



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

MAESTRIA EN ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL

**La Comunicación entre los Servidores Públicos del Municipio de Cadereyta
de Montes Querétaro**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACION PÚBLICA MUNICIPAL Y ESTATAL

PRESENTA

JUAN RAÚL VEGA HERNANDEZ

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

ENERO 2020.



Universidad Autónoma de Querétaro

Facultad de Derecho

Maestría en

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL

Tesis

La Comunicación entre los Servidores Públicos del Municipio de Cadereyta de Montes Querétaro

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:

Juan Raúl Vega Hernández

Dirigida por:

Mtro. Jesús Manuel Couch Velazco

Mtro. Jesús Manuel Couch Velazco

Presidente

Dr. José Alberto Posadas Juárez

Secretario

Dr. Gerardo Alan Díaz Nieto

Vocal

Mtra. Celia Cecilia Guerra Urbiola

Suplente

Mtra. Mónica Eugenia Moreno Rubio

Suplente

Centro Universitario

Querétaro, Qro.

ENERO 2020-

Resumen

La comunicación entre las personas y diversos actores de la sociedad, que se necesita para el intercambio de ideas, realización de encomiendas, para requerir de algún producto o servicio entre otras cosas es inevitable y necesaria. Esta se da de distintas formas y medios, verbal, escrita, a través de signos y señales. Sin embargo, aunque es fácil comunicarse existen grandes problemas que surgen en este proceso tan sencillo y cotidiano que nos lleva a tener grandes efectos y consecuencias, ya que entre el emisor y el receptor de la comunicación puede existir algún elemento que modifica o transforma la parte medular de la idea, instrucción o del punto de vista de lo que se desea transmitir, por distintos factores (estos pueden ser múltiples no escuchar bien, falta de atención del estado de ánimo tanto del emisor, receptor o de ambos, la malversación de las palabras o enunciados empleados, prejuicios, creencias etcétera).

La comunicación al interior de la administración pública en los tres niveles de gobierno no está exenta de la problemática de la comunicación, ya que en la administración pública trabaja un conjunto de personas de distinta procedencia habitual, laboral, de creencias, de zona geográficas, etc., y que nos lleva a una distancia que hace que la información se vaya reduciendo a medida que avanza un proceso o procedimiento administrativo, en cada uno de los servidores públicos que participan en algún trámite o procedimiento administrativo se reduce algo de la cantidad de información principal. Esto, sin considerar ahora las obstrucciones de información que, por intereses personales, pueden ocasionar intencionalmente distintas personas o entidades.

Palabras Claves (Comunicación, Información, Problemática, Administración Pública)

Summary

The communication between the people and diverse actors of the society, that is needed for the interchange of ideas, accomplishment of orders, to require of some product or service among other things is inevitable and necessary. This occurs in different ways and means, verbal, written, through signs and signals. However, although it is easy to communicate there are great problems that arise in this simple and everyday process that leads us to have great effects and consequences, since between the sender and the receiver of communication there may be some element that modifies or transforms the part core of the idea, instruction or point of view of what you want to transmit, by different factors (these can be multiple not listening well, lack of attention of the mood of both the issuer, receiver or both, the misappropriation of words or statements employees, prejudices, beliefs and so on).

Communication within the public administration in the three levels of government is not exempt from the problem of communication, since in the public administration a group of people from different habitual backgrounds, work, beliefs, geographical area, etc. work. ., and that takes us to a distance that causes the information to be reduced as an administrative process or procedure progresses, in each of the public servants that participate in some procedure or administrative procedure, some of the information is reduced. principal. This, without considering now the obstructions of information that, by personal interests, can intentionally cause different people or entities.

Key words: Communication, Information, Problems, Public Administration.

Dedicatoria.

El presente trabajo de investigación sin lugar a dudas se lo dedico con todo mi amor a mi esposa Ana María mi gran compañera de vida, de vivencias y de grandes momentos de alegría, tristeza, sueños, anhelos, encantos desencantos, pero siempre con amor, a mis hijas Ana María y Ana Guadalupe, sin duda mi motor e inspiración mi fuerza de seguir adelante todos los días, a mis padres que tanto me han dado y siempre creyendo en mí y que gracias a ellos soy quien escribe estas líneas, a mis hermanos Luis y Beatriz con quienes nunca he dejado de compartir mis triunfos y fracasos.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Agradecimientos.

Agradezco infinitamente a Dios por cada instante de vida, por todo lo que me manda, por permitirme prepararme día a día, a mi esposa que me facilita la forma de ver la vida y me impulsa para continuar mi preparación, quien me ha enseñado su forma tan simple y objetiva de ver la vida, desde luego a mis padres quienes siempre me brindaron su apoyo y me enseñaron que rendirse no es una opción sino más bien que siempre hay alguien y algo porque luchar, a mis profesores quienes se esforzaban por transmitir lo mejor posible sus conocimientos, a mis compañeros de clase, grandes personas que conocí en las aulas y que hoy somos amigos.

Quiero agradecer de forma muy peculiar a la Universidad Autónoma de Querétaro, a la Facultad de Derecho quienes en conjunto con el Programa “Titúlate” me motivaron a concluir con la titulación para obtener el grado de Maestro y a los docentes que participan en el referido programa.

ÍNDICE

Resumen	iii
Summary	iv
Dedicatoria	v
Agradecimientos	vi
INTRODUCCION	8
I. Comunicación Organizacional, aplicada a la Administración Pública	10
I.1 ¿Por qué es importante comunicarse?	10
I.2 concepto general de la comunicación interna	12
I.3 La comunicación como condición indispensable en la Administración Pública	13
I.4 Teoría de la organización y Administración Pública	16
I.5 El modelo de Comunicación en la Administración Pública	19
II. La Comunicación Interna de la Administración Pública del municipio de Cadereyta de Montes	24
II.1 Descripción sobre el Municipio de Cadereyta de Montes	24
II.2 La administración pública del Municipio de Cadereyta de Montes	25
II.3 La Comunicación Interna del municipio de Cadereyta de Montes durante la Administración 2012-2015	26
III. La Comunicación Interna como medio para ejercer una función pública exitosa	34
III.1 Características de los funcionarios públicos	35
III.2 Habilidades de dirección	37
III.3 Mediación y negociación	38
III.4 Qué es la comunicación interna	39
III.5 La efectividad de la Comunicación Interna en la Administración Pública	42
Conclusiones	46
Bibliografía	49

INTRODUCCION.

La comunicación es un proceso social inalienable de los seres humanos a través del cual realizan sus actividades, se relacionan con otros seres y cumplen sus objetivos individuales así como sociales, en este sentido la organización social tiene como objetivo la suma de esfuerzos individuales para lograr fines comunitarios para lo cual la comunicación interna es de vital importancia para el correcto funcionamiento de las organizaciones.

Un tipo de organización social es la Administración Pública, que es una institución que gestiona y dispone de los recursos de una demarcación territorial para el beneficio de la sociedad que cohabita en ella, para lo cual se organiza, desde un enfoque weberiano en departamentos, con funciones específicas y jerarquía definida.

Para que la Administración Pública pueda lograr sus objetivos necesita de la comunicación interna efectiva entre sus integrantes, por esta razón es fundamental que la comunicación interna se realice de manera adecuada, a través de los canales correctos y que emisor y receptor sean los indicados.

El presente trabajo hace referencia especialmente a la administración pública del municipio de Cadereyta de Montes, Qro., donde abordaremos la experiencia personal que se ha tenido a lo largo de un periodo de administración, sus implicaciones en el tema de la comunicación interna y una propuesta de cómo puede ésta mejorar e incidir en los resultados de la administración tanto al interior como al exterior.

Abordaremos los distintos modelos de la organización de una administración pública, así como la manera de comunicarse y tomar decisiones en los distintos modelos.

Estudiaremos el caso particular de la Administración Pública del municipio de Cadereyta durante el trienio 2015-2018, sus principales formas de comunicación interna, los logros que se tuvieron, las dificultades encontradas, derivado de lo anterior se realiza una propuesta para mejorar los canales de comunicación interna del municipio.

Por último se plantea el ideal de la comunicación interna como un medio para ejercer una función pública exitosa definiendo las características de los funcionarios públicos, su vocación para ejercer su profesión, la importancia de las habilidades de dirección, mediación y negociación para lograr la efectividad de la Comunicación Interna en la Administración Pública.

CAPÍTULO I

I. Comunicación Organizacional, aplicada a la Administración Pública

I.1 ¿Por qué es importante comunicarse?

La comunicación es un proceso natural de interacción de los seres vivos entre sí, uno de los medios que tienen para expresar sentimientos, ideas, problemas propuestos, la comunicación es pues el método que tienen los individuos para socializar con las personas, para que exista el proceso comunicativo se necesita de un emisor, que es la persona que se expresará, el segundo es un mensaje que es lo quiere decir la persona y el tercero es un receptor, que es el público que se encarga de descifrar este mensaje.

