



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales

Maestría en Políticas Públicas

**Política de comunicación social en Michoacán. Una propuesta de  
diseño de política pública**

Tesis que para obtener el grado de maestra en Políticas Públicas presenta:

Lic. Beatriz Rojas Ávila

Director de tesis: Dr. Rubén Molina Martínez

Morelia, Michoacán, agosto 2021

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES  
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ACTA DE REVISIÓN DE TESIS**

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 10 de agosto de 2021, los miembros de la Mesa Sinodal designada por el H. Consejo Técnico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, aprobaron para presentar en examen de grado la tesis titulada:

**Política de comunicación social en Michoacán. Una propuesta de  
diseño de política pública**

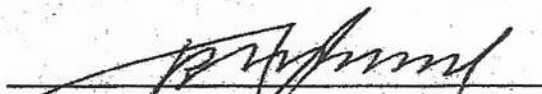
Presentada por la estudiante:

**Beatriz Rojas Ávila**

Aspirante al grado de **Maestra en Políticas Públicas**. Después de haber efectuado las revisiones necesarias, los miembros de la Mesa Sinodal manifestaron SU APROBACIÓN DE LA TESIS en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

**MESA SINODAL**

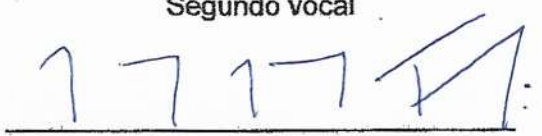
Director de tesis

  
Dr. Rubén Molina Martínez

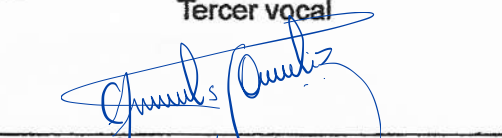
Primer vocal

  
Dr. Casimiro Lugo Tomás

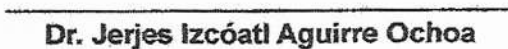
Segundo vocal

  
Dr. Hugo Amador Herrera Torres

Tercer vocal

  
Dr. Carlos Francisco Ortiz Paniagua

Cuarto vocal

  
Dr. Jerjes Izcóatl Aguirre Ochoa

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO**  
**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**  
**MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS**

En la ciudad de Morelia, Michoacán, el día 10 de agosto de 2021, la que suscribe, Beatriz Rojas Ávila, estudiante del programa de Maestría Políticas Públicas adscrito al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE), manifiesta ser la autora intelectual del presente trabajo de tesis, desarrollado bajo la dirección del Dr. Rubén Molina Martínez, y cede los derechos del trabajo titulado **“Política de comunicación social en Michoacán. Una propuesta de diseño de política pública”** a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo para su difusión con fines estrictamente académicos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo de tesis ni su tratamiento o transmisión por cualquier medio o método sin la autorización escrita de la autora y/o director de éste. Cualquier uso académico que se haga de este trabajo, deberá realizarse conforme a las prácticas legales establecidas para este fin.



---

**Beatriz Rojas Ávila**

## **Agradecimientos**

Este trabajo no podría haberse concretado sin el apoyo del Programa de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), por lo que el primer agradecimiento es a quienes decidieron poner en marcha este programa y a quienes lo han mantenido así, facilitando con ello el desarrollo de profesionistas. Muchos de los cuales seguramente se habrían visto impedidos a incursionar en el ámbito académico por falta de recursos.

En segundo lugar, quisiera agradecer las facilidades prestadas por el personal de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y al Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, ya que tanto el personal docente, que se mostró en todo momento entusiasta y profesional, como el administrativo y las instalaciones brindaron facilitaron la obtención de herramientas y conocimientos necesarios para llevar a cabo esta investigación.

De manera muy particular va todo mi reconocimiento y agradecimiento a mi asesor de tesis, el doctor Rubén Molina Martínez, por su disposición a compartir sus vastos conocimientos, su paciencia y su invaluable experiencia en comunicación, así como en investigación y en evaluación de políticas públicas.

Fueron indispensables para este trabajo también las valiosas observaciones y aportaciones brindadas por la mesa sinodal, compuesta por los doctores Hugo Amador Herrera Torres, Casimiro Leco Tomás, Jerjes Villaseñor Aguirre y Carlos Ortiz Paniagua. Sus puntuales comentarios sin duda enriquecieron de manera importante el resultado final.

Asimismo, la dedicación y entrega de los investigadores que compartieron parte de su conocimiento en las aulas fue vital para la conformación de este trabajo y sin duda lo enriquecieron desde varias perspectivas, por lo que también agradezco de manera particular a los doctores Plinio Hernández Barriga, América Ivonne Zamora Torres, Jorge Víctor Alcaráz Vera, Lenin Navarro Chávez, Odón García García y René Augusto Marín Leyva.

## Índice

|                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Introducción.....                                                                       | 9         |
| <b>Parte I. Fundamentos de la investigación.....</b>                                    | <b>14</b> |
| 1.1. Situación problemática.....                                                        | 14        |
| 1.2 Gobierno electrónico.....                                                           | 19        |
| 1.3. Deficiencias en la política de comunicación por parte de la CGCS.....              | 20        |
| 2. Planteamiento del problema.....                                                      | 28        |
| 2.1 Pregunta de investigación:.....                                                     | 30        |
| 2.3. Hipótesis.....                                                                     | 30        |
| 2.4. Identificación de variables.....                                                   | 30        |
| 2.5 Objetivo de la investigación.....                                                   | 31        |
| 3. Justificación.....                                                                   | 31        |
| 4. Método.....                                                                          | 33        |
| <b>Parte II. Marco teórico.....</b>                                                     | <b>35</b> |
| <b>Capítulo 1. Políticas públicas y tipos de comunicación.....</b>                      | <b>35</b> |
| 1.1. La comunicación gubernamental como política pública.....                           | 35        |
| 1.2. Marco legal.....                                                                   | 37        |
| 1.3. La comunicación gubernamental en los planes de desarrollo.....                     | 42        |
| <b>Capítulo 2. Comunicación gubernamental y comunicación política.....</b>              | <b>47</b> |
| 2.1. Comunicación pública y publicidad gubernamental.....                               | 51        |
| 2.2. Comunicación de riesgo y de crisis.....                                            | 53        |
| 2.3. Comunicación orientada al receptor, vías de comunicación y nuevas tecnologías..... | 57        |
| 2.4. Vías para comunicar.....                                                           | 60        |
| 2.5 La comunicación gubernamental en México.....                                        | 61        |
| <b>Capítulo 3. Rediseño de políticas públicas.....</b>                                  | <b>62</b> |
| 3.1 Tipos de análisis para el rediseño de políticas públicas.....                       | 62        |
| 3.2 Evaluación de diseño de políticas públicas en México.....                           | 64        |
| 3.3. Metodología del Marco Lógico.....                                                  | 67        |
| <b>Capítulo 4. Implementación de políticas públicas.....</b>                            | <b>69</b> |
| 4.1 Factores que inciden en la implementación de políticas públicas.....                | 71        |
| 4.2 Recomendaciones para evitar obstáculos en la implementación.....                    | 73        |

|                                                                                                                              |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.3 Evaluación de la implementación de políticas públicas.....                                                               | 74         |
| <b>Parte III. Capítulo 5. Trabajo de campo.....</b>                                                                          | <b>76</b>  |
| 5.1 Universo.....                                                                                                            | 76         |
| 5.2 Muestra.....                                                                                                             | 77         |
| 5.3 Instrumento.....                                                                                                         | 80         |
| 5.4 Operacionalización de las variables.....                                                                                 | 82         |
| Fuente: Elaboración propia.....                                                                                              | 84         |
| 5.5. Medición del instrumento.....                                                                                           | 85         |
| 5.6 Prueba piloto.....                                                                                                       | 87         |
| 5.7 Análisis de datos e interpretación de resultados.....                                                                    | 87         |
| 5.8 Conclusiones.....                                                                                                        | 97         |
| <b>Parte IV. Capítulo 6. Propuesta de política pública de comunicación social para el Gobierno de Michoacán.....</b>         | <b>103</b> |
| 6.1 Diagnóstico.....                                                                                                         | 107        |
| 6.2 Estructura Analítica del Proyecto.....                                                                                   | 110        |
| 6.3 Matriz de Indicadores para Resultados.....                                                                               | 112        |
| 6.4 Indicadores.....                                                                                                         | 114        |
| <b>Parte V. Capítulo 7. Conclusiones y recomendaciones.....</b>                                                              | <b>119</b> |
| Bibliografía.....                                                                                                            | 124        |
| <br><b>Anexos:</b>                                                                                                           |            |
| Anexo 1. Instrumento para aplicar a dependencias de gobierno.....                                                            | 80         |
| Anexo 2. Instrumento para aplicar a los ciudadanos.....                                                                      | 82         |
| Anexo 3. Preguntas de clasificación para el instrumento para dependencias.....                                               | 84         |
| Anexo 4. Preguntas de clasificación para el instrumento para ciudadanos.....                                                 | 85         |
| Anexo 5. Cuestionario para aplicar a una selección de responsables de áreas de comunicación social del gobierno estatal..... | 86         |

## **Relación de gráficos:**

|                                                                                                          |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Gráfico 1. Visualización de medias del instrumento aplicado a dependencias.                              | 101 |
| Gráfico 2. Visualización de medias en el instrumento aplicado a ciudadanos.                              | 101 |
| Gráfico 3. Visualización de medias de la variable independiente en el instrumento aplicado a ciudadanos. | 102 |
| Gráfico 4. Visualización de medias de la variable dependiente del instrumento aplicado a dependencias.   | 103 |
| Gráfico 5. Árbol de problemas para la propuesta de política pública de comunicación social.              | 110 |
| Gráfico 6. Árbol de objetivos para la propuesta de política pública de comunicación social.              | 111 |
| Gráfico 7 Estructura Analítica del Proyecto (EAP).                                                       | 112 |
| Gráfico 8. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).                                                  | 113 |
| Gráfico 9. Ficha técnica de los indicadores de fin y propósito.                                          | 115 |
| Gráfico 10. Ficha técnica de los indicadores de los componentes.                                         | 116 |
| Gráfico 11. Ficha técnica de los indicadores de las actividades.                                         | 117 |
| Gráfico 12. Redes sociales con que cuentan las dependencias estatales.                                   | 122 |

## **Relación de tablas:**

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Grado de confianza en los medios de comunicación                                                        | 24 |
| Tabla 2. En dónde se informan los mexicanos sobre asuntos políticos                                              | 25 |
| Tabla 3: Dependencias del gobierno estatal que cuentan con área de comunicación Social                           | 79 |
| Tabla 4. Tabla de equivalencias                                                                                  | 83 |
| Tabla 5. Composición del instrumento                                                                             | 84 |
| Tabla 6. Operacionalización de variables para conformar el instrumento a aplicar a las dependencias de gobierno. | 85 |
| Tabla 7 Operacionalización de variables para conformar el instrumento a aplicar a los ciudadanos.                | 87 |
| Tabla 8. Tabla de valores de dimensiones del instrumento aplicado a ciudadanos.                                  | 90 |
| Tabla 9. Medias de las dimensiones del instrumento aplicado a ciudadanos.                                        | 90 |
| Tabla 10. Medias de las variables del instrumento aplicado a ciudadanos.                                         | 91 |
| Tabla 11. Prueba de homogeneidad de varianzas de muestra de ciudadanos                                           | 92 |
| Tabla 12. Correlación entre variables del instrumento aplicado a ciudadanos                                      | 93 |
| Tabla 13. Tabla de valores del instrumento aplicado a dependencias.                                              | 94 |
| Tabla 14. Medias obtenidas por dimensión en el instrumento aplicado a dependencias                               | 95 |
| Tabla 15. Medias obtenidas por variable en el instrumento aplicado a dependencias                                | 95 |
| Tabla 16. Prueba de Kolmogorov-Smirnov para la muestra de dependencias estatales                                 | 96 |
| Tabla 17. Prueba de ANOVA                                                                                        | 96 |
| Tabla 18. Prueba de correlación de Spearman del instrumento aplicado a dependencias                              | 97 |

## **Glosario de siglas**

CGCS: Coordinación General de Comunicación Social

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad

LEGIPE: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

MML: Metodología de Marco Lógico

PbR: Presupuesto basado en Resultados

TICs: Tecnologías de la Información y Comunicación

## Resumen

La comunicación gubernamental es una parte fundamental de las funciones del Estado y tiene como objetivo mantener informados a los ciudadanos acerca de las acciones de gobierno. No obstante, en Latinoamérica y de manera particular en México, las estrategias de comunicación social se han basado en la comunicación política y han buscado como objetivo principal promover la imagen de los gobernantes con elementos de mercadotecnia.

Esto y otra serie de factores, como la mala distribución del gasto público, la relación con los medios de comunicación y diseños poco eficaces de políticas de comunicación social, ha llevado a que no se cumpla con el objetivo de informar adecuadamente a los ciudadanos sobre las acciones gubernamentales.

A lo largo de este trabajo se plantea que el gobierno de Michoacán no informó adecuadamente a los ciudadanos sobre sus acciones y políticas en el período que va del 2015 al 2021, lo cual derivó en un problema de investigación, del que se desprende el cuestionamiento de cómo podría el gobierno estatal informar de manera más eficaz a los ciudadanos acerca de sus acciones.

Se parte de la hipótesis de que el gobierno estatal podría informar a los ciudadanos acerca de sus políticas de una manera más adecuada si se rediseñara la política de comunicación social, tomando como variable independiente este rediseño y como variable dependiente la información adecuada del gobierno hacia la sociedad.

Se buscó probar esta hipótesis mediante un trabajo de campo compuesto por dos instrumentos de carácter cuantitativo, consistentes en escalas de Likert que se aplicaron tanto a ciudadanos en general como a los encargados de implementar la política de comunicación social en la entidad, así como una entrevista personal con algunos de ellos. Los resultados se sistematizaron con el programa SPSS.

A partir de la revisión de diversos estudios sobre comunicación gubernamental y sobre políticas públicas, se concluye que si se abordara la comunicación social como una política pública, de la cual los ciudadanos son beneficiarios y se evaluara regularmente mediante una perspectiva de presupuesto basado en resultados, podrían obtenerse resultados distintos, es por

ello que se propone un diseño de política pública conformado mediante la Metodología de Marco Lógico.

El diseño de esta política pública tomó en cuenta también los resultados de los dos instrumentos aplicados y las dimensiones que se delimitaron para la operacionalización de las variables: eficacia, eficiencia y pertinencia, como parte de la variable independiente, que incide en la variable compuesta por cobertura, difusión, accesibilidad e interactividad, todas estas dimensiones como parte de la información que el gobierno emite hacia la sociedad, ya que se consideró que de contarse con un diseño adecuado para difundir esta información, llegará a la mayor parte del público objetivo.

