capacidad de colaboración al segundo, es decir, define como grupo a lo que Krieger llama equipo, y a lo que este llama grupo Litterer lo define como conjunto de personas.⁵¹

Complementando ambas concepciones se entenderá al grupo como un conjunto de personas reunidas para desempeñar una tarea específica. Y como equipo se entenderá a un grupo que se caracteriza por un alto grado de compromiso y colaboración entre sus miembros para el alcance de metas.

Según Daft hay dos tipos de grupos: formales e informales.⁵² Los primeros se refieren a las unidades de trabajo que conforman la estructura organizacional y los segundos aluden al conjunto de personas reunidas por intereses comunes, necesidades sociales o amistad. Ambos tipos conviven en toda organización y es obligación de esta crear y gestionar los procesos necesarios para que dicha convivencia lejos de sabotear su funcionamiento apropiado la ayude a lograr sus fines.

⁵⁰ Mario Krieger. *Op. Cit.*, p. 154

⁵¹ Joseph Litterer. *Op. Cit.*, pp. 216-217

⁵² Richard L. Daft y Richard M. Steers. *Op. cit.*, p. 255

Para cumplir con la hazaña de convertir a los grupos en equipos el desempeño eficaz de los líderes es clave de éxito. Hablar de liderazgo en las organizaciones implica mencionar no sólo relaciones de poder y autoridad o de las características de los líderes sino de dirección y trabajo conjunto. Es por ello que el interés que a la comunicación atañe acerca de este fenómeno se expresa al definirlo como un “ejercicio de influencia que una persona ejerce sobre otras para obtener determinadas metas”.⁵³ Entendido así, el líder es desde la óptica comunicacional una fuente informativa fiable y un canal efectivo de comunicación.

Con base en esta perspectiva es necesario entender el concepto de liderazgo según sus características, funciones y contribución para la eficacia organizacional.

Existen dos tipos de líder: el formal y el informal. El primero es asignado por la organización para dirigir a sus subordinados y el segundo es cualquier miembro que posea el poder de influir sobre sus demás compañeros sin ser reconocido formalmente. El liderazgo formal es fundamental para las organizaciones puesto que sus funciones son definir la misión y el papel institucional; fomentar la internalización de la visión y misión a través de la definición de metas y selección de medios adecuados para alcanzarlas; defender el campo de acción de la organización; y por último encauzar el conflicto interno.⁵⁴

Asimismo Krieger menciona como componentes básicos del liderazgo a la persuasión, capacidad de innovación, toma de decisión de manera consultiva, participativa o delegativa e interacción con sus seguidores.⁵⁵

Al tomar en cuenta estos elementos se hace la diferencia entre el fenómeno del liderazgo y la simple posesión del poder, lo cual resulta indispensable para aclarar que no es líder aquel que solamente está colocado en un puesto de jerarquía alta o media, sino quien, con base en sus

⁵³ Joseph Litterer. *Op. Cit.*, p. 156

⁵⁴ Mario Krieger. *Op. Cit.*, p. 382

⁵⁵ *Ibídem.*

capacidades, habilidades y recursos, y, por el bien organizacional, se encarga de hacer valer cierto nivel de poder cuando procura influir sobre sus subordinados.

Por otra parte, el elemento que brinda a las organizaciones la posibilidad de ser un sistema abierto es el entorno en el que están insertas y con el cual interactúan para sobrevivir.

Richard L. Daft define al entorno, o también llamado ambiente, como “todos los elementos que existen fuera de los límites de la organización y que tienen el potencial de afectarla en todo o en parte”.⁵⁶ Este grado de afectación depende del control que tenga la organización sobre el entorno, es decir, de sectores específicos con los cuales interactúa directamente.

Lo anterior se entiende por la separación que Daft hace del entorno al distinguirlo en dos categorías que son ambiente de tareas y el ambiente general,⁵⁷ donde el primero alude al dominio organizacional y el segundo a sectores que influyen indirectamente en el funcionamiento de la organización. Por su parte, Mario Krieger hace esta misma distinción, pero con términos distintos, a saber: entorno mediato específico y entorno ambiente global.⁵⁸

El entorno mediato o ambiente de tareas se refiere al nicho de acción organizacional, es decir, está integrado específicamente por los públicos entre los cuales se encuentran empleados, clientes, proveedores, competencia, aliados estratégicos, gobierno y medios de comunicación.

Paul Capriotti define al público como “un conjunto de personas con las que una organización tiene una relación o vínculo particular”.⁵⁹ En ese sentido los públicos no sólo son los clientes sino todos los individuos con los que se relaciona la organización, la cual los ha de clasificar de manera prioritaria o secundaria según la necesidad y acción específica que tenga en determinado

⁵⁶ Richard L. Daft. *Teoría y diseño organizacional*. 8va ed., México, Ed. Thomson International, 2005. P. 136

⁵⁷ *Ídem*.

⁵⁸ Mario Krieger. *Op. cit.*, p. 249-251

⁵⁹ Paul Capriotti. *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Barcelona, Ed. Ariel Comunicación, 1999. p. 38

momento. Visto así, es importante que la organización conozca los intereses de cada uno de sus públicos para poder actuar estratégica y coherentemente.

Por su parte, el ambiente general está compuesto por una serie de condiciones políticas, económicas, tecnológicas, jurídicas, demográficas y ecológicas.⁶⁰

La manera en que influye el entorno en la organización puede analizarse conforme a dos dimensiones esenciales: simple-compleja y estable-inestable. La primera está relacionada con la complejidad ambiental, es decir, a la diversidad y diferencias de los elementos externos de interés para la organización, de tal manera que entre más sean el entorno es más complejo y viceversa. Asimismo, la segunda dimensión alude a si los elementos del entorno son dinámicos, es decir, si cambian constantemente y de manera radical o paulatina.⁶¹

La combinación de estas dimensiones es una técnica que sirve para calcular el grado de incertidumbre ambiental la cual se entiende como la falta de información acerca del entorno así como de dominio sobre él.⁶²

Todos los dirigentes de las organizaciones tienen que recurrir a determinados métodos de estudio del entorno para saber direccionar el andar de las mismas y evitar problemáticas que pongan en riesgo su existencia.

Como se puede comprender ahora, la visión sistémica se hace imprescindible en el estudio de cualquier organización debido a la compleja relación que cada uno de sus elementos mantienen entre sí generando con ello procesos y fenómenos que exigen un manejo cuidadoso y controlado para buscar el equilibrio organizacional. Entre esos que también pueden ser considerados como subsistemas se encuentran la cultura y la comunicación, de los cuales emanan fenómenos tales

⁶⁰ Richard L. Daft. *Op. Cit.* p. 138

⁶¹ *Ibidem.* pp. 141-142

⁶² *Ídem.*

como el ruido o el conflicto que generan un estado de malestar o bienestar, según sea el caso, traducido en términos técnicos como clima organizacional.

2.4 Cultura y Clima Organizacional

Si bien el término cultura carece de una definición exacta debido a los distintos enfoques disciplinarios desde los cuales se ha abordado, se menciona constantemente que las normas, valores y creencias son los principales componentes que la caracterizan; así lo constata la definición expuesta por Horacio Andrade quien la entiende como un “conjunto de valores y creencias comúnmente aceptados, consciente o inconscientemente, por los miembros de un sistema cultural”.⁶³

Acorde con ello se propone entender a la cultura en el contexto organizacional como la determinación y expresión de un estilo único de proceder compuesto de un conjunto de recursos materiales y simbólicos que identifican a la organización ante sus distintos públicos y, por ende, la distinguen de cualquier otra.

Daft y Steers mencionan dos funciones fundamentales del sistema cultural: “1) integrar a los miembros para que sepan cómo relacionarse, y 2) ayudar a la organización a adaptarse al entorno externo”.⁶⁴ En ese sentido la cultura tiene un doble rol ya que por una parte vela por los intereses de la organización procurando alinear a sus integrantes con el fin de que cumplan los objetivos estratégicos; pero por otro lado se ve en la necesidad de buscar que sus empleados se identifiquen con ella mediante la oferta de un ambiente de trabajo sano caracterizado por brindar la satisfacción laboral y personal.

⁶³ Carlos Fernández Collado. *La comunicación en las organizaciones*. 2da ed., México, Ed. Trillas, 2009. p. 109

⁶⁴ Richard L. Daft y Richard M. Steers. *Op. cit.*, p. 369

Como se puede observar la cultura en las organizaciones no sólo está basada en la estrategia general, sino en la adaptación a los intereses de sus empleados para poder llevar a cabo su función de orden y control sobre ellos.

Por otra parte es imprescindible saber que la cultura se expresa de manera tangible y visible aunque su esencia está en la mentalidad de los integrantes de la organización. Según Horacio Andrade existen cuatro manifestaciones culturales: conceptual y simbólicamente a través de todo aquello que representa a la organización de manera intangible como su identidad conceptual, historia, mitos, ritos o festejos; conductualmente mediante el comportamiento e interacciones de los integrantes, lo cual se refleja directamente en el lenguaje verbal y no verbal; estructuralmente a través de la política y procedimientos, del marco normativo y la estructura de poder; y por último, materialmente según su tipo de tecnología, mobiliario, instalaciones y uniformes, entre otros.⁶⁵

La gestión de la cultura organizacional es compleja no sólo porque se trata de la administración de recursos simbólicos, sino porque en muchas ocasiones sus componentes (normas, valores y creencias) no son del todo compatibles con la manera de pensar y actuar de los empleados, quienes provienen de una cultura más o menos distinta. Empatar los intereses de los miembros con los de la organización es una tarea que todo comunicólogo debe procurar.

El impacto de la gestión de la cultura recae sobre el estado de ánimo de los miembros de la organización, el cual puede ser de bienestar o malestar laboral y se conoce como clima.

Dicho de manera concisa, el clima es el conjunto de percepciones que los integrantes de la organización tienen en común respecto a cada experiencia vivida con esta por lo que constituye

⁶⁵ Carlos Fernández Collado. *Op. Cit.* p. 19

“una afirmación evaluativa, una explicación valorativa de la experiencia organizacional de los miembros del sistema”.⁶⁶

En la formación del clima intervienen una serie de claves tanto externas como internas entre las cuales se pueden mencionar los recursos que sirven de instrumentos para llevar a cabo los procesos laborales, la tecnología o medios que los facilitan, la distribución física del espacio de trabajo, el sistema de recompensas y metas, la estructura y tamaño de la organización respecto al del grupo, la naturaleza y propiedades de la tarea grupal, las características psicológicas y capacidades de cada individuo, la participación, la toma de decisiones y el tipo de la comunicación, entre otras.⁶⁷

En consideración de los factores antes mencionados se deduce que el clima organizacional está caracterizado por tener cierta permanencia pese a experimentar cambios por situaciones coyunturales; tiene fuerte impacto sobre el comportamiento de los individuos; afecta el grado de compromiso e identificación de los miembros con la organización; es afectado por las actitudes y comportamientos de los individuos; es afectado también por variables estructurales a la vez que él las afecta; cuando se trata de un mal clima tiene como indicadores el ausentismo y la rotación excesiva; y siempre es posible cambiarlo sólo si se interviene en más de una variable de las que lo configuran para que el resultado sea duradero.⁶⁸

La cultura y otros factores propios del entorno de la organización generan fenómenos que pueden ser o no propicios para la misma, por lo que se requiere de un esfuerzo constante por cuidar cada variable que interviene en su dinámica.

⁶⁶ Darío Rodríguez Mancilla. *Diagnóstico organizacional*. 3ª ed., México, Edit. Alfaomega: Universidad Católica de Chile, 1999. p. 158

⁶⁷ Martín González y Socorro Olivares. *Comportamiento organizacional: un enfoque latinoamericano*. México, Ed. Compañía Editorial Continental, 1999. pp. 159-162

⁶⁸ Darío Rodríguez Mancilla. *Op. Cit.* pp. 159-160

CAPÍTULO 3

Comunicación Organizacional Municipal

En este capítulo se expone primero el marco conceptual con el cual es posible explicar en qué consiste el proceso de la comunicación en el contexto de las organizaciones así como en el ámbito de lo gubernamental. Posteriormente se realiza un análisis complementario entre los usos de la Comunicación Organizacional y los de la Gubernamental para encauzar en el concepto sugerido en esta tesis, es decir, el de Comunicación Organizacional Municipal.

3.1. Comunicación Organizacional

Con base en lo visto en capítulos previos sobre el fenómeno de la comunicación y acerca de la composición de las organizaciones, en el presente apartado se explicará cuál es el vínculo que une al fenómeno comunicativo con los sistemas organizacionales y cuáles son los beneficios emanados de esta relación.

Según Gerald Goldhaber la comunicación organizacional es “el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes”,⁶⁹ lo cual desde un enfoque sistémico quiere decir que la comunicación es el elemento que determina la dinámica de la organización, pues en el interior de ella sustenta el principio de interdependencia entre sus subsistemas y al exterior la ayuda a relacionarse con su entorno.

En consecuencia se dice que la comunicación organizacional se divide en interna y externa. Dicha diferenciación no quiere decir que ambas sean diferentes y distantes entre sí pues, por el contrario, se corresponden ofreciendo una visión integral con la que es posible identificar a todos los destinatarios que reciben los mensajes emitidos por la organización.

⁶⁹ Gerald Golhaber. *Comunicación organizacional*. México, Ed. Diana, 1984. p.49

Sin embargo, esa correspondencia entre la comunicación interna y externa es posible gracias a un elemento esencial de la organización que es la Identidad Organizacional, la cual expresa su personalidad conceptual y visualmente haciéndola distinta de cualquier otra.

En ese sentido, se puede considerar que las tres áreas de intervención de la Comunicación Organizacional son la Identidad Organizacional, la Comunicación Interna y la Externa, cuya gestión está apegada a la estrategia general de la organización.

Identidad Organizacional

La Identidad es la personalidad de la organización que al ser expresada de forma visual y conceptual ante los públicos internos y externos pretende consolidar una imagen favorable de esta.

Según Joan Costa, para que lo anterior sea posible, es necesario que exista una identidad objetiva definida por dos parámetros: cómo es la estructura institucional o fundadora (qué es y qué hace la empresa), y cuál es la actividad que da sentido a su sistema relacional y productivo. Así, en consecuencia de la definición y divulgación de dicha identidad con ayuda de la comunicación le sigue la identidad subjetiva, la cual se refiere a la interpretación que hacen los públicos acerca de las manifestaciones explícitas de la identidad objetiva.⁷⁰

En otras palabras, la tarea de la comunicación en esta dimensión consiste en ayudar a la organización a definir conceptualmente su identidad objetiva, es decir, estableciendo lo que se conoce como filosofía organizacional que, como menciona Jorge Eliécer, “es la base del código de ética y conducta de las organizaciones. (...) que debe expresar los grandes propósitos, los principios y valores fundamentales, que son el sustento de la cultura organizacional porque

⁷⁰ Joan Costa. *Identidad Corporativa*. México, Ed. Trillas, 2009. p. 199

imprimen una dirección común y crean un sentido de pertenencia y pertinencia trascendental para el comportamiento de las personas en su trabajo diario”.⁷¹

Los componentes de la filosofía son misión, visión y valores. De acuerdo con Roger Kaufman y Bruce Stone,⁷² se entiende por misión a la esencia o razón de ser de la organización por lo cual forzosamente debe responder a las preguntas: *¿qué se hace?, ¿para quién se hace?, ¿para qué se hace?, ¿a través de qué se hace?*

Por su parte, la visión es “la imagen mental de los líderes que representa un escenario futuro altamente deseado de la organización”.⁷³ Algunos elementos que configuran la visión son: un horizonte de tiempo y espacio, compromiso entre todos los miembros de la organización, significado que inspire el sentido de pertenencia, realismo, lenguaje claro, y consonancia con la filosofía organizacional en conjunto.⁷⁴

Los valores son denominados como “pautas de comportamiento que determinan la manera de actuar de los integrantes de organización y de la misma”.⁷⁵ En este sentido, mientras la misión marca el punto de partida, los valores son los principios que rigen la conducta de los integrantes y conducen a la organización a su estado deseado, es decir, a su visión.

Asimismo, la comunicación interviene en la etapa de construcción de la identidad subjetiva, es decir, manifestando de manera verbal y no verbal la filosofía organizacional. Esto requiere de dos acciones, por un lado la construcción de una identidad visual que refleje quién es la organización, qué hace y cómo lo hace; y por otro, la difusión de ésta.

La identidad visual, según señala Joan Costa, es un “sistema de signos visuales que tiene por objeto distinguir –facilitar el conocimiento y la recordación— a una empresa u organización de las

⁷¹ Jorge Eliécer Prieto Herrera. *Gestión estratégica organizacional. Guía práctica para el diagnóstico empresarial*. 2da ed., Bogotá, Ecoe Ediciones, 2008. p. 48

⁷² Roger Kaufman y Bruce Stone. *Guía práctica para la planeación de las organizaciones*. México, Ed. Trillas, 1991

⁷³ *Ibidem*. p. 36

⁷⁴ Jorge Eliécer. *Op. Cit.* p. 90

⁷⁵ *Ídem*.

demás”.⁷⁶ Dichos signos son el logotipo, el símbolo y la gama cromática, los cuales tienen un nivel de significación mayor o menor, según sea el caso. Es preciso aclarar que no siempre se utilizan juntos para configurar la identidad visual pero se pueden hacer combinaciones entre ellos.

Para hacer que la identidad conceptual y la visual se posicionen entre los distintos públicos de la organización y dar paso a que estos se apropien de ella y contribuyan a la construcción de la imagen corporativa es necesario que el comunicólogo organizacional elabore un programa de imagen, es decir, que establezca las políticas de uso e implementación de los signos visuales en distintos soportes comunicativos.

Para ello, Costa enlista una serie de pasos para crear el plan de imagen, el cual comienza en una primera etapa metodológica en la que se define el auto-concepto de la organización, el análisis de la imagen actual utilizando métodos de investigación y el estudio del sistema de comunicaciones actual. Asimismo le sigue la etapa factual en la que se configura un estilo propio con base en una estrategia, es decir, se determina quién y cómo se llevará a cabo dicho programa.⁷⁷

A partir de este plan se puede elaborar un manual de identidad, documento en el cual se establecen las reglas de uso de los elementos de identidad en todos y cada uno de los soportes comunicativos existentes en la organización. Posterior a ello se ejecuta el programa de implantación llevándose a cabo un control del mismo y una evaluación periódica.

En síntesis, la función de la comunicación organizacional en cuanto a la Identidad es velar por la coherencia entre el discurso que comprende la personalidad de la organización y la manera en que es transmitida a través de distintos medios a todos los públicos, esto con el fin de obtener la

⁷⁶ Joan Costa. *Op. Cit.* p. 15

⁷⁷ *Ibidem.* pp. 49-51

imagen deseada.⁷⁸ Entendida así la definición de la identidad organizacional es la primera tarea que asume el comunicólogo para posteriormente trabajar en el ámbito interno y externo.

Comunicación Interna

Por su parte la comunicación interna es “el conjunto de actividades efectuadas por cualquier organización para la creación y mantenimiento de buenas relaciones con y entre sus miembros, a través del uso de diferentes medios de comunicación que los mantengan informados, integrados y motivados para contribuir con su trabajo al logro de los objetivos organizacionales”.⁷⁹

Al interior de la organización el sistema comunicativo posee una estructura conocida como red de comunicaciones, la cual según Goldhaber es el camino por el cual fluyen los mensajes entre las personas que ocupan distintas posiciones.⁸⁰

Esta red, según Litterer,⁸¹ se crea mediante dos tipos diferentes de esfuerzo que dan lugar a la comunicación formal y a la informal. La primera se refiere a aquella red que respeta la estructura formal de la organización por lo cual está planeada, establecida y controlada de manera estratégica por ella y sus directivos. La segunda es aquella que surge por las necesidades psicosociales de los miembros de la organización, es decir, se da de manera espontánea y a través de ella circula información que puede ser benéfica o no para el sistema organizacional pues a partir de esta se generan fenómenos como el ruido o el conflicto.

En el plano de la comunicación formal se distinguen tres direcciones distintas: la horizontal y la vertical con la cual es posible identificar la descendente y la ascendente.⁸²

⁷⁸ Joan Costa. El director de comunicación. *Apud* Juan Benavides, *et al. Dirección de comunicación empresarial e institucional*. España, Ediciones Gestión, 2001. p. 60

⁷⁹ Carlos Fernández Collado. *La comunicación en las organizaciones*. 2da ed., México, Ed. Trillas, 2009. p. 32

⁸⁰ Gerald Goldhaber. *Op. Cit.* p. 20

⁸¹ Joseph Litterer. *Análisis de las organizaciones*. 1a ed., 2ª reimp., México, Ed. Limusa, 1979. pp. 481-485

⁸² Gerald Golhaber. *Op. Cit.* p. 21

La comunicación horizontal es el intercambio de mensajes entre individuos que se encuentran en el mismo nivel de autoridad en la organización, por lo cual dichos mensajes son los que están relacionados con resolución de problemas y conflictos y con la coordinación de actividades.

Cuando los mensajes fluyen desde los niveles jerárquicos superiores a los inferiores se habla de comunicación descendente cuyo contenido está relacionado con la indicación de tareas, mantenimiento, objetivos, disciplina, órdenes o preguntas, es decir, se trata de un modelo comunicativo lineal.

En caso contrario al anterior, la comunicación ascendente se da cuando los mensajes fluyen desde los subordinados hacia los supervisores por lo que sirven para formular preguntas, recibir retroalimentación o hacer sugerencias. Esta dirección tiene un impacto positivo sobre la actitud de los empleados quienes al participar de manera proactiva mejoran su autoestima y se fortalece su sentido de pertenencia.

El sistema comunicativo, cualquiera que sea la dirección que lo caracterice, conlleva el uso de medios de comunicación que pueden ser visuales, escritos u orales. Según menciona Carlos Bonilla, pueden ser: circulares informativos, correo electrónico, memoranda, flashes informativos, folletos, guías, manuales, cartas, boletines, carteles, tableros, publicaciones, conferencias, simposios, diálogos, recepciones, juntas, mesas redondas, coloquios, cortometrajes, diaporamas, conciertos, ferias, exposiciones, prensa y circuitos privados de radio y televisión, entre otros.⁸³

Actualmente con el desarrollo y los avances de la tecnología ha surgido una tendencia empresarial respecto a los medios de comunicación organizacionales, ya que algunos han evolucionado al plano de lo digital y otros han surgido como consecuencia de este. Ejemplo de ellos son la intranet, las redes sociales, el sitio web y el correo institucional, entre otros como una tendencia

⁸³ Carlos Bonilla Gutiérrez. *La comunicación Función básica de las relaciones públicas*. 2da ed., México, Ed. Trillas, 2001.pp. 88-90

que tiene como beneficio permitir una interacción más cercana entre la organización y sus públicos.

Asimismo, es importante mencionar que la comunicación en el interior de las organizaciones impacta directamente en dos ámbitos: en el sistema cultural y en la construcción del clima laboral.

El sistema comunicativo está influenciado por la cultura organizacional en el sentido de que esta determina “su frecuencia, su calidad, su grado de formalidad y su dirección”,⁸⁴ es decir, la cultura establece el estilo de la comunicación porque es una de sus manifestaciones.

Pero a su vez las pautas de comunicación modifican a la cultura ya que a través de sus medios y programas la ayudan a divulgarla, reforzarla o cambiarla con el fin de que la organización alcance sus objetivos.⁸⁵

Para llevar a cabo esas acciones, Fernández Collado habla de la *administración* de recursos simbólicos como una de las funciones de la comunicación cuyo objetivo es “crear, reforzar o cambiar los valores organizacionales, de modo que el personal los conozca, los acepte, los asuma y oriente su conducta hacia su aplicación dentro del ámbito laboral, para lo cual recurre al manejo de los símbolos, mitos y ritos”.⁸⁶

Otra tarea del comunicólogo en el aspecto de la cultura organizacional consiste en fomentar el trabajo en equipo. Según Mario Krieger, son cuatro las funciones que la comunicación asume al respecto: controlar la conducta de los miembros a través de la comunicación informal; motivar a los integrantes diciéndoles qué hacer, cómo están haciendo algo, y/o qué hacer para mejorar;

⁸⁴ Carlos Fernández Collado. *Op. Cit.* p. 115

⁸⁵ *Ibídem.* p. 119

⁸⁶ *Ibídem.* p. 121

expresar emociones a través de la realización de necesidades sociales en el ambiente de trabajo; e informar para facilitar la realización de una tarea o la toma de decisiones.⁸⁷

Para llevar a cabo esas funciones se necesita trabajar conjuntamente con aspectos de liderazgo ya que el líder al ser la figura que dirige el grupo de trabajo y quien se encarga de entablar una relación de comunicación directa con los miembros representa una fuente informativa fiable y un canal efectivo.

Seguido de lo anterior, la comunicación también trabaja en el ámbito cultural de las organizaciones induciendo a sus miembros durante el proceso de cambio y actualización. Ello se logra mediante el proceso de socialización que consta de algunas fases como son la publicación del puesto vacante, entrevistas y exámenes de solicitud, inducción, capacitación y evaluación.

Así, sobre este plano de lo cultural se plantean tres objetivos generales que la comunicación debe asumir: lograr, mantener y fortalecer el sentido de pertenencia e identificación de los empleados con la organización; fomentar el trabajo en equipo; e inducir a los empleados respecto a los procesos de cambio y actualización.

A su vez, el resultado de estos objetivos contribuye a la creación del clima laboral, ya que las manifestaciones culturales son percibidas e interpretadas por todos los públicos de la organización, principalmente por sus empleados.

Aun considerando lo anterior, la tarea de la comunicación respecto al clima organizacional plantea un objetivo particular basado en erradicar o aprovechar, según sea el caso, el fenómeno ruido entendido como distorsiones no planeadas que intervienen en el proceso comunicativo afectando

⁸⁷ Mario Krieger. *Sociología de las organizaciones: Introducción al comportamiento organizacional*. Argentina, Ed. Prentice Hall y Pearson Educación, 2005. pp. 155-156

la intención del mensaje. Annie Bartoli se refiere a este como una patología causada por problemas de volumen de información inadaptada, calidad insuficiente y transmisión inadecuada.⁸⁸

Para controlar este fenómeno es preciso que se fomente la retroalimentación con los públicos a quienes se destinan los mensajes para verificar si se cumplió la intención de los mismos o para recoger información de gran utilidad y con ello mejorar el sistema organizacional en conjunto.

Debido a que el ruido genera conflicto en las relaciones interpersonales, intragrupal e intergrupales, la tarea de la comunicación respecto al clima organizacional también consiste en atender situaciones de conflicto.

La intervención de la comunicación interna en la cultura y el clima organizacional repercute directamente en la imagen que perciban los públicos externos, así que si existe una buena relación entre los miembros de la organización y entre ellos y esta, eso será percibido en los demás ámbitos en que se desarrolla.

De acuerdo con lo antes visto se puede resumir que la comunicación interna es la encargada de administrar los mensajes y recursos simbólicos entre los miembros de una organización y esta con el fin de establecer relaciones benéficas para ambas partes.

Comunicación Externa

Por último, la otra dimensión de la comunicación organizacional es la externa definida como “el conjunto de mensajes emitidos por cualquier organización hacia sus diferentes públicos externos, encaminados a mantener o mejorar sus relaciones con ellos, a proyectar una imagen favorable o a promover sus productos servicios”.⁸⁹

⁸⁸ Annie Bartoli. *Comunicación y organización. La organización comunicante y la comunicación organizada*. Argentina, Ed. Paidós, 1992. pp. 82-84

⁸⁹ Carlos Fernández Collado. *Op. Cit.* p. 32

En pocas palabras, se trata de la comunicación que la organización mantiene con su medio externo, la cual a su vez, según Bartoli, tiene tres dimensiones: operativa, estratégica y de notoriedad.⁹⁰

La comunicación que se establece con los asociados en el marco de las actividades profesionales diarias es la de tipo operativo, es decir, se trata de la relación con clientes, proveedores, contratistas y competidores, entre otros.

La comunicación externa estratégica está encaminada a analizar el entorno en el que se haya inserta la organización mediante la formación de redes y la captura de información del medio, lo cual le sirve para actuar de forma calculada según sus intereses.

Por su parte la comunicación externa de notoriedad es la que emprende la organización con el fin de hacer conocer sus productos o servicios, para mejorar su imagen y para desarrollar su notoriedad.

Para desarrollar estas dimensiones de la comunicación externa se recurre al quehacer de la Publicidad, las Relaciones Públicas y el Marketing pues, según señala Annie Bartoli, algunas de las actividades exclusivas de esta área de la comunicación organizacional son de promoción, donaciones, patrocinios, intervención en manifestaciones o coloquios, publicación de artículos en prensa escrita, difusión, hacer demostraciones o dar visitas a la organización, tener presencia en instituciones de enseñanza, estar presente en ferias o exposiciones, y dirigir a los empleados para ser una fuente óptima de comunicación para los públicos externos, entre otras.⁹¹

Desde esta perspectiva dichas disciplinas más o menos autónomas son usadas como herramientas para la tarea de difusión, información y comunicación de la organización con su entorno.

⁹⁰ Annie Bartoli. *Op. Cit.* p. 100

⁹¹ *Ibid.* pp. 102-105

La publicidad tiene como fines últimos promover la venta o solicitud de los productos o servicios que generan las organizaciones así como fijar el valor de su marca.⁹² De esta manera el uso de esta herramienta implica “la elaboración de un programa de publicidad destinado a alcanzar los diferentes segmentos del mercado y ha de ser concebido para lograr los objetivos de comunicación propuestos, en un plazo determinado y con un presupuesto dado”.⁹³

Ante ello, la función del comunicólogo organizacional consiste en identificar la necesidad de uso de la publicidad y, en consecuencia, establecer las pautas comunicativas para la creación del mensaje y la realización de la campaña publicitaria.

Por su parte, el marketing es una herramienta encaminada a buscar la rentabilidad de un servicio o producto a través de la anticipación y ofrecimiento de lo que el consumidor necesitará; es decir, se trata de una serie de actividades enfocadas en satisfacer las necesidades del cliente a través del producto, su entrega y consumo.⁹⁴

El comunicólogo organizacional se apoya en las actividades del marketing siguiendo algunos objetivos tales como: promocionar una nueva marca, promover un nuevo producto, persuadir al consumidor para que cambie sus preferencias de consumo, crear o modificar imagen de empresa o marca, educar al consumidor o a los ciudadanos, informar sobre temas concretos, crear notoriedad, formar fidelidad hacia las marcas, promocionar el producto o servicio, efecto de demostración, envolver emocionalmente al consumidor, recuperar consumidores perdidos, combatir puntos fuertes de la competencia, apoyar a los clientes, y transmitir confianza en situaciones de crisis, entre otros.⁹⁵

⁹² José María Ricarte Bescós. *Creatividad y estrategias de comunicación publicitaria*. Apud Juan Benavides, et al. *Op. Cit.* p. 279

⁹³ *Ibidem.* p. 278

⁹⁴ Eduardo Liria Fernández. *Marketing operativo actual*. Apud Juan Benavides, et al. *Op. Cit.* pp. 67-69

⁹⁵ *Ibidem.* p. 109

Por otra parte, las relaciones públicas son una disciplina destinada a analizar y a evaluar la opinión y actitud de los públicos de una organización para llevar a cabo un programa de comunicación que promueva el desarrollo recíproco entre ambos y se caracterice por la afinidad y solidaridad.⁹⁶ En este sentido, la comunicación organizacional recurre a esa herramienta para cuidar que las relaciones gestadas en el interior del sistema y entre este con su exterior sean saludables y estén apegadas a su estrategia general.