Así pues Miller define la “comunicación como la función indispensable de las personas y de las organizaciones, mediante la cual la organización u organismo se relaciona consigo mismo y su ambiente, relacionando sus partes y sus procesos internos unos con otros”¹.

Para Chiavenato (2006) La comunicación es “el proceso de pasar información y comprensión de una persona a otra. Por lo tanto, toda comunicación influye por lo menos a dos personas: el que envía el mensaje y el que lo recibe”.²

Visto desde un punto de vista demasiado básico los elementos esenciales que deben estar presentes en todo acto de comunicación son:

- a) Emisor: es la persona, individuo o institución que transmite información.
- b) Mensaje: Es el conjunto de información que transmite el emisor.
- c) Receptor: Es el sujeto, o institución a la cual es dirigida el mensaje, es responsable de decodificar e interpretar la información.

¹ Miller, G. (1968). Lenguaje y Comunicación. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.

² Chiavenato, 2006, I. Introducción a la Teoría General de la Administración. 7ma Edición: McGraw-Hill Interamericana.

Harold Laswell definió un modelo para el análisis de los actos comunicativos el cual podría ser descrito a partir de 5 interrogantes: ¿Quién dice? ¿Qué dice?, ¿En qué canal?, ¿A Quién? ¿Qué Efecto?³ Este modelo nos indica que la comunicación es un proceso complejo de interacción entre los humanos, ya que la comunicación en la sociedad tiene una intencionalidad, así lo señaló el filósofo griego Aristóteles quien definía la Comunicación como la utilización de todos los medios posibles que tiene el emisor para persuadir con su mensaje al receptor, es decir se trata del convencimiento a través de un mensaje.⁴

En el presente capítulo se explicará en primer término que debe entenderse por comunicación interna, la necesidad de entenderla como un requisito indispensable para llevar a buen puerto una administración pública, la magnitud de saber comunicarse, como una unión entre varios actores sociales y la interpretación de un mensaje que pueda ser favorable para tomar decisiones y comprender de manera estructurada y significativa, así como también se abordará parte de la teoría de la organización y administración pública para poder entrelazar el objeto del presente trabajo es decir para poder entender y contextualizar a la comunicación interna dentro de la administración pública.

Es importante mencionar que la comunicación es un medio esencial para intercambiar información entre varios participantes con el fin de transmitir opiniones distintas; lo primordial en este proceso es la formación de una intención comunicativa y que ésta sea escuchada y entendida por un receptor. También se considerará como parte de este trabajo la comunicación en las figuras administrativas públicas en el sistema municipal.

Es necesario distinguir intereses, objetivos de la comunicación con base en las necesidades de la organización y de la sociedad ya que “Mediante los mensajes

³ Laswell, H. Estructura y función de la comunicación en la sociedad.

⁴ Aristóteles, 1985, Retórica, España: Centro de Estudios Constitucionales

se tiende a reforzar una vida cotidiana favorable al orden vigente”⁵ por lo tanto cada mensaje debe asegurar un mínimo de facilidad de comprensión.

La importancia de los medios de comunicación, toda la sociedad es influida en cierta medida por los medios de comunicación a su alcance, en el pasado la radio y la televisión, en el presente las redes sociales, Giovanni Sartori, en su aclamado libro “homo videns” afirma que la sociedad actual ha dejado de tener un pensamiento propio y ésta siendo manipulada por la televisión y los mensajes que esta emite.⁶

“La comunicación pública es un ámbito plural, diverso y participativo que permite difundir las políticas públicas e informar sobre ellas, generar campañas de prevención, concientización y promoción de valores, proteger la libertad de expresión y colaborar en el diseño de una visión de pasado, presente y futuro común”⁷

I.2 concepto general de la comunicación interna.

Para iniciar este apartado es necesario definir el significado de organización, ya que la comunicación interna se refiere al proceso de interactuar al interior de una organización.

El ser humano es un ser social por naturaleza, por ende para la persecución de sus fines se relaciona con otros seres humanos, una organización es la agrupación de dos o más individuos que persiguen un objetivo en común y que para lograrlo deciden por su voluntad trabajar en equipo para lograr las metas del colectivo.

⁵ Prieto, C. (2005) Diseño y Comunicación, México, Ediciones Coyoacán, pág. 73

⁶ SARTORI, G. (2001). Homo videns: la sociedad teledirigida. México: Taurus.

⁷ Couriel, J. (2015) en VI Cumbre Mundial de Comunicación Política. México: Funglode

Un concepto técnico para definir a las organizaciones es el que señala Lourdes Münch “Es el establecimiento de la estructura necesaria para la sistematización racional de los recursos, mediante la determinación de jerarquías, disposición, correlación y agrupación de actividades con el fin de poder realizar y simplificar las funciones del grupo social”.⁸

Para el funcionamiento óptimo de las organizaciones éstas deberán basarse en ciertos fundamentos básicos;

a) Jerarquización: Una organización conlleva niveles de autoridad o de mando para que exista un liderazgo que oriente y motive para que cumplan sus objetivos.

b) Departamentalización: La división del trabajo es primordial para el funcionamiento de cualquier estructura social.

c) Comunicación interna: Para completar el trabajo de toda organización debe existir en todo momento comunicación entre sus partes.

Según los objetivos de cada organización, el número de miembros y la amplitud de su alcance, las organizaciones serán más complejas

En este sentido para que una organización pueda lograr sus objetivos necesita de un sistema de comunicación interna, es decir, requiere que la información fluya a través de sus miembros y en la medida de su tamaño que sea a través de sus estructuras.

I.3 La comunicación como condición indispensable en la Administración Pública.

Como ya mencionamos anteriormente el ser humano es social por naturaleza, para vivir en sociedad componen organizaciones, éstas a su vez se relacionan a través de la comunicación, verbal y no verbal, en este sentido la comunicación es fundamental para la supervivencia de cualquier organización.

⁸ Münch, L. (2007) Administración, escuelas, proceso administrativo, áreas funcionales y desarrollo emprendedor, México: Pearson

Para el caso que nos ocupa, que es el estudio de la Administración Pública de un municipio como organización, la comunicación permite la transmisión de información, la elaboración de estrategias, el establecimiento de metas y la puesta en marcha de acciones y programas de gobierno.

De la misma manera gracias a la comunicación los integrantes de la administración pública conocerán la visión los objetivos, las metas, las tareas y el grado de participación, dentro de la administración para lograrlo.

Es importante considerar que la eficiencia de la Administración Pública exige que las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos por los individuos a quienes corresponde su ejecución⁹. Con esto quiere decirse que para implementar ya sea una política pública o cualquier otro programa o actividad, es necesario que haya una buena comunicación entre los distintos niveles jerárquicos de una organización ya sea o no gubernamental, ya que es muy común que cuando una orden pasa de un nivel superior a uno inferior de forma verbal o poco clara esta se distorsionen y este efecto se va multiplicando conforme más niveles tenga que descender la orden o instrucción.

Ahora bien cuando el contexto es dentro de una misma organización, los mandos tienen una serie de herramientas para lograr eficiente la comunicación y seguimiento de ordenes e instrucciones; entre ellos la autoridad formal que da el mismo puesto de mando, la posibilidad de decidir sobre el personal asignado como es la contratación, capacitación, aumentos o despidos, etc. Por otro lado se tienen el control presupuestal de la institución que siempre es insuficiente y en alta demanda y competición entre las distintas oficinas y departamentos dentro de la misma organización, por medio de estas herramientas, los superiores pueden influir en el comportamiento y desempeño de sus subordinados.

⁹ Aguilar, L. (2000) "La implementación de las políticas" Miguel Ángel Porrúa: México

La comunicación política debe ir entre los dirigentes de una administración y de esta a su vez con la sociedad, para Korneli es “una herramienta indispensable para la gestión y la necesaria conciliación de intereses”¹⁰

La eficiencia de la implementación está muy apegada a que los encargados sepan realmente que es lo que deben hacer. El flujo de la información corre el riesgo de distorsionarse al viajar en los distintos niveles y puede dar como resultado que la dirección que se plantea en un principio tome un rumbo totalmente distinto.

Otro punto también que se debe de mencionar es que la información está muy subordinada a la interpretación que cada quien le pueda dar.

Problemas comunes de la comunicación interna en la Administración Pública

a) Distorsión de la información; La eficiencia de la implementación está muy apegada a que los encargados sepan realmente que es lo que deben hacer. El flujo de la información corre el riesgo de distorsionarse al viajar en los distintos niveles y puede dar como resultado que la dirección que se plantea en un principio tome un rumbo totalmente distinto.

b) Interpretación de la información; Otro punto también que se debe de mencionar es que la información está muy subordinada a la interpretación que cada quien le pueda dar.

c) Conflictos relacionados con las actitudes de los subordinados; Los conflictos relacionados con las actitudes surgen cuando los subordinados, encargados de la implementación de programas, acciones, o planes de gobierno,

¹⁰ Korneli, C (2008). Diálogo político. Comunicación Política, Municipal, Konrad Adenauer Stiftung

rechazan las metas propuestas por sus superiores. Las metas y los objetivos pueden ser rechazados por diversas razones:

- Atentan contra los valores personales de los responsables.
- Sus relaciones de lealtad con agentes externos a la organización se ven amenazadas.
- Violentan su interés propio.
- Alteran procedimientos de la organización que los encargados desean conservar.

