



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**  
**INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO**  
**ESTRATÉGICO**

Gobernanza en el municipio de Puebla, Gobierno, Ciudadanía y  
Medios en el año 2014 - 2015

Tesis para obtener el grado de Maestría en  
Opinión Pública y *Marketing* Político

Presenta: Lic. Francisco Alfonso Bautista Lobato

Dr. Jorge Luis Castillo Durán

Director de tesis

*Noviembre, 2016*

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología 'CONACYT', puesto que su apoyo a la formación de talento humano a nivel posgrado se convierte en un pilar fundamental del desarrollo científico y tecnológico de nuestro país.

Los recursos económicos que éste organismo público descentralizado destinó, fueron fundamentales para que pudiera realizar mis estudios de maestría, llevar a cabo una estancia de investigación y elaborar la tesis que se presenta a continuación.

Al instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico perteneciente a la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Gracias al alto nivel de su planta docente obtuve una formación académica de excelencia.

Agradezco a mi director de tesis: Dr. Jorge Luis Castillo Durán, quien con generosidad y paciencia tuteló mi desarrollo académico, impulsándome a encontrar nuevos horizontes teóricos. El conocimiento compartido en las reuniones de trabajo se convirtió en una enseñanza que trascendió el aula y que aprecio entrañablemente.

A mis asesores y lectores: Dra. Claudia Rivera Hernández y Dr. Carlos Enrique Ahuactzin Martínez. Sus comentarios y retroalimentaciones resultaron trascendentales para mejorar mi trabajo de investigación. Ambos se convirtieron en pilares de solidez teórica y metodológica que apuntalaron mi desarrollo intelectual.

Un factor fundamental para mi formación fue la estancia de investigación realizada en la Universidad Nacional de Quilmes, en Buenos Aires, Argentina. Agradezco a la Dra. Natalia Aruguete por su excelente disposición para recibirme en dicha institución y asesorarme; su valiosa guía y sapiencia metodológica en *agenda setting* y *framing*, iluminaron y fortalecieron aspectos fundamentales de mi investigación.

A mi compañera de jornada, de viaje y de destino: Mary Carmen, quien con paciencia, tolerancia y amor estuvo a mi lado durante este tiempo. Tu presencia incondicional, bondad, generosidad, espíritu comprensivo y disposición para

escucharme siempre; sin duda han sido claves para finalizar este proyecto. Juntos hemos encontrado un camino ¡Gracias por transitarlo conmigo!

A Leonardo: tu llegada reciente me inyectó de energía para salir avante en prolongadas jornadas de trabajo, entre lecturas de libros, artículos y ensayos. Tu sonrisa y ganas de descubrir el mundo hacen que yo me descubra nuevamente cada día ¡Gracias por venir Leonardo!

A mi madre, que me ha mostrado el camino desde mis primeros pasos. Gracias a su orientación he recorrido un sendero de luz y fortaleza. Soy un ser humano muy afortunado por tenerla en mi vida. A ella ¡Gracias totales!

A mi padre por haber estado en momentos cruciales de mi formación personal y académica.

Finalmente, a aquellos amigos que me escucharon en varias ocasiones hablar de mi tema de investigación y me apoyaron en momentos muy importantes: Iván Díaz, Ricardo Nieto, Uriel Santillana, Itzel Carrasco, Germán Lobato, ¡Gracias por ser y estar!

## INDICE

AGRADECIMIENTOS .....	2
CAPITULO I .....	7
INTRODUCCIÓN .....	7
CAPÍTULO II .....	16
MARCO CONTEXTUAL DE LA INVESTIGACIÓN.....	16
2.1 Antecedentes y evolución del problema.....	16
2.2 El municipio de Puebla: marco jurídico y participación ciudadana .....	17
2.2.1 Marco Jurídico de las atribuciones del Ayuntamiento .....	18
2.2.2 Ley Orgánica Municipal.....	20
2.2.3 La participación ciudadana al interior del municipio .....	24
2.2.4 Plan Municipal de Desarrollo 2014 - 2018 .....	27
2.3 Situación actual del estudio de la gobernanza .....	28
2.4 Estado del Arte.....	30
CAPÍTULO III .....	48
MARCO TEÓRICO.....	48
3.1 Comunicación Política.....	50
3.2 Gobernanza .....	55
3.3 Ciudadanía.....	61
3.4 Agenda Setting y framing.....	68

CAPÍTULO IV .....	79
METODOLOGÍA.....	79
4.1 Recopilación y revisión documental .....	80
4.2 Entrevista semiestructurada.....	80
4.3 Encuesta .....	82
4.4 Análisis de contenido .....	85
CAPÍTULO V .....	96
RESULTADOS Y CONCLUSIONES .....	96
5.1 Análisis del Primer Informe de Gobierno <Febrero 2015> .....	102
5.2 Análisis del segundo informe de gobierno <Febrero 2016>.....	104
5.3 Entrevista Semiestructurada con integrante de Consejos de Participación Ciudadana.....	107
5.4 Perspectiva general de los temas presentados en noticiarios locales .....	109
5.5 Aplicación de encuestas a la ciudadanía al interior del municipio de Puebla .....	115
5.6 Conclusiones.....	119
5.6.1 Reflexiones finales .....	122
BIBLIOGRAFÍA .....	128

## CAPITULO I

### INTRODUCCIÓN

El término gobernanza es un concepto que actualmente se utiliza como modelo de gestión gubernamental en algunos discursos de gobierno para conducir su funcionamiento, es decir, se toma como paradigma y a partir de él se construyen planes de gobierno que pretenden ser ejecutados durante un período determinado.

Debido al auge que ha cobrado en los últimos años, se vuelve muy importante estudiar y comprender la forma en que se desarrolla teóricamente, para encontrar y definir los elementos constitutivos que lo cimientan y le permiten erigirse como un modelo gubernamental innovador, moderno e incluyente.

Para estudiarlo de manera general no basta con observar las posiciones que lo ubican como una panacea encargada de subsanar errores que se presentan en el ejercicio de gobierno, también es importante analizar aquellas posiciones críticas porque de la discusión de ambas se puede encontrar un camino fértil para la disertación académica.

Estas voces tanto críticas como halagüeñas respecto de este modelo se pueden identificar en dos grandes contextos teórico – académicos, a saber: Europa y Latinoamérica. En la discusión académica actual, la corriente europea ve a la gobernanza como un modelo que puede solucionar muchos de los conflictos

socioeconómicos puesto que propicia mayor involucramiento de la sociedad civil que sirve como freno y contrapeso al poder político formalmente establecido.

Por otro lado, la vertiente que respecta a Latinoamérica ve con más recelo esta postura, puesto que, al otorgar mayor peso a la sociedad civil, se abre la puerta a que fuerzas organizadas del mercado disfrazándose de 'sociedad civil'<sup>1</sup> intervengan y reduzcan las funciones del Estado, debilitándolo cada vez más. Además, la concepción teórica de este modelo surge en un contexto distinto del latinoamericano con una larga data de conflictos de Estado y crisis.

Al ser un modelo complejo, su estudio implica no solo observar las estructuras gubernamentales institucionales; es esencial tomar en cuenta a la ciudadanía como un elemento vital para el desarrollo de cualquier función de gobierno.

Los medios de comunicación son otro elemento fundamental en el desarrollo de un paradigma de gobernanza. En un escenario ideal estos se erigen como un enlace entre gobierno y ciudadanía que posibilita relaciones de diálogo entre estos

---

<sup>1</sup> Una de las grandes críticas que se hacen al modelo de gobernanza se refiere a que, al limitar las funciones y responsabilidades que tienen los actores gubernamentales por darle una preeminencia al papel de la sociedad civil, se corre el riesgo de que agentes con poder económico, político, social y de movilización interpongan sus intereses de grupo por encima de los intereses del conjunto social. Si se deja en manos de particulares algunas de las actividades operadas tradicionalmente por el Estado en aras de 'la inclusión de la sociedad civil', se pueden presentar vacíos, errores y omisiones difíciles de controlar por los entes gubernamentales. Es decir, ¿Cómo y de qué manera agentes particulares estarían obligados a cumplir con funciones de transparencia y rendición de cuentas? Los entes gubernamentales se ven limitados en algunas ocasiones por las coyunturas electorales y de alguna manera deben congratularse con los ciudadanos para obtener su voto, sin embargo, los agentes particulares no tendrían esta preocupación, lo que maximizaría su margen de acción y limitaría su compromiso con los ciudadanos.

El presente estudio no se enfoca en dilucidar estas posturas antitéticas, únicamente se dejan indicadas en esta parte para que el lector tenga una perspectiva general respecto del desarrollo del estudio de la gobernanza en la actualidad. Esta discusión se profundizará en el estado del arte.



actores. Analizar el papel de los medios permite ubicar su actividad e incidencia en la aplicación del modelo de gobernanza.

De este modo, el presente estudio se centra en discutir, analizar y comprender de manera profunda el modelo de gobernanza apoyándose de marcos teóricos que explican el papel de la ciudadanía y los medios de comunicación. Con el objetivo de aterrizar estas concepciones teóricas abstractas a una realidad concreta, se analiza el caso del ayuntamiento de Puebla durante la gestión 2014-2015, es decir, se toma un gran marco teórico y se aplica a una realidad específica.

El municipio de Puebla resulta pertinente para contrastar un caso real en comparación con el modelo de gobernanza en su amplia acepción porque en el Plan Municipal de Desarrollo 2014 -2018 se retoma la gobernanza dentro de uno de los ejes rectores para llevar a cabo las tareas de gobierno. En la actual gestión municipal, dentro del Plan mencionado, se explica que: “El gobierno debe ser un ente innovador que incorpore esquemas de la Nueva Gestión Pública como el enfoque de las políticas públicas, el gobierno abierto, **la gobernanza** y la gestión por resultados” (H. Ayuntamiento de Puebla, 2014, p. 257) asimismo en dicho documento se mencionan varios ejes de acción para llevar a cabo las tareas de gobierno. La inserción directa del concepto de gobernanza se puede localizar en el Eje 5: Buen Gobierno, innovador, de resultados, en su Programa 34: Fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza, cuyo objetivo es “fortalecer la gobernabilidad y la gobernanza con la corresponsabilidad y participación ciudadana a través de poner en práctica el gobierno de proximidad en las juntas

auxiliares, unidades habitacionales, colonias, promover el trabajo colaborativo con actores políticos y sociales del municipio” (H. Ayuntamiento de Puebla, 2014, p. 284).

Para efectos de esta investigación, se tomará como referencia el ejercicio de gobierno durante 2014-2015, periodo durante el cual ejerció funciones el presidente municipal electo José Antonio Gali Fayad, ya que no concluyó su mandato debido a que contendió para la gubernatura en el año 2016, resultando electo, lo que significó su renuncia definitiva al cargo. Por tanto, el presente estudio se centra en los dos años de su gestión ya que es él, quién se encargó de insertar el concepto de gobernanza como uno de los ejes de su administración.

Una vez que se ha discutido de manera introductoria la importancia de estudiar el desarrollo del paradigma de la gobernanza, y se ha puesto en el centro de la discusión el caso de estudio con el que se va a contrastar este gran marco teórico, se debe profundizar en la manera en que se lleva a cabo esta disertación. Para tales efectos, dentro de este apartado se enumeran de manera general los elementos torales de la gobernanza, los actores que se evalúan, la pregunta y objetivo general de la investigación, así como la metodología y la estructura que da forma al texto.

El concepto de gobernanza contiene elementos fundamentales tales como: participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y evaluación cuyos fines son en conjunto la inclusión de la sociedad civil. Para que dicha inclusión sea efectiva, deben existir exigencias de la misma sociedad organizada para ser

tomada en cuenta, así como una estructura institucional que incentive dicha participación y la actuación de los medios de comunicación en pro de un debate público entre gobernantes y gobernados.

Analizar la realidad institucional del ayuntamiento de Puebla así como el tratamiento informativo que presentan los medios de comunicación ayudará a establecer la pertinencia o no de la gobernanza como modelo de gobierno en el municipio de Puebla, es decir, se podrá verificar si el ayuntamiento, la sociedad civil y los medios de comunicación cumplen con las condiciones necesarias para que un modelo de gobernanza opere en el municipio, o si aún nos encontramos en etapas previas en las que el funcionamiento del gobierno no corresponde con los elementos teóricos fundamentales de la gobernanza.

De manera concreta el estudio indaga la forma en que el gobierno municipal entiende a la gobernanza, de forma paralela se investiga la conceptualización que los medios de comunicación hacen respecto de la gobernanza implícitamente al reportar acciones de gobierno; y también se aborda a la sociedad civil para entender cómo concibe este modelo de gobierno a través de preguntas que den cuenta al respecto.

La pregunta de investigación que conduce el estudio es la siguiente:

- ¿De qué manera los medios locales de comunicación, la estructura institucional del ayuntamiento y la sociedad civil al interior del municipio de Puebla posibilitan o limitan la aplicación de un modelo de gobernanza?

El objetivo central es analizar los factores que componen la gobernanza como modelo de gestión gubernamental y contrastarlos con lo reportado por el gobierno municipal, con el tratamiento informativo que los medios locales de comunicación dan a este asunto y la percepción de la sociedad civil, para evaluar la aplicación o no de un modelo de gobernanza en el municipio de Puebla. Se evalúa la manera en que el gobierno municipal entiende a la gobernanza a través de sus acciones de gobierno, la forma en que los ciudadanos pueden ser un factor que la promueva o la limite y, de forma paralela, se estudia la forma en que los medios tratan el concepto de gobernanza de manera implícita al presentar noticias sobre asuntos públicos.

La perspectiva teórica tomada para la construcción del trabajo de investigación atiende a conceptos clave que se pretende la conduzcan: Comunicación política, Gobernanza, Ciudadanía; así como *Agenda Setting* y *framing*.

Se utilizará una metodología mixta, es decir, revisión documental profunda para establecer la pertinencia del concepto en la acción de gobierno; entrevistas semiestructuradas para conocer la realidad del funcionamiento institucional, análisis de contenido a través de marcos ya que se evaluará el tratamiento informativo que se presenta en los medios locales de comunicación y encuestas para conocer las expresiones de los ciudadanos del municipio de Puebla sobre elementos torales del modelo de gobernanza.

El presente trabajo de investigación tiene un alcance general evaluativo. En un primer momento será explicativo porque indagará sobre las causas o factores que

inciden sobre la correcta aplicación de un modelo de gobernanza y evaluativo porque examinará la forma en que dicho modelo es ejecutado al analizar los ejes de acción del gobierno municipal que corresponden con la gobernanza.

A lo largo del texto, se encontrará de manera detallada y desarrollada cada uno de los aspectos mencionados con antelación, así como la estructura que se indica a continuación.

En el capítulo II se examina el marco contextual que engloba nuestro problema de investigación. Se indagan los antecedentes de manera general, y la situación actual en la que se encuentra el estudio de la gobernanza. Se revisa el marco jurídico que regula las actividades del ayuntamiento, así como los mecanismos legales que permiten la participación de los ciudadanos dentro de la actividad gubernamental en el municipio de Puebla. Posteriormente se presenta un análisis de diversos trabajos académicos que se encargan de estudiar el modelo de gobernanza tanto en el contexto europeo como en el latinoamericano con el fin de tener una perspectiva amplia y contemporánea sobre su estudio.

El capítulo III abona a la construcción teórica al discutir los conceptos de gobernanza, ciudadanía, comunicación política; agenda *setting* y *framing*. Nuestra referencia para la discusión tiene como base a la comunicación política que, en una concepción moderna, puede ser entendida como el flujo bidireccional de mensajes que debe existir entre gobernantes y gobernados. Al hablar de un modelo de gobernanza en su amplia acepción, se debe considerar a la participación ciudadana como un elemento toral en el entendimiento del concepto.

Para hablar de participación de los ciudadanos es necesario entender el concepto de ciudadanía en su máxima expresión. Luego entonces la comunicación política debe fomentar ese flujo de mensajes y retroalimentación entre gobierno y ciudadanos como parte de un modelo general de gobernanza. La *agenda setting* nos ayuda a entender el papel de los medios de comunicación porque ellos ponen en la agenda de discusión los temas sobre los que se piensa de manera cotidiana. Se encargan de presentar las noticias para dar visibilidad a la participación de los ciudadanos o, al contrario, anularlos del discurso o bien, mencionar su actuación, pero en términos negativos y de reclamos en vez de hacerlo en un tenor positivo y de colaboración al interior de las actividades gubernamentales con los *frames* que se utilicen para tal fin.

En el capítulo IV se presenta la metodología utilizada. Se parte de un enfoque mixto para desarrollar la investigación. Se lleva a cabo un análisis de actas de cabildo con el fin de encontrar actividades del ayuntamiento que estén encaminadas a fortalecer el modelo de gobernanza, lo mismo se hace con los informes de gobierno. Se presenta una entrevista semi estructurada a los integrantes de los consejos de participación ciudadana para conocer de manera más cercana el funcionamiento de la estructura gubernamental en lo que a instrumentación de la participación ciudadana se refiere. Se muestran los resultados de una encuesta aplicada al interior del municipio, dicho instrumento se elabora con el fin de conocer la disposición que tienen los ciudadanos para participar de las actividades gubernamentales y saber si es que efectivamente participan o no. Por último, se ejecuta un análisis de contenido para detectar los

*frames* que se presentan en el tratamiento informativo de uno de los noticieros locales de televisión; de esta manera se verifica la forma en que las acciones gubernamentales son reportadas a la audiencia.

El capítulo V ésta dedicado a la discusión de resultados de los instrumentos aplicados. Se presenta un apartado para cada uno de ellos, a saber: Análisis de actas de cabildo e informes de gobierno, entrevista semi estructurada, encuestas y análisis de contenido.

Finalmente, y derivado de las evidencias encontradas en cada uno de los capítulos pero fundamentalmente del apartado que se dedica a discutir y analizar los resultados, se concluye que en el municipio de Puebla no se puede hablar de la aplicación de manera integral de un modelo de gobernanza, se cumplen con ciertas características mínimas por parte de los tres actores evaluados: ayuntamiento, medios de comunicación y ciudadanos; sin embargo tales elementos no permiten la aplicación de este modelo de manera integral, siendo una responsabilidad compartida de los tres actores, pero sobre todo del gobierno y los ciudadanos.

## CAPÍTULO II

### MARCO CONTEXTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

#### 2.1 Antecedentes y evolución del problema

En el capítulo dedicado al marco teórico profundizaremos en la discusión sobre el concepto de gobernanza, sin embargo, a modo de introducción podemos mencionar que el modelo de gobernanza cobra auge a partir de un enfoque general de políticas públicas, estas surgen como una respuesta ante la ineficacia mostrada por el Estado burocrático que creció de manera exacerbada y por su tamaño le resultaba difícil llevar a cabo todas sus tareas. Es con este antecedente que se tiene la iniciativa de redimensionarlo y volver a la sociedad civil coparticipe de sus acciones. Así pasamos de discutir sobre políticas públicas, gerencia pública, nueva gestión pública y llegar hacia la concepción de un modelo gubernamental más incluyente de la ciudadanía y que además le permita evaluar y exigir resultados a sus gobernantes, este modelo es el de gobernanza. Con una proyección cada vez más ascendente, los gobiernos tanto locales como nacionales se dieron a la tarea de adoptarlo para llevar a cabo sus tareas y explicar sus funciones.

En el gobierno municipal de Puebla encontramos la inserción de dicho concepto como uno de los ejes de las acciones de gobierno. El eje 5, programa 34 del Plan Municipal de Desarrollo que lleva por título “Fortalecimiento de la gobernanza”. De acuerdo con lo mencionado en dicho documento, en este eje se



van a llevar a cabo acciones que correspondan con una aplicación del modelo de gobernanza.

Si lo plasmado en el Plan Municipal de Desarrollo corresponde con la realidad, entonces debemos observar una serie de acciones que sean pertinentes y congruentes con la conceptualización de gobernanza.

Un argumento inicial para plantear el problema versa sobre la construcción del modelo de gobernanza en otros contextos distintos del municipio de Puebla; a raíz de esto observamos una dificultad para adoptar de manera general este concepto y llevar a cabo las tareas gubernamentales. Acto seguido, la problematización se centra en: la no correspondencia de las acciones del actual gobierno municipal con un modelo de gobernanza en su amplia acepción y los factores que inciden en el mismo, a saber: 1) Estructura institucional del ayuntamiento, 2) Medios de comunicación, 3) Desarrollo de la sociedad civil.

## **2.2 El municipio de Puebla: marco jurídico y participación ciudadana**

Debido a que nuestro objeto de estudio es el desarrollo de la gobernanza en el municipio de Puebla, es pertinente conocer de manera general la composición geopolítica de dicho municipio, así como el marco jurídico que regula las acciones del ayuntamiento y también observar cómo se presenta el marco legal que permite la incorporación de los ciudadanos al quehacer del gobierno municipal, este último elemento es analizado porque uno de los pilares de la gobernanza es la participación ciudadana.

El municipio de Puebla se encuentra gobernado actualmente por el Alcalde interino panista Luis Banck Serrato quien tomó protesta ante el cabildo el día 21 de febrero de 2016 luego de que un día antes el alcalde electo originalmente José Antonio Gali Fayad presentara su renuncia al cargo debido a que contendió por la gubernatura del estado (Gobierno Municipal, 2016), en las elecciones que se llevaron a cabo en el año 2016.

El ejercicio de gobierno está contemplado de 2014 a 2018 es decir, la presente gestión dura 4 años 8 meses, sin embargo, el corpus de la investigación se centra en los dos años que duró en su encargo José Antonio Gali Fayad. Es importante resaltar que el anterior edil del cual hemos hecho referencia es el responsable de la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo 2014 – 2018 y cuenta con el grado de Doctor en Administración Pública por parte del Instituto Nacional de Administración Pública (H.Ayuntamiento de Puebla, 2014). Lo anterior resalta porque en teoría con la formación académica que posee, las acciones de gobierno y sobre todo las encaminadas a aplicar el modelo de gobernanza en su amplia acepción se deberían corresponder entre teoría y práctica.

### **2.2.1 Marco Jurídico de las atribuciones del Ayuntamiento**

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que: “los ayuntamientos son órganos de gobierno, elegidos por elección popular directa, integrados por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”. Por otro lado, los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a

la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2008).

En la fracción III del art. 115 de dicho ordenamiento, se establece un catálogo de servicios públicos que competen al ámbito municipal y por tanto es el municipio el encargado de suministrarlos.

En esta disposición constitucional se enumeran los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Por su parte, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla estas disposiciones se encuentran consagradas en el artículo 104; y en el artículo 199 de la Ley Orgánica Municipal respectivamente.

Para la prestación de los servicios públicos, los ayuntamientos los podrán prestar de manera directa, indirecta o mediante convenios. Rivera (2011, pp.69 - 70) explica cada una de estas modalidades:

La prestación directa se realiza de forma centralizada por el propio ayuntamiento quien se responsabiliza de forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio, mientras que la prestación indirecta se realiza a través de un tercero, el cual puede o no responsabilizarse del proceso de prestación del servicio público municipal... Las formas más comunes de prestar un servicio público municipal de forma descentralizada son tres: la concesión, la locación y la gestión interesada.

### **2.2.2 Ley Orgánica Municipal**

Contiene un apartado que establece lo relativo a la planeación democrática del desarrollo municipal. En dicho apartado existen sub apartados que mencionan los factores necesarios para la planeación (Ley Orgánica Municipal, 2002):

1. Con fundamento en lo establecido por el artículo 101, las actividades de la Administración Pública Municipal se encauzarán en función de la Planeación Democrática del Desarrollo Municipal, misma que se llevará a cabo conforme a las

normas y principios fundamentales establecidos en la Ley y demás disposiciones vigentes en materia de planeación.

2. El artículo 102 refiere que la planeación municipal es obligatoria y debe llevarse a cabo como un medio para hacer más eficaz el desempeño de la responsabilidad de los Ayuntamientos, sus dependencias y sus entidades administrativas, en relación con el desarrollo integral del municipio, debiendo tender en todo momento a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en las leyes vigentes, así como a servir a los altos intereses de la sociedad, con base en el principio de su participación democrática.

Así mismo, el numeral 102, también señala que los Ayuntamientos deben conducir el proceso de planeación municipal, fomentando la participación de los diversos sectores y grupos sociales, a través de los foros de consulta, órganos de participación ciudadana y demás mecanismos que para tal efecto prevean la Ley y los ordenamientos municipales.

Por lo que respecta al contenido de la planeación, el artículo 104 establece los elementos siguientes:

- Los objetivos generales, estrategias, metas y prioridades de desarrollo integral del municipio;
- Las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines;
- Los instrumentos, responsables y plazos de su ejecución; y

- Los lineamientos de política global, sectorial y de servicios municipales.

El artículo 106 establece que el periodo para la elaboración y aprobación del Plan Municipal de Desarrollo será dentro de los primeros tres meses de la gestión municipal; el cual deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado. El mismo artículo determina que la evaluación de dicho documento de planeación deberá realizarse por anualidad y su vigencia será de tres años; sin embargo, se podrán hacer proyecciones que excedan de este período en programas que por su trascendencia y beneficio social así lo ameriten. Así, el presente documento se elabora en tiempo y forma para que sea aprobado por el Consejo de Planeación Municipal.

Los objetivos del Plan Municipal de Desarrollo se fundamentan en el artículo 107, mismo que considera:

- Atender las demandas prioritarias de la población.
- Propiciar el desarrollo armónico del municipio.
- Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal.
- Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los Planes de Desarrollo Regional, Estatal y Federal.
- Aplicar de manera racional los recursos financieros, para el cumplimiento del Plan y los programas.

- Apoyar a las personas con discapacidad para su inclusión a las actividades productivas y culturales en los sectores público, privado y social, conforme al orden jurídico vigente.

- Prever las acciones necesarias para impulsar el desarrollo económico y social del municipio.