En consecuencia, la comunicación externa en cualquiera de sus dimensiones tiene como objetivos generales dar a conocer y promover los servicios o productos de la organización mediante la creación de estrategias publicitarias; procurar una red de alianza estratégica con los distintos públicos de la organización, tanto internos como externos, con base en el establecimiento y ejecución de un plan de relaciones públicas; y procurar la satisfacción de los públicos meta mediante la aplicación de técnicas de marketing para lograr una mayor rentabilidad o aprobación.

En resumen, la comunicación externa es la que se establece con el público meta y con otras organizaciones del entorno inmediato; es decir, entre la organización y sus clientes, y entre la organización y sus proveedores, su competencia, sus aliados y los distintos sectores del ambiente general que la rodea que son el político, económico y sociocultural. Como tal, tiene el fin de ayudar a la organización para que sobreviva proveyéndola de información estratégica de su entorno y ayudándola a vincularse con este mediante el establecimiento de relaciones saludables con los actores pertenecientes a él.

3.2 Comunicación Gubernamental

Ahora bien, en el marco de un sistema político democrático como el de México las políticas emprendidas por un gobierno deben ser aceptadas por la mayoría de sus beneficiarios para que este pueda proclamarse como legítimo, es decir, necesita justificar su actuación, generar

⁹⁶ Carlos Bonilla Gutiérrez. *Op. Cit.* p. 43

confianza entre sus ciudadanos y propiciar la participación de estos para la sugerencia y construcción de nuevas políticas públicas.

En otras palabras se trata de dar un salto de la gobernanza al de la gobernabilidad la cual, como señala Hannia Vega, conlleva una visión en la que se enfatizan “los procesos de participación y formación de consensos que surgen en la sociedad civil, los cuales hacen al Estado más representativo y permiten que el gobierno pueda asumir y cumplir mejor sus funciones básicas”.⁹⁷

Ante ello la gestión de la comunicación gubernamental juega un rol decisivo como una tendencia de democratización de la administración pública pues gracias a ella los gobiernos pueden interactuar y relacionarse con la sociedad, además de que la comunicación es “un estímulo para el cambio de las sociedades en desarrollo tanto en la vida económica, como en la cultural y política”.⁹⁸

En la presente tesis se sigue la definición que Luciano Elizalde apunta sobre la comunicación gubernamental, la cual entiende como el proceso de influencia que el gobierno en turno intenta realizar sobre la opinión pública en general para hacer más eficiente la gestión política, lo cual conlleva un esfuerzo sistemático para conseguir las mejores condiciones para la realización de las diferentes políticas públicas que lleva adelante el gobierno.⁹⁹

Entendida así, las funciones que ejerce la comunicación gubernamental son de mantenimiento de legitimidad, de logro de consenso o búsqueda de conformidad de sus políticas, de sostenimiento de ideales, y de cultivo de una determinada cultura política.¹⁰⁰

El objetivo de mantener la legitimidad consiste en enseñar de manera explícita los propósitos y acciones políticas a la sociedad de tal manera que a través del principio democrático de la

⁹⁷ Roberto Izurieta *et al.* *Estrategias de comunicación para gobiernos*. 1a. ed., 2a reimp., Argentina, Ediciones La Crujía, 2005. pp. 135-136

⁹⁸ *Ibidem.* p. 137

⁹⁹ Damián Fernández Pedemonte y Luciano H. Elizalde. *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. Argentina, Ediciones La Crujía, 2006. p. 146

¹⁰⁰ *Ibidem.* p. 33

transparencia los ciudadanos depositen confianza en su gobierno, lo cual a su vez brinda a este el factor de credibilidad.

Lo anterior también conduce a la segunda función comunicativa que es el logro del consenso, que Mario Riorda define como “la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que [...] las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas, [es decir,] es un modo de entender la legitimidad como elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno”.¹⁰¹

Por ende a la comunicación gubernamental le corresponde buscar la aprobación y el apoyo de la mayoría de los ciudadanos respecto a las políticas públicas para desarrollarlas de manera más eficiente; lo cual, como se verá un poco más adelante, es posible principalmente por el estilo persuasivo de los mensajes emitidos.

Asimismo la comunicación gubernamental es un factor clave para la construcción de una cultura política, la cual puede ser entendida como “un conjunto de dimensiones: valores, actitudes, ideología, y evaluación que los ciudadanos hacen del sistema político, del régimen, de las distintas instituciones y de ellos mismos como ciudadanos, además de la participación política”.¹⁰²

Así, la intervención que la comunicación hace en cuanto a este rubro consiste en crear las condiciones específicas de interacción entre la ciudadanía y el gobierno basándose en los principios de la identidad política y en los intereses de ambas partes.

Con base en la perspectiva sobre comunicación gubernamental como un instrumento del buen gobierno y en consideración de sus funciones antes mencionadas se pueden identificar algunas de sus características: es institucional, lo cual quiere decir que no está al servicio de un partido político o de intereses particulares; es un servicio público tanto en práctica como en contenido;

¹⁰¹ *Ibíd.* p. 20

¹⁰² Víctor Manuel Durand Ponte. *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*. México, Ed. Siglo XXI, 2004. p. 13

está dirigida al conjunto de los ciudadanos de la entidad gobernada que se trate; la información pública debe ser actualizada y estar siempre disponible para los ciudadanos; y las campañas de difusión deben estar adecuadas a las necesidades de los administrados para lo cual se requiere investigar cuáles son estas para fijar los objetivos de dichas campañas y posteriormente medir su impacto.¹⁰³

Por otra parte, para alcanzar sus fines, la comunicación gubernamental recurre al uso de dos estilos discursivos, uno es de carácter informativo y otro persuasivo. Mientras que el estilo informativo considera al ciudadano como responsable de su destino y tiene por objetivo enriquecer a la amplia audiencia, los mensajes basados en el estilo persuasivo consideran al gobierno como el responsable de los ciudadanos pues su objetivo es la presentación limitada de mensajes.¹⁰⁴

La persuasión debe entenderse como “un tipo de comunicación social que busca el cambio de actitudes y opiniones en la percepción y comportamiento de los sujetos”.¹⁰⁵ Es necesario aclarar que cuando se habla de la persuasión como un estilo discursivo de la comunicación gubernamental no debe ser interpretada como manipulación pues la diferencia entre una y otra radica en el sentido ético de quienes la dirigen y ejecutan. Por eso, “el uso o abuso de la persuasión depende de cada gobierno, por lo que no es culpa de la comunicación persuasiva, sino de la acción política en sí misma”.¹⁰⁶

Teniendo en cuenta lo anterior, la comunicación gubernamental utiliza la persuasión para lograr el consenso mediante distintos argumentos y estrategias de convencimiento. Al llevar a cabo ello se pueden distinguir algunas categorías.

¹⁰³ Pere-Oriol Costa Badía. *Comunicación pública en el ámbito local*. Abud Juan Benavides, et al. *Op. Cit.* p. 253

¹⁰⁴ Damián Fernández Pedemonte y Luciano H. Elizalde. *Op. Cit.* pp. 100-102

¹⁰⁵ Francisco Sierra. *Persuasión*. Universidad de Sevilla. Departamento de periodismo. Documento en línea disponible en: <http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/primer/modulos/teoria-de-la-informacion-y-comunicacion-audiovisual/persuasion.htm> [Acceso: 7 de mayo del 2012]

¹⁰⁶ Damián Fernández Pedemonte y Luciano H. Elizalde. *Op. Cit.* p. 105

Según Mario Riorda, existen categorías de comunicación gubernamental centradas en hechos y otras centradas en valores.¹⁰⁷ Los tipos pertenecientes al primer grupo se caracterizan por tener una evidencia empíricamente verificable, es decir a través números, tablas y gráficos, entre otros; se trata de comunicación en la que muestran las cosas como son sin apelar a lo emotivo o estimular la imaginación.

En cambio, la comunicación centrada en valores pretende actuar sobre aspectos emocionales colaborando en la construcción de la imagen del gobierno. Pertenecen a este segundo grupo las comunicaciones de estilo de vida relacionadas con la calidad de esta y sus valores; las que están basadas en acción pretendiendo informar que se está tomando la opción correcta; las que por medio del uso de símbolos nacionales buscan identificación; las que buscan afirmar la autoridad para transmitir sensaciones de decisionismo marcado o amplificado; de conmemoraciones, efemérides y fiestas para dar dinamismo a la idea de comunidad para cimentar un proyecto común; y las de construcciones nominales, es decir, de expresiones que sustenten la identidad e imagen de gobierno.¹⁰⁸

De igual manera es relevante citar la clasificación que Felipe Noguera sugiere sobre los tipos de comunicación que un gobierno tiene que hacer según las situaciones que generan la necesidad de comunicar y los objetivos pretendidos.

Dicha clasificación incluye a la comunicación reactiva donde el gobierno reacciona ante hechos previstos o imprevistos; proactiva, cuando estratégicamente la comunicación es una iniciativa para adelantar la agenda de gobierno; la contable que pretende asentar en la mente de los ciudadanos los logros de la gestión de gobierno; la campaña electoral como forma de comunicación que los gobernantes emprenden para lograr otra elección una vez concluida su administración; y la

¹⁰⁷ *Ibidem.* p. 119

¹⁰⁸ *Ídem.*

comunicación encaminada a la necesidad de escuchar siempre a la gente brindándole la oportunidad de respuesta.¹⁰⁹

Estas maneras en que se da la comunicación gubernamental con objetivos específicos inciden en la opinión pública, la cual puede ser entendida como un proceso que “consiste en ver, escuchar, analizar y establecer juicios, y divulgarlos”.¹¹⁰ Es conveniente añadir a la definición citada el carácter evolutivo que tiene, es decir, se trata de un proceso que se modifica constantemente. Dicha característica debe ser contemplada para el quehacer de la comunicación gubernamental en su búsqueda del consenso, la legitimidad, la credibilidad y la participación social.

Así, considerando que la opinión pública es cambiante y evolutiva, la comunicación gubernamental tiene que organizar sus actividades con el fin de que aquélla le favorezca.

Luciano Elizalde sugiere que su estructura de gestión debe constar de seis sistemas: de observación, monitoreo y análisis en el que se realiza el input y la selección de los hechos, tendencias y temas relevantes para emitir mensajes; relaciones sistemáticas e institucionales con la prensa que incluye el vínculo con medios locales, nacionales e internacionales; relaciones con grupos que tienen intereses con el gobierno y viceversa; sistema para el desarrollo de la imagen con base en la definición de las acciones públicas y del discurso gubernamental; sistema de respuesta a las situaciones de crisis, a conflictos y a riesgos; y el sistema de comunicaciones para el personal del gobierno en tiempo y en forma.¹¹¹

Para manejar y controlar dichos sistemas se requiere de una visión integral de la comunicación que implica el establecimiento de relaciones entre ellos basado en el proyecto de gobierno.

¹⁰⁹ Roberto Izurieta *et al.* *Op. Cit.* p. 91

¹¹⁰ Oscar Ochoa. *Comunicación política y opinión pública*. México, Ed. McGrawHill-Interamericana, 2000. p. 7

¹¹¹ Damián Fernández Pedemonte y Luciano H. Elizalde. *Op. Cit.* pp. 196-199

3.3 Comunicación Organizacional Municipal

La comunicación es el fenómeno que hace posible la vida en sociedad ya que con ella las personas interactúan entre sí produciendo un intercambio de pensamientos, entendimientos, deseos y acuerdos, que en gran medida encauzan en la conformación de grupos humanos llamados organizaciones, con los cuales pretenden adaptarse al entorno y hacerlo evolucionar según sus posibilidades e intereses.

Así, las organizaciones son las que configuran la estructura de la sociedad, principalmente las de carácter público pues son las que cuentan con la aceptación de la ciudadanía y la autoridad legal para encargarse exclusivamente de procurar el bienestar social a partir de los intereses comunes de todos los ciudadanos.

Desde esta perspectiva, los municipios mexicanos como organizaciones públicas requieren ser instituciones que integren, formen, guíen, controlen y sirvan a la sociedad en un marco democrático, lo cual sugiere la idea de una sociedad proactiva y un gobierno que permita a esta participar en el proceso de toma de decisiones.

Para lograr lo anterior se requiere, además del compromiso ético y profesional de los representantes del gobierno, un sistema de comunicación efectivo que sólo puede ser posible con la visión que brinda el área de la comunicación organizacional, cuyo objetivo esencial es impulsar a la organización hacia el alcance de los propósitos por los cuales fue creada. El cumplimiento de dicho propósito, desde luego, beneficia inmediatamente tanto a los dirigentes de la organización como a quienes esta destina sus procesos.

En lo que va de este capítulo se ha presentado un marco de referencia acerca del concepto y funciones que ejercen dos áreas de la comunicación que para los objetivos de esta tesis pueden coincidir en su aplicación en el ámbito gubernamental, y en específico en el municipal.

Dicho marco permite llevar a cabo un breve análisis acerca de las propiedades que caracterizan a ambos sistemas y los beneficios que pueden aportar al aplicarse de manera complementaria bajo el concepto aquí sugerido de Comunicación Organizacional Municipal.

En otras palabras, lo que se pretende es conjuntar las funciones y beneficios de ambos tipos de comunicación para generar una propuesta cuyos resultados sean de mayor alcance al beneficiar tanto al gobierno en turno como a la organización municipal.

Como el nombre de esos sistemas de comunicación lo sugieren, una está enfocada a beneficiar la imagen y la gestión del gobierno en turno garantizando además el derecho a la información que tiene la ciudadanía, mientras que la otra se preocupa principalmente por coordinar el funcionamiento de la organización y procurar la imagen favorable de esta usando distintas redes de comunicación que abarcan no solamente el entorno de esta sino su estructura interna.

Ambos enfoques son necesarios para el quehacer municipal porque no sólo el gobierno está envuelto en una crisis de credibilidad ante la ciudadanía, también lo está la organización en sí que es percibida como un espacio de poder disputado por los diferentes partidos políticos y cuyo funcionamiento depende de quien la gobierne.

Este panorama muestra la necesidad de un sistema de comunicación que ayude a promover la imagen del municipio como una institución que sin importar el partido que lo gobierne, cumpla con el objetivo de mejorar la vida en sociedad beneficiando exclusivamente a sus ciudadanos. Asimismo, requiere de un gobierno que sea consciente de ese sentido institucional del municipio y que en su sistema de comunicación considere medidas para impulsar su desarrollo.

Para cubrir estas necesidades se requiere principalmente la perspectiva organizacional en tanto que es capaz de mirar al municipio de una forma integral, es decir, como una organización que posee una estructura administrativa, un gobierno, un territorio y una población.

Lo anterior no excluye desde luego a la comunicación gubernamental, lo que sucede es que esta no posee esa visión de alcance interno pues sólo se centra en comunicar a los ciudadanos acerca de lo que hace por ellos el gobierno en turno, es decir, es comunicación que bajo la perspectiva organizacional se considera como externa.

En concreto, de la comunicación organizacional se retoma su perspectiva teórica que permite concebir al municipio como una organización y no solamente como un gobierno. Mientras que de la comunicación gubernamental se toman algunas prácticas que promueven la imagen gubernamental como son: fundamentar los objetivos con apego al plan estratégico de gobierno, cuidar la presencia en medios de sus representantes, y difundir sus acciones políticas, entre otras. Asimismo, el nuevo sistema de comunicación organizacional debe basarse en dos objetivos: los institucionales y los establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal promovido por el gobierno en turno. En ese sentido la estrategia general de gobierno es la que provee los objetivos que dan dirección al funcionamiento organizacional del municipio en el plazo de los tres años próximos, con los cuales, al ser alcanzados, se obtienen resultados que hacen evidente el cumplimiento del objetivo institucional que consiste en promover el desarrollo y bienestar social de la localidad.

En términos concretos de comunicación organizacional esos objetivos son trasladados en la definición de la identidad organizacional bajo ciertos principios conceptuales como son la misión, visión, valores y eslogan.

Así, la identidad organizacional municipal está basada en la estrategia general de la organización que en este caso es el Plan de Desarrollo Municipal diseñado por el gobierno en turno, por lo que a este le beneficia al promover sus principios político ideológicos así como la formación de una cultura organizacional apegada a estos, con la cual también podrá ganar adeptos entre los servidores públicos y la ciudadanía en general.

Por su parte la organización municipal también se beneficia porque con una Identidad bien definida es posible gestionar una cultura de principios compartidos entre los públicos internos y generar un ambiente propicio para la colaboración de todos con el gobierno en turno. Con todo ello es posible mostrar al municipio como una institución que propicia el trabajo de equipo entre sus miembros para que cualquiera que sea el gobierno en turno se puedan generar resultados efectivos.

Lo que ocurre con la gestión de la comunicación interna es similar a lo anterior, beneficia al municipio como institución porque procura que los miembros se sientan integrados entre sí y comprometidos con sus labores individuales y grupales, con lo cual muestran una actitud que es percibida por los públicos externos de manera favorable. Por su parte, el gobierno en turno se beneficia por tener a su disposición un equipo de trabajo dispuesto a colaborar con su plan de desarrollo.

Y por último, la comunicación externa puede ser usada para dos tareas: promover la imagen institucional del municipio con el fin de generar confianza e identificación con sus ciudadanos; y difundir todas las acciones de gobierno a lo largo del periodo administrativo.

Desde luego, habrá gobiernos en que decidan promover también la imagen de su presidente municipal para que sea considerado en su siguiente candidatura, empero esto no está contemplado explícitamente dentro del sistema de comunicación aquí propuesto donde el enfoque privilegia ante todo a la organización municipal y no a sus gobernantes.

Como puede verse, al acoplar de esta manera los sistemas organizacional y gubernamental se enriquece la labor comunicativa y con ello los resultados que esta puede proporcionar a la vida municipal son de mayor y mejor alcance. cf

Con base en ello, dicho sistema aquí se inaugura con el título Comunicación Organizacional Municipal (COM), el cual debe entenderse como el sistema de comunicación estratégica que al

concebir al municipio como una organización pública pretende establecer una relación más cercana entre esta y sus diferentes públicos especialmente con la ciudadanía, eso con el fin de hacer más eficiente la difusión de la acción gubernamental y fomentar la participación de sus públicos para planear las políticas públicas y mejorar el funcionamiento organizacional del municipio.

En consecuencia, deben considerarse como características únicas de la Comunicación Organizacional Municipal las siguientes:

- a) Su visión integral permite entender al municipio como un sistema organizacional cuyos elementos constitutivos son: gobierno, estructura administrativa, territorio y población.
- b) Está enfocada especialmente en brindarle fortaleza institucional al municipio aunque también funciona para beneficiar al gobierno en turno mediante la búsqueda de redes de comunicación óptimas que hagan más eficaz la difusión de sus acciones
- c) Busca integrar a los públicos internos para generar resultados de mayor alcance sobre la productividad del municipio y su imagen institucional. Para lograr esto se preocupa por mantenerlos informados, capacitados, reconocidos y recompensados.
- d) Mantiene vinculados los procesos de comunicación interna con los externos de tal manera que permita mantener informados a los públicos internos acerca de lo que acontece en el entorno y qué sugiere la opinión pública de los ciudadanos respecto al quehacer municipal; y viceversa, que dé a conocer información interna a los públicos externos que sea de su interés.
- e) Aprovecha todas las oportunidades que provee la estructura organizacional del municipio con el fin de expandir las redes de comunicación. El aspecto innovador es el de utilizar a los órganos de participación social como medios de comunicación cercanos a los ciudadanos estableciendo una serie de medidas para que sus representantes transmitan los mensajes

emitidos por el municipio y sus autoridades así como para que fomenten la opinión pública y recojan las demandas ciudadanas.

- f) Tiene tres dimensiones que permiten ver sus campos de intervención en el municipio: identidad organizacional, y comunicación externa e interna.

En seguimiento a la descripción de la comunicación organizacional municipal como un tipo especializado del fenómeno comunicativo en el sector gubernamental de nivel local, se deducen como objetivos generales de esta los siguientes:

- a) Gestionar los procesos internos de comunicación en todos los niveles jerárquicos del ayuntamiento para lograr una mejor coordinación de actividades correspondientes a cada área y entre ellas, así como generar sentido de pertenencia con el municipio y colaboración con el gobierno en turno.
- b) Diseñar y administrar los medios de comunicación internos y externos de acuerdo con las necesidades de los diferentes públicos municipales.
- c) Gestionar la información que es originada por el municipio así como aquella que proviene del entorno para mantener informados a los públicos organizacionales.
- d) Posicionar la imagen del municipio ante su entorno como una institución democrática que cumple constantemente el objetivo de procurar el bienestar social impulsando su desarrollo a través de un gobierno que cumple su plan de trabajo de manera responsable.
- e) Hacer más propicio el escenario público para fomentar el diálogo entre la ciudadanía y los órganos de participación social. Esto equivale a aprovechar la existencia de estructuras formales para organizar redes comunicativas más cercanas a la ciudadanía, ofreciendo medios de comunicación especializados y eficaces para que esta haga saber sus demandas y propuestas al gobierno en turno a fin de que sean tomadas en cuenta.

- f) Cuidar la manera en que las autoridades, los funcionarios y servidores públicos se comunican en actos públicos con el fin de resguardar la imagen tanto gubernamental como institucional.
- g) Dar seguimiento a la agenda gubernamental para cubrir los eventos públicos de las autoridades y funcionarios y darles difusión.
- h) Dar a conocer los avances del Plan de Desarrollo Municipal a través de la difusión.

Esos objetivos conllevan una serie de tareas que pueden identificarse según el área interna y externa de la comunicación. Algunas de esas labores son: difusión, manejo de nuevas tecnologías de la información, monitoreo de medios, estudio de cultura política, coordinación de actos públicos internos y externos, y comunicación directa con la sociedad a través de los órganos de participación social, entre otras.

El desglose y especificación de esas acciones se localizan en el capítulo 6 de esta tesis a través del manual de Comunicación Organizacional Municipal.

Según lo descrito en este capítulo se intenta posicionar a la comunicación organizacional municipal como un instrumento del buen gobierno que, de ser planeada y ejecutada de manera responsable, puede hacer posible la consolidación institucional de los municipios.

CAPÍTULO 4

El municipio como organización

En esta tesis se busca tener un acercamiento a uno de los ámbitos de intervención del comunicólogo organizacional que es el sector público; entendiendo por este a las organizaciones gubernamentales y en específico estudiando al municipio mexicano como un tipo de organización pública.

Con ello se propone la inauguración del concepto de Comunicación Organizacional Municipal (COM) como un sistema especializado que puede emplearse en estas entidades gubernamentales con el fin de generar una mayor cercanía entre ciudadanos y gobierno para la toma de decisiones respecto a las políticas públicas y para favorecer el fortalecimiento institucional del municipio.

Para cumplir con ese cometido es necesario hacer referencia desde un panorama general acerca de la conceptualización del municipio en México y de sus características así como de las funciones que ejercen.

La conceptualización del municipio mexicano requiere de los ángulos que ofrecen principalmente los enfoques jurídico, político y administrativo. De acuerdo con la obra *El municipio mexicano* elaborada por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República¹¹², el municipio puede definirse desde una perspectiva administrativa como un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas para satisfacer las necesidades de los individuos avecindados en su territorio, mientras que el enfoque político lo define como un orden de gobierno que es la base de la organización del Estado. Asimismo, la perspectiva jurídica proporciona la visión del municipio libre definiéndolo con base en tres elementos: población, territorio y gobierno.

¹¹² S/a *El Municipio Mexicano* [en línea], 108 pp., México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. pp. 47-48. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Municipio_Mexicano.pdf, [consulta: 6 de junio de 2012]

Cada una de esas perspectivas son proveedoras de los distintos roles que asume el municipio. Sin embargo, de la teoría organizacional deviene una visión que permite contemplar lo dicho por las anteriores como partes de un todo a través del entendimiento del municipio como organización.

En pocas palabras la visión del municipio como organización pública equivale a contemplar a una serie de elementos estructuralmente determinados que interactúan entre sí dando forma a una entidad que además se halla inserta en un entorno con el cual tiene que convivir para lograr su supervivencia.

Así, para efecto de esta tesis el municipio debe entenderse como la organización pública que representa al sistema político y administrativo mexicano en el nivel local, cuyo fin es procurar el bienestar y desarrollo social de los ciudadanos que viven en una área geográficamente delimitada, a través de un gobierno que, con base en la demanda ciudadana, administra los bienes y recursos públicos.

Siguiendo dicha definición, en este capítulo se pretende destacar las dimensiones que conforman a los municipios en México, es decir, con base en su marco normativo, su posición como una institución del Estado y como entidad administrativa. Finalmente y en consideración de las perspectivas anteriores se expone la visión del municipio como una organización pública que posee los mismos elementos que las de carácter privado pero distinguiéndose de estas por su naturaleza política.

4.1 Clasificación de los municipios mexicanos

En México existen 2440¹¹³ municipios que constituyen y rigen la vida social en el país. Sin embargo, aunque todos ellos posean las mismas características señaladas en la constitución de la

¹¹³ Según los datos registrados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía sobre cada entidad federativa, la suma de los municipios de cada estado da como resultado esta cifra total de municipios sin contemplar, desde luego, las 16 delegaciones del Distrito Federal. S/A, *Cuéntame... Información por entidad*. [en línea], México, Instituto

república cada uno responde a realidades particulares, por lo que existe una gran diversidad municipal que representa a su vez la del país en conjunto.

Dicha diversidad muestra un escenario polifacético dado por la conjugación de diferentes variables como “su estructura organizacional, prestación de servicios, formas de financiamiento, formas de planeación, características geográficas, sus capacidades económicas, políticas, financieras, sociales, etcétera”.¹¹⁴ Además de las características socio-culturales de sus poblaciones.

Es debido a esta realidad que existen algunas propuestas sobre clasificación de los municipios que surgen para simplificar su complejidad y con ello tener una visión más real de casos de estudio particulares, aunque dichos intentos no deben ser considerados como absolutos.

Una de las clasificaciones que es considerada como una de las más completas debido a las variables en que se sustenta es la que se halla en el Manual de Administración Municipal publicado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en 1980, en la cual se categoriza a los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.¹¹⁵

Así, los municipios metropolitanos se caracterizan por ser asentamientos industriales, comerciales y de servicios de alcance regional, motivo por el cual tienen una compleja infraestructura de desarrollo; están rodeados de conflictos sociales y laborales; geográficamente tienen vecindad con las capitales de los Estados con lo cual adquieren importancia política y administrativa; y presentan una población aproximada de 700,000 habitantes.¹¹⁶

Nacional de Geografía y Estadística, Dirección URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/default.aspx?tema=me>, [consulta: 24 de julio de 2012]

¹¹⁴ Alejandro medina Giopp “Sobre la tipología municipal”, [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 42-43-44 Año 1993. p. 26, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=gac&n=42>, [consulta: 25 de julio de 2012]

¹¹⁵ Jaime Orozco Barbosa, “Tipología de los municipios de México”, [en línea] *Ibidem*. p. 42

¹¹⁶ S/a *El Municipio Mexicano. Op. cit.*, p. 49

Por su parte el municipio urbano se distingue por su fuerte actividad económica debido a la presencia de grandes, medianas y pequeñas empresas que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios. Asimismo se caracterizan por una población que fluctúa entre los 150,000 y 600,000 habitantes por lo cual las necesidades y demandas son mayores y más complejas que en los otros tipos de municipios. Por lo mismo, la infraestructura desarrollada ahí es amplia.¹¹⁷

El municipio semiurbano está caracterizado por actividades productivas que se hallan relacionadas con sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, tales como la actividad agropecuaria, la forestal y la pesquera, además de la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. Tienen entre 10, 000 y 15,000 habitantes y una infraestructura carente para proporcionar los servicios públicos.¹¹⁸

Por último, los municipios rurales se caracterizan por sus actividades económicas primarias; dispersión poblacional; carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos que generan deficiencia en los niveles de bienestar social; marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas; y presenta localidades con menos de 5,000 habitantes.¹¹⁹

Si bien no es definitiva esta tipología, sí esboza un panorama general de la realidad municipal mexicana que sirve como herramienta para tener un primer acercamiento más acertado sobre un caso específico.

Algunas de las variables que hacen posible esta clasificación tienen que ver con las dimensiones jurídicas, políticas y administrativas del municipio antes referidas y que a continuación serán ubicadas.

¹¹⁷ *Ídem.*

¹¹⁸ *Ídem.*

¹¹⁹ *S/a El Municipio Mexicano. Op. cit., p. 49*

4.2 Marco jurídico municipal

Según lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el municipio es libre y se entiende como la base de la división territorial y la organización política y administrativa de las entidades federativas del país, con lo cual se indica la existencia de tres elementos interactuantes: territorio, población y gobierno.¹²⁰

En otras palabras, desde la perspectiva jurídica los municipios deben entenderse en términos de un área geográficamente delimitada, un índice de población que reside en dicha localidad y un gobierno encargado de representar políticamente a sus ciudadanos así como de administrar los bienes públicos.

El artículo 115 constitucional constituye el marco de referencia para las demás normas que regulan la vida municipal, pues en él se establecen las características indiscutibles que poseen todos ellos sin importar la entidad federativa a la que pertenezcan.