**Palabras clave:** políticas públicas, comunicación social, comunicación gubernamental, diseño de política pública, gobierno abierto, transparencia, Metodología del Marco Lógico.

---

## Abstract

The government communication is a part of the functions of the State and its principal objective is to keep citizens informed about government actions. However, in Latin America and particularly in Mexico, social communication strategies have been based in political communication approaches, that focus on the politician image.

This and another factors, such as the inefficient distribution of public resources, the bad relationship with the media and ineffective designs of social communication policies, has led to the breach of the objective to inform the citizens.

Throughout this work, it is argued that the Michoacán government did not inform adequately to the citizens about its actions and policies at the period 2015 to 2021, which led to a research problem, from which the questioning of how the state government could more effectively inform citizens about its actions.

Based on the hypothesis that the state government could inform citizens about its policies in a more adequate way if the social communication policy were redesigned, this redesign has been

taked as an independent variable and is been considered the adequate information from the government towards the society as the dependent variable.

This hypothesis was tested by two quantitative instruments consisting of Likert scales, that were applied both to citizens in general and to those in charge of implementing the social communication policy, as well as an interview with some of them. The results were systematized with the SPSS program.

Based on the review of some studies on government communication and about policies, it is concluded that if social communication is approached as a policy, of which citizens are beneficiaries and is regularly evaluated through a results-based budget perspective, different results could be obtained, which is why a public policy design is proposed based on the Logical Framework Approach (LFA).

The design of this policy also account the results of the two instruments applied and the dimensions that were delimited for the operationalization of the variables: efficacy, efficiency and relevance, as part of the independent variable, which affects the variable composed of coverage, dissemination, accessibility and interactivity. All those dimensions as a part of the information that the government provides to the citizens. It was considered that if there is an adequate design to disseminate this information, it will reach most of the target audience.

**Keywords:** Policies, social communication, goverment, Michoacan, Logical Framewok Approach, trasnparency, open goverment,

## **Introducción**

La comunicación gubernamental es un elemento fundamental para que los ciudadanos conozcan las acciones que lleva a cabo el gobierno y puedan beneficiarse con los programas y políticas públicas. Una sociedad que posee información acerca de las acciones de su gobierno, a la vez, será más participativa, lo que refuerza la democracia.

Desde esta perspectiva es que se le puede considerar como una política pública y como tal podría ser diseñada, implementada y evaluada regularmente. Esto debido a que atiende un problema público, que es la falta de información o la desinformación. El derecho a la información, además, está contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Desde el 2005, México comenzó la transición en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, ya que es cuando se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y con ello comenzaron a diseñarse políticas a partir de una visión de Presupuesto basado en Resultados (PbR).

No obstante, las leyes mexicanas únicamente contemplan la evaluación de las políticas públicas federales que tienen que ver con desarrollo social, dejando fuera tanto las políticas regionales, estatales y municipales, como las que buscan atender otro tipo de problemas públicos, como pueden ser los relacionados con seguridad, educación, arte y cultura, así como comunicación.

Al no someter a evaluación las políticas públicas que no están directamente relacionadas con el desarrollo social, éstas pueden presentar deficiencias desde su diseño hasta su implementación y estas deficiencias no serán detectadas oportunamente, de modo que estas políticas corren un mayor riesgo de no alcanzar sus objetivos y metas.

Por otro lado, aunque es recomendable, no es obligatorio por ley enmarcar estas otras políticas en una metodología específica, como la Metodología del Marco Lógico (MML), que se emplea para el diseño de políticas de desarrollo social.

En Michoacán, algunas de las políticas públicas se han diseñado con esta metodología, pero no son evaluadas por ninguna instancia. En lo que concierne a la comunicación social, aunque tiene algunos elementos coincidentes con la MML, como el trazado de objetivos, metas e

indicadores, no se encuentra un diseño consistente a partir de esta metodología ni con una evaluación en ningún punto del ciclo de la política.

Existen estudios de organismos autónomos como el realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2019), en donde se concluye que el uso del gasto de la Coordinación General de Comunicación Social del Gobierno del Estado de Michoacán fue ineficiente durante el 2018 y éste, así como otros indicios, pueden llevar a la conclusión que la estrategia de comunicación social no ha sido eficaz.

Tanto a nivel estatal como nacional, la comunicación forma parte de los planes de desarrollo de cada administración, aunque en algunas ocasiones el objetivo es que los ciudadanos estén informados, en otros, velar por la libertad de expresión y la democracia y en otros, evitar que la comunicación gubernamental se convierta en proselitismo, por lo que cambia el problema público que se busca resolver y con ello los beneficiarios de esta política. Estas diferencias se pueden encontrar también entre los programas nacionales y los estatales.

En lo que se refiere a la administración estatal que va del año 2015 al 2021, sí se contempló la comunicación social dentro del plan de trabajo y con ello la creación de lineamientos específicos para la contratación de publicidad, la capacitación a periodistas y acciones de difusión y este fue el punto de partida para tomar este período dentro del objeto de estudio, que sería en parte la política de comunicación empleada en estos años.

Como parte de la investigación, se encontró que cada dependencia estatal cuenta con su propio programa anual de comunicación social, con metas y objetivos, y a su vez existe un plan general desarrollado por la CGCS. Si bien a grandes rasgos coinciden los objetivos en todos los casos, se advierte que no en todos se tiene a los ciudadanos como centro de la política, que más bien tiende a girar en torno a la promoción de la imagen de algún servidor público.

Para poder considerar la comunicación social como una política pública, los beneficiarios directos tendrían que ser los ciudadanos y el problema a atender es la falta de información del gobierno hacia ellos acerca de sus propias acciones (Amadeo, 2016 y Amado, 2014).

Para generar una política pública de comunicación gubernamental tendría que dejarse de lado la intención de promover a un gobernante o titular como objetivo central de la política, ya que esto, más que comunicación social o gubernamental, se constituye como comunicación política,

la cual retoma estrategias de mercadotecnia para trazar sus planes y no, como se propone en este trabajo, de política pública.

Este estudio buscó, por una parte, conocer la percepción de los ciudadanos acerca de la política de comunicación que se estuvo implementando en el año de su realización (2021) para determinar qué tan eficiente resultó desde su punto de vista, así como la de los encargados de implementarla para poder conocer más a fondo su diseño y sus particularidades.

Además de buscar responder la pregunta de investigación, se trabajó en diseñar una propuesta de política pública desde la MML, cuyo objetivo principal es informar adecuadamente a los ciudadanos acerca de las acciones de gobierno y que pretende abarcar todos los elementos que constituyen esa información adecuada.

Para responder la pregunta de investigación se empleó un método hipotético deductivo. Esto es, se propuso una hipótesis y se buscó corroborarla partiendo de lo general hacia lo particular, desde las teorías generales acerca de comunicación gubernamental hasta una política específica de comunicación social y de ahí a una propuesta concreta.

En la primera parte de este trabajo se presentan los fundamentos de investigación. Se formuló la hipótesis de que el gobierno estatal podría informar a los ciudadanos acerca de sus políticas de una manera más adecuada si se rediseñara la política de comunicación social, tomando como variable independiente este rediseño y como variable dependiente la información adecuada del gobierno hacia la sociedad.

Para esto se emplea el concepto de información “adecuada” hacia los ciudadanos, partiendo de la convención de que la información adecuada es la que cuenta con amplia difusión para llegar a la mayor parte de los ciudadanos, contiene datos acerca de la mayor parte o todos los programas de cada dependencia, es accesible para todos los grupos poblacionales y es interactiva, entendiendo esto último como la posibilidad de que los usuarios formulen preguntas directamente.

Estos cuatro elementos son las dimensiones que comprenden la variable independiente, política de comunicación adecuada, en ambos instrumentos.

Para la variable independiente se establecieron distintas dimensiones en cada caso. Respuesta, calidad, credibilidad y pertinencia en el que se aplicó a los ciudadanos, ya que se trató de un

ejercicio de percepción; así como eficacia, eficiencia y pertinencia para los implementadores de la política, ya que son los elementos que suelen evaluarse en las políticas públicas y se relacionan directamente con el cumplimiento de metas y el manejo de los recursos, tanto económicos como humanos.

La segunda parte comprende en primer lugar el marco teórico, en el que se presenta una compilación de las teorías e investigaciones desarrolladas por especialistas en materia tanto de comunicación gubernamental como de diseño e implementación de políticas públicas.

Se detalla por qué se considera que este tipo de comunicación puede considerarse una política pública y se presentan distintos tipos de comunicación, también se explica cómo se evalúan las políticas públicas en México y qué tipos de evaluaciones de diseño y de implementación hay, así como a grandes rasgos en qué consiste la Metodología del Marco Lógico.

En la tercer parte se presenta el trabajo de campo, para el cual se desarrollaron tres instrumentos, dos de ellos se componen de una escala de Likert. Unos de estos se aplicó a ciudadanos de Morelia y otro a encargados de implementar la política de comunicación. El tercer instrumento estuvo compuesto por una entrevista a algunos de los implementadores.

Este capítulo especifica cuál fue la muestra y el universo que se contemplaron y los resultados de la prueba piloto, también detalla las incidencias que se presentaron y cómo se enfrentaron y cierra con las conclusiones derivadas de los resultados y las aportaciones de la prueba cualitativa.

En la cuarta parte se presenta una propuesta de política pública de comunicación social que parte tanto de los estudios revisados durante el marco teórico como de las conclusiones de los instrumentos. Se conformó desde la MML.

Fue necesario partir de ciertos supuestos, como que el gobierno que ponga en marcha esta política tiene interés en informar y ser transparente y a su vez los ciudadanos están interesados en conocer las acciones de dicho gobierno y son proactivos.

Por otro lado, no se incluyó en esta política a determinados grupos poblacionales, como los menores de edad o las personas privadas de su libertad, ya que por un lado, no son el público objetivo del grueso de los programas o bien, en el caso de los menores, no son quienes

solicitarían directamente ser parte del padrón de beneficiarios y por el otro, las personas privadas de su libertad son objeto de programas específicos.

Además, las personas privadas de su libertad no tienen acceso a las mismas vías de comunicación que el resto de los ciudadanos, por lo que si bien también tienen derecho a estar informados, tendría que pensarse una estrategia específica para brindar información a este sector de la sociedad.

Finalmente se destina un capítulo a las conclusiones y recomendaciones del estudio, orientadas hacia otros investigadores que incursionen en el tema, más que hacia a quienes se encargan de diseñar e implementar políticas públicas, para quienes se presentan recomendaciones específicas dentro de la propuesta de política pública de comunicación social.

Es importante acotar que las últimas partes de esta investigación se llevaron a cabo durante la pandemia de SARS-CoV2, lo que incidió en cierta manera en la forma de llevar a cabo el trabajo de campo y también modificó en parte la estrategia de comunicación social del gobierno en curso.

Es por ello que se incluyó tanto en el marco teórico como en la propuesta de política pública la comunicación de riesgo, que es el tipo de comunicación gubernamental que se emplea durante situaciones de emergencia que pueden hasta cierto punto ser previsibles, como un desastre natural una epidemia, de modo que lo que se está proponiendo -tal como lo recomiendan organismos internacionales- es que exista un modelo de acción en caso de presentarse una emergencia de esta naturaleza que modifique varios aspectos de la política de comunicación.

## Parte I. Fundamentos de la investigación

### 1.1. Situación problemática

Cada dependencia gubernamental, así como los organismos descentralizados y los órganos autónomos, cuenta con un área de comunicación social, además de un área de transparencia y acceso a la información, pero es únicamente en el caso del Poder Ejecutivo en el que las políticas implementadas por esas áreas constituyen políticas públicas.

La comunicación es el acto que se desprende del modelo comunicativo. A través de los años se le han incorporado elementos a este modelo, aunque esencialmente siempre se ha caracterizado por contar con un emisor, una audiencia y un mensaje, como lo definió Aristóteles en *La Retórica*<sup>1</sup>.

A partir de este modelo, pensado a partir de una comunicación masiva en donde un orador se dirigía a un auditorio, Saussure (1945) desarrolló el propio, que denominó circuito del habla. En este caso se plantea que el receptor se convierte a su vez en emisor para así cerrar el ciclo comunicativo.

Saussure (1945) vuelve más complejo el ciclo, ya que plantea que se parte de una imagen o concepto mental que se traduce en lenguaje y que una vez recibido es interpretado por el receptor y convertido en una imagen particular. Para esto, marca una distinción entre el significado, que corresponde a la idea o concepto en sí -algo así como el mundo de las ideas de Platón- y el significante, que es la representación de la lengua de ese concepto.

Otros teóricos incorporaron, de manera similar a Saussure, el medio por el que se transmite el mensaje. Shannon y Weaver (1948) lo definieron como una señal y Lasswell (1945) como un canal. Los primeros agregaron el elemento del ruido, que impide que el mensaje llegue totalmente puro al receptor;

Este medio mediante el cual se transmite el mensaje puede ser el lenguaje, como expuso Saussure (1945), pero también un medio concreto y tangible, como el teléfono, las cartas o el internet.

---

<sup>1</sup> Referido por Castro I. y Moreno, L. Z., 2006.

Cuando se habla de comunicación unidireccional, como en el modelo de Aristóteles, se está ante un modelo de comunicación masiva, en donde el emisor puede ser un sujeto o bien un medio de comunicación, como los de carácter periodístico. A estos se les conoce más frecuentemente como medios de difusión de información.

Como punto de inicio, se partirá de las definiciones de Shannon y Weaver (1948) y Barker (1990) para describir el acto comunicativo como la transmisión de un mensaje desde un emisor hacia un receptor mediante un código a través de un canal.

En este sentido, los medios de comunicación serán los que permitan desarrollar el ciclo comunicativo. Esto es, la transmisión de un mensaje hacia un receptor, que a su vez se convierte en emisor; sin embargo, la legislación mexicana reconoce como tales a los medios de difusión de información periodística, de modo que define a los medios de comunicación de la siguiente manera:

[...] los que pueden ser captados simultáneamente por gran cantidad de individuos. Se entenderán como tales a los medios electrónicos, medios impresos, medios complementarios, medios digitales y medios públicos. (Ley General de Comunicación Social, 2018)

No obstante lo anterior, algunos medios de difusión de información en la actualidad permiten la interacción con los usuarios, de modo que podrían clasificarse a partir del nivel de interacción que se puede emplear.

En el caso de los medios impresos, la retroalimentación es mínima, mientras que en algunos programas radiofónicos o televisivos se permite la participación de la audiencia hasta cierto punto y en los medios digitales la interacción puede ser constante, ya que las transmisiones en vivo tienen la posibilidad de recibir y responder comentarios del público en tiempo real, mientras que las publicaciones tienen un espacio para comentarios del público, que suele debatir los temas que se tratan, aunque rara vez con una respuesta por parte del medio de comunicación o instancia emisora del lenguaje, como las instancias gubernamentales.