Una vez publicados los productos del proceso de planeación, e iniciada su vigencia, serán obligatorios para toda la Administración Pública Municipal, en sus respectivos ámbitos de competencia; por lo que las autoridades, dependencias, unidades, órganos desconcentrados y entidades que la conforman, deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, estrategias, prioridades, recursos, responsabilidades, restricciones y tiempos de ejecución que, para el logro de los objetivos y metas de la Planeación Democrática de Desarrollo Municipal, establezca el Plan a través de las instancias correspondientes.

Por lo tanto, todas las dependencias, autoridades, órganos desconcentrados y entidades que forman parte de la Administración Pública Municipal, deben apegarse a lo que se establezca en el Plan Municipal de Desarrollo. También deben actuar conforme a las estrategias y prioridades del mismo, contemplando el ámbito de su competencia y la responsabilidad que tienen conforme a sus funciones y tiempos de ejecución.

### **2.2.3 La participación ciudadana al interior del municipio**

Ya se han explorado de manera muy general las atribuciones y obligaciones que tienen los ayuntamientos para el ejercicio de gobierno, ahora es importante mencionar las bases jurídicas que respalden la relevancia de la inclusión de la ciudadanía en las actividades del gobierno municipal.

En los artículos 114, 115, 116 y 117 de la Ley Orgánica Municipal Vigente para el Estado de Puebla se establecen los siguientes lineamientos:

- Para la consecución y vigilancia del Plan Municipal de Desarrollo se creará el Consejo de Planeación Municipal, el cual deberá constituirse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la fecha de instalación del Ayuntamiento.
- El Consejo de Planeación Municipal es un órgano de participación social y consulta, auxiliar del Ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, el cual contará con la intervención de los sectores público, social y privado.
- El Consejo de Planeación se constituirá con:
  - a) El Presidente Municipal
  - b) Un secretario técnico, que será designado por el Ayuntamiento de entre sus miembros a propuesta del presidente municipal.
  - c) Los consejeros que acuerde el Ayuntamiento, considerando las distintas áreas o materias de una planeación integral.
  - d) Representación de los centros de población.



- e) Un representante de cada Consejo de Participación Ciudadana
- f) Por cada consejero propietario se designará un suplente.
- El consejo de Planeación Municipal podrá constituir comités, atendiendo a los requerimientos específicos de cada región.

El Consejo Municipal de Planeación actual sesionó por primera vez el 23 de abril de 2014 a las 6:15 horas (H.Ayuntamiento de Puebla, 2014) y su objetivo específico fue formalizar la integración del mismo.

En el mismo ordenamiento jurídico, de los artículos 188 al 193 se habla de la participación ciudadana en el gobierno municipal y se menciona lo siguiente:

- Para coadyuvar en los fines y funciones de la administración pública municipal, los Ayuntamientos promoverán la participación ciudadana, para fomentar el desarrollo democrático e integral del municipio.
- En cada municipio funcionarán uno o varios Consejos de Participación Ciudadana, instancia básica y flexible y plural de participación ciudadana, como órganos de promoción y gestión social, auxiliar de los Ayuntamientos, con estas facultades y obligaciones:
  - a) Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados.
  - b) Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social
  - c) Proponer al ayuntamiento actividades, acciones, planes y programas municipales, o para modificarlos en su caso.

- Los Ayuntamientos, procurarán que en la integración de estos organismos queden incluidas personas de reconocida honorabilidad, pertenecientes a los sectores más representativos de la comunidad.
- El Ayuntamiento convocará a la sociedad para que se integre en los Consejos de Participación Ciudadana, que, de manera enunciativa y no limitativa, tiene los siguientes temas como prioritarios en su agenda:
  - a) Salud
  - b) Educación
  - c) Turismo
  - d) Ecología
  - e) Agricultura y Ganadería
  - f) Desarrollo Indígena
  - g) Impulso a las artesanías
  - h) Fomento al empleo
  - i) Materia de Discapacitados
  - j) Protección Civil
- Cuando uno o más de los miembros del Consejo no cumplan con sus obligaciones serán separados de su cargo y entrarán en función los suplentes.
- El ayuntamiento podrá autorizar a los consejos de Participación Ciudadana la recepción de aportaciones económicas de la comunidad para la realización de sus fines sociales.

En teoría los consejos de Planeación Municipal son órganos incluyentes de la sociedad, en donde representantes de la misma exponen sus inquietudes e insertan sus demandas en la agenda del ayuntamiento para que sean satisfechas conforme a lo establecido.

#### **2.2.4 Plan Municipal de Desarrollo 2014 - 2018**

El Plan Municipal de Desarrollo, es el documento que integra las estrategias, las acciones y políticas públicas que el Ayuntamiento de Puebla llevará a cabo durante la presente administración, misma que comprende el periodo entre febrero de 2014 y octubre de 2018. Este documento, debe tener su origen en un importante ejercicio de interacción y diálogo entre la población y el gobierno, cuyo fin es crear los programas y líneas de acción, que darán respuesta puntual a las problemáticas presentes en el municipio de Puebla.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 106 de la ley orgánica municipal para el estado de Puebla, el tiempo para realizar y presentar el plan municipal de desarrollo es de 90 días, comenzando a partir del día 15 de febrero, con lo que el plazo concluye el día 15 de mayo de 2014.

El plan municipal de desarrollo actual se compone de 5 ejes, a saber:

- Eje 1: Bienestar social y servicios públicos
- Eje 2: Estabilidad económica y empleo
- Eje 3: Desarrollo Urbano Sustentable y Crecimiento Metropolitano
- Eje 4: Protección y tranquilidad para todos

- Eje 5: Buen gobierno, Innovador y de resultados

A su vez se articulan 3 estrategias transversales:

- Estrategia Transversal 1: Bienestar equitativo
- Estrategia transversal 2: Enfoque de Género
- Estrategia Transversal 3: Gobierno Abierto

Cada eje rector cuenta con 35 programas específicos que en su conjunto y para las tareas de gobierno se traducen de manera global en 520 líneas de acción.

Como ya se ha mencionado con antelación, el eje 5, programa 34 denominado “Fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza” será el que se analice y estudie ya que se enfoca a desarrollar el concepto del objeto de estudio, a saber, la gobernanza.

Hemos hecho un breve recorrido a través de las disposiciones legales que regulan el funcionamiento del ayuntamiento de Puebla, así como de aquellas que prescriben y permiten la participación de los ciudadanos en el ejercicio gubernamental. A continuación, exploraremos la forma en que se aborda el estudio de la gobernanza desde los campos teóricos que se encargan de estudiarla.

### **2.3 Situación actual del estudio de la gobernanza**

La gobernanza es un término relativamente nuevo ya que sus aplicaciones como modelo de gobierno las podemos ubicar en los años setentas a raíz del

redimensionamiento del Estado burocrático, tendencia que cobro auge en países capitalistas e industrializados para posteriormente ser adoptado en mayor o menor medida por países periféricos.

En el capítulo III se profundizará en la construcción del concepto para desarrollar lo que se conoce como una “definición operacional” (Luengo, 1991, p.75) que es una concepción generada a raíz de la definición real y la nominal. Se hace esta clarificación porque en la definición operacional se engloban las variables objeto de estudio como elementos que componen a la definición de gobernanza para nuestra investigación. Luengo (1991) señala la pertinencia de construir estas definiciones porque la “definición real” es la definición de diccionario que en la mayoría de los casos es muy limitada y la “definición nominal” se refiere a una construcción más profunda pero que en ocasiones no es adecuada con la realidad que se pretende estudiar.

Mientras tanto, en el presente apartado, haremos un recorrido breve pero conciso sobre las formas y tendencias que se tienen actualmente en el estudio de la gobernanza, a través de la revisión profunda y sistemática de artículos académicos vigentes que se enfoquen en estudiar el modelo de gobierno en comento.

De la revisión hemerográfica llevada a cabo, podemos mencionar que la gobernanza es un modelo de gobierno cuya conceptualización fuerte nace en Europa y se puede entender a grandes rasgos como una forma de conducir a la sociedad civil con la inclusión de la misma en la toma de decisiones, está

compuesto por elementos clave tales como: participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y evaluación.

A continuación, se examinarán con más detalle los artículos que sirven como base de la observación realizada en el párrafo anterior.

## 2.4 Estado del Arte

Se logran detectar dos contextos sociopolíticos predominantes: América Latina y Europa.

Dentro de los artículos revisados que abordan el tema de la gobernanza desde su construcción conceptual y aplicación espacial en el contexto europeo encontramos lo siguiente:

**Tabla 1. Artículos elaborados en el contexto europeo**

Artículo	Año	Concepto Central	Resultados de Investigación
Ramírez, María. (2011) Gobernanza y legitimidad democrática. Reflexión Política. Año 13. Número 25. 124-135	2011	Gobernanza, legitimidad democrática	En las últimas décadas, la utilización del término gobernanza ha proliferado en diversos ámbitos y con diferentes connotaciones. El artículo intentó realizar una aproximación al concepto, mostrando la amplitud del debate que éste ha propiciado sobre todo en la ciencia política, no existiendo en la actualidad una construcción unánime en torno al término, persistiendo cierta ambigüedad y confusión en su uso.
Moulaert, Frank., & Parra Constanza. & Swyngedow, Erik. (2014). Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa Urbana. EURE, 5-24.	2014	Gobernanza multiescalar, innovación social	Lo que se rescata del artículo como tal es: La innovación social combina innovación en las relaciones de gobernanza con la satisfacción de necesidades básicas que han sido reveladas precisamente por las transformaciones sociales.
Zapico-Goñi, Eduardo. (2010). Evaluación y	2010	Gobernanza, evaluación	En este número se entiende por gobernanza el proceso o la actividad de

<p>gobernanza en la Unión Europea. Gestión y análisis de políticas públicas, 9-19.</p>			<p>gobierno o dirección de la sociedad, orientada a la realización de las preferencias sociales, valores y objetivos definidos entre gobierno y sociedad con unas acciones, recursos, instrumentos y formas de organización consensuadas. Uno de los elementos clave de dicho modelo de gobierno es el de la evaluación que sin embargo ha sido poco explorado y utilizado. La evaluación participativa ha demostrado ser, en el ámbito del desarrollo rural, un canal o herramienta potente para fomentar el debate y aprendizaje colectivo y mejorar la capacidad de gobernanza. En síntesis, la evaluación es un proceso o componente fundamental del modelo de gobernanza.</p>
<p>Aguilar, Luis. &amp; Bustelo, María. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, (4) 23-51. Recuperado de <a href="http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521696002">http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281521696002</a></p>	<p>2010</p>	<p>Gobernanza, Nueva Gobernanza, Evaluación</p>	<p>La evaluación es la recopilación y análisis sistemático de información, a través de unos criterios previamente establecidos, con la intención de emitir juicios –también probados y sistemáticos– sobre el valor y/o mérito de lo que se está evaluando, en este caso la actividad y los resultados de la gobernanza pública. La primera de las funciones, de carácter más técnico, es la de aprendizaje o mejora (improvement); la segunda, de carácter más político, es la de rendición de cuentas (accountability); Por último, la tercera razón que hace de la evaluación un elemento clave de la gobernanza es la transparencia.</p> <p>"La evaluación, tanto en su vertiente más política-institucional como tecnogerencial es una actividad necesaria y fructífera para que el gobernar en modo de gobernanza sea considerado una actividad aceptable y valiosa, por lo que podría contemplar la tarea de construir un marco de referencia valorativo sobre las condiciones mínimas necesarias y los componentes básicos de una estructura de gobernanza"(49) "la evaluación puede ser entonces, además de una herramienta para la mejora de la gobernanza, un elemento integrante propio de dicho modo de gobierno"(50)</p>
<p>Steinberg, Federico. (2014). Gobernanza económica global: ¿Dónde estamos? Estudios de economía aplicada, 891-910</p>	<p>2014</p>	<p>Gobernanza económica</p>	<p>Se subraya que desde su momento fundacional “estelar” en 2008-2009, el grupo ha ido perdiendo cohesión e impulso, tanto porque el posible colapso de la economía global ya no parecía un riesgo probable como porque las agendas políticas internas de los principales</p>

			países restaban posibilidades a la cooperación internacional. Por lo tanto, el principal reto al que se enfrentará el G-20 es el de poder seguir siendo relevante. Para ello, tiene que demostrar que es útil en un contexto en el que la resaca de la Gran Recesión hace que muchos países estén dejando en segundo plano la cooperación internacional para dedicarse únicamente a sus prioridades de política interna.
Uvalle-Berrones, Ricardo. (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, 111-144.	2012	Gobernanza democrática	La tarea de gobernar en los tiempos de la vida contemporánea implica valorar la importancia de la autonomía y la gestión de las organizaciones de la sociedad. (140). Por eso la importancia de mejorar su desempeño y rendimientos se enlaza con el imperativo de que el valor de los recursos públicos tenga como referentes tanto los costos como a los beneficiarios de las políticas públicas. (141). En la actualidad, se reconoce que las capacidades directivas y operativas de la administración pública son capacidades de gobierno, esto implica que su transformación institucional y organizacional es una de las constantes más fehacientes para comprender las exigencias de la gobernanza democrática. De ahí que la visión del espacio público sea el referente que explica el funcionamiento de la administración pública para que sea congruente con los valores de la democracia que definen su operación y eficacia. (141)
Ruiloba, Juana. (2014) ¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes: el caso español. Estudios Políticos, 55-77.	2014	Gobierno local, participación ciudadana	Se hace un recorrido breve por algunas estrategias relacionadas con la gobernanza y el gobierno en red en el plano municipal. Su objetivo central es detenerse en la visión de los alcaldes; estos trabajan en un entorno complejo y buscan la legitimidad de sus gobiernos ante una ciudadanía cada vez más reflexiva y crítica que no se contenta con la simple provisión directa y tecnocrática de políticas y servicios públicos. Se constata cómo hay una tendencia creciente a la inclusión de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.
Treviño, Jesús. (2011). Gobernanza en la administración pública: Revisión teórica y propuesta conceptual.	2011	Gobernanza, Administración Pública	A partir de los años noventa, el concepto de gobernanza cobró interés cuando las agencias internacionales de ayuda reportaron que la mala, o la ausencia de, gobernanza era una barrera importante



Contaduría y Administración, 121-147.			para el desarrollo económico de los países subdesarrollados. Se concluye argumentando que la buena gobernanza (o gobernanza democrática) se promueve fortaleciendo la sociedad civil. Este fortalecimiento es condición indispensable para lograr la descentralización y la administración participativa o participación ciudadana en la toma de decisiones.
García-Durán, Patricia. &. (2012). La gobernanza económica de la zona euro. Revista de economía mundial, 103-129.	2012	Unión Europea, Gobernanza Económica	Se estudia y analiza el propio diseño de gobernanza de la Unión Europea recogido del Tratado de Maastricht, la evidencia sugiere que a raíz de dicho acuerdo se presenta una emergencia que conlleva a un proceso de integración, por lo tanto dicho proceso se da más por las circunstancias económicas que por voluntades de los Estados miembros; de esta manera los estados ceden cada vez más terreno de su soberanía con el fin de llegar a un gobierno económico común que satisfaga sus intereses económicos macro.
Conejero Paz, E. (2014). Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 13(2) 77-101. Recuperado de <a href="http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38032972001">http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38032972001</a>	2014	Gobernanza, evaluación, rendición de cuentas	"Las administraciones públicas se encuentran hoy atravesando una profunda transformación en un esfuerzo por satisfacer las crecientes demandas, necesidades y preferencias de una ciudadanía más informada y que exige que la provisión de bienes públicos responda a criterios de calidad, efectividad, eficiencia y eficacia, junto con una mayor transparencia y equidad en el ejercicio de la acción pública".(p. 97) "La Administración Pública debe ser receptiva, capaz de adaptarse y responder a las nuevas necesidades, demandas e ideas, potenciando el empoderamiento ciudadano y generando mecanismos para la toma de decisiones compartida. Es la hora de crear valor público" (p.98)
Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). Open government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del Arte, Desafíos y Propuestas. Open Government y ciudadanía digital	2011	Gobierno abierto, estado red, gestión pública, transparencia, participación, colaboración	Para poder transitar hacia una gobernanza abierta y colaborativa, para hacer posible un gobierno abierto se supone la existencia de una sociedad civil, fuerte, autónoma, madura y responsable que exija al gobierno la apertura de canales de participación para articular las demandas ciudadanas de manera institucional, sin la existencia de esta sociedad civil fuerte, resulta complicado hablar de gobernanza y gobierno abierto.

(págs. 1-36). Murcia: Fundación Ortega y Gasset.			
--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la tabla 1, en dichos trabajos se realizan profundizaciones conceptuales sobre la definición de Gobernanza; en las diferentes acepciones surgidas en el contexto europeo se presentan elementos comunes, pero con matices diferentes.

Es importante también señalar que, de los textos enlistados, nueve utilizan una metodología cualitativa para llevar a cabo su trabajo de investigación y dos poseen un carácter metodológico mixto, es decir herramientas de análisis cuantitativo y cualitativo.

De manera muy general el tratamiento que se le da al tema de la gobernanza en los artículos mencionados se puede resumir de la siguiente manera:

- En algunos trabajos se hacen aproximaciones al concepto de gobernanza con el objetivo de clarificarlo debido a la proliferación que éste término ha tenido en diversos ámbitos y con diferentes connotaciones.
- Se señala el auge del modelo de gobernanza principalmente a partir de los años noventa, cuando las agencias internacionales de ayuda reportaron que

la mala, o la ausencia de, gobernanza era una barrera importante para el desarrollo económico de los países subdesarrollados.

- Se discute sobre innovación social como un elemento que propicia el desarrollo del modelo analizado. Dicha innovación, surge como producto de las nuevas dinámicas sociales que revelan necesidades emergentes.
- Además de las dinámicas sociales emergentes que fomentan procesos de participación ciudadana, se habla de la evaluación de las acciones gubernamentales como un elemento poco explorado para fortalecer el paradigma de gobernanza; como producto de esta evaluación, se fortalece la transparencia.
- Se analiza la gobernanza europea desde una perspectiva integral como una forma de gobierno novedosa.
- Al hablar de gobernanza económica en la Unión Europea se menciona que dicho proceso se da más por las circunstancias económicas que por voluntades de los Estados miembros; de esta manera los estados ceden cada vez más terreno de su soberanía con el fin de llegar a un gobierno económico común que satisfaga sus intereses económicos macro.
- Se percibe una exigencia de que las instituciones administrativas sean más responsables, que los cuadros directivos y operativos tengan mejor desempeño y que los grupos organizados de la sociedad multipliquen su presencia en la formulación y definición de las políticas públicas.
- En la actualidad, los conceptos de gobernanza y gobierno abierto se han conjuntado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las

capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas, bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración.

- Para transitar hacia una gobernanza abierta y colaborativa, para hacer posible un gobierno abierto se supone la existencia de una sociedad civil, fuerte, autónoma, madura y responsable que exija al gobierno la apertura de canales de participación para articular las demandas ciudadanas de manera institucional, sin la existencia de esta sociedad civil fuerte, resulta complicado hablar de gobernanza y gobierno abierto.

Esta breve generalización trata de dar cuenta del panorama global que tienen los estudios sobre gobernanza llevados a cabo en el contexto europeo.

Se observa una profundización conceptual, el desarrollo en el campo académico este cimentado no solo por grandes marcos teóricos sino por la puesta en práctica del modelo; esto alentado por las dinámicas sociales que exigen innovación en la actividad de gobierno, estructuras institucionales que permitan la participación de los ciudadanos en los asuntos de carácter público. Estos factores que han sido puestos en acción más por necesidad que por convicción, apuntalan a ver a la gobernanza como una panacea que dé respuesta no solo a los problemas del ejercicio de gobierno de manera interna, sino también de manera externa al aplicarlo a niveles macro entre diferentes países.

Ahora examinemos brevemente los artículos construidos en el contexto de América Latina.

**Tabla 2. Artículos elaborados en el contexto latinoamericano**

Artículo	Año	Concepto Central	Resultados de la investigación
<p>Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). Open government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del Arte, Desafíos y Propuestas. Open Government y ciudadanía digital (págs. 1-36). Murcia: Fundación Ortega y Gasset.</p>	<p>2011</p>	<p>Gobierno abierto, estado red, gestión pública, transparencia, participación, colaboración</p>	<p>Para poder transitar hacia una gobernanza abierta y colaborativa, para hacer posible un gobierno abierto se supone la existencia de una sociedad civil, fuerte, autónoma, madura y responsable que exija al gobierno la apertura de canales de participación para articular las demandas ciudadanas de manera institucional, sin la existencia de esta sociedad civil fuerte, resulta complicado hablar de gobernanza y gobierno abierto.</p>
<p>Zurbriggen, Cristina (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos, 39-64.</p>	<p>2011</p>	<p>Governance, políticas públicas, gestión pública, reforma del Estado, América Latina, políticas sociales, privatización, descentralización.</p>	<p>Se requieren estudios con nuevos marcos teóricos y analíticos que permitan indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política propia de América Latina con sus particularidades, formatos clientelistas y corporativos afectan la administración de políticas públicas, a partir de la incorporación de nuevos formatos de gobernanza emergentes. Entender los formatos de gobernanza requiere de un conocimiento previo de su contexto político. Por ejemplo, es importante considerar el grado de desarrollo de la consolidación de las instituciones democráticas, o los problemas de gobierno que tienen los países latinoamericanos.</p>
<p>Alzate, Mary &amp; Morales, Gerardo. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. Opinión Pública, 480-495.</p>	<p>2014</p>	<p>Gobernanza, instituciones</p>	<p>Se argumenta la idea de que el marco institucional correspondiente, que de manera teórica se considera como indispensable para la gobernanza, aparece de manera práctica con un nivel importante de cumplimiento de sus características fundamentales en otros contextos (Europa occidental y Estados Unidos o Canadá), en el caso de América Latina no sucede así. Se llega a la conclusión de que no han existido marcos normativos similares a los de países de primer mundo. Esto es, el marco institucional ha sido diferente en América Latina debido a la propia estructura de su sistema político que es considerado tradicionalmente jerárquico, clientelista y en algunos casos autoritario</p>

<p>Alcántara, Armando., &amp; Marín, Verónica. (2013). <i>Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones en la equidad y la cohesión social en América Latina</i>. Revista Iberoamericana de Educación Superior, 93-112.</p>	<p>2013</p>	<p>Gobernanza, Democracia, Ciudadanía</p>	<p>Se plantea que la gobernanza es en realidad un nuevo paradigma de regulación social, cuya función es ser la matriz reguladora del neoliberalismo o legalidad neoliberal" .p 107. "que el enfoque normativo de la gobernanza (decálogos de buenas prácticas y good governance, entre otros) aplicado a América Latina ignorando tradiciones, la situación de la sociedad y la relación con los gobiernos, ha traído consecuencias desafortunadas para la sociedad y para los servicios cuya responsabilidad estaba a cargo del Estado, motivo por el cual este enfoque de la gobernanza ha sido severamente criticado. Por ello, creemos que las nuevas formas de gobernabilidad, gobierno y gobernanza deben tomar en cuenta las características propias de cada país, región y localidad, respetando su cultura, costumbres y tradiciones" p. 109</p>
<p>Canto, Rodolfo. (2012). <i>Gobernanza y Democracia. De vuelta al río turbio de la política. Gestión y Política Pública</i>, 333-374.</p>	<p>2012</p>	<p>Gobernanza, Democracia</p>	<p>"La idea de un gobierno de o desde la sociedad civil, o un gobierno de redes, con algunos matices, es compartida por la mayoría de los modelos de gobernanza". (p. 368). "El problema no es, desde luego, la participación de los ciudadanos y los organismos de la sociedad civil en todo el proceso de las políticas públicas, desde la conformación de la agenda hasta la implementación y la evaluación; se ha argumentado mucho y muy convincentemente sobre la necesidad y las bondades de dicha participación. El problema es otro y muy distinto: es justamente el rechazo a la actividad política tradicional, a los partidos, las elecciones y los poderes constituidos, lo que en la práctica equivale a rechazar la principal vía de participación política para grandes núcleos de la población en nuestros países latinoamericanos. De este primer problema se deriva otro, no menor: los intentos de sustituir la política con el activismo de las clases medias y las élites para rescatar las decisiones públicas del río sucio o revuelto de la política y llevarlas al transparente cauce de la gobernanza. Cauce del que, por desgracia, están excluidas las mayorías" (p. 369)</p>
<p>Ramírez, María., &amp; Tabarés, Juliana. (2011). <i>Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una Mirada desde los concejales de</i></p>	<p>2011</p>	<p>Gobernanza, gobierno local</p>	<p>Se destaca el predominio de relaciones de cooperación, y se concluye que los principios de la gobernanza positiva (pluralidad, interdependencia y cooperación en la gestión) se ven matizados por diversos factores, entre ellos las motivaciones y estrategias de los actores involucrados. En consonancia con las tendencias internacionales de la época reciente, el esquema decisorio tradicional y jerárquico se</p>

Medellín. Papel Político, 213-239.			modifica y el Estado nacional pierde cierta centralidad, al tiempo que el gobierno local se ve fortalecido. La necesidad de articular intereses colectivos mediante la interacción de diferentes actores del gobierno local con la comunidad favorece la conformación de redes horizontales.
Vásquez Cárdenas, Ana. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. Estudios Políticos, (42) 218-241. Recuperado de <a href="http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429070011">http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429070011</a>	2013	Gobernanza, Políticas públicas	El fortalecimiento de los aspectos señalados, posibilita que dicha aproximación permita leer con mayor fiabilidad y validez los procesos de configuración del fenómeno gobernanza en contextos diferentes a aquellos en que surgió originariamente. "La posibilidad de que tal enfoque pueda ser empleado en América Latina de manera más intensa y con provecho, de modo que permita el análisis de los procesos de transformación urbana producidos a través de políticas públicas en las que participan actores tanto del sector público como del privado, así como el nuevo protagonismo de las ciudades en la región; esto sin duda redundaría en la consolidación de los estudios urbanos desde las perspectivas de la Ciencia Política urbana y del análisis de políticas públicas". (p.236)
Jiménez Aguilar, C. M. (2013). La gobernanza transfronteriza en América del Sur: una estrategia de análisis del desarrollo y la integración territorial. Papel Político, 18(1) 227-259. Recuperado de <a href="http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77727849013">http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77727849013</a>	2013	Gobernanza transfronteriza, desarrollo territorial	"La estrategia analítica propuesta se concibe a través de una red actuante entre actores públicos y privados arraigados territorialmente, en tres niveles de un mismo proceso, donde la capacidad, coordinación, innovación y desarrollo de la red no pueden analizarse de manera independiente, en razón de que hay elementos que les son comunes, los cuales deben interrelacionarse mutuamente como el capital social, el arraigo y la visión regional. Así, pues, tratamos de definir una posible línea de análisis viable y operativa para pensar los mecanismos de gobernanza en escala transfronteriza, que son igualmente trasladables al análisis de procesos locales de desarrollo e integración territorial". (p.255) "una convicción por reivindicar el análisis territorializado de las redes de gobernanza y desarrollo territorial como estrategia de análisis necesaria en la comprensión de los procesos de consolidación y ampliación de los territorios en escala local y fronteriza, los cuales han sido marginados y escasamente comprendidos dentro de los marcos de integración subregional y en muchas de las formulaciones de programas de desarrollo local" (p.255)
Olivo, Miguel., & Alaníz, Claudia. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Revista	2011	Gobernabilidad gobernanza	Los enfoques de gobernabilidad y gobernanza han resultado útiles para explicar las nuevas pautas de relación sociopolítica gobierno-sociedad, sobre todo en los países anglosajones donde los marcos institucionales de interacción social gozan de notable estabilidad a partir de

Mexicana de Investigación Educativa, 775-799.			esquemas democráticos consolidados. En cambio, en América Latina y México estos conceptos teóricos y los procesos que suponen deben tomarse con algunas reservas. En sociedades fragmentadas de grandes contrastes sociales marcados por la marginación y la pobreza de grandes capas de la población, la relación gobierno-sociedad ha sido atravesada por una gran cantidad de experiencias dramáticas, no siempre favorables para los diferentes grupos sociales.
Vargas, Saúl. (2011). Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas. Revista Mexicana de Sociología, 105-137.	2011	Participación social, redes de políticas	Considera cuatro estudios de caso en la península de Yucatán, México. El estudio de estos cuatro casos muestra tres grandes conclusiones: 1) la presencia de una red de políticas y la eficiencia de las estrategias son factores que afectan claramente el proceso de políticas e indirectamente sus resultados; 2) la participación puede contribuir a fortalecer la democracia, pero no necesariamente la eficiencia de las políticas gubernamentales y 3) la participación en la fase de implementación de políticas se torna conflictiva porque se desata una lucha de intereses y juegos de poder de los participantes.