Entre las características enunciadas en dicho artículo se enfatiza que el gobierno municipal se identifica por tener un órgano de gobierno y administración llamado ayuntamiento, el cual está dirigido por tres figuras principales que son el presidente municipal, los regidores y los síndicos. Cabe mencionar que estos funcionarios son electos popularmente a través de elección directa sin derecho a la reelección inmediata. Asimismo, el número de los dos últimos grupos depende de las leyes establecidas en cada entidad federativa.¹²¹

De igual manera, se especifica que los municipios en México son poseedores de un patrimonio al cual deben manejar conforme lo dicte la ley y asegurando la participación ciudadana y vecinal¹²², lo cual sugiere que toda disposición aprobada y expedida por cada municipio debe en primera

¹²⁰ Silvia Bolos. *Organizaciones sociales y gobiernos municipales: construcción de nuevas formas de participación*. México, Universidad Iberoamericana, 2003. p. 15

¹²¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit.*, Artículo 115°, Fracción I. p. 77

¹²² *Ibidem*. Fracción II. p. 78

instancia apegarse a un marco legal conformado por una estructura legislativa piramidal cuyo fundamento es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seguida por la Constitución Política del estado correspondiente así como por las leyes estatales y las diversas disposiciones administrativas de observancia general.¹²³

Aunado a lo anterior, el manejo de dicho patrimonio debe estar basado también en la opinión de sus ciudadanos, la cual tiene que ser extraída a partir de diversos mecanismos de participación ciudadana y vecinal que todos los municipios deben asegurar.

Por otra parte se señala también que estas organizaciones públicas se identifican por brindar servicios públicos tales como la dotación de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública a través de la policía preventiva municipal y de tránsito; y otros servicios que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de cada caso, así como de su capacidad administrativa y financiera. Cabe mencionar al respecto que para lograr una mejor prestación de dichos servicios, los municipios tienen dos posibilidades: la asociación con otros municipios siempre y cuando las legislaturas estatales lo permitan, o un convenio con el estado del cual forma parte para que este se haga cargo temporalmente de uno de ellos.¹²⁴

Un aspecto más que conforma la identidad jurídica de los municipios mexicanos según el artículo 115 es la libre administración de su hacienda formada por los rendimientos de sus propios bienes y de otros ingresos establecidos por las legislaturas.¹²⁵ Esta característica es uno de los

¹²³ Sin autor. *Marco jurídico del municipio*. México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Talleres gráficos de la Nación, 1985. pp. 2-3

¹²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op.cit.*, Artículo 115°, Fracción III. p. 79

¹²⁵ *Ibidem*. Fracción IV. p. 79

argumentos básicos de la expresión del municipio libre localizada en el primer enunciado de dicho artículo pues les brinda a estas organizaciones cierta autonomía para obtener los ingresos que les permitan cumplir con sus facultades.

Al respecto de estas últimas, los municipios se distinguen también por estar autorizados por las constituciones federales y estatales para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional conforme a los planes generales de la materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.¹²⁶

Con base en esos señalamientos generales establecidos en la constitución general existen otros marcos legales de suma importancia para la vida municipal como lo son las leyes federales basadas en el pacto federal cuya aprobación recae en el Congreso de la Unión. Están relacionadas con temas de educación, salud, migración, reforma agraria, fomento económico, deuda pública y asentamientos humanos, entre otros.¹²⁷

Las leyes que le siguen en importancia a las anteriores son las de las constituciones políticas de cada entidad federativa. Asimismo cada estado amplía lo dictaminado en la constitución general según sus necesidades y alcances. A la par, existen también las legislaciones estatales que son

¹²⁶ *Ibidem*. Fracción V. p. 80

¹²⁷ Sin autor. *Marco jurídico del municipio.*, op. cit. p. 10-11

leyes secundarias de exclusiva aplicación en el estado, entre las cuales están la ley orgánica de la administración pública estatal, ley orgánica municipal, ley de ingresos municipales y ley estatal de planeación, entre otras de gran importancia.¹²⁸ De ellas la más importante es la ley orgánica municipal en la cual se consigna la forma de gobierno que la entidad adopta para su régimen interior así como las bases de la división territorial para la organización política y administrativa.¹²⁹ Basados en las normas jurídicas anteriores, cada municipio elabora su propia reglamentación municipal, la cual es una facultad expresada en el artículo 115 de la constitución general. Se trata del establecimiento de instrumentos jurídico-administrativos en los cuales se especifican los mecanismos para ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, así como de la elaboración de reglamentos internos, bandos de policía y buen gobierno, las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general.¹³⁰

Cabe mencionar que el proceso de elaboración, aprobación y expedición de la reglamentación municipal no conlleva a su vez un proceso legislativo, puesto que desde el artículo 115 constitucional se otorga la facultad jurídica para que cada municipio lo lleve a cabo. Sólo se dictamina que la legislatura local debe expedir las bases normativas para regular dicha facultad.¹³¹ Como se señaló anteriormente, el marco legal al que debe apegarse toda acción municipal en México deviene en una estructura piramidal que conforma la unión entre los tres órdenes de gobierno.

4.3 El municipio como institución del Estado

Dentro de la jerarquía del sistema político mexicano el municipio ocupa el tercer orden de gobierno seguido del estatal y el federal, por lo cual se convierte en el nivel más cercano a la ciudadanía y

¹²⁸ Sin autor. *Marco jurídico del municipio*. p. 15

¹²⁹ *Ibidem*. p. 22

¹³⁰ *Ibidem*. p. 55-56

¹³¹ *Ibidem*. p. 57

por lo tanto el más propicio para ejercer una representación política más eficaz, en la cual, por un lado, incluya la participación de los ciudadanos para la toma de decisiones respecto a las políticas de carácter público y, por otra parte, administre los bienes de tal manera que cubran sus necesidades.

Con base en este panorama provisto desde la óptica de la ciencia política se concibe al municipio como una institución del gobierno que comparte el poder político que deviene del Estado.

Así, la defensa del municipio como institución Estatal expresa que al compartir tareas y compromisos de este en el nivel local, el gobierno municipal debe ser autónomo y fungir como representante político de los intereses de la sociedad (por la cual es electo directamente) ante otras esferas de gobierno para promover su desarrollo; fomenta la participación de los ciudadanos para la formación del consenso; y administra los bienes y servicios públicos para todas las personas asentadas en la localidad.¹³²

De esta manera en cuanto a la relación que el municipio mantiene con los órdenes estatales y federales para promover el desarrollo de sus ciudadanos, el gobierno municipal asume distintos roles tales como ser destinatario, cliente, operador, beneficiario o receptor, aunque sin llegar a tener un rol proactivo que haga posible la existencia de un gobierno realmente autónomo.

Respecto a la relación con el gobierno federal el municipio funge como destinatario de inversiones federales; cliente de recursos crediticios de la banca de desarrollo; instancia de convalidación de programas federales destinados al bienestar social; operador de programas federales; contraparte o gobierno asociado de proyectos de inversión federal; ente beneficiario de programas asistenciales; autoridad auxiliar; instancia receptora o agencia de ejecución de materias descentralizadas de carácter federal; entidad de derechos públicos solicitante o usuario de

¹³² María Emilia Janetti Díaz y Arturo Pontifes Marínez. *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*. México, CIDE, 1996. p. 30-34

servicios federales; y como entidad destinatario de programas de emergencia en materia de protección civil.¹³³

La posición del municipio en la relación que guarda con su entidad federativa no varía mucho de las anteriores. Entre las posturas que asume se encuentran ser el responsable y ejecutor solidario de los compromisos suscritos por la entidad federativa en convenios de coordinación y colaboración; ámbito destinatario de inversiones estatales; agencia descentralizada de programas coordinados con la federación; instancia de convalidación de programas estatales destinados al desarrollo comunitario; operador de programas estatales; contraparte o gobierno asociado de proyectos de inversión estatal; autoridad auxiliar; ente beneficiario de programas asistenciales; entidad de derecho público solicitante o usuario de servicios, apoyos o resoluciones estatales; contratista de servicios de la administración estatal; y como destinatario de programas de seguridad pública.¹³⁴

Por otra parte, el municipio como una institución del Estado descansa sobre el supuesto de la representación política de una sociedad vecindada en un territorio geográficamente delimitado, lo cual implica que el gobierno municipal halle su legitimación a través del apoyo otorgado por sus ciudadanos para llevar a cabo sus planes políticos y para administrar los recursos públicos lo más eficientemente posible. Para eso se requiere del fomento a la participación de la sociedad en conjunto y de la puesta en práctica del valor de la transparencia y la rendición de cuentas.

La participación ciudadana se encuentra asociada a una forma de hacer más eficiente la administración y brinda legitimidad al gobierno porque se trata de un término visto como “un medio de democratización de los espacios institucionales y de las relaciones entre las sociedades y los

¹³³ *Ibidem.* pp. 76-80

¹³⁴ *Ibidem.* pp. 81-85

gobiernos.”¹³⁵ En consecuencia, este término se entenderá aquí como la posibilidad que tienen los ciudadanos, ya sea individual o colectivamente, de intervenir en las decisiones gubernamentales que les conciernan.

El municipio asume una serie de esfuerzos que van desde el fomento a la participación de los ciudadanos de manera organizada hasta la formulación de los mecanismos que permiten una relación efectiva entre la institución municipal y sus gobernados. Como toda acción municipal dichos esfuerzos están regidos por un marco jurídico.

Los estatutos legales que existen en el país para respaldar este compromiso de los gobiernos locales van desde la constitución de la república en sus artículos 25, 26, 27 y 28; pasando por leyes federales como la de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil u otras; las leyes estatales que protegen jurídicamente la participación; hasta las leyes orgánicas municipales de cada entidad donde se hacen las especificaciones necesarias para que cada municipio pueda crear la estructura y mecanismo apropiado.¹³⁶

Según en cada entidad federativa y municipio de la república existen diversos tipos de mecanismos formales de participación ciudadana como pueden ser el plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, iniciativa popular, contraloría social, consulta ciudadana, audiencias públicas, consejos de participación ciudadana, asamblea de barrios o colonias, y asociaciones civiles, entre otras.¹³⁷

Asimismo, cada municipio cuenta con un área o subárea administrativa que tiene a su cargo dichos mecanismos y funge como el vínculo entre la institución municipal y los ciudadanos que

¹³⁵ Silvia Bolos. *Op. cit.* p. 37

¹³⁶ s/a *Participación ciudadana* [en línea]. México, SEDESOL, 2010. Dirección URL: http://www.innovacionmunicipal.oaxaca.gob.mx/docs/formacionServidoresMunicipales/gobernabilidadParticipacionCiudadana/participacion_ciudadana.pdf [acceso: 2 de septiembre de 2012]

¹³⁷ *Idem.*

están interesados en aprovechar su derecho y obligación de participar en el quehacer gubernamental.

Cabe mencionar que las áreas de comunicación social existentes en los municipios también son un vínculo muy importante en cuanto al compromiso que ellos tienen con la participación ciudadana y la rendición de cuentas gracias a su función principal de informar a la sociedad sobre los avances de los gobiernos en turno. Sin embargo, como se verá más adelante, estas áreas no representan el mayor esfuerzo que en comunicación puede hacerse dentro de los ayuntamientos pues la función de este indispensable proceso tiene mayores alcances que permean en toda la estructura municipal.

Por otro lado, con el establecimiento de las leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental existen en varios municipios las áreas encargadas de proveer la información que cualquier ciudadano le interese consultar. Se trata de la puesta en marcha de otro valor democrático que es la transparencia de la acción gubernamental que es fundamental para la participación ciudadana cada vez que esta requiere de la información para hacer sus demandas.

Así pues, la perspectiva del municipio como institución del Estado se encuentra basada en poner en marcha los principios democráticos, lo cual significa que tiene que representar legal y transparentemente a sus gobernados, así como establecer la estructura y los mecanismos necesarios que propicien la participación de ellos con la finalidad de permitir la creación, ejecución y seguimiento de las políticas gubernamentales.

Estos dos compromisos conforman la esencia del municipio como una entidad de gobierno más que ser vista únicamente como una entidad administrativa tal como se definía en el artículo 115 antes de su última reforma en 1999, a partir de la cual se destaca principalmente el papel municipal como un orden de gobierno.

Desde luego, su dimensión administrativa no desaparece ni mucho menos se debilita, es sólo que conceptualmente hay un traslado de ella en la conceptualización del municipio que de ser visto como una entidad que administra ahora es un orden de gobierno que además de representar políticamente a sus ciudadanos, tiene la función de administrar los recursos públicos. En resumidas palabras, la dimensión administrativa municipal es la segunda función primordial de todo municipio siendo la de gobernar la esencia del mismo.

4.4 El municipio como entidad administrativa

Para entender esta perspectiva en la conceptualización del municipio es preciso citar la definición que se le da a la Administración Pública que, según señala José R. Castelazo, es la organización gubernamental que incluye la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran. Su función es ejecutar el programa político a través de procesos de planeación, coordinación, evaluación y control administrativo.¹³⁸

Aplicado este término al ámbito municipal se refiere al “conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal [...] que tienen por objetivo cumplir y hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como se expresa en las leyes fundamentales de un país”.¹³⁹

Así pues la función de la administración pública municipal consiste en dirigir la aplicación de todos los recursos que dispone el municipio para la ejecución de cada tarea de tal manera que exista una mejor respuesta en tiempo y forma a las demandas de los ciudadanos.

Dada la diversidad existente en el país respecto a sus realidades políticas, económicas y socioculturales, no existe una misma estructura organizacional para todos los municipios. Sin

¹³⁸ José R. Castelazo. “Relaciones entre la administración pública y otras ciencias sociales” [en línea] México, INAP, Revista de Administración Pública, núm. 40, octubre-diciembre 1979. p. 33. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/40/pr/pr5.pdf> [Consulta: 25 de agosto de 2012]

¹³⁹ Vicente Anaya Cadena [coord.]. *Diccionario política, gobierno y administración pública municipal*. México, CNCPyAP, 1997. P. 13

embargo, se pueden nombrar los elementos que predominan en la estructura administrativa municipal básica.

Destaca por importancia el órgano principal y máximo que está a cargo del poder municipal que es el ayuntamiento, el cual está compuesto por las autoridades electas democráticamente y que duran en su cargo tres años: presidente municipal o alcalde, síndicos y regidores.

El presidente municipal es el representante del ayuntamiento, como tal se encarga de ejecutar las decisiones tomadas por este y es el responsable del buen funcionamiento de la administración pública municipal. Por su parte los síndicos se encargan de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios donde este forme parte; asimismo son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal. En lo que respecta a los regidores, ellos tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.¹⁴⁰

Generalmente las funciones de los ayuntamientos consisten en “formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieren para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos; designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y los servicios públicos; organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal; nombrar y renovar al secretario del ayuntamiento, al tesorero, al jefe de la oficina de obras y servicios públicos, al comandante de policía y demás funcionarios, a propuesta del presidente municipal; analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio; vigilar que se recauden oportuna y correctamente los ingresos municipales; presentar oportunamente al congreso local las

¹⁴⁰ *S/a Guía Técnica No. 3 Administración pública municipal.* [en línea] México, Secretaría de Gobernación. Disponible en http://www.e-local.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia03.htm [Consulta: 25 de agosto de 2012]

cuentas y comprobantes de recaudación y gastos de los fondos públicos; expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia; celebrar convenios con las dependencias federales, estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos; aprobar los planes y programas de desarrollo urbano; intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y fomentar las actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.”¹⁴¹

Para que el ayuntamiento ejerza dichas funciones su proceso de toma de decisiones se da a través del cabildo, es decir, de la reunión entre sus integrantes,¹⁴² el cual funciona a su vez mediante sesiones y comisiones.

Las sesiones son juntas en las que se discuten y solucionan los asuntos del gobierno municipal y pueden ser ordinarias, extraordinarias, públicas o privadas. En las ordinarias los miembros del ayuntamiento informan sobre los avances de sus trabajos y se llevan a cabo cada mes. Las extraordinarias se realizan por asuntos urgentes ya sea a petición del alcalde o por la mayoría de los regidores. Las sesiones públicas son las que se realizan de forma ordinaria y periódica, mientras que las privadas son exclusivas a los integrantes del ayuntamiento.¹⁴³

Por su parte, las comisiones tienen el objetivo de distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal. Las comisiones generalmente son de Hacienda Pública; Gobernación y Reglamentos; Seguridad Pública, Tránsito y Transportes; Salud Pública y Asistencia Social; Obras Públicas; Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos; Comercios, Mercados y Rastro; Bienes Municipales y Panteones; Agua y Saneamiento; y Electrificación.¹⁴⁴

¹⁴¹ S/a *Guía Técnica No. 3 Administración pública municipal. Ídem.*

¹⁴² Virgilio Muñoz. *Elementos jurídicos-históricos del municipio en México.* México, UNAM, 1979. pp. 106-107

¹⁴³ s/a *Guía Técnica No. 3 Administración pública municipal. Op. cit.*

¹⁴⁴ *Ídem*

Además de esas comisiones, el ayuntamiento requiere de órganos administrativos cuya conformación depende de los recursos disponibles de cada municipio. Para tener un acercamiento más claro de dicha conformación organizacional, cabe mencionar que las funciones del ayuntamiento se dan en dos grupos: las adjetivas que tienen que ver con la administración de los recursos de la municipalidad tales como planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal, y administración de recursos materiales; y las sustantivas, las cuales conllevan la gestión de los intereses comunes de la localidad como son servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, trabajo comunitario, y relación con los ciudadanos así como con autoridades estatales y federales.¹⁴⁵

En términos de esa agrupación de tareas que tiene a su cargo el ayuntamiento, generalmente suelen identificarse como órganos administrativos básicos los siguientes: la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Comandancia de Policía, la Oficina de Obras y Servicios Públicos, y la Contraloría Municipal; las cuales dependen directamente del alcalde.¹⁴⁶

La Secretaría del Ayuntamiento es el órgano encargado de atender y resolver los asuntos administrativos que son encomendados por el ayuntamiento. Por ejemplo organiza las sesiones en las que además está presente el secretario para levantar las actas de cabildo; adquiere los recursos que requieran las diversas áreas administrativas; y controla la correspondencia del presidente, entre otras funciones.

Por otro lado, la Tesorería Municipal se encarga de coordinar y programar las actividades de recaudación, contabilidad y gastos municipales, mientras que la Comandancia de Policía tiene a su cargo la vigilancia y conservación del orden y la tranquilidad pública.

¹⁴⁵ Gustavo Martínez Cabañas. *La administración estatal y municipal de México*. México, INAP-CONACYT, 1985. p. 198

¹⁴⁶ *S/a Guía Técnica No. 3 Administración pública municipal. Op. cit.*

Asimismo, la Oficina de Obras y Servicios Públicos por una parte planea, realiza y vigila la construcción de obras de beneficio colectivo y, por otro lado, se encarga de prestar y administrar los diversos servicios públicos (agua potable, alumbrado público, mercados, parques, panteones, rastros, y calles, entre otros).

La Contraloría por su parte es el órgano que establece y opera el sistema de control y evaluación municipal para lo cual fiscaliza el ejercicio del gasto público y aplica las normas y criterios en materia de control, evaluación, auditorías e inspecciones, entre otras funciones específicas.

Además de las comisiones y los órganos administrativos, el ayuntamiento se vale también de autoridades auxiliares que actúan en cada localidad como representantes políticos y administrativos. El nombre específico con el que se les conoce varía según el estado, aunque entre los más usados están: comisarios municipales, presidentes de las juntas auxiliares, delegados municipales, jefes de las tenencias municipales, agentes municipales o jueces auxiliares. Su principal función es hacer cumplir la reglamentación municipal dentro de su localidad.¹⁴⁷

Como puede observarse, el municipio es desde esta perspectiva una entidad cuya función primordial es ejecutar programas y políticas públicas que sugiere y aprueba el órgano de control llamado ayuntamiento. Para ello se vale de órganos administrativos representados por funcionarios públicos quienes son nombrados por la presidencia municipal para operar los acuerdos y decisiones de ésta. Desde luego dentro de cada órgano se hallan los servidores públicos en general quienes ejecutan las órdenes de las autoridades y de los funcionarios. En concreto, la dimensión administrativa del municipio se refiere a la manera en que se organiza el trabajo del mismo para cumplir sus objetivos.

¹⁴⁷ *S/a Guía Técnica No. 3 Administración pública municipal. Ídem*

4.5 El municipio como organización pública

Hasta el momento han sido expuestas en brevedad las dimensiones que adquiere el municipio tanto estructural como funcionalmente. Empero es menester conciliar dichos ángulos con la visión organizacional que exige la propuesta de este escrito.

Así pues, para que el municipio sea visto, entendido y analizado desde la óptica de la comunicación organizacional debe ser identificado en alguna de las tipologías existentes sobre organizaciones.

Para conseguir ese fin es necesario partir de la diferenciación entre las organizaciones públicas y las privadas. Al respecto de esta dicotomía se dice que las de carácter privado son aquellas que “se ocupan de la creación de capital, la manufactura de mercancías y la prestación de servicios al público en general o a un segmento de él”,¹⁴⁸ es decir, son las empresas quienes ocupan esta categoría.

Por su parte, las organizaciones públicas, según Litterer, son entidades de bienestar colectivo porque sus servicios están planteados para beneficiar a todas las personas a quienes se dirige basándose en los intereses comunes que éstas tienen.¹⁴⁹ En otras palabras, se refiere a las que conforman la administración pública que con base en un marco legal establecido según el sistema político del estado al que pertenecen llevan a cabo funciones políticas, económicas y sociales que confieren a un gobierno.

Las organizaciones públicas poseen una serie de aspectos generales con los que es posible distinguirlas de las de carácter privado.

Las primeras distinciones se identifican con base en los individuos que las controlan y el origen de sus recursos. De esta manera, la designación de los dirigentes de las organizaciones privadas se

¹⁴⁸ Mario Krieger. *Sociología de las organizaciones: Introducción al comportamiento organizacional*. Argentina, Ed. Prentice Hall y Pearson Educación, 2005. p. 6

¹⁴⁹ Joseph Litterer. *Análisis de las organizaciones*. 1a ed., 2ª reimp., México, Ed. Limusa, 1991. pp. 59-66

establece según los intereses de los propietarios quienes por lo general son los que asumen esos cargos, mientras que las públicas están dirigidas por funcionarios cuyos puestos son designados por distintas vías según la posición jerárquica y la entidad de que se trate, y las cuales pueden ser por elección popular y por mandato del presidente constitucional o por el del titular de la organización.

Otra manera de distinguir ambos tipos es con base en los fines que cada una persigue. Así, mientras las privadas persiguen fines de lucro para beneficiar principalmente a sus propietarios, el objetivo de las públicas es procurar el bienestar social.

Otra diferencia se hace notable en cuanto a la manera en que se planea la estrategia general de cada una, pues en el caso de las organizaciones privadas el diseño estratégico está basado conforme a las expectativas de sus dueños, a los reglamentos internos y a la demanda del mercado. En cambio las organizaciones públicas planean su estrategia conforme a un marco legal establecido por el Estado, con base en las prioridades del partido político gobernante y según las necesidades de la sociedad a la que sirven.

Al respecto de la estructura interna que ambos tipos de organizaciones adoptan, mientras las organizaciones privadas se caracterizan por ser flexibles porque pueden adoptar la estructura que les convenga en el momento que les resulte apropiado, las públicas se enfrentan a una serie de barreras para cambiar la división del trabajo y su funcionamiento pues estos se hallan determinados por un marco legal establecido por el Estado.

Asimismo, en cuanto al tamaño y crecimiento de ambas, en el caso de las organizaciones privadas resultan impredecibles ya que principalmente dependen del éxito de la estrategia adoptada y de sus recursos disponibles. Por su parte, el tamaño organizacional que adoptan las públicas es proporcional al del territorio y al de la población a la que sirven, además que se caracteriza por ser relativamente estable.

En relación al sistema cultural de las de tipo privado, estas pueden construir su identidad con plena libertad de criterio, lo cual dista para el caso de las organizaciones públicas cuya identidad está formada según los principios que establece el tipo de gobierno adoptado en el país, que en el caso mexicano es la democracia.

Otra manera de suma importancia para distinguirlas es con base en su funcionamiento como sistemas abiertos. Así, mientras que para las organizaciones privadas el sistema político es uno de los sectores que forman parte de su ambiente general o global, las públicas pertenecen a él. Y quizá una de las más destacadas diferencias entre ambas es la que radica en el tipo de públicos meta pues mientras que las privadas funcionan para atender la demanda de consumidores, las públicas destinan sus servicios y productos a los ciudadanos.

Esas son las características principales que marcan la diferencia entre las organizaciones públicas y las de tipo privado desde un panorama general. Sin embargo, al hablar de casos específicos de organizaciones públicas también se distingue una gran variedad de ellas aún cuando sólo se hable de las existentes en México.

En ese orden de ideas, conforme al sistema de Gobierno en México existen organizaciones que están a cargo de cada uno de los tres Poderes de la Unión, las Secretarías de Estado, las de Procuración de Justicia, las encargadas de la Seguridad Pública, las de Protección Civil, los Organismos de Regulación y Organizaciones Financieras, los Organismos Federales Desconcentrados y Paraestatales, los Organismos Electorales, los Partidos Políticos, las Organizaciones de Protección a los Derechos Humanos, las Organizaciones Educativas, los Gobiernos Estatales y las organizaciones de los tres Poderes de la Unión en este nivel de representación, y los Gobiernos Municipales.

Como se puede ver existe una gran variedad de organizaciones públicas en México destinadas a cumplir funciones específicas acorde a acciones políticas, económicas y sociales, entre las cuales

es preciso destacar el papel de los municipios como entidades gubernamentales que coordinan y llevan a cabo este tipo de acciones a nivel local en beneficio de sus ciudadanos.

Con base en todo el marco referencial dado en este capítulo, es justificable decir que los municipios pueden ser analizados e intervenidos también desde una perspectiva sociológica y administrativa tratándolos en general como organizaciones debido a su composición y estructura, y en particular refiriéndolos al tipo público según su funcionamiento.

Desde una panorámica general los municipios deben ser considerados como organizaciones públicas porque son entidades gubernamentales que ejercen funciones para mejorar la sociedad; es decir, son la base de la organización política y administrativa de los estados que, según lo dictamina su marco legal, actúan por el bienestar común de los ciudadanos al tener la facultad de gobernarlos y de administrar sus bienes, lo cual conlleva entre otras cosas el ejercer una función de autoridad y de promover el desarrollo de la participación comunitaria.¹⁵⁰

Como organizaciones de carácter público, los municipios son, según Litterer¹⁵¹, asociaciones de beneficio mutuo en el sentido de que estos son propiedad del Estado a la vez que este es propiedad de la ciudadanía, es decir, los municipios existen gracias a los recursos que generan sus beneficiarios (la ciudadanía) a partir del pago de sus impuestos, pero a la par trabajan para organizar la vida en sociedad al gobernarlos y al proveerles bienes y servicios.

En consecuencia el control de los municipios recae tanto en la demanda de los ciudadanos como en la decisión de los responsables de la administración. Cabe mencionar que este fenómeno de beneficio mutuo es posible gracias al sistema político adoptado, es decir, a la democracia; de otra manera el beneficio no sería equitativo entre los municipios como organización y los ciudadanos como beneficiarios de los bienes y servicios de estos.

¹⁵⁰ Silvia Bolos. *Organizaciones sociales y gobiernos municipales*. México, Ed. Universidad Iberoamericana, 2003. Pp. 16-19

¹⁵¹ Joseph Litterer. *Op. Cit.* p. 65

Entre las características particulares de los municipios como organizaciones públicas se encuentran las mencionadas a continuación.

Los principales componentes de los municipios son el número de habitantes a quienes representa, el territorio geográfico en el que se extiende su autoridad y el órgano desde el cual se controlan sus facultades.

Como toda organización con una figura que representa la autoridad de la misma, los municipios cuentan con un órgano administrativo y de gobierno llamado Ayuntamiento, el cual está liderado por el presidente municipal cuyo cargo es designado por elección popular directa. Los habitantes a quienes servirá son en cantidades variadas de acuerdo con la población del área geográfica a la que se extiende su autoridad, la cual a su vez depende de la división geográfica de la República.

Respecto al origen de sus recursos financieros, los municipios tienen la capacidad de procurar fondos con base en las ganancias que se generen de los bienes que les son propios (por ejemplo, la paga de servicios como panteones o de predial) o con base en contribuciones y otros ingresos que permitan las legislaturas. También otra fuente de recursos que tienen para poder cubrir las necesidades de sus ciudadanos proviene del apoyo del gobierno federal y del estatal.¹⁵² En resumen, los recursos con los que se mantienen los municipios dependen de un marco normativo en el que se expresa el origen público de los mismos, es decir, del pago de impuestos de la ciudadanía. Es en esto último donde se refleja el carácter de los municipios como organizaciones de beneficio mutuo.

Por otra parte, en cuanto a la estrategia general que adopta cada uno de los municipios en México, esta encuentra su base en los principios señalados en el Artículo 115° constitucional sobre su organización y dinámica política, económica y social. Los objetivos estratégicos particulares de cada municipio se definen de acuerdo con varios factores entre los cuales se

¹⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. cit.* p. 81

encuentran las características de la sociedad a la que dedican sus esfuerzos y la demanda ciudadana, las características del territorio que delimita su espacio de actuación, los intereses del partido que los gobierna, y del desarrollo de políticas implementadas por el gobierno anterior, entre otros. Cabe mencionar que generalmente las estrategias de los municipios están pensadas a un plazo no mayor a lo que dura el periodo administrativo, es decir, a tres años.

Al respecto de la estructura interna, los municipios se caracterizan por su órgano administrativo y de gobierno llamado Ayuntamiento en el cual se localizan las figuras del presidente municipal quien es la máxima autoridad; los síndicos encargados de defender los intereses municipales desde el ámbito jurídico; y los regidores que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal. Asimismo, para el cumplimiento de sus funciones y obligaciones, el ayuntamiento requiere de ciertas comisiones y unidades administrativas que configuran la estructura de los municipios mexicanos, cada uno con sus peculiaridades.¹⁵³

El funcionamiento de la estructura que adoptan los municipios en México se encuentra en el Artículo 115° de la Constitución Política de la República, en la Constitución Política del Estado según sea el caso específico, en la Ley Orgánica Municipal, en los reglamentos municipales y en los acuerdos del ayuntamiento. Como resultado de estas fases a las que está sometida la dinámica organizacional de los municipios, esta se caracteriza por ser burocrática dada la centralización del Estado mexicano.

En relación al sistema cultural los municipios reflejan en sus identidades los principios democráticos pero hacen énfasis a aspectos que caracterizan a la cultura del lugar donde se ubica; es decir, se destacan rasgos particulares de la entidad local a la que sirven para lograr empatía con la ciudadanía y para diferenciarse entre sus similares. En consecuencia se deduce

¹⁵³ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). *Administración pública municipal*. México, Secretaría de Gobernación. Documento en línea publicado en http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Administracion_publica_municipa2 [Acceso: 18 de abril del 2012]

que el elemento principal con el cual se construye la identidad organizacional de los municipios es el conjunto de rasgos socio-culturales de los ciudadanos a quienes sirven.

Con base en su funcionamiento como sistemas abiertos está claro que los municipios pertenecen al sistema político mexicano como una extensión de la administración pública y de gobierno de representación a nivel local.