I.4 Teoría de la organización y Administración Pública.

Weber define a la organización como un sistema de actividad continua orientada a un objetivo. Una organización corporativa es un sistema de relaciones sociales caracterizado por un equipo administrador orientado al cumplimiento de los objetivos.¹¹

. Ahora bien cuando se habla de la Teoría de la Organización aplicada a la Administración Pública, el modelo de organización de Max Weber es fundamental para explicar el funcionamiento de cualquier institución, partiendo de tres clases de autoridad que regulan las administraciones:

- a) Autoridad tradicional: Basada en la legitimidad de la tradición, es decir es aquella autoridad que culturalmente desde tiempo remoto se ha ejercido.
- b) Autoridad burocrática: Este tipo de autoridad es la más común en las organizaciones públicas ya que su liderazgo se basa en la jerarquía jurídica, racional que tiene quien la ejerce, en ocasiones son las leyes y los procedimientos son los que determinan el funcionamiento de la organización.
- c) Autoridad carismática: Este tipo de autoridad se justifica por la personalidad de quien ejerce la misma, los subordinados le siguen por una cuestión emocional más que racional.

¹¹ ONGALLO, Carlos. *Manual de comunicación: guía para gestionar el conocimiento, la información y las relaciones humanas en empresas y organizaciones*. Madrid: Librería-Editorial Dykinson. 2007.

En este sentido la burocracia es una organización que se define por que tiene una jerarquía establecida, existe división del trabajo, con reglas detalladas, relaciones impersonales y está regida por una autoridad legal.

En este apartado, basados en los cuatro modelos organizacionales que plantea Richard Elmore¹² (1996) a partir de los cuales estudiaremos la organización en la Administración Pública.

Modelo de administración de sistemas

Es un modelo que parte de la racionalidad por lo tanto el comportamiento de los individuos es orientado a fines buscando maximizar los beneficios, las organizaciones son eficaces en la medida que maximizan el cumplimiento de sus fines y objetivos.

La forma en que se distribuye el poder es de forma jerárquica de arriba hacia abajo, otorgando responsabilidades a cada alto mando.

La toma de decisiones se realiza con base en identificar cuál es el nivel óptimo y mantenerlo, por tarea debe existir una organización y asignación de responsabilidades.

En la ejecución de tareas se definen los objetivos, se asignan a las unidades subordinadas responsabilidades, se supervisa que se cumplan las expectativas, es un proceso dinámico, no estático así que es moldeable a lo que el contexto y las demandas requieran.

Si este modelo fracasa se debe principalmente a las malas administraciones públicas y falta de profesionalización de las mismas, el ideal sería que todos los actores se comportaran de acuerdo a sus prescripciones.

¹² ELMORE, Richard (1996) "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Luis F. Aguilar Villanueva, La implementación de las políticas, México: Porrúa, pp. 185- 250

El Modelo burocrático

Este enfoque se centra en la autonomía de los trabajadores individuales en sus decisiones cotidianas y las rutinas de operación que desarrollan para mejorar y mantener su posición.

La autonomía y rutina que les garantiza la permanencia en la organización les hace crear pequeños espacios de poder desde sus operaciones internas, es decir en cada departamento u oficina se crean pequeños cotos de poder.

Por su parte la toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y modificar la rutina.

La ejecución consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y establece cuál de los repertorios de rutinas requiere modificaciones.

El fracaso de este modelo se debe a que la burocracia en la actualidad es un término utilizado peyorativamente para culpar a los funcionarios públicos de su ineficiencia, Max Weber sabía que esta forma de organización llevaría al éxito a las empresas públicas y privadas sin embargo la misma autonomía y rutina han hecho de esta una organización deficiente, su éxito depende de que en los niveles operativos no se estanquen y lleven a cabo sus funciones eficazmente.

Dentro de éste contexto una de las principales observaciones es que las organizaciones que deben de funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas y las sociedades fundamentales de los individuos, estas necesidades deben de tener el carácter autónomo, así como un control sobre el mismo trabajo, por lo que las organizaciones deben de estar estructuradas para poder maximizar el control, la participación y compromiso individual en todos los niveles burocráticos.

Las burocracias están estructuradas jerárquicamente el cual maximizan los elementos que se ubican en los niveles superiores de la organización a costa de los que están en niveles inferiores.

Por lo que el proceso de ejecución es necesario para mantener un proceso de creación, consenso y adaptación entre los que elaboran indicaciones y los responsables de su implementación.

Ya que el problema de todo este proceso no cae en el grado en que los responsables de la implementación a la política prescrita sino en la capacidad de proceso se debe de generar un consenso para poder fomentar un compromiso con la política por parte de quiénes están a cargo de ponerla en práctica.

Modelo de conflicto y Negociación

Las organizaciones son arenas de conflictos en donde los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos, compiten por obtener ciertas ventajas para poder lograr objetivos distintos.

Dentro del proceso de toma de decisiones en las organizaciones principalmente se deriva de negociaciones entre las unidades organizacionales.

Finalmente la preocupación de que dentro de este conflicto los procesos de implementación se lleven a cabo es proponer alternativas democráticas y alternativas administrativas para un mejor desarrollo organizacional.

I.5 El modelo de Comunicación en la Administración Pública.

Se considera al emisor y al receptor como dos sujetos necesarios para que exista la comunicación; mientras el primero produce verbalmente, el segundo trata de comprender. Se debe tener en cuenta que detrás del emisor existe una locución¹³ que marca la importancia de un discurso; ésta es la fuente que proporciona conocimientos que quedan plasmados en el mensaje; además de transmitir ideas, la locución desempeña el papel de enviar conocimientos que puedan ser entendidos y posteriormente aplicados a un contexto social.

¹³ AUSTIN, Jhon L, "Como hacer cosas con palabras", Ed. Paidós 2016.

Por ende, para que la comunicación tenga éxito es considerable observar quién es nuestro locutor, qué expectativas posee frente a un discurso, el grado de empatía que contenga con el que habla; cuanta más confianza y conocimiento se generará menos distancia comunicativa; así la lengua reflejará menos tensión y más fluidez en las frases asertivas.

El modelo de comunicación de la Administración Pública está compuesto por el emisor, el mensaje y el receptor, sin embargo influyen una serie de factores para que funcione dicho modelo, para lo cual regresaremos a lo referido en apartados anteriores por Harold Laswell;

1) ¿Quién dice? El emisor del mensaje, puede ser una autoridad superior, un mando medio, un subordinado.

2) ¿Qué dice? Que es lo que está tratando de transmitir, una indicación, una estrategia, un programa de gobierno, un recordatorio, entre otros.

3) ¿En qué canal?Cuál es el medio para transmitir la información, si es de manera formal; reglamento, oficio, memorándum, correo electrónico o informal; de manera verbal, a través de un chat, etc.

4) ¿A quién? El receptor del mensaje es la autoridad, un mando medio, un subordinado, este es el responsable de interpretar el mensaje que está recibiendo.

5) ¿Con qué Efecto?Cuál es el objetivo del mensaje y cuál será la acción del receptor ante este.

A continuación ahondaremos en las formas de comunicación en la administración pública, para lo cual identificamos principalmente dos;

a) Comunicación Verbal.

Es aquella que utiliza las palabras como forma de expresión; los cuales se manifiestan en símbolos, lexemas¹⁴ y reglas gramaticales, que son manipulados por medio de oraciones o frases, a través de las cuales expresamos ideas, objetos y realidades, uniéndolos mediante sonidos y un orden sintáctico correcto para que el mensaje expresado se entienda de manera precisa.

En definitiva, la forma que tienen los actos del habla, no es gratuita; las palabras que se eligen, la manera de cómo elaborar las frases y la entonación que se le imprime, son el reflejo de aquello que va más allá de las palabras mismas; por lo tanto, el que escucha, se ve obligado de indagar en los enunciados para hacer una interpretación adecuada de lo que el hablante quiere decir; si no existe este procedimiento, será difícil que el mensaje sea entendido correctamente y puede generar efectos no esperados.

La expresión verbal como forma de comunicación interna de la administración pública es ideal para acciones simples, peticiones cotidianas, informar situaciones mínimas y entablar un diálogo interpersonal entre los miembros de un departamento.

b) La Comunicación escrita.

La comunicación escrita, a diferencia de la verbal, tienen otra forma de interacción entre emisor y receptor, que puede trascender a través del tiempo. Comunicarse de manera escrita es una competencia indispensable para la Administración Pública, ya que a través de esta comunicación la información se vuelve trascendental, ya que queda plasmado en un documento el mensaje que transmite el emisor hacia el receptor y este a su vez tiene un canal formal para responder,

¹⁴ Lexema o raíz, es un elemento del vocabulario, que aporta a la palabra una idea comprensible para los hablantes. Lang (1990).