Fuente: Elaboración propia

De la información presentada en la tabla 2, podemos extraer lo siguiente: de los textos enlistados, ocho pertenecen al contexto latinoamericano general y dos (Vargas, 2011; Olivo, 2011) se circunscriben al ámbito Mexicano. Los enfoques metodológicos utilizados son en su mayoría cualitativos ya que ocho de los textos se apoyan en estas herramientas de análisis y solo uno (Vargas, 2011) se realiza con un enfoque mixto.

El tratamiento que se le da a la gobernanza como modelo de gobierno es en un principio conceptual y para tal efecto se retoman fuentes europeas como las ya mencionadas al principio de este trabajo; de manera general los trabajos realizados en el contexto latinoamericano se muestran un tanto críticos respecto



de la aplicación del modelo de gobierno mencionado apelando sobre todo a que el contexto de América Latina es distinto del contexto europeo cuna de la gobernanza. Las siguientes generalidades comunes son encontradas en dichos textos:

- Presentan una crítica al concepto de gobernanza; argumentan sobre la necesidad de dotar a dichos enfoque de una mayor profundidad teórica, a través de la recuperación de las peculiaridades históricas y culturales de los contextos en que son aplicados.
- También se establece que se requieren estudios con nuevos marcos teóricos y analíticos que permitan indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política propia de América Latina con sus particularidades, formatos clientelistas y corporativos afectan la administración de políticas públicas, a partir de la incorporación de nuevos formatos de gobernanza emergentes
- Realizan una crítica al postulado del gobierno compartido entre gobiernos electos y actores de la sociedad civil o del mercado por sus implicaciones potencialmente adversas para la democracia, tales como la indefinición en materia de rendición de cuentas de los actores no gubernamentales.
- Sostienen que el enfoque normativo de la gobernanza aplicado a América Latina ha ignorado tradiciones, la situación de la sociedad y la relación con los gobiernos locales que funcionan con lógicas distintas a las planteadas por los modelos de gobernanza propuestos y llevados a cabo en algunos países europeos.

- Argumentan la idea de que el marco institucional correspondiente, que de manera teórica se considera como indispensable para la gobernanza, aparece de manera práctica con un nivel importante de cumplimiento de sus características fundamentales en otros contextos (Europa occidental y Estados Unidos o Canadá), en el caso de América Latina no sucede así, es decir, el marco institucional ha sido diferente en América Latina debido a la propia estructura de su sistema sociopolítico.

Los textos elaborados en el contexto latinoamericano de igual manera comienzan con una conceptualización de la gobernanza, pero se enfocan más en resaltar su naturaleza como modelo de gobierno concebido en otros contextos que para ponerse en práctica en nuestras sociedades debe tener presente las diferencias tanto culturales, como políticas y económicas presentes entre Europa y América Latina. La naturaleza de los artículos es más bien crítica y apela a la adecuación del modelo de gobernanza con sus aspectos positivos para coadyuvar a la construcción de gobiernos más sensibles con las demandas ciudadanas y también se resalta que en esta adaptación del modelo se debe tener cuidado con sus aspectos negativos, es decir, al darle más peso a la sociedad civil se corre el riesgo de que dichos actores se conviertan en agentes más poderosos que los gobiernos, quitándole facultades y responsabilidades a estos últimos para delegarlas y dejarlas en manos de agentes privados quienes difícilmente se apegarán a los principios de transparencia y rendición de cuentas puesto que su ámbito de competencia y de acción puede quedar fuera del control que ejerce la regulación gubernamental.

Los puntos presentados dejan ver una tendencia distinta sobre la puesta en práctica que los modelos de gobernanza tienen en América Latina. No importa el contexto en el que se estudie la gobernanza, para abordarlo teóricamente es necesario tomar como referencia a los autores europeos quienes son pilares en dicha reflexión; y así lo hacen los textos que analizan el contexto latinoamericano, parten de conceptualizaciones acuñadas en el viejo continente y a partir de ahí realizan la crítica a éste modelo de gobierno, sobre todo fundamentándose en las diferencias de ambos, a saber:

**Tabla 3. Diferencias fundamentales entre los contextos sobre los que se escribe acerca de gobernanza**

<b>CONTEXTO EUROPEO (Principalmente Inglaterra, Alemania, Francia)</b>	<b>CONTEXTO LATINOAMERICANO</b>
Democracias con mayor grado de consolidación	Democracias en proceso de consolidación
Mayor índice de participación ciudadana e inclusión	Menor participación
Mayor estabilidad económica	Países que presentan fluctuaciones económicas más frecuentes
Fortaleza institucional, horizontalidad en la toma de decisiones	Instituciones que se tratan de renovar, pero se presentan resistencias al cambio, imposición de políticas gubernamentales (verticalidad)
Integración regional en función de necesidades macro que permiten llegar a acuerdos con base en intereses comunes	Integración de algunos países del cono sur, pero no del total de Latinoamérica

Fuente: Elaboración propia con base en Ballesteros (2007)

A través de este recorrido contextual tanto del municipio de Puebla, así como de la legislación que otorga facultades al ayuntamiento y los que versan sobre la

instrumentación de la participación ciudadana se ha descrito el panorama general que se presenta en el gobierno municipal.

Si la gobernanza se incluye en el Plan Municipal de Desarrollo, debemos conocer cuáles son las disposiciones legales que permiten llevar a cabo su aplicación. Al respecto, en primer lugar, exploramos las funciones prescritas por el artículo 115 constitucional sobre las facultades que tienen los ayuntamientos; posteriormente se ubicaron estas funciones dentro de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Es en la Ley Orgánica Municipal en donde encontramos de manera más específica las formas en que se instrumenta la participación de la ciudadanía el interior de las actividades gubernamentales en el municipio. En dicho marco regulatorio se habla de participación democrática y se hace mención del fomento de la participación de diversos actores y grupo sociales, a través de foros de consulta, órganos de participación ciudadana y demás mecanismos que sean necesarios.

En este mismo ordenamiento, la participación ciudadana se instrumenta para coadyuvar en los fines y las funciones de la administración pública municipal; se habla de la instalación de los Consejos de Participación Ciudadana, los cuales son una instancia flexible y plural que se encargan de gestionar demandas sociales, promover la inclusión de la ciudadanía, y estar integrados por integrantes de la sociedad civil que sean representativos de la comunidad.

En este último punto, es donde radica la importancia de conocer el marco contextual del municipio para conocer la forma en que se puede instrumentar la participación ciudadana a través de los cauces legales creados para tal fin.

Como parte de este gran marco histórico – contextual, no podemos enfocarnos únicamente en explorar las funciones y situación del ayuntamiento de Puebla, es necesario, revisar la forma en la que se ha venido estudiando a la gobernanza.

De la revisión hecha a artículos académicos se identificaron dos grandes contextos de estudio de la disciplina, a saber: Europa y Latinoamérica<sup>2</sup>. Es precisamente esta diferencia contextual la que le da matices diferentes al estudio de la gobernanza.

En el contexto europeo encontramos una mayor profundización teórica del concepto y su prescripción como modelo de gobierno que fomenta relaciones mixtas público- privadas en las que la inclusión de la sociedad civil, la transparencia, la rendición de cuentas y la evaluación se erigen como elementos torales. Podemos entender a la transparencia y rendición de cuentas como “apertura activa, es decir que los gobiernos faciliten que los ciudadanos los

---

<sup>2</sup> Se revisaron repositorios de revistas académicas indexadas para la elaboración del estado del arte. Se tomó en cuenta el año de publicación, teniendo cuidado de seleccionar aquellos que no tuvieran más de 5 años de haber sido publicados, esto con relación a la fecha de búsqueda realizada en el año 2015. Después de aplicar estos criterios, se procedió a identificar las variables, metodología y resultados que se obtuvieron en cada artículo. Una vez hecho esto, se identificaron dos grandes contextos de desarrollo y publicación de los artículos, por lo tanto, el estado del arte divide y categoriza los trabajos en: Investigaciones llevadas a cabo en América Latina y Europa.

observen y vigilen, así como la existencia de un sistema eficaz de equilibrio y división entre poderes” (Gutiérrez & Rivera, 2014, pp. 64-65)

De manera general, en el ámbito europeo, se observa una evolución más aterrizada en la conceptualización y se habla de gobernanza económica, gobernanza global, entre otros. Lo anterior da cuenta del avance que tiene el estudio de este modelo gubernamental en el viejo continente.

Por otro lado, el contexto Latinoamericano se muestra más crítico respecto a la adopción de este modelo de gobierno. En primer lugar, se cuestiona si viabilidad ya que se desarrolla para contextos sociopolíticos distintos a la realidad latinoamericana; se argumenta que en Latinoamérica se deben generar modelos acordes a las necesidades de nuestros pueblos y no a las imposiciones de organismos internacionales como el Banco Mundial que prescriben la gobernanza como la panacea que solventará e impulsará a países periféricos hacia un desarrollo económico a la par de los países denominados de <primer mundo>.

Asimismo, se menciona en los dos grandes marcos contextuales identificados el papel que debe tener la ciudadanía para el desarrollo de la gobernanza; en el contexto europeo, este desarrollo se ve como un hecho consumado y en Latinoamérica se le observa como un fenómeno en desarrollo que aun no alcanza niveles óptimos y que en determinadas regiones o países es casi inexistente.

De manera análoga, en los dos marcos de referencia, se hace alusión al papel de los gobiernos; su actuación es de suma importancia para la consolidación o fracaso de un modelo de gobernanza. Si el gobierno establece y fomenta canales

de comunicación que permitan a la ciudadanía expresar su voz a través de relaciones dialógicas bidireccionales, la inclusión de la misma será mayor.

En el siguiente capítulo se abordan de manera teórica los conceptos de: Gobernanza, Comunicación Política, Ciudadanía, *Agenda Setting* y *Framing*.

Estos marcos teóricos ya habían sido enunciados en la introducción puesto que son las bases conceptuales del presente estudio. Si bien la gobernanza es el principal concepto a estudiarse, no debe analizarse de manera individual, es necesaria la inclusión del término ciudadanía para establecer sus características y la forma en que puede coadyuvar con el desarrollo de la gobernanza.

De manera paralela, la comunicación política en una acepción moderna ayuda a dilucidar las dinámicas de diálogo que se establecen entre gobernantes y gobernados, en otros términos, entre ciudadanos y gobierno. Lo anterior con el concurso de los medios de comunicación que posibilitan o limitan esta relación comunicativa bidireccional. Por último, si se pretende analizar la actividad de los medios de comunicación, se vuelve necesario el abordaje teórico que propicia tanto la *Agenda Setting* como el *Framing*.

## CAPÍTULO III

### MARCO TEÓRICO

Los grandes marcos teóricos que se tomarán en cuenta son los de: Comunicación política, Gobernanza, Ciudadanía; así como el de *Agenda Setting* y *Framing*, a saber:

- **Gobernanza:** Para obtener una definición operacional como producto del recorrido conceptual que se realiza.
- **Comunicación Política:** Con el fin de conocer construcciones teóricas modernas que la posicionan como una disciplina que estudia y fomenta las relaciones comunicativas bidireccionales entre gobernantes y gobernados.
- **Ciudadanía:** Hablar de gobernanza es hablar de participación ciudadana, y para profundizar en esta última, es necesario conocer en su más amplia acepción lo que implica ser ciudadano.
- ***Agenda Setting* y *framing*:** En un contexto democrático, el papel de los medios de comunicación es vital para fomentar el diálogo entre el gobierno y los ciudadanos. A través del estudio de este enfoque, observaremos la forma en que los medios de comunicación posicionan temas en la agenda de los ciudadanos y si dichos temas tienen que ver en primer lugar con elementos constitutivos de la gobernanza y en segundo lugar la manera en la que los presentan.



Se retoman estas perspectivas teóricas porque al hablar de Gobernanza en un sentido amplio, se habla de interacción entre gobernantes y gobernados que permite la toma de decisiones, interacción que se debe presentar no solo en la ejecución y evaluación de las acciones de gobierno, sino que debería estar presente en todas las etapas del actuar gubernamental. Dichas interacciones se encuentran mediadas por canales de comunicación. Estos canales de comunicación pueden ser más horizontales o más verticales, esto depende de la forma en que el aparato gubernamental decida establecerlos. Por esa razón la comunicación política cobra relevancia dentro de la presente investigación ya que, en una acepción moderna del concepto, dicha comunicación permite el intercambio de signos, símbolos y señales entre gobernantes y gobernados que tiene como objetivo la articulación y la toma de decisiones.

Si hablamos de participación ciudadana como elemento toral de la gobernanza, es pertinente estudiar el concepto de ciudadanía para entender que se entiende por ciudadano, como se compone de manera teórica el ejercicio de la ciudadanía, es decir, describir el *deber ser* de las facultades y obligaciones que tiene cada integrante de la sociedad con carácter de ciudadano y debería ejercer.

Por último, se retoma para el estudio el enfoque de Agenda Setting y el de *Framing*. Si bien existen otras teorías y enfoques dentro del campo de los estudios de la comunicación, los enfoques mencionados resultan pertinentes puesto que permiten analizar la incidencia de los medios de comunicación sobre la cobertura que dan a las acciones de gobierno y la forma en que fomentan o no la participación de los ciudadanos de manera crítica y activa sobre los asuntos

gubernamentales, de manera específica con aquellas que tienen que ver con el campo de la gobernanza. Resulta de especial interés observar los temas que se colocan en la agenda de discusión cotidiana de los ciudadanos a través de los medios informativos al presentar y darle preeminencia a una nota informativa sobre otras, en especial cuando se trata de acciones llevadas a cabo por el gobierno municipal.

### **3.1 Comunicación Política**

Comunicación y política deben ser elementos ligados de manera intrínseca, nos referimos a que gran parte de los gobiernos occidentales modernos deben comunicar las decisiones que toman y que por ende se transformarán en acciones que afectan al conjunto social. Castillo (2013a, p. 99) aduce que “la comunicación política es un área que puede ser relacionada con el nivel democrático de un país, por lo cual se ha convertido en un área de estudio con un enfoque multidisciplinario”. Luego entonces en un entorno democrático, el diálogo debe ser un elemento fundamental.

Las decisiones que tome el gobierno deben ser comunicadas porque de esta manera se les confiere en primer lugar publicidad con el objetivo de que sean conocidas por la mayoría de los integrantes de la sociedad y en segundo lugar pueden <aunque no siempre lo hacen> otorgar legitimidad a las acciones del gobierno. Como menciona Castillo:

La configuración de la confianza en las instituciones públicas se asocia a los conceptos de percepción de la acción de gobierno y de la imagen pública proyectada... la mercadotecnia gubernamental se expresa como la forma en la que los gobiernos buscan el consenso de

parte de sus gobernados y la incidencia de los medios de comunicación en la generación de opinión pública, (Castillo et al, 2013b, pp. 17 -18).

Lo anterior nos remite a la discusión de la forma en que se utiliza la comunicación política para dar a conocer las acciones de gobierno y si esta contribuye a la creación de un espacio dialógico entre ciudadanos y gobernantes o se limita a la difusión de las acciones gubernamentales para conferirles legitimidad a través de la percepción que se genera en los ciudadanos.

Para dilucidar un poco más sobre lo planteado en párrafos anteriores, trataremos de ahondar en la concepción que se tiene y se ha tenido históricamente de lo que es la comunicación política.

Algunas concepciones de la comunicación política la refieren como técnica de manipulación, ya Weber (1979) la veía como un instrumento que apuntalaba una dominación ideológica en la que los valores dominantes son impuestos a la sociedad a través de la propaganda. Esto se refuerza si se piensa en los regímenes Nazis y Fascistas de Alemania e Italia respectivamente, pues durante la segunda guerra mundial la propaganda política se encargó de legitimar las acciones del gobierno a través de una comunicación unidireccional y cargada de ideología. Debido a lo anterior, la propaganda como concepto que explica la difusión de las acciones de gobierno se encuentra imbuida de connotaciones las más de las veces negativas, ya que inherentemente posee una carga ideológica que moldea las formas en que los integrantes del conjunto social valoran y califican las acciones gubernamentales.

Respecto a lo anterior, Wolton señala que:

Tiempo atrás muchísimos vocablos habían designado a esa actividad dedicada al intercambio de discursos políticos, pero las más de las veces fueron recibiendo una connotación poco laudatoria, y hasta crítica, sobre todo en el siglo XX, en que el comunismo y el nazismo identificaron comunicación política con propaganda, (Wolton, 1998, p.28).

En la evolución del estudio de la comunicación política, encontramos que después de la primera guerra mundial, el estudio de la comunicación política tuvo un auge creciente como lo señala Del Rey Morató debido a:

La inminencia de que se aproximaba otro conflicto bélico con actores como la URSS, los fascismos en Italia y Alemania; el ascenso de los EE. UU al rango de primera potencia mundial, y el desarrollo de la prensa de masas, de la radio y el cine, que no sólo suponían tecnologías al servicio de la información, la expresión artística y el entretenimiento, sino también posibilidades para la propaganda y el adoctrinamiento político, cuya eficacia y alcance urgía investigar, (Del Rey Morató, 1996, p. 166)

Las palabras que resaltan en el párrafo presentado y que abonaron a la concepción negativa de la comunicación política son: propaganda y adoctrinamiento, reforzando la idea de mensajes ideológicos unidireccionales tendientes a implantar en los gobernados ideas y postulados que legitimarían el actuar del gobierno.

Sin embargo, la literatura más reciente trata de trascender estas connotaciones negativas para darle un nuevo enfoque a la comunicación política en el marco de una sociedad inclusiva y organizada que legitime las acciones del gobierno no sólo por los mensajes que recibe del mismo, sino por la retroalimentación que se da entre ambos.

De la breve discusión inicial podemos observar que en los antecedentes de la construcción del concepto se le utilizó de forma vertical sin una posibilidad de *feedback* o de respuesta por parte de la sociedad.

Se han visto de manera sucinta los orígenes del concepto, ahora se hará una aproximación a concepciones más recientes. Una primera reflexión refiere que la comunicación política “es la relación entre la comunicación y sus efectos sobre la política” (Colomé, 1994, p.5). Otra noción nos dice que “es toda comunicación que se relaciona con/ influye en/ tiene por objeto la política” (Exeni, 2005, p. 49).

Vidaña (2010,p.95) aduce que la comunicación política “Constituye un quehacer permanente de interrelación, un proceso dialógico entre gobernantes y gobernados vinculado con la generación de información y mensajes políticos transmitidos a través de los medios de comunicación”, derivado de esta relación de diálogo se puede llegar a la toma y construcción de decisiones como bien señala Arnoletto “la comunicación política es el conjunto de mensajes que permite la formación de decisiones políticas” (2007, p.14).

Otro acercamiento al concepto que lo complementa menciona que “es el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre la vida política: los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (Wolton, 1998, pp. 29-30). En esta concepción se mencionan tres actores fundamentales: políticos, periodistas y opinión pública. Lo anterior denota una interacción entre los diferentes actores que permite una retroalimentación sobre las acciones de gobierno al ser puestas en la agenda por los periodistas y evaluadas por los ciudadanos. A esta última definición se puede agregar que el objetivo de los tres actores fundamentales mencionados es lograr la superioridad del argumento que cada uno maneja.

En general las acepciones presentadas dejan entrever algunas similitudes que llevan a afirmar la existencia de una clara relación entre la comunicación y lo político que se puede plantear en términos de la capacidad que tiene dicha comunicación para influir en las percepciones que se generan en la sociedad respecto del actuar del gobierno.

Del Rey Morató abunda más en el tema y menciona que:

Hablamos de comunicación política fundamentalmente para referirnos a la relación que mantienen gobernantes y gobernados, en un flujo de mensajes de ida y vuelta, a través de los medios de comunicación social y con el concurso de los periodistas especializados en cubrir la información generada por las instituciones y los protagonistas del quehacer político, (Del Rey Morató, 1996, p. 183)

Se puede afirmar que la comunicación política posibilita que ciertos actores sociales expresen de manera pública sus opiniones sobre hechos de naturaleza política en un ambiente plural y de respeto a las opiniones de los demás, con derecho de réplica y argumentación clara para defender posturas determinadas.

Por último, Fernández (2003, p. 4) afirma que “la comunicación política es eficaz cuando su argumentación se fundamenta en las necesidades de los ciudadanos y se apoya en sentimientos de identificación social, histórico, político, racial o étnico”. Aquí se identifica la naturaleza de la comunicación como un proceso encaminado a conocer las necesidades de la población y a su vez establecer una forma de llegar a acuerdos y no de imponer decisiones.

Con la última definición presentada logramos hacer una conjunción pertinente entre ciudadanía y comunicación política. Si bien Fernández habla de la argumentación de la comunicación política fundada en demandas ciudadanas,

primero deben existir ciudadanos capaces de articular demandas que hagan llegar a los tomadores de decisiones y en segundo lugar, los decisores gubernamentales deben propiciar la existencia de canales de retroalimentación, con el concurso de los medios de comunicación como promotores de la discusión de asuntos públicos y canalizadores de las demandas ciudadanas.

Se ha presentado una reseña de como diversos autores se aproximan al concepto estudiado, de éste recuento se puede extraer que en un principio la comunicación política recibió críticas por su utilización como medio para influir en el comportamiento de la sociedad a través de propaganda cargada de ideología; posteriormente se va evolucionando su construcción para ubicarlo ya no como un instrumento propagandístico pero si para que el gobierno comunique a sus gobernados las acciones que lleva a cabo de manera unidireccional. Finalmente, algunos autores señalan que la actividad de la comunicación política debe crear sus argumentos con base en las necesidades de la sociedad y permitir que el flujo de las ideas sea bidireccional, donde los ciudadanos puedan participar y sus opiniones sean tomadas en cuenta por el actuar del gobierno.

### **3.2 Gobernanza**

Sobre el concepto de gobernanza actualmente nos encontramos en un debate académico que ha intentado unificar criterios para definir de manera puntual y concreta a que nos referimos cuando hablamos de gobernanza, teniendo lo anterior en mente, para construir el marco teórico se tomarán algunas acepciones

de dicho término con el fin de establecer elementos comunes que nos ayuden a clarificar la idea de lo que se puede entender por gobernanza de manera general.

Respecto al origen del concepto en sus raíces etimológicas y evolución Ramírez señala que

El término parece provenir del griego κυβερνάω *kybernan*, es decir, dirigir, conducir un carro o nave, usado metafóricamente por Platón para referirse al modo de gobernar los ciudadanos. Es posible rastrear su utilización a finales de la Edad Media, con el francés *gouvernance*, para denominar el arte o manera de gobernar, del cual pasaría al inglés *governance*. (Ramírez, 2011, p. 125).

Sobre la traducción del concepto de *governance* a gobernanza Porras (2007, p. 71) apunta que la “traducción de *governance*, requiere de la aplicación de matices importantes” y su traslado a la lengua española no ha sido tan sencillo como se pudiera pensar. A principios del presente milenio el Banco Mundial (2002) traducía *governance* como función de gobierno; otros autores como Balbis (2001, p. 23) la traducían como “gubernancia” o incluso “gubernación”. También se llegó a traducir en algunas ocasiones como “governabilidad”, pero estos dos vocablos retratan conceptos diferentes que, si bien tienen que ver con las acciones de gobierno, el segundo no es una traducción adecuada del primero.