Como tal, su entorno está delimitado por su área geográfica y sus ciudadanos, por las alianzas que pueda tener con otros municipios en apoyo mutuo para lograr el desarrollo social, por la relación inmediata con el gobierno de la entidad federativa a la cual pertenece, por la relación con el gobierno federal, y con la relación que mantiene con otras organizaciones públicas y sociales que confieren a sus actividades.

Vale la pena enfatizar acerca del público al cual se dirigen los municipios para destacar una de las funciones más importantes de los mismos, que a saber se trata de la comunicación.

Por el hecho de ser una representación de nivel local, los municipios tienen la obligación de generar estratificaciones entre sus beneficiarios para que la cobertura de sus servicios llegue a todos. En referencia a este aspecto se enfrentan a la paradoja que aunque sea una representación de nivel local se encuentra más con asimetrías sociales que dificultan su labor de procurar el bienestar común. De ahí la importancia de la comunicación para crear lazos de unión que le permitan conocer las necesidades de la gente para repartir y distribuir adecuadamente los recursos permitiéndole hacer más eficaz y eficiente su labor.

Lo expuesto en este capítulo cuarto tiene como resultado uno de los logros más importantes de esta tesis que es el hecho de justificar al municipio como un sistema organizacional. Con esta aportación es posible identificar cómo es el proceso de comunicación que surge en este tipo de organización pública y cuáles son las necesidades que en esta materia requieren ser cubiertas para impulsar el desarrollo institucional municipal.

CAPÍTULO 5

La actuación organizacional municipal

Pese a la ausencia de un sistema de comunicación organizacional aplicado en la administración pública municipal es posible identificar elementos y procesos en los cuales dicha disciplina tiene cabida, tales como son la identidad, la cultura y el clima organizacionales; por lo que el objetivo de este capítulo consiste en analizarlos para descubrir cuáles son las necesidades que en referencia a cada uno de ellos requieren ser cubiertas con mayor eficacia y eficiencia.

5.1 Identidad organizacional municipal

Los municipios requieren de una estrategia para funcionar y alcanzar sus metas. Como se ha mencionado en capítulos anteriores, en la estrategia se plantean los objetivos que la organización ha de perseguir durante un lapso de tiempo determinado, así como los elementos que configuran la filosofía organizacional; es decir, misión, visión y valores, los cuales a su vez son conocidos también como identidad conceptual.

En el caso de los municipios mexicanos la estrategia es elaborada por los gobiernos en turno cada tres años y es formalizada a través de un instrumento llamado Plan de Desarrollo Municipal.

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) refiere que la planeación del desarrollo municipal es “una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son, entre otras: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos y mejoramiento de las comunidades rurales”.¹⁵⁴

En otras palabras, en este documento se establecen las líneas de acción y los medios que utilizará el gobierno municipal para lograr sus objetivos en el plazo de su mandato estableciendo

¹⁵⁴ INAFED, E-Local. La *planeación del desarrollo municipal*. Secretaría de Gobernación. Documento en línea disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC> La *planeaciondel desarrollo municipal* [Acceso: 24 de octubre de 2012]

con ello la forma de ejercer su poder y cumplir sus funciones, la cual cabe decir que es congruente con los principios del partido político al que pertenece.

Además, dicho plan se conjuga con los lineamientos de los planes elaborados por los órdenes de gobierno federal y estatal para lograr una acción de Estado coordinada, o, como dicta la Ley de Planeación, para mantener un Sistema Nacional de Planeación Democrática¹⁵⁵. Aunado a ello, en este documento también se contempla la participación social y privada.

Las bases legales en las que se sustenta la planeación de desarrollo municipal son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los artículos 25, 26 y 115; la Ley de Planeación; la Constitución Política de la entidad federativa que corresponda; la Ley Estatal de Planeación; y la Ley Orgánica Municipal.¹⁵⁶

En síntesis, este plan representa la estrategia que dirigirá la actuación de las autoridades y funcionarios públicos del municipio en un plazo de tres años, y de la cual es fácil ubicar los elementos ideológicos que conforman la identidad del gobierno en turno.

La característica de que la estrategia del municipio cambia conforme lo hace su gobierno cada tres años hace conveniente la aplicación de un plan de comunicación paralelo al de desarrollo municipal que esté encaminado a lograr la rápida adaptación a los cambios (principalmente políticos-ideológicos) que los miembros del ayuntamiento deben asumir para asegurar el éxito de su trabajo.

En ese sentido, la comunicación organizacional municipal ejerce un papel importante porque uno de sus beneficios es lograr que los públicos internos (empleados de todas las jerarquías) lleven a cabo sus labores lo más efectivamente posible para poder cumplir los objetivos fijados en la

¹⁵⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 26.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Documento en línea disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> [Acceso: 24 de octubre de 2012]

¹⁵⁶ INAFED, E-Local. *La planeación del desarrollo municipal. Op.Cit..*

estrategia gubernamental. Esto mediante mecanismos coordinados de comunicación grupal y diversos canales que permitan el flujo efectivo de mensajes.

Para llegar a esa meta y a otras, la comunicación organizacional en los municipios se basa en los elementos de identidad conceptual y visual, la cual se crea y opera en dos niveles: por un lado se encuentra la *identidad jurídica-institucional* del municipio en sí que se rige por las leyes que los norman; y por el otro se encuentra la identidad basada en el grupo gobernante que ejerce su autoridad trianal en cada municipio y que se corresponde con la ideología, plataforma política y hasta en la identidad corporativa del partido al cual pertenecen.

Así, al hablar de la *identidad jurídica-institucional* aquí se hace referencia al escudo, nombre e historia que son patrimonio de cada municipio y, que por lo tanto, su uso y modificación están sujetos a las legislaturas estatales. Por ende, se trata de una identidad arraigada al municipio como localidad y no como gobierno o administración por lo que no sufre cambios graduales con las transiciones gubernamentales. Asimismo a esta identidad se añaden elementos como las características geográficas del municipio y otros factores sociales que lo identifican.

Por su parte, la *identidad organizacional de gobierno*, como se le ha designado en este trabajo, es aquella en la que cada nueva administración establece los principios y metas que pretende cumplir durante sus tres años de vigencia, así como la marca gráfica con la cual se identificará visualmente ante sus distintos públicos.

En consecuencia, la *identidad organizacional de gobierno* se caracteriza por su esencia política ideológica ya que es el resultado de la campaña electoral con la cual se promovió el voto a favor del gobierno entrante. De esta manera, la ideología partidista está presente en los elementos tanto conceptuales como visuales de dicha identidad, por lo cual no es de extrañarse el traslado intacto del eslogan de campaña hacia el de gobierno, ni la predominante aparición en la identidad

iconográfica de los colores provenientes de la plataforma política a la que pertenece la nueva administración.

Lo anterior es la prueba de cómo funciona la comunicación política en sus dos fases: primero en la de promoción que es la campaña electoral y después en la de gestión que es la comunicación gubernamental. Sin embargo, ese esquema de comunicación no es suficiente porque no posee un carácter integral; es decir, es un sistema que se preocupa por ayudar al partido político a mantener la preferencia electoral así como al gobernante para que pueda escalar a una posición de mayor poder político. En cambio la Comunicación Organizacional Municipal (COM) no sólo favorece lo anterior sino que realmente ayuda al municipio a cumplir las funciones que le son encomendadas legalmente como institución.

Pese a la distinción de los dos tipos de identidades asumidas por los municipios, se debe mencionar que ambas son vinculadas a menudo por los gobiernos en turno cuando estos al construir su identidad retoman componentes de la *identidad jurídico-institucional* con el fin de generar mayor sentido de pertenencia entre los servidores públicos como entre los ciudadanos.

Un caso particular que ejemplifica este señalamiento a través de la identidad visual es el municipio de Coacalco en el estado de México, donde el gobierno anterior (2009-2012) creó un logotipo que retoma el significado del nombre que tiene el municipio Coacalco, el cual proviene de la lengua náhuatl y significa “En la casa de la serpiente”¹⁵⁷ que se halla representado gráficamente en el escudo municipal compuesto por la “imagen de una casa de la cual sobresale parte del cuerpo de una serpiente”.¹⁵⁸

Por su parte el logotipo del gobierno municipal está compuesto por el nombre Coacalco, cuya letra final se representa gráficamente con una serpiente; al fondo se identifica el gráfico que en el

¹⁵⁷ Sitio Oficial del Ayuntamiento de Coacalco, Estado de México. *Conoce a Coacalco*. Link: <http://coacalco.gob.mx/portal/gallery/historia/> [Acceso: 29 de octubre de 2012]

¹⁵⁸ *Idem*.

escudo municipal representa una casa; asimismo debajo del nombre se localiza el lema “Con respeto, responsabilidad y modernidad... seguimos cumpliendo”¹⁵⁹; y, por último, los colores predominantes son verde, blanco y rojo.



Cuadro 1. Escudo del municipio de Coacalco.



Cuadro 2. Logotipo gubernamental de Coacalco 2009-2012

Cuadros tomados del sitio web del Ayuntamiento de Coacalco, Estado de México. Disponible en: <http://coacalco.gob.mx/portal/atractivos-culturales/> [Acceso: 29 de octubre de 2012]

Como bien puede observarse, el logotipo gubernamental enaltece tres aspectos de suma relevancia: fuerza política gobernante, carácter político y administrativo del municipio y rasgos de identificación sociocultural. Esto se explica de la siguiente manera: los colores que connotan el partido político que gobierna, es decir, el Partido Institucional Revolucionario; los rasgos principales de la identidad sociocultural del municipio a través de los gráficos retomados del escudo; y el carácter político de Coacalco como un orden de gobierno que trabaja por el desarrollo de sus ciudadanos; esto a través del lema.

Ejemplificado de esta manera, la *identidad jurídico-institucional* de los municipios es casi inseparable de la *identidad organizacional de gobierno* pues se debe tener siempre presente que los gobiernos siempre buscan legitimarse y para ello lo primero que pretenden es generar empatía expresando elementos que logren el sentido de pertenencia, que en tal caso los más efectivos son los símbolos tradicionales y legales con los que se identifica al municipio.

Aclarada esta perspectiva sobre la existencia y la vinculación de dos tipos de identidades municipales complementarias, de las cuales una tiene fundamento jurídico y otra político, es

¹⁵⁹ Ídem.

preciso enfocarse a las características de los componentes de la segunda, es decir, de la *identidad organizacional de gobierno* debido a que es esta la que rige el trabajo de la administración en turno y, por ende, es la base del funcionamiento de la comunicación organizacional municipal ya que ésta procura empatar los intereses del gobierno con la función legal que debe asumir el municipio en beneficio de los ciudadanos.

Uno de los primeros aspectos a destacar en la revisión de este tema es la formalización de la identidad conceptual que comúnmente es un proceso que se halla ausente en diversas organizaciones. Empero, esta deficiencia radica sólo en la formalización ya que todos los sistemas organizacionales, aún si fueren empresas u organizaciones públicas u otras, funcionan con base en un ideal basado en principios y recursos con los cuales se pretende hacerlo realidad. Seguramente a través de distintas fuentes o claves es posible encontrar dicho ideal a partir del cual se puedan sustraer los elementos con los que se haga posible construir y formalizar la identidad conceptual.

En el caso de los municipios la mayoría de ellos no tienen formalizada su identidad organizacional, pero su ideal se puede localizar sin falta en el documento Bando Municipal o Plan de Desarrollo, en el cual se expone la composición organizacional del municipio. Aunque en menor medida también existen los municipios como por ejemplo el de Zempoala, Hidalgo, que sí tienen explícitos al menos su misión y visión¹⁶⁰.

MISIÓN

Trabajar para los Zempoalences buscando el desarrollo de todos los sectores de la sociedad mediante el ejercicio de gobierno apegado a la legalidad y abriendo espacios para la toma de decisiones compartidas entre la sociedad y el gobierno.

VISIÓN

Ser un gobierno sustentado en la participación ciudadana, que establezca las bases legales y administrativas que otorguen a los Zempoalences oportunidades equitativas para su desarrollo

¹⁶⁰ Sitio Web Oficial del Ayuntamiento de Zempoala, Hidalgo. *Gobierno: Misión y Visión*. Link: <http://zempoala.hidalgo.gob.mx/index.php/gobierno/mision-y-vision> [Acceso: 1 de noviembre de 2012]

La base sustancial de la misión que algunos municipios han formulado consiste en describir cuál es su función como órgano de gobierno y entidad administrativa. En otras palabras a lo que siempre se hace alusión en este elemento de la filosofía es a la denominación del municipio desde la perspectiva legal es decir, como una entidad encargada de representar políticamente a sus ciudadanos así como una entidad que tiene a su cargo la administración de bienes y servicios para la sociedad.

Un caso que ilustra esta situación es la misión descrita por el ayuntamiento de Misantla en el estado de Veracruz, en la cual se describe lo siguiente: “El H. Ayuntamiento de Misantla tiene la tarea de administrar en forma ágil y transparente los recursos captados por servicios otorgados a la Ciudadanía, así como de los que recibe del Gobierno Estatal y Federal, para tener un correcto desarrollo, planeando servicios en los diferentes sectores de la población”.¹⁶¹ En pocas palabras se plantean funciones que jurídicamente todo municipio debe estar realizando para lograr el desarrollo de la sociedad; que en este ejemplo hace alusión a la tarea de administrar con probidad los recursos públicos y a la prestación eficiente de servicios a la comunidad.

Por otra parte, debido a que el municipio pertenece al sistema político mexicano como un tercer orden de gobierno, mantiene en su identidad principios democráticos que reflejan el vínculo o unidad entre él y cualquier otra organización del Estado, eso es así porque la estrategia debe estar sujeta a las disposiciones de los planes de desarrollo tanto estatal como federal y también gracias a una serie de principios que definen al sistema democrático. Así, pueden observarse valores como transparencia, honestidad, libertad y participación u otros que son realmente importantes para la actividad política.

¹⁶¹ Sitio Web Oficial del Ayuntamiento de Misantla, Veracruz. *Misión y Visión del H. Ayuntamiento*. Link: http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=957,4281167&_dad=portal&_schema=PORTAL [Acceso: 1 de noviembre de 2012]

Por ejemplo el ayuntamiento de Mérida, Yucatán (2012-2015) asume como principios rectores de su actuar político los siguientes: Honestidad, Calidad Total, Transparencia, Legalidad y Certeza, Sensibilidad Social, Orden y Austeridad.¹⁶²

Por último, la identidad organizacional municipal se compone de una visión que es la descripción del estado ideal deseado por el gobierno municipal si llegase a cumplir con sus objetivos. Por lo general este componente pocas veces llega a alcanzarse debido al trabajo poco productivo de los gobiernos en turno o simplemente a la exageración de los resultados esperados.

Existen algunas visiones que se formulan con base en la fiel creencia de que todo va a cambiar, lo cual es casi imposible (sino imposible del todo) debido en primer lugar al poco tiempo que dura la administración y en segundo a la falta de un sistema más efectivo para motivar a los servidores públicos a trabajar con mejores resultados.

No obstante lo anterior existe otra dificultad que los municipios enfrentan para alcanzar su visión y es la percepción desconfiada de los ciudadanos frente al actuar gubernamental. Este es un aspecto que prevalece en la cultura política nacional que se ha visto devastada a través del tiempo por fenómenos como la corrupción o la simple lucha por el poder que emprenden los actores políticos.

Así, aunque un gobierno municipal haya alcanzado sus propósitos más importantes, siempre existirá entre sus ciudadanos la percepción de que no se cumplieron los compromisos asumidos desde el comienzo de la administración. Ante este panorama es necesario reforzar los mecanismos de comunicación con los ciudadanos para informarles puntual y periódicamente sobre el actuar del gobierno pero también para promover el diálogo con la ciudadanía, recoger sus demandas y darles respuesta.

¹⁶² Sitio web oficial del Ayuntamiento de Mérida Yucatán. *Misión, Visión y Valores del Ayuntamiento de Mérida*. Link: <http://www.merida.gob.mx/finanzas/portal/gobierno/contenido/vision.htm> [Acceso: 25 de octubre de 2012].

Un ejemplo de una visión exagerada lo ilustra el caso citado con anterioridad. El ayuntamiento de Mérida describe por visión lo siguiente: “Transformar al municipio en una Mérida para todos, líder e innovadora, generosa en oportunidades con un gobierno cercano y sensible a las necesidades de sus habitantes, eficaz y eficiente en la prestación de servicios públicos, que fortalezca su identidad, patrimonio cultural y cohesión social, posicionándola como referente internacional de su valor integral”.¹⁶³ El estado deseado al que refiere esta administración es el reconocimiento internacional que se refiere a un proceso poco realista que sin duda llevaría más de tres años en construir.

Otro elemento de la identidad conceptual que poseen los municipios en México es el eslogan que, como se mencionó anteriormente, es el mismo que se utiliza durante la campaña electoral y luego es utilizado como lema de gobierno. Este componente se caracteriza porque es construido sólo con base en la ideología gubernamental, lo cual quiere decir que su función es nombrar y distinguir a la administración en turno de cualquier otra, incluso si alguna de estas pertenece al mismo partido político.

Por ende, en la formulación del eslogan se hace explícita la prioridad de las autoridades, la cual puede hacer referencia al alcance de logros o visión de gobierno como el desarrollo, cumplimiento o cambio, entre otros; o también se enaltece el valor más importante para la conducción de los objetivos gubernamentales.

De esta manera, los ayuntamientos de Ecatepec y el de Atizapán, en el estado de México ejemplifican este componente de la identidad de gobierno: “*Ecatepec. Dedicados a cumplir*” y “*Atizapán. Es tiempo de todos*”. En el primer caso se identifica el valor del compromiso que esa administración asume para dar resultados a sus ciudadanos. El otro caso es un ejemplo de cómo el eslogan indica una visión y un valor al mismo tiempo porque alude a un estado deseado donde

¹⁶³ Sitio Web Oficial del ayuntamiento de Mérida Yucatán. *Op. Cit.*

todos los ciudadanos estarán incluidos en el plan de desarrollo impulsado por ese gobierno, lo cual a su vez refleja el valor de la igualdad.

En concreto, el eslogan es una creación filosófica que refleja exclusivamente las prioridades del gobierno municipal y es por ello que funge como una especie de nombramiento de esa administración con el fin de distinguirla de cualquier otra.

En síntesis, tanto la misión, la visión, los valores y el eslogan son los elementos principales que formulan los municipios y representan la base ideológica con la cual la comunicación organizacional municipal cumplirá sus funciones.

En lo que respecta a la construcción de la identidad visual de los gobiernos municipales, cabe mencionar que como en el ejemplo citado del ayuntamiento de Coacalco, siempre se retoman elementos de la identidad gráfica institucional; es decir, del escudo del municipio así como del nombre de este.

Empero una característica que aplica a todos los logotipos gubernamentales en los municipios es la utilización de los colores partidistas, lo cual se hace con el propósito de mantener siempre en la mente de sus gobernados el partido político que trabaja por ellos como un intento de promover los resultados de esta gestión para que el mismo partido se vea favorecido en las siguientes elecciones.

En pocas palabras, son los colores del logotipo los que representan la plataforma política del gobierno en turno, mientras que la construcción gráfica está basada en dos aspectos: por una parte en los elementos provenientes de la *identidad jurídica-institucional* del municipio; y por otra los valores que el gobierno ha elegido para guiar su actuar, por lo que existen logotipos cuyos diseños expresan cambio, honestidad, transparencia u otros principios.

Como puede observarse la construcción de la *identidad organizacional de gobierno* es muy importante para el comunicólogo que interviene en estos sistemas porque con ello se fija la meta

de relacionar a diversos actores municipales, principalmente a los ciudadanos y a sus gobernantes, para que tengan una relación más próxima basada en la participación y la entrega de resultados.

Dado lo anterior, cada administración optará por los principios que le sean más convenientes para cumplir sus metas y obtener el apoyo de sus gobernados, lo cual dependerá principalmente de la ideología de partido al cual pertenezca. En tal sentido, un mismo municipio conserva su identidad jurídica institucional mas no así la identidad organizacional gubernamental que se renueva cada tres años.

Las transiciones de gobierno representan un cambio mayor para el ayuntamiento y la vida municipal en general cuando ocurren dos fenómenos importantes: por un lado la alternancia política y por otro la renovación de la identidad corporativa del partido político al que pertenece el nuevo gobierno.

El fenómeno de la alternancia política se da cuando las transiciones de gobierno implican no sólo el cambio de nuevas administraciones sino cuando cada una de ellas pertenece a distintos partidos políticos, impidiendo el desempeño sucesivo de alguno de estos por más de dos periodos gubernamentales.

Este hecho democrático que impacta en la vida municipal pone en evidencia cómo un mismo municipio puede adoptar identidades organizacionales de gobierno claramente diferenciadas entre sí, de tal manera que el estilo de gobernar de una administración priista no es el mismo que una panista o una perredista pues cada uno de esos partidos tiene una posición ideológica distinta sobre cómo lograr el desarrollo social.

Por su parte, el otro fenómeno que evidencia la distinción de la *identidad organizacional de gobierno* de una administración a otra tiene que ver con dos situaciones que se dan en torno a los cambios que asumen los partidos políticos porque, como se dijo anteriormente, los gobiernos

municipales construyen su propia identidad con base en la ideología del partido que representan. Dichas situaciones son cuando el partido en el poder asume una nueva línea de principios a modo de actualización con los cambios del entorno, o cuando en el mismo partido político existen dos o más vertientes que pueden identificarse claramente una de la otra.

El primer caso se refiere cuando la nueva administración también pertenece al partido político de la anterior pero asumiendo ahora la renovación de la imagen de dicho partido. Así, no es igual la identidad organizacional de una administración priista de hace más de diez años a alguna que exista actualmente, pues como es bien sabido este partido ha tenido que hacer cambios en su identidad corporativa para lograr una imagen más favorable en los comicios.

En el segundo caso se presenta una situación similar porque surge cuando la nueva administración pertenece al mismo partido político que el anterior gobierno pero distinguiéndose por su pertenencia a diferente vertiente. Este es un fenómeno que se presenta comúnmente cuando un partido político está atravesando por un periodo de crisis ideológica que en lugar de unificar a sus miembros los divide en grupos. Quizá este sea un hecho de menor aparición pero existe y se podría ejemplificar al PRD como un partido que en los últimos años se ha visto fragmentado por diferencias internas, lo cual a su vez se refleja en las administraciones públicas municipales que defienden a una u otra posición.

En resumen, la *identidad organizacional de gobierno*, que representa la base del trabajo del sistema de comunicación aquí propuesto, está construida con base en dos sustancias distintas: por un lado, en la *identidad jurídica-institucional* del municipio en sí conformada por elementos como nombre, escudo e historia, entre otros, y que se explicita únicamente de forma visual mediante el logotipo con el objetivo de generar empatía con los ciudadanos; y por otra parte con base en la plataforma política del partido al cual pertenece, la cual a su vez es más dominante en

cuestión de los valores que promueve y se proyecta tanto conceptual como visualmente, por lo que esta base predomina más que la anterior.

5.2 Cultura y Clima Organizacional municipal

La estrategia y la identidad organizacionales del gobierno municipal constituyen la pauta para el funcionamiento de la estructura que posee el municipio, la cual se encuentra preestablecida constitucionalmente bajo un modelo burocrático de organización. Pese a esto último, a las autoridades municipales se les brindan los derechos de intervenir en aspectos estructurales sólo con respecto a la decisión sobre el número de áreas en que dividirá su labor, así como a la creación de las comisiones especiales que crean pertinentes.

Al ejercer esos derechos los gobiernos se basan en el marco ideológico que establecen al planear su trabajo, el cual será la guía no sólo para definir eso sino para guiar el comportamiento de todos los miembros del municipio para alcanzar las metas fijadas de su administración.

En otras palabras, la *identidad organizacional de gobierno* representa el marco ideológico para la construcción de un sistema cultural que permita crear un ambiente propicio para alcanzar los logros establecidos por la administración en turno. Sin embargo, de nueva cuenta se puede observar una dualidad en el ámbito de la cultura organizacional de los municipios pues existe una que prevalece entre los servidores públicos de base y otra que el gobierno en turno desea promover como parte de su estrategia.

Para explicar estos dos tipos de cultura organizacional es preciso explorar los públicos internos del municipio. Como se ha mencionado en capítulos anteriores es posible identificar la existencia de dos regímenes distintos pero complementarios dentro de los municipios: uno que es político y otro de carácter meramente administrativo.

El régimen político está conformado por las autoridades municipales que son el alcalde, los síndicos y los regidores. Este grupo, liderado claramente por el presidente municipal, es el

encargado de la planeación de la acción gubernamental así como de la distribución y coordinación de tareas entre los representantes de las áreas y comisiones del ayuntamiento.

Se distinguen entre otras cosas por existir entre ellos diferentes posiciones ideológicas partidistas, aunque desde luego domina la de la máxima autoridad. Este grupo no puede ser considerado como un público interno ya que son más bien los emisores principales del municipio.

Por otra parte, el régimen administrativo está compuesto por tres grupos o tipos de públicos: autoridades auxiliares, funcionarios públicos, mandos medios y el personal técnico-administrativo. Las autoridades auxiliares son representantes políticos y administrativos que actúan en cada comunidad del municipio, entre ellos están: agentes, delegados y comisarios, entre otros.

Los funcionarios públicos son los titulares de cada una de las áreas administrativas y comisiones que conforman la estructura municipal. Cada uno de ellos es elegido por el alcalde debido a que esta es una de las facultades que le es otorgada por la constitución de la República. En consecuencia, el personal que compone este tipo de público interno también tiene una vigencia máxima de tres años acorde al periodo gubernamental y se caracterizan por ser miembros del mismo partido político que gobierna, por lo cual teóricamente se puede decir que los conflictos que puedan generarse entre ellos no tienen una raíz ideológica.

Los funcionarios públicos son los segundos líderes más importantes de la estructura municipal ya que se encargan de coordinar la ejecución de los proyectos planeados por el cabildo (alcalde, síndicos y regidores) por lo que uno de sus deberes es impulsar el trabajo en equipo dentro del grupo que les corresponda.

El tercer tipo de público interno perteneciente al régimen administrativo es el de los mandos medios que son ocupados por los subdirectores, jefes de departamento y personal “de confianza” de cada área. Ellos obedecen a los directores de área porque son su autoridad inmediata. Se caracterizan también porque no son elegidos directamente por alguna autoridad máxima.

En cambio, se trata de personal que ha sido seleccionado a través de un proceso formal más o menos regular que inicia con la oferta de vacantes o bien, se trata de personal recomendado por alguno de los empleados (principalmente vitalicios) que poseen ese derecho de recomendar a alguna persona. O quizá, en casos menores, se trata también de personal que inicia una carrera en el ayuntamiento desde el desempeño de funciones menores (por ejemplo servicio social o prácticas profesionales).

En cualquiera de esos casos los mandos medios son clave para la formación de la cultura organizacional pues por un lado son parte fundamental para hacer saber a los directores de área las necesidades y obstáculos que se presentan en la ejecución de las políticas públicas; y por otra parte son el personal ideal a través del cual se vinculan los dos tipos de cultura que se mencionan al inicio de este apartado pues de manera formal son quienes deben acatar las órdenes de las autoridades gubernamentales con todo y los principios de la cultura organizacional que ellas desean establecer. Asimismo, debido a que la mayoría de ellos se apoyan también de personal técnico administrativo, es decir, los de empleados de base, entran en contacto con la cultura de este último tipo de público interno.

De esa manera el público de los mandos medios es importante para la transmisión de la cultura organizacional estratégica de gobierno entre los trabajadores que pertenecen en el ayuntamiento por más de tres años.

Por último se encuentra precisamente el público conformado por el personal técnico administrativo el cual se caracteriza, además de su larga permanencia, por poseer una cultura organizacional propia de un sindicato que vela sus intereses laborales. Este tipo de público es importante porque por lo general son quienes se encargan de tratar directamente con la ciudadanía a través de la atención para trámites o servicios. Es por este motivo que el gobierno en turno debe procurar

empatar sus intereses con los de este grupo para que transmitan la imagen de gobierno deseada entre los ciudadanos para lograr su apoyo y legitimidad.

Así pues la identificación de los públicos internos refleja la coexistencia de dos regímenes diferenciados entre sí principalmente por la jerarquía que ocupan y por la permanencia que tienen en sus cargos. Debido a eso, ambos regímenes (uno político y otro exclusivamente administrativo) son generadores de dos tipos de sistemas culturales que aquí se han denominado *cultura organizacional de poder y gobierno*, y *cultura organizacional burocrática permanente*.

La *cultura organizacional de poder y gobierno* es el conjunto de creencias, valores, prácticas y procesos con el cual la administración pública municipal en turno desea dirigir y coordinar el comportamiento de los servidores públicos para agilizar el trabajo y lograr los propósitos de su gestión. Todo esto se puede manifestar de distintas maneras que van desde lo simbólico e ideológico hasta lo manifestado estructural, conductual y materialmente.

La parte ideológica está expresada en la *identidad organizacional de gobierno*, la cual es el componente sustancial para gestionar el sistema cultural gubernamental, por lo que resulta lógico decir que este también es filopartidista; es decir, la *cultura organizacional de poder y gobierno* refleja en gran parte, a través de sus diferentes manifestaciones, la ideología y algunas de las prácticas que caracterizan al partido político que representa a la administración vigente.

El hecho de que tanto la identidad y la cultura organizacional de gobierno encuentren sus bases en la identidad del partido político al que pertenece la administración tiene dos funciones que corresponden a la lógica organizacional de partido.

La primera de ellas es la que deriva de la representación del gobierno municipal por parte de un partido político, pues consiste en que la identidad de este ayuda al nuevo gobierno a ser identificado y previamente aceptado por sus distintos públicos desde el proceso electoral, mientras asume el poder y hasta que termina su gestión. Ello es así porque la imagen del partido político,

dentro de parámetros positivos, sirve como marco de referencia para que los públicos del municipio puedan identificar al nuevo gobierno e incluso también puedan formar una percepción favorable sobre lo que es o será su desempeño.

La segunda función del sustento filopartidista que tienen la identidad y cultura organizacionales de gobierno consiste en que la administración vigente, fiel a los principios ideológicos partidistas, logre sus objetivos para beneficiar y fortalecer la imagen del partido político que la ha representado.

En pocas palabras, tanto el gobierno se beneficia de la imagen del partido político como este se ve beneficiado por la buena gestión que aquél tuvo fortaleciendo así su imagen.

Sin embargo, sucede que no se trata solamente de aspectos positivos los que comparten ambos sistemas (el gubernamental y el partidista) pues tanto en las administraciones como en los partidos políticos surgen fallas, errores, malas prácticas y señalamientos que no son benéficos para sus respectivas imágenes. Así, los gobiernos municipales deben esforzarse por proyectar los aspectos positivos de la imagen de los partidos políticos que los representan, así como por contrarrestar la mala reputación que estos lleguen a tener. Esto último se logra con el trabajo eficaz que diariamente deben llevar a cabo los municipios, lo cual a su vez es posible sólo si se establece una cultura organizacional que con base en sus principios, prácticas y procesos logre comprometer a los empleados de todas las jerarquías con sus deberes y obligaciones correspondientes.