A partir del mensaje que se transmite, se pueden clasificar distintos tipos de comunicación, como la institucional, la política, la publicitaria, etcétera. Uno de esos subtipos lo constituye lo que se ha definido como comunicación gubernamental.

Riorda (2006) define este tipo de comunicación como: “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas” (Citado en Amadeo, 2016, p. 157).

Por otro lado, la legislación mexicana contempla también el derecho al acceso a la información y especifica cuál información es de carácter público y cuál debe considerarse como reservada, además de establecer que la información que se genere en las instituciones gubernamentales debe de regirse bajo los principios de máxima publicidad y transparencia. Esto se expresa de la siguiente manera:

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, art. 6°).

Este derecho se busca garantizar en la Ley de Acceso a la Información, que establece que todo sujeto obligado debe contar con un área específica que haga públicos procesos establecidos por ley, como el manejo de los recursos públicos, información de carácter fiscal y administrativo y que a la vez responda los cuestionamientos que hacen los ciudadanos directamente, ya sea en la plataforma de transparencia o por correo electrónico.

Por otro lado, la mayor parte de las dependencias gubernamentales cuentan con un área de comunicación social, cuyo objetivo principal suele ser dar a conocer las actividades y programas que emprende la institución, así como otra información que pudiera ser de interés social.

La Ley General de Comunicación Social (2018) establece que la información que emitan las áreas de comunicación social debe caracterizarse por su contenido educativo o de carácter social, que permita a los ciudadanos conocer los programas gubernamentales, enterarse de información que les atañe, como desastres naturales o brotes infecciosos, o bien para promoción cultural. En

la práctica, la publicidad oficial tiende a buscar favorecer la imagen política de los funcionarios públicos que encabezan las instituciones (IMCO, 2019).

Amadeo (2016) explica que los gobiernos de América Latina comenzaron a adoptar modelos de publicidad empresariales para aplicarlos en el ámbito público, de tal manera que las estrategias incluían aspectos de publicidad, relaciones públicas y promoción de la imagen del gobernante y considera que esto es negativo, ya que se pierde el papel de los medios de comunicación y de los ciudadanos como interlocutores y sólo se replica el mensaje oficial.

Cuando un gobierno elige un esquema de comunicación totalmente empresarial, los medios pasan a ocupar el lugar de meros difusores de la información oficial, perdiendo su rol de interlocutores del poder. En casos así, la ciudadanía también pierde la posibilidad de interacción porque la abundancia de mensajes, antes que facilitar, obtura los canales de diálogo. (Amadeo, 2016, p. 162)

En este tipo de esquema, señala, predominan las herramientas dirigidas a una audiencia no sectorizada. Entre ellas, publicidad y generación de contenido informativo propio. Lo propagandístico y lo emotivo va por encima de lo informativo, así como auspicio de espectáculos o de contenido televisivo, creación de una imagen como una marca, *branding* y relación con grupos de poder o de posibles beneficiarios (Amadeo, 2016).

El modelo de comunicación política de Wolton (1989) plantea que la opinión pública se forma a través de la información que difunden los medios de comunicación y que en la medida en que ésta se fortalece es que se puede ejercer la democracia. Si esta información llega al público sesgada, incompleta, o si se limita a reproducir el discurso oficial, entonces no se tendría una opinión pública fortalecida y se caería en la apatía social y la indiferencia e incluso en la falta de confianza en la prensa y las instituciones.

Si la información oficial, más que brindar un servicio a la ciudadanía promueve la figura política de algún funcionario o servidor público se ven afectados los ciudadanos, las instituciones y los medios de comunicación, ya que genera falta de credibilidad y desinterés (Amado, 2014).

Este problema se origina principalmente en las deficiencias en el diseño de la política de comunicación social; aunque también hay otros factores que pueden incidir en el nivel de información que adquieren los ciudadanos y son el cumplimiento de las áreas de transparencia, la compra y venta de contenidos informativos y espacios para publicidad oficial a partir de prácticas corruptas entre comunicadores y entidades gubernamentales y el uso discrecional de los recursos públicos (Sapiesynska y Lagos, 2017).

Varios factores podrían ser indicios de que los ciudadanos que viven en Michoacán no están debidamente informados sobre las acciones del Gobierno del Estado. Entre ellos, la percepción ciudadana y la falta de confianza en las instituciones del gobierno estatal en general, que queda de manifiesto en la mala calificación que obtuvo la imagen del gobernador del estado, Silvano Aureoles Conejo, en sondeos de carácter nacional durante los primeros cuatro años de su administración. Entre otras, la consulta Mitofsky y la encuesta de México Elige, así como en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El nivel de confianza de los ciudadanos en el gobierno estatal en el año 2017, de acuerdo con la ENCIG, fue de 24.6 por ciento, mientras que para el 36 por ciento de los encuestados, el mal desempeño del gobierno es el mayor problema en la entidad, lo que ubica a este indicador en el tercer lugar, aunque un poco por debajo de la media nacional de 39.2 por ciento. En contraste, el nivel de satisfacción en general de los michoacanos con los servicios públicos en ese mismo año fue de un 46.4 por ciento (ENCIG, 2017).

Esto es, mientras que los ciudadanos encuestados ese año consideraron que existía un mal desempeño del Gobierno del Estado, esos mismos ciudadanos se dijeron satisfechos con los servicios del gobierno estatal, lo cual podría ser un indicador de una estrategia de comunicación deficiente, entre otros factores.

Por otra parte, durante el 2019 se dieron a conocer al menos dos encuestas diferentes en donde el gobernador de Michoacán obtuvo calificaciones negativas por parte de la mayoría de los ciudadanos consultados. Uno de estos estudios es el que llevó a cabo México Elige en noviembre de ese año, en donde se posicionó como el gobernador peor calificado del país y otra encuesta fue la que aplicó la consultora Mitofsky en noviembre de ese mismo año, donde el gobierno de Michoacán obtuvo una aprobación menor al 20 por ciento.

Independientemente de la imagen política del gobernador, lo que debiera constituir una política pública es la información que resulta de utilidad para los ciudadanos, como las políticas gubernamentales y avisos de emergencia como desastres naturales o epidemias (Amadeo, 2016).

Este tipo de información pareciera no alcanzar a toda la población, ya que se percibe desinformación en general, lo cual quedó en evidencia en cuanto se desató la epidemia de SARS-CoV-2 y fue documentado en algunos medios de comunicación (Monreal, P. 2020).

De manera hipotética, podría sugerirse que algunas de las causas de la desinformación entre la población podrían ser la poca participación activa de los ciudadanos para buscar información oficial, la falta de acceso de algunos sectores a medios de comunicación como el internet y por otro lado, las deficiencias en el diseño de la política de comunicación social, a la par de una relación inadecuada con los medios de difusión de información periodística y una ineficiente planeación del gasto. Esta última, producto del diseño deficiente de la estrategia. Más adelante se analizarán a detalle estos elementos, así como los indicadores de los mismos.

## **1.2 Gobierno electrónico**

La mayor parte de los índices que buscan medir la eficiencia y desempeño de un gobierno toman en cuenta como un indicador el gobierno electrónico. Esto es, la posibilidad de que se puedan realizar trámites y solicitar información por medio de internet.

En los planes de trabajo y en los informes rendidos por el Gobierno de Michoacán se ha retomado el concepto de “gobierno abierto” como un equivalente de “gobierno electrónico”, por lo que se considera que se ha cumplido con proporcionar un gobierno abierto al generar mecanismos para que los ciudadanos puedan realizar trámites o acceder a información oficial a través de internet, dejando de lado el análisis de si la información que se proporciona realmente es útil para el ciudadano o si existen vías de participación ciudadana.

[...] un gobierno, para ser abierto, requiere que la información que da cuenta de sus acciones sea realmente útil para el ciudadano, y que los mecanismos de participación creados por el gobierno para incluir su opinión sobre los asuntos públicos, realmente les permitan involucrarse. (Cejudo, 2017, p. 65)

Por un lado, para que se cumpla con los indicadores de transparencia, se requiere de un ciudadano proactivo que dé el primer paso y busque la información que requiere, mientras que los ciudadanos que no busquen activamente, no serán informados.

Por otra parte, cabría cuestionar qué porcentaje de la población en Michoacán no tiene acceso a internet, ya sea porque en su comunidad no existe el servicio o porque su edad o formación académica no le permite emplear esta herramienta con naturalidad.

De acuerdo con datos del INEGI en la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH, 2017), el grado de penetración de internet en la población michoacana era de un 61.6 por ciento, aunque para el siguiente año, según el mismo estudio, ya se había alcanzado un 99 por ciento de hogares con internet, aunque un 58.2 por ciento de usuarios (ENDUTIH, 2018).

### **1.3. Deficiencias en la política de comunicación por parte de la CGCS**

Como ya se mencionó, hay tres aspectos principales que podrían ser indicadores de que la política de comunicación en el Gobierno del Estado en el período 2015-2020 no alcanzó un cumplimiento total del objetivo de informar adecuadamente a los ciudadanos.

Estos aspectos son: la relación con los medios de difusión informativa, el excesivo dispendio de recursos económicos y el diseño de la estrategia, ya que como se verá a continuación, su matriz de indicadores carece de coherencia lógica y se empleó un diseño de carácter jerárquico y centralizado, cuyo objetivo aparentemente es la promoción político electoral de los funcionarios y no garantizar el derecho a la información.

#### **1.3.1. Relación del gobierno con los medios de comunicación**

En México, la Ley General de Comunicación Social pretende regular la contratación de publicidad oficial; sin embargo, no hay lineamientos claros sobre la celebración de contratos y convenios de publicidad entre las instancias gubernamentales y los medios informativos. Los contratos, convenios y arreglos económicos a los que se llega con los medios de comunicación no

cuentan con reglas claras y no se limitan a la difusión de publicidad, sino que suelen derivar en un intento de las áreas de comunicación social de interferir en los contenidos y la línea editorial de los medios, provocan censura y autocensura hacia los reporteros, que se ven impedidos a cuestionar a ciertas autoridades o a informar sobre determinados temas y no establecen un tope de gastos (Buendía, 2018).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido recomendaciones en torno al empleo de los medios periodísticos para emitir publicidad oficial, que se han atendido en parte (Buendía, 2018). Es decir, se promulgó la ley antes mencionada; sin embargo, se estipuló que las entidades tendrían que homologar esta normativa y emitir sus propias leyes locales, lo cual hasta el 2021 en Michoacán no había sucedido.

Una estrategia gubernamental para mantener el control de la información que se emite en los medios radica en que la mayor parte de los medios de difusión de información dependan económicamente de los recursos públicos, ya que subsisten por medio de la venta de espacios para publicidad y comunicación oficial en mayor medida que de la publicidad de la iniciativa privada (Espino, 2016).

Esto se presenta en mayor medida en los medios impresos y electrónicos, mientras que la radio y la televisión son más susceptibles de adquirir financiamiento privado o de subsistir a través de otro tipo de productos, ya que ofrecen contenido de carácter educativo o de entretenimiento, además del contenido noticioso.

Amado (2014) narra que en Argentina entre los años 2003 y 2015 la política de comunicación gubernamental se enfocó en la relación de las instituciones públicas con los medios de difusión de información, partiendo de la idea de que existía una especie de conspiración por parte de la oposición para mellar en la credibilidad del discurso oficial y que así operaban todos los medios de difusión de información, de modo que la estrategia se basó en tratar de crear una estructura para contrarrestar este supuesto discurso perjudicial. Esto incluyó acciones para controlar medios de comunicación.

Esta estrategia parte, de acuerdo con la misma autora, desde la concepción de una audiencia receptiva e indefensa, que no cuestiona la información que se ofrece en los medios informativos. Cabría cuestionarse si la situación de México se asemeja a la que describe Amado (2014).

A la par, en alianza con los medios informativos, se generan otras estrategias como “filtrar” información a algunos de estos medios para fortalecer una estrategia política, el pagar contenidos periodísticos de apariencia imparcial, como columnas de opinión, reportajes y entrevistas (Amado, 2014).

En cambio, las agencias digitales de información dependen casi en su totalidad de los recursos que obtienen de la publicidad que contratan los tres poderes y los tres niveles de gobierno y esto afecta en cierta medida sus contenidos, sobretudo en provincia (Espino, 2016).

Al no haber claridad en los contratos de publicidad que se acuerdan con el Estado, los coordinadores de comunicación social han convertido en una práctica común el solicitar a los directores o jefes de información de los medios digitales que retiren las notas informativas que no los favorecen o incluso que llamen la atención o cesen a determinado reportero o presentador de noticias. En 2017, la organización civil Artículo 19 hizo un llamado al Gobierno de Michoacán a no incurrir en este tipo de prácticas (Artículo 19, 2017).

Medios como radio y televisión son menos propensos a este tipo de censura, ya que no se puede interrumpir una transmisión en curso, mientras que en los medios impresos es necesario recurrir al derecho de réplica mediante cartas aclaratorias, puesto que tampoco se puede echar marcha atrás a un contenido que ya se difundió, aunque sí es posible que una instancia busque orientar a su favor la línea editorial desde un contrato de publicidad, mismos que por lo general no son escritos sino orales.

Esta relación de subordinación entre medios de comunicación y gobierno, en conjunto con la adopción de tácticas mercadotécnicas para promocionar la imagen de los gobernantes y la escasa emisión de información de utilidad para los habitantes de un territorio, ha generado desinterés y descrédito entre las audiencias, tanto hacia los medios periodísticos como hacia las instituciones e incluso ingobernabilidad, apunta Amado (2014):

Cuando los políticos actúan en función de los sondeos de la opinión pública, pueden caer en una demagogia nefasta para la gestión, de la misma manera en que si los periodistas tratan a la ciudadanía como audiencia le ofrecen entretenimiento y no noticias. Cuando políticos y

medios se acercan en una alianza que deja de escuchar la voz popular, pierden perspectiva y pueden terminar sorprendidos ante la virulencia de las manifestaciones sociales. (pp. 93-94)

En 2018, la empresa Latinobarómetro realizó un estudio en 18 países latinoamericanos para conocer la confianza de sus habitantes en distintas instituciones, tanto públicas y privadas. En México, de 1,200 personas encuestadas, 478 dijeron tener poca confianza en los medios de comunicación, 327 aseguraron tener algo de confianza, 251 ninguna confianza y 92 mucha confianza (Ver Tabla 1).