Porras argumenta que gobernanza es la traducción más pertinente de *governance* y para ello se adentra en la raíz etimológica del concepto: “La palabra gobernanza, a pesar de ser un término de español arcaico que había desaparecido del lenguaje cotidiano, está construida con el mismo participio presente latino que dio origen a *governance*” (2011, p.72). Por su parte Jessop (1995:327) aduce que “existen dos formas aceptables de participio presente del



latín *gubernare*: *gubernatio* y *gubernatia*; el primero dio origen a <gobernación> y el segundo a <gobernanza>”. El mismo autor propone que si el español hubiera continuado por la ruta de la *gubernantia* en lugar de la de *gubernatio*, probablemente gobernanza sería de uso más común y no hubiera representado dificultades la traducción del vocablo *governance*.

Avanzando en el recorrido del concepto Olivo & Alaniz mencionan que “el concepto de gobernanza se introduce en el contexto del análisis de las políticas públicas a partir de la década de los setenta” (2011, p.779). Es importante recordar que el enfoque de políticas públicas surgió de manera inicial como una respuesta y alternativa al Estado burocrático, para adelgazar las funciones que tenía y darles protagonismo a los ciudadanos tanto en la formulación, diseño e implementación de políticas tendientes a resolver algún problema público (Aguilar, 2003).

Como vimos en párrafos anteriores, “el concepto de gobernanza, al igual que el de gubernamentalidad, experimentaron ciertas reformulaciones que fueron producto de la necesidad de actualizarse” (Olivo & Alaniz 2011, p.779).

Para adentrarnos más en la discusión de los elementos y concepciones de la gobernanza, es importante recordar la postura de Marsh al mencionar que la escuela de la gobernanza “centra el debate en las transformaciones de las funciones administrativas del Estado, presentándola como un nuevo modo de gestionar los asuntos públicos, opuesto al jerárquico” (Marsh, 2008, p. 263). Bajo este enfoque, la relación debe ser horizontal en contraposición con la verticalidad

tradicional en algunos gobiernos, verticalidad que utilizan para imponer sus decisiones a la sociedad. Entendida de la forma en que menciona Marsh, la escuela de la gobernanza puede y debe fomentar horizontalidad en la acción de gobierno que permita la inclusión de los actores de la sociedad civil. En este sentido Mayntz señala que la gobernanza “se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público – privadas” (2005, p. 83).

Según Rhodes (1996), una red más inter – organizacional <Redes mixtas público – privadas> también se vuelve más autónoma del control del Estado, ya que los actores públicos y privados trabajan para hacer avanzar la agenda de la comunidad de política pública a la que pertenecen, por la que compiten con otras comunidades de política pública. Sobre el tema de redes John (2001), define la gobernanza como el patrón flexible de decisión pública basado en redes semi-compactas de individuos.

De acuerdo con Águilar por gobernanza...

...se entiende hoy, espontáneamente el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero examinando a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización, (Águilar, 2009, p.90)

La visión que da Águilar permite distinguir que implica la participación de la sociedad en todo momento del quehacer público poniendo énfasis en la horizontalidad de la toma de decisiones dónde la opinión de los actores de la

sociedad tiene un peso verdadero. En consonancia con lo anterior, Porras (2011, p.81) aduce que “la gobernanza es un orden construido a través de la convergencia de intereses entre actores públicos y privados que se sostiene gracias a dinámicas no jerárquicas <horizontales> que fragmentan la capacidad de intervención vertical del ejecutivo, pero que aumentan la aceptación de sus políticas”. En este sentido entendemos que, a mayor intervención de la sociedad en decisiones de gobierno más legitimidad tendrán las acciones llevadas a cabo por los gobernantes puesto que son producto de procesos de inclusión ciudadana que les confieren un carácter más trascendente puesto que la sociedad ve cristalizadas sus propuestas y sus demandas resueltas.

Se introduce entonces una idea más concreta de gobernanza la cual consiste en que “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleve a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar, 2009, p.140). Esta afirmación pone énfasis en la corresponsabilidad de sociedad y gobierno sobre la toma de decisiones que involucran a la colectividad y los resultados que dichas disposiciones tienen.

Cerrillo trae a colación los principios de la buena gobernanza que deben garantizar “...que estén todos los actores que deban estar, cada uno de ellos asumiendo el rol que le corresponde; los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan y se puedan tomar decisiones” (Cerrillo, 2005, p. 19). Es decir, no basta con la sola presencia de los ciudadanos en los órganos institucionales de gobierno, ya que,

en algunos casos, esta presencia es de carácter simbólico en vez de tener algún poder real de decisión y acción. La presencia de representantes de la sociedad civil debe estar relacionada directamente con la capacidad que estos tengan para incidir en el actuar gubernamental.

De manera implícita, en las conceptualizaciones revisadas encontramos elementos centrales, a saber: participación ciudadana y evaluación de la acción de gobierno. Participación que debe estar enmarcada en un contexto de pluralidad, tolerancia, respeto y capacidad de acción, así como de influencia en el actuar gubernamental. Evaluación que permita sancionar a través de mecanismos legales las acciones gubernamentales cuando estas no se encuentren enmarcadas dentro de los límites de la legalidad y la ética, para lograr una evaluación correcta los elementos centrales a tomar en cuenta son la transparencia y la rendición de cuentas como pilares del desempeño de los gobernantes.

Para efectos prácticos del presente trabajo y como una guía que conduzca más a la comprensión del concepto, por gobernanza entendemos: el proceso social por el que se gestiona la atención de asuntos de carácter público, que implican desde su definición y hasta su resolución, la participación activa de los grupos sociales involucrados en dicho asunto.

En esta pequeña revisión del concepto de gobernanza se observa que uno de los elementos fundamentales es el de participación ciudadana propiciada por un diálogo entre gobernantes y gobernados, dicha relación bidireccional puede ser

posibilitada o limitada por los medios de comunicación y la estructura institucional gubernamental; luego entonces es necesario estudiar el concepto de ciudadanía y apoyarnos en teorías que analicen el papel de los medios de comunicación.

### **3.3 Ciudadanía**

Debido a que la gobernanza implica en su operación una participación activa por parte de la ciudadanía, debemos ahondar en la definición de dicho concepto para comprender de qué estamos hablando.

Resulta pertinente realizar un pequeño bosquejo histórico de lo que significa ser ciudadano, Parada menciona que:

En las primeras fases del Imperio Romano, el concepto de ciudadanía únicamente era aplicable a los nativos de las ciudades - estado y la ciudadanía tenía dos características fundamentales: pertenecía sólo a una élite y representaba un vínculo de carácter religioso. Pero seres, como los esclavos, ni siquiera alcanzaban a la categoría de personas, sino que eran asimilados como cosas. Posteriormente se desvaneció la idea de ciudadano, pues el modelo político estandarizado en el planeta fue la monarquía y ésta limitó el protagonismo político al ámbito de la nobleza y el clero. Sólo hasta finales del siglo XVIII, con la declaración de Virginia (Carta de Derechos de 1776) y con la Revolución Francesa, nace la idea del Estado - Nación y con ella, la idea de quiénes son los verdaderos actores políticos de la dinámica social: los ciudadanos, (2009, p.101).

El ejercicio de la ciudadanía en la antigua Roma y Grecia estaba restringido a ciertos grupos y clases sociales, dejando de lado a una gran parte de la población que en ese momento no era considerada poseedora de la capacidad para emitir su voto o su opinión ante un asunto de interés público.

Con el auge de las monarquías absolutistas, la nobleza y el clero cobraron un protagonismo inigualable, empero, ambas figuras se fueron debilitando con el paso del tiempo y finalmente la Revolución Francesa impulsó y coadyuvó a crear

la noción de ciudadano como se entiende actualmente puesto que trató de emancipar garantías fundamentales del hombre para colocarlo como sujeto de derechos que deben ejercer de manera activa para mejorar de forma sustancial sus condiciones de vida, el goce de estos derechos implica también la adquisición de obligaciones que deben ser cumplidas para el correcto funcionamiento del cuerpo social.

Como mencionan Gutiérrez & Rivera (2014) “en una democracia, la organización y el ejercicio del poder debe tener como una de sus finalidades centrales el garantizar, materializar, preservar y ampliar los derechos de los ciudadanos”. Es decir, anteriormente solo adquirían la condición de ciudadanos ciertas personas con base en algunas cualidades ya sea económicas o fisiológicas, pero en democracias modernas los ciudadanos son todos y es deber del Estado garantizar sus derechos.

Delanty (1997) define a la ciudadanía en términos funcionales, como el conjunto de ciudadanos que forman la membrecía de una comunidad política, es decir, *la polis*. En tanto miembros de la comunidad, los ciudadanos actúan e interactúan en función de reglas y normas que se establecen jurídicamente, ya sean de derechos u obligaciones. De esta manera, los elementos que componen la ciudadanía son: 1) La membrecía en una comunidad política, 2) Los derechos y obligaciones de los ciudadanos miembros de la *polis* y 3) La participación de los ciudadanos, en su carácter de miembros, en la toma de decisiones de la comunidad (Lukes y García, 1999).

Para Moreno “la ciudadanía es la condición de pertinencia y participación en la *politeia* u organización política, donde se integran los miembros de la sociedad” (2003, p.1), es decir, que dicha condición posibilita al ciudadano para participar e incidir sobre las decisiones que le afecten y sean tomadas dentro de un espacio geográfico delimitado al que se circunscriba la existencia del individuo o del conjunto de individuos que conviven constantemente. En el marco de esta participación, “los ciudadanos ejercen también la capacidad de disentir, de oponerse a leyes que consideran injustas, a demandar derechos, inclusión o expansión de prerrogativas a través de luchas sociales. Además de la relación Estado – sociedad y los derechos ciudadanos, la participación es una dimensión toral de la ciudadanía” (Tamayo, 2010, p. 42). Participar de manera activa en las decisiones políticas empodera a los ciudadanos y los ayuda a erigirse como un contrapeso al poder político formalmente establecido, para coadyuvar o limitar las decisiones y acciones gubernamentales sobre asuntos públicos.

Uno de los teóricos más importantes sobre la construcción del concepto de ciudadanía es Thomas Henry Marshall quien reflexionó sobre el papel que tienen los ciudadanos en el desarrollo de las sociedades capitalistas para lo cual estableció tres factores que determinan y condicionan su actuación (1950):

1. Un factor civil, donde el individuo es capaz y por lo tanto está facultado para el ejercicio de sus libertades individuales (derechos fundamentales).
2. Un factor político, donde el ciudadano puede participar democráticamente en la polis (status político, poder elegir y ser elegido).

3. Un factor social, que garantiza al ciudadano una vida digna (estándares vitales básicos: seguridad social, trabajo, etc.)

Consideramos estas tres dimensiones de la ciudadanía como complementarias y subsecuentes con la anterior, ya que la existencia o fortalecimiento de solo una de ellas no favorece el ejercicio de la ciudadanía en su amplia acepción.

Si pensamos en cada una de ellas por separado nos daremos cuenta de lo limitadas que pueden ser de manera individual. Por ejemplo, si únicamente existiera el factor civil, los individuos gozarían de derechos fundamentales <libertad, vida, de expresión> pero no serían capaces de participar democráticamente en los asuntos de interés público <factor político>, sin embargo, dicho factor político no es viable sin la existencia previa de derechos fundamentales. Por último, para que sea posible el factor social de la ciudadanía, los individuos deben ser libres y tener capacidad de incidir en los asuntos de la *res pública*, sin los dos anteriores el factor social se convierte en un instrumento que sirve para mantener a los individuos con trabajo y seguridad social, pero sin darles la posibilidad de incidir en decisiones que les afecten <de manera similar a una situación de esclavitud moderna>.

En la concepción de Marshall sobre ciudadanía destacamos el factor político, puesto que es precisamente gracias a este factor que el ciudadano puede participar en los asuntos públicos e incidir directamente en el curso que tomen las acciones del gobierno a través de mecanismos legalmente instituidos, como se



dijo en el párrafo anterior, las tres dimensiones son complementarias, pero es en el factor político en donde se permite de manera práctica la inclusión de los ciudadanos.

La concepción de la ciudadanía como prácticas sociales tiene un carácter sociopolítico, esta noción parte del hecho de que la ciudadanía es algo más que el goce pasivo de derechos otorgados por la autoridad del Estado (Habermas, 1994). Lo que implica la existencia de una sociedad civil inclusiva y demandante del cumplimiento de sus exigencias, con capacidad de trasladar los asuntos que les interesa se solucionen o se atiendan al centro de la esfera política, es decir, que cuestiones originalmente surgidas en la periferia, sean llevadas al centro con el objetivo de la pertinente atención por parte de los gobernantes.

Bajo esta perspectiva, la condición de ciudadano implica que los integrantes de la sociedad se interesen y participen en asuntos de interés público. Consiste en prácticas emancipadoras (sociales, legales, políticas y culturales) que explican el reconocimiento y la promulgación de los derechos; lo anterior porque éstos derechos son el resultado de demandas y luchas sociales enclavadas institucionalmente y que definen a una persona como miembro competente de la sociedad para intervenir en ella (Turner, 1994).

Por lo anterior, este uso del concepto se interesa en la manera en que los ciudadanos llevan adelante acciones correspondientes a su condición de tales para ejercer o hacer efectivos los derechos, ya consagrados constitucionalmente, o lograr el reconocimiento de otros nuevos: culturales, ecológicos, étnicos, etc.

(Foweraker, 1992); porque la ciudadanía es también un proceso constructor y ampliador del derecho a tener derechos, (Arendt, 1993). La concepción Arendtiana de alguna manera condensa las ideas expuestas con antelación, ya que hemos discutido sobre factores de la ciudadanía <civil, político, social>, que implican actuación de los ciudadanos para exigir solución a sus demandas, así como la capacidad que estos tienen para canalizarlas y que sean escuchadas. Sin embargo, estas facultades que posee la ciudadanía no han surgido de manera espontánea, han sido producto de luchas tanto armadas como a través de canales más institucionalizados para posicionar al ciudadano como un actor fundamental y que apuntala el desarrollo y evolución del cuerpo social. Al decir que el derecho a la ciudadanía es a su vez un proceso constructor y ampliador de derechos logramos sintetizar la idea que se ha esbozado sobre la importancia de la ciudadanía.

Por último, pero no menos importante, la ciudadanía construye identidad, ya que contiene símbolos, signos, tradiciones, ritos y mitos: las constituciones, los derechos y obligaciones, las celebraciones nacionales, la invención de la unidad nacional. Habermas menciona que “somos todos unos tipos de ciudadano, porque hablamos siempre de quiénes somos y de quiénes queremos ser” (1993, p.115). De esta manera, existe un autorreconocimiento implícito, un sentido de pertenencia a la comunidad, un vínculo de la memoria colectiva, de la historia compartida, del futuro anhelado.

Cuando el hombre desarrolla un sentido de pertenencia que es producto de la construcción de identidad, se interesará más por resolver e involucrarse en

asuntos de la *polis*, de la *cosa pública*, de la localidad, provincia, estado, nación en la que se desarrolla el curso de su existencia, lo anterior se traduce en un elemento coadyuvante e impulsor de la participación ciudadana que exige el ejercicio de sus derechos en los campos mencionados por Marshall <civil, político y social>.

De las reflexiones anteriores podemos afirmar que, si bien en sus inicios el carácter de ciudadano en la antigua Roma y Grecia era otorgado a solo un sector de la población, dicho concepto evolucionó para reivindicar los derechos de los individuos, de lo que se trata entonces es de reivindicar el concepto de ciudadanía tal y como afirma Rivero (2008, p.250) al mencionar que “la reivindicación de la ciudadanía debe ser la afirmación de la libertad individual mediante el activismo en la sociedad civil, tal reivindicación implica defender a la sociedad civil como contrapoder político y social, que permite el control del gobierno y la cooperación social”.

Otra acepción que contiene un tinte más identificado con valores morales y éticos nos menciona que

La ciudadanía equivale a civismo, a respeto a las libertades y derechos de los demás, propios y ajenos. Al buen ordenamiento jurídico, a que contribuya al bien común, al reparto justo de la riqueza del país en función de su nivel de renta, a conseguir la integración de los más vulnerables, al respeto de las minorías, a la aportación de su trabajo y creatividad, y a la participación en la vida política, cultural, económica y social del Estado. La construcción de la ciudadanía está en relación directa con el grado de participación activa de las personas en la edificación y transformación de la sociedad en la que viven, (García-Calabrés, 2007, p.11).

De manera general, se aprecia que la participación al interior de una comunidad es el elemento cimentador de la ciudadanía, para Alejandro (1993) la

ciudadanía es el resultado de un proceso de participación dentro de la comunidad. De esta forma, cuando los individuos deliberan<sup>3</sup> se convierten en ciudadanos.

A manera de conclusión sobre esta breve discusión de lo que implica ser ciudadano hemos encontrado diferentes enfoques, algunos más históricos, otros más teóricos, algunos críticos, algunos éticos. Empero, todos convergen en un punto común, a saber: ser ciudadano implica no sólo el goce de derechos, estos son solo el comienzo de una ciudadanía regulada por el marco jurídico de cada Estado, lo realmente importante de ser ciudadano se manifiesta y cobra relevancia cuando se participa de manera activa en la discusión y resolución de asuntos de carácter público, en los que la inclusión activa de la ciudadanía a través de la sociedad civil se erige como un contrapeso al poder político establecido formalmente.

### ***3.4 Agenda Setting y framing***

En este apartado se discutirán de manera simultánea y breve las perspectivas teóricas planteadas por la Agenda Setting y el Framing.

La variedad de medios masivos de comunicación que existen facilitan el acceso a información de manera más rápida que antes. Inicialmente los diarios proporcionaban información de interés general, sin embargo, su alcance era limitado si pensamos en el número de personas que saben leer y escribir y que

---

<sup>3</sup> Sobre la deliberación pública, Amartya Sen reflexiona que “el proceso de toma de decisiones a través de la discusión puede acrecentar la información sobre una sociedad y sobre prioridades individuales, y dichas prioridades pueden responder a la deliberación pública” (Sen, 2004, párr. 6). De manera que, al deliberar públicamente, el individuo se convierte efectivamente en ciudadano que incide en asuntos públicos a través de la toma de decisiones.

además estén dispuestos a destinarle algunos minutos de su tiempo a comprar y leer los diarios.

Posterior al surgimiento de los diarios se presenta la invención de la radio en un primer momento y posteriormente de la televisión. A través de estos medios se facilitó de manera revolucionaria la transmisión de información, a casi todas las partes del mundo. Con lo cual se comienzan a estudiar los efectos que tienen los medios de comunicación en las interacciones que tienen entre sí las personas diariamente. En un primer momento se plantea el modelo de “aguja hipodérmica” que supone efectos ilimitados, de manera análoga a una aguja hipodérmica, al “inyectar” cierta información a la sociedad, ésta la absorbe de manera completa y sin filtros. Con el paso del tiempo esta teoría fue descartada por el surgimiento de otras tantas.

Así, nos encontramos con distintos modelos posteriores como el de usos y gratificaciones, de la industria cultural etc. (D’adamo, et al, 2007), que en síntesis también se encargan de analizar el papel que tienen los medios masivos de comunicación tanto en la formación de la opinión como en la construcción de identidad de los individuos, exponiendo de esta manera la forma en que dichos medios son utilizados por las personas, es decir con qué fines y propósitos la gente lleva a cabo su consumo de medios.

Un modelo más conocido que discute el papel que tienen los medios en la formación de la agenda es el de *Agenda Setting*, esta se utilizará en el presente

trabajo para soportar de manera teórica las observaciones que se hagan sobre el tratamiento informativo que dan los medios a las acciones de gobierno.

Aruguete (2015) plantea una división entre quienes conciben al *framing* como una extensión de la *Agenda Setting* (Weaver *et al.*, 1981; McCombs, 1997; McCombs & Shaw, 1998) y quienes pugnan por concebirlas como teorías independientes (Entman, 1991; 1993; Koisch, 1993; SheufleD'Angelo, 2012; Matthes, 2012).

Los autores que se inclinan por la postura del *framing* como una extensión de *Agenda Setting* (Weaver *et al.*, 1981; McCombs, 1997; McCombs & Shaw, 1998) aducen que el primero es “la selección de un número restringido de atributos temáticamente relacionados para su inclusión en la agenda de los medios de comunicación cuando se discute un objeto particular” (McCombs, 1997, p.6). Como señala Aruguete (2011) el establecimiento de la agenda se preocupa principalmente por la trascendencia de los temas, mientras que el *faming* se preocupa por los atributos que pueden acompañar o enmarcar los temas.

Por otro lado, quienes conciben al *framing* como una teoría independiente de la *Agenda Setting* (Entman, 1991; 1993; Koisch, 1993; SheufleD'Angelo, 2012; Matthes, 2012), argumentan que la actividad del encuadre no se circunscribe solo a caracterizar con ciertos atributos a los temas de la agenda, sino que proveen una manera de esquematizar y pensar los eventos observados, con lo cual su actividad rebasa al simple establecimiento de la agenda.

Para el presente estudio se toma la perspectiva que considera al *framing* como una extensión de la *Agenda Setting*, es decir, que se sitúa en consonancia con (Weaver *et al.*, 1981; McCombs, 1997; McCombs & Shaw, 1998) de los cuales ya se mencionó brevemente la postura que mantienen. Aruguete (2015, p. 134) aduce que para los que propugnan esta postura “la convergencia de estas dos tradiciones aportaría una gran unidad al conocimiento de la construcción de la imagen del mundo proyectada por los medios y del tipo de respuesta que el público de a ello”.

Y para ser más específicos, sobre el tratamiento que se da a la perspectiva de *Agenda Setting* nos circunscribimos a la *Agenda de Medios*. A continuación, se discute esto de manera breve.

La hipótesis central planteada por McCombs y Shaw en su conocido estudio “The Agenda-Setting Function of mass media” publicado en 1972 en *The Public Opinion Quarterly* nos dice que: “the mass media set the agenda for each political campaign, influencing the salience of attitudes toward the political issues” (1972, p. 177). Si bien el estudio se realizó para analizar el impacto que tuvieron los temas tratados por los medios como importantes durante la elección presidencial de 1968 en Estados Unidos, la función que cumplió para análisis posteriores fue de vital importancia ya que gracias a dicho estudio se hizo evidente que los medios a partir de las temáticas y de los propios actores que se visibilizan en el espacio público como los gobernantes, asumen sus posiciones acorde a las perspectivas de los sucesos que están encargados o empeñados en promover. Esto es, poner en la agenda del debate público ciertos temas.

El enfoque de la Agenda Setting, o Establecimiento de agenda, se centra en el estudio de la agenda de los medios de comunicación y en cómo ésta establece la agenda del público, los medios tienen la capacidad de decir al público en qué se debe pensar. (Chong et al., 2013, pp. 287 -304). Así al presentar determinada información lo harán con el objetivo de que dicho tema se encuentre presente en las conversaciones de los televidentes, dejando de lado otros asuntos informativos.

Mc Combs & Evatt (1995) explican que los medios no sólo señalan los temas sobre los que pensar, también son capaces de decir al público qué pensar sobre esos temas.

Dos aspectos relacionados con el establecimiento de la agenda, que han sido los principales conceptos de la teoría, son la *selección* y la *prominencia*. Los medios seleccionan ciertos aspectos, asuntos o temas que están presentes en la realidad social, lo que implica que otros sean soslayados en la cobertura noticiosa; además se hace una jerarquización, no todos los temas tendrán la misma importancia dentro del medio. Esa actividad se realiza a través de la posición que ocupan ciertos temas en el conjunto de noticias y además, el espacio o tamaño que se otorga a dicha noticia dentro del medio (Mc Combs, 1992, cit. por Lozano, Muñiz y Sánchez, 2011), es decir, se presentan las noticias bajo un marco específico que condicionará la forma en la que los ciudadanos hablen sobre dicho tema; de esta manera y *al abordar un asunto como importante y relevante para la sociedad* (Dearing y Roger, 1996), los medios pueden contribuir a la generación de apoyos a las medidas políticas adoptadas por los gobiernos, con lo que se



legítima su actuar sin haber tenido un debate real con los ciudadanos sobre sus necesidades y expectativas.

En concepciones más actuales, se discute que la *Agenda Setting* se refiere a la transferencia de la relevancia de las agendas entre diferentes actores de la vida pública, es decir, que existen agendas políticas, agendas de las audiencias y agendas mediáticas (Aruguete, 2015). Debido a que relacionar la forma en que se influyen una sobre la otra requiere de una correlación más extensa, el presente trabajo se circunscribe a la agenda de los medios. Es decir, a los temas que se exponen en los medios de comunicación y el *encuadre* que se les da. Lo anterior es apoyado conceptualmente por la *teoría del framing* que nos permite construir o retomar encuadres.

De acuerdo con Entman el *framing* se refiere a:

...los marcos en los cuales se basa un periodista para la organización de la noticia. Es la visión determinada de un hecho, con una selección de elementos que se destacan o enfatizan y un encuadramiento específico a lo largo de todo el texto. [Por ello], cuando el periodista enmarca los hechos, selecciona algunos aspectos de una realidad percibida y los hace sobresalir en el texto que construye para enfatizar una definición particular de ese hecho o problema, realiza una interpretación causal, una evaluación moral y plantea una posible solución, (1993, p.22).

Al profundizar un poco en su conceptualización se puede entender de manera más sencilla a través de la siguiente metáfora de Tuchman (1983):

...la noticia es una ventana al mundo, sólo que la vista desde una ventana depende si es grande o chica, de si su cristal es claro u opaco, de si da a la calle o a un patio; también depende de donde esté situado cada uno, lejos o cerca, estirando el cuello o mirando todo recto, con los ojos paralelos al muro donde está la ventana.