Cabe mencionar que la Comunicación Organizacional Municipal a través de su dimensión interna está dedicada a transmitir y a coordinar una *cultura organizacional de poder y gobierno* que tenga por objetivo cumplir las metas de la administración en turno promoviendo el trabajo en equipo.

Con lo dicho hasta este momento es posible hacer una última observación en relación a las características de la *identidad y la cultura organizacional de poder y gobierno*. Por una parte, los

elementos de la *identidad organizacional de gobierno* no son formulados de forma parcial por cada administración sino que tienen que hacerlo en función de la identidad de sus partidos, por lo que se puede deducir que este elemento organizacional tiene la función de recordar al gobierno y a sus públicos a qué partido político pertenece; ello con la finalidad antes expuesta sobre las aportaciones que tanto el partido hace a la imagen del gobierno y viceversa.

Por otro lado, la *cultura organizacional de poder y gobierno* ejerce un papel muy importante para la creación de la identidad y la proyección de la imagen gubernamental, ya que funge como el sistema que brinda a la administración en turno la oportunidad de distinguirse de cualquier otra, incluso de otra que pertenezca al mismo partido político. Eso es así porque gracias al sistema cultural es posible desarrollar un estilo único en la manera de llevar a cabo los procesos organizacionales.

En pocas palabras, la clave para que una administración pública municipal tenga un sello único y sea recordada por sus principales beneficiarios es gestionando un sistema cultural caracterizado por fomentar una dinámica organizacional eficiente. Así, la gestión de cierto gobierno no sólo será recordada por ser priísta, panista o perredista, entre otros, sino principalmente por los logros del gobernante en turno y su equipo de trabajo.

Desde luego, la intención de la *cultura organizacional de poder y gobierno* es que la aportación que hace a la imagen de la administración en turno sea benéfica y no de manera contraria como suele pasar en algunos casos en que se recuerda a algún gobierno municipal no por sus logros sino por las malas prácticas de los actores políticos.

Empero, para que la *cultura organizacional de poder y gobierno* logre tener el impacto deseado es necesario que se haga el esfuerzo de fomentarla entre quienes practican los principios del otro tipo de sistema cultural existente en los ayuntamientos mexicanos, es decir, de la que aquí se

identifica bajo la denominación *cultura organizacional burocrática permanente*. Esta es el conjunto de principios, prácticas y procesos que llevan a cabo los empleados de base.

Se trata pues de una cultura organizacional creada por los usos y costumbres de ese grupo de empleados vitalicios que, valiéndose de la fuerza grupal que le otorga su inamovilidad, defienden su estilo de laborar ante cualquier administración entrante. Por ende, este tipo de cultura no está basado en la lealtad al gobierno en turno, lo cual dificulta la integración de estos empleados al sistema cultural de poder y gobierno.

Desafortunadamente este tipo de cultura organizacional se caracteriza por fomentar en los empleados de base una forma de actuar rígida, lenta y carente de valores que no es compatible con la visión de la cultura de poder y gobierno que está encaminada a cumplir con propósitos de gran alcance.

La interrelación que debe hacerse entre ambos sistemas culturales municipales consiste en ubicar a la *cultura organizacional de poder y gobierno* como la cultura dominante, es decir, con la que el sistema de comunicación aquí presentado debe trabajar; mientras que la burocrática permanente debe considerársele como una subcultura cuyos componentes deben ser involucrados hasta donde sea posible con los principios e intereses del gobierno en turno.

Sin embargo, la mayoría de las veces esto último es poco posible debido a la resistencia que opone el grupo burocrático permanente. Esta situación refleja una lucha permanente entre los dos tipos de sistemas culturales por lo que cada uno proyecta una imagen distinta. Mientras que el gobernante en turno y su equipo de trabajo quieren crear una nueva imagen de gobierno, los empleados de base crean todos los días una imagen distorsionada o negativa del municipio y su administración, ya que de alguna manera sabotean el trabajo de esta con su cultura de impunidad. Así, todo gobierno municipal debe considerar que el sistema cultural que quiera emplear para el logro de sus objetivos tiene que estar acompañado de acciones de comunicación encaminadas a

persuadirlos. Entre esas acciones puede estar una campaña de publicidad interna encaminada a mostrar los beneficios que traería consigo la colaboración entre los servidores públicos de base y el gobierno; o bien, pueden ser una serie de actividades de integración diseñadas para mostrarles los mismos beneficios, eso por mencionar ejemplos.

En caso de que esos esfuerzos fracasen o sean imposibles de llevar a cabo, lo mejor es establecer una línea divisoria con este grupo de empleados y trabajar solamente con quienes muestren interés en el proyecto gubernamental.

El cuidado de gestionar un sistema cultural tan complicado como es el propuesto por el gobierno municipal en turno implica un gran esfuerzo para que las diversas manifestaciones culturales tengan un impacto positivo en las percepciones y vivencias de todos los empleados en general, es decir, para que se genere un clima laboral sano y favorable para la imagen gubernamental.

Sin embargo, las principales dificultades que la gestión cultural de poder y gobierno enfrenta para crear un buen clima laboral son dos: el primero es la mala convivencia con la burocracia permanente debido al choque de componentes culturales entre el gobierno y los empleados de base; y el segundo se trata del rechazo que algunos empleados puedan tener hacia el partido político gobernante, lo cual perjudica en el quehacer gubernamental cuando esos empleados no están de acuerdo con las prácticas políticas del gobierno municipal y se resisten a cumplir con su trabajo.

Desde luego, evitar esas situaciones poco convenientes para la labor gubernamental es tarea de la comunicación interna municipal que al encargarse de la transmisión de la cultura organizacional de poder y gobierno tiene por objetivo informar y promover el diálogo entre los empleados del municipio.

Para lograr eso es preciso contar con una estructura y con medios de comunicación internos que permitan transmitir adecuadamente la *cultura organizacional de poder y gobierno*. Sin embargo, al

analizar cómo se da la comunicación al interior de los municipios es muy frecuente darse cuenta que no existe un sistema planificado de comunicación interna; en su lugar existen procesos formalizados de información y reportes que se encuentran generalmente aislados.

Por eso el sistema aquí propuesto es necesario para generar resultados que impacten positivamente a estos aspectos culturales y de satisfacción laboral.

CAPÍTULO 6

Manual de Comunicación Organizacional Municipal

En el presente capítulo se plantea la propuesta de esta tesis que es el Manual de Comunicación Organizacional Municipal, el cual es un documento guía en el que se especifican las características y los componentes primordiales con los cuales es posible desarrollar este sistema efectivo de comunicación que fortalece la institucionalización de los municipios mexicanos.

El objetivo que persigue este instrumento es dar a conocer la existencia y composición de un sistema de comunicación integral que puede y debe ser aplicado en las municipalidades del país para optimizar la gestión organizacional mediante esfuerzos de integración entre el personal político y administrativo del ayuntamiento, así como para hacer más próxima la relación entre el municipio y sus públicos a través de actividades de difusión, información y fomento a la participación.

Si bien es cierto que los municipios son diferentes y se encuentran en distintas posiciones económicas que les permitan sostener la estructura material, tecnológica y humana que requiere el trabajo de la comunicación organizacional municipal, lo cierto es que sin ésta, aunque su trabajo administrativo y gubernamental sea bastante bueno, carecerá del reconocimiento y el valor otorgado por los ciudadanos, lo cual afectará tanto a la administración en turno como al partido político al que esta pertenece.

Por ello este manual está dirigido principalmente a las autoridades municipales que cuentan con la facultad y, sobre todo, con el interés de innovar la gestión gubernamental municipal a través de la comunicación organizacional, la cual es importante para el alcance de la legitimidad de gobierno así como por su trascendencia en los sistemas democráticos.

Con este manual para establecer un sistema de Comunicación Organizacional Municipal las alcaldías mexicanas tendrán una mejor forma de relacionarse con sus comunidades y, por ende,

podrán obtener una mayor participación de sus ciudadanos para el consenso y la planeación de políticas públicas.

El contenido del presente manual está descrito a modo de indicaciones puntualizadas que aluden a las principales condiciones y requerimientos para poner en marcha la COM.

En dicho contenido se pueden ubicar los ejes temáticos necesarios para poner en acción este sistema, los cuales son Identidad Organizacional de Gobierno, Comunicación Interna Municipal y Comunicación Externa Municipal.

De esta manera el lector encontrará el aspecto primordial con el cual el comunicólogo tiene que comenzar su labor, es decir, definiendo y construyendo la identidad organizacional de gobierno, la cual es conceptual y visual.

Asimismo se incluyen las instrucciones para lograr una comunicación de calidad con el público interno municipal, el cual se conforma por los empleados de todas las jerarquías del ayuntamiento, lo cual tiene como fin hacer eficiente el trabajo de la gestión gubernamental.

Y, desde luego, también se especifican los puntos clave para ejecutar lo referente a la comunicación externa municipal, la cual se halla dirigida a la sociedad y a otros grupos que son de interés para el quehacer del municipio.

Se espera que el contenido de este manual logre convencer a las autoridades municipales sobre la importancia y la necesidad de implementar un sistema comunicativo como el que aquí se presenta. Asimismo, se pretende que sea de gran utilidad para quienes tengan la confianza en este proyecto y quieran dedicar su entusiasmo para implementarlo.

6.1 Propuesta Técnica para el Manual de Comunicación Organizacional Municipal

El presente manual tiene como contenido los siguientes puntos, los cuales serán abordados conforme la numeración otorgada:

1. Reconocer al municipio como organización
2. Trazar el rumbo de la actuación gubernamental municipal definiendo su Identidad Organizacional
 - 2.1 Conceptualización
 - 2.2 Diseño Visual
 - 2.3 Reglamentación
 - 2.4 Aplicación
3. Comunicar al interior del municipio para externar calidad en el servicio público
 - 3.1 Conocer a los públicos organizacionales internos del municipio
 - 3.2 Identificar quién comunica a quién trazando las estructuras de comunicación formal e informal.
 - 3.3 Planear los Medios de Comunicación Organizacional Internos
 - 3.4 Acciones clave para implicar a los servidores públicos con la institución municipal y el gobierno en turno
 - 3.5 Gestión de la Información
 - 3.6 Las barreras de la comunicación interna
4. Vínculo comunicacional con el entorno
 - 4.1 Identificar a los públicos externos municipales
 - 4.2 Protección de la imagen de autoridades y funcionarios públicos municipales

4.3 Monitoreo y análisis de los medios de comunicación más relevantes

4.4 Difundir la información generada por el municipio y sus autoridades a través de distintos medios de comunicación externa

5. La Planeación de la COM

MANUAL DE COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL MUNICIPAL

1. Reconocer al municipio como organización

Para aplicar la Comunicación Organizacional Municipal (COM) es obligatorio contemplar al municipio bajo la perspectiva organizacional, es decir, como un sistema compuesto por una estrategia, una estructura política-administrativa, funciones, procedimientos, individuos conformados en equipos de trabajo, recursos materiales y tecnológicos, un público meta y un entorno que lo rodea.



Cuadro 3. Entorno Municipal. Elaboración propia: Brenda Ofelia Osorio Rivera

2. Trazar el rumbo de la actuación gubernamental municipal definiendo su Identidad Organizacional

Para poder emprender la operación de la COM es de carácter obligatorio comenzar trabajando con la Identidad Organizacional de Gobierno Municipal, lo cual requiere de cuatro etapas que son las siguientes:



Cuadro 4. Etapas del proceso de diseño de la Identidad Organizacional Municipal. Elaboración propia: Brenda Ofelia Osorio Rivera

Llevar a cabo esta tarea significa establecer la base ideológica e identitaria con la cual será posible dirigir el esfuerzo gubernamental hacia el logro de sus metas, lo cual, a su vez, mejorará la calidad de la vida municipal así como la imagen propia del municipio.

Para poder realizar este paso es indispensable considerar (en el orden que se muestran) los siguientes tópicos que constituyen la materia prima para la formulación de la Identidad:

1. - Toponimia, escudo e historia del municipio. Esta jamás cambia porque es un patrimonio municipal.
2. - Posición política-ideológica de la presidencia municipal. Refiere a la ideología del partido político que abandera la administración pública municipal.
3. - Plataforma política y de acción del gobierno municipal para la gestión trianal. Por ejemplo, seguridad, programas sociales, infraestructura, generación de empleo, entre otros.

Una vez que se haya considerado la información anterior deben completarse las cuatro etapas correspondientes a este proceso.

2.1 Conceptualización

Se trata de definir los elementos que conforman la identidad organizacional gubernamental con base en la identidad municipal, la ideología y valores del partido gobernante y las propuestas de campaña del presidente municipal. Llevar a cabo esta etapa de conceptualización es posible cumpliendo lo que aquí se indica paso a paso.

Misión

Es la manera en que el gobierno en turno define su rol como responsable de la vida municipal. Para definir una misión efectiva tienen que responderse consecutivamente las preguntas que enseguida se señalan así como hacer caso a las especificaciones mencionadas.

A. ¿Quiénes somos?

Responder a esta pregunta conlleva dos indicaciones:

- a) Empezar la oración utilizando la conjugación del verbo *ser* en tiempo presente y en primera persona del plural, el cual reivindica el sentido de identidad, pertenencia y legitimidad.
- b) Denominar al emisor de la misión ya sea como gobierno o administración, o bien, mediante el nombre del municipio que se trate, de tal manera que quede como se muestra en los ejemplos: *Somos un gobierno dedicado a...*, *Somos la administración pública municipal de... y estamos enfocados a...* o *Somos el municipio de... y estamos comprometidos con...*

B. ¿Cuál es nuestro principal deber como municipio?

Aquí debe hacerse alusión a alguna o algunas de las funciones que le son asignadas jurídicamente al municipio, por ejemplo: *estamos comprometidos con el bienestar social...*, *trabajamos por el desarrollo de la entidad...*, o *brindamos servicios de calidad...*, entre otros.

C. ¿Qué valor agregado ofrecemos al cumplir con nuestras obligaciones?

Dado que una misión tiene la función de cohesionar y motivar es obligatorio que:

- a) Al referir a las funciones que jurídicamente atañen al gobierno municipal se tiene que empezar con expresiones que denoten entusiasmo y motivación, tales como: *estamos comprometidos con..., nos preocupamos por..., impulsamos..., o inducimos*, entre otras.
- b) Incluir los valores éticos que guiarán el actuar del gobierno municipal. Esto puede ser explícita o implícitamente. Por ejemplo: *Somos el gobierno de... trabajamos con transparencia, honestidad y compromiso por el desarrollo de este municipio y sus ciudadanos... por ello estamos enfocados en...*

D. ¿Para quiénes trabajamos?

La misión de los gobiernos municipales siempre está dirigida a sus ciudadanos, por lo que tiene que estar explícito que los beneficiarios del trabajo gubernamental son ellos.

E. ¿Qué nos proponemos?

Seguido de lo anterior habrá que especificar cuál es el propósito particular de este gobierno, es decir, qué acciones lo harán diferente de las administraciones anteriores y futuras. Para lo cual es necesario:

- a) Usar un verbo que indique un cambio de estado respecto a la situación actual del municipio, ejemplo de ello serían: *mejorar, elevar, incrementar, disminuir, eliminar y transformar*, entre otros.
- b) Mencionar la problemática o la situación que se propone cambiar
- c) Especificar en términos generales con qué medidas o recursos se pretende conseguir dicho propósito. Esto se especifica usando expresiones como: *a través de*,

mediante o con base en, entre otras; o recurriendo al uso de verbos en gerundio, por ejemplo: *prestando, informando, educando, o ahorrando*, entre otros.

F. Verificar que la redacción de la misión cumpla con los siguientes estándares:

- a) Redacción en *tiempo presente*.
- b) *Brevedad*. La misión se redacta en ocho líneas máximo para facilitar su evocación.
- c) *Claridad*. Todos los públicos del municipio deben comprenderla.
- d) *Contundencia*. Para entender a dónde se quiere llegar se habrán de mencionar los puntos dictados anteriormente.

Visión

Es el estado que el gobierno municipal desea generar con base en los resultados de su gestión al término de esta.

Se formula con base en las siguientes preguntas:

A. ¿Qué queremos conseguir con el cumplimiento de la estrategia de gobierno?

Para definir la visión se requiere de un ejercicio que consiste en

- a) Imaginar el futuro del municipio al término de los tres años de la gestión gubernamental y acorde al plan estratégico que se llevará a cabo.
- b) Con base en ese panorama imaginario la redacción de la visión debe comenzar con el verbo ser en infinitivo, por ejemplo: *Ser el municipio con mayor participación social...*

B. ¿Con qué acciones y recursos será posible cumplir la estrategia de gobierno?

Seguido de lo anterior es necesario mencionar cómo se logrará ese estado, es decir, con base en qué acciones específicas y con qué recursos materiales y humanos.

Ejemplo de ello sería: *Ser el municipio con mayor participación social con base en mecanismos y medios de comunicación más eficaces y cercanos a la ciudadanía, así como con el trabajo de todos los miembros del gobierno de...*

C. ¿Qué principios y valores permitirán cumplir nuestras expectativas?

Responder esta cuestión implica agregar a la definición de la visión los principios éticos que guiarán el actuar de los responsables. Dichos principios son los valores, los cuales tienen que ser congruentes con la ideología del partido gobernante. Así, retomando el ejemplo anterior:

Ser el municipio con mayor participación social con base en mecanismos y medios de comunicación más eficaces y cercanos a la ciudadanía, así como con el trabajo honesto, transparente y constante de todos los miembros del gobierno de...

D. Verificar que la redacción de la Visión cumpla con los siguientes estándares:

- a) Redacción en *infinitivo*
- b) *Brevidad*. No superar las seis líneas para ser recordada fácilmente.
- c) *Claridad*. Permite entender a los distintos públicos cuál es la finalidad del trabajo gubernamental.
- d) *Realista*. Considerar que sólo son tres años de gestión y que los resultados deben ser correspondientes a este periodo.

Valores

Son los principios éticos que guiarán el actuar de todos los servidores públicos del ayuntamiento para alcanzar la visión.

Dichos valores pueden ser adoptados según:

- a) Plataforma ideológica del partido político al cual pertenece el gobierno municipal.
- b) Valores universales, especialmente aquellos que enaltezcan el sentido de la democracia.

Los estándares de la redacción óptima de los valores consisten en:

- a) *Brevidad*. Su explicación no debe sobrepasar dos renglones para que sean recordados.
- b) *Claridad*. Explicación comprensible.
- c) Son menos de 6 valores para que su evocación y práctica sean más fáciles.

Eslogan

Es la frase que funge como una manera de nombrar al gobierno en turno diferenciándolo de cualquier otro.

Por lo general, este elemento de la identidad es formulado desde la campaña electoral de la presidencia municipal. Sin embargo, aquí se hace alusión a ciertas indicaciones para obtener un eslogan efectivo, las cuales son:

- a) Dirigirlo tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos del municipio. A los ciudadanos con la intención de darles a conocer el eje del trabajo gubernamental, y a los servidores para motivarlos a realizar sus tareas específicas para lograr un mismo fin.
- b) Con base en los valores organizacionales gubernamentales su formulación estará orientada a motivar. Este propósito puede aparecer de manera explícita o implícita.
- c) Aludir al tema prioritario de la estrategia gubernamental.
- d) Buscar la empatía. Apelar a las necesidades de los ciudadanos y concitar su comprensión.

Los estándares para la redacción de dicho eslogan son:

- a) *Brevidad*. Ser una oración simple, formulada con cinco palabras máximo.
- b) *Claridad*. Evitar ambigüedades en el significado de dicha frase con las cuales se pierda o confunda el objetivo que se pretende.

2.2 Diseño visual

Esta etapa corresponde con la creación de la marca iconográfica de la identidad organizacional de gobierno cuyo diseño debe basarse exclusivamente en la conceptualización de esta.

Quizá esta tarea recaiga en personal técnico especializado en diseño visual y no precisamente en el encargado de la COM. Sin embargo, es necesario que este tenga el conocimiento acerca de los principios básicos y generales a los cuales tendrá que apegarse para obtener una identidad visual de gobierno exitosa, es decir, capaz de ser aceptada y recordada por parte de los distintos públicos del municipio.

Para lograr este cometido, los principios apelados son

a) Tener respuesta a las siguientes preguntas:

- *¿Quiénes somos?*
- *¿Cómo somos?*
- *¿Cómo queremos ser recordados?*

Cada una equivale a responder cuál es la misión, visión y valores adoptados por el gobierno en turno, por eso es que el definir estos conceptos es la primera acción de la COM.

- b) Utilizar alguno de los elementos visuales derivados del escudo municipal o bien aludir al significado o características físicas de la toponimia.
- c) Crear un estilo que refleje lo descrito en la visión, el cual tendrá que estar reflejado en la tipografía, en el trazo de los gráficos así como en los colores.
- d) La gama cromática debe ser correspondiente o al menos no contradictoria con la de la identidad visual del partido político al cual pertenece la administración entrante.

- e) Una vez que esté lista la creación visual de la Identidad el siguiente paso es reglamentarla y, posteriormente, comunicarla plasmándola en diversos soportes.

2.3 Reglamentación

Una vez que se llevaron a cabo las etapas anteriores lo que sigue es la fase de reglamentación, la cual consiste en establecer una política en relación a la conformación y uso de la identidad organizacional de gobierno, con el fin de proteger su unidad discursiva.

Es necesario que para establecer dicha política se contemplen siempre las siguientes obligaciones:

- a) La identidad organizacional de gobierno estará resguardada siempre durante los tres años de gestión.
- b) La definición de los elementos que conforman la identidad no tiene que sufrir cambios radicales durante los tres años de gobierno; salvo alguna situación en la cual este se vea obligado a cambiar radicalmente de estrategia.
- c) Siguiendo lo anterior es aceptable que se hagan pequeñas modificaciones en alguno de los elementos de la Identidad, tanto visual como conceptualmente, siempre y cuando se cuide la coherencia e integridad discursiva, pues de lo contrario existe el riesgo de que la imagen gubernamental pierda credibilidad por parte de los distintos públicos del municipio.
- d) El uso de la identidad visual tiene que ser especificado según el tipo de soporte comunicativo en el cual se aplicará, haciendo referencia a las variaciones que puede o no adoptar en relación a su tamaño, posición, color o tonalidades, y tipografía.
- e) Todo lo anterior debe estar plasmado de manera formal a través de un documento oficial que sirva como referente para quien se encargue de comunicar la identidad organizacional de gobierno. El tipo de documento sugerido para este propósito es un manual.

- f) Todas las modificaciones que se hagan en la composición y/o uso de la identidad organizacional de gobierno tienen que protegerse incluyéndolas formalmente en el manual antes mencionado.

2.4 Aplicación

Este punto se refiere a que el responsable de la COM tiene que dar a conocer la identidad visual entre los diferentes públicos organizacionales del municipio usando distintos soportes comunicativos, de los cuales los principales son:

- a) *Interiores del ayuntamiento.* Se refiere a la decoración de las instalaciones del inmueble como son el color de los muros, la iluminación y ornamentos, entre otros.
- b) *Señalética.* La identidad visual del gobierno municipal tiene que estar presente en las identificaciones del personal como los gafetes, así como en los letreros que indican el nombre de cada oficina y en aquéllos que indican procedimientos en caso de emergencia.
- c) *Papelería Institucional.* Cada documento oficial expedido por el municipio tiene que estar marcado por la identidad visual del gobierno.
- d) *Medios de Comunicación Internos.* Todos los medios de comunicación internos tanto impresos como digitales tendrán colocada la identidad visual gubernamental.
- e) *Medios de Comunicación Externos.* La marca visual del gobierno tiene que identificar a cada uno de ellos ya sean impresos o digitales.
- f) *Indumentaria.* Si bien es poco probable el uso de uniformes, lo cierto es que debe existir un protocolo de vestimenta en el cual se proyecte algún elemento visual que aluda a la identidad organizacional de gobierno.

Cabe recordar una vez más que para aplicar la identidad visual es indispensable hacerlo con apego a su política de uso para que todo se proyecte unificadamente y con un mismo fin.

Al comunicar visualmente la identidad organizacional del gobierno municipal se contribuye a proyectar la imagen que este desea. Sin embargo, esta imagen no sólo se construye a partir de lo visual sino a través de la manera en que trabajan los públicos internos municipales; es decir, mediante el cumplimiento de sus planes de trabajo y de la manera en que brindan los servicios a los habitantes, entre otras formas que tienen que ver con el desempeño de los servidores públicos.

En consecuencia, para lograr proyectar esa otra faceta intangible de la imagen deseada por el gobierno en turno es necesario poner en acción la comunicación interna municipal.

3. Comunicar al interior del ayuntamiento para externalizar calidad en el servicio público

Este punto se refiere a la gestión de la perspectiva interna de la COM, la cual se puede operar conociendo a quienes conforman los públicos internos, identificando las estructuras de comunicación formal e informal, planeado y diseñando los medios de comunicación que se emplearán, llevando a cabo algunas acciones que permitan impulsar el trabajo en equipo y la satisfacción laboral, administrando óptimamente la información, y conociendo las dificultades que probablemente pudiesen obstaculizar estas labores, entre otros.

3.1 Conocer a los públicos organizacionales internos del municipio

Llevar a cabo el mapa de públicos municipales es una actividad clave para emprender cualquier acción comunicativa ya que cada uno de ellos tiene necesidades específicas de comunicación.

Por ello, a partir del reconocimiento del municipio como organización es preciso que el responsable de la COM identifique desde el principio de sus funciones a los públicos organizacionales municipales y los segmente de la mejor manera posible para procurar mensajes más efectivos.

Para lograr lo anterior el responsable de esta tarea debe saber que dichos públicos se dividen en internos y en externos, y en ambos existe una variedad que a continuación se explica.

Para identificar a los públicos internos es necesario diferenciar entre dos estructuras municipales: una que es de poder y otra de carácter meramente administrativo.

La primera está compuesta por el cabildo (grupo colegiado presidido por el alcalde municipal) y es donde se toman las decisiones; en la segunda están ubicados los diferentes públicos internos

encargados de ejecutar la estrategia municipal y pueden distinguirse en tres grupos: autoridades auxiliares, funcionarios públicos y el personal técnico-administrativo.

La estructura de poder no puede ser considerada público interno en el sentido de que quienes la integran son los únicos que, por ministerio de ley cuentan con un cargo de representación popular y por lo tanto son los responsables de comunicarlas a quienes se encargan de llevarlas a cabo. Así, en lugar de considerar a estos miembros como público interno, más bien son ubicados como los principales emisores formales del municipio.

En pocas palabras, el público organizacional interno del municipio está compuesto como se muestra en el esquema siguiente:



Cuadro 5. Públicos Organizacionales Internos Municipales. Elaboración propia: Brenda Ofelia Osorio Rivera

3.2 Identificar *quién comunica a quién* trazando las estructuras de comunicación formal e informal.

Llevar a cabo este paso significa ubicar en qué direcciones fluye la comunicación (ya sea en su perspectiva formal e informal) y quiénes se ven involucrados en cada una.

Comunicación Formal

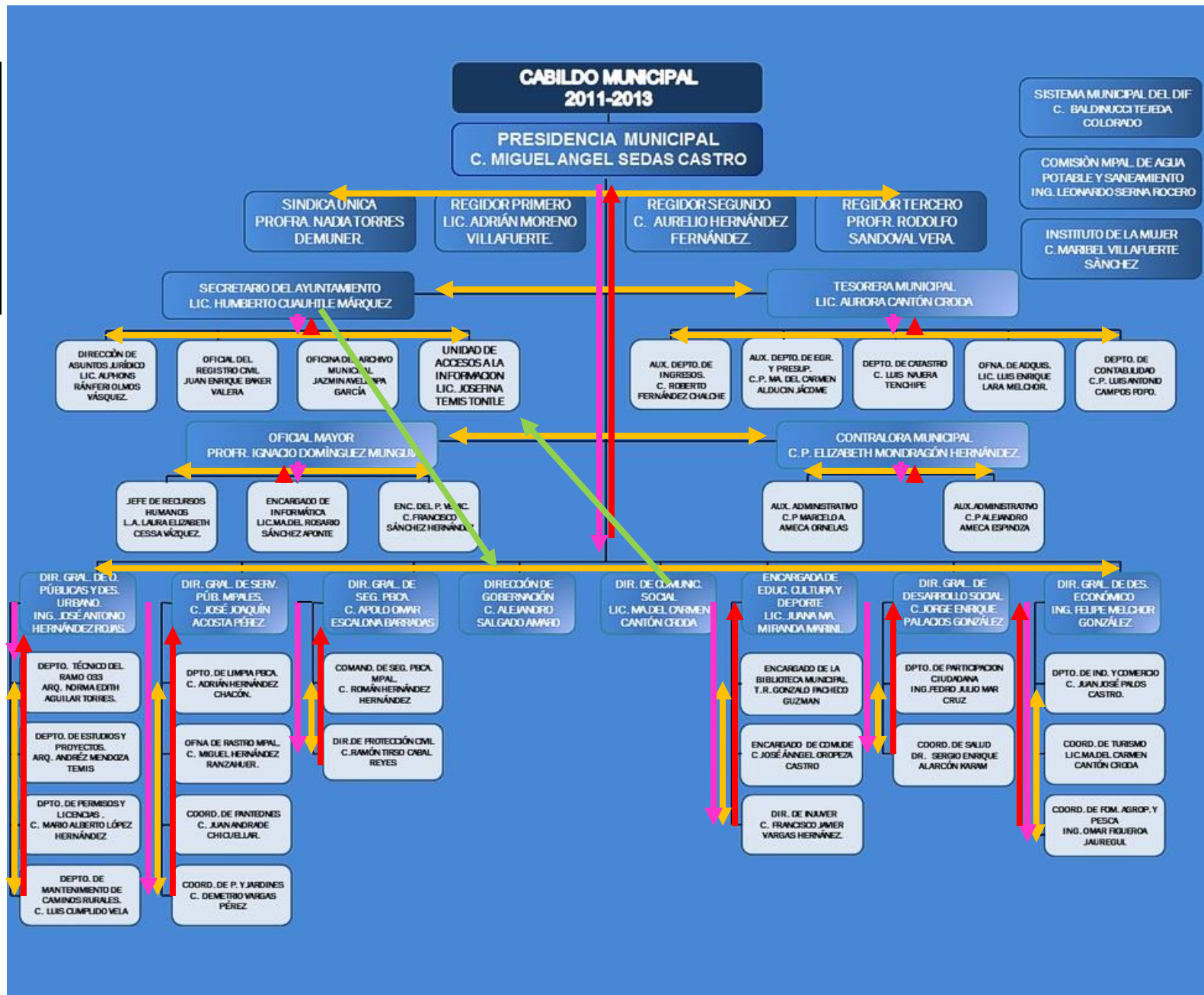
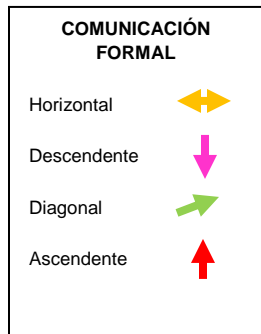
Para trazar la estructura de comunicación formal el lector de este manual interesado en implementar la COM deberá conocer:

- a) la manera en que está organizado estructuralmente su municipio, lo cual equivale a revisar el organigrama completo del mismo y a identificar a los públicos internos según se indicó anteriormente;
- b) las funciones de cada una de las jerarquías y puestos presentados en el organigrama con base en el manual de organización,
- c) los procesos que hacen posible el trabajo en el ayuntamiento con base en el manual de procedimientos.