El manejo del lenguaje escrito proporciona una posición social, que se ve favorecida para imaginar, simbolizar, y pensar acerca de sí mismos. Además es una forma de ser escuchados por medio de cartas, comunicados, peticiones y mensajes para la comunidad; es un recurso infalible para el acto comunicativo, desde siempre se ha buscado expresarse como seres humanos, este registro de palabras hace que lo que se pretendía emitir se guarde como evidencia de la intencionalidad del hablante; lo mismo que ya se había mencionado respecto a la comunicación verbal.

Cabe señalar que para justificar la existencia de la forma del lenguaje escrito como medio de expresión y transmisión de mensajes, se considerará la aportación de Vygotski¹⁵ al mencionar que la semántica, o sea, el significado de las palabras y de aquello que se desea comunicar viene del interior, o de la intencionalidad del hablante, la exteriorización, es la manifestación de una voluntad en un sistema de signos complejos, adquiridos, lo que permite la transformación del lenguaje en la construcción de una función psíquica, que es el lenguaje escrito, por ende, cuando no existe la posibilidad de expresarse mediante la vía oral, la escritura oficializa y deja registro de lo que emisor desea transmitir.

Para la Administración Pública Municipal, la comunicación escrita es parte fundamental del proceso de gobernar, se comunica de manera textual al interior de la organización y a su vez al exterior de la misma, por lo tanto esta forma de comunicar debe hacerse de manera clara y precisa para evitar interpretaciones que se conviertan en futuras dificultades.

De forma interior sirve para transmitir información de importancia para la institución (planes, acciones, obras, programas de gobierno), mandar así como recibir indicaciones, crear instituciones de carácter organizacional como reglamentos internos y manuales de organización.

¹⁵ Vygotsky, L. (2000) Pensamiento y Lenguaje, Barcelona: Paidós

De manera externa la información escrita sirve para comunicar a la ciudadanía las acciones o planes de gobiernos realizados y/o por realizar, reglas de operación, requisitos para ingresar a programas públicos, información de las dependencias gubernamentales, entre otras.

En la administración pública es necesario que los textos que pretenden comunicar sean claros, precisos, al ser un texto un objeto inerte que se debe explicar por sí mismo, el receptor del mensaje debe interpretar su contenido, así que lo mejor al momento de redactar un documento es pensarlo para que lo comprendan aquellos que serán los receptores, esto con la finalidad de evitar la sobre interpretación.

Para Umberto Eco (1995), el debate de la sobre interpretación de un texto es, descubrir lo que el autor intenta decir, lo que el texto dice independientemente de las intenciones del autor y lo que los destinatarios descubren en el en virtud de sus propios sistemas de expectativas.

En este sentido es de vital importancia que los textos desarrollados por la Administración Pública sean verdaderamente certeros ya que el lector, ya sea parte de la organización (como funcionario público) o ya sea externo (como ciudadanía) debe entender a la perfección el mensaje para evitar un desacierto institucional.

Capítulo II

II. La Comunicación Interna de la Administración Pública del municipio de Cadereyta de Montes

II.1 Descripción sobre el Municipio de Cadereyta de Montes

Es importante considerar, una breve descripción del Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, para continuar con el foco comunicativo gubernamental; también porque parte del cuerpo de este trabajo se particulariza en este Municipio donde se explicará de manera más precisa en el siguiente capítulo.

Éste es uno de los 18 municipios que conforman el estado de Querétaro; el cual es la entrada a la sierra gorda queretana, tiene una gran variedad geográfica en el sur, su clima es semidesértico y en el norte tiene zonas boscosas. También se ubican varios campos vinícolas.

En 1941 con la última división territorial del Estado de Querétaro, el Municipio de Cadereyta de Montes, conservó su extensión en nueve delegaciones municipales: Vizarrón, El doctor, Maconí, La Esperanza, Higuierillas, Bella vista del río, Boyé, El palmar y Pathé. Además es productor de semillas; lo cual permite reproducir diferentes especies que no se encuentran en otros países. Cuenta con un jardín botánico “Manuel González de Cosío, el cual promueve educación y tiempo de recreación, dedicada a la investigación y preservación de la flora en México, específicamente la del semidesierto en Querétaro.

Cadereyta ha sido enlace y apoyo para las circunstancias que pudieran ser complicadas para el paso a la sierra; por lo tanto, su población se fue conformando por habitantes indígenas que se extendía por esta vasta extensión de terreno.

El 11 de mayo de 1904 se agregó el apellido de Montes, en memoria del ilustre personaje licenciado Ezequiel Montes, originario de ese lugar, del cual cabe

mencionar que fue diputado del distrito de Cadereyta en 1849, fue catedrático de gramática latina, se recibió como abogado, lo cual le permitió convertirse en profesor, ministro y embajador de México.¹⁶

En sus discursos aportaba ideas de Benito Juárez y participó activamente en las leyes de reforma. Murió el 5 de enero de 1883, en su honor el pueblo de Corral blanco, cambia su nombre a Ezequiel Montes. En las ciudades de Querétaro y México existen dos avenidas con su nombre y dos estatuas que representan su personalidad y pensamiento político.

En el 2011 fue nombrado pueblo mágico, en consecuencia a su historia sobre los pueblos chichimecas, panes y jonaces; así como sus diversos atractivos turísticos, sus edificios que contienen una historia colonial.¹⁷

II.2 La administración pública del Municipio de Cadereyta de Montes

El ayuntamiento es el órgano colegiado de gobierno del Municipio de Cadereyta de Montes que se conforma por un Presidente Municipal, dos síndicos y nueve regidores, este es renovado cada 3 años por elección popular, el ayuntamiento será el responsable de dictar los ordenamientos, reglamentos, decretos, programas, acciones y políticas públicas que ejecutaran para el cumplimiento de sus objetivos y el beneficio de sus ciudadanos, el método deliberativo que utilizan son sesiones de Comisiones y de Cabildo, durante las cuáles se tomarán las decisiones que habrán de impactar para el beneficio social.

Para la ejecución de dichos ordenamientos el municipio cuenta con la Administración Pública Municipal, que está conformada por; los Secretarios del Ayuntamiento, Particular y Técnico, así como de las direcciones de; Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Obras Públicas, Servicios

¹⁶ Mendoza, J. Enciclopedia de Los Municipios y Delegaciones de México, INAFED

¹⁷ Nombramiento por el que se otorga la categoría de Pueblo Mágico al Municipio de Cadereyta de Montes, Querétaro, otorgado por la Secretaría de Turismo (SECTUR) en el año 2011.

Municipales y Seguridad Pública, que a su vez se desglosan en múltiples coordinaciones, dependencias, oficinas y cada una de estas áreas tiene un responsable a cargo de una encomienda.

Dicho lo anterior se cumple con la teoría organizacional ya que la Administración Pública Municipal de Cadereyta de Montes tiene una jerarquía establecida, departamentos y comunicación interna.

II.3 La Comunicación Interna del municipio de Cadereyta de Montes durante la Administración 2012-2015

Como ya se ha mencionado comunicar es un proceso complejo entre los individuos que pertenecen a una comunidad; de esta manera se puede plantear que también al interior de un gobierno administrativo como es el de Cadereyta, se pueden presentar diferencias comunicativas interpersonales; es decir al interior de los actores o servidores públicos.

Por lo tanto, es importante que exista una comunicación asertiva, que surja con base a una conducta aprendida, educada, que no provenga de la casualidad, más bien de una construcción basada en la experiencia y en la intencionalidad del hablante, como se había mencionado anteriormente.

Los servidores públicos como una categoría constitucional que define un tipo de relación laboral, salarial, de obligaciones y cargas dependientes de un nombramiento para el desempeño de una función pública; requieren comprender este tipo de comunicación asertiva que involucra la expresión de necesidades, pensamientos y sentimientos, valorando los derechos de los demás y reforzando la autoestima del servidor mismo y de quienes lo participan.

Al interior del trabajo gubernamental, los actores tienen la necesidad de ser escuchados por aquellas personas que impliquen autoridad: presidente municipal, consejos, asambleas, ya que el individuo que mantiene un nombramiento, también es proactivo, lo cual lo hace defensor de sus opiniones, propuestas, generar éxito sobre un plan y realizarlo, defender sus derechos cuando sea necesario y ser responsable de la calidad de las relaciones existentes con los demás, fomentando su realización personal y crecimiento, ya que como funcionario público debe aspirar a los beneficios de los habitantes.

Durante la Administración Pública del Municipio de Cadereyta para el periodo 2012-2015 se identificó que la Comunicación Interna funcionó de buena forma, fluye entre los emisores a través de diversos canales y llega a los receptores quienes interpretan el mensaje y actúan en consecuencia, algunos de los canales de comunicación interna que utilizó el municipio fueron;

1. Comunicación verbal: La expresión oral es el medio principal de comunicación en interna, a través de este medio se relacionan los individuos que interactúan en la organización, en este sentido se identifican algunas de las funciones de la comunicación verbal de una Administración Pública.

a. Sesiones de Comisiones y de Cabildo: es muy común este tipo de comunicación en las sesiones que realiza el Ayuntamiento, es decir el Presidente Municipal, síndicos y regidores, a través de este canal deliberan las acciones que el gobierno y su administración deben seguir

b. Relaciones Inter institución: Este tipo de comunicación funciona para hacer fluir Información, indicaciones, opiniones, además de que es el tipo perfecto para generar empatía entre los integrantes de un departamento u oficina.