Tankard *et al.* (1991) mencionan que el *framing* es la idea organizadora central del contenido informativo que provee un contexto y sugiere cuál es el tema

mediante el uso de la selección, el énfasis, la exclusión y la elaboración. Maher (2001) la concibe como la presentación de la información, mediante la selección, énfasis y exclusión de ciertos aspectos o elementos que están interrelacionados. Muñiz (2006) menciona que son estructuras que el periodista utiliza al momento de crear el contenido noticioso para aportar cierto ángulo, enfoque, perspectiva o tratamiento al asunto o evento informado a fin de hacerlo más comprensible para el público.

En este sentido, como mencionan Ahuactzin et al. “el estudio del framing aplicado a la comunicación política constituye un campo fértil para la comprensión y análisis de los procesos de enmarcamiento de los mensajes políticos” (2014, p. 235). Estos mensajes en ocasiones transmitidos dentro de los noticiarios de manera implícita al presentar la información son de vital importancia para conocer la manera en que los medios difunden las acciones gubernamentales.

De esta manera, el *framing* explica y construye encuadres de la información presentada en los noticiarios. Como ya se ha mencionado, para efectos del presente trabajo se considerará a la *teoría de framing* como una extensión de la *teoría de agenda setting*, sin descartar que algunos autores las consideren independientes y que se considere al *framing* como un constructo teórico más integral y completo.

En el presente capítulo hemos hecho un recorrido que comprende los conceptos que se utilizan para apuntalar la investigación llevada a cabo. Respecto a lo anterior podemos resumir que:

En primer lugar, se habló de comunicación política. En sus orígenes, se le relaciono con ciertas características negativas al pensar en ella como instrumento de manipulación. Esto fue debido a los regímenes nazis y fascistas que a través de la propaganda emitían mensajes ideológicos para legitimar sus acciones. De esta manera, se le concebía como un instrumento de comunicación unidireccional que solo esparcía los mensajes que los gobernantes querían que los ciudadanos escucharán.

Posteriormente, surgen nuevos enfoques que la conciben como un instrumento que debe fomentar relaciones dialógicas bidireccionales entre gobernantes y gobernados; es precisamente esta perspectiva contemporánea la que le da un nuevo matiz y la posiciona como un elemento impulsor del involucramiento ciudadano en las actividades públicas.

En segundo lugar, al hablar de gobernanza se comienza por la discusión del origen del concepto, ubicando sus antecedentes desde Platón, pasando por la edad media con la palabra “governance” y dilucidando su raíz etimológica que se desprende de “gubernare” para desembocar en dos vocablos “gubernatio” y “gubernatia”; es precisamente del segundo vocablo que se justifica la traducción de *governance* en gobernanza como la forma más adecuada de hablar de este concepto en el idioma español.

Una vez esclarecido el origen y traducción del concepto, se comienzan a discutir los antecedentes del mismo en términos de actividad gubernamental. Ante la ineficiencia de un Estado burocrático que creció en tamaño y en funciones, pero

no era capaz de satisfacer todas las demandas del conjunto social, se tuvo que empezar a pensar en un redimensionamiento de dicho Estado. Con este escenario comienzan a cobrar auge los enfoques de políticas públicas como instrumentos que integren a los ciudadanos en las decisiones gubernamentales. Posteriormente se habla de gerencia pública y nueva gestión pública ya que se piensa en los ciudadanos en términos de clientes y para tal efecto se debe pensar en la satisfacción de los mismos a través de su inclusión en las determinaciones del gobierno y la simplificación administrativa que eficiente los procesos de la administración pública. Después de estos enfoques se habla también de gobernabilidad y se le entiende como la capacidad que tiene un sistema político para satisfacer demandas y necesidades sociales. Por último, se habla de gobernanza como un modelo de gobierno innovador e integrador de la mayoría de las concepciones anteriores.

El de gobernanza es un modelo de gobierno que contiene elementos torales como: participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y evaluación de la actividad gubernamental. Desde nuestra perspectiva, la participación ciudadana es el elemento integrador de los demás, ya que, si ésta se encuentra presente, los demás elementos tendrán mayor facilidad de ser aplicados.

En tercer lugar, si pensamos en la participación ciudadana como uno de los cimientos más importantes de la gobernanza; necesariamente debemos discutir sobre el concepto de ciudadanía. Al respecto, hicimos un breve recorrido histórico de lo que se comprendía por ciudadano desde las primeras fases del imperio romano hasta su concepción a raíz de la Revolución Francesa.

La ciudadanía en términos funcionales, se traduce en membresía de una comunidad política, de la *polis*. También podemos encontrar diferentes factores o dimensiones que la componen, a saber: factor civil, político y social. De estas dimensiones, el factor político es el que fomenta que el ciudadano pueda ser partícipe de los asuntos públicos a través de canales formal y legalmente instituidos.

Al involucrarse en los asuntos de carácter público, la ciudadanía propicia la construcción y ampliación de derechos, ya que, en un proceso dinámico de socialización, los individuos tienden a involucrarse más, exigir más, y en caso de ser necesario dar una nueva forma a las instituciones formalmente establecidas para construir y ampliar nuevos derechos y espacios de participación política y social.

Además de todo lo anterior, la ciudadanía se erige como constructora de identidad, de sentido de pertenencia hacia un conjunto social. Entre más identificado e integrado este un individuo en un conjunto social; mas propensión tendrá para involucrarse en los asuntos de la *cosa pública*.

Por último y como cierre de nuestro recorrido teórico conceptual se abordaron los enfoques de *agenda setting* y *de framing* para estudiar la capacidad que tienen los medios de comunicación para establecer una agenda de discusión entre los ciudadanos sobre ciertos temas y encuadrar ciertas características dando prominencia a algunas y excluyendo otras, es decir, los medios tienen la

posibilidad de decir a los ciudadanos en *qué* deben pensar y en algunos casos *cómo* deben pensar respecto a ciertos asuntos.

Retomando el enfoque contemporáneo de comunicación política, los medios de comunicación deberían ser canales de diálogo bidireccional que fomenten la horizontalidad de las relaciones comunicativas entre ciudadanos y gobierno. De esta manera, el enfoque de *agenda setting* estudia y analiza la manera en que las noticias respecto de la actividad gubernamental son presentadas y los *frames* o marcos que se utilizan en su desarrollo.

De esta manera, el recorrido hecho por gobernanza, ciudadanía, comunicación política, *agenda setting* y *framing* entrelaza y relaciona estos conceptos de acuerdo al objeto de estudio, es decir, para entender la relación de diálogo entre gobernantes y gobernados se recurre a concepciones modernas de comunicación política, si la gobernanza presupone la participación de los ciudadanos, debemos comprender el concepto de ciudadanía; por último los medios juegan un papel fundamental en esta relación bidireccional y se abordan a través de *agenda setting* y *framing*.

## **CAPÍTULO IV**

### **METODOLOGÍA**

El recorrido teórico presentado y discutido en el capítulo anterior nos permite seleccionar la metodología que se utilizará para desarrollar la investigación; para tales efectos se recurre a un tratamiento metodológico mixto que da cabida a analizar la forma en que se presenta el modelo de gobernanza tanto desde la actividad gubernamental, la percepción y el papel que juegan los ciudadanos en su implementación y el lugar que ocupan los medios de comunicación como promotores del diálogo entre ciudadanía y actores gubernamentales.

Derivado de lo anterior se utilizarán los siguientes instrumentos:

- Análisis documental de actas de cabildo e informes de gobierno para contrastar las acciones llevadas a cabo con un modelo de gobernanza en su amplia definición.
- Entrevista semiestructurada a integrantes de consejos de participación ciudadana.
- Encuestas a la ciudadanía que permiten observar el papel que juegan los ciudadanos al conocer y/o exigir mayores espacios de participación ciudadana.
- Análisis de contenido que permite ver el tratamiento informativo que dan los medios de comunicación a la actividad gubernamental, de manera específica cuando se hablan sobre temas de gobernanza.

#### **4.1 Recopilación y revisión documental**

Éste método se puede definir “como un instrumento o técnica de investigación social cuya finalidad es obtener datos e información a partir de documentos escritos y no escritos, susceptibles de ser utilizados dentro de los propósitos de una investigación en concreto” (Ander.Egg, 1994, p. 144)

Para el presente estudio se realizarán revisiones documentales del plan municipal de desarrollo, actas de cabildo, y los dos primeros informes del gobierno municipal correspondientes a los años 2014 y 2015. La pertinencia de esta revisión radica en que a través del análisis de dichos documentos podemos encontrar acciones del gobierno municipal que estén enmarcadas en el eje del fortalecimiento de la gobernanza que se encuentra contenido en el Plan Municipal de Desarrollo, así como su inserción en las reuniones ordinarias de cabildo en las que se discuten tareas de gobierno y verificar si en estas reuniones se llegan a acuerdos correspondientes con el modelo de gobernanza.

#### **4.2 Entrevista semiestructurada**

La entrevista se puede entender como

Una conversación verbal entre dos o más seres humanos (entrevistador y entrevistado), cuya finalidad es lo que en verdad le otorga tal carácter. Es decir, en un sentido amplio, la entrevista es una conversación que establece un interrogador y un interrogado para un propósito expreso. La entrevista es un intercambio verbal, que nos ayuda a reunir los datos durante un encuentro, de carácter privado y cordial, donde una persona se dirige a otra y cuenta su historia, da su versión de los hechos y responde a preguntas relacionadas con un problema específico, (Sierra, 1998, pp. 218- 282).

Se realizará a actores clave para la investigación con el objetivo de conocer más a fondo la estructura institucional del ayuntamiento en su parte operativa.



Estos actores clave básicamente se centrarán en los integrantes de los consejos de participación ciudadana del ayuntamiento de Puebla, puesto que en teoría deben representar un enlace institucional entre ciudadanía y gobierno municipal.

Entre las preguntas que se pueden contemplar para dicho instrumento están las siguientes:

### **A integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana**

- ¿Cuál fue el proceso que tuvo que seguir para que lo seleccionaran como integrante de este Consejo?
- ¿Cada cuánto sesiona el consejo?
- La convocatoria a las sesiones ¿son publicadas a través de algún medio de comunicación?
- ¿Cuántos ciudadanos NO integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana asistieron a la última sesión realizada?
- En el desarrollo de las sesiones ¿Se incluyen temas propuestos por ciudadanos NO integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana?
- ¿Cuál es el mecanismo de inclusión de temas en la agenda de discusión durante las sesiones del Consejo?
- ¿A qué sector de la ciudadanía representa usted dentro del Consejo?

Estas son algunas preguntas que pueden servir como guía durante la realización de la entrevista, sin embargo, por la naturaleza de dicho instrumento, estas interrogantes son más enunciativas que limitativas ya que la respuesta

presentada al momento de estar haciendo la entrevista puede conducir a que se formulé una pregunta que no estaba contemplada en el esquema original. La duración que se pretende tener en cada entrevista es de 30 a 45 minutos para poder capturar y analizar la información recabada.

### **4.3 Encuesta**

La encuesta es una herramienta que provee información que se puede tabular y discutir (Taylor, 1996), además de que sus resultados pueden expresarse fácilmente en gráficas o esquemas de lectura asequible.

La encuesta que se llevará a cabo consta de una serie de preguntas encaminadas a conocer distintos aspectos de la realidad social, sin embargo, para efectos del presente estudio se tomarán en cuenta aquellas que reflejan el grado de participación que los ciudadanos tienen en los asuntos de interés público.

Con la encuesta se indaga la importancia que los habitantes del municipio atribuyen a la participación ciudadana, también se les pregunta acerca de las veces que han participado en asuntos de interés público en un determinado tiempo, así como el conocimiento que estos tienen respecto de los mecanismos institucionales que posee el gobierno municipal para que se involucren en las actividades gubernamentales.

Para conocer la presencia o ausencia de un elemento toral de la gobernanza, se operacionaliza el concepto de “participación ciudadana” entendida como la forma en la que los ciudadanos se involucran en los asuntos de carácter público,

no limitándose únicamente al ejercicio del voto, sino a aspectos generales de cualquier tema de índole pública.

Con el objetivo de medir y evaluar el concepto de participación ciudadana, se deben construir los indicadores que permitan medir las diferentes dimensiones del concepto. Para Babbie (2013, p. 125), un indicador es un signo de la presencia o ausencia del concepto que se está estudiando; dicha presencia o ausencia debe ser evidenciada en la realidad.

Derivado del concepto presentado, se presentan las siguientes dimensiones:

- Percepción de la importancia de la participación ciudadana
- Participación real

Una vez establecidas las dimensiones, los indicadores serán los siguientes:

- Trascendencia de la participación ciudadana
- Involucramiento en asuntos de carácter público
- Conocimiento de los mecanismos de participación

A continuación, se presentan las diferentes dimensiones e indicadores con sus respectivos reactivos para medir el concepto de participación ciudadana presentado con antelación.

Dimensión	Tipo de conocimiento a adquirir a. Conocimientos b. Creencias/ Actitudes c. Comportamientos d. Atributos	Indicadores (Variables empíricas)	Tipo de pregunta 1. Abierta / 2. Cerrada: <b>Clase</b> a. Con respuestas ordenadas b. Con respuestas no ordenadas c. Parcialment	Reactivo /Categorías

			e cerradas	
Percepción de la importancia de la participación ciudadana	Creencias/ Actitudes	Trascendencia de la participación ciudadana	Cerrada/ respuestas ordenadas	Con <p>¿Qué tan de acuerdo ésta usted con la siguiente expresión? Los ciudadanos debemos organizarnos para exigir al gobierno más espacios de participación ciudadana</p> <p>1) Totalmente de acuerdo  2) De acuerdo  3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo  4) En desacuerdo  5) Totalmente en desacuerdo  99) No sabe / No contesta</p>
	Creencias/ Actitudes		Cerrada/ respuestas ordenadas	Con <p>¿Qué tan importante considera usted la participación ciudadana como un valor que permita mejorar las condiciones de vida de los habitantes?</p> <p>1) Muy importante  2) Importante  3) Nada importante  99) No sabe / No contesta</p>
Participación Real	Comportamientos	Participación Real	Cerrada/ respuestas ordenadas	Con no <p>En los últimos dos años ¿Ha participado en su colonia para resolver algún asunto de interés público?</p> <p>1) No  2) Si  99) No sabe / No contesta</p>
	Comportamientos		Cerrada/ respuestas ordenadas	Con no <p>¿Conoce los mecanismos que tiene el ayuntamiento de Puebla para fomentar la participación de los ciudadanos al interior del municipio?</p> <p>1) No  2) Si  99) No sabe / No contesta</p>
	Atributos		Cerrada/ respuestas ordenadas	Con no <p>¿Pertenece a algún tipo de organización social?</p> <p>1) No  2) Si  99) No sabe / No contesta</p>

Fuente: Elaboración propia

#### 4.4 Análisis de contenido

El análisis de contenido:

...se utiliza para estudiar la cobertura y el tratamiento mediáticos de un asunto. Éste permite medir la importancia de las cuestiones en la agenda mediática —que pueden ser estudiados individualmente o en conjunto—, a partir de diversos indicadores... establecer la relevancia de una información en medios televisivos o radiales supone deducir el orden de aparición de las noticias, la duración de la información sobre un mismo tema y la organización interna de la misma, (Aruguete, 2011, p. 45)

Se evaluará el tratamiento informativo que se presenta en los medios locales de comunicación. En primer lugar, a través de *Agenda Setting* para conocer los temas que deciden reportar y en segundo lugar un análisis de *frames* para identificar la forma en que se presentan los mismos.

La pertinencia de este instrumento reside en que permite ver la forma en la que lo medios de comunicación dan a conocer las acciones de gobierno y el marco bajo el cual lo hacen, ya sea con el objetivo de mostrar ciertos aspectos negativos de dichas acciones de gobierno o por el contrario enmarcarlas bajo cualidades positivas que validen éstas acciones y contribuyan a legitimarlas ante la ciudadanía sin dar espacio a debates o cuestionamientos al respecto.

Este análisis de marcos permite evidenciar la forma en la que operan los medios de comunicación al momento de presentar las noticias. Se analizará el tratamiento informativo de un medio de comunicación local<sup>4</sup> a través de la

---

<sup>4</sup> Se selecciona este medio porque se transmite en TV abierta en *primetime* consiguiendo niveles altos de audiencia, sin que exista otro noticiario en la misma plataforma de televisión no restringida que compita en horario con el seleccionado.

selección de una semana metodológica que se encuentra entre mayo y junio de 2015:

- **TV 3 Noticias nocturno** (lunes a viernes 21:00 horas)

En primer lugar, se utiliza la perspectiva general de la *Agenda Setting* para ubicar los temas que se están posicionando en los medios locales de comunicación mencionados, una vez ubicados los temas se procede a un análisis de contenido que evalúa la forma en la que estos se presentan a la audiencia televisiva.

Natalia Arugete (2011, p. 90) propone una serie de encuadres genéricos con base en los elaborados por Semetko y Valkenburg (2000), la autora los define en los siguientes términos:

Tipos de encuadres:

1. Atribución de responsabilidad: Se refiere a la responsabilidad de un gobierno, individuo o grupo en algún hecho o asunto
2. Conflicto: Alude a las controversias existentes entre individuos, grupos o instituciones
3. Interés Humano: Ofrece una cara humana o un ángulo emocional en la presentación de los eventos, asuntos o problemas
4. Consecuencias Económicas: Abordan las consecuencias que un evento o tema pueda tener económicamente para un individuo, grupo, institución, región o país.

5. Moralidad: Pone el evento o asunto en el marco de una aceptación religiosa o prescripción moral.

La aproximación que se utilizará para analizar los encuadres se basa en un tratamiento deductivo el cual parte de ciertos *frames* ya establecidos y que sirven de base para conducir la investigación. Aruguete (2011, p. 95) menciona que este tipo de aproximación se hace regularmente con muestras amplias, sin embargo, para efectos del presente análisis y teniendo en cuenta que los medios de comunicación son uno de los tres actores evaluados, se parte de una muestra pequeña que se adecúa a ciertos encuadres ya elaborados y presentados en el párrafo anterior.

Es importante señalar también que, a pesar de ser una muestra pequeña, para la elaboración del libro de códigos se utiliza también un principio inductivo, ya que al observar el tipo de información narrada se busca cumplir con un criterio de exhaustividad que no deje fuera de ninguna categorización la clasificación de la información que se presenta.

Con el objetivo de exponer de manera más concreta la forma en que se pretenden analizar los *frames*, se retoman ciertos elementos de un libro de códigos elaborado por el Cuerpo Académico de Comunicación y Política del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, al que pertenece el Dr. Jorge Luis Castillo

Durán<sup>5</sup>. Los *frames* pre establecidos partiendo de un principio deductivo son:  
Atribución de responsabilidad y Encuadre de acción gubernamental.

A continuación, se presenta el libro de códigos que permitirá codificar los datos presentados por los medios de comunicación:

## **1. Datos de identificación básicos**

1.1 Fecha de publicación de la noticia: Indicar día mes y año bajo el siguiente orden *dd/mm/aaaa*.

1.2 Noticiero analizado

1= TV3 Noticias (nocturno)

1.2 Fuente de la información. *Se codificará al informante del que se obtiene los datos para elaborar la nota.*

0= No aplica o no puede identificarse claramente

1= Presidente municipal de Puebla

2= Miembros del ayuntamiento tales como funcionarios públicos o regidores y el síndico municipal

3= Gobernador del estado de Puebla

4= Miembros del gobierno del estado (titulares o integrantes de alguna institución gubernamental).

5= Académicos e integrantes de centros de investigación o universidades

---

<sup>5</sup> Dicho documento tiene una naturaleza de carácter interno, es decir, se elaboró para llevar a cabo un estudio que posteriormente se publicará, sin embargo, como tal, el libro de códigos no se encuentra publicado y por lo tanto solo se menciona para que el lector tenga la información de su procedencia.



6= Miembros de ONG/OSC

7= Líderes o representantes de partidos políticos nacionales o locales

8= Empresarios, banqueros, inversionistas

9= Deportistas, actores, cantantes u otras figuras públicas

10= Fuerzas armadas y policiales (policías, ejército)

11= Representantes de otras administraciones (gobernadores o presidentes municipales de cualquier entidad federativa de la República Mexicana)

12= Representantes de organismos internacionales públicos y privados

13= Representantes o líderes religiosos

14= Ciudadanos en general

15= Otros

### 1.3 Genero de la nota.

1 = Noticia *(Es la descripción de un hecho acontecido, acompañada de sus circunstancias explicativas. Cuenta con un titular y cuerpo, y normalmente también con el lead o entradilla. La información normalmente no se suele repetir y en su redacción hay objetividad.)*

2 = Reportaje *(Es la explicación de los hechos actuales que ya no son estrictamente noticia, tanto de sus hechos como de sus circunstancias.)*

3 = Breve *(Es una noticia en la que todo el texto viene constituido por el lead o entradilla.)*

4 = Entrevista (*Se trata de ofrecer información derivada de una fuente determinada: el entrevistado. El entrevistado habla, bien de sí mismo - biográfico-psicológica- o de asuntos variados - general o informativa-.*)

## **2.- Tópico narrado en la nota**

1 = La noticia narra acciones gubernamentales que incluyan uno, dos o todos los siguientes elementos (participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas)

2= La noticia narra acciones gubernamentales sin la inclusión de ninguno de los siguientes elementos (participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas)

3 = La noticia narra aspectos personales de los actores

4 = La noticia narra actuaciones políticas (por ejemplo, críticas de la oposición o de algún ciudadano, o algún otro actor respecto de las acciones de gobierno)

5= La noticia narra acciones relativas al ejercicio de acciones de seguridad pública

6= La noticia narra acciones de coordinación entre sociedad civil y gobierno

7= La noticia narra acciones realizadas por la sociedad civil únicamente

8 = Otras

## **3.- Variables referidas al actuar del Presidente Municipal**

3.1.- Actor principal de la nota. *Evaluar, quien es el actor sobre el que trata la nota, independientemente de que en la misma se hable de estos actores.*

0= No aplica o no puede identificarse claramente

1= Presidente municipal de Puebla

2= Miembros del ayuntamiento tales como funcionarios públicos o regidores y el síndico municipal

3= Gobernador del estado de Puebla

4= Miembros del gobierno del estado (titulares o integrantes de alguna institución gubernamental).

5= Académicos e integrantes de centros de investigación o universidades

6= Miembros de ONG/OSC

7= Líderes o representantes de partidos políticos nacionales o locales

8= Empresarios, banqueros, inversionistas

9= Deportistas, actores, cantantes u otras figuras públicas

10= Fuerzas armadas y policiales (policías, ejército)

11= Representantes de otras administraciones (gobernadores o presidentes municipales de cualquier entidad federativa de la República Mexicana)

12= Representantes de organismos internacionales públicos y privados

13= Representantes o líderes religiosos

14= Ciudadanos en general

15= Otros

3.2.- *Carácter evaluativo de la nota. Se refiere a las descripciones o tratamiento mediático del Presidente Municipal de Puebla analizado de manera positiva, negativa o neutral (0=no, 1=sí), teniendo en cuenta el contexto global de la noticia. Para su evaluación habrá que tener en cuenta qué tipo de calificativos son usados para definirlo en las notas. El carácter positivo es compatible en la misma nota con el negativo.*

3.2.1.- *Carácter positivo o favorable. Cuando el Presidente Municipal de Puebla es alabado por sus acciones, asociado con acciones que puedan incrementar su reputación o presentado con calificativos positivos [Por ejemplo, buenos resultados de acciones políticas, propuestas beneficiosas para la sociedad, es honesto, honrado y con liderazgo, etc.]*

3.2.2.- *Carácter negativo o desfavorable. Cuando el Presidente Municipal de Puebla es criticado por sus acciones, asociado con acciones que puedan disminuir su reputación o presentado con calificativos negativos [Por ejemplo, vinculado con corrupción, abuso en sus decisiones, falta de control y responsabilidad social, presentado como débil, inmaduro, etc.]*

**4. Temas que son reflejados en la nota.** *Se debe marcar si se menciona o no cada asunto (0=no, 1=sí)*

4.1 Se habla sobre economía (ahorro, crisis, propuestas económicas)

4.2 Se habla sobre inseguridad/delincuencia

4.3 Se habla sobre salud (seguro social, enfermedades, adicciones, centros de salud)

4.4 Se habla sobre educación (apertura de escuelas, becas a estudiantes)

4.5 Se habla sobre políticas hacia minorías (indígenas, discapacitados, género)

4.6 Se habla sobre infraestructura (construcción de puentes, hospitales, carreteras, edificios, etc)

4.7 Se habla sobre acciones relativas al ejercicio de gobierno (firma de convenios, inauguración, reuniones estratégicas)

4.8 Se habla sobre política institucional (transparencia, rendición de cuentas, evaluación gubernamental)

## **5.- Framing del acontecimiento narrado**

### **5.1 Encuadre de atribución de responsabilidad**

1= En el relato se sugiere que alguna institución gubernamental es la única que tiene la habilidad para resolver o aliviar el problema.

2= En el relato se sugiere que alguna institución gubernamental es responsable del tema o problema abordado.

3= En el relato se sugiere que un individuo (o un grupo social) tiene la capacidad de resolver el problema abordado.

4= En el relato se sugiere que un individuo (o grupo social) es responsable del tema o problema abordado.

## 5.2 Encuadre de la acción gubernamental

1= El relato menciona acciones de política institucional referidas al ejercicio de gobierno y que cuente CON la coparticipación activa de los ciudadanos

2= El relato menciona acciones de política institucional referidas al ejercicio de gobierno SIN la coparticipación activa de los ciudadanos.