Según lo anterior hay que identificar las diferentes direcciones que toman los procesos comunicativos:

- a) Horizontal: Comunicación entre quienes ocupan la misma posición jerárquica
- b) Vertical Descendente: Comunicación que establecen los jefes con sus subordinados.
- c) Vertical Ascendente: Comunicación que establecen los subordinados con sus jefes.
- d) Diagonal/Transversal: Comunicación entablada entre distintas posiciones jerárquicas según los procedimientos de sus labores particulares.

Con base en el siguiente organigrama del ayuntamiento de Huatusco, Veracruz (2011-2013), se señalan algunos ejemplos de estas direcciones que toma el proceso de comunicación interna formal.



Cuadro 6. Organigrama del Ayuntamiento de Huatusco, Veracruz 2011-2013. Visto a través de <http://www.huatusco.gob.mx/portal/index.php/organismo/organigrama.html>

En este ejemplo se puede observar gráficamente cómo fluye la comunicación en cuatro direcciones distintas, cada una de las cuales conlleva la transmisión de mensajes que cumplen funciones específicas.

Al respecto, el responsable de la COM tiene la obligación de reconocer cada una de esas funciones para adecuar los mensajes a los medios más eficaces y así poder gestionar todo el proceso comunicativo al interior del municipio.

En el caso de la comunicación horizontal los emisores que pertenecen a una misma posición jerárquica emiten mensajes con los propósitos de tomar decisiones y compartir responsabilidades para así coordinar sus distintas tareas en torno al objetivo común.

Por su parte la dirección descendente implica un acto de autoridad que incluye tres tipos de mensajes: tarea, informativos y motivación. Esto es así porque la autoridad inmediata se comunica con sus subordinados para darles una orden y asignarles una tarea específica; proporcionarles la información necesaria para cumplir con dichos mandatos; así como para alentar a cada uno de los subordinados para que su desempeño sea óptimo y se genere un ambiente de trabajo que los haga sentir satisfechos.

La comunicación ascendente denota el flujo de información que puede darse por dos motivos que son la retroalimentación y la participación. La retroalimentación tiene que ver con la capacidad de respuesta que el público interno puede emitir hacia las autoridades en torno a los mensajes que estas les envían. Por su parte, los mensajes de participación son aportaciones que sugieren los públicos internos a sus autoridades buscando mejorar el funcionamiento del sistema municipal.

El responsable de la comunicación interna municipal debe tener siempre presente que sin la estructura ni los medios que faciliten la dirección ascendente el proceso comunicativo no existe, lo cual pone en riesgo a la organización municipal porque se crea un clima de desconfianza, desinterés, desintegración y de conflicto.

Por último, la dirección diagonal al igual que la horizontal se da para hacer posible la toma de decisiones y la acción de compartir responsabilidades, pero debido a que se establece entre diferentes posiciones jerárquicas implica el establecimiento de líneas de autoridad y lazos de integración (los cuales se dan en el marco de la comunicación informal).

Identificar dicha estructura de la comunicación formal es una tarea indispensable para crear mensajes y canales más eficientes según las funciones institucionales y la estrategia del gobierno en turno de la organización municipal.

Comunicación Informal

Dado que las relaciones humanas entre los miembros del ayuntamiento no surgen según la manera en que está dispuesta la estructura organizacional municipal, sino con base en factores sociales como la amistad, los sentimientos o la empatía, entre otros; es necesario investigar si este tipo de relaciones afectan negativa o positivamente al municipio.

Para conocer esto es pertinente trazar un sociograma con el cual sea posible observar la estructura relacional e informal de los miembros del ayuntamiento. Para ello se recurrirá a técnicas de investigación como la encuesta, la observación o la entrevista profunda, entre otras, las cuales estarán enfocadas a lograr tres objetivos principales:

- a) conocer cómo están conformados los grupos informales, es decir, quién se relaciona con quién;
- b) verificar si las relaciones entre los servidores públicos se encuentran agrupadas de manera similar a la estructura organizacional municipal;
- c) identificar a los líderes informales, es decir, aquellos individuos con capacidad de influir en los demás aún sin poseer un rol de autoridad,
- d) conocer qué tipo de información es la que más comparten y desde qué perspectiva la comentan y discuten.

Realizar este ejercicio ayudará a

a) verificar que las relaciones informales que surgen entre los empleados sean benéficas para la organización municipal.

Son *benéficas* cuando: no hay conflicto; hay compatibilidad entre la ideología que tiene el grupo o la relación informal y la del gobierno en turno; y si existe apoyo entre los involucrados para realizar su trabajo eficiente y eficazmente (se proporcionan información útil, por ejemplo). Afecta *negativamente* cuando: existe conflicto entre individuos que de acuerdo a los procedimientos formales tienen que trabajar conjuntamente; la información que se comparte en relación al trabajo no es fiable y está basada en el rumor; y si el líder informal tiene una ideología contraria a la del gobierno en turno.

b) tomar medidas encaminadas a erradicar el rumor y la incertidumbre,

c) saber cómo actuar ante situaciones de crisis organizacional.

3.3 Planear los Medios de Comunicación Organizacional

Internos

Los medios de comunicación que existen al interior del municipio son varios y pueden identificarse como se menciona a continuación:

Formas de comunicación presencial

1. Reuniones organizadas de diversas maneras como:

a) *cabildo*. Se llevan a cabo según lo indique la Ley y los reglamentos internos.

b) *entre autoridades auxiliares*. Deben realizarse cada semana.

c) *entre integrantes del cabildo y las autoridades auxiliares*. Según lo indique la ley.

d) *entre presidencia y funcionarios públicos*. Se llevan a cabo semanalmente y cada que surja de manera impredecible una eventualidad que la amerite.

e) *entre directores y su equipo de apoyo* que incluye cuadros medios y personal técnico-administrativo. Se realizan semanalmente y cada que surja una eventualidad que la amerite.

f) *por cada área específica de trabajo*, las cuales deben llevarse a cabo una o dos veces por semana.

g) *reuniones generales de todos los servidores públicos*, las cuales habrán de ser semestrales y anuales.

Previamente a la realización de estas reuniones se necesita la existencia de

a) un protocolo que sirva de guía para implementar cada tipo de reunión, de tal manera que se fomente un mismo estilo cuando se realicen. Dicho estilo reflejará la imagen de gobierno deseada así que su unidad habrá de resguardarse.

b) medios de comunicación ya sea impresos o digitales para realizarlas. Estos deben estar sujetos a las políticas de comunicación previamente establecidas en el manual de identidad organizacional de gobierno.

c) determinación de un espacio en el cual se realice cada reunión.

2. Eventos de Capacitación. Estas formas de entablar comunicación con los públicos internos pueden darse en forma de cursos, talleres, conferencias, exposiciones, diálogos y mesas redondas, entre otras.

Todas con el objetivo de informar a los servidores acerca de temáticas que sean útiles para incrementar la calidad en el trabajo. Existe una gran variedad de temas como estos que pueden ser provistos, por ejemplo los que aludan a la toma de decisiones, el buen gobierno, la importancia de la opinión pública, y la calidad en el servicio público municipal, entre muchos otros. La finalidad que se persigue con esta forma de comunicación es transmitir conocimiento útil a los servidores para que lo apliquen a sus funciones diarias generando así mejores resultados.

Medios Impresos. Tales como:

1. Periódico Interno. El contenido de este medio debe incluir información sobre lo que ha realizado cada área, lo más relevante en el entorno municipal, actividades internas para los servidores públicos, actividades de las autoridades municipales, reconocimiento a la labor de algunos servidores públicos, recordatorio de fechas memorables (además de efemérides institucionales puede incluirse la fecha de cumpleaños de los servidores públicos municipales), sección de opinión (pueden publicarse comentarios obtenidos a través de los buzones), sección de entretenimiento, y mensaje de las autoridades municipales para los servidores, entre otras.

El estilo de este impreso tiene que ser acorde a la identidad visual de gobierno, además de que su publicación puede ser semanal, quincenal o mensual, según se crea pertinente.

2. Folletos. Deben estar destinados a dar una breve explicación acerca de lo que implican las actividades emprendidas por las autoridades municipales. La entrega de estos folletos tiene el propósito de ofrecer una breve explicación acerca del porqué y el para qué se están emprendiendo determinadas acciones gubernamentales. Este medio trae consigo algunos beneficios como demostrar que el gobierno municipal sí está cumpliendo con su plan de desarrollo y para aclarar la visión gubernamental que se ha establecido desde el primer día de gestión, entre otros.

3. Manuales. Estos deben existir como una fuente de consulta con la cual es posible entender a profundidad algunos aspectos del municipio, tales como la manera en que está organizado, los procedimientos que se llevan a cabo por cada dirección y

área, las funciones de cada servidor público, y las políticas como reglamentos y protocolos.

Así, los manuales que siempre el comunicólogo organizacional municipal debe crear y poner al alcance de todos son el de organización, el de procedimientos, el de política de identidad organizacional de gobierno, los de las políticas de comunicación interna y externa, y el de inducción.

El manual de organización sirve para conocer la estructura del municipio y cada una de las funciones que desempeñan los funcionarios y servidores públicos. Deben existir dos tipos de manuales de organización, uno en el que se explique de manera general el organigrama del municipio, puestos principales y las responsabilidades de cada uno de estos; y otros particulares a cada área de trabajo en el que se especifique la organización de esta, sus objetivos, los responsables y sus funciones.

El manual de procedimientos como su nombre lo indica es aquél en el cual se establece la manera en que opera cada área. Mientras que en el manual de inducción se brinda información esencial acerca del municipio como institución y gobierno en turno, tocando algunos tópicos entre los cuales destacan su historia, toponimia, identidad organizacional de gobierno, estructura organizacional, principales ejes de gobierno, nombre de las autoridades y principales funcionarios municipales, y medios de comunicación interna, entre otros. Sirve de guía para que los nuevos servidores públicos se inserten a sus áreas de trabajo con un nivel muy bajo de incertidumbre.

El manual de identidad organizacional de gobierno estará sujeto a lo que se habló en el primer apartado de este texto (véase apartado 2 de este manual). En él se brinda la definición de los elementos conceptuales que son misión, visión, valores y

eslogan; y se explica la composición gráfica de la misma así como el uso que debe hacerse de esta en los diferentes soportes de comunicación visual.

Por su parte, el contenido de los manuales de comunicación interna y externa se conforma por estatutos generales que sirven para crear los planes estratégicos de comunicación.

4. **Periódico mural y/o Pizarras Informativas.** Tiene que ubicarse a la vista de los servidores públicos y ser colocadas una por cada área de trabajo. La información publicada obedece a una lista de elementos que por estándar siempre habrán de ser comunicadas y actualizadas.
5. **Carteles.** Son el medio más propicio para la difusión de eventos internos y temas de interés de los empleados en general. Los lugares visibles para todos los servidores son los más óptimos para su colocación.
6. **Buzón de quejas y sugerencias.** Es un medio eficaz para propiciar que los servidores públicos participen y se involucren con el buen funcionamiento del ayuntamiento denunciando fallas o malas prácticas, o bien sugiriendo soluciones o mejoras al sistema.

Medios Digitales

Pese a que no todos los municipios tienen acceso a las nuevas tecnologías es necesario que al menos se cuente con uno de estos medios como son:

1. **Correo Electrónico.** Las autoridades, los funcionarios públicos y los cuadros medios son quienes principalmente tienen la oportunidad de manejarlos. Esto varía según el presupuesto del municipio.
2. **Intranet.** De existir, tiene que ser aprovechada al máximo colocando información acerca del municipio como institución y como gobierno. Se caracteriza por ser una plataforma interactiva y fácil de utilizar.

3. **Teléfono.** Este es un medio de comunicación altamente eficaz para acortar los tiempos de trabajo. Su uso deseable consiste en la disposición de una extensión por cada área y por la creación de un directorio telefónico del que todos tengan conocimiento.
4. **Pantallas Electrónicas.** Si existe esta posibilidad, en estas debe publicarse el mismo contenido de las pizarras informativas aunque de una manera más concreta y dinámica. Su ubicación más favorable también son las zonas clave que estén solamente a la vista de los servidores públicos.
5. **Redes Sociales.** Aunque actualmente prolifera el uso de estas para la comunicación externa, también pueden ser un medio de comunicación entre las autoridades y los públicos internos. Sin embargo, utilizarlas de este modo implica educar a los servidores para que posean la habilidad de instrumentarlas.

3.4 Acciones clave para implicar a los servidores públicos con la institución municipal y el gobierno en turno

El objetivo que se persigue con este punto consiste en lograr que los servidores públicos municipales se sientan realmente comprometidos para trabajar de manera conjunta con el proyecto de gobierno en turno (independientemente del partido político que lo represente). Lograr este cometido no es cosa fácil ya que principalmente el comunicólogo responsable de ejecutar la COM se topará con la máxima barrera que representan los intereses político-partidistas entre las diferentes autoridades municipales (presidencia, regidores y síndicos), así como con la falta de compatibilidad entre el proyecto de gobierno en turno y algunos públicos internos donde figuran los empleados de base y aquellos que no han sido designados por la máxima autoridad municipal.

Procurar la conciliación de dichas diferencias desde la perspectiva de la COM conlleva a ejecutar de manera planificada algunas acciones de comunicación y motivación que conforman la cultura organizacional del municipio y entre las cuales están:

Programa de Inducción.

Se trata de establecer la manera en que se les dará la bienvenida a los nuevos servidores públicos con el fin de introducirlos a la vida municipal y al proyecto de gobierno que regirá su trabajo. Al definir dicho programa debe tomarse en cuenta lo siguiente:

- 1) La información proporcionada en dicho programa responde a los siguientes tópicos: a) historia y toponimia del municipio; b) identidad organizacional de gobierno; c) funciones y estructura de la organización municipal; d) información general acerca de los principales elementos de cultura organizacional como políticas y reglamentos internos, e) formas de comunicación, ceremonias y ritos, entre otros; f) información acerca de las instalaciones del municipio (distribución de los espacios de trabajo y salidas de emergencia, etcétera); y g) funciones específicas a cada uno de los nuevos integrantes.
- 2) Este programa de inducción requiere ser instrumentado a través de un encuentro con los nuevos servidores, es decir, mediante una reunión que esté planeada con base en un protocolo en el que se especifique el orden de la información y la manera en que será proporcionada. También tiene que contar con materiales informativos de apoyo tales como manuales, folletos y medios audiovisuales.
- 3) Para asegurar el aprendizaje de la información proporcionada a cada servidor público es necesario que este programa se instrumente por etapas, lo cual equivale a que el encuentro de la inducción dure dos o tres días.

- 4) No sólo debe emplearse para quienes ingresan al inicio de la administración sino a todo aquél que se vaya insertando durante el periodo gubernamental. Es importante que todos los servidores obtengan la misma información y se les dé la bienvenida.
- 5) Un elemento muy importante que debe considerarse para llevar a cabo la inducción es la motivación. El responsable de impartir este proceso tiene que empeñarse en motivar a los servidores públicos para que inicien con una actitud de compromiso y aceptación del gobierno en turno, la cual puedan compartir con los demás servidores. Para ello habrá de valerse ante todo de una actitud empática con los nuevos empleados, la cual se demuestre con saludos, gestos y palabras cordiales, así como con dinámicas grupales que propicien el inicio de unas relaciones laborales sanas.

Celebración y/o conmemoración de fechas institucionales y particulares al municipio

Llevar a cabo esta actividad tiene el objetivo de fortalecer el orgullo de pertenencia al municipio como una institución y no como un gobierno puesto que se trata de hechos que conforman la historia de la vida municipal y no de una administración concreta.

Ejemplo de estas fechas pueden ser: el día en que se haya designado el carácter político, administrativo y territorial del municipio; aniversarios de personalidades que hicieron importantes aportaciones a la vida municipal; y fechas que se celebran y/o conmemoran a nivel nacional o estatal, entre otras. La organización de estos eventos conmemorativos requiere estar basada en un estándar donde se establezca de manera general el procedimiento de cada una; por ejemplo el tiempo que durará, el número de asistentes, quienes serán ellos, las personas que deben presidir la ceremonia y los invitados especiales, entre otros aspectos.

Establecimiento de ritos.

Los ritos crean y fortalecen la cultura organizacional favoreciendo la integración y la cohesión de los servidores públicos municipales. Algunos ejemplos de ritos pueden ser: la manera en que se reconoce el trabajo y esfuerzo de algún servidor; el proceso de inducción; la toma de protesta del presidente municipal y de otras autoridades; la celebración de ceremonias conmemorativas como las mencionadas en el punto anterior; y reuniones periódicas en las que se brinde de forma general información acerca de la gestión gubernamental, entre muchos otros.

Un rito debe caracterizarse por los siguientes aspectos: 1) se lleva a cabo periódicamente, 2) se repiten ciertos aspectos generales, y 3) los servidores le otorgan un alto sentido de importancia.

Considerando lo anterior, para convertir ciertos procedimientos municipales en ritos lo primero hay que establecer un estándar acerca de sus características generales para lo cual es adecuado el uso de manuales en los que se instauren por escrito las pautas que dan forma a su realización, por ejemplo cada cuánto tiempo se llevarán a cabo, la razón de su celebración, las personas que en ellos intervienen, el procedimiento general que debe seguirse, etcétera. En segundo lugar es indispensable involucrar a los servidores públicos invitándolos a participar en la realización de estos ritos pero, sobre todo, comunicándoles siempre el por qué y el para qué de ellos de tal manera que le otorguen valor.

Campañas de publicidad internas

Uno de los instrumentos más fiables para integrar a los servidores públicos municipales es la difusión interna de mensajes cuyos propósitos específicos sean:

- a) Incitarlos a poner en práctica los principios de la Identidad Organizacional de Gobierno. Por ejemplo: *“Tu trabajo constante es la clave para generar mayor*

desarrollo social en Tecomán”; o “Para ser el municipio con mayor impartición de justicia debemos trabajar con honestidad y transparencia”

b) Invitar a los que comparten una ideología distinta a la del gobierno en turno a que trabajen conjuntamente con este para impulsar el desarrollo del municipio.

Por ejemplo: *“Trabajar en equipo significa compartir diferencias y lograr acuerdos”*; o *“Trabajemos unidos por el desarrollo de nuestra localidad”*

c) Fortalecer el sentido de pertenencia y orgullo que les inspire el municipio como institución resaltando el compromiso que tienen con los ciudadanos de la localidad.

Por ejemplo: *“Tu compromiso dirige nuestro municipio hacia el bienestar social”*; o *“Tú eres responsable de nuestra institución municipal”*

d) Propiciar un buen ambiente laboral resaltando los triunfos de la gestión municipal en curso; dando a conocer acciones realizadas por el municipio especialmente para los servidores públicos; agradeciendo el esfuerzo que ponen en sus labores diarias; entre otros tipos de mensajes que favorezcan el ambiente de trabajo. Dichos mensajes están acompañados de acciones concretas que emanan del sistema de recompensas y reconocimiento. Algunos ejemplos de este tipo de mensajes pueden ser: *“Gracias a ti, la opinión de nuestros ciudadanos es cada vez más favorable”*; *“Tu labor para Tepezalá es la clave para lograr nuestras metas”*; o *“Vive el orgullo de servir a Ixtlán del Río”*.

Sistema de Recompensa y Reconocimiento

Para poder implicar a los servidores públicos municipales con el proyecto del gobierno en turno se requiere también de acciones justas de reconocimiento y recompensa para quienes demuestren un trabajo constante basado en los valores institucionales y gubernamentales.

Los benefactores de dicho sistema habrán de estar diferenciados en dos categorías: una en la cual se reconozca y recompense a un grupo de trabajo, y otra en la cual se destaque el trabajo individual. Para este segundo caso deberán hacerse además dos distinciones: una para funcionarios y otra para los demás servidores públicos cuyos cargos poseen una jerarquía menor.

Dicho sistema puede incluir como recompensas el otorgamiento de bonos en efectivo, beneficios relacionados a su trabajo o la entrega de algún objeto de valor simbólico regional, municipal u organizacional que genere orgullo de pertenencia. Asimismo aunado a lo anterior y como parte fundamental del sistema de reconocimiento lo más importante es cómo se hace entrega de ese premio. Para ello debe existir un ritual enfocado no sólo a hacer que el servidor municipal se sienta satisfecho y reconocido sino que también motive a los demás a hacer lo propio para conseguir dicho reconocimiento.

Algunas opciones que se toman en cuenta para la ceremonia de este ritual son la entrega de un diploma, medalla o trofeo; el hecho de que el jefe inmediato del servidor reconocido le dedique algunas palabras a este o si es posible que las diga el propio presidente municipal; que se le tome una fotografía para colocarla en un lugar significativo del ayuntamiento; y que se publique el reconocimiento en los medios de comunicación interna, entre otras.

Aplicación correcta de la Identidad Visual de Gobierno

Una manera de mantener siempre presente la imagen de gobierno deseada es comunicándola visualmente a través de diferentes soportes de comunicación. Para llevar a cabo este punto es indispensable volver al apartado 2.4 de este manual.

Capacitación constante

Anteriormente se habló acerca de los eventos de capacitación como medios de comunicación cara a cara. Sin embargo, además de que la capacitación es una forma de

comunicación altamente eficaz, también es un proceso que impulsa el desarrollo organizacional del municipio ya que se preocupa por fomentar el aprendizaje continuo en los servidores públicos con el fin de que estén profesionalmente más preparados para llevar a cabo sus funciones.

Si los servidores consideran que la capacitación dada les es muy útil se sentirán más seguros para hacer su trabajo, además, agradecidos por esa oportunidad de crecimiento que el gobierno en turno y la institución municipal les están otorgando.

El responsable de la COM debe distinguir entre dos sistemas de capacitación: uno cuyo contenido y temática están destinados para todos los públicos internos del municipio, y otro enfocado a incrementar el conocimiento especializado que algunos servidores requieren según su área de trabajo. Para este segundo sistema será probable la contratación de servicios igualmente especializados y quizá externos al municipio.

La capacitación es muy importante para que los servidores públicos se sientan implicados e integrados con el quehacer municipal ya que no sólo les está dando oportunidad de desenvolverse laboralmente sino de crecer profesionalmente.

Ahora bien, para llevar a cabo este proceso existen algunos requisitos que deben tomarse en cuenta tales como: 1) tener un plan de trabajo en el cual se especifique el contenido de la sesión, 2) se elija un título atractivo, 3) se preparen materiales de apoyo didácticos y atractivos para los servidores públicos, 4) un espacio disponible en el cual siempre se lleven a cabo las sesiones de capacitación, y 5) alta difusión de las sesiones y de sus resultados, entre otros.

Gestión de la Información

Este paso significa recopilar y organizar la información proveniente tanto del interior de la organización municipal como del entorno de esta para hacerla del conocimiento de todos

los servidores públicos que laboran ahí. Dada la amplitud de este tópico es preciso abordarlo en un apartado independiente que se muestra a continuación.

3.5 Gestión de la Información

Cuando aquí se habla de la gestión de la información se refiere a la manera en que se recopila esta y de cómo se organiza para transmitirla a todos los servidores públicos municipales de tal manera que llegue a cada uno de ellos, y que además se les brinde la oportunidad de emitir opiniones en respuesta al contenido informativo.

Recopilación

Para obtener la información de carácter interno existen tres fuentes principales:

- a) *Responsable de área.* A través de los servidores públicos que se hagan cargo de registrar cada una de las actividades que realiza su equipo de trabajo así como de recaudar evidencias de las mismas.
- b) *Secretario de Gobierno.* Mediante esta figura importante del equipo de presidencia es posible obtener la información acerca de lo que sucede en las sesiones de cabildo así como de la agenda del gobierno municipal y cada una de sus autoridades.
- c) *Prensa Interna.* El equipo de prensa interna es de vital importancia para obtener información acerca de los actos públicos de las autoridades y de los altos funcionarios municipales.

A su vez, la información proveniente del entorno municipal que aquí es entendida como aquella de carácter político, económico, social y cultural que tiene un impacto directo en las labores del municipio puede obtenerse a través de las siguientes fuentes:

- a) *Medios de Comunicación locales, estatales y nacionales, e incluso extranjeros.*
Estos hacen referencia a distintos medios como programas de TV o Radio, Internet y medios impresos (revistas y periódicos).

Todos ellos son la fuente principal para conocer la realidad del entorno municipal de la cual se pueden destacar las problemáticas que el gobierno debería considerar como prioritarias en su plan de trabajo o de aquellas que aún no incorpora y tendría que hacerlo.

La información obtenida por esta fuente puede servir como una evidencia para los servidores públicos de que la organización municipal está cumpliendo su plan de trabajo, ya sea porque aparece alguna noticia acerca de ciertas acciones emprendidas por el gobierno para beneficio de los ciudadanos, o por la publicación de algún anuncio publicitario que promueva los servicios ofrecidos por el municipio.

Sea cual fuere el caso, se trata de información útil para orientar a cada servidor público hacia las metas que como organización pública y gobierno pretenden alcanzar.

La manera de obtener esta información es a través del monitoreo diario y continuo de los medios de comunicación escritos y audiovisuales que sean más populares entre la población municipal.

- b) *Área de Comunicación Externa.* Este departamento será proveedor de información sumamente importante para que los servidores públicos conozcan las demandas de los ciudadanos así como la opinión que estos tienen respecto al trabajo municipal.

Como se abordará más adelante, en esta área se tienen que hacer esfuerzos por: a) emitir mensajes a los ciudadanos y públicos municipales externos en general respecto a los servicios que ofrece la organización así como en relación a las acciones de gobierno; b) esperar y buscar respuesta (retroalimentación) por parte de los destinatarios; y, en consecuencia, c) dar a conocer dicha

retroalimentación a toda la organización para que las áreas involucradas en cada petición, queja, sugerencia o comentario asuman responsabilidad y brinden pronta solución.

Es en ese sentido que el área de comunicación externa es una fuente valiosa de información para los servidores públicos municipales en general.

Organización

Una vez recopilada la información el paso siguiente es organizarla, para lo cual se requiere conocer a los públicos internos, identificar las redes de comunicación formal y contar con medios internos comunicacionales; todo ello ya se mencionó en los apartados 3.1, 3.2 y 3.3 por lo que si el lector considera necesario puede regresar y retomar este punto después.

Identificados esos elementos y teniendo la información recopilada, lo que sigue es establecer un mecanismo no sólo de transmisión de esta sino de comunicación, es decir, instaurar un sistema donde se asegure el recibimiento de los mensajes por parte de todos los públicos internos, así como la oportunidad de que estos emitan una respuesta al contenido informativo, fomentando con ello su participación y colaboración para mejorar el trabajo en equipo y organizacional.

Son variados los procesos y mecanismos que puedan establecerse y dependerán del tamaño de la organización municipal así como de la creatividad del responsable. Sin embargo, a continuación se mencionan algunas bases:

- a) Un responsable de gestionar la información
- b) Un responsable de registrar las actividades del área y de recopilar algunas evidencias de estas.
- c) El responsable por área debe basarse en algún formato para realizar un reporte.
Puede ser un formato igual para las áreas que cuenten con la misma jerarquía,

por ejemplo, las direcciones pueden manejar el mismo pero este puede diferir respecto al medio y el estilo que el equipo de prensa interna tiene preparado. Lo que interesa unificar en dicho reporte sería que se especificara la fecha y hora, que tuviera la identidad visual de gobierno y que se acompañe de evidencias acerca de las actividades que se reportan.

- d) El tiempo durante el cual tiene que entregarse dicho reporte por área dependerá de los medios de comunicación internos en los cuales se publicará. Por ejemplo, si es para el periódico o revista internos que se elabora cada quince días, entonces la recopilación tendrá que hacerse durante ese plazo de manera puntual.
- e) Una vez que el responsable de gestionar la información haya juntado toda la requerida, lo siguiente es editarla haciendo notas periodísticas de la misma y siguiendo un mismo estilo de escritura. Para ello, lo que tiene que respetarse al hacer la edición de la información es escribir en tercera persona, colocar la fecha exacta de la eventualidad, e identificar la fuente informativa. Asimismo se habrán de seleccionar las evidencias que serán publicadas según la relación que estas mantengan con la información.
- f) Una vez realizado lo anterior, toca el turno de administrar la información según el medio de comunicación interno a través del cual se va a transmitir. Para ello el gestor de la información tiene que considerar: el espacio disponible del medio (algunos casos requerirán que la información se sintetice mucho y en otros no tanto), y la función del medio (por ejemplo, un folleto da información específica acerca de un tema tratado en alguna actividad realizada por las autoridades, mientras que el periódico interno requiere de una revisión a detalle de cómo se

efectuó la actividad referida lo cual requiere mayor cantidad de texto y apoyo visual).

- g) Cuando se edite la información conforme al medio de comunicación elegido es indispensable pensar en cómo se van a distribuir estos. Para ello es necesario conocer la estructura de comunicación formal.
- h) Para lograr que esta gestión informativa sea óptima es necesario supervisar que se transmita correctamente, lo cual equivale a revisar que realmente se lean todos los medios internos de comunicación.

3.6 Las barreras de la comunicación interna

Para poder gestionar la comunicación interna municipal no sólo basta con conocer los principales instrumentos y procedimientos que la hacen posible sino que además es importante reconocer cuáles son las barreras que complejizan esta labor para saber cómo actuar ante ellas.

Las principales barreras que el responsable de la comunicación interna de un municipio podría afrontar son las siguientes:

Falta de colaboración de los empleados de base

Esta es considerada como una barrera a la comunicación porque la mayoría de ellos al ser proveedores de bienes y servicios transmiten directamente a los ciudadanos una imagen basada en sus propios principios y no en los que el gobierno promueve.