2. Comunicación escrita: Este es un medio de comunicación que da institucionalidad a los mensajes que se desean transmitir, algunos de los más comunes en el municipio fueron:

a. Circulares: Es un documento que va dirigido a varios integrantes de la organización, se utiliza para tratar asuntos oficiales, no suelen ser personalizados ya que van dirigidos a un colectivo, suelen ser instrucciones internas, reglamentos, normalmente las emite un mando superior.

b. Correo Electrónico: Es un medio de comunicación semi formal que se usa por la practicidad y velocidad de entrega y recepción, a través de estos se envía información, documentos, anexos, indicaciones, entre otros.

c. Memorando: Se usa para la comunicación interna formal que sirve para recordar propósitos, informar disposiciones, realizar observaciones y transmitir indicaciones, normalmente son comunicados a la organización en general o para todos los que participan en un área o tarea específica.

d. Oficio: Documento con carácter formal y oficial que se utiliza para transmitir indicaciones, informa alguna situación de importancia, trata asuntos específicos y normalmente se dirige a un funcionario en particular.

Se ha explicado las funciones de la comunicación verbal y escrita que se observaron durante la administración 2015-2018 del municipio de Cadereyta de Montes; así como la organización de las palabras y sus significados, lo cual fue necesario para comprender cómo ejercieron la comunicación los funcionarios por medio de un canal indispensable que es el mensaje.

Ahora, toca mencionar las figuras públicas que participan en cuestiones administrativas, políticas y gubernamentales; ya que son parte importante de la sociedad, la organización territorial y la toma de decisiones para una buena convivencia.

En el contexto contemporáneo la administración pública municipal ha comprendido una creciente importancia en la profesionalización del servicio público, que pueda proceder eficientemente en la comunicación con sus iguales y con los ciudadanos que requieren atención.

Es de importancia plantearse si es un problema que la comunicación de una institución pública pasa por los encuentros y desencuentros entre funcionarios, de quienes con base en su experiencia técnica depende el desarrollo de sus funciones y en que su mayoría de veces, por desconocimiento, incomodidad o desprecio hacia la misma burocracia, puede generar un retroceso a la práctica administrativa.

Las formas de comunicación que utilizan los gobiernos municipales para establecer la relación: gobierno, sociedad, coincide sobre todo en el municipio de Cadereyta de Montes, Qro. Donde, se prefiere la comunicación interpersonal o cara a cara, lo cual formula un mensaje directo entre el gobierno y la ciudadanía. Sin embargo, los municipios con mayores concentraciones de manchas urbanas; tienen que hacer llegar sus mensajes a mayor número de ciudadanos y de esta manera se reducen tiempos y distancias; ya que se utiliza un presupuesto reservado para erogar medios masivos de comunicación. Lo cual, no es un indicador de que los mensajes sean recibidos exitosamente; no se puede representar aquello que se quiere emitir de manera virtual, todo el tiempo, también es necesario interactuar personalmente y ser escuchado.

Los presidentes municipales, servidores públicos y encargados de las áreas de comunicación social, utilizan y prefieren la comunicación interpersonal o cara a cara¹⁸, por ello es adecuado llegar a consensos y motivar la participación social; así como la comunicación entre los mismos actores municipales al interior de su trabajo.

Comunicar la política entre los mismos servidores públicos, es tratar con procedimientos administrativos y jurídicos, que conllevan diferencias de ideas y discrepancias, ya que la mayoría, provienen de distintas experiencias profesionales y formativas. La distancia burocrática, hace que la información se vaya reduciendo y no sea asertiva, que por intereses personales puedan ocasionar distorsiones en la comunicación de las personas.

¹⁸ VIDAÑA, Z, Armando. (2014). "En estos nuevos momentos, los actores políticos se enfrentan a retos y oportunidades, donde la comunicación gubernamental, juega un papel sobresaliente, aunque *comunicar no es gobernar*, también es cierto que no es posible concretar con éxito la instrumentación de una política pública, sin una adecuada comunicación institucional.

En este tenor fue que durante el periodo en mención se identificaron diversas problemáticas que ha tenido la comunicación interna de la Administración Pública Municipal en el municipio de Cadereyta de Montes que se enlistan a continuación;

1. Problemas para dar una instrucción: En múltiples ocasiones se identificó que los funcionarios públicos de nivel medio o mando superior tienen dificultades para expresar una indicación o instrucción, ya sea por falta de liderazgo carismático o por la manera de solicitarlo, en ocasiones estos problemas conllevan a que los subordinados pasen desapercibida la instrucción o que la realicen de mala manera.

2. Ejecutar órdenes de superiores sin línea jerárquica directa: Ha sucedido que una instrucción o indicación llega de un orden jerárquico diferente al correspondiente, es decir el jefe del departamento A gira una indicación a los subordinados del departamento B, más de uno de los funcionarios del departamento B cuestiona el liderazgo del jefe departamento A por lo que en diversas situaciones esa indicación se vio afectada por dicho motivo.

3. Estado de ánimo de emisores y receptores: El estado de ánimo es un factor sumamente importante a la hora de comunicar ya que esto afecta a la forma en la que se giran indicaciones y también en la interpretación y cumplimiento de las mismas.

4. Diferencias personales entre funcionarios: Un fenómeno que se presentó en múltiples ocasiones fueron las diferencias personales entre funcionarios que complicó el proceso de comunicación interna, cuestiones de género, ideología política, creencias religiosas y hasta lugar de nacimiento fueron motivo para que la Administración Pública Municipal tuviera dificultades para alcanzar sus objetivos.

5. Interpretación y sobre interpretación del mensaje: Es común en todo proceso comunicativo que los mensajes sean interpretados de manera equívoca, esto sucede con frecuencia en la Administración Pública, durante el periodo señalado no faltó quien recibiera una indicación o información y que a causa de su propia interpretación se entendiera mal la información o se realizaré acción distinta a la solicitada.

6. Exceso de burocratización: Si bien Weber entendía a la burocracia como la forma ideal de organización para la Administración Pública, sus propias ventajas se han convertido en desventajas y lo observamos en muchos momentos, la autonomía y la rutina que les otorga la burocracia a las diferentes dependencias de la administración hace que la comunicación fluya lentamente y en ocasiones llegó a ser un trámite engorroso que se evita en gran medida, situación que puede quebrantar los lazos de la comunicación formal y dar paso a la comunicación informal.

7. Uso de canales de comunicación informal para transmitir mensajes formales: Otro problema común que al que se enfrentó la Administración Pública de manera constante fue el de comunicar a través de canales informales para brindar indicaciones o información oficial, esto generó que el mensaje perdiera legitimidad o que en el peor de los casos, si fue una indicación verbal, la indicación no se llevara a cabo por olvido o descuido.

Esos fueron algunos de los principales problemas que enfrentó la comunicación interna durante el periodo de la Administración 2015-2018 que pude identificar desde mi participación como funcionario público de la institución.

Realizando un balance de lo estudiado, de las ventajas y desventajas de la comunicación interna, de los canales formales e informales así como de los mecanismos que cuenta la Administración pública para transmitir un mensaje considero que para perfeccionar la comunicación organizacional del municipio se deben institucionalizar las siguientes acciones.

a) Crear y promover el Servicio Civil de Carrera: Esto significa la profesionalización de los funcionarios públicos, su permanencia y desarrollo escalonado, esto representará tener funcionarios públicos que vayan más allá de procesos electorales, que aprendan los mecanismos de la comunicación interna y que los lleven a cabo al grado de perfeccionarlos a través de la experiencia, esto mejorará la comunicación ya que la mayoría de los funcionarios estarán en igualdad de condiciones para interpretar los mensajes y apoyarán a quienes recién se unan a la administración a comprender su modelo organizacional.

b) Rediseñar y poner en práctica manuales de organización, funciones y procedimientos: Es necesario que se tomen en cuenta los manuales y reglamentos que regulan el funcionamiento y la comunicación interinstitucional, lejos de crear más burocracia lo que se busca es que los procesos sean claros y eficientes esto ayudará a que los funcionarios públicos mejoren su comunicación interna ya que los manuales describirán jerarquías, división del trabajo y funciones específicas.

c) Diseñar y poner en marcha un “Manual de Comunicación Formal de la Administración Pública Municipal: Es necesario crear un manifiesto que regule los procesos comunicativos del municipio, para lo cual propongo el diseño de un manual que contenga;

- i. El marco jurídico que se basa para su creación e implementación.
- ii. El marco teórico que sustenta la importancia de su diseño.
- iii. Matriz del flujo de la información en una administración pública: Jerarquías, División del Trabajo, Funciones, Emisor y Receptor.
- iv. Establecimiento de Mecanismos de Comunicación formal e informal.
- v. Responsabilidades y obligaciones de la comunicación formal.
- vi. Estructura básica de la comunicación formal
- vii. Recursos de la Comunicación Formal, como y cuando aplicarlos: Reglamentos, Memorandos, Oficios, Correos Electrónicos, Comunicados, Circulares, Chats Institucionales, entre otros.