A continuación, se muestra un ejemplo del formato que se utilizará para hacer el vaciado de la información extraída del análisis de los noticiarios de televisión referidos:

### CODING FORM ANÁLISIS DE GOBERNANZA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN 2016

#### 1.- Datos de identificación básicos

\_\_\_\_\_ Fecha de publicación

\_\_\_\_\_ Noticario

\_\_\_\_\_ Fuente

\_\_\_\_\_ Género de la nota

#### 2.- Tópico Narrado

\_\_\_\_\_ Escribir el número que corresponda

#### 3.- Variables referidas al presidente municipal

\_\_\_\_\_ Actor principal de la nota

\_\_\_\_\_ Carácter positivo o favorable

\_\_\_\_\_ Carácter negativo o desfavorable

#### 4.- Temas que son reflejados en la nota

\_\_\_\_\_ Economía

\_\_\_\_\_ Minorías y/o grupos vulnerables

\_\_\_\_\_ Inseguridad

\_\_\_\_\_ Infraestructura

\_\_\_\_\_ Salud

\_\_\_\_\_ Gobierno

\_\_\_\_\_ Educación

\_\_\_\_\_ Política institucional del gobierno

#### 5.- Framing del acontecimiento narrado

##### 5.1 Encuadre de atribución de responsabilidad

\_\_\_\_\_ Alguna institución gubernamental tiene la habilidad...

\_\_\_\_\_ Alguna institución gubernamental es la responsable

\_\_\_\_\_ Un individuo o grupo social tiene la habilidad...

\_\_\_\_\_ Un individuo o grupo social es responsable

## **5.2 Encuadre de la acción gubernamental**

\_\_\_\_\_ Ejercicio de gobierno CON participación de ciudadanos

\_\_\_\_\_ Ejercicio de gobierno SIN participación de ciudadanos

Fuente: Elaboración propia

En este apartado se han descrito tanto la metodología como los métodos de recolección de datos que se utilizan para llevar a cabo el presente trabajo de investigación. De esta manera, el marco teórico presentado en el capítulo anterior encuentra una metodología pertinente puesto que los conceptos de gobernanza, comunicación política, ciudadanía, *agenda setting* y *framing* se analizan a través de revisión documental de actas de cabildo e informes de gobierno así como de entrevista Semiestructurada para conocer la forma en que la estructura institucional del ayuntamiento posibilita o limita el desarrollo de la gobernanza; encuestas a los ciudadanos para conocer la forma en que se involucran en asuntos de carácter público y ejercen su ciudadanía; y por último análisis de contenido que estudia las perspectivas de *agenda setting* y *framing* para conocer la forma en que los medios de comunicación presentan las noticias referentes a las acciones de gobierno.

En el capítulo siguiente dedicado al análisis y discusión de resultados, examinaremos los datos encontrados para llegar a una conclusión respecto de la discusión planteada al inicio de esta investigación.

## CAPÍTULO V

### RESULTADOS Y CONCLUSIONES

En la actual gestión municipal se observa en el discurso oficial presentado en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018 que: “El gobierno debe ser un ente innovador que incorpore esquemas de la Nueva Gestión Pública como el enfoque de las políticas públicas, el gobierno abierto, **la gobernanza** y la gestión por resultados” (H. Ayuntamiento de Puebla, 2014, p.257) asimismo en dicho documento se mencionan varios ejes de acción para llevar a cabo las tareas de gobierno; en el Eje 5: Buen Gobierno, innovador, de resultados, en su Programa 34: Fortalecimiento de la gobernabilidad y la gobernanza, encontramos de manera más específica la inserción del concepto de gobernanza.

Debido a que la gobernanza es incorporada como modelo de gestión gubernamental, es importante analizar los indicadores de gestión que incorporan elementos de gobernanza tales como peticiones ciudadanas procesadas y acciones estratégicas de gobierno cercano, al respecto observamos lo siguiente:

**Tabla 1. Indicadores de gestión en materia de gobierno abierto de febrero a septiembre de 2014**

Nombre del componente	Nombre del indicador	Definición del indicador	Total, al 30/09/2014	Porcentaje
Peticiones ciudadanas procesadas	Porcentaje de peticiones ciudadanas recibidas	Del total de peticiones ciudadanas, este indicador mostrará el porcentaje de las que fueron procesadas	1823	100



Acciones estratégicas para el modelo de gobierno cercano y abierto	Porcentaje de acciones estratégicas realizadas (vinculación, coordinación y seguimiento)	De las estrategias del modelo de gobierno cercano, este indicador muestra el porcentaje de acciones que fueron realizadas	16	100
--	--	---	----	-----

Fuente: Elaboración propia con base en datos de

<http://pueblacapital.gob.mx/informacion-complementaria>.

Se puede observar que el porcentaje de avance que presenta el ayuntamiento es de 100% en ambos indicadores; sin embargo, en el componente de Peticiones ciudadanas procesadas, el indicador se refiere a peticiones ciudadanas recibidas y no se presenta una contrastación de datos que correlacione las peticiones recibidas con las atendidas.

**Tabla 2. Indicadores de transparencia de febrero a septiembre de 2014**

Nombre del componente	Nombre del indicador	Definición del indicador	Total, al 30/09/2014	Porcentaje
Sistema de transparencia y acceso a la información pública mejorado	Porcentaje de actualización de los indicadores de información obligatoria por Ley y complementaria en la sección de transparencia del portal de Ayuntamiento	Este indicador mostrará el porcentaje de indicadores que fueron actualizados	1928	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de

<http://pueblacapital.gob.mx/informacion-complementaria>

En la tabla 2 se toma como criterio la Transparencia por ser otro de los elementos fundamentales de la Gobernanza. El componente se evalúa a través del indicador de la actualización de los datos en el portal de internet.

De manera análoga a los datos presentados en la tabla 1, se muestra un avance del 100%, es decir un total de 1928 indicadores actualizados, sin embargo, falta presentar el dato de cuantos indicadores se tenían programado para su actualización y con base en que criterios lo hicieron.

Otro instrumento relevante en la evaluación del ejercicio de gobierno es la revisión de las actas de cabildo, ya que en ellas se plasma el trabajo realizado por el ayuntamiento en su composición formal respecto a acciones que se enfoquen en el impulso y fortalecimiento al modelo de gobernanza.

**Tabla 3. Sesiones de cabildo y contenido de las actas durante los años 2014 y 2015**

<b>Fecha del acta de cabildo</b>	<b>Contenido principal</b>
15 de febrero de 2014	Sesión solemne con motivo de la toma de protesta del presidente municipal entrante Antonio Gali Fayad
28 de febrero de 2014	Integración e instalación del Consejo Municipal de Protección Civil y de la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas
14 de marzo de 2014	Lectura del Informe de la Noticia Estadística y Administrativa de la Administración Pública Municipal y Propuesta de Integración del Instituto Municipal de la Juventud
11 de abril de 2014	Lineamientos para el funcionamiento del Consejo de Planeación Municipal 2014-2018
07 de mayo de 2014	Sesión solemne para entregar la "Presea, Puebla de Zaragoza" al Dr. Miguel León Portilla
19 de mayo de 2014	Lectura de informe trimestral de actividades

20 de junio de 2014	Modificación de estructura administrativa de la Secretaría de Sustentabilidad y Medio Ambiente; Reglamento interior de la Secretaría de desarrollo Social, Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal; Reglamento de la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos; Reglamento de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad; Modificación de nombre de Secretaría de Desarrollo Social y Participación Ciudadana a únicamente Secretaría de Desarrollo Social
11 de julio de 2014	Aprobación de dictámenes de situación financiera y de avances de gestión financiera
15 de agosto de 2014	Toma de protesta de Comisionados del Comité Ciudadano para la Transparencia del Municipio de Puebla
21 de septiembre de 2014	Reformas de diversas disposiciones del Código Reglamentario Municipal
10 de octubre de 2014	Diversos puntos referentes a aprobación de reglamentos, temas administrativos que se había revisado en sesiones previas.
13 de noviembre de 2014	Aprobación de actas de sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo de agosto a octubre de 2014. Aprobación del dictamen del Estado de Situación Financiera a octubre de 2014 y el Estado de Actividades del 1 de enero al 31 de octubre de 2014
3 de diciembre de 2014	Aprobación de la convocatoria Tipo por la que se establecen las bases generales para la Renovación de Mesas Directivas de Vecinos de barrios, colonias, fraccionamientos o unidades habitacionales del municipio de Puebla. Expedición del Código de Ética del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla
20 de enero de 2015	Aprobación de la situación financiera al del 1 de enero al 31 de diciembre de 2014. Aprobación del cuarto informe de Avance de Gestión Financiera del 1 de octubre al 31 d diciembre de 2014 correspondiente al cuarto trimestre del ejercicio fiscal de ese año
5 de febrero de 2015	Aprobación de actas de sesiones ordinarias y extraordinarias de cabildo del 3 de diciembre al 20 de enero de 2015.
20 de marzo de 2015	Aprobación de dictámenes de situación financiera y de avances de gestión financiera
7 de abril de 2015	Aprobación del dictamen relativo al Refinanciamiento del Crédito Simple celebrado el 20 de mayo de 2010 que constituye una parte de la deuda pública del Ayuntamiento de Puebla. Aprobación de ternas para ocupar los cargos de Jueces de Paz en diversas juntas auxiliares

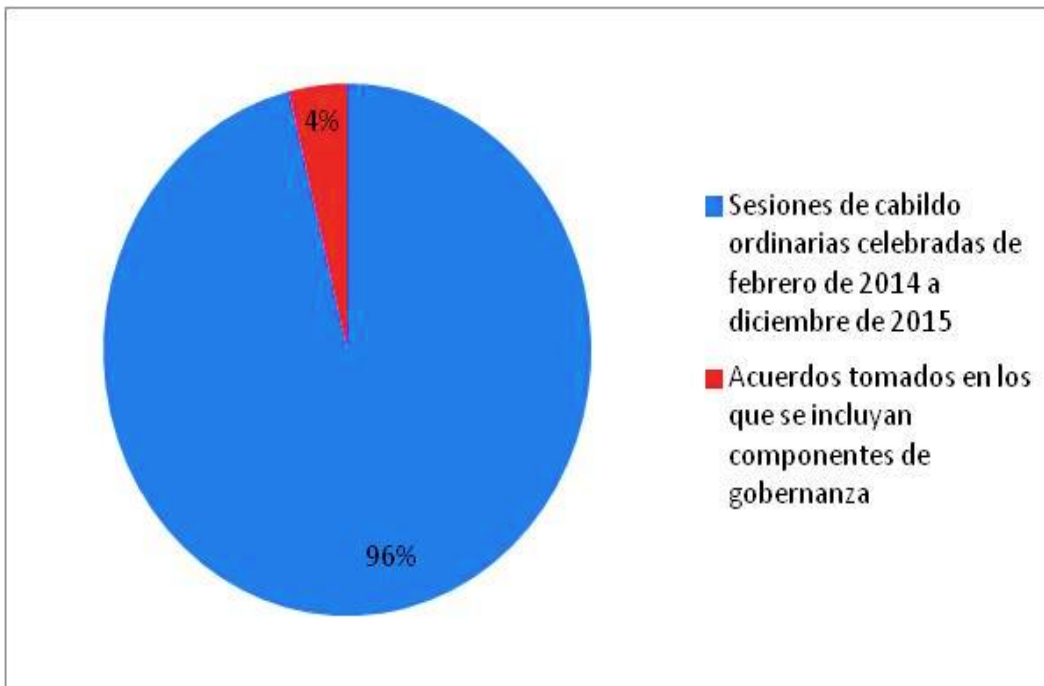
14 de mayo de 2015	Modificación a diversas disposiciones del COREMUN al modificar el título denominado "De las notificaciones por medios electrónicos" y adicionar el capítulo 37 denominado "Del gobierno digital". Modificación del capítulo 35 denominado "De la mejora regulatoria".
12 de junio de 2015	Aprobación de solicitud de pensión por jubilación a favor de diversos trabajadores del Ayuntamiento. Expedición del reglamento Interior del Instituto Municipal de Arte y Cultura de Puebla
10 de julio de 2015	Actualización del padrón de colonias para que se incorporen al desarrollo urbano del municipio aquellas que se han desarrollado, pero aun no son reconocidas por el Ayuntamiento. Aprobación de la solicitud de licencia para separarse del cargo temporalmente por parte del regidor Ángel Francisco Javier Trauwitz Echeguren a partir del 29 de junio hasta el 17 de julio de 2015
21 de agosto de 2015	Actualización del padrón de colonias para que se incorporen al desarrollo urbano del municipio aquellas que se han desarrollado, pero aun no son reconocidas por el Ayuntamiento. Aprobación de la solicitud de licencia para separarse del cargo temporalmente
18 de septiembre de 2015	Informe de regidores integrantes de las Comisiones Unidas de Educación y de Deporte y Juventud, respecto al tema de Cabildo Juvenil. Lectura, discusión y aprobación del Dictamen que presentan los Regidores integrantes de la Comisión de Centro Histórico, por el que se aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico.
16 de octubre de 2015	Aprobación del Estado de Situación financiera al 30 de septiembre y el Estado de Actividades del 1 de enero al 30 de septiembre. Aprobación del Tercer Informe de Avance de Gestión Financiera del 1 de julio al 30 de septiembre. Modificación al Reglamento Interior del Sistema Municipal DIF. Continuación y conclusión de la obra pública denominada "Modernización del Distribuidor Vial 475"
13 de noviembre de 2015	Lectura, discusión y en su caso, aprobación del Dictamen que presentan los Regidores integrantes de la Comisión de Asuntos Metropolitanos, por el que se aprueba el Plan Maestro de Metropolitización de Puebla, presentado por el Instituto Municipal de Planeación con la supervisión de la Coordinación Ejecutiva de Presidencia.

11 de diciembre de 2015	Lectura, discusión y en su caso, aprobación del Dictamen que presentan los Regidores integrantes de la Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal, en el que se aprueba el Estado de Situación Financiera al 30 de noviembre y el Estado de Actividades del 01 de enero al 30 de noviembre del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, correspondientes al ejercicio fiscal dos mil quince. Incorporación de asentamientos humanos irregulares al padrón de colonias del Municipio de Puebla. Derogación del capítulo V del COREMUN. Aprobación del Reglamento Interior de Cabildo y Comisiones del Honorable Ayuntamiento de Puebla
-------------------------	---

Fuente: Elaboración propia con base en <http://pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo>

La tabla anterior puede ser representada de la siguiente manera:

**Gráfica 1: Total de sesiones de cabildo celebradas de febrero de 2014 a diciembre de 2015 vs Acuerdos tomados en dichas sesiones en los que se incluyan componentes de gobernanza.**



Fuente: elaboración propia con base en datos de <http://pueblacapital.gob.mx/iv-actas-de-cabildo>

En la revisión hecha a las actas de cabildo, no se encuentra de manera formal y específica alguna que hable sobre como instrumentar la participación ciudadana que se menciona en el Plan Municipal de Desarrollo y que es un componente esencial de la gobernanza, únicamente se menciona la Conformación del Comité de Transparencia que también es uno de los elementos que conforman a la gobernanza.

Continuando con la revisión documental, se debe analizar la información presentada en los dos primeros informes de gobierno<sup>6</sup>, ya que evidencia las acciones llevadas a cabo en materia de gobernanza.

### **5.1 Análisis del Primer Informe de Gobierno <febrero 2015>**

El día 15 de febrero de 2015 el Presidente Municipal de Puebla José Antonio Gali Fayad presentó su primer informe de gobierno, en el que se dieron a conocer los principales avances de su gestión.

En lo que se refiere al eje de instrumentación del modelo de gobernanza, se presentan los siguientes resultados:

1. 136 acciones de fortalecimiento cívico: Se realizaron 136 acciones para rescatar los valores cívicos y éticos en beneficio de 11,987 personas, los cuales comprendieron ceremonias cívicas, acciones del programa “Hoy Soy Regidor” y conferencias.

---

<sup>6</sup> Se debe recordar que el estudio abarca el ejercicio de gobierno durante 2014-2015, periodo en el que estuvo en funciones el antiguo presidente municipal José Antonio Gali Fayad quien incluye el concepto de gobernanza en su Plan Municipal de Desarrollo

2. Puesta en Funcionamiento de Mercados Rodantes: Se puso en ejecución el programa de Mercados Rodantes, con el fin de reubicar a los comerciantes informales y acercar a los ciudadanos servicios y productos de la canasta básica en el área del Municipio.
3. Seguimiento a Manifestaciones: Se dio seguimiento y solución a los problemas que fueron objeto de manifestaciones durante el año 2014.
4. Renovación de miembros de juntas auxiliares: Se llevó a cabo la renovación de miembros de integrantes de las juntas auxiliares con la participación de 1 millón 962 ciudadanos de las 17 juntas auxiliares en un ambiente de armonía.

En términos generales, se observa que los logros presentados en el Primer Informe de Gobierno respecto al eje 5 programa 34, no corresponden en su totalidad al concepto de gobernanza en su amplia acepción con todos los elementos que lo conforman, es decir, acciones de fortalecimiento cívico se han llevado a cabo en las escuelas desde hace tiempo y los mercados rodantes han sido propuestas de larga data con el objetivo de reubicar el comercio informal que con el paso de los años se convirtió en un problema en algunas zonas de la ciudad.

El único resultado que muestra un involucramiento real de la ciudadanía es el que se refiere a la renovación de las juntas auxiliares, sin embargo, esta actividad se lleva a cabo desde hace muchos años, incluso antes de que el actual gobierno municipal propusiera el modelo de gobernanza en su plan municipal de desarrollo.

## 5.2 Análisis del segundo informe de gobierno <febrero 2016>

De manera análoga al año anterior, el día 15 de febrero de 2016 el entonces presidente municipal José Antonio Gali Fayad presentó su segundo informe de labores, en dicho evento también anunció su aspiración por contender a la gubernatura del estado, motivo por el cual se separó de su cargo el día 20 de febrero de 2016.

Respecto del eje 5, programa 34 que versa sobre el fortalecimiento de la gobernanza, encontramos los siguientes resultados:

1. Gobierno de proximidad: Se efectuaron 326 jornadas integrales de proximidad, en las que se ofertaron 200,513 trámites y servicios entre los que se encuentran consultas médicas, dentales y de ginecología, exámenes de mastografía, corte de cabello, clases de bisutería, vacunación y esterilización de mascotas.
2. Consejos de participación ciudadana: Se efectuaron 141 sesiones de los Consejos de Participación Ciudadana y durante el mes de septiembre se renovó la titularidad en la presidencia de cada uno de ellos.
3. Puebla Capital Universitaria de México <PCUM>: Se rediseño la página web *summerpueblamexico.com* para la promoción de los cursos de verano que ofrecen las universidades que forman parte en la iniciativa PCUM, logrando que 21 alumnos extranjeros eligieran a Puebla y sus universidades, como la mejor opción para su formación.



4. Actividades democráticas y cívicas: Se realizó una fuerte campaña de promoción y reclutamiento de jóvenes al Servicio Militar Nacional, a través de la junta municipal de reclutamiento. Con el objetivo de promover la adopción de valores cívicos, a través de la coordinación con Juntas Auxiliares, delegaciones de gobernación e instituciones académicas, se llevaron a cabo 48 acciones cívicas en colonias y escuelas de nivel primaria y secundaria, consistentes en abanderamiento de algunas de ellas y en otras la impartición de 201 conferencias respecto a la Corresponsabilidad y Participación Ciudadana, así como Prevención del Acoso Escolar, Violencia Intrafamiliar y en el Noviazgo.
5. Comercio Ambulante e informal: Se efectuaron acciones de ordenamiento, supervisión, vigilancia, control y empadronamiento de comerciantes ambulantes, semifijos y prestadores de servicios en vía pública.
6. Concertación política y atención ciudadana: Se brindó atención directa a las manifestaciones políticas y sociales de las organizaciones 28 de octubre, Doroteo Arango, Antorcha Campesina y Popular, así como la Federación Nacional de Estudiantes Revolucionarios Rafael Ramírez, entre otras. Asimismo 1,855 peticiones ciudadanas fueron recibidas, atendidas y canalizadas en tiempo y forma.

En la presentación del segundo informe encontramos elementos más afines con el modelo de gobernanza, a saber: la conformación de los consejos de

participación ciudadana, sin embargo, las acciones restantes siguen estando fuera del gran marco teórico conceptual.

Promover la ciudad como una capital universitaria encaja más como una política de educación y de turismo para atraer estudiantes de otras entidades de la república e incluso de otros países. Las pláticas para que los jóvenes lleven a cabo el servicio militar son adecuaciones a prácticas ya consagradas (basta pensar con el tiempo que tiene llevándose a cabo dicho servicio en nuestro país).

Se reincide sobre el tema de reubicación de vendedores ambulantes, lo que da cuenta del problema que este tema representa puesto que en el primer informe también se presentaron resultados al respecto, sin llegar a ser suficientes para solucionarlo.

La revisión documental presentada, muestra una parte de la estructura institucional que se está estudiando, sin embargo, es necesario realizar un acercamiento con servidores públicos que se encuentren en el área de contacto con los ciudadanos. El área elegida por su propia naturaleza es la que se refiere a los 'Consejos de Participación Ciudadana', dichos organismos son conformados por integrantes de la sociedad civil y tienen como función el contacto y gestión de diversos asuntos de carácter público, a continuación, se describe lo hallado en la entrevista realizada a uno de los integrantes de éste consejo y que sirve para complementar el conocimiento que se tiene de la actividad del ayuntamiento de Puebla.

### **5.3 Entrevista Semiestructurada con integrante de Consejos de Participación Ciudadana**

El día 29 de abril de 2016 se llevó a cabo la entrevista con el Mtro. Liborio Morales integrante del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, en dicha entrevista se formularon las preguntas enlistadas en el capítulo anterior (metodología) y se extrae lo siguiente:

- Para formar parte de los consejos de participación ciudadana se debe atender a una convocatoria pública y que está abierta al público en general, al reunir los requisitos y aprobar los filtros se designa a los integrantes de cada consejo.
- Los consejos sesionan de manera regular una vez por mes, en caso de que se presenten situaciones urgentes se realizan sesiones extraordinarias.
- A las reuniones de las sesiones se invita a presidentes de colonias para que expresen sus inquietudes o problemas, y se hace el enlace con las dependencias gubernamentales correspondientes. En la última sesión asistieron 10 personas que no forman parte del comité de desempeño gubernamental, es decir, se abre el espacio a los ciudadanos.
- Las sesiones que se realizan se hacen con base en una agenda preestablecida.
- A través de la página del ayuntamiento y de los demás consejos (de género, de patrimonio del centro histórico, etc), se incluyen los temas en las agendas de los consejos.

- El grado de participación de los ciudadanos es bajo dentro del consejo de desempeño gubernamental, principalmente porque la gente desconoce su existencia o a que se refiere su labor, el entrevistado comenta que otros consejos son más visibles y reconocidos (por ejemplo, el consejo de seguridad y justicia, de patrimonio del centro histórico). Las personas se acercan a consejos que tienen mayor proyección o visibilidad para manifestar problemas que competen directamente al consejo de desempeño gubernamental, luego entonces, dichos consejos hacen el enlace al consejo correspondiente.
- Cuando los ciudadanos no incluyen sus problemáticas en las agendas de las sesiones del consejo, este se apega a la agenda que tiene establecida y se construye a partir de la inclusión de diversos especialistas, servidores públicos, funcionarios que priorizan los temas para ser discutidos en las sesiones regulares.
- Manifiesta que hace falta una estructura formal más amplia para conectar al consejo de desempeño gubernamental con la ciudadanía ya que no cuentan con una oficina específica en la que se encuentre personal de tiempo completo recibiendo solicitudes de la ciudadanía.
- El entrevistado refiere que se presenta una desvinculación entre ciudadanía y el consejo que él representa: en primer lugar, por la falta de infraestructura física que mejore el desempeño del consejo y en segundo lugar porque la ciudadanía desconoce a qué se refiere la labor que dicho

consejo desempeña y por lo tanto su participación al interior del mismo es muy baja.

Hasta este punto de la investigación se ha dilucidado la forma en que operan las acciones de gobierno en lo que al modelo de gobernanza respecta. Para continuar con el análisis, se debe contemplar el papel de los medios de comunicación en la construcción, caracterización y difusión del ejercicio gubernamental para conocer si propician un diálogo entre gobernantes y gobernados o solo legitiman lo que se ha llevado a cabo por parte de los actores institucionales gubernamentales. A continuación, se presentan los resultados obtenidos al respecto.

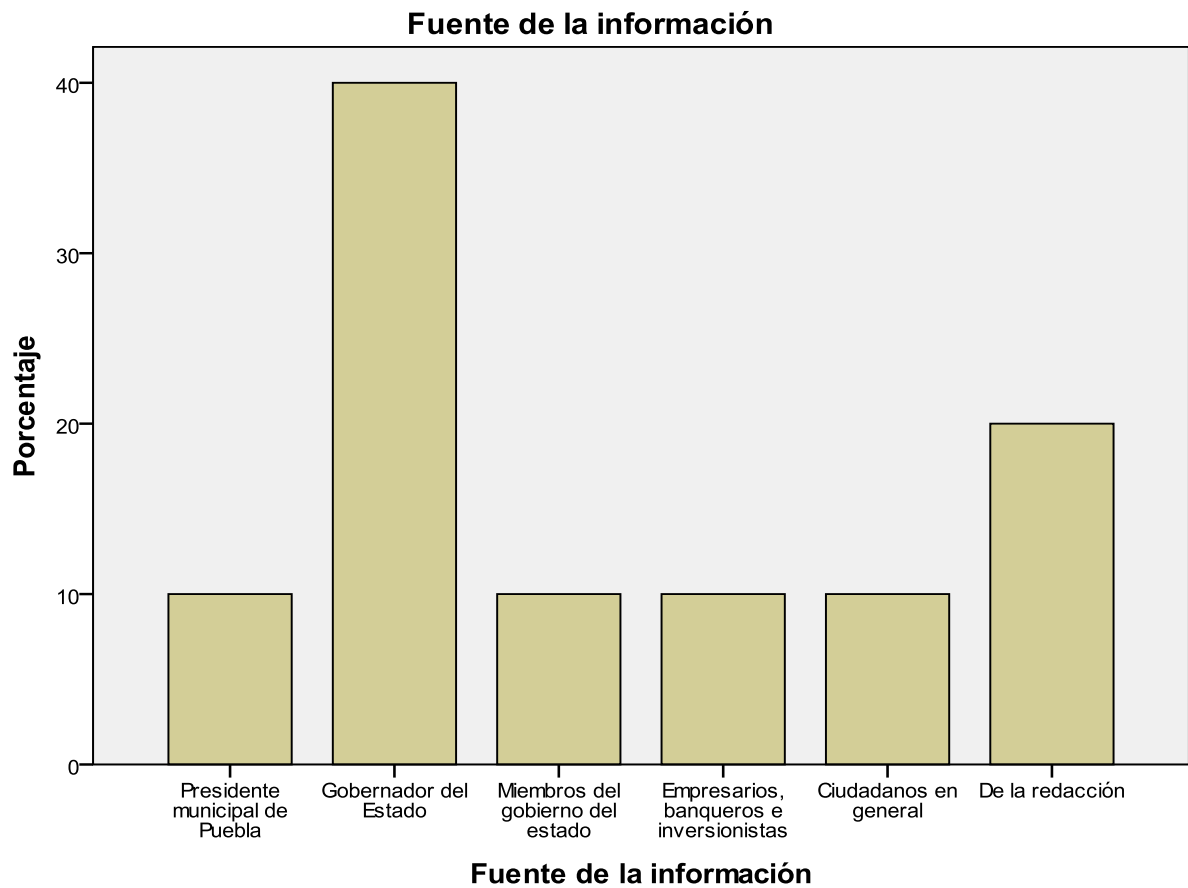
#### **5.4 Perspectiva general de los temas presentados en noticieros locales**

##### **Análisis de contenido**

Se realiza un análisis de contenido de los temas presentados por un medio de comunicación. TV3 noticias nocturno es el medio elegido porque se transmite en televisión abierta y en horario *prime time*, lo que aumenta el nivel de visibilidad que tienen los temas y tipos de acciones que son narradas en dicho medio.