**Tabla 1. Grado de confianza en los medios de comunicación**

|             | Total        | Sexo del entrevistado |            | Edad del entrevistado |            |            |            |
|-------------|--------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|------------|------------|
|             |              | Hombre                | Mujer      | 15-25                 | 26-40      | 41-60      | 61 y más   |
| Mucha       | 92           | 48                    | 44         | 25                    | 30         | 24         | 13         |
| Algo        | 327          | 167                   | 160        | 68                    | 126        | 95         | 38         |
| Poca        | 478          | 218                   | 260        | 91                    | 155        | 159        | 73         |
| Ninguna     | 251          | 30                    | 121        | 37                    | 76         | 91         | 47         |
| No sabe     | 42           | 7                     | 35         | 5                     | 8          | 13         | 16         |
| No responde | 10           | 6                     | 4          | 2                     | 1          | 2          | 5          |
| <b>(N)</b>  | <b>1,200</b> | <b>576</b>            | <b>624</b> | <b>228</b>            | <b>396</b> | <b>384</b> | <b>192</b> |

Elaboración propia a partir de Latinobarómetro, 2018.

En contraste, se preguntó a los entrevistados cómo se informan de asuntos políticos, la mayoría respondió que a través de la televisión, con 813 respuestas, seguido de la radio, con 452; mientras que 382 dijeron informarse a través del internet, 361 con la familia y 312 a través de Facebook (Latinobarómetro, 2018). Ver Tabla 2.

**Tabla 2. En dónde se informan los mexicanos sobre asuntos políticos**

|                        | Total        | Sexo del entrevistado |            | Edad del entrevistado |            |            |            |
|------------------------|--------------|-----------------------|------------|-----------------------|------------|------------|------------|
|                        |              | Hombre                | Mujer      | 15-25                 | 26-40      | 41-60      | 61 y más   |
| Televisión             | 813          | 376                   | 437        | 139                   | 261        | 267        | 146        |
| Familiares             | 361          | 154                   | 207        | 87                    | 113        | 114        | 47         |
| Amigos                 | 268          | 145                   | 123        | 55                    | 88         | 83         | 42         |
| Compañeros de trabajo  | 144          | 96                    | 48         | 30                    | 52         | 46         | 16         |
| Compañeros de estudios | 55           | 27                    | 28         | 29                    | 13         | 9          | 4          |
| Radio                  | 452          | 218                   | 234        | 76                    | 153        | 161        | 62         |
| Medios impresos        | 212          | 108                   | 104        | 41                    | 76         | 61         | 34         |
| Medios electrónicos    | 382          | 219                   | 163        | 115                   | 161        | 91         | 15         |
| Facebook               | 312          | 153                   | 159        | 105                   | 137        | 61         | 9          |
| Twitter                | 72           | 43                    | 29         | 19                    | 40         | 11         | 2          |
| Youtube                | 118          | 74                    | 44         | 38                    | 55         | 22         | 3          |
| Otro                   | 21           | 8                     | 13         | 3                     | 6          | 9          | 3          |
| Ninguno                | 15           | 5                     | 10         | 2                     | 1          | 9          | 3          |
| <b>(N)</b>             | <b>1,200</b> | <b>576</b>            | <b>624</b> | <b>228</b>            | <b>396</b> | <b>384</b> | <b>192</b> |

Elaboración propia a partir de Latinobarómetro, 2018.

La empresa Parametría emprendió un estudio similar en 2016, pero en este caso concluyó que ocho de cada 10 mexicanos desconfiaba de los medios periodísticos tradicionales, ya que el 83 por ciento dijo tener desconfianza en los noticieros de televisión, 82 por ciento dijo desconfiar de los de radio y 81 por ciento de los periódicos.

La pérdida de confianza en los medios tradicionales de comunicación no es un fenómeno propio de México, la mayoría de países presenta una baja en la confianza que la ciudadanía tiene de la radio, televisión y periódicos, en este contexto las redes sociales se han convertido en una herramienta que los ciudadanos usan cada vez con mayor frecuencia para enterarse de los acontecimientos. (Parametría, 2016, p. 4)

### **1.3.2. El gasto en comunicación social**

El gasto que representa la publicidad y la difusión de mensajes oficiales tanto del Ejecutivo federal como del estatal equivale al gasto de operación anual de varias de sus instituciones y de acuerdo con el IMCO (2019), tiende a exceder cada año lo originalmente presupuestado, lo que denota una falta de planeación e ineficiencia en la consecución de objetivos.

Por otro lado, las áreas de comunicación social ejecutan un gasto en publicidad oficial que, de acuerdo con el Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2019, realizado por el Instituto Mexicano por la Competitividad (IMCO, 2019), excede en los casos de Puebla, Sinaloa y Veracruz el mil por ciento de lo que se presupuestó originalmente para ese fin. La media nacional se situó en un 72 por ciento más de lo presupuestado.

Haciendo un comparativo de las cuentas públicas estatales desde 2015 a 2019, este organismo observa que cada año ha ido decreciendo el monto presupuestado para comunicación social, pero que en la práctica el gasto se ha ido incrementando con respecto al año anterior.

En el caso concreto de Michoacán, el Congreso del Estado aprobó al Ejecutivo un monto de 257 millones 436 mil 227 pesos en servicios generales de comunicación social y publicidad, pero se ejercieron 506 millones 995 mil 817 pesos. Es decir, casi el doble, puesto que se incrementó en 249 millones, 559 mil 590 pesos.

Este incremento es más de lo que se aprobó para que la mayor parte de las secretarías ejercieran a lo largo del año, como la de Desarrollo Económico, la Medio Ambiente y Cambio Climático, la de Turismo, la del Migrante o la de Cultura. Se equipara incluso al monto que se repartió entre todos los municipios, de 260 millones de pesos.

Sólo cinco de las 32 entidades del país emplearon el recurso tal como se presupuestó, mientras que Michoacán se ubicó en el décimo lugar en un listado en donde el primero es el que erogó un mayor gasto. La entidad se encuentra un poco por arriba de la media, que es de 72 por ciento.

Artículo 19 (18 de abril de 2019) informó que entre 45 y 50 por ciento del gasto en publicidad oficial se concentra en 10 medios de comunicación, a pesar que la legislación en la materia prohíbe que un solo medio informativo reciba más del 25 por ciento de la totalidad de los recursos destinados a difusión de contenido oficial.

Las situaciones antes expuestas tienden a acarrear consecuencias sociales, tales como la desinformación o la información sesgada y parcial, lo que debilita la opinión pública y entorpece los procesos de participación ciudadana (Wolton, 1998).

### **1.3.3. Política de comunicación social en Michoacán. Una perspectiva top-down**

La estrategia de comunicación social del Gobierno del Estado a partir del 2015 se lleva a cabo a partir de un esquema y un protocolo general, al cual se adhiere cada una de las dependencias que conforman el Poder Ejecutivo, aunque cada dependencia por su parte presenta su propio programa anual de comunicación social, cuyos objetivos deben de estar alineados con lo del programa de la Coordinación General de Comunicación Social (CGCS).

Por ley, este programa debe estar alineado a su vez con el Plan Estatal de Desarrollo (PED), que para el período 2015-2021 estableció que se fortalecería la comunicación social en el aspecto de informar a los ciudadanos sobre las políticas públicas estatales.

Además de encargarse de la contratación de publicidad oficial en medios de difusión de información, la CGCS emite campañas de difusión de las actividades de las dependencias y de concientización, ofrece eventualmente talleres para comunicadores, periodistas y reporteros y se encarga, en coordinación con la dependencia que corresponda, de la comunicación de riesgos y de crisis.

El Gobierno del Estado de Michoacán cuenta con su propio medio de comunicación masiva, el Sistema Michoacano de Radio y Televisión (SMRTV), que tiene frecuencia tanto televisiva como radial. Además de las transmisiones en vivo de los informes presidenciales y otras

actividades relevantes del gobierno, este medio retransmite la programación de canales públicos nacionales y emite su propio noticiero.

#### **1.3.4. Deficiencias en el diseño de la política de comunicación social en Michoacán**

La política de comunicación social del Gobierno del Estado de Michoacán durante el período 2015-2021 presenta fallas en la coherencia lógica de su diseño, ya que su matriz de indicadores carece de coherencia interna, tanto a nivel horizontal como vertical. Esto es, a nivel horizontal, estos indicadores no miden efectivamente lo que pretenden medir; mientras que a nivel vertical los productos medidos no corresponden con los objetivos de la política.

La CGCS publicó en 2017 a través de la plataforma de transparencia de la dependencia una serie de “indicadores de resultados”, mismos que reporta con un cumplimiento al cien por ciento. Estos indicadores no están expresados como elementos cuantificables y se refieren a acciones basadas en la publicación de contenido a través de las plataformas de internet.

Estas acciones dejan fuera al 40 por ciento de la población que para ese año no utilizaba el internet según el INEGI (ENDUTIH, 2017), así como a los estándares internacionales de medición de objetivos y a la Metodología del Marco Lógico y se aleja al mismo tiempo de los objetivos fijados en el Manual de Organización de la Coordinación General de Comunicación Social (2019).

Por ejemplo, la CGCS estableció en 2017 el indicador “Realizar publicaciones en las redes sociales en los perfiles oficiales del Gobierno de Michoacán y el gobernador en Facebook y Twitter”. De acuerdo con esta coordinación, este indicador se desprende de la dimensión de eficiencia; sin embargo, el objetivo que se persigue es, de acuerdo con esta misma instancia, es “difusión del quehacer gubernamental a la sociedad”.

Al no haber una unidad de medida, no hay posibilidad de medir ese indicador. Por otro lado, aun cuando se estableciera un método para medirlo, no hay una garantía de que el objetivo se cumpla, ya que no se especifica de qué carácter son las publicaciones que se difundirán ni se toma en cuenta a los ciudadanos que no emplean redes sociales.

Se establece también en la dimensión de eficiencia el indicador “realizar cobertura fotográfica, apoyo a medios, envío de material de las actividades y giras del gobernador y

funcionarios de la administración pública estatal”, para el cumplimiento del objetivo “formulación e implementación de los programas de comunicación”.

Nuevamente, el indicador no es susceptible de medición y tampoco tiene una correspondencia directa con el objetivo que persigue alcanzar, además de que aun cuando estuviera formulado correctamente -número de fotografías-, seguiría sin tener congruencia con este objetivo.

Entre los indicadores que propone la UNESCO (2008), está el de que la política de publicidad del Estado no discrimine en cuanto a la distribución. Para medir este indicador, que a su vez se divide en subgrupos, se sugiere entre otras cosas certificar la existencia de un código publicitario que permita identificar la publicidad engañosa en los medios de difusión, así como de códigos de conducta y que en los medios sea clara la separación entre programación y publicidad.

Otro indicador que se plantea es el de medir el nivel de confianza de los ciudadanos en los medios de comunicación y qué tan sensibles son las organizaciones mediáticas a la percepción del público (UNESCO, 2008).

Asimismo, se propone que se evalúe la manera en que se satisfacen las necesidades de todos los grupos con acciones como el empleo de lenguas indígenas, que se vean representados los intereses de todo el espectro político, así como de grupos vulnerables, que la información sea accesible a grupos marginados (UNESCO, 2008).

Otra serie de indicadores parte de la perspectiva de la audiencia y se enfocaría en identificar el grado de participación e interacción de los ciudadanos a través de los canales de comunicación social, así como evaluar su percepción.

Por otro lado, especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) conformaron la Métrica del Gobierno Abierto (Cejudo, 2017) en donde proponen una serie de indicadores para medir si la información que transmite el gobierno es útil para el ciudadano y si permite la participación ciudadana. Esta métrica parte los ejes de participación ciudadana y de transparencia, que se observan desde la perspectiva de la autoridad y desde la de la población.

## **2. Planteamiento del problema**

Derivado de lo expuesto anteriormente, se puede plantear un problema público específico, que radica en que la mayor parte de los michoacanos no tiene acceso a información concreta acerca de las acciones y políticas públicas emprendidas por el Gobierno del Estado ni a información pertinente de carácter social, educativo o cultural.

Por lo tanto, el problema de investigación que buscará resolverse es cómo podría el gobierno estatal informar adecuadamente a los ciudadanos.

Como se ha expuesto anteriormente, el diseño de la política de comunicación que se revisó no cuenta con indicadores que permitan una evaluación y monitoreo de la misma y que faciliten determinar su impacto. A esto se suma un manejo ineficiente de los recursos, si se toma en cuenta el Índice de Competitividad Estatal (IMCO, 2019), que como ya se dijo anteriormente, refleja un gasto del 72 por ciento adicional al presupuestado en 2019.

Existe también, como ya se revisó, una relación inadecuada con los medios de comunicación en donde no existen reglas claras para la contratación de publicidad oficial y todos estos factores podrían estar incidiendo en que los ciudadanos de Michoacán no fueran informados adecuadamente acerca de las acciones de gobierno.

Se podría conjeturar que estos factores han llevado a que los ciudadanos de Michoacán no recibieran una información completa y pertinente sobre las acciones de gobierno y cabría preguntarse si se está cumpliendo con la legislación federal en cuanto a la emisión de contenidos culturales y educativos por parte del Gobierno del Estado.

Tomando en cuenta los indicadores de desempeño desarrollados por la propia CGCS, uno de los objetivos de la política de comunicación social ha sido difundir las giras del gobernador y la imagen política de éste y de sus funcionarios.

Como se verá más adelante, estudiosos de esta materia (Amadeo, 2016; Amado, 2014) aseguran que este tipo de objetivos suelen buscarse desde la comunicación política y no en la comunicación gubernamental e incluso sugieren que las estrategias centradas en la imagen de un funcionario obstaculizan la percepción de los receptores, permean en la credibilidad, evitan la conformación de una sociedad pública informada y esto a su vez podría incluso en mermar la participación de los ciudadanos en la conformación de la agenda gubernamental (Wolton, 1998).

A primera vista, las causas que provocan una sociedad mal informada con respecto a las acciones de gobierno son la mala distribución del gasto público, la relación deficiente con los medios de comunicación, el enfoque de la estrategia, que privilegia la comunicación con internet y la falta de sectorización de los beneficiarios de esta política. Estos elementos se comprenden en el diseño de esta política y es por ello que se plantea la hipótesis de que con un rediseño de la política de comunicación podría resolverse el problema de que el gobierno no esté informando adecuadamente a los ciudadanos.

Hay otros elementos, sin embargo, que escapan del posible marco de acción de una política de comunicación social, como serían la falta de interés de los ciudadanos, su accesibilidad al internet, su edad, condición social y grupos etarios, aunque son aspectos que se deberían de tener en cuenta en el momento de diseñar una estrategia focalizada, de modo que la política que se va a proponer procurará tomar en cuenta todas las causas y supuestos.

## **2.1 Pregunta de investigación:**

Se evaluarán las etapas del diseño y la implementación de la política de comunicación social, partiendo que es en donde se concentra la situación problemática y posteriormente se propondrá una política pública específica encaminada a resolver el problema planteado. Para ello, se establece una pregunta de investigación:

- ¿De qué manera el gobierno de Michoacán puede informar adecuadamente a la sociedad sobre las acciones de gobierno?