Por lo anterior es un hecho que el proceso de comunicación en la administración pública es un medio fundamental para lograr los objetivos de la organización, en este sentido el siguiente capítulo proponemos un modelo de comunicación interna como medio para ejercer una función pública exitosa.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

CAPÍTULO III

III. La Comunicación Interna como medio para ejercer una función pública exitosa

Luego de establecidos los elementos generales de la comunicación, lo que es la comunicación interna, los factores importantes que intervienen en el acto elocutivo es preciso considerar las características que el funcionario público debe desarrollar para intervenir de manera satisfactoria como vocero social. Tales características serán significativas en la medida en que dicho participante y su interlocutor se comuniquen efectivamente y la comunicación será eficaz en tanto el servidor público se involucre y sienta inclinación por su labor.

Es por eso que el primer constituyente a mencionar será el concepto de “vocación”. Este elemento, expresado a través de la toma de decisiones individual, encausa a los ciudadanos hacia un lugar tanto privilegiado, como de responsabilidades, al fungir como representantes de un sector poblacional. Debido a esto último, resulta fundamental que sea vocación de los participantes de la política llevar a cabo las acciones de un representante público.

El concepto de vocación, aunque valorado desde distintas perspectivas, ha sido definido como efecto no innato ni fortuito sino como un camino elegido para ser desarrollado¹⁹ por el sujeto dentro de sus habilidades sociales y de relación con el entorno.

La decisión vocacional será, pues, producto de la suma de experiencias adquiridas y de la influencia de su contexto, que “llaman”²⁰ al individuo a acciones determinadas. Heidegger, que habla de cierta pérdida del sí mismo conforme éste interactúa con el medio, también enuncia que el retorno al “ser” no se consigue sino a través del “poder ser”, el “llamado de la existencia”, es decir, la elección duradera

¹⁹ VIDALES, I. (1985). *Nuevas prácticas de orientación vocacional*. Ciudad de México: Trillas

²⁰ A partir de la raíz etimológica de la palabra “vocación”. Del latín *vocare*: llamado, acción de llamar hacia un destino o fin.

de ejercer una actividad que satisfaga las necesidades específicas del sujeto en cuestión²¹.

Dichas necesidades son, a su vez, sugeridas por el contexto social; en el caso de la vocación de un funcionario público, el camino elegido deberá dirigirse hacia la colaboración, el diálogo y la representación de la sociedad que le atañe.

La vocación determinará la manera de proceder ante las circunstancias y conflictos, pero siempre con dirección hacia el fin último, que es la enunciación esencial de la vocación del individuo: aquella decisión de hacer y actuar para “ser” y ejercer –de manera particular: de ejercer un cargo como servidor público.

Aunado a lo anterior, la vocación no se presenta como una elección inamovible, puesto que ha de modificarse conforme el ambiente del individuo cambia: se ha de adaptar a las necesidades y deseos de quien elige, de quien acepta ese “llamado vocacional”. Tanto el funcionario público como el servidor público deberán demostrar un compromiso firme con dirección a la prestación de servicios varios que beneficien a la sociedad.

III.1 Características de los funcionarios públicos.

III.1.1 La traducción e interpretación del mensaje

Respecto a las cualidades y características que debe desarrollar un funcionario con la finalidad de ejercer su profesión, es preciso resaltar la dificultad de enumerar los elementos a manera de listado o manual. Resulta arbitrario establecer los límites de cada clase y rango de trabajador público sólo teniendo en cuenta las particularidades del grupo que va a representar y del sujeto mismo en cuestión. Como se dijo en anteriormente, cada servidor del Estado modificará su

²¹ Heidegger, M. (1974) *El Ser y el tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica

hacer conforme al grupo poblacional que represente: no serán las mismas estrategias comunicativas ni las mismas habilidades sociales las que empleará...

Primeramente, sin importar el cargo del que se ocupen *“por sus atributos particulares, cada categoría de funcionario público puede ser más o menos relevante, más o menos influyente”*²² o su lugar en la jerarquía, todos los que se realicen en un puesto público deberán cumplir el papel de “traductores”. El mensaje que interpretarán será, por supuesto, el de las necesidades pueblo representado.

El proceso natural de comunicación admite que en algunos casos, el emisor del mensaje y el receptor no hablen el mismo código o que no les sea posible la decodificación. Ha de existir dentro del sistema político un medio en el que el mensaje sea analizado e interpretado sin que pierda su intención. Es debido a esto que los servidores del Estado desarrollarán y fortalecerán su capacidad como hermeneutas.

Establecidos los tres niveles jerárquicos, la traducción se efectuará de la manera siguiente (en función de lo descrito con anterioridad acerca de la comunicación y la intención del mensaje): los subordinados, del nivel más bajo tendrán la función ejecutar instrucciones y además de representar a la institución ante los ciudadanos, los mandos medios elaborarán políticas públicas adecuadas con base en el análisis de las necesidades de la población, los altos rangos emitirán el mensaje codificado para que lo reciban los integrantes de la comunidad.

El texto, en lenguaje burocrático-político será traducido en dos momentos para la comprensión y la comunicación efectiva. El primero, cuando sea comunicado a nivel masivo (en forma de comunicado, conferencia o emisión de una ley); luego, será aplicado en el contacto último que el individuo tiene con un servidor público, es decir, cualquier trato de “ventanilla” en un edificio del Estado.

²² LAGUNA, M. I. (2008). *Revista buen gobierno*. Recuperado el 19 de mayo de 2019, de http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP9_3.pdf.

Cuando el mensaje, por el contrario, no surge de los que enuncian dichas políticas, sino que se produce en la sociedad, la traducción se efectuará de manera distinta y con otro orden en la participación de los actores. En este caso, el mensaje surgirá de la necesidad colectiva e irá directamente a los altos funcionarios, que harán el papel principal de recepción de la información, que luego dirigirán a la secretaría correspondiente en donde se formularán resoluciones o se sugerirá la aplicación de las propuestas ya establecidas con la finalidad de que la necesidad se satisfaga con inmediatez²³.

Por último, cabe resaltar que la comunicación en ambas direcciones requerirá de la interpretación de los signos del lenguaje así como de la intención de los mismos, y no de una reformulación de las políticas públicas, cuya creación y análisis no se realiza en el momento de la traducción. Si llegara a existir un nuevo planteamiento de políticas públicas como respuesta a una solicitud colectiva se efectuará a cargo de los mandos medios como se detallará a continuación.

III.2 Habilidades de dirección.

El lugar que ocupan los diferentes cargos públicos pide a los individuos desarrollar también una actitud de liderazgo. Esta característica, por un lado, vista como la capacidad de dirección e influencia de un sujeto sobre otros individuos (seguidores o subordinados) y que encaja con los requerimientos de un alto funcionario público; también puede significar el rol o campo de acción para un servidor o trabajador público en el que poseerá influencia y la posibilidad de guiar.

Los altos rangos van a desenvolverse como escuchas del pueblo en las conferencias a las que asistan, así como tendrán una comunicación directa con los rangos superiores a ellos, es decir, de forma horizontal y vertical. Por último, serán

²³ GORDILLO, A. (1984). Capítulo XI Servicios Públicos. En *Teoría general del derecho administrativo*.

los que deleguen las acciones a efectuar a los diferentes departamentos de gobierno y administración pública (educación pública, sanidad, salud, seguridad, entre otros).

Por su parte, los medios rangos tendrán poca relación directa con las peticiones y solicitudes colectivas, sólo llegará a ellos la información ya traducida en lenguaje burocrático por otros funcionarios de su mismo nivel jerárquico. Este nivel tendrá un desempeño horizontal predominante, pues aunque recoge las solicitudes que el pueblo enuncia, no comparte con los altos mandos las decisiones, la elaboración de las políticas o, la dirección y el consejo que pueden proporcionar a los ciudadanos los empleados de ventanilla.

Para estos últimos, los llamados por Lipsky *Street-level bureaucrats*²⁴ o empleados de ventanilla, su influencia y poder directivo reside en la comunicación *vis à vis* con el individuo, que en su momento, funge como representante de una colectividad. Esto es, el punto de traducción última del mensaje y por supuesto, el momento mayor de liderazgo de su rango, en donde el servidor deberá guiar al ciudadano al cumplimiento de su solicitud.

III.3 Mediación y negociación.

Las tres categorías del servicio público sugieren la creación de puentes entre los altos funcionarios, los medios mandos y los servidores más cercanos a la población como son bomberos, profesores, empleados de ventanilla (*Street-level bureaucrats*²⁵), etcétera.

- **Estrategias comunicativas**

²⁴ LIPSKY, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. Retrieved de <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>

²⁵ Término acuñado en 1980 por Michael Lipsky.