Se parte de un principio deductivo para la construcción de *frames* retomando los de Atribución de Responsabilidad y Acción Gubernamental. Asimismo, se parte de un tratamiento inductivo respecto al tipo de información narrada, ya que se construye con base en lo observado en las notas informativas para cumplir con un criterio de exhaustividad y exclusividad.

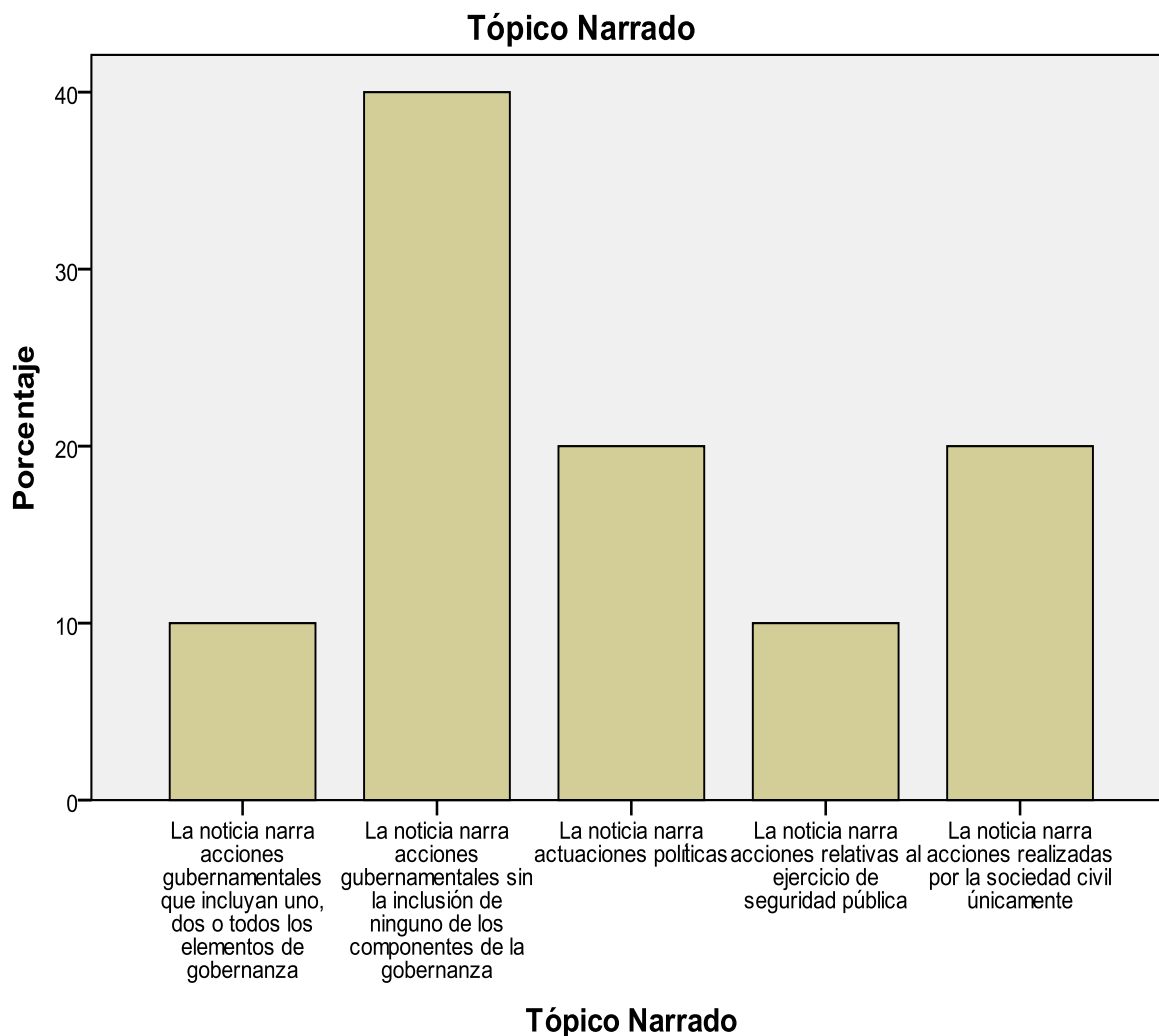
**Gráfica 2. Fuente de información**



Fuente: Elaboración propia

Respecto de la fuente de información, se observa que el gobernador del estado es la figura preponderante en dicho rubro, seguido de la categoría Otros y en igualdad de porcentaje se encuentran el presidente municipal los miembros del gobierno del estado, empresarios, banqueros y la ciudadanía en general.

**Gráfica 3. Tópico Narrado**

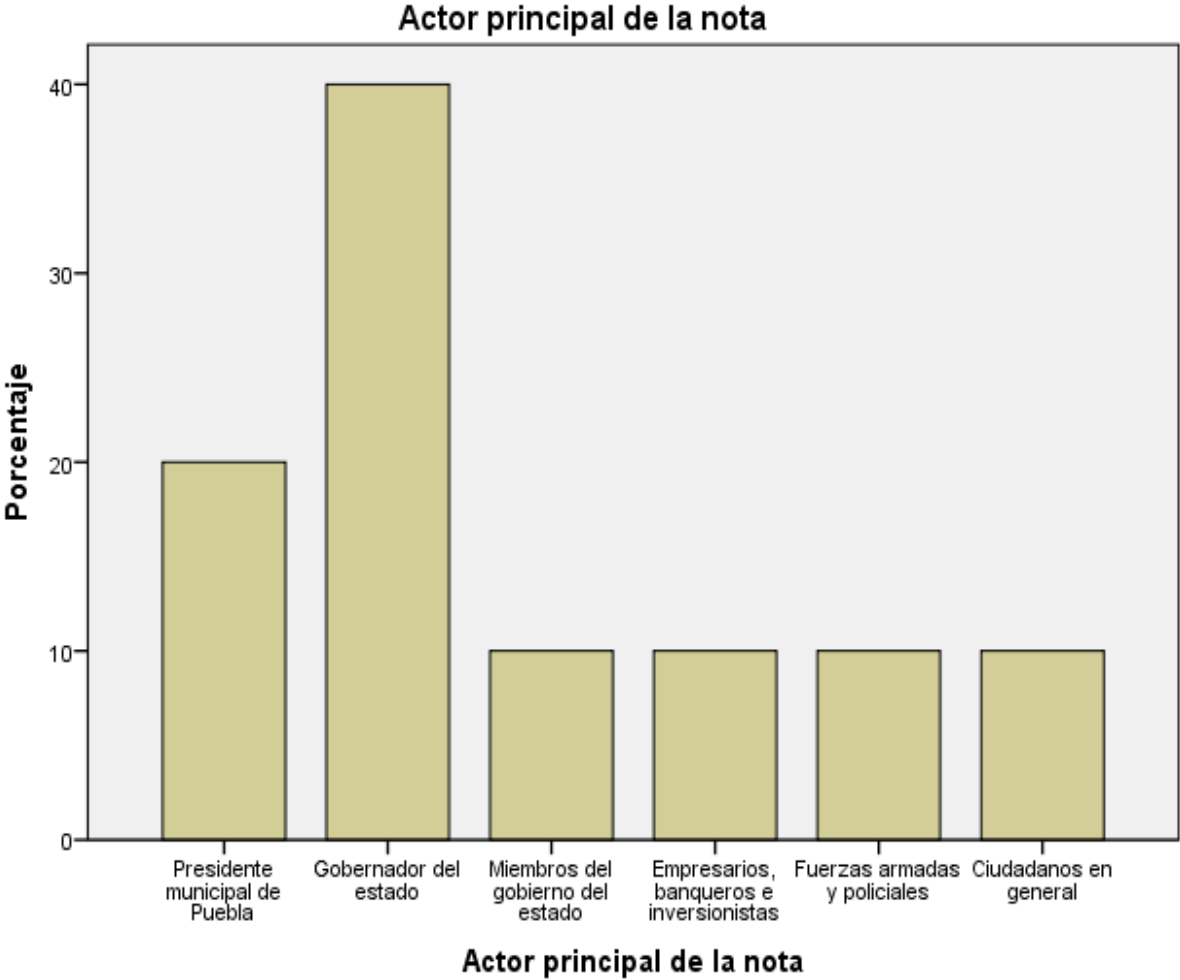


Fuente: Elaboración propia

El 40% de la información presentada versa sobre acciones gubernamentales sin la inclusión de uno o más elementos que integran el modelo de gobernanza, si a este porcentaje sumamos el 20% que narra actuaciones políticas tales como aparición de las figuras gubernamentales el eventos protocolarios con el fin de presentar su imagen ante los espectadores y el 10% que habla sobre acciones de

seguridad pública, tenemos un 70% de notas que no reflejan en su contenido la aparición de la sociedad civil en las acciones del gobierno municipal o estatal.

**Gráfica 4. Actor principal de la nota**



Fuente: Elaboración propia

En la gráfica 7 se observa que el actor preponderante en la información presentada es el gobernador del estado, seguido del presidente municipal. La cobertura que se le da a las dos figuras gubernamentales resalta sobre las demás,



a lo anterior debemos sumar el porcentaje de cobertura que se da a los miembros del gobierno del estado y a las fuerzas armadas y policiales que en su conjunto forman parte de las instituciones formales de la administración pública, lo anterior se traduce en un 80% de notas que tienen como actor principal a las instituciones gubernamentales y solo un 20% que dan protagonismo y relevancia a actores de la sociedad civil.

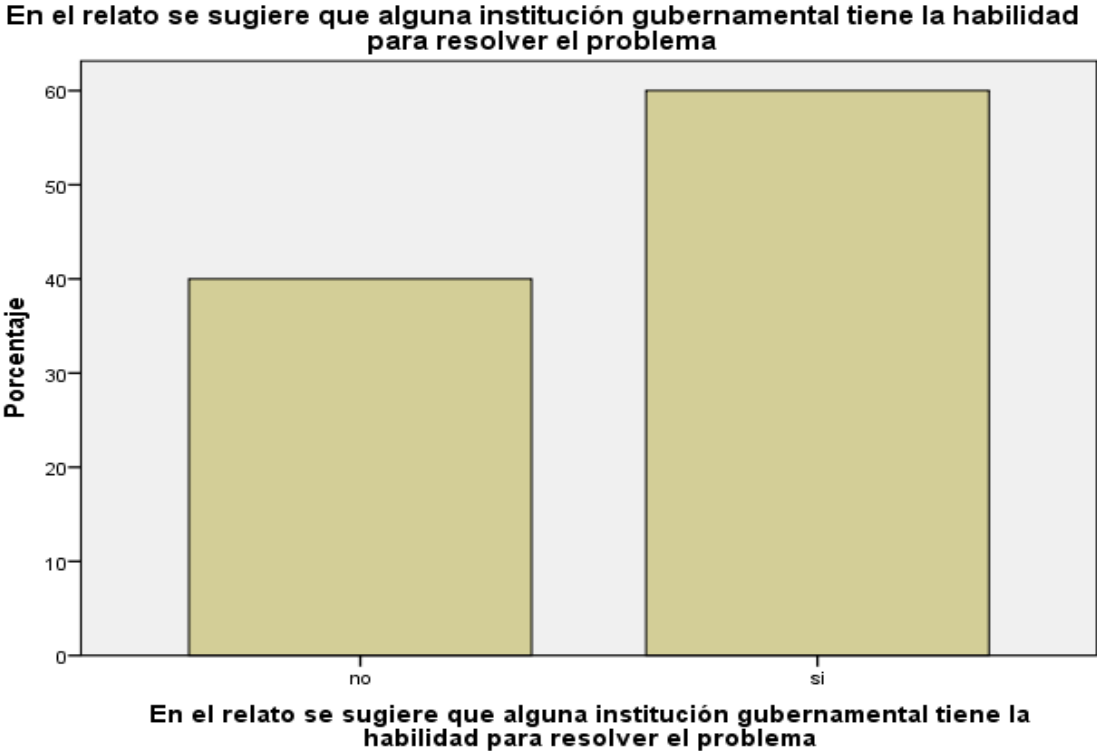
**Gráfica 5. Políticas institucionales de transparencia, rendición de cuentas, evaluación.**



Fuente: Elaboración propia

La gráfica 8 da cuenta de la concepción de manera implícita que hacen los medios en su tratamiento informativo sobre el concepto de gobernanza. En ninguna de las notas revisadas se observa la discusión o presentación de información que dé cuenta de los elementos que apuntalan la construcción teórica de la gobernanza.

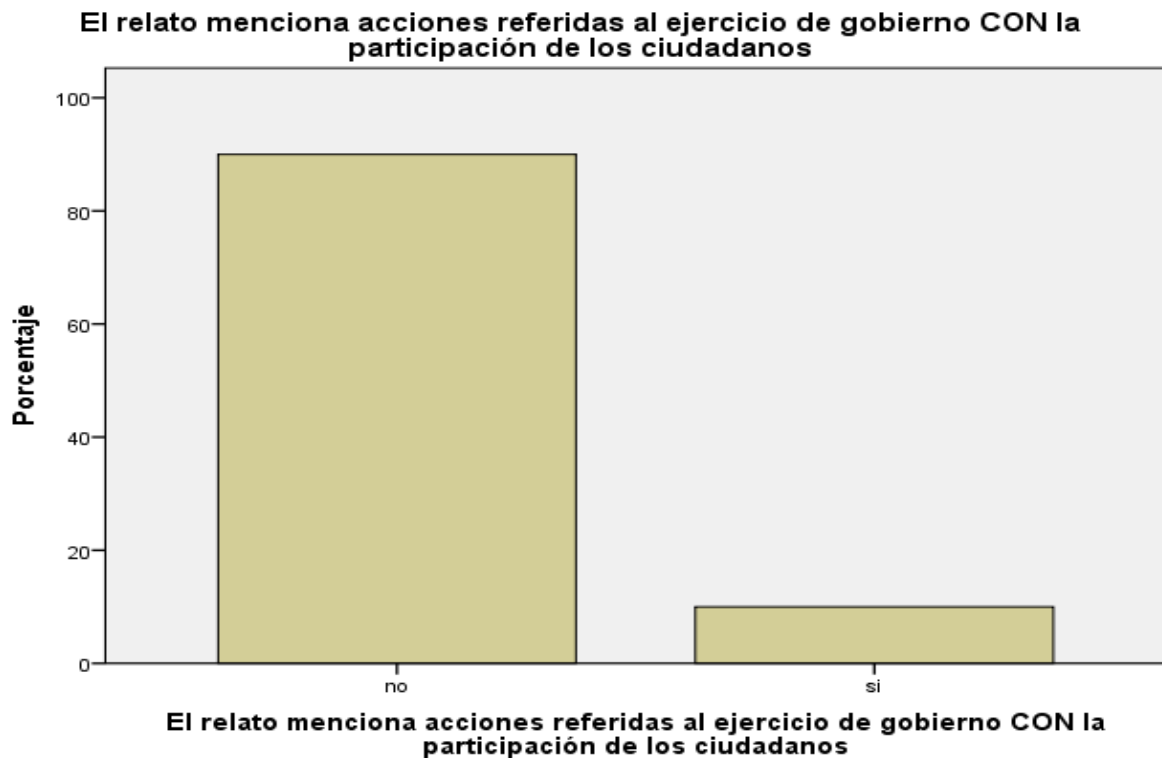
**Gráfica 6. Atribución de responsabilidad**



Fuente: Elaboración propia

El 60% de las notas atribuye a los actores gubernamentales institucionales la responsabilidad de resolver algún problema, incluyendo el protagonismo que tienen dichas figuras cuando se lleva a cabo la firma de algún convenio, la inauguración de algún edificio público, la detención de algún grupo delictivo.

## Gráfica 7. Acciones de gobierno CON participación de la ciudadanía



Fuente: Elaboración propia

El 90% de los relatos no menciona una intervención de los ciudadanos en el ejercicio de gobierno, lo anterior da cuenta de la preponderancia que tienen los actores gubernamentales al interior de la agenda mediática y la forma en que estos protagonizan la mayoría de las notas, restando visibilidad a las acciones llevadas a cabo por la sociedad civil.

### 5.5 Aplicación de encuestas a la ciudadanía al interior del municipio de Puebla

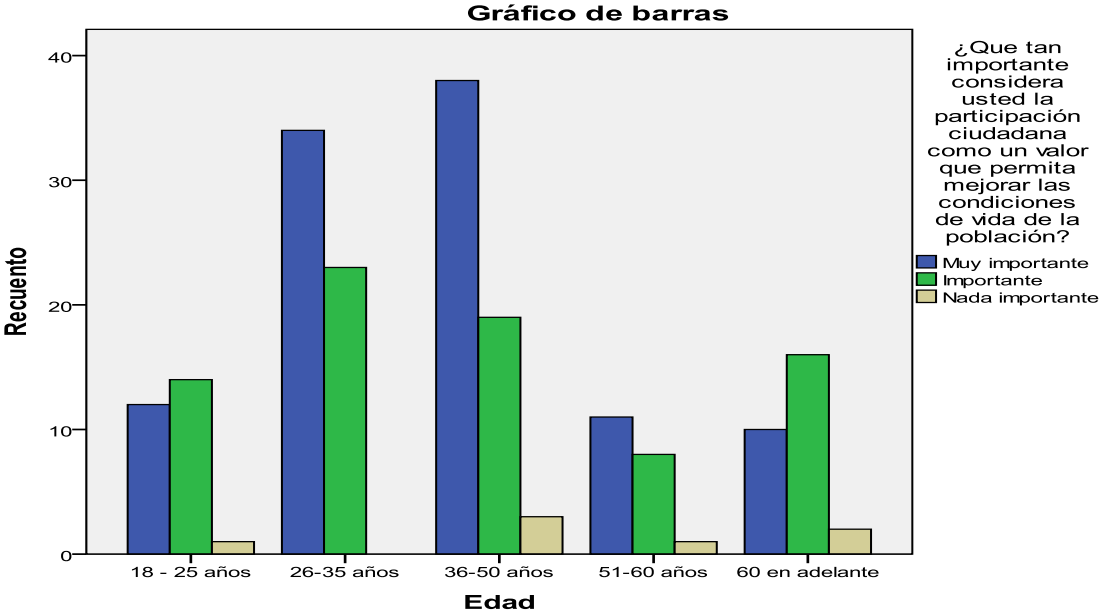
Como se ha planteado en capítulos anteriores y en la propia pregunta de investigación; una de las inquietudes del presente trabajo es la incidencia que

tiene la propia sociedad civil al interior del municipio para una correcta y completa aplicación del modelo de gobernanza; por lo anterior se lleva a cabo una encuesta en la que se le pregunta a los ciudadanos sobre su percepción respecto del actuar gubernamental en materia de transparencia y rendición de cuentas ya que las anteriores son componentes del referido modelo. Asimismo, se indaga sobre la importancia que se le da a la participación ciudadana y se verifica si efectivamente participan en actividades encaminadas a resolver problemas de sus colonias o localidades.

A continuación, se presentan de manera general los resultados de dicha medición:

**Gráfica 8: ¿Qué tan importante considera usted la participación ciudadana? /**

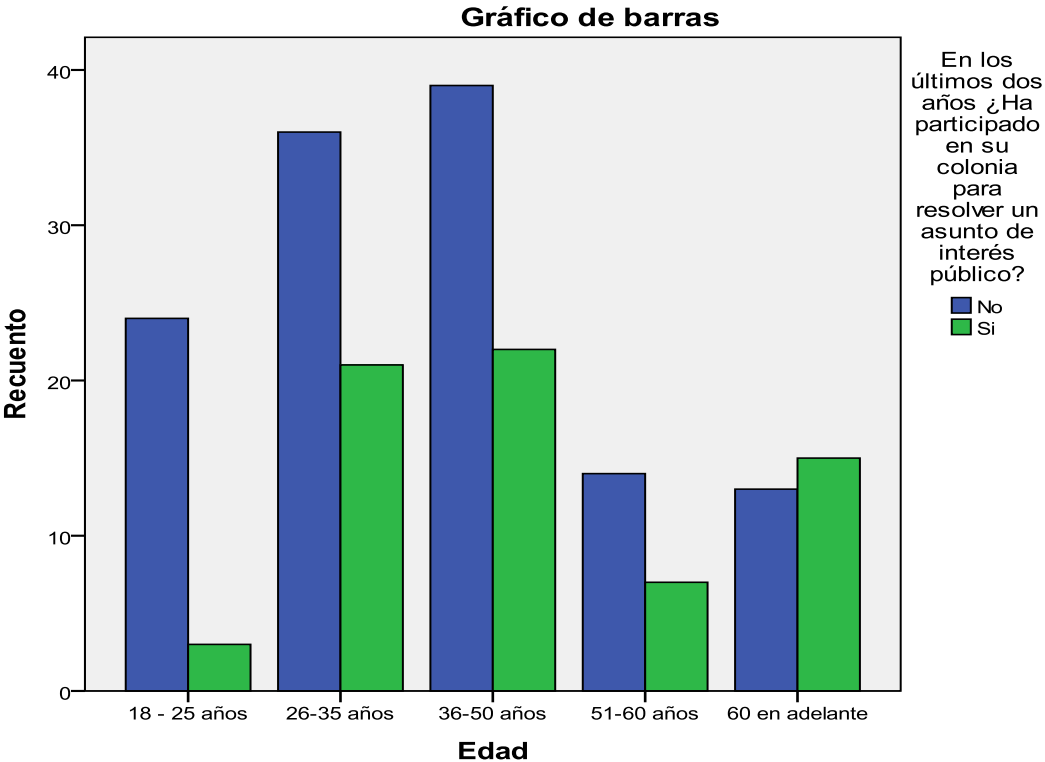
**Variable de edad**



Fuente: Elaboración propia

La población compuesta por individuos de entre 18 a 25 años responde que la participación es Muy Importante e Importante en 26 casos; el segmento de 26 a 35 años responde de manera similar en 57 casos; las personas de 36 a 50 años suman un total de 60 respuestas que versan sobre referir que dicha participación es Muy Importante e Importante; en la población de 51 a 60 años, son 20 casos los que muestran esta misma respuesta y los individuos de 60 años en adelante presentan 28 casos en total sobre esta respuesta. Únicamente 7 personas del total de los 200 encuestados mencionan que dicha participación es nada importante.

**Gráfica 9: ¿Ha participado para resolver algún asunto de interés público en su colonia? / Variable de edad**

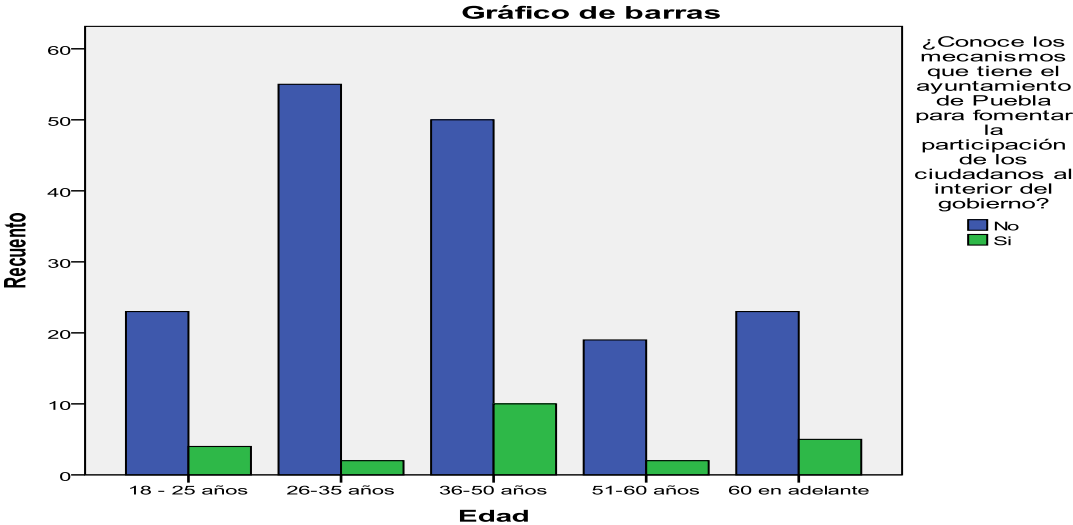


Fuente: Elaboración propia

Si bien en la gráfica 8 se vio que la mayoría de los ciudadanos consideran Muy Importante e Importante la participación con 193 respuestas en ese sentido; ahora observemos cómo se comportan los distintos grupos de edad sobre actividades que involucren la participación. Del total de encuestados, 126 expresan que no han participado en la resolución de asuntos de interés público, en contraste con 68 que si lo han hecho.