## **2.3. Hipótesis**

La hipótesis general se deriva del problema planteado y plantea una propuesta de solución al mismo:

H: El Gobierno de Michoacán puede informar adecuadamente a la sociedad si se diseña una política de comunicación social adecuada.

## **2.4. Identificación de variables**

Partiendo de la hipótesis descrita, la variable dependiente será la información adecuada del gobierno a la sociedad, mientras que la variable independiente es constituida por el rediseño de la política de comunicación social, ya que de rediseñar esta política, se incidirá directamente en la cantidad y la calidad de la información que obtengan los distintos grupos de ciudadanos y se ampliará la cantidad de personas que reciben esta información. Las variables se pueden ver representadas de la siguiente manera:

Vd: Información adecuada del gobierno a la sociedad.

Vi: Rediseño de la política de comunicación social del Gobierno del Estado.

## **2.5 Objetivo de la investigación**

- Investigar de qué manera el Gobierno de Michoacán puede informar adecuadamente a la sociedad y hacer una propuesta para resolver el problema.

## **3. Justificación**

La comunicación social se ha estudiado desde la perspectiva de la comunicación política, es decir, del marketing y la publicidad, pero son relativamente pocas las investigaciones que parten de la comunicación gubernamental como una política pública, en donde el centro de la misma no sea la figura gubernamental sino los ciudadanos.

La intención de este trabajo es abonar a las líneas de investigación hasta ahora poco exploradas en materia de transmisión del mensaje oficial como una política pública, partiendo de la hipótesis de que la estrategia de comunicación que se ha implementado no cumple del todo con el objetivo de informar acerca de políticas públicas, educación, cultura y emergencias a la mayor parte de los ciudadanos.

En una sociedad democrática, la agenda gubernamental se define a partir de la opinión pública y ésta a su vez se retroalimenta con la información que emiten los medios de comunicación tanto públicos como privados y comunitarios. Para que exista una opinión pública objetiva, debe contar con insumos de información precisa y no sesgada (Wolton, 1998).

El que exista información oficialista y no haya una clara distinción entre publicidad oficial y contenido informativo genera descrédito en la prensa y en las propias instituciones. Se requiere de una estrategia de difusión de la información oficial que cumpla con su función de informar sin caer en la promoción de una figura política, que no genere un gasto excesivo, que sea plural y no se enfoque únicamente a un solo sector de la población.

De acuerdo con parámetros internacionales de medición, la información que emitan a los ciudadanos las instancias gubernamentales debe ser accesible y presentarse en un lenguaje ciudadano, alejado de tecnicismos y tomar en cuenta a la población que habla otras lenguas, que cuenta con una discapacidad o que no sabe leer.

Se ha detectado que hasta ahora la política de comunicación implementada por el Ejecutivo estatal no cumple con estas necesidades y tiende a focalizarse en la promoción por medios electrónicos, a pesar de que una buena parte de la población no usa el internet para estos fines. Además, los indicadores mediante los cuales se evalúan estas acciones carecen de congruencia y no se apegan a las recomendaciones internacionales.

Por tanto, se hace necesario un rediseño de la política de comunicación social de manera que la consecución de los objetivos fundamentales sea más eficiente, que sea susceptible de ser medida y evaluada y que no genere un gasto discrecional de los recursos públicos.

Se ha teorizado acerca de los modelos de políticas en donde existe gran coordinación entre los actores que se encargan del diseño, quienes llevan a cabo la implementación y la población objetivo. La intención inicial es presentar una propuesta tridimensional que tome en cuenta estas tres perspectivas que pueda servir como base ya sea para desarrollar una política específica o bien para posteriores estudios de corte académico.

Lo anterior debido a la incorporación que se englobará tanto el conocimiento empírico que se obtendrá a través del estudio de campo como la sistematización del conocimiento que ya se ha generado sobre el tema, particularmente sobre las políticas de difusión, de información y de comunicación social, mismas que se interrelacionarán y se adaptarán a un contexto específico.

Identificar los elementos que constituyen un diseño deficiente en la política de comunicación social, así como, en su caso, de los aciertos, permitirá formular una política pública más eficiente para resolver el problema de falta de información entre los ciudadanos acerca de los programas

de gobierno, lo cual en ocasiones deja fuera a posibles beneficiarios de programas sociales o bien contribuye a crear una imagen equivocada de la administración estatal y provoca una caída en la participación ciudadana, lo cual no es deseable en una sociedad democrática.

Una sociedad más informada alcanzaría mejores condiciones para ser partícipe de las decisiones que se toman, mientras que una estrategia de comunicación social acertada permitiría cerrar el ciclo de la comunicación de manera que el mensaje oficial llegue a la audiencia y que ésta a su vez pueda convertirse en emisora y responderlo.

Identificar el fenómeno en un corte temporal y un espacio específico, puede dar luces tanto de la situación actual en Michoacán como de lo que se enfrenta en otros estados del país. La propuesta de política que se presentará será susceptible de ser adaptada a contextos específicos en otros territorios.

Parte del trabajo consiste en seleccionar, adaptar e incorporar indicadores que permitan evaluar una política de comunicación social a partir de modelos internacionales, esto podrá servir de base para adaptarse en contextos socio políticos similares. Los indicadores que se conformen pasarían a formar parte de la Matriz de Indicadores de Resultados de la política propuesta.

Se revisaron los lineamientos específicos de la CGSC, así como los planes de trabajo de ésta y todas las dependencias gubernamentales a nivel local, los informes de gobierno del período de tiempo establecido, se tomarán en cuenta las propuestas de indicadores para evaluar el diseño de políticas públicas en materia de comunicación oficial de organismos como la UNESCO y el CIDE y se aplicó un instrumento tanto a emisores como receptores para contar con suficientes elementos para construir una propuesta de política pública adecuada.

#### **4. Método**

El trabajo se llevó a cabo desde un enfoque científico hipotético deductivo, para lo cual se definió un problema, a partir del cual se planteó una hipótesis, se conformó un marco teórico y se llevó a cabo un trabajo de campo para llegar a conclusiones que pudieran confirmar o refutar dicha hipótesis y con ello responder a la pregunta de investigación.

Kerlinger (2002) hace referencia a Dewey (1933/1991) para explicar el enfoque o método científico. Enlista los pasos a seguir que son, en primer lugar, la formulación del problema o

pregunta de investigación; en segundo, la hipótesis, que indica una relación entre variables; en tercer lugar, el razonamiento o deductivo, que es cuando el investigador determina cómo la hipótesis podría probarse para entonces pasar al quinto paso, que sería el de observación o experimentación, consistente en recolección de datos y aplicación de pruebas que permitan concluir si se cumple o no con la hipótesis planteada.

Hernández, Fernández y Lucio (1991) agregan que una vez revisadas las investigaciones que previamente se han hecho sobre el tema, se elabora ya sea un marco de referencia o un marco teórico y posteriormente se procede a la experimentación, observación o recolección de datos, para lo cual es necesario seleccionar una muestra y hacer, por lo general, una prueba piloto. Una vez terminadas las pruebas, se analizan los datos y se presentan las conclusiones.

Posteriormente se diseñó una política pública mediante la Metodología del Marco Lógico y se emplearon tanto las teorías recabadas en el Marco Teórico como los datos obtenidos en el trabajo de campo para conformar los elementos que componen esta política.

Se buscó establecer las relaciones entre las variables estudiadas y se clasificaron los resultados obtenidos, para llegar a conclusiones concretas y a una recomendación de política pública de comunicación social.

Para esto, se empleó un enfoque mixto. Es decir, se tomaron en cuenta tanto aspectos cuantitativos como cualitativos y se propuso una exploración de un enfoque de corte dialógico por considerarlo pertinente para el diseño y evaluación de las políticas públicas que tienen un carácter social. Esto es, además de aplicar instrumentos con una escala, se hicieron entrevistas con algunos sujetos encargados de la implementación de la política.

Los resultados de la aplicación del instrumento se sistematizaron para emplearlos en el diseño de una propuesta de política pública que pueda alcanzar los mismos objetivos de manera más eficiente y minimizando los factores que tienen una injerencia negativa.

## **Parte II. Marco teórico**

### **Capítulo 1. Políticas públicas y tipos de comunicación**

Desde los inicios de la civilización, las autoridades se han visto en la necesidad de comunicarse con sus gobernados; sin embargo, los fines y los modos de esta comunicación han pasado por distintas fases y se han abordado desde varias perspectivas.

A partir del siglo XX se comenzaron a reconocer los derechos de los habitantes de una comunidad a tener acceso a información sobre las acciones de los gobiernos y el manejo de los recursos públicos, con lo que fue cambiando el enfoque de la información que generan las instituciones.

A continuación se precisará el concepto de política pública y se le relacionará con el de comunicación gubernamental, también se precisarán las diferencias entre este tipo de comunicación y la comunicación política y se definirán otras ramas de la comunicación gubernamental, como la comunicación de riesgos.

Por otro lado, se revisará la legislación mexicana en torno a comunicación, derecho a la información y política social para finalmente definir cuáles son las políticas públicas que se evalúan por ley en el país, cuáles son los derechos sociales y los individuales y en cuál de estos se enmarca el derecho a la información, para pasar a revisar brevemente los planes gubernamentales en torno a las tareas que se asignan a las áreas de comunicación social y la relación con los medios de difusión de información.

#### **1.1. La comunicación gubernamental como política pública**

Una política pública es la que intenta resolver un problema que está reconocido en la agenda gubernamental. Es decir, que responde a una problemática social que para el gobierno en turno resulta inaceptable. Pueden intervenir en ello tanto autoridades como iniciativa privada y otros sectores sociales, ya sea con alianzas o incluso cuando existan conflictos entre estos actores (Subirats *et al.*, 2008).

[...] una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (Subirats *et al.* 2008, p. 36)

Esto quiere decir, de acuerdo con Subirats y los demás autores, que no necesariamente hay políticas públicas para cada problema. Puede haber algunos que estén desarticulados o en donde los actores no tengan representatividad suficiente para hacer notar lo que los aqueja o que no exista el debido consenso entre otros motivos, como la intervención de actores que no quieren que el problema se reconozca públicamente.

Si se sigue puntualmente esta definición, no podría considerarse que la información que emite un gobierno constituye una política pública, ya que no busca modificar una conducta en particular, al menos no una conducta que en sí constituya un problema; sin embargo, como se verá más adelante, una vez que se comenzaron a reconocer los derechos de los ciudadanos a estar informados sobre las acciones gubernamentales, se identificó la desinformación y la incapacidad de interactuar con el gobierno como un problema público.

En México, dentro de los planes gubernamentales de las administraciones estatales y federal desde el siglo pasado, ha variado el concepto que se otorga a la comunicación institucional, así como los términos que se emplean. Conceptos como comunicación social, comunicación gubernamental o publicidad oficial tienden a emplearse indistintamente aunque su definición conlleva distintos significados que en sí definen la perspectiva que la administración en turno dará a la información que emita.

La comunicación gubernamental se relaciona con el derecho que tienen los ciudadanos a obtener información de las acciones de gobierno y en ese sentido debe constituir una política pública. Riorda (2006) la define como: “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas” (p. 7).

Al cumplir con esta función, la comunicación gubernamental además puede ser uno de los factores que determinan la agenda y los procesos de las instituciones. Si se centra en la gestión y la administración, se debería tratar como una política pública (Solís, 2010).

Vista desde esta perspectiva, apunta Amadeo (2016), la comunicación gubernamental constituye una herramienta de gestión, se le debe asignar un presupuesto así como acciones específicas y ser sujeta de evaluación.

## **1.2. Marco legal**

La legislación mexicana contempla la libertad de expresión como un derecho humano que se plasmó en tratados internacionales desde principios del siglo XX, de este derecho parten el de difusión y el de información.

Este derecho, contemplado también en tratados internacionales desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se transformó en derecho a la información a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Parra de la, 2013).

Esta transformación radica principalmente en el papel que se espera del Estado. Cuando se habla simplemente de libertad de expresión, se espera que cualquier individuo pueda expresarse libremente sin intervención gubernamental, pero cuando se trata de derecho a la información, los individuos tienen derecho además a recibir información (Parra de la, 2013).

La legislación mexicana también prevé los riesgos que puede conllevar la comunicación gubernamental vista como propaganda o para fines proselitistas, por lo que se establece todo un entramado de distintas normativas que se revisarán en el marco teórico.

Del mismo modo, por ley se cuenta con un organismo autónomo encargado de evaluar las políticas y programas encaminados al desarrollo social, aunque los programas de comunicación social no están contemplados dentro de estas evaluaciones, ya que el derecho a la información no está contenido entre los derechos sociales.

Más adelante se revisará la diferencia entre derechos individuales y sociales, siendo estos últimos los que requieren satisfacerse en primera instancia para poder gozar de los primeros, de acuerdo con Rey (2007).

### **1.2.1. Acerca del derecho a la información**

Organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Comisión Internacional de Estudio de los Problemas de la Comunicación (CIC) reconocen el derecho a la información desde 1946, aunque el término “libertad de información” se fue ajustando y diversificando a lo largo de los años hasta que la CIC concluyó en 1980 que una sociedad democrática tiene el derecho a ser informada, así como a informar y a participar en la comunicación pública (Fisher, 1984 y MacBride, 1980).

La Constitución Política de los Estados Mexicanos (CPEUM) contempla el derecho de difusión, que es la garantía de publicar opiniones, ideas e información por cualquier medio de difusión masiva y la prohibición a cualquier autoridad o ley de censurar o coartar ese derecho (1917, art. 7°).

El concepto de gobierno abierto es relativamente nuevo en el país y en México comienza a adoptarse alrededor del año 2007. Por lo general suele relacionarse con las Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), pero de acuerdo con Cejudo (2017), luego de una revisión de literatura sobre el tema y consultar a expertos se encontró que los conceptos que más se relacionan con el gobierno abierto son transparencia, rendición de cuentas, datos abiertos, participación ciudadana y acceso a la información. En este sentido es que se relaciona con la comunicación del gobierno hacia la sociedad, puesto que es la vía por la cual los ciudadanos pueden presentar propuestas o solicitar información.

En México también se puede obtener información gubernamental a través de la plataforma del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), pero para ello el ciudadano debe participar proactivamente en la búsqueda de información, a diferencia del material que emiten las áreas de comunicación social, que se difunde por las vías institucionales y medios de difusión de información periodística.