Debido a la inamovilidad de sus cargos otorgada por la función operativa que desempeñan, los servidores públicos de base poseen su propia cultura y un poder de decisión que se vuelve independiente al de las autoridades del gobierno en turno, las cuales no tienen la influencia suficiente para afectar su estatus laboral como puede ser a través del despojo de sus cargos o la reducción de los salarios que perciben, por mencionar algunos ejemplos.

Con el respaldo de esa cultura y poder propios los empleados de base se rehúsan a trabajar como lo sugiere el gobierno en turno cuando creen que eso afecta sus derechos, sus privilegios y su ideología política, entre otros aspectos.

Ante esta barrera que se traduce en falta de colaboración el responsable del proceso de comunicación interna cuenta solamente con las siguientes alternativas:

- 1) Diseñar y emprender una campaña interna que busque la integración de este público a través de la promoción de valores no sólo gubernamentales sino organizacionales tales como el trabajo en equipo, la honestidad y la transparencia, entre otros.
- 2) Si con lo anterior no se logra convencer a estos empleados para que se unan al plan de trabajo gubernamental, la segunda alternativa aquí recomendada se basa en establecer una relación sana con este público. Dicha acción consiste en incluirlos siempre dentro de la estructura de comunicación interna, es decir, manteniéndolos informados acerca del trabajo de gobierno e invitándolos a participar en los eventos que conforman la cultura organizacional establecida por las autoridades municipales.
- 3) Después de lo anterior lo viable es buscar otras formas para construir y transmitir la imagen deseada por el gobierno en turno; por ejemplo a través de los mecanismos de la comunicación externa.

Desacuerdo ideológico-político

Esta barrera se presenta cuando algunos servidores públicos no comparten la misma ideología que la del gobierno municipal. A diferencia de la barrera mencionada anteriormente, estos servidores están dispersos en la estructura organizacional del municipio por lo que no se les puede identificar de forma específica. Este hecho es una de

las razones que justifican todas las tareas de la comunicación interna por lo cual lo que debe hacerse es buscar las formas más eficaces para gestionar dicho proceso.

Desconocimiento de la importancia de la comunicación por parte de los servidores públicos

Una gran limitante no sólo para lograr resultados a través de la comunicación sino incluso para establecerla en un municipio consiste en que la gran mayoría de los servidores públicos, incluyendo desde empleados de base hasta las autoridades, desconocen los beneficios que este sistema ofrece. Ante ello, la importancia y seriedad que otorgan al proceso comunicativo son escasas.

Una medida sumamente necesaria para afrontar esta barrera es establecer un programa mínimo de enseñanza aprendizaje en el cual se explique a los servidores públicos los beneficios que trae consigo el sistema de la COM.

Dicho programa debe constar no sólo de una explicación teórica de qué es y para qué sirve sino que posterior a esto tiene que promover el establecimiento y cumplimiento de metas relativas a la eficacia del proceso comunicativo.

El responsable de la COM tiene que estar consciente de aplicar esta medida desde el comienzo de la administración en turno y debe dirigir el programa principalmente a quienes tendrán mayor responsabilidad en el proceso.

Marcos de referencia culturales y lingüísticos dispares entre los diferentes públicos internos

Una barrera más es la que tiene que ver con la disparidad del nivel de conocimiento que poseen los servidores públicos respecto al contenido de determinada información y al uso de instrumentos de comunicación.

Ejemplos de esta limitante son cuando no todos los servidores públicos saben cómo manejar medios digitales desde Intranet hasta redes sociales o correo institucional; y

cuando no todos entienden bien las acciones emprendidas por cada área que conforma la estructura organizacional de municipio.

Dicho escenario pone de relieve la importancia de gestionar la comunicación en el municipio transmitiendo las acciones de gobierno de manera más clara y concisa de tal forma que se facilite no sólo la comprensión de la información noticiosa sino el aprendizaje de la temática de fondo.

Asimismo, el responsable de la COM debe pensar en los medios de comunicación más apropiados a las necesidades y capacidades de los públicos internos, y además capacitar a quienes no sepan cómo hacer uso de ellos.

Todas estas barreras que aquí se enlistan como las más comunes no sólo funcionan como tales para la labor del comunicólogo sino para toda la organización municipal, la cual padece las consecuencias cuando estas no son libradas.

La principal fórmula para convertir esas dificultades en áreas de mejora consiste sin duda alguna en que el funcionario encargado del proceso interno de comunicación adapte sus recursos e instrumentos disponibles a las necesidades de los públicos internos y no al revés.

4. Vínculo comunicacional con el entorno

Este punto aborda las acciones que conlleva la gestión de la comunicación externa municipal, las cuales como se podrá observar más adelante son variadas y se relacionan entre sí por lo cual requieren de una puntual organización y planeación.

4.1 Identificar a los públicos externos municipales

Antes de llevar a cabo cualquier acción de comunicación, lo primero que debe hacerse es reconocer a los públicos a quienes se estarán emitiendo los mensajes.

Por eso, para identificar a los públicos organizacionales externos del municipio el encargado de emplear este sistema de comunicación tiene que basarse en el esquema que se muestra a continuación:



Cuadro 7. Públicos Organizacionales Externos Municipales. Elaboración propia: Brenda Ofelia Osorio Rivera

Habitantes del territorio municipal

Los habitantes del municipio son los primeros en aparecer en esta lista debido a que son el público meta organizacional, es decir, son los principales beneficiarios de las acciones que realiza el municipio y por lo tanto son la razón de ser de este. Por eso la relación de comunicación que se busca entablar con ellos es de cooperación; es decir, no sólo

difundiéndoles información de lo que hace el gobierno en turno sino que, además, se pretende involucrarlos y motivarlos para que participen emitiendo sus opiniones y haciendo sugerencias para mejorar la calidad de vida en la localidad. La mayoría de las actividades que están a cargo de la comunicación externa están enfocadas principalmente a los habitantes del municipio.

Asimismo debido a la gran cantidad de habitantes municipales, el encargado de la COM puede recurrir a la segmentación de ellos para canalizar los mensajes según los intereses y acciones gubernamentales. Para eso puede utilizar categorías como la edad, el nivel socioeconómico o los estilos de vida, entre otros.

Instituciones Públicas y de Gobierno

Respecto a las Instituciones Públicas y de Gobierno la importancia de la relación que el municipio mantiene con ellas es por el propio origen de este al ser una organización pública que legalmente depende en gran parte de los recursos proporcionados por aquéllas para poder desempeñar sus funciones.

De esta manera el municipio tiene la obligación de mantenerlas informadas acerca de los avances que el gobierno en turno ha logrado en el transcurso de su gestión y con apoyo del presupuesto otorgado por algunas de ellas. En ese sentido un informe de gobierno es un ejemplo de cómo puede establecerse comunicación con este tipo de público externo municipal.

Asociaciones, organismos sociales y grupos de interés

Debido a que el tercer grupo de público externo del municipio está conformado por organizaciones que mantienen intereses de grupo con el municipio, el tipo de comunicación que primordialmente debe establecerse es el diálogo a través de reuniones, lo cual es la manera más eficaz de relacionarse sin que se generen conflictos por rumores.

Partidos Políticos

Por su parte los partidos políticos son otro tipo de públicos que mantienen contacto directo con el municipio, principalmente de aquel que representa al gobierno en turno. En este caso se tiene que enviar un informe a los partidos políticos, principalmente al de la administración en turno, en el cual se les haga de su conocimiento las acciones que el municipio ha emprendido. En este caso, el partido político gobernante utilizará dicha información para sus intereses organizacionales y electorales.

Medios de Comunicación

Por último y no menos importante se encuentran los medios de comunicación con quienes debe establecerse una relación estrecha caracterizada por el intercambio de información constante. Mientras que el municipio les solicita su presencia en actos públicos, los utiliza para conocer el entorno, y difunde a través de ellos sus campañas de difusión, entre otros; los medios de comunicación también se acercan para solicitar información para la elaboración de reportajes, requieren entrevistas con las autoridades y funcionarios públicos, asisten a los actos públicos, etcétera.

Con todos y cada uno de los públicos externos en general debe procurarse una comunicación constante en la que jamás debe perderse de vista el objetivo común que existe entre el ayuntamiento y ellos.

4.2 Protección de la imagen de autoridades y funcionarios públicos municipales

La forma de comunicación más eficaz para transmitir los principios de la identidad organizacional de gobierno, así como para construir la imagen municipal deseada, es la presencia de las autoridades y funcionarios del municipio en actos públicos o a través de la participación y aparición de estos en medios de comunicación masivos.

Por esa razón el responsable de la comunicación externa municipal deberá encargarse de la organización de dichos eventos en los que participen tanto el alcalde como cada una de las autoridades y funcionarios públicos municipales.

Para lograr lo anterior es indispensable:

- 1) Tener siempre actualizada la agenda del alcalde así como de cada autoridad y de los funcionarios públicos.
- 2) Encargarse de la logística que requieren dicho tipo de eventos. Algunas acciones a las que este punto se refiere son:
 - a) Programación del evento. Tanto la fecha y hora en que se realizará así como el tiempo que durarán las actividades que tendrán cabida en él.
 - b) Elección del lugar donde se llevará a cabo el encuentro.
 - c) Aplicación de los elementos de la identidad visual de gobierno en el lugar del acto, esto de la manera más adecuada posible acorde a la política de uso existente.
 - d) Congregación de los medios de comunicación masiva. Se llamará a los más representativos para el quehacer municipal a fin de que hagan una cobertura del acontecimiento en el que toman partida las autoridades o funcionarios públicos. Una buena relación con los representantes de dichos medios es clave para conseguir este propósito.
 - e) Organización de la prensa interna municipal para que cubran el evento. Todos los municipios deben tener su grupo de reporteros, fotógrafos y camarógrafos internos para que tomen nota y dejen evidencia del evento en el que se presentan estas figuras importantes del municipio. El número de ellos varía según los recursos de cada ayuntamiento.

3) Encargarse de la redacción de los mensajes emitidos en dichos actos. Este punto se refiere a la acción de redactar el discurso que emitirá la autoridad o el funcionario en el acto público donde se presente o, si se trata de una conferencia de prensa o entrevista, se deben formular las posibles respuestas a cada pregunta realizada por el medio de comunicación.

Para ambos casos es necesario que el responsable de esta labor conozca a profundidad el tema a tratar y que el estilo al que recurra para la formulación de dichos mensajes esté apegado al discurso de la identidad organizacional de gobierno.

4) Proteger la imagen personal de la autoridad o funcionario a través de sus expresiones tanto verbales como no verbales. Algunos de estos aspectos son el tipo de vestimenta que sea más adecuada; los gestos y el contacto visual que mantenga la personalidad durante el evento; las expresiones verbales usadas fuera del discurso que se les ha redactado previamente; el trato con los medios y con los públicos a los que se dirigen, entre otros.

5) Media Training o Capacitación constante a las autoridades y a los funcionarios respecto a cómo comportarse en dichos eventos; es decir, cómo expresarse, cómo dirigirse a los públicos que los escuchan para generar participación de estos y cómo tratar a los representantes de medios de comunicación, entre otros aspectos.

6) Hacerse cargo de la agenda de medios para entrevistas con el alcalde o cualquier otra autoridad o funcionario público municipal. Cuando un medio de comunicación lo solicite, el encargado de la comunicación externa municipal deberá atender dicha petición programando la cita, solicitando los requerimientos para llevar a cabo el encuentro así como dar seguimiento a este.

Como puede observarse se trata de una tarea enfocada al cuidado de la imagen que proyectan los principales emisores del municipio que son los representantes del gobierno en turno. Empero, el hecho de que se cuide la imagen de estos no quiere decir que sea una comunicación de tipo partidista. Así como en la comunicación interna municipal los principales transmisores de la cultura organizacional e imagen gubernamental son los servidores públicos que proveen atención directa a los ciudadanos; en el caso de la comunicación externa las autoridades y los funcionarios públicos fungen como los principales portadores y transmisores de la imagen gubernamental e institucional.

4.3 Monitoreo y análisis de los medios de comunicación más relevantes

Otras labores que conforman este sistema son la consulta diaria y constante de los medios de comunicación que gozan con mayor audiencia y relevancia entre la población municipal, así como el análisis de la información revisada en ellos. Estas acciones estratégicas permiten:

- a) Conocer áreas de oportunidad que deben incluirse en el plan de comunicación organizacional municipal. Por ejemplo: mejorar la presencia en medios de comunicación de las autoridades o funcionarios públicos municipales, ya sea aumentando su aparición en ellos o mejorando el trato y la expresión que mantienen con los representantes de estos; hacer mayor difusión sobre ciertos temas que lo requieran a determinados públicos organizacionales; o mejorar algún medio de comunicación externo o crear canales más ágiles, entre otras.
- b) Mantener informados a los públicos internos acerca del entorno municipal en sus dimensiones política, económica, social y cultural con el objetivo de que conozcan las necesidades de la sociedad a la que sirven y para que se enteren sobre los acontecimientos que impactan en el quehacer municipal.

- c) Crear un plan de comunicación para casos de crisis organizacional y gubernamental.

Para llevar a cabo el monitoreo se sugiere hacer lo siguiente:

- a) Elegir los medios de comunicación de mayor consulta en la localidad, para lo cual existen dos maneras que permiten conocer cuáles son estos:
 - 1) *Agencias de investigación de medios dedicadas a la medición de audiencias.* Son la fuente más precisa para conocer cuáles son los de mayor cobertura y consulta en el municipio.
 - 2) *Encuesta o Sondeo.* Usando estas técnicas de investigación se puede conocer cuáles son los medios de mayor consulta e incluso confianza entre la población.
- b) Escoger diferentes medios de comunicación como periódicos, revistas, programas de televisión y radio así como Internet (sitios web, blogs, redes sociales, entre otros). Es necesario consultar distintas fuentes de cada uno de esos medios sin excluir alguno.
- c) La revisión de esos medios tiene que hacerse diariamente y debe establecerse un horario que sea acorde con el tiempo en que hacen sus publicaciones. Por ejemplo en el caso de los periódicos de publicación diaria pueden revisarse en su versión impresa por las mañanas y durante el día cada determinado plazo de tiempo (por ejemplo cada 15 minutos) debe revisarse el portal de Internet para estar al pendiente de cualquier información importante de último momento.
- d) La información que habrá de ser revisada es de varios tipos: 1) Inserciones de publicidad en los medios ordenadas por el municipio, 2) Hechos noticiosos del entorno municipal, estatal y nacional de cada una de sus diferentes esferas (económica, política, cultural, social, de salud y ciencia y tecnología), 3) Publicaciones que aludan a acciones del gobierno municipal, a sus autoridades, funcionarios o servidores públicos

en general, y 4) Comentarios, dudas, quejas y sugerencias hechas por los ciudadanos que habitan en el municipio y que hagan alusión a situaciones que involucran el actuar de este.

- e) Capturar las evidencias de las publicaciones que aluden a la información antes señalada. Las técnicas utilizadas para este fin son escaneo, fotocopiado, recortes y las impresiones de pantalla. El propósito de esta labor es construir un archivo que sirva como testigo de la información consultada que cuente con la facilidad necesaria para que cualquier persona pueda tener libre acceso a su consulta.
- f) En consecuencia tiene que elaborarse una síntesis informativa, en la cual habrán de incluirse los hechos noticiosos más relevantes que acontecen en el entorno municipal tanto en lo local como en lo estatal y nacional, así como aquellas publicaciones que refieran acciones de gobierno o de alguna autoridad, funcionario o servidor público del municipio, y también las opiniones relevantes de algunos ciudadanos en torno a asuntos que en esos momentos esté llevando a cabo el gobierno municipal.

La existencia de un formato específico caracterizado por un lenguaje sencillo y claro, así como por una organización de la información que permita su fácil lectura y comprensión, es indispensable para realizar la síntesis.

Asimismo su entrega tiene que hacerse en una hora establecida reglamentariamente (antes del medio día) al área de comunicación interna municipal, la cual será la encargada de brindar dicha información de forma impresa al presidente municipal y a cada una de las otras autoridades municipales así como a los funcionarios públicos. También está a su cargo entregarla a los demás servidores públicos mediante el correo institucional u otros medios de comunicación interna como son los tableros o pantallas informativas.

g) Otra acción importante es el análisis de la información que ayuda a conocer los aspectos positivos y poco benéficos que existen en materia de imagen institucional y de gobierno, con base en lo cual se pueden descubrir algunas oportunidades que tienen que ser aprovechadas. Para hacer este análisis existen diversas metodologías que pueden ser cuantitativas o cualitativas, como son los análisis de contenido o del discurso respectivamente, u otras.

Debe establecerse cada cuánto tiempo se va a realizar el análisis aunque lo más recomendable es que se haga una o dos veces al mes. Sin embargo, fuera o dentro de ese periodo pueden surgir acontecimientos que requieran de un análisis especial debido al impacto que tienen en la opinión de los ciudadanos y, por ende, en la imagen del municipio y su gobierno. Este trabajo debe realizarse siempre que un tema aparezca con mucha frecuencia en diversos medios pues en la mayoría de los casos indican la aparición de crisis organizacional y gubernamental.

Los resultados arrojados se tienen que entregar a las autoridades municipales y al responsable general de la COM para que juntos decidan las acciones correspondientes.

El monitoreo de medios y análisis de la información es una actividad continua que permite evaluar el plan de comunicación organizacional municipal y descubrir nuevas oportunidades que lo enriquezcan por lo que es indispensable que en todos los municipios exista un área encargada de esta labor.

4.4 Difundir la información generada por el municipio y sus autoridades a través de distintos medios de comunicación externa

Existen diferentes tipos de información que se puede difundir entre los públicos externos, las cuales son:

Campañas Publicitarias

Estas por lo general están vinculadas con la promoción de beneficios a la ciudadanía acerca de bienes y servicios administrados por el municipio, o bien puede tratarse de campañas de posicionamiento de imagen gubernamental o institucional en las que se refleja el cumplimiento del plan de desarrollo municipal.

Comunicados de Prensa

Son textos acompañados de material fotográfico, de audio y video en los que se informa a los ciudadanos y públicos externos en general acerca de todas las acciones gubernamentales que se llevan a cabo en el municipio y en las cuales participan autoridades, funcionarios y servidores públicos. Ejemplos de ellos son el anuncio oficial de un programa de salud, el encuentro del alcalde municipal con algunos vecinos o la celebración de una fecha conmemorativa, entre otros acontecimientos.

Información Institucional

Se refiere a la información que caracteriza al municipio como organización independientemente del partido que lo gobierne, tales como: historia del municipio (formación, personajes y hechos relevantes), escudo y toponimia, funciones legales, marco legal, número de habitantes y el territorio donde se ubica, entre otros temas.

Información Organizacional Gubernamental

Está relacionada con la Identidad Organizacional de Gobierno (misión, visión, valores, eslogan y logotipo), el Plan de Desarrollo Municipal, el organigrama actual, el bando municipal y otros documentos oficiales de la administración en turno (como reglamentos y políticas), y perfil de las autoridades municipales y de los funcionarios públicos, entre otros.

Avisos sobre eventualidades

Son anuncios que se emiten acerca de ciertos eventos como pueden ser exposiciones, conferencias, celebraciones y alertas, entre otros.

Información de apoyo al entendimiento del quehacer municipal

Esta es muy valiosa para fomentar el aprendizaje de la sociedad respecto a las funciones que cumple el municipio y su gobierno, con lo cual será más probable que los ciudadanos se involucren y participen para la toma de decisiones. Una manera muy recurrente de las organizaciones públicas gubernamentales para difundir esta información es a través de infografías, lo cual es una forma atractiva de transmitirla, aunque existen otras como simposios, exposiciones y medios escritos.

Ahora bien, esa información debe ser difundida a través de diferentes **medios de comunicación externos** que los municipios deben tener a su alcance. Estos son:

Digitales. La plataforma de Internet ofrece valiosos instrumentos como:

- a) *Sitio Web Oficial.* Es el único medio que contiene toda la información generada por el municipio, por lo cual el diseño web habrá de procurar la fácil ubicación y lectura de esos contenidos. Es muy importante la gestión de este porque su actualización y fácil traslado de un contenido a otro son indispensables.

- b) *Redes sociales*. Representan una manera eficaz no sólo para informar sino para recibir los comentarios, quejas, dudas o sugerencias de los ciudadanos. Cabe mencionar que aquí se hace alusión a las redes sociales institucionales mas no de las cuentas personales de las autoridades y funcionarios públicos. Así pues, el reto de gestionar las redes sociales del municipio consiste en brindar una alta capacidad de respuesta a las peticiones de quienes participan ahí, lo cual en la mayoría de los casos requiere del trabajo en equipo con otras áreas administrativas o dependencias de gobierno.
- c) *Blog*. La creación de uno de estos a nombre de la presidencia municipal es muy útil porque es una forma en la que el alcalde puede comunicarse directamente con la ciudadanía para hablarles con un lenguaje más cercano a ellos informándoles eventos de su agenda de trabajo o externándoles su punto de vista personal respecto a algún tema de relevancia pública. Para que este instrumento tenga éxito es necesario asesorar al alcalde para que se comunique adecuadamente, además de establecer algunos lineamientos como el hecho de que tenga un título creativo, se apoye de imágenes, videos y audios, se hagan un mismo número de publicaciones al mes, y se dé respuesta a los comentarios emitidos por los lectores, entre otros.
- d) *Videoblog*. Este es un instrumento indispensable para difundir de manera audiovisual los eventos municipales, que pueden ser desde actos públicos del alcalde, síndicos, regidores y funcionarios hasta videos donde los ciudadanos u otros públicos externos emitan sus opiniones. Actualmente la plataforma que ofrece *Youtube* es la más recurrente.
- e) *Radio digital*. Otro recurso que puede usarse en los municipios es el programa de radio a través de Internet en el cual se dé la oportunidad no sólo al presidente

municipal sino a síndicos, regidores, funcionarios y otros servidores públicos para expresarse ante la ciudadanía y grupos de interés. Sería importante que dicho programa se transmitiera mínimo una vez a la semana. El formato más apropiado es una charla o entrevista en el que se le vaya interrogando al invitado según las preguntas de la audiencia incluyendo cláusulas informativas sobre acontecimientos que sucedieron en la semana anterior o eventos municipales agendados para la siguiente.

Escritos. Son los medios tradicionales que siempre deben existir en los municipios, entre ellos:

- a) *Semanario Institucional.* Se trata de una publicación escrita con el formato de un periódico en el cual se informen principalmente los hechos municipales incluyendo desde luego los acontecimientos más sobresalientes a nivel estatal y nacional pero de una manera menos extensa.

Asimismo es necesario brindarles a las organizaciones de la sociedad civil un espacio en el cual puedan transmitir en qué consisten sus acciones y cómo colaboran para el desarrollo de la vida municipal, lo cual además trae como beneficio una mejor relación con este público.

Otra sección de suma importancia es el espacio en el cual se pueden publicar algunas opiniones de ciudadanos que fueron expresadas a través de las redes sociales u otros medios y las respuestas que les otorgó el municipio. Esta sección puede hacerse de manera creativa mostrando dichas experiencias a manera de historias o testimonios.

Por otra parte, para hacer más interactivo este medio se puede agregar una sección de entretenimiento en la cual se coloquen trivias para premiar a los

ciudadanos con algún pequeño detalle acompañado de un mensaje de agradecimiento por leer el semanario y participar en la actividad.

También puede darse la oportunidad de que los ciudadanos y grupos empresariales anuncien sus negocios o cosas similares.

- b) *Folleto*s. Siempre es necesario tener este tipo de material informativo; principalmente para quienes visiten las instalaciones del municipio. Entre este tipo de materiales se encuentran las hojas volantes o los trípticos cuyo contenido tiene que estar relacionado con la explicación de algunas acciones de gobierno o con el anuncio de eventos municipales.
- c) *Espectaculares*. Estos se usan para promover campañas publicitarias que, como se mencionó anteriormente, pueden aludir a beneficios que los ciudadanos pudieran obtener respecto de los bienes y servicios que ofrece el municipio o también pueden ser campañas de posicionamiento de imagen institucional y gubernamental.
- d) *Carteles*. Son otro medio informativo que sirve para promover ese tipo de campañas publicitarias o para dar avisos sobre eventos municipales. Se deben publicar principalmente en las instalaciones del propio municipio; en las de otras organizaciones gubernamentales como hospitales, escuelas, organismos descentralizados como el DIF por mencionar un ejemplo; así como en espacios públicos como en paradas de transporte, entre otros espacios.

Presenciales. Estos medios proponen la manera más efectiva de establecer comunicación con los ciudadanos ya que se genera un intercambio de mensajes al instante. Las formas de comunicación presencial que aquí se proponen son las siguientes:

- a) *Área de atención al ciudadano*. Se trata de un espacio en el que cualquier persona pueda acercarse a obtener información u orientación acerca de asuntos

municipales. En el caso de que busquen tener acceso a ciertos documentos entonces habrán de ser atendidos en el área de transparencia y acceso a la información, que es una unidad que muchos municipios ya incluyen en su estructura organizacional. En caso de que esta no exista entonces el área aquí sugerida sería la encargada de brindar ese servicio. Además, a través de esta se puede poner a disposición una línea telefónica de atención que cumpla con los mismos objetivos, es decir, informar y orientar.

b) *Eventos informativos*. Estos representan otra forma de brindar información de manera personal y pedagógica porque lo que se pretende es difundir acciones de gobierno pero explicando la problemática de fondo, en qué consiste la solución que está brindando el gobierno o cuáles son los beneficios o resultados esperados. Todo eso se puede hacer mediante varios eventos de comunicación que pueden ser exposiciones, conferencias, charlas, mesas redondas, y juntas vecinales, entre otros; los cuales pueden realizarse dentro o fuera de las instalaciones del ayuntamiento o incluso en algunos otros puntos del territorio municipal. Además dichos eventos tienen que estar apoyados por otros materiales informativos como material audiovisual o folletos, entre otros.

c) *Órganos de participación social*. Utilizar a comités comunitarios, comités de manzana, asociaciones de colonos, juntas de vecinos y vocales de control y vigilancia, entre otros, como medios de comunicación implica un gran esfuerzo de coordinación por parte de la COM.

Al igual que las autoridades municipales, los funcionarios y servidores públicos en general, cada uno de estos órganos y sus representantes son portadores de mensajes emitidos por el municipio hacia los ciudadanos pero también a la inversa,

por lo que debe existir mucho cuidado en la forma como se comunican con la sociedad.

Como lo dice su nombre son órganos dedicados a promover la participación de los ciudadanos a un nivel comunitario en todo el municipio y por lo tanto son canales perfectos para hacer llegar los mensajes de la organización municipal a los ciudadanos así como las opiniones y sugerencias de la población a las autoridades correspondientes.

Por tal motivo la tarea del comunicólogo respecto a estos medios es capacitar a los representantes de todos los órganos de participación social existentes para que funjan como tales; es decir, indicándoles a cada uno un protocolo sobre cómo entablar comunicación con los ciudadanos así como poniendo a su disposición una serie de instrumentos y medios de comunicación escritos que fortalezcan y propicien el diálogo.

Por ello se requiere la elaboración de un protocolo de comunicación para los órganos de participación social, el cual tiene que definirse uno para cada tipo de órgano debido a que no todos tienen las mismas funciones y responsabilidades.

En esos protocolos se establece: a) el lugar donde se llevará a cabo el proceso comunicativo entre los representantes del órgano y los ciudadanos, el cual debe ser el mismo siempre y su ubicación y características tienen que ser estratégicas; b) la organización del encuentro, es decir, quién realizará la apertura del diálogo y con qué tema se hará; c) cómo elegir los temas que se van a tratar; d) cómo será la dinámica para mantener el orden durante la manifestación de opiniones; e) cómo se va a hacer registro de las peticiones, quejas o sugerencias que los ciudadanos exijan; f) cuánto tiempo durará el encuentro y con qué frecuencia se llevarán a cabo; g) cómo se concluirá el encuentro; h) cómo transmitir los principios de la

identidad organizacional de gobierno para que acepten el trabajo de este; i) cómo motivar a los ciudadanos para que se fortalezcan lazos de cohesión social a partir de la identidad municipal; entre otros aspectos que fomentan un mecanismo efectivo de participación.

Asimismo la segunda tarea consiste en proporcionarles los instrumentos necesarios para que la comunicación sea efectiva, lo cual incluye desde herramientas técnicas como pueden ser un micrófono, bocinas, podio, rota folio, pizarrón, proyector o computadora, entre otros, así como medios de comunicación escritos y visuales con los cuales se fortalezca el recuerdo de la información proporcionada.

Son muchas las acciones específicas que se pueden instaurar según lo requiera cada situación municipal, por lo cual principalmente se necesita alta capacidad de creatividad, organización, coordinación y control para gestionar esta tan poco explotada forma de comunicación presencial.

5. La Planeación de la COM

En los apartados anteriores se ha hablado acerca de las acciones que se llevan a cabo tanto en el aspecto interno como externo de la COM, así como de los medios de comunicación y algunas de las características que poseen. Sin embargo, se ha dejado para el final de este manual un punto sumamente importante en el cual se explican brevemente las etapas de planeación que conlleva la COM.

Dicho proceso se lleva cabo de la siguiente manera:

1. *Análisis situacional de la organización municipal y del posicionamiento de la imagen del nuevo gobierno lograda durante la campaña electoral.* Realizar este primer paso conlleva:

a) Conocer la estructura y situación comunicacional del municipio existente durante la última administración, para lo cual se tienen que revisar algunos fenómenos organizacionales como son el grado de consolidación de la cultura organizacional gestionada por el último gobierno así como el clima laboral que se creó gracias a esta.

b) Para analizar el posicionamiento de la imagen del gobierno entrante se requieren cuatro acciones: 1) considerar el porcentaje de votos con el cual ganó la elección así como el porcentaje del electorado, 2) analizar los comentarios que se hicieron en los medios de comunicación una vez que se dieron a conocer los resultados de la elección, 3) hacer un sondeo acerca de qué opinan los ciudadanos respecto al triunfo de este gobierno, y 4) aplicar una encuesta entre los públicos internos para conocer el grado de aceptación que tienen respecto a las nuevas autoridades.

Con base en lo anterior se puede elaborar un diagnóstico con el cual sea posible establecer las líneas de acción generales y particulares de la COM. Un instrumento

valioso para hacer el registro de dicho diagnóstico es la matriz FODA que tal y como lo señalan sus siglas ayudan a definir cuáles son las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas a las cuales se enfrenta el municipio al comienzo de la nueva administración.

2. *Planeación Estratégica de la Comunicación Organizacional Municipal.* Comprende dos etapas: una que se refiere a los principios generales en los que estarán basadas cada acción específica, y otra que alude a la elaboración de los planes de comunicación específicos de cada área de trabajo.