Ahora bien, se habló ya de una intención determinada al momento de emitir un mensaje: el carácter que se le imprime a las frases y diversas decodificaciones debe surgir de la reflexión y como eco de las voces del pueblo, a quien el funcionario público representa. Por lo tanto, el canal de comunicación que permite que el mensaje sea transmitido debe ser lo suficientemente “amplio”: que exista una comunicación recíproca y eficaz, en donde ambas partes de la ecuación comuniquen y reciban la información de manera idónea.

III.4 Qué es la comunicación interna.

La comunicación interna es el proceso de transmisión de información, dirigida principalmente al interior de la organización, es decir, a los empleados, trabajadores, funcionarios o entre cualquier grupo o individuo de interés interno.

Los procesos para integrar una verdadera comunicación interna deben estar comprendidas dentro de un plan estratégico. Todos los colaboradores o servidores públicos deben estar involucrados, y participar de manera directa por los canales que se determinen.

Se realiza con la intención de crear y entrelazar buenas relaciones entre los integrantes de la organización, para lograrlo es indispensable el uso de diversos medios de comunicación, para que estén todos informados y así lograr los propósitos planteados.

Edward Freeman en su obra Strategic Management aborda y desarrolla el concepto o teoría de los stakeholder, definiéndolos como cualquier grupo o individuo que pueda afectar o ser afectado por el logro de los propósitos de una corporación.

En la comunicación interna, los empleados son los stakeholder principal. Para que la comunicación interna sea perfecta debe existir una correlación institucional y la comunicación operacional, con el fin de contribuir a mejorar la

comprensión por parte de los empleados de las ideas, procesos, medidas e incógnitas que se produzcan dentro de la organización.²⁶

Con lo anterior se podría plantear como una tarea sencilla, sin embargo no lo es; hay que iniciar con la clasificación de las funciones; identificar la diversidad de los receptores con que cuenta la organización, aquí caben los diferentes arquetipos de la personalidad, niveles culturales y hasta académicos. Una vez identificados los empleados; ahora procede a desarrollar los medios, los canales, los contenidos para que sean debidamente adaptados y practicados.

También, lo complejo que significa la administración pública en cuanto ve a su estructura organizacional, tan diversa y enmarañada; la falta de estandarizar la organización, desde los mismos niveles jerárquicos: Secretarías, Subsecretarías, Direcciones, Coordinaciones, entre otras más, que hace un caso particular cada área administrativa.

Es así que podemos apreciar que la comunicación se convierte en un elemento que en cualquier tipo de organización ya sea pública o privada, cobra mayor importancia, pasando de ser un instrumento meramente de apoyo a tener relevancia más estratégica.

En este contexto, reiteramos que la comunicación interna es entendida como una herramienta que tiene la organización para lograr sus objetivos, más allá del impacto que pueda tener en las personas.

Existen una diversidad de conceptos y autores que retoman la importancia que recobra la comunicación interna dentro de las organizaciones, sus miembros y la manera de realizarla; por lo anterior retomamos algunas de ellas, para fijar un concepto más consolidado y en un marco teórico darle sustento.

²⁶ FREEMAN, R. Edward. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Massachusetts: Cambridge University Press. 1984.

Primero, consideraremos lo que plantea Ángel Luis Cervera Fantoni, quien define a la comunicación interna como una herramienta fundamental en la gestión empresarial que pretende obtener la máxima rentabilidad del factor humano, es decir una imagen positiva y un clima adecuado.²⁷

Pareciera ser que la comunicación se plantea como una estructura de una sola dirección, dejando de lado la parte sensible y humana de los integrantes; dándole más importancia al logro de objetivos de la organización, el planteamiento debe ser buscar la conjunción entre ambos.

Por lo tanto la comunicación interna debe buscar logros que permitan permear entre los integrantes la búsqueda de beneficios comunes que permitan, ahora sí, lograr los fines y producir mayores impactos positivos entre los integrantes y la organización; así redundaran los estímulos y habrá entornos sociales mucho más ameno y con la misma responsabilidad planteada para alcanzar objetivos.

De lo anterior, La Porte abona una parte teórica de lo descrito en el párrafo anterior él menciona que: “la comunicación interna es la comunicación que favorece y promueve las relaciones entre las personas de la organización, generando la confianza y el compromiso con unas metas y valores comunes.

Sin duda que recobra una mayor importancia al integrar nuevos elementos de la definición, tales como es el plantear metas que, como en otros procesos administrativos, deberán ser cuantitativas e incluye los valores que nos representa las cualidades que motivan a dar un mejor comportamiento y cambiar las actitudes de las personas. Cuando hablamos de metas en ellas podemos incluir los diversos tipos de objetivos que las organizaciones pueden tener, desde brindar un servicio médico de calidad hasta generar mayor recaudación fiscal, como ejemplo.²⁸

²⁷ CERVERA, Fantoni, A.L. *Comunicación total*. España: Editorial ESIC. 2006.

²⁸ DE MARCHIS, Giorgio; CASARES, Gil, LANZAS, Francisco Javier. *Organización y psicología en la comunicación interna*. España: Editorial Fragua. 2007.

Por otro lado, Stanton define a la comunicación interna, como un “conjunto de acciones que se emprenden y consolidan para entablar vínculos entre los miembros de una organización, con el objetivo de comprometerlos e integrarlos en el desarrollo y realización de un proyecto común”.²⁹

Del marco teórico y las definiciones aquí referenciadas nos permitirá entender a la comunicación interna en la administración pública, como al conjunto de comunicaciones y la manera de activar a los integrantes que participan, se involucran y forman parte de una organización, y que a partir del planteamiento de objetivos y metas del área administrativa, incluyendo a toda su estructura humana; para que se incorpore una serie de valores que permitan tener otra visión y actitud de las responsabilidades otorgadas. Sin dejar de lado la comunicación interna vista de manera estratégica.

III.5 La efectividad de la Comunicación Interna en la Administración Pública

Sin lugar a dudas, la comunicación interna recobra una gran importancia en la concepción y desarrollo de la vida misma de la administración pública; ya que es vital implementar nuevos canales de comunicación y nuevas formas de verter información. Recobra mucho sentido el vínculo con la sociedad desde la administración pública.

En medida que implementemos una genuina comunicación al interior donde estén implicados todas las personas que conforman la administración, no debemos dejar de lado que todos comunicamos de manera verbal o no verbal, ésta comunicación es permanente, por eso la transversalidad de los departamentos en la conformación de la estrategia comunicacional.

²⁹ STANTON, N. *Las Técnicas de comunicación en la empresa*. Bilbao: Deusto. 2014.

No hay que dejar de lado que la comunicación es inherente a las personas, siempre nos estamos comunicando y estamos comunicando. Por lo tanto debemos darle importancia a la comunicación interna, ya que debe ser una aliada de la administración para lograr nuestras metas.

Por supuesto que dependerá de la estrategia comunicativa interior que hayamos planteado como objetivos, sin embargo, se debe tener presente que es vital el informar, que todos los miembros conozcan las metas, filosofía, propósitos; en resumen los servidores deben estar al corriente de las causas que mueven al ente. No cabe duda, que el sentimiento o sentido de pertenencia nos lo da el estar informados desde el interior.

Otro beneficio que nos da la comunicación interna es que propicia los cambios de actitud, que ya mencionamos en el apartado anterior, conociendo una serie de valores; lo anterior propicia la participación directa de todos y no sólo es cuestión de “hacer nuestro trabajo”, la mejor motivación suele ser el involucrar de manera activa a todos y escuchando el cómo ayudan al logro de los objetivos de la organización.

También, mejora la efectividad; si los servidores o empleados cuentan con información, de manera natural se forman grupos de trabajo para cumplir sus funciones que se le establecieron de manera individual.

Si la información fluye por los canales adecuados, en los tiempos y formas propicias, nadie se verá sorprendido, además que podrá tener una respuesta correcta, también permitiendo una mayor rapidez ante posibles cuestionamientos de externos.

Definitivamente, la comunicación interna es de suma importancia en la estrategia comunicativa dentro de la administración pública, para lo cual hay que

brindarle la atención y dedicación debida para alcanzar los objetivos, siempre buscando los mejores medios para comunicar al interior.

Como lo hemos visto a lo largo del presente trabajo, la preocupación que nos ocupa es la inadecuada comunicación interna que para el caso concreto de la Administración Pública del Municipio de Cadereyta se vive y ante ellos pretendemos aportar los elementos necesarios que nos permitan establecer la propuesta metodológica que dé una solución real.

El punto principal que debe atenderse antes de implementar una metodología para desarrollar la comunicación interna, es asegurarse de que todos los miembros de la organización, directivos, empleados, asesores, etc., entiendan el valor que la comunicación interna tiene para conseguir una alineación organizativa, es decir todos deben entenderla, construirla, aplicarla y mejorarla de forma permanente.

Sin duda existen muchas y variadas metodologías para desarrollar una estrategia de comunicación interna, sin embargo debemos aplicar aquella que sea la que más se adecue a las necesidades en este caso particular para la administración pública del Municipio de Cadereyta de Montes.