### **1.2.2. Objetivos de la Comunicación Social**

La legislación mexicana contempló regular la comunicación a partir del 2018, cuando se emitió la Ley General de Comunicación Social (LGCS), misma que entró en vigor hasta el primero de enero de 2019. En uno de sus artículos transitorios, esta normativa estableció que los congresos locales tendrían que armonizar sus leyes en concordancia con esta ley y que estas armonizaciones tendrían que entrar en vigor en la misma fecha que la LGCS; sin embargo, para diciembre de 2020, Michoacán todavía no contaba con una ley de comunicación social.

La LGCS especifica que la comunicación social tiene como principios rectores los informativos, educativos o de orientación social y "la necesidad de comunicar asuntos públicos" (art. 5, incisos g y h), así como los que deriven de emergencias de salud, desastres naturales o de protección civil (art. 16).

Puntualiza que el Estado cuenta con tiempos de transmisión gratuita en radio y televisión de acuerdo con los artículos 251 y 252 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; aunque esto no es limitativo, ya que se especifica que de no encontrar disponibles los espacios y tiempos solicitados, las áreas de Comunicación Social podrán pagar por ellos (art. 18).

Asimismo, la LGCS detalla que la Secretaría de Gobernación en el ámbito federal y sus equivalentes en los estatales y municipales funcionarán como Secretarías Administradoras y se encargarán al mismo tiempo de la planeación y la evaluación de los Programas Anuales de Comunicación Social, que deberán emitir todos los entes públicos que cuenten con recursos para este fin, así como a prestar asesoría técnica y de hacer llegar al Poder Legislativo estos programas, así como información respectiva a las campañas de comunicación social y sus gastos (art. 22 , 24 y 43).

Por otro lado, esta misma normativa prohíbe la emisión de contenidos que "tengan por finalidad destacar, de manera personalizada, nombres, imágenes, voces o símbolos de cualquier servidor público", excepto cuando se trate de su informe de gobierno, cuya publicidad no podrá ser financiada con los recursos destinados a comunicación social (art. 9, fracción I y art. 14).

### **1.2.3. Sobre el uso proselitista de la comunicación pública**

Con la intención de que la comunicación gubernamental no interfiera con las elecciones y no se cree un escenario inequitativo, la legislación mexicana prevé que durante los procesos electorales la comunicación social se limite a información sobre protección civil, servicios educativos o de salud (CPEUM, art. 35, numeral VIII, fracción 4°, LGIPE, art. 183, fracción VII, art. 209, art. 449, LGCS, art. 21, Código Electoral del Estado de Michoacán, art. 169).

Es decir, se excluye de los mensajes “programas y actividades gubernamentales; acciones o logros del Gobierno, y mensajes tendientes a estimular acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público” (LGCS, art. 24), elementos que “puede” incluir el Programa Anual de Comunicación Social.

Existen otros lineamientos encaminados a que la comunicación oficial no pueda emplearse como una vía de proselitismo electoral. Entre ellos, que la comunicación institucional no posea colores o símbolos relacionados con un partido o un actor político (Ley General de Comunicación Social, art. 9, fracción IV), disposición que ha resultado polémica, ya que cada administración diseña su imagen institucional y cambia los colores oficiales, con tonos que en ocasiones resultan muy similares a los de sus partidos políticos de origen<sup>2</sup>.

Además, se prevén los tiempos legales para que los legisladores y gobernadores emitan sus informes y se prohíbe que éstos coincidan con los períodos de campaña electoral cuando haya un proceso en curso y se especifica que éstos no se pueden considerar Comunicación Social (LGCS, art. 14).

También se contempla la prohibición del uso de los programas sociales para fines proselitistas. Esto es, no se les puede mencionar dentro de la publicidad de partidos políticos ni se deben entregar los apoyos que correspondan a título personal o de alguna institución (LGCS, Art. 11).

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) contempla también los toques máximos de gastos de campaña y (art. 246), los tiempos de radio y televisión a los que

---

<sup>2</sup> Cuando la Presidencia de la República encabezada por Andrés Manuel López Obrador dio a conocer su imagen institucional el 30 de noviembre de 2018, algunos medios de comunicación resaltaron el parecido de los colores con los del partido Morena, del que provenía el Ejecutivo federal, ya que ambos emplean un fondo guinda, aunque el coordinador de Comunicación Social, Jesús Ramírez Cuevas aseguró que se tratan de tonos distintos, ya que si se toma en cuenta la definición cromática de la marca Pantone, la más empleada a nivel internacional, se percibe que no se trata del mismo tono, que se corresponde con el número 7420. <https://www.sdpnoticias.com/nacional/gobierno-ramirez-jesus-niega-logo.html>

tienen acceso los candidatos, que son otorgados por el Instituto Nacional Electoral (INE) y que no pueden ser contratados sino que se destinan gratuitamente de acuerdo con las proporciones que establece el organismo electoral (art. 159), de modo que no puede haber un candidato que se promocióne más tiempo o en mejor horario que otro. Existen sanciones para quien incumpla esta normativa, que son establecidas por el INE (art. 160).

#### **1.2.4. Fines educativos de la comunicación gubernamental**

Si bien en Michoacán no se establecen desde la legislación los objetivos que debe perseguir la comunicación social, sí se especifican limitaciones, como se vio anteriormente, para evitar un uso inadecuado de la misma, y también se especifica que se debe emplear para fines educativos y culturales, aunque no de manera limitativa.

Ley de Educación en el Estado de Michoacán de Ocampo, que se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán el 29 de mayo de 2020, se refiere a la participación con los medios de comunicación y establece que tanto el Estado como la Secretaría de Educación promoverán que los medios de comunicación contribuyan a los fines de la educación, así como "la creación de espacios y la realización de proyectos de difusión educativa con contenidos de la diversidad cultural del estado, cuya transmisión sean en español y las diversas lenguas indígenas" (art. 188-189).

#### **1.2.5. Sobre la evaluación de políticas públicas**

En 2014 se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), a partir de un decreto que se publicó el 10 de febrero de ese año en el Diario Oficial de la Federación (DOF) acerca de una reforma a la CPEUM en donde se establece que sus atribuciones serán: “ la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones” (art. 26, inciso C).

En su página electrónica, el CONEVAL (2020) explica que tanto para su medición de la pobreza como para la selección de programas a evaluar se toman en cuenta los derechos sociales que se especifican en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS, art. 6), particularmente en

cinco de ellos: educación, salud, alimentación, vivienda y seguridad social y que se prepara para incorporar dos más: al medio ambiente sano y a la no discriminación.

De lo anterior se desprende que la información no es uno de los derechos que evalúa el CONEVAL y por lo tanto no existen evaluaciones a las políticas de comunicación social, además de las que tienen que ver con fiscalización de recursos, que llevan a cabo las auditorías federal y estatales y las que generan las mismas Secretarías Administrativas, que al ser las mismas que los diseñan, podrían ser susceptibles de algún tipo de sesgo.

Rey Pérez (2007) apunta que una enunciación más precisa de los derechos sociales es la de “derechos de igualdad” ya que todos los derechos son de carácter social. Coloca a éstos en contraposición con los que denomina “derechos de libertad”. Estos últimos son los que se desarrollan de manera independiente al Estado, mientras que los sociales o de igualdad se relacionan con las circunstancias económicas y sociohistóricas. De tal modo que mientras los de libertad se ejecutan inmediatamente, los de igualdad se garantizan de manera paulatina y no llegan a todos.

El derecho a la información, por lo tanto, no se equipara con el derecho a la salud o a la vivienda, que requieren de un padrón de beneficiarios, sino que parte de una garantía individual o derecho humano que es el de la libertad de expresión, que independientemente del presupuesto y de las condiciones sociopolíticas debe ser garantizado a toda la población.

Que las garantías civiles sean independientes del Estado no quiere decir, de acuerdo con Rey (2007), que no conlleven obligaciones para garantizarlos, así como acciones y presupuesto específicos. Existen pues, prestaciones, aunque no de carácter social.

Si bien la CPEUM no establece diferencias entre derechos individuales y sociales, la LGDS sí especifica cuáles son los derechos sociales para la legislación mexicana. Estos son: “la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda digna y decorosa, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación” (art. 6); sin embargo, también precisa que los programas de desarrollo social no se limitan a este tipo de derechos, sino que también buscarán garantizar los individuales (art. 11).

### **1.3. La comunicación gubernamental en los planes de desarrollo**

Al hacer una revisión de los planes de desarrollo a nivel federal desde 1983 y de Michoacán desde 2003, se percibe que con cada administración ha cambiado la perspectiva que se tiene de la comunicación gubernamental y el acceso a la información. Mientras que algunas administraciones propusieron fortalecer las fuentes de información oficial a través de sus áreas de comunicación social, otros hablan de evitar los oligopolios y fortalecer a la prensa libre mediante infraestructura y capacitación, otros tantos plantearon impulsar los mecanismos de transparencia para que los ciudadanos se informen directamente mediante solicitudes de información.

En contraste, hay planes de desarrollo que ni siquiera mencionan a los medios de comunicación, las libertades de prensa o expresión ni el derecho a la información en sus planes de desarrollo.

### **1.3.1 Gobierno federal**

El primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) se generó durante el mandato de Miguel de la Madrid y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 31 de mayo de 1983. De la Madrid fue quien propuso reformar el artículo 26 constitucional para establecer este requisito a cada presidente al año siguiente de su toma de protesta (PND, 1983). A partir de entonces, estos documentos parten de una consulta popular para trazar la agenda de gobierno. En esta primera edición y por única ocasión en la historia del país, uno de estos foros se dedicó al tema de Comunicación Social (PND, 1983):

En cuanto a Comunicación Social, se pidió que el Estado reafirme su rectoría en la materia, preservando la identidad nacional dentro del marco irrestricto de la libertad de expresión; se afirmó la necesidad de democratizar los medios de comunicación -radio, televisión, prensa y cine- a través de la participación de los grupos sociales; y fomentar la conciencia nacionalista y apoyar la solución de los problemas a través de los medios de difusión, (PND, 1983, p. 8)

Entre los objetivos de este PND, se estableció que el Estado tendría que proporcionar “información veraz, oportuna y coherente” y que se mejoraría el uso de los sistemas de información del Estado, así como extender la infraestructura material de telecomunicaciones.

Se estableció además: "procurar que la recreación ofrecida por los medios sea de una alta calidad y socialmente útil" (PND 1983-1987) y emplearlos para fomentar la participación ciudadana y orientar al consumidor, así como evitar oligopolios, fortalecer la infraestructura y encargarse de que existieran centros educativos para formar periodistas, entre otras cosas.

A diferencia de su predecesor, el PND 1989-1994, correspondiente a la administración de Carlos Salinas de Gortari, no previó acciones concretas sobre comunicación social y sólo hizo una mención de la libertad de expresión en el capítulo de asuntos electorales: "el propósito de garantizar el ejercicio seguro de la libertad de expresión y del voto es inquebrantable" (PND, 1989, p. 62). En ese tenor, lo que se propuso garantizar desde la federación fue que todos los partidos políticos tuvieran un acceso equitativo a los medios de comunicación.

En el PND presentado por Ernesto Zedillo Ponce de León, correspondiente a la administración federal 1995-2000, planteó que el Estado se encargaría de emitir información económica y social, la cual difundiría regularmente.

En este plan se contó por primera vez se contó con un apartado específico dedicado a la libertad de expresión y de prensa, así como del derecho a la información comprendido en el capítulo relativo a la democracia.

También por primera vez, se habló de límites a la libertad de expresión: "el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública" (PND, 1995: 43) y propuso regular el derecho a la información.

El PND correspondiente a la administración de Vicente Fox Quesada (2001-2006) consideró como una atribución del gobierno federal contribuir a que la ciudadanía esté mejor informada, brindar la información que los ciudadanos soliciten, así como "informar sobre las principales acciones realizadas, explicando las razones a las que responden y los valores que las inspiran".

En cuanto a la relación con los medios de comunicación, se comprometió a respetar las libertades de expresión y de prensa en el apartado de "política interior", aunque no habla de garantizarla.

Ni el PND elaborado durante la administración de Felipe Calderón Fournier (2002-2011) ni el que presentó la de Andrés Manuel López Obrador (2019-2024), hicieron mención sobre su

estrategia de comunicación social ni aludieron a los derechos a la información, a la libertad de prensa o la de expresión.

Por su parte, el PND 2013-2018, presentado por la administración de Enrique Peña Nieto, describe una estrategia de comunicación coordinada en materia de seguridad, buscar la inclusión de pueblos indígenas y "utilizar" los medios para fomentar la no discriminación y la inclusión de pueblos indígenas, así como vigilar que las transmisiones cumplan con la normativa y en caso contrario aplicar sanciones.

Este plan no menciona en ningún momento las libertades de expresión, de prensa o de información, pero sí propone "una política de medios para la equidad, la libertad y su desarrollo ordenado", que plantea varias líneas de acción, como regular los contenidos de las campañas tanto públicas como privadas.

### **1.3.2. Gobierno estatal**

En cuanto a las últimas cuatro administraciones estatales en Michoacán, la que encabezó Lázaro Cárdenas Batel es la que presentó un apartado más extenso en materia de derecho a la información y a la libertad de expresión en su Plan Estatal de Desarrollo propuso la creación de un Consejo Estatal de la Comunicación y dedicó un apartado a la comunicación social.

Se propuso fortalecer al Sistema Michoacano de Radio y Televisión (SMRTV), canal gubernamental, así como implementar campañas de divulgación y promoción cultural tanto en los medios estatales como en los privados:

Ninguna política de desarrollo cultural será viable sin la concurrencia de los medios de comunicación. Los programas gubernamentales de formación, divulgación y promoción de la cultura harán uso de los medios con que cuenta el Estado y promoverán la participación de los privados... (PED, 2003-2008)

Este documento aseguraba que hay un control trasnacional sobre los medios de comunicación y que el Estado ha buscado manipularlos, "buscando a toda costa eliminar o matizar la crítica, acallar las voces libres, administrar la información y manejar una 'imagen' vendible de las políticas públicas a la ciudadanía" (Periódico Oficial del Estado, 2003).

Los planes de trabajo de Leonel Godoy Rangel (2008-2012) y de Silvano Aureoles Conejo (2015-2021), por otro lado, reconocieron la importancia del derecho a la información y plantearon garantizarlo mediante el refuerzo de las instancias oficiales de comunicación institucional. El PED 2015-2021 propuso, además, fortalecer la Coordinación General de Comunicación Social.

En cuanto a la propuesta de la administración de Fausto Vallejo Figueroa (2012-2015), no se presentaron líneas de acción específicas y sólo se mencionó que la infraestructura juega un papel determinante para la libertad de expresión y se enumeró la cantidad y el tipo de medios de comunicación que existían en ese momento en la entidad.