En lo general incluye:

- a) Planteamiento de los objetivos estratégicos que se perseguirán en materia de comunicación acorde al Plan de Desarrollo Municipal.
- b) Definición de la Identidad Organizacional de Gobierno
- c) Establecimiento de políticas de comunicación que van desde el uso y aplicación de la identidad organizacional de gobierno hasta el de la conformación y uso de los medios de comunicación organizacionales, tanto internos como externos, entre otras.
- d) Organización del trabajo de la COM a través de:
 - División del trabajo.
 - Agrupación de las operaciones en unidades de trabajo. Por ejemplo la creación de un área de comunicación interna, comunicación externa, comunicación digital, de monitoreo y análisis de medios, entre otras.
 - Asignación de personal. Consiste en definir el número de personas requeridas para cada unidad de trabajo, los perfiles que deben tener para ocupar esos cargos y las funciones que les corresponde desempeñar a cada uno, entre otros.

- Determinación de los procesos que deben realizarse para generar el trabajo en equipo y el funcionamiento de sistema de la COM.

En lo particular, para cada área de trabajo tiene que existir un plan específico a sus labores cuyos aspectos a definir son

- a) Las acciones que se van a llevar a cabo.
- b) El propósito de cada una de ellas.
- c) Quién o quiénes se harán responsables de ejecutarlas.
- d) Durante qué tiempo se podrán realizar.
- e) Qué medios de comunicación se requieren.
- f) Con qué recursos materiales y económicos se podrán desarrollar dichas acciones.
- g) Cuál es el procedimiento para desarrollarlas.
- h) Cuál es el mecanismo con el que se pretende controlar el desarrollo de las acciones de comunicación a fin de que se alcance su propósito.
- i) Cómo se evaluará esa acción para saber si el propósito se cumplió, es decir, cuáles son los indicadores que permiten conocer eso.

Después de la elaboración del plan de comunicación por cada unidad de trabajo se realiza el programa de comunicación en el que, como su nombre lo indica, se programen con fecha, lugar y horario cada una de las actividades referidas en el plan.

3. *Desarrollo y Control de los diferentes planes de comunicación.* Se trata de especificar mecanismos de supervisión y control que permitan al responsable de la COM tener conocimiento acerca de los avances e incluso dificultades que se vayan presentando durante el desarrollo del mismo. Esto puede ser posible mediante la realización de reportes diarios hechos por los encargados de cada unidad, quienes tienen el deber de entregárselos al director de la COM cada determinado tiempo previamente acordado y

sin falta. Asimismo las formas de control deben estar apegadas según lo establecido en reglamentos internos aunque la decisión recaer en el director de la COM.

4. *Evaluación.* Existen dos factores que en términos generales deben evaluarse: por un lado está la gestión de los procesos de comunicación y, por otra las opiniones y percepciones que tienen los públicos externos, principalmente los ciudadanos, en torno al desempeño de la COM.

Para evaluar el primer aspecto se puede recurrir a los reportes hechos por las distintas unidades así como a los indicadores que se establecieron durante el proceso de planeación. Para ello tanto el responsable de la COM como los titulares de las unidades de trabajo determinarán si se están cumpliendo los objetivos o no.

Por otra parte, para saber si la percepción de los ciudadanos y otros públicos externos es correspondiente con la evaluación anterior, se puede recurrir al empleo de herramientas como:

- a) Monitoreo de la opinión pública expresada en distintos medios de comunicación a través de comentarios, dudas, quejas o sugerencias que puede ser a través de un análisis cuantitativo o cualitativo.
- b) Aplicación de encuestas a los ciudadanos en las que se les pregunte acerca de su opinión respecto a varios aspectos del quehacer de la COM; entre ellos la atención al solicitar algún servicio, los planes y políticas públicas, la capacidad de respuesta obtenida a través de medios de comunicación, la satisfacción respecto a la información difundida, su percepción acerca del cumplimiento del alcalde y otras figuras públicas municipales, entre otros.

La encuesta es una herramienta muy útil porque permite evaluar de manera general el quehacer municipal tanto a nivel organizacional como gubernamental. Por eso debe ser explotada al máximo para evaluar la opinión pública.

Un ejemplo de cómo se puede usar no sólo para conocer los resultados del desempeño de la COM sino también para motivar a todos los servidores públicos para que hagan mejor su trabajo es a través de la medición en porcentajes de cada respuesta para establecer una meta mensual, semestral y anual que debe cumplirse. En pocas palabras, lo que debe hacerse con esa encuesta en un sistema para medir el índice de satisfacción ciudadana respecto a los procesos de comunicación.

5. *Inclusión de áreas de mejora en los planes de comunicación correspondientes a cada unidad de trabajo.* Una vez obtenidos los resultados de la evaluación deben considerarse acciones que mejoren esa situación. Después de definir esas nuevas acciones se repiten los pasos 3 y 4 sucesivamente con el fin de perfeccionar el sistema.

Cabe señalar que debe realizarse una evaluación anual para que sea comunicada en el informe de gobierno municipal y a la postre pueda realizarse la evaluación trianual con la que se evaluarán los resultados finales de todo el funcionamiento de la COM a lo largo del periodo gubernamental.

CONCLUSIONES

El Manual de Comunicación Organizacional Municipal es la propuesta de esta tesis cuyos fundamentos y resultados se han obtenido a partir de una tarea principal que ha consistido en trasladar los conocimientos de la comunicación organizacional al ámbito del municipio de acuerdo con su naturaleza política, administrativa y jurídica.

Como sustento de lo anterior se construyó un marco conceptual basado en tres ejes principales: el proceso comunicativo, la teoría de las organizaciones y la comunicación organizacional; lo cual avala los análisis realizados para identificar tanto las necesidades de comunicación que requiere el municipio mexicano como las posibles soluciones para cubrirlas, las cuales se hallan descritas en el manual.

La primera necesidad identificada fue la de crear un concepto del municipio que permitiera conciliar sus dimensiones política, administrativa y jurídica bajo una misma visión, y que a su vez hiciera posible estudiarlo desde la óptica de la comunicación organizacional.

Desde luego, para lograr este reto se usó como base la teoría de las organizaciones con la cual es posible identificar elementos que justifican al municipio mexicano como una organización pública cuyo propósito es generar bienestar y desarrollo social en determinada localidad, y está compuesto sistemáticamente por cuatro elementos: gobierno, estructura administrativa, territorio y población.

Esa aportación es útil para conocer los objetivos que le son conferidos constitucionalmente al municipio y que representan las funciones que este debe cumplir independientemente del gobierno que lo dirija, es decir, a nivel institucional; así como identificar y analizar los elementos y procesos organizacionales en los que tiene cabida el sistema de comunicación aquí propuesto.

Los objetivos organizacionales del municipio están establecidos de acuerdo con las funciones y responsabilidades que les son adjudicadas jurídica, política y

administrativamente, es decir, están encaminados a lograr que sea un gobierno representativo y promotor de la participación ciudadana para la toma de decisiones, una entidad administrativa que brinde servicios de la manera más eficaz posible y que sea capaz de cumplir con todas sus funciones en el margen de lo que dictan las leyes.

Conocer esos objetivos hace posible identificar cómo pueden ser impulsados por un sistema de comunicación efectivo, esto es: alcanzando las metas gubernamentales fomentando el trabajo en equipo entre los servidores públicos y ofreciendo un ambiente laboral de alto grado de satisfacción; propiciando la participación de los ciudadanos; promoviendo el consenso para la toma de decisiones; brindando los bienes y servicios de manera eficiente; y fortaleciendo la imagen institucional así como gubernamental, y otras acciones específicas.

Asimismo, los elementos y procesos que fueron identificados y analizados con el fin de localizar las áreas de acción del sistema aquí propuesto son los de comunicación, estructura, identidad y cultura.

Como producto de dichos análisis se encontraron algunas necesidades generales, las cuales son: 1) un sistema de comunicación que se encargue de gestionar el flujo de mensajes internos y externos permitiendo la participación de los receptores con el objetivo de mejorar el quehacer municipal y su imagen institucional, 2) una identidad que logre empatar aspectos institucionales y gubernamentales para generar simpatía, colaboración y aprobación de parte de cada tipo de público municipal, 3) una cultura organizacional caracterizada por un ambiente laboral de alto grado de cooperación, satisfacción y calidad de servicio, y 4) una amplia estructura y medios de comunicación internos y externos que faciliten tanto la transmisión de mensajes emitidos por el municipio como las respuestas a estos por parte de cada público.

La primera necesidad se descubrió debido a que se hizo una revisión acerca del tipo de comunicación empleada tradicionalmente en estas organizaciones, es decir, de la gubernamental.

Al revisar las funciones de este tipo de comunicación a través de la literatura existente se observa que sus bondades no cubren las necesidades que en esta materia requiere la organización municipal, ya que hace énfasis en la transmisión de mensajes que debe emitir el gobierno a los ciudadanos dejando descuidada la comunicación con los públicos internos y con otros externos tales como dependencias de gobierno estatal o federal, empresarios, grupos religiosos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros que son clave para el funcionamiento del municipio.

Además, según se citó, este tipo de comunicación es una sub categoría de la comunicación política y en específico ha llegado a ser una segunda etapa de la campaña electoral, por lo cual puede ser fácilmente usada para seguir promoviendo al gobernante en turno así como al partido político que lo representa desviando la atención de los propósitos institucionales del municipio, con lo cual se consigue beneficiar solamente la imagen gubernamental de acuerdo a los intereses políticos y partidistas.

En pocas palabras, al carecer de estructuras informativas de doble vía que propicien la toma de decisiones conjunta entre ciudadanos y gobernantes y cuyo alcance sea tanto interno como externo, la comunicación gubernamental no promueve la eficacia organizacional del municipio sino que se enfoca a posicionar la imagen del gobierno municipal.

Sin embargo, tiene algunas prácticas que son indispensables para propiciar el diálogo entre el municipio y sus diferentes públicos, las cuales son la difusión a través de la publicidad, gestión de medios de comunicación digitales como sitio web y redes sociales, monitoreo de medios para conocer lo que sucede en el entorno y la opinión pública

respecto al cumplimiento de sus funciones y el acontecer social que refleja situaciones que el municipio debe atender, así como la cobertura de eventos públicos municipales.

Ante ese panorama y con base en la perspectiva de la comunicación organizacional se ha creado un tipo especializado de esta que adapta algunas propiedades de la comunicación de tipo política y gubernamental para tener mayores aportaciones al municipio.

Este sistema es el denominado Comunicación Organizacional Municipal que se define aquí como: sistema de comunicación estratégica que al concebir al municipio como una organización pública pretende establecer una relación más cercana entre esta y sus diferentes públicos especialmente con la ciudadanía, eso con el fin de hacer más eficiente la difusión de la acción gubernamental y fomentar la participación de sus públicos para planear las políticas públicas y mejorar el funcionamiento organizacional del municipio.

Así, la COM se basa en tres dimensiones que son Identidad Organizacional Municipal y Comunicación Interna y Externa Municipales, las cuales son retomadas en el manual de manera práctica al mencionar las acciones específicas que deben llevarse a cabo para instaurarlo.

Una de esas acciones es la identificación de los públicos organizacionales municipales, los cuales se conocen gracias a la información provista por las dimensiones administrativa y jurídica del municipio pues ayuda a conocer cómo está compuesta la estructura interna, los tipos de servidores públicos que existen, las organizaciones con las que se relaciona y su público meta que son los ciudadanos.

Lo antes expuesto es una tarea que sirve para conocer a los receptores de los mensajes municipales y con base en ello poder construir la estructura y los medios de comunicación que permitan agilizar el tránsito de la información intercambiada entre el municipio y esos públicos.

Por otra parte, el manual expone un tercer aspecto que debe realizarse para instaurar la COM, el cual se refiere a la definición estratégica de la identidad organizacional municipal que habrá de diseñarse en función de los dos tipos de identidades que convergen en la vida municipal y que según el análisis realizado son: *la identidad organizacional de gobierno*, y *la identidad jurídica-institucional* del municipio.

De dicho análisis se destaca que ambos tipos se interrelacionan para beneficiarse una a otra en tanto que la *identidad organizacional de gobierno* se favorece adaptando a su imagen visual rasgos de la *jurídica-institucional* para generar empatía con los públicos, y que esta última se enriquece según los logros que genere dicho gobierno al final de su periodo, los cuales quedan plasmados en la historia municipal ya sea mediante la inclusión de personalidades destacadas o por acciones gubernamentales que fueron de alto impacto para el desarrollo de la localidad.

A partir de ese hecho se deduce que la COM debe basarse en la identidad propuesta por el gobierno en turno para llevar a cabo sus funciones debido a que el rol del gobierno consiste en dar dirección al funcionamiento del municipio y que en su identidad posee características del arraigo institucional municipal; además de que la *identidad-jurídico institucional* es inherente al municipio y se construye con el paso del tiempo según las aportaciones de los diferentes gobiernos y situaciones del entorno inmediato.

Por su parte la segunda deducción significa que, por el motivo anterior, el responsable de la COM tiene que diseñar la identidad organizacional municipal, para lo cual debe combinar aspectos institucionales con los intereses e ideales políticos del gobierno en turno.

Como resultado de esa combinación se obtienen dos beneficios para el gobierno municipal: 1) que este pueda emitir su discurso acerca de cómo va a dirigir al municipio hacia el desarrollo y bienestar social desde su visión ideológica partidista, y 2) que, al

adoptar ciertos rasgos visuales del escudo o toponimia municipal al logotipo o agregar características culturales, históricas o sociales de la localidad a su parte conceptual, logre que los diferentes públicos tengan sentido de pertenencia con la institución que representa y que a su vez sientan simpatía por los gobernantes.

Otra característica esencial de la COM es su interés por gestionar la comunicación entre el municipio y sus diferentes públicos internos con el fin de generar una cultura organizacional apta para crear un ambiente laboral de satisfacción, sentido de cooperación y calidad en el servicio.

Según el análisis hecho en relación a este elemento organizacional hay dos tipos de culturas que también coexisten en el interior de los municipios, una que es la impuesta por el gobierno en turno y otra generada por los servidores públicos de base, es decir, quienes tienen posesión de sus puestos por tiempo indeterminado. Al primer tipo se le reconoce como *cultura organizacional de poder y gobierno*, mientras que al segundo *cultura organizacional burocrática permanente*.

Al explorar las características de uno y otro sistema cultural se observa que en el segundo caso mencionado prevalecen prácticas y valores que entorpecen los mecanismos que promueven la eficacia en los diversos quehaceres municipales y que son propuestos por los gobiernos en turno. Esto debido principalmente al poder que a este segmento de público interno les brinda el hecho de que sus puestos de trabajo no dependen de la decisión de las autoridades municipales.

Con ello se percibe entonces una barrera de comunicación que no es muy fácil de librar, la cual es la falta de cooperación por parte de los servidores públicos de base respecto al proyecto del gobierno en turno especialmente cuando este parece ir en contra de sus intereses y prácticas cotidianas.

Ante esa situación se propone hacer uso de distintos medios y formas de comunicación para emitir mensajes persuasivos que inviten a cooperar con el proyecto gubernamental o al menos que favorezcan una buena relación entre ese público interno con el resto de los servidores y funcionarios públicos para perjudicar en menor medida posible la eficacia municipal y las imágenes de gobierno e institucional.

Entre las alternativas y sugerencias que se dan a través del manual para combatir esa problemática se encuentran las campañas internas cuyos fines son promover la identidad gubernamental, difundir las acciones de gobierno para mencionar el cumplimiento de su proyecto o mejorar el clima laboral, entre otros.

Asimismo se tiene que crear un sistema de reconocimiento y recompensa equitativo y justo que aliente el buen desempeño laboral, y un programa de capacitación y desarrollo que les permita tener herramientas que posibiliten la obtención de mejores resultados desde sus áreas de trabajo.

Para que lo anterior genere un significado importante en la mente de los servidores públicos haciéndoles sentir valorados por el municipio y demostrándoles el compromiso de este tanto por el desarrollo y desempeño de ellos así como por los ciudadanos y públicos externos en general, se plantea la creación y gestión de medios de comunicación internos a través de los cuales se informe lo que el municipio hace en el día a día.

Debido a que no existe una regulación de los procesos internos de comunicación se propone que la gestión de estos sea llevada a cabo desde una área encargada especialmente de administrar la información generada por las diversas unidades administrativas, el entorno municipal, el sistema de reconocimiento y recompensa, capacitación y desarrollo así como promoción de la *identidad organizacional de gobierno*.

En relación con la dimensión de la comunicación externa municipal se retoman algunas prácticas empleadas por la mayoría de los municipios mexicanos que son viables para la

transmisión de información institucional y gubernamental, entre las cuales están el monitoreo de medios, la publicación de la gaceta institucional, la difusión a través de campañas publicitarias, y el manejo de medios digitales como redes sociales, sitio web institucionales, radio a través de Internet y blogs, entre otros.

A diferencia del uso de esos medios en un modelo de comunicación municipal ya establecido y el sistema aquí planteado radica en la búsqueda de una relación más cercana con los ciudadanos a través de los siguientes objetivos: transmitir información relacionada no sólo con acciones de gobierno sino con aspectos institucionales, dar respuesta en menor tiempo a la participación generada a partir de lo comunicado, promover la participación en estos, y tener una mayor cobertura que permita llegar a la gran mayoría de los ciudadanos y a todos los demás públicos externos.

Es eso último la novedad que presenta la comunicación externa municipal propuesta, es decir, la ampliación de la estructura comunicativa en aras de crear y gestionar medios escritos, presenciales y audiovisuales que sean más cercanos con la ciudadanía así como con otros públicos de interés.

Las medidas consideradas para hacer realidad lo anterior es crear un periódico institucional con información concisa que se reparta en todas las colonias, secciones, barrios y unidades, entre otros puntos de todo el territorio municipal; hacer mayor promoción de los medios digitales; utilizar uno o más medios de comunicación a través de los cuales las autoridades municipales y otros funcionarios públicos puedan emitir mensajes o dar respuesta a la opinión y demanda ciudadana de manera periódica y también directa; y lo más importante es capacitar a los representantes encargados de los mecanismos de participación ciudadana para que funjan no solo como efectivos portadores de los mensajes municipales sino como recolectores de la demanda ciudadana así como formadores de la cultura política.

También se retoma de la comunicación política el estudio de la opinión pública a través de la aplicación de encuestas y sondeos, así como con el uso de buzón de quejas y el seguimiento a los comentarios publicados en medios digitales. Una propuesta muy útil respecto a la encuesta es crear índices de medición que puedan ser entendidos por todos los servidores públicos de tal manera que tengan una interpretación basada en un mismo parámetro acerca de cómo es percibida su labor en el entorno especialmente por los ciudadanos.

Esas propuestas tienen un gran impacto interno pues la retroalimentación tiene el fin de conocer la calidad del quehacer municipal en áreas específicas de trabajo. Ante ello la labor del comunicólogo es darlas a conocer a todo el público interno especialmente a las autoridades municipales para que tomen medidas conjuntas que les permitan atender las áreas de mejora.

Como apartado final de del manual de la COM se expone cómo planificar sus programas, lo cual responde a las etapas de análisis, planeación estratégica, desarrollo y control, evaluación, y ajuste respecto a la inclusión de oportunidades y la omisión de acciones poco efectivas.

Si bien en este manual se mencionan de manera generalizada los aspectos con los que es posible instaurar la COM, lo cierto es que esa ha sido su intención debido a que es una propuesta enfocada a señalar la estructura y los elementos esenciales de este sistema, así como las características básicas que deben contener cada uno de ellos dejando a criterio del responsable de emplearlo el estilo con el que habrá de diseñar los aspectos particulares según las necesidades requeridas por el gobierno y el municipio específicos.

En resumen, se trata de una tesis que desde la perspectiva de la comunicación organizacional se enfoca en conceptualizar acerca de cómo esta disciplina puede ayudar a cumplir los objetivos organizacionales del municipio cuya importancia radica en ser la

base de la organización del Estado mexicano y que, por ende, es clave para impulsar el desarrollo de las diversas localidades existentes en el margen del sistema democrático nacional.

A pesar de que este manual es producto de reflexiones teóricas-conceptuales y marca este límite en relación con su comprobación en casos particulares tiene alcances significativos en los ámbitos académico, de investigación y práctico, ya que por una parte en esta facultad no existe un trabajo similar cuya perspectiva esté conformada por la comunicación organizacional, y por otra, al ser el primer trabajo de esta disciplina enfocado al análisis del municipio mexicano promueve el debate en torno al tema ya sea para enriquecerlo o incluso para contraponerlo.

Además se busca fomentar el interés de los estudiantes de esta opción terminal de la licenciatura en Ciencias de la Comunicación respecto a la incursión de la Comunicación Organizacional en el sector gubernamental, esto para que a través de sus inquietudes se abran espacios de enseñanza encaminados a abordar las aportaciones de esta disciplina al desarrollo de las instituciones públicas.

Asimismo en el ámbito de lo práctico este manual persigue el propósito de que los funcionarios municipales cuenten con una guía para diseñar este sistema que les permita la óptima comunicación con sus respectivos públicos.

Además de haber logrado el objetivo de generar una herramienta práctica encaminada a sugerir un sistema de comunicación que busca crear una relación más cercana entre el municipio y sus diferentes públicos que sea propicia para la conjunta toma de decisiones en torno a la elaboración de políticas públicas así como para el fortalecimiento institucional municipal, se espera que esta tesis cumpla un objetivo inherente a su entrega que es convencer acerca de los beneficios que provee y ser considerada como una propuesta que vale la pena ser instrumentada.

Bajo la creencia fiel de que este trabajo es una aportación valiosa se invita a los interesados en el tema a expandir la importancia de la comunicación en sistemas organizacionales que son vitales para la vida en sociedad tales como los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

ALSINA Miquel Rodrigo. *Los modelos de la comunicación*. España, Ed. Tecnos S.A., 1989. pp.

ANAYA CADENA Vicente [coord.]. *Diccionario política, gobierno y administración pública municipal*. México, CNCPyAP, 1997. 411 pp.

BARTOLI Annie. *Comunicación y organización. La organización comunicante y la comunicación organizada*. Argentina, Ed. Paidós, 1992. 221 pp.

BAENA PAZ Guillermina. *Manual para Elaborar Trabajos de Investigación Documental*. . 2da ed., México, Ed. Mexicanos Unidos, 1982. 124 pp.

BERLO David. *El proceso de la comunicación. Introducción a la teoría y a la práctica*. 1a ed., 14va. reimp., México, Ed. El Ateneo, 1992. 265 pp.

BOLOS Silvia. *Organizaciones sociales y gobiernos municipales: construcción de nuevas formas de participación*. México, Universidad Iberoamericana, 2003. 336 pp.

BONILLA GUTIÉRREZ Carlos. *La comunicación Función básica de las relaciones públicas*. 2da ed., México, Ed. Trillas, 2001. 120 pp.

CAPRIOTTI Paul. *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Barcelona, Ed. Ariel Comunicación, 1999. 254 pp.

CHIAVENATO Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. México, Ed. McGraw-Hill, 2006. 494 pp.

COSTA Joan. El director de comunicación. *Apud* Juan Benavides, *et al. Dirección de comunicación empresarial e institucional*. España, Ediciones Gestión, 2001. 210 pp.

COSTA Joan. *Identidad Corporativa*. México, Ed. Trillas, 2009. 125 pp.

DAFT Richard L.. *Teoría y diseño organizacional*. 8va ed., México, Ed. Thomson International, 2005. 614 pp.

DAFT Richard L. y Richard M. Steers. *Organizaciones. El comportamiento del individuo y de los grupos humanos*. México, Ed. Limusa, 1992. 773 pp.

DURAN PONTE Víctor Manuel. *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*. México, Ed. Siglo XXI, 2004. 354 pp.

FERNÁNDEZ COLLADO Carlos. *La comunicación en las organizaciones*. 2da ed., México, Ed. Trillas, 2009. 368 pp.

FERNÁNDEZ PEDEMONTÉ Damián y Luciano H. Elizalde. *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. Argentina, Ediciones La Crujía, 2006. 320 pp.

- FISKE John. *Introducción al estudio de la comunicación*. Colombia, Ed. Norma, 1984. 146 pp.
- GARCÍA MADRIGAL Florencio y Carlos Vicén Antolín. *Fundamentos de comunicación humana*. México, Mira Editores, 1994. 182 pp.
- GOLHABER Gerald. *Comunicación organizacional*. México, Ed. Diana, 1984. 423 pp.
- GONZÁLEZ ALONSO, Carlos *Principios básicos de comunicación*. 2da. ed, México, Ed. Trillas, 1995. 96 pp.
- GONZÁLEZ Martín y Socorro Olivares. *Comportamiento organizacional: un enfoque latinoamericano*. México, Ed. Compañía Editorial Continental, 1999. 343 pp.
- GREENWOOD Ernest. *Metodología de la investigación social*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1973. 127 pp.
- GUEVARA Pedro. *Metodología y técnicas de investigación para las ciencias sociales*. 20va. ed., México, Edit. Colegio de México, 1997. 215 pp.
- IZURIETA Roberto *et al. Estrategias de comunicación para gobiernos*. 1a. ed., 2a reimp., Argentina, Ediciones La Crujía, 2005. 262 pp.
- KAUFMAN Roger y Bruce Stone. *Guía práctica para la planeación de las organizaciones*. México, Ed. Trillas, 1991, 245 pp.
- KRIEGER Mario. *Sociología de las organizaciones: Introducción al comportamiento organizacional*. Argentina, Ed. Prentice Hall y Pearson Educación, 2005. 569 pp.
- LIRIA FERNÁNDEZ Eduardo. *Marketing operativo actual*. Apud Juan Benavides, et al. *Op. Cit.* pp.
- LITTERER Joseph. *Análisis de las organizaciones*. 1a ed., 2ª reimp., México, Ed. Limusa, 1991. 703 pp.
- LUCAS MARÍN Antonio, *et al. Sociología de la comunicación*. 2da ed., Madrid, Ed. Trotta, 2003. 276 pp.
- MARTÍNEZ CABAÑAS Gustavo. *La administración estatal y municipal de México*. México, INAP-CONACYT, 1985. 212 pp.
- MCQUAIL Denis. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. México, Ed. Paidós, 1997. 632 pp.
- MINTZBERG Henry. *La estructuración de las organizaciones*. 1ª ed, 8ª reimp., España, Ed. Ariel, 2005. 480 pp.
- MUÑOZ Virgilio. *Elementos jurídicos-históricos del municipio en México*. México, UNAM, 1979. 250 pp.

OCHOA Oscar. *Comunicación política y opinión pública*. México, Ed. McGrawHill-Interamericana, 2000. pp.

PAOLI. J. Antonio *Comunicación e información. Perspectivas teóricas*. 3ra. ed., México, Ed. Trillas, 1983. 197 pp.

PASQUALI Antonio *Comunicación y cultura de masas*. Caracas, Ed. Monte Ávila, 1977. 611 pp.

PRIETO HERRERA Jorge Eliécer. *Gestión estratégica organizacional. Guía práctica para el diagnóstico empresarial*. 2da ed., Bogotá, Ecoe Ediciones, 2008. 232 pp.

RICARTE BESCÓS José María. *Creatividad y estrategias de comunicación publicitaria*. Apud Juan Benavides, et al. *Op. Cit.* 243 pp.

ROBBINS Stephen P. y Mary Coulter. *Administración*. 8va ed., México, Ed. Pearson Prentice Hall, 2005. 537 pp.

RODRÍGUEZ MANCILLA Darío. *Diagnóstico organizacional*. 3ª ed., México, Ed. Alfaomega: Universidad Católica de Chile, 1999. 232 pp.

SIN AUTOR. *Marco jurídico del municipio*. México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Talleres gráficos de la Nación, 1985. 98 pp.

CIBERGRAFÍA

CASTELAZO José R.. "Relaciones entre la administración pública y otras ciencias sociales" [en línea] México, INAP, Revista de Administración Pública, núm. 40, octubre-diciembre 1979. p. 33. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/40/pr/pr5.pdf> [Acceso: 25/08/2012; 13:30 hrs.]

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 26. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Documento en línea disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/> [Acceso: 24/10/2012; 16:30 hrs.]

INAFED, E-Local. *La planeación del desarrollo municipal*. Secretaría de Gobernación. Documento en línea disponible en: <http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC> La planeaciondel desarrollo municipal [Acceso: 24/10/2012; 19:00 hrs.]

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). *Administración pública municipal*. México, Secretaría de Gobernación. Documento en línea publicado en <http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC> Administracion publica municipa2 [Acceso: 18/04/2012; 09:00 hrs.]

SIERRA Francisco. *Persuasión*. Universidad de Sevilla. Departamento de periodismo. Documento en línea disponible en: <http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/primer/modulos/teoria-de-la-informacion-y-comunicacion-audiovisual/persuasion.htm> [Acceso: 27/05/2012; 21:00 hrs.]

S/a, *Cuéntame... Información por entidad*. [en línea], México, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, Dirección URL: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/default.aspx?tema=me>, [Acceso: 24/07/2012; 14:00 hrs.]

S/a *El Municipio Mexicano* [en línea], 108 pp., México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. pp. 47-48. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/Municipio_Mexicano.pdf [Acceso: 06/06/2012; 18:00 hrs.]

S/a *Guía Técnica No. 3 Administración pública municipal*. [en línea] México, Secretaría de Gobernación. Disponible en http://www.e-local.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia03.htm [Acceso: 25/08/2012; 10:00 hrs.]

S/a *Participación ciudadana* [en línea]. México, SEDESOL, 2010. Dirección URL: http://www.innovacionmunicipal.oaxaca.gob.mx/docs/formacionServidoresMunicipales/gobernabilidadParticipacionCiudadana/participacion_ciudadana.pdf [Acceso: 02/07/2012; 18:00 hrs.]

Sitio Web Oficial del Ayuntamiento de Coacalco, Estado de México. *Conoce a Coacalco*. Link: <http://coacalco.gob.mx/portal/gallery/historia/> [Acceso: 29/10/2012; 15:00 hrs.]

Sitio Web Oficial del Ayuntamiento de Mérida Yucatán. *Misión, Visión y Valores del Ayuntamiento de Mérida*. Link: <http://www.merida.gob.mx/finanzas/portal/gobierno/contenido/vision.htm> [Acceso: 25/10/2012; 21:00 hrs.]

Sitio Web Oficial del Ayuntamiento de Misantla, Veracruz. *Misión y Visión del H. Ayuntamiento*. Link: http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=957,4281167&_dad=portal&_schema=PORTAL [Acceso: 01/11/2012; 23:00 hrs.]

Sitio Web Oficial del Ayuntamiento de Zempoala, Hidalgo. *Gobierno: Misión y Visión*. Link: <http://zempoala.hidalgo.gob.mx/index.php/gobierno/mision-y-vision> [Acceso: 01/11/2012; 22:00 hrs.]