Cuando se miden los logros y desaciertos, y se comunican, los empleados de la organización pueden percibir la influencia que tienen los esfuerzos que se hacen en la Comunicación Interna, pues esto no solo potencia el compromiso para seguir invirtiendo tiempo y esfuerzo, sino que además denota un compromiso para generar estrategias a largo plazo que puedan replicarse y mejorar.

Poco se ha estudiado o trabajado en el ámbito de la evaluación e impacto de la comunicación interna en las instituciones públicas. Actividades como la comunicación encuentran en muchas ocasiones dificultades metodológicas a la hora de medir su impacto pero esto nos parece es porque se cree que solo debe cuantificarse monetariamente, pero ello se debe a que se actúa bajo una lógica que

responde al quehacer del día a día, sin que exista verdadero interés por planificar las acciones de forma que causen un mayor impacto.

Hoy más que nunca, que la sociedad exige rendición de cuentas de la labor de las Administraciones Públicas, debemos ser capaces de responder con agilidad, brindando el máximo información de forma clara, transparente y veraz, pero desde luego como todo círculo vicioso para lograr ello debemos primero lograr tener al interior una verdadera Comunicación Interna.

Dirección General de Bibliotecas UAQ

Conclusiones.

Constatamos el inicio de un cambio de cultura, en el que la comunicación interna comienza a desempeñar un papel relevante, facilitando de manera lenta y progresiva un tránsito cultural hacia la transparencia plena. Pero, sin embargo, a la vista del análisis realizado en el presente trabajo, se hace más necesario que nunca la adopción de premisas básicas, y que al igual que la “transparencia plena”, trasciendan y se interioricen en la conciencia colectiva de la organización es decir para el caso que nos ocupa, dentro de la administración pública municipal de Cadereyta de Montes, incorporándose a su praxis operativa y su sistema de valores organizativos las siguientes garantías:

1. Compromiso decidido de los órganos directivos principales políticos y no políticos.
2. Congruencia entre las acciones y los mensajes que emanan desde la cúspide jerárquica de la organización.
3. Que exista un propósito real de comunicación.
4. Acción transparente en el manejo de la información.
5. Un esfuerzo continuo para el mantenimiento de un verdadero sistema de comunicación interna.

No hay que olvidar que “el objetivo que busca la comunicación interna es el de lograr que la comunicación fluya de manera positiva dentro de la propia institución; que se generen una serie de canales por los que circule la información, las opiniones, las sugerencias y las propuestas con el fin de hacer partícipes a nuestros empleados de las decisiones que se adoptan”.

De nuestro análisis extraemos la necesidad de generar para la Administración Pública del Municipio de Cadereyta de Montes, objeto de estudio, desarrollar una estrategia de comunicación interna, que tenga como objetivo a corto plazo compensar y rectificar el déficit en el sentido de pertenencia, y que podría incidir en la imagen pública del mismo entre los ciudadanos. Otro aspecto a reforzar sería la percepción de que sus directivos, tanto políticos como ejecutivos, conocen y comprenden, la necesidad de un nuevo modelo de liderazgo en la gestión pública moderna.

Para efecto de ir recapitulando lo anteriormente expuesto, podríamos ir sintetizando la propuesta que pretendemos implementar en la Administración Municipal de Cadereyta de Montes, recalcando que dicha propuesta tiene como objeto, servir como orientación práctica a la propia administración y desde luego como modelo para las demás, es así que podríamos mencionar las siguientes prácticas que resultarían elementales llevar a cabo para lograr una buena comunicación interna:

- Desarrollar una cultura organizativa que comprenda y externe los beneficios de la comunicación interna desde la máxima autoridad y hasta el último funcionario.
- Identificar la función de la comunicación interna en la institución, sus alcances y su labor del responsable.
- Diagnosticar, planificar e implementar una estrategia plasmados en un verdadero plan y que esté al alcance de todos.
- Aplicar la creatividad y la innovación para desarrollar nuevas técnicas, herramientas o procesos que ayuden a mejorar la comunicación al interior de la administración.

- Evaluar las actividades llevadas a cabo, y volver a idear, construir y validar cuantas veces sea necesario.
- Identificar y analizar las buenas prácticas en la Comunicación interna que se materialice en la propia Administración.
- Generar una verdadera sinergia entre todas las áreas que conformar la Administración Municipal.
- Generar en todos los funcionarios públicos un sentido y visión de que son parte de las soluciones

Debemos de igual forma reconocer que las acciones de comunicación interna que, hasta el momento, venía practicando el Municipio objeto de estudio del presente trabajo, experimentaron un increíble empuje al asumir como objetivos corporativos la transparencia y el servicio al ciudadano. Pero estas acciones según nuestro estudio, adolecen de una estructura planificada, resultando desequilibradas, parciales, e ineficaces, en la medida que no son guiadas por una política concreta que contemple expresamente la comunicación interna, y despliegue todo el potencial que esta conlleva, por ello la urgente necesidad de establecer una ruta metodológica que permita instaurar un modelo eficiente de comunicación interna, que evidentemente traerá aparejados mejores resultados al interior como al exterior de la Propia Administración Municipal.

Bibliografía.

1. AGUILAR, L. (2000) "La implementación de las políticas" México: Miguel Ángel Porrúa
2. ARISTÓTELES, (1985), *Retórica*, España: Centro de Estudios Constitucionales
3. AUSTIN, J. (2016) "Como hacer cosas con palabras", Ed. Paidós.
4. BALLESTEROS, P, Dalia, "El lenguaje escrito como canal de comunicación y desarrollo humano" recuperado 17 de abril, 2019 <http://www.redalyc.org/pdf/1995/199545660027.pdf>
5. CERVERA, Antoni, A.L (2006) *Comunicación total*. España: Editorial ESIC.
6. CHIAVENATO I., (2006), *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México: McGraw-Hill Interamericana.
7. DE MARCHIS, Giorgio; CASARES, Gil, LANZAS, Francisco Javier. *Organización y psicología en la comunicación interna*. España: Editorial Fragua. 2007.
8. ECO, U. (1995). *Interpretación y sobreinterpretación*. Gran Bretaña: Cambridge University Press.
9. FREEMAN, R. Edward. *Strategic Managment: A Stakeholder Approach*. Massachussets: Cambridge University Press. 1984.
10. GOMEZ, A. (2006) *La comunicación en las organizaciones para la mejora de la productividad. El uso de los medios como fuente informativa en empresas e instituciones. Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad de Málaga. Málaga, España.*
11. GORDILLO, A. (1984). Capítulo XI Servicios Públicos. En *Teoría general del derecho administrativo*.
12. HEIDEGGER, M. (1974) *El Ser y el tiempo*, México: Fondo de Cultura Económica.
13. IVOSKUS, D. (2015) *VI Cumbre Mundial de Comunicación Política*. México: Funglode

14. KORNELI, C. (2008). Diálogo político. Comunicación Política, Municipal, Konrad Adenauer Stiftung
15. MILLER, G. (1968). Lenguaje y Comunicación. Buenos Aires: Amorrortu Ediciones.
16. MENDOZA, J. (N/A). Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México. mayo 29, 2019, de INAFED Sitio web: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM22queretaro/municipios/2004a.html>
17. MORALES, S. (2001) *Dirección de Comunicación Empresarial e Institucional*, Barcelona. Editorial Gestión
18. LAGUNA, M. I. (2008). *Revista buen gobierno*. Recuperado el 19 de mayo de 2019, de http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/Documentos/RSP9_3.pdf
19. LASWELL, H. (2009). Estructura y función de la comunicación en la sociedad. 02 junio, 2019, de Universidad de Chile Sitio web: <http://www.periodismo.uchile.cl/talleres/teoriacomunicacion/archivos/lasswell.pdf>
20. LIPSKY, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
21. MÜNCH, L. (2007) *Administración, escuelas, proceso administrativo, áreas funcionales y desarrollo emprendedor*, México: Pearson
22. ONGALLO, C. (2007) *Manual de comunicación: guía para gestionar el conocimiento, la información y las relaciones humanas en empresas y organizaciones*. Madrid: Librería-Editorial Dykinson.
23. PRIETO, C. (2005) *Diseño y Comunicación*, México, Ediciones Coyoacán
24. RAMIO, C. (1999), *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Universidad Pompeu Fabra. Barcelona: Tecnos.
25. SARTORI, G. (2001). *Homo videns: la sociedad teledirigida*. México: Taurus.

26. STANTON, N. (2014) *Las Técnicas de comunicación en la empresa*. Bilbao: Deusto.
27. VIDALES, I. (1985). *Nuevas prácticas de orientación vocacional*. Ciudad de México: Trillas.
28. VIGOTSKY, L. (2000) *Pensamiento y Lenguaje*, Barcelona: Paidós
29. ZAVARIS, V. (2014) "La comunicación gubernamental en la gestión pública Municipal, Alaic, Perú, 2014.

Dirección General de Bibliotecas UNAQ