## Capítulo 2. Comunicación gubernamental y comunicación política

El término que se emplea para referirse a la información emitida por las instancias gubernamentales permite entrever cuál es el enfoque que la administración en cuestión ha adoptado para la estrategia que seguirá, ya que aunque los términos parecieran usarse indistintamente, los términos relacionados con la comunicación gubernamental encierran diferencias sustantivas en sus significados.

Las leyes mexicanas emplean el término “propaganda gubernamental” (CPEUM, art. 34, 39 y 134; LGCS, art. 1 y 4; LGIPE, art. 183, 209, 449) para referirse a la información gubernamental, aunque la LGCS describe el concepto que se aceptará para las campañas de comunicación social: “Aquéllas que difunden el quehacer gubernamental, acciones o logros de Gobierno o estimulan acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público” (*sic.* art. 1).

Se revisarán distintos conceptos relacionados con la comunicación y la información que se emite desde el gobierno, tales como comunicación gubernamental, comunicación política, comunicación pública, publicidad gubernamental y propaganda, cuyas diferencias estriban principalmente en el empleo de técnicas de mercadotecnia.

Posteriormente se abordará una rama de la comunicación social, la comunicación de riesgos y se analizará la importancia de incluirla en las estrategias de comunicación gubernamental y finalmente se describirá brevemente la comunicación enfocada en el receptor de cara a las nuevas tecnologías y se enlistarán las diferentes vías que se pueden emplear para emitir un mensaje.

En Latinoamérica el concepto de comunicación gubernamental se ha entremezclado con el de comunicación política, que se asocia más con mercadotecnia y la imagen del gobernante, con lo que pierde sus objetivos primordiales de informar a la ciudadanía (Amadeo, 2016; Amado, 2014 y Solís, 2010).

La comunicación política se enfoca en publicitar la imagen del gobernante, con lo que suele quedar desdibujada la frontera con la de una campaña electoral. Esto conlleva desigualdad en las contiendas (Amado, 2014), además de que contribuye poco con mantener informados a los habitantes de una región o país acerca de las acciones de gobierno, los desastres naturales o las políticas públicas implementadas.

Por otro lado, hay especialistas (Cárdenas et. al., 2012 y Riorda, 2008), que sostienen que la comunicación gubernamental parte de la comunicación política, ya que uno de sus objetivos debe ser preservar la gobernabilidad manteniendo la legitimidad del gobernante, para que sus decisiones sean aceptadas y exista consenso con los ciudadanos. “La comunicación política tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación política no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión”, (Riorda, 2008, p. 27).

De acuerdo con Juan José Solís (2010), la comunicación gubernamental constituye una política pública, pero no todos los gobiernos la reconocen como tal y por ello emplean la comunicación política en vez de la comunicación gubernamental, lo cual implica un problema, ya que este autor señala que la comunicación política tiene tintes electorales, mientras que la gubernamental se circunscribe a la administración pública y la gestión.

[...] la comunicación gubernamental debe entenderse como aquella que se acerca más a la idea de una política pública, que inclusive pudiera eventualmente tener el carácter de estratégica para determinado(s) evento(s) gubernamental(es). La comunicación gubernamental debe alejarse en todos los sentidos de formas marginales de comunicación, para ubicarse en la perspectiva de una política sustantiva de la gestión pública. (Solís, 2010)

Amadeo (2016) considera que cada gobierno debe amoldar su sistema de comunicación al tipo de líder que tiene, así como al sistema cultural en donde se desarrolla. Distingue dos tipos de comunicación gubernamental dependiendo de la apertura hacia los medios de difusión de información y los denomina "comunicación abierta" y "comunicación cerrada".

En la comunicación gubernamental abierta, los medios de comunicación funcionan como interlocutores entre gobierno y opinión pública, en donde cada dependencia maneja su comunicación de manera independiente y hay un vocero oficial. Aquí los ciudadanos pueden tener contacto directo y sin censura, para lo que suelen emplearse redes sociales e internet (Amadeo, 2016).

En el sistema cerrado, en cambio, no hay interlocución y los medios se limitan a reproducir un mensaje textual, tampoco hay intervención de voceros o secretarios a menos que el primer mandatario lo permita y se utiliza un estilo que Amadeo (2016) denomina "dramatizante". Es decir, en donde se enuncia una batalla entre buenos y malos con una fuerte carga emotiva. El estilo de esta comunicación es más electoral e incluso propagandístico que informativo.

La comunicación gubernamental en Latinoamérica se consagró como un campo profesional a partir de 2010, lo que motivó un incremento en los presupuestos y cambios regulatorios. Las unidades de comunicación en estos países comenzaron a desarrollar un área especializada que a su vez demanda servicios especializados (Amado, 2014).

Como ya se ha comentado, el modelo comunicacional adoptado en la mayoría de los países latinoamericanos fue una mezcla de recursos publicitarios con relaciones públicas. Esto último comprende el uso de distintas herramientas que buscan llegar a todos los públicos y que diferencian ligeramente este tipo de modelo al de la comunicación política, más orientada al marketing (Amado, 2014).

[...] la gestión de prensa, la publicidad institucional y de servicios, el desarrollo de sistemas de identidad visual, el monitoreo de imagen del gobernante a partir de encuestas de opinión y control de lo publicado en prensa. Todos esos aspectos se convirtieron en recursos corrientes de la comunicación gubernamental. (Amado, 2014, p. 44)

Esta fusión entre comunicación gubernamental y política dificulta señalar dónde está el centro de la política, es decir, quién es su protagonista, ya que la primera se centra en el ciudadano, mientras que la segunda lo hace en el titular de la institución gubernamental que emite el mensaje.

La idea básica de la comunicación política en general, y de la gubernamental en particular, es relacionar al gobierno con sus ciudadanos. Para ello, se presenta a los líderes de modo tal que los gobernados los consideren no solo confiables a lo largo de toda su gestión sino votables para un siguiente período. (Amadeo, 2016, p.168)

Esto acarrea otras dificultades, ya que además de perderse el objetivo de informar debidamente a los ciudadanos, tampoco existe una interacción con ellos y de este modo ya no se cumple el propósito de contribuir a la agenda pública. Deja de ser, pues, comunicación, para convertirse en un mensaje unidireccional.

En este tipo de modelo, que Amado (2014) denomina "política del espectáculo", se limita o nulifica la posibilidad de interacción con la ciudadanía, ya que por un lado la prensa no cumple con su función de interlocutor y por otro, los canales de difusión se saturan con mensajes de autoelogio y no admiten réplica. Agrega que se hace uso de las relaciones públicas, aunque a

principios de los años noventa se les planteaba como relaciones públicas con responsabilidad social.

[Las relaciones públicas] Surgieron a principios del siglo XX como técnica de gestión de intereses privados en el espacio público y de esa época viene el modelo más usado por la administración pública y en las empresas, el de la “información pública”, cuya concepción de la comunicación es la difusión unidireccional de información, basada en la idea de que existe una verdad que debe ser conocida. También unidireccional es el modelo del “agente de prensa”, que busca la difusión de la información a partir de las noticias favorables en los medios, muy vigente en la promoción de deportes y espectáculos, cuya comunicación es de tipo propagandístico. (Amado, 2014, p. 53)

Amado (2014) también narra que los dos tipos de modelos, los de comunicación bidireccional y los de comunicación unilateral, surgieron prácticamente al mismo tiempo, pero que en Latinoamérica se dio prioridad al uso de los unilaterales y fueron los que se incluyeron en los planes de estudio de las universidades, a pesar de que resultan más costosos.

Los bidireccionales toman en cuenta a la audiencia a la que va dirigido el mensaje y buscan una respuesta de la misma, de manera que se complete el ciclo comunicativo. Algunos parten de encuestas e investigaciones de opinión, otros se orientan hacia la persuasión (Amado, 2014).

Amadeo (2016) apunta que priorizar una imagen política o electoral antes que la administración pública y dejar de lado las aportaciones que pudiera hacer la ciudadanía a la agenda pública genera un rompimiento entre los ciudadanos y las autoridades, así como pérdida de empatía y descrédito.

Este tipo de comunicación, entre informativa y publicitaria, que también se conoce como “información pública” es la más usada en América Latina, como se señaló más arriba, aunque de acuerdo con Amado (2014), a partir del s. XXI va quedando rebasada por los avances tecnológicos en medios para comunicar, en donde ya el mensaje no requiere ser unidireccional.

Esta diferencia se hace más evidente una vez que hace su aparición el internet y que se generan las vías de comunicación 2.0, en donde los usuarios ya pueden responder los mensajes y generar su propia información.

Otro obstáculo para este modelo de comunicación es el descrédito generado hacia la prensa debido precisamente a esta relación de subordinación que guarda con el gobierno, en países en donde el Estado es su principal medio de subsistencia y en donde la mayor parte de los medios de difusión de información sólo reproducen el mensaje institucional, que además tiene tintes electorales.

Los obstáculos en la comunicación unidireccional que tiende a un mensaje propagandístico y que se enunciaron anteriormente, fueron llevando a un desgaste de este modelo, aunque todavía no se ha erradicado su uso, expone Adriana Amado:

Sin embargo, el modelo está dando ciertos indicios que señalan su agotamiento, como una dependencia asfixiante entre política y medios, y un creciente desencanto de la ciudadanía expresado en una indiferencia que lastima por igual el discurso de políticos y periodistas. Y, por tanto, una pérdida de influencia. (2014, p. 48)

Otra consecuencia de haber incorporado elementos de publicidad al discurso gubernamental, además de las que ya se expusieron, fue la trivialización del mensaje político, misma que se aprecia sobretodo en las campañas electorales, en donde queda de lado la información y se busca principalmente exaltar las sensaciones y aludir a los sentimientos de los receptores del mensaje, además de poner por encima la imagen antes que el lenguaje verbal (Amado, 2014).

## **2.1. Comunicación pública y publicidad gubernamental**

De acuerdo con Amado (2014), se ha entendido de manera equivocada el concepto de comunicación pública, tanto por parte de las áreas encargadas de la comunicación social como de los mismos funcionarios e incluso de los periodistas, ya que la estrategia se enfoca en la imagen del gobernante y se cree que en ello se debe basar la relación con los medios información, pero no se pone en el centro el derecho a la información del ciudadano y en ese sentido los mismos trabajadores de los medios de información no se percatan de existe información que debiera ser de dominio público y que no es normal que se oculte o que se pongan trabas para obtenerla.

La legislación mexicana reconoce que toda la información relacionada con el uso de recursos públicos, las acciones de las instituciones y el funcionamiento de los programas debe de ser de carácter público y enlista el tipo de información que debe exponerse en los sitios electrónicos de

las dependencias, poderes y organismos autónomos, así como sindicatos y organizaciones que empleen recursos públicos (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2016, art. 35 y 39).

Lo que se ha objetado a este sistema es que los formatos que el INAI brinda a las organizaciones no son fáciles de consultar para cualquier ciudadano, que los procesos de solicitud de información son tardados y complejos cuando se tiene que interponer un recurso de revisión y que no se aplican las sanciones especificadas en esta misma ley a los organismos que no cumplen.

Desde su enunciación, el concepto de publicidad gubernamental ya revela el empleo de herramientas de mercadotecnia para el manejo de la información. El uso de técnicas publicitarias, además de modificar el contenido del mensaje, cambia también la relación del Estado con los medios de comunicación, ya que se vuelve cliente y al mismo tiempo éstos se ven subordinados (Amado, 2014).

La publicidad gubernamental concebida como tal abarca todos los medios de difusión posibles, desde carteles y anuncios espectaculares, pasando por spots televisivos y de radio hasta publicidad pagada en redes sociales y otras técnicas que resultan confusas para los ciudadanos, como entrevistas pagadas y notas “a modo”.

En este punto la publicidad puede llegar a convertirse en propaganda. Domenach (1955/1968) señala que a diferencia de la publicidad, la propaganda persigue un fin político y busca modificar el comportamiento del ser humano. Es por ello que la publicidad electoral se enmarca en este concepto.

Por otro lado, Amado (2014) señala que este tipo de publicidad requiere una mayor inversión de recursos y también infiere en la relación con la prensa. Ambas autoras relacionan la propaganda gubernamental con gobiernos de corte totalitario.

Cuando la comunicación política se convierte en un sistema de propaganda, los políticos necesitan cada vez más dinero para mantener sus campañas, los periodistas tienen menos posibilidades de cumplir en libertad su tarea de investigación de los poderes democráticos y los ciudadanos pierden su derecho de acceso a la información plural, por cuanto el sistema

expulsa a aquellos que no tienen poder y dinero para mantenerse en el juego. Y el círculo se potencia viciosamente. (Amado, 2014)

Domenach (1955/1968) refiere que el tipo de propaganda que apela más a las emociones que a la razón y que prioriza la imagen antes que el lenguaje inició con el nazismo. En ese tiempo histórico, la propaganda era dirigida al inconsciente colectivo.

Cuando la publicidad evolucionó y comenzó a adoptar nuevas técnicas para crear necesidades en los usuarios y enfocarse más en la imagen y la repetición que en lo informativo, la propaganda pasó a seguir esa ruta, partiendo de la premisa de que las personas son influenciables y se puede incidir en su comportamiento. De acuerdo con Domenach (1955/1968), en este contexto surgió una rama de la propaganda que fusiona ideología con política:

La fusión de la ideología con la política da otro tipo de propaganda, de tendencia totalitaria, ligada estrechamente con la progresión táctica que actúa en todos los planos de lo humano; no se trata ya de una actividad parcial y pasajera, sino de la expresión misma de la política en movimiento, como voluntad de conversión, de conquista y de explotación. ( p. 8)

Algunos ejemplos de técnicas publicitarias empleadas en los mensajes gubernamentales son la narrativa de historias, promoción de una imagen, logotipos, mensajes breves y poco informativos, tendientes más a la promoción de programas sociales, obra pública, equipamiento de escuelas u hospitales con poca información que pueda resultar realmente útil para los ciudadanos, además del ya referido intento por controlar o regular los contenidos de los medios periodísticos (Amado, 2014).

## **2.2. Comunicación de riesgo y de crisis**

La comunicación que las dependencias emiten en una situación emergente constituye una rama de la comunicación gubernamental. De acuerdo con Amadeo (2016), la comunicación de crisis responde a una situación imprevista, mientras que la comunicación de riesgo sí se puede planear con anticipación e incluso difundir, lo que permite a los ciudadanos estar preparados para una situación de emergencia, como un desastre natural o epidemiológico.