Respecto de los que sí han participado, el grupo de 18 a 25 años presenta 3 casos, los individuos de 26 a 35 años reportan haber participado con 21 respuestas en ese sentido, la población de 36 a 50 años reporta 22 casos, esta cifra disminuye en el grupo de 51 a 60 años con 7 casos y la población de 60 años y más presenta 15 casos.

**Gráfica 10: ¿Conoce los mecanismos del ayuntamiento para que los ciudadanos participen? / Variable de edad**



Fuente: Elaboración propia

De los 23 encuestados que mencionan conocer los mecanismos de participación del ayuntamiento, se subdividen de la siguiente manera: de 18 a 25 años se presentan 4 casos, de 26 a 35 años hay 2 casos, de 36 a 50 años se reportan 10 casos, de 51 a 60 años se observan 2 casos y de 60 años en adelante encontramos 5 casos.

Sobre los que mencionan desconocer los mecanismos la clasificación queda de la siguiente manera: de 18 a 25 años hay 23 casos, de 26 a 35 años se reportan 55 casos, de 36 a 50 años existen 50 casos, de 51 a 60 años se observan 19 casos y de 60 años en adelante existen 23 casos.

## **5.6 Conclusiones**

En el marco de un modelo gubernamental basado en la gobernanza, los gobiernos deben ser promotores de la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas los cuales deben ser impulsados a través de canales institucionales que permitan la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto a las acciones llevadas a cabo por los actores gubernamentales; además se debe tener la posibilidad de convertirse en vigilantes activos de dichos actos por medio de acceso a información sobre la forma en que se ejercen los recursos. Esta vigilancia activa no se limita solo a peticiones de información y respuesta a las mismas, sino que dichas respuestas sean un factor de evaluación del desempeño gubernamental.

En el caso del ayuntamiento de Puebla la premisa inicial de este trabajo versa sobre la ambigüedad con la que el gobierno municipal retoma el concepto de

gobernanza puesto que las acciones que lleva a cabo en el marco de dicho modelo no corresponden con la realidad en su quehacer cotidiano.

Esta premisa se puede verificar de manera inicial con los resultados presentados en este apartado:

- a) Los indicadores de gestión gubernamental sobre elementos de la gobernanza como transparencia y participación ciudadana se presentan con avances del 100% en cuanto a peticiones procesadas/recibidas, sin embargo, este dato queda un poco ambiguo ya que no se hace una contrastación con respecto a peticiones atendidas o respondidas, que permitiría tener una mejor lectura de dicho indicador.
- b) En las actas de cabildo, tampoco encontramos acciones encaminadas a fortalecer la participación ciudadana, la transparencia o la rendición de cuentas.
- c) En el 1er informe de gobierno, las acciones presentadas sobre el eje 5, programa 34 respecto al fortalecimiento de la gobernanza, estas labores reportadas no corresponden con la aproximación teórica del modelo.

Por otro lado, el desarrollo de la sociedad civil al interior del municipio es un factor fundamental para hablar de un modelo de gobernanza en su amplia concepción. Al respecto y con base en las encuestas aplicadas observamos de manera general un sentido fuerte y positivo sobre la importancia de la participación ciudadana al interior del gobierno para mejorar las condiciones de la población de manera general; sin embargo esta actitud contrasta drásticamente con las



acciones que efectivamente han llevado a cabo los encuestados para resolver algún asunto de interés público y más aún con el conocimiento que la ciudadanía tiene respecto de los mecanismos de participación.

Como se pudo observar en las gráficas presentadas, el grupo poblacional con mayor sentido positivo de la importancia de la participación se encuentra entre el segmento de 26 a 35 años con 57 casos reportados y el grupo correspondiente a las personas de 36 a 50 las cuales suman 60 encuestados que la consideran como Importante y Muy Importante. La tendencia de estos grupos sobre los demás se mantiene cuando se les pregunta si han participado en la resolución de algún asunto de interés público puesto que se encuentran respuestas afirmativas en 21 y 22 casos respectivamente, sin embargo estas cifras contrastan con la pregunta analizada con antelación en la que en total 107 encuestados de entre 26 a 50 años consideran la participación ciudadana algo importante y solamente 43 se han involucrado en intentar resolver algún problema que concierne a la colectividad.

Por último y a la pregunta que indaga sobre el conocimiento que los ciudadanos tienen en cuanto a los mecanismos que tiene el ayuntamiento para que ellos participen y se involucren, se encuentran únicamente 23 respuestas positivas por el total de todos los encuestados, de las cuales 10 recaen en el grupo de 26 a 35 años y 5 en el grupo de 61 años en adelante, constituyéndose ambos segmentos en la mayoría de los escasos 23 entrevistados que Si conocen dichos mecanismos.

Al inicio del presente trabajo se plantea que la sociedad civil también debe demandar de manera activa el fomento a los espacios que permitan la coparticipación entre gobierno y sociedad.

Con lo reflejado en el ejercicio de la encuesta, se verifica que la sociedad tiene una percepción favorable sobre la participación ciudadana, sin embargo en los hechos no se involucran en la resolución de problemas públicos y tampoco conocen los mecanismos de participación.

### **5.6.1 Reflexiones finales**

A lo largo de la presente investigación hemos indagado sobre diversos conceptos destacando el de gobernanza puesto que se enlaza con los demás, a saber: comunicación política, ciudadanía, *agenda setting* y *framing*.

La premisa inicial destaca que el gobierno municipal incluye en el plan municipal de desarrollo el concepto de Gobernanza, sin embargo, al observar de manera preliminar las acciones reportadas en materia de transparencia, rendición de cuentas y peticiones ciudadanas atendidas en septiembre de 2014 se observa que no hay avances en dichas materias, lo cual queda asentado en la parte introductoria de este trabajo. La inquietud por buscar resultados respecto de los elementos mencionados tiene sentido porque dichos componentes (transparencia, rendición de cuentas) son constitutivos de un modelo de gobernanza en una amplia acepción.

Avanzando en el desarrollo de la investigación, nos dimos a la tarea de dilucidar y entender la manera en que se aborda el estudio de la gobernanza a

través de la revisión de distintos trabajos académicos que dan cuenta del tratamiento científico que se da a este modelo gubernamental. Adicional a lo anterior, se contextualizó tanto el problema objeto de estudio como el entorno sociopolítico y jurídico en donde se pretende aplicar el modelo de gobernanza, esto es, en el municipio de Puebla.

El marco teórico exploró los conceptos de gobernanza, comunicación política, ciudadanía, *agenda setting* y *framing*.

En primer lugar, se discute de manera profunda el concepto de gobernanza porque además de ser el objeto general de estudio, de su comprensión y bagaje conceptual se desprenden otros que sirven de soporte a nuestra investigación. Entendiendo a la gobernanza como el proceso social a través del cual se gestionan los asuntos de carácter público y que implican desde su formulación hasta su resolución el involucramiento de los ciudadanos y el concurso de los medios de comunicación, resulta necesario que se aborden los conceptos mencionados en el párrafo anterior.

La comunicación política en una acepción moderna fomenta el diálogo bidireccional entre gobernantes y gobernados, esto con el concurso de los medios de comunicación

Si la gobernanza implica la participación de los ciudadanos, es necesaria la existencia de canales que fomenten este diálogo que posibilite y permita un involucramiento activo ciudadano, con lo cual se hace necesario estudiar en primer lugar la forma en que los medios de comunicación hacen llegar las noticias

sobre acciones gubernamentales a las audiencias. La teoría de *agenda setting* y de *framing* nos ayuda a analizar la manera en que se articulan y presentan temas, tópicos y encuadres respecto del actuar gubernamental.

Además de los conceptos mencionados, se analizó también el de ciudadanía, puesto que es necesario entender de qué manera esta acepción sirve como soporte para estudiar el comportamiento de los habitantes del municipio en cuanto a involucramiento en asuntos públicos se refiere.

Una vez terminado el marco teórico, se comenzó a describir la metodología que se utilizó para indagar sobre nuestro problema de investigación.

Dicha metodología es mixta y se utilizaron los siguientes métodos:

- Recopilación y revisión documental: Para analizar la forma en que el ayuntamiento pone en práctica el concepto de gobernanza, al revisar informes de gobierno y actas de cabildo-
- Entrevista Semi estructurada: Con el fin de conocer de manera más cercana la parte operativa y de enlace con la ciudadanía a través de los consejos de participación ciudadana.
- Análisis de contenido: Para conocer la forma en que los medios de comunicación presentan y entienden de manera implícita el concepto de gobernanza, al encuadrar sus notas bajo un esquema de diálogo e interacción entre gobernantes y gobernados o, por el contrario, servir solo como medios de difusión y legitimación del actuar gubernamental.

- Encuesta: Se encuestó a habitantes del municipio de Puebla para conocer la forma en que ejercen su condición de ciudadanos y se involucran activamente en asuntos de interés público.

Una vez realizado todo este recorrido, se procedió al análisis de los datos obtenidos, a saber:

- Respecto de las actas de cabildo, de 25 sesiones llevadas a cabo, solo en 1 se tocó un tema respecto de un componente de gobernanza (transparencia), quedando las otras 24 sesiones con actos meramente protocolarios y de formalidad que en nada abonan a la construcción de este modelo.

- Sobre los informes de gobierno, en el primer informe se detectan cero elementos innovadores que abonen al modelo en comento, en el segundo se observa un matiz más enfocado hacia la gobernanza, pero sigue siendo limitado.

- Los consejos de participación ciudadana funcionan con una agenda de temas preestablecida, quienes ponderan los temas son expertos en diversas áreas sin que esto signifique necesariamente una conexión con las peticiones ciudadanas del día a día, carecen de infraestructura física para atender las demandas de la ciudadanía, y su visibilidad es casi nula puesto que muy pocos ciudadanos se acercan a ellos, además de las limitantes ya señaladas.

- Los medios de comunicación presentan noticias sobre acciones gubernamentales en las que los principales protagonistas son actores

institucionales pertenecientes a algún orden de gobierno. En este sentido se minimiza y casi nulifica la visibilidad que tienen los ciudadanos como constructores y coparticipes de las soluciones a los problemas públicos. Además, la figura del ejecutivo estatal tiene una preeminencia muy marcada en cuanto a protagonismo y visibilidad por encima de otras figuras.

- En cuanto a la ciudadanía, la mayoría de los encuestados refieren que la participación ciudadana es muy importante, sin embargo, cuando se indaga respecto de las veces que han participado y su conocimiento sobre los mecanismos institucionales con que cuentan para incidir en acciones gubernamentales, las respuestas cambian drásticamente, es decir, están conscientes de la importancia de la participación pero rara vez se involucran y además desconocen los canales formales para hacerlo.

Si bien el presente estudio indagó sobre la aplicación del modelo de gobernanza, esto no significa que se pugne por su aplicación al 100% o que se deseche tajantemente<sup>7</sup>. Se estudió, la forma en que los agentes analizados <gobierno, ciudadanía y medios de comunicación> posibilitan o limitan el desarrollo de este paradigma, debido a que el gobierno municipal lo incluye en uno de sus ejes de acción.

---

<sup>7</sup> Cabe recordar la discusión y posturas cuasi antitéticas que se presentan en el apartado referido al estado del arte. En donde los textos elaborados en Europa ven a la gobernanza como una panacea y el contexto Latinoamericano que se posiciona de manera más crítica al respecto. A lo largo del presente trabajo se ha mantenido una postura neutral que apela a describir, explicar y evaluar la manera en que se aplica o no el modelo de gobernanza en su amplia acepción dentro del municipio de Puebla.

Consideramos que la gobernanza es un modelo que debe abordarse con cuidado y dimensionando las diferencias que existen entre los países que lo construyeron teóricamente y todos los demás que lo quieren adoptar, pensando en que la solución para países colonizadores no es la misma que para países periféricos.

En el municipio de Puebla no se puede hablar de la aplicación de manera integral de dicho concepto, se cumplen con ciertas características mínimas: el ayuntamiento promueve los consejos de participación ciudadana pero no los dota de pluralidad en su integración ni de infraestructura, las acciones llevadas a cabo y reportadas en los informes de gobierno se corresponden en un porcentaje con este modelo, pero no son innovaciones a partir de la inclusión del concepto de gobernanza. En los medios de comunicación no se fomenta un diálogo activo entre gobernantes y gobernados, se difunden y legitiman las acciones gubernamentales sin espacio a la crítica. Por último, a pesar de que los ciudadanos están conscientes de la importancia de la participación, no se involucran o desconocen las formas institucionales para hacerlo.

Como recomendación final y de acuerdo a la posición del contexto en el que se desarrolla el presente estudio, se recomienda a los actores gubernamentales tomar el modelo de gobernanza con reservas, guardando las proporciones y siendo cuidadosos con su aplicación con base en los argumentos presentados por los estudios llevados a cabo en América Latina y que corresponden en mayor medida con la realidad del municipio de Puebla, en comparación con los desarrollados en Europa.

## BIBLIOGRAFÍA

Águilar, Luis (2003). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa

\_\_\_\_\_ (2009). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica

Águilar, Luis. & Bustelo, María. (2010). Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*,

Ahuactzin, Carlos et al. (2014) Framing y significación del spot televisivo electoral de Enrique Peña Nieto en la campaña presidencial. En Meyer, Antonio (coord.) *Comunicación Política y Elecciones Federales en México*. México: Comunicación Social

Alcántara, Armando., & Marín, Verónica. (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones en la equidad y la cohesión social en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*.

Alejandro, Roberto (1993). *Hermeneutics, Citizenship, and the public sphere*. New York: State University of New York Press

Alzate, Mary & Morales, Gerardo. (2014). El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas. *Opinión Pública*.

Ander – Egg, Ezequiel (1994). *Técnicas de investigación social*. México: LUMEN



Arendt, Hanna (1993). *La condición Humana*. México: Paidós.

Arnoletto, E. J. (2007). *Glosario de conceptos políticos usuales*. Recuperado de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=210>

Aruguete, Natalia (2011). *Los medios y la privatización de ENTEL. El tratamiento noticioso del servicio telefónico argentino antes y después de su transferencia (agosto de 1990 – enero de 1991). Un estudio exploratorio*. Tesis doctoral.

Recuperado de [https://www.academia.edu/1571625/Los\\_medios\\_y\\_la\\_privatizaci%C3%B3n\\_de\\_Entel.\\_El\\_tratamiento\\_noticioso\\_del\\_servicio\\_telef%C3%B3nico\\_argentino\\_antes\\_y\\_despu%C3%A9s\\_de\\_su\\_transferencia\\_agosto\\_de\\_1990\\_](https://www.academia.edu/1571625/Los_medios_y_la_privatizaci%C3%B3n_de_Entel._El_tratamiento_noticioso_del_servicio_telef%C3%B3nico_argentino_antes_y_despu%C3%A9s_de_su_transferencia_agosto_de_1990_)

\_\_\_\_\_ (2015). *El poder de la agenda. Política, medios y público*. Buenos Aires: Biblos

Babbie, Earl (2013). "Conceptualization, operationalization, and measurement" En Babbie, Earl. *The basics of social research*. USA: Wadsworth Publishing Company

Balbis, J. (2001). *ONG, gobernanza y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Paris: UNESCO

Balleteros, Carlos (2007). América Latina y Europa, modernidad e integración. En *Revista digital Secretaría de Relaciones Exteriores*. Recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n71/balleteros.pdf>

Bélanger, A. (1995). "La comunicación política o el juego del teatro y de las arenas" En Mouchon et al., *Comunicación y Política* (133-152). Barcelona: Gedisa.

Canto, Rodolfo. (2012). *Gobernanza y Democracia. De vuelta al río turbio de la política. Gestión y Política Pública.*

Castillo, Jorge et al. (2013a). Marco legal de la comunicación en el ámbito de los procesos electorales. En Mendieta, Angélica; Castillo, Jorge & Rodríguez, Francisco (coords). *La complejidad de la comunicación política: actores y escenarios.* México: BUAP

Castillo, Jorge et al. (2013b) *La realidad de la comunicación política.* México: Fontamara

Cerrillo, A. (2005). *La Gobernanza Hoy 10 textos de referencia.* Madrid: INAP

Chihu, Aquiles. (2010) *El Framing del spot político,* México: UAM

Chong, Blanca et al., (2013) La información sobre la contienda electoral del 2012 en dos diarios de la región lagunera en *Ponencia de Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación.* México.

Colomé, G. (1994). *Política y Medios de Comunicación: Una aproximación teórica.* Barcelona: Working Papers.

Conejero Paz, Enrique. (2014). Rendimiento, evaluación y rendición de cuentas de las administraciones públicas en España. RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 13(2) 77-101.

Congreso Constituyente de 1917. (Octubre de 2008). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, México: IFE.

Congreso del Estado de Puebla (2010) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. México, Puebla.

D'Angelo, P. (2012) "Sutdiying framing in political communication with an integrative approach". *American Behavioral Scientist*.

D'adamo, O; García-Beaudoux, V & Freidenberg, F. (2007) *Medios de comunicación y opinión pública*. España: Mc. Graw Hill.

Dearing, J. M., Rogers, E. M. (1996) "Agenda setting research: where has it been? Where is it going?" En J. A. Anderson (Ed.) *Communication Yearbook*. (pp. 555-594). Newbury Park.

Delanty, Gerard (1997). "Models of citizenship: Defining European Identity and Citizenship" en *Citizenship Studies*. Vol 1, núm. 3.

Del Rey Morató, J. (1996). *Democracia y Posmodernidad. Teoría General de la información y comunicación política*. Madrid: Editorial Complutense.

Entman, R. (1991). Framing U.S coverage of international news: Contrasts in narratives of the KAL and Iran Air incidents. *Journal of Communication*. 41 (4)

\_\_\_\_\_ (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* No. 43.

Exeni, J. (2005). *Mediamorfosis. Comunicación Política e In/Gobernabilidad en Democracia*. La Paz: Ediciones Fado.

Fernández, C. (2003). Procedimientos comunes en la comunicación política y la comunicación empresarial. *Ámbitos*.

Foweraker, Joe (1995). *Theorizing social movements*. London: Pluto Press

García-Calabrés, Francisco (2007). Cómo se educa para la ciudadanía. *En El Ciervo*. Núm. 681.

García-Durán, Patricia. &. (2012). La gobernanza económica de la zona euro. *Revista de economía mundial*.

Gutiérrez, María & Rivera Mario (2014). Sobre la democracia. En Cisneros, José (coord). *Diálogos sobre la democracia*. México: BUAP

Gobierno Municipal Puebla (2016, Febrero 21). Luis Banck Serrato toma protesta como presidente municipal de Puebla. *Portal del Gobierno Municipal de Puebla*. Recuperado de <http://www.pueblacapital.gob.mx/noticias/noticias-destacadas/item/5355-me-comprometo-a-mantener-el-rumbo-de-la-transformacion-y-el-progreso-banck>

H. Ayuntamiento de Puebla. (2014). *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018*. Puebla: Gobierno Municipal de Puebla.

Habermas, Jurgen (1993). *Identidades nacionales y postnacionales*. México: REI

\_\_\_\_\_ (1994). "Citizenship and national identity". En Steenbergen *The Condition of citizenship*. London: Sage

Jessop, B. (1995). The regulation approach, governance and postfordism: Alternative Perspectives on Economic and Political change? En revista *Economy and society*.

Jiménez Aguilar, Carlos (2013). La gobernanza transfronteriza en América del Sur: una estrategia de análisis del desarrollo y la integración territorial. *Papel Político*, 18(1).

John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage

Koishi, G. M (1993). Problems and opportunities in Agenda-Setting research. *Journal of Communication*. 43 (2).

Lozano, J., Muñiz, C. y Sánchez, C. (2011). "Temas y atributos en las elecciones presidenciales mexicanas del año 2006. La cobertura informativa de Televisa y TV Azteca". En Muñiz, C. (Coordinador). *Comunicación, política y ciudadanía. Aportaciones actuales al estudio de la comunicación política*. México: Fontamara.

Luengo, Enrique (1991). *Problemas metodológicos de la sociología contemporánea*. México: Universidad Iberoamericana

Lukes, Steven y García, Soledad (1999). "Introducción", en García Soledad y Lukes, Steven (comps.) *Ciudadanía justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI de España Editores

- Maher, T. M. (2001). Framing: An emerging paradigm or a phase of Agenda-Setting? En S. D. Reese, O. H. Gandy y A. E. Grant (Eds.), *Framing public life. Perspectives on media and our understanding of the social world* (pp. 83-94). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1983).
- Marsh, D. (2008). Understanding British Government: Analyzing Competing Models. *Journals of Politics and International Relations*.
- Marshall, Thomas (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Matthes, J. (2012). "Framing politics: an integrative approach" *American Behavioral Scientist*.
- Mayntz, R. (2005). "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza". En CERRILLO, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- McCombs, Maxwell & Shaw, Donald (1972). "The agenda setting. Function of mass media". *Public Opinion Quarterly*
- McCombs, M. y Evatt, D. (1995). *Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting*. Recuperado de <http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/8401/1/20091107003314.pdf>
- McCombs, Maxwell (1997) "Building Consensus: The news media's agenda setting roles" *Political Communication*.
- Moreno, Luis (2003). *Ciudadanía, desigualdad y estado de bienestar*. Madrid: Unidad de Políticas Comparadas

Monzon, C. (1996). "Opinión Pública y Comunicación Política". En MONZON, *Opinión pública, comunicación y política* (págs. 326-332). Madrid: Tecnos.

Moulaert, Frank., & Parra Constanza. & Swyngedow, Erik. (2014). Ciudades, barrios y gobernanza multiescalar en la Europa Urbana. *EURE*.

Muñiz, Carlos. (2006). *Encuadres noticiosos e inmigración: del análisis de los contenidos al estudio de los efectos mediáticos*. Universidad de Salamanca, Departamento de Sociología y Comunicación, Salamanca, España.

Olivo, Miguel., & Alaníz, Claudia. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*.

Parada, Sofía (2009). Hacia un nuevo concepto de ciudadanía global. *En Revista VIA IURIS*. (7).

Porras, F. (2007). "Teorías de la gobernanza y estudios regionales". En *Secuencia: Revista de historia y ciencias sociales*.

Protección Civil Municipal. (2011). *OUM*. Recuperado el 18 de Febrero de 2014, de <http://www.oumpuebla.com.mx/documents/descarga4.pdf>

Quincuagesimo Cuarto Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla. (2002). *Ley Orgánica Municipal*. Puebla: Dirección General de Estudios Legislativos.

Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). *Open government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública*.

*Estado del Arte, Desafíos y Propuestas. Open Government y ciudadanía digital* (págs. 1-36). Murcia: Fundación Ortega y Gasset.

Ramírez, María. (2011) Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*. Año 13. Número 25.

Ramírez, María, & Tabarés, Juliana. (2011). Las relaciones entre los actores del gobierno local en el marco de la gobernanza. Una Mirada desde los concejales de Medellín. *Papel Político*.

Rivera, Claudia (2011). *Concesión de los servicios públicos municipales*. México: BUAP

Rivero, Ángel (2008). La reivindicación de la ciudadanía. En *Cuadernos de Pensamiento Político*. Núm. 20.

Rhodes, R. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*.

Ruiloba, Juana. (2014) ¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes: el caso español. *Estudios Políticos*.

Scheufle, D. A (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*. (49) 1

Semetko, H y Valkenburg, P. (2000). Framing European politics: a content analysis of press and television news. *Journal of Communication*



Sen, Amartya (2004, mayo 31). El ejercicio de la razón pública. *En Letras libres*. Recuperado de <http://www.letraslibres.com/mexico/el-ejercicio-la-razon-publica>

Sierra, Francisco (1998). "Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social". En Galindo, Luis (coord.) *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*". México: Pearson Addison Wesley.

Steinberg, Federico. (2014). Gobernanza económica global: ¿Dónde estamos? *Estudios de economía aplicada*.

Tamayo, Sergio (2010). *Crítica de la ciudadanía*. México: UAM

Tankard, J. W (2001). The empirical approach to the study of media framing. En S.D Reese, O.H Gandy (Eds.) *Framing public life. Perspectives on media and our understanding of the social world*. New Jersey: Erlbaum Associates

Tankard, J.W., Hendrickson, L., Silberman, J., Bliss, K. y Ghanem, S. (1991). *Media frames: Approaches to conceptualizing and measurement*. Ponencia presentada en el AEJMC Convention, Boston, MA.

Taylor-Powell, Ellen (1998). *Questionnaire design: Asking questions with a purpose*. USA: University of Wisconsin

Treviño, Jesús. (2011). Gobernanza en la administración pública: Revisión teórica y propuesta conceptual. *Contaduría y Administración*.

Tuchman, Gaye. (1983). *La producción de la noticia*. México: Gustavo Gilli, S.A.

Turner, Bryan (1994). *Citizenship and social theory*. London: Sage.

Uvalle- Berrones, Ricardo. (2012). La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*.

Vargas, Saúl. (2011). Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*.

Vásquez Cárdenas, Ana. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios Políticos*, (42).

Vidaña, A. Z. (2012). *La comunicación gubernamental en los ayuntamientos de Veracruz*. Recuperado de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/index.htm>

Weaver, D. et al. (1981) *Media Agenda Setting in a presidential election: issues, images and interest*. New York : Praeger

Weber, M. (1979). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Wolton, D. (1998). Las contradicciones de la comunicación política. En G. PILLES, *Comunicación y Política*. Barcelona: Gedisa.

Zapico-Goñi, Eduardo. (2010). Evaluación y gobernanza en la Unión Europea. *Gestión y análisis de políticas pública*.

Zurbruggen, Cristina (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles - Latinoamericanos*.