La comunicación de riesgo, en cambio, es proactiva. Supone una política pública planificada, pautada estratégicamente y permeable a todos los estratos de la sociedad. Esta política

permite a los ciudadanos anticiparse a situaciones de catástrofes naturales. (Amadeo, 2016:171)

Los mensajes de la comunicación de riesgo incluso pueden emitirse antes de que se presente la situación catastrófica a manera de prevención, para que las personas sepan cómo actuar en casos como un terremoto o una epidemia, lo que permitirá que llegado el momento se tenga la percepción de que hay un apoyo por parte de las autoridades (Amadeo, 2016). El caso contrario, señalan Cárdenas y otros autores, incrementaría la incertidumbre:

Puede ser que todas las crisis sean distintas, y por lo mismo tener un manual para contenerlas resulte burlesco, pero carecer de éste no sólo aumenta los niveles de incertidumbre sino que merma una mayor capacidad de maniobra en el momento. (Cárdenas, *et al* , 2012)

Este tipo de comunicación se remonta a 1970, cuando se dio un auge de la conciencia ecologista y comenzaron las protestas ciudadanas contra la energía nuclear (Gonzalo y Farré, 2011). Sus objetivos principales son la emisión de un mensaje claro y conciso que permita a los habitantes de una región actuar adecuadamente mediante una emergencia, evitando la desinformación y las acciones irracionales que se pueden generar a partir del miedo y la ansiedad que provoca una crisis.

Con este ejercicio de comunicación, al brindarles anticipadamente indicaciones sobre qué hacer en caso de terremoto, inundaciones, incendio o incluso epidemias, un gobierno puede reducir la incertidumbre de las personas afectadas por catástrofes. Si esta política preventiva se acompaña con una gestión concreta de la emergencia, el ciudadano sabrá qué hacer y sentirá todo el apoyo de las autoridades en esa situación de impotencia ante un desastre natural. (Amadeo, 2016, p. 171)

A nivel federal, en México el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) se encarga de emitir parte de la comunicación de riesgos, la que tiene que ver con desastres naturales. Cuando se trata de contingencias sanitarias o de otro tipo, es el área de Comunicación Social en conjunto con la dependencia involucrada la que diseña la estrategia de comunicación. Este centro puntualiza que el objetivo principal de la comunicación de riesgos debe ser buscar un cambio de comportamiento:

La meta es comunicar y proteger a la audiencia, minimizando al máximo los daños que pudiera ocasionar el evento. La comunicación del riesgo, entonces, debe apuntar a crear un cambio comportamental o promover la acción en el individuo, de modo que tome medidas de protección o prevención para salvaguardar su integridad. (CENAPRED, 2018)

A partir de los sismos que se presentaron en varias partes del país el 19 de septiembre de 2017, que tuvo un saldo de 369 muertos, el CENAPRED diseñó una guía para gestión de información durante emergencias, así como un curso a distancia al que se accede a través de la plataforma México X.

El Cenapred (2018) recomienda que ante la aparición de una crisis se conforme un comité que tenga como tarea estructurar, aplicar y evaluar los mensajes que se emiten mientras la crisis esté en curso, así como investigar todo lo relacionado con la misma. Especifica que entre las tareas de este comité estarían el establecer una estrategia en donde se defina el formato de comunicación que se empleará, se trate de evitar los vacíos de comunicación, se haga un monitoreo de medios y se determine una secuencia de la información que se transmitirá, en caso de que se trate de una crisis que se prolongue en el tiempo.

También expone que el canal de comunicación dependerá del segmento poblacional al que se quiere dirigir la información y que el mensaje no puede ser el mismo en todos estos canales. Los más empleados en una crisis, refiere la organización, son los comunicados y conferencias de prensa, sitio web y redes sociales oficiales. Aconseja emplear formatos tanto escritos como visuales y audibles.

El mensaje, precisa el CENAPRED, debe ser emitido lo más rápido posible luego del suceso catastrófico, además de ser claro, honesto, breve, fácil de entender y constante y al mismo tiempo debe evitar ambigüedades, catastrofismos, extremos. No debe perder de vista el sector poblacional al que se dirige y debe mostrar empatía ante los sentimientos que despierta la emergencia.

Esta guía identifica una serie de características que deben tener las denominadas mejores prácticas al momento de elaborar y difundir los mensajes y que se desprenden de las recomendaciones de diversos organismos de comunicación social de dependencias que suelen atender crisis, como la Cruz Roja, agencias federales de manejo de emergencias y de combate al terrorismo, entre otras. Estas características son: rapidez, asertividad, credibilidad, empatía,

contenido enfocado al riesgo, acción, respeto, intercambio de información y comprensión del proceso inferencial.

CENAPRED (2018) recomienda además la creación de un sitio electrónico para la emergencia que entre sus características tenga la posibilidad de ser consultado en dispositivos móviles y que requiera poco ancho de banda, así como un número telefónico de atención con un mensaje grabado que permita filtrar el número de personas que necesiten atención personalizada. La organización sugiere evitar las bromas en redes sociales para no herir las susceptibilidades de los afectados.

En cuanto a las conferencias de prensa, puntualiza que deben de incluir la participación de técnicos y que de antemano se tiene que decidir qué información se ofrecerá y a quién corresponderá cada tema, de modo que se constituya un frente unificado, además de nombrar a un vocero oficial, quien deberá de tomar en cuenta los aspectos paralingüísticos al momento de presentarse ante una audiencia. Esto es, los elementos comunicativos que no están comprendidos en el lenguaje verbal, como los gestos y movimientos corporales, así como los aspectos que se decide no comunicar, puesto que todos estos elementos forman parte de la totalidad del mensaje.

Otro aspecto que recomienda es mantener una estrecha relación con los medios de comunicación a fin de unificar el mensaje y desmentir rápidamente la emisión de rumores o noticias falsas. Del mismo modo, buscar que otros actores cercanos a la comunidad repliquen el mensaje, tales como miembros de la misma o líderes religiosos.

CENAPRED (2018) recomienda identificar el nivel de la emergencia tomando en cuenta cuatro niveles de tipo ascendente en donde el menor es cuando no excede el presupuesto etiquetado para ello y el cuarto y es cuando se requiere ayuda de la federación, así como evaluar el impacto del desastre desde distintos ángulos: ambiental, socio-económico, político, etcétera.

A partir de manuales emitidos por instancias encargadas de comunicación de riesgos en el mundo, CENAPRED (2018) identifica cuatro etapas para dividir la información, el mensaje varía de acuerdo con el estado emocional que se espera en la audiencia en cada momento: precrisis, que se corresponde con indiferencia, negación y ansiedad, la información que se brinde debe permitir la rápida toma de decisiones; fase inicial, cuando los sentimientos que prevalecen son de altruismo y esperanza y el mensaje debe buscar reducir la incertidumbre; seguimiento, cuando surge una sensación de decepción y la comunicación debe tomar en cuenta la

retroalimentación y finalmente la fase de resolución, momento en que se puede percibir depresión y amargura y el mensaje debe de buscar reforzar la autoeficiencia.

### **2.3. Comunicación orientada al receptor, vías de comunicación y nuevas tecnologías**

Partiendo de la comunicación como un ciclo, en donde el emisor emite un mensaje que el receptor decodifica para después convertirse él mismo en emisor y cerrar el ciclo, la comunicación unidireccional no podría considerarse como tal, sino como difusión.

Si la comunicación gubernamental priorizara el destinatario y mantuviera con el ciudadano una auténtica comunicación directa, no gastaría fondos públicos en un cartel que indica que el camino por el que está transitando fue asfaltado o que la escuela ha sido remodelada por la administración (que, por otra parte, tiene la obligación de hacerlo), porque la experiencia del ciudadano bastaría para comprobarlo. Tampoco se gastaría en anuncios de subsidios a grupos en riesgo en diarios de élite o en señales de cable. La propia narrativa de esos avisos delata que no están pensados para informar al destinatario acerca de cómo obtener el beneficio, sino para expandir el conocimiento de decisiones que los gobiernos suponen suman puntos a su imagen pública. (Amado, 2014: 94)

Las nuevas tecnologías permiten que la audiencia pueda ser incluso generadora de información y han modificado la relación que tienen las personas con los medios de comunicación y entre sí. Esta audiencia, asegura Villamil (2017), se ha vuelto más crítica y demandante hacia la clase política y las instituciones.

Esto ha ayudado a la proliferación de las noticias falsas y la desinformación, pero también ha permitido recuperar el descrédito que durante años fue creciendo hacia los medios masivos de comunicación y los difusores de información tradicionales.

Alfaro y Gómez (2016) describen un nuevo método para extraer información a partir de los contenidos que publican los usuarios de internet, sobretodo de las opiniones vertidas en redes sociales denominado minería de textos o de opiniones y también sugieren que se pueden emplear este tipo de herramientas para mejorar la eficiencia de la Administración Pública:

Las diferentes herramientas asociadas a la Web 2.0 abren oportunidades para explorar nuevas vías de participación y de interacción con los gobiernos y Administraciones Públicas.

Gracias a la expansión de las redes sociales, aparece una nueva oportunidad para conocer las opiniones de la población, que deberían desempeñar un papel crucial en la toma de decisiones. (p. 284)

Para que la información pueda ser captada en el sentido en que se pensó y genere los cambios esperados, los especialistas (Amado, 2014; CENAPRED, 2018; Villamil, 2017) recomiendan tomar en cuenta a la audiencia, dirigir el mensaje en el lenguaje apropiado al receptor que se espera captar.

La forma que ese destinatario adopta en el aviso habla mucho de la concepción que el emisor tiene de aquel al que le dirige la comunicación, la posición que elige para hablarle marca si lo considera en pie de igualdad o no, y es a su vez lo que determina si aquel que debería ver el mensaje se sentirá interpelado o no. (Amado, 2014: 58)

### **2.3.1. La audiencia como emisora**

Las redes sociales, las transmisiones que pueden ser comentadas en tiempo real, los sitios de noticias alimentados por usuarios, son algunos ejemplos de las herramientas comunicativas que en la segunda década del siglo XXI irrumpieron con las formas de difundir información y de comunicarse.

Los efectos más evidentes con el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) son la rapidez con la que viaja la información y la posibilidad de que cualquier persona con un dispositivo móvil pueda emitir su propia información, pero hay otras consecuencias menos evidentes. A decir de Villamil (2017), la fragmentación de la audiencia, es decir, que pueda usar al mismo tiempo tanto la televisión como el teléfono móvil y obtener información de ambos, la caída de la credibilidad de los noticieros televisivos y una mayor participación política, con capacidad de incidir de manera remota en la agenda o de organizar manifestaciones masivas.

Éstas son las características claras de las audiencias convergentes: a) interactividad para impulsar una comunicación más horizontal; b) hipertextualidad que le permite al usuario explorar la red de conexiones a través de la navegación; c) inmediatez que posibilita la transmisión de la información y el entretenimiento en forma inmediata, desde lugares remotos o cercanos, y la posibilidad de compartirlo persona-persona o persona-grupo o de

grupo- grupo; d) interacción que facilita la flexibilidad en los contenidos, la intervención de las audiencias y la fluidez en la comunicación; e) movilidad en la que convergen la radiodifusión, las telecomunicaciones y la informática. (Villamil, 2017, pp. 34-35)

A pesar de ello, la tendencia de la comunicación gubernamental no ha aprovechado este recurso, según Cárdenas (2012) y se prioriza la relación con la prensa, descuidando públicos que están latentes para una comunicación más directa.

Por otro lado, estos autores (Cárdenas *et. al.*, 2012) señalan que es importante segmentar a la población y diferenciar el mensaje que se emitirá, ya que no puede ser el mismo para cada segmento poblacional. Dependiendo de lo que se quiere comunicar, se debe tomar en cuenta el nivel socioeconómico de los destinatarios, ya que el nivel de capacidad de abstracción depende de este factor y en ese sentido es que proponen realizar un mapa de públicos.

De acuerdo con Alfaro y Gómez (2016) es viable obtener indicadores a partir de las opiniones vertidas en redes sociales, blogs y páginas de noticias en internet. Estos autores describen una técnica para extraer opiniones y clasificar los mensajes para poder emplearlos como una fuente de información válida. Esta técnica se divide en tres fases: clasificación de mensajes por tema, tendencias de opinión en función de su polaridad y extracción de opiniones.

Gran parte de este contenido está repleto de información que carece de interés y la extracción de conocimiento a partir de ella puede convertirse en una tarea tediosa e infructuosa. Por esta razón, desde hace tiempo se están utilizando técnicas estadísticas y de Inteligencia Artificial para analizar esta gran cantidad de texto con el fin de obtener, de manera automática, la información relevante. De este modo, han surgido disciplinas como la minería de textos o la minería de opiniones. Esta última, conocida también como análisis de sentimientos, es una subdisciplina derivada de la minería de textos y la lingüística computacional, cuyo objetivo es detectar las opiniones y sentimientos expresados en un texto (Esuli y Sebastiani, 2006. Citados por Alfaro y Gómez, 2016, p. 227)

### **2.3.2. El papel del receptor en tiempos de crisis**

Como ya se comentaba, en la comunicación de riesgo se recomienda tener siempre presente al receptor del mensaje, tanto en lo que se refiere a su contexto social y cultural como a los sentimientos que pueda estar presentando ante la emergencia. Esto es, tanto si habla una lengua

indígena, como si tiene alguna discapacidad auditiva, cognoscitiva o visual o bien si la ansiedad y miedo a los que se enfrenta le impiden una comprensión adecuada de la información que se le ofrece (CENAPRED, 2018).

Es particularmente delicado en este tipo de comunicación no perder de vista a la audiencia, ya que el objetivo principal de la misma es obtener una respuesta mediante una acción concreta.

El programa de Crisis y Comunicación de Riesgos de Emergencia (CERC por sus siglas en inglés), puntualiza que hay ciertos riesgos que son más aceptados en una población que otros. Por lo general, los menos aceptados son los que escapan del control de los seres humanos, son exóticos, de carácter permanente o epidémico.

En una situación de emergencia, el cerebro humano actúa de manera que se concentra en el peligro y bloquea otros sentidos, de modo que los mensajes no son captados de la misma manera que en un ambiente seguro y tranquilo. Esto sucede también cuando el individuo presenta una situación de estrés. Entre otras cosas, se presentan incapacidad para escuchar la información completa, afectaciones en la memoria y dificultad para captar mensajes, se crea confusión. Esto debe contemplarse al diseñar la estrategia de comunicación.

## **2.4. Vías para comunicar**

Actualmente existen múltiples plataformas que se pueden emplear para difundir información; sin embargo, algunos estudiosos del tema (Amado, 2014), señalan que no es viable emplear el mismo mensaje en todas las vías, ya que cada plataforma cuenta con sus propios códigos, su propia audiencia e incluso un lenguaje característico.

Las áreas de comunicación en México siguen empleando el boletín informativo y las conferencias de prensa sobre otras herramientas, aunque también han incursionado en redes sociales como Facebook, Twitter, You Tube y en menor medida Instagram, mientras que sus mayores gastos en publicidad los siguen representando los contratos con televisoras, radios y medios impresos.

Villamil (2017) plantea, parafraseando a Alan Key, que se puede considerar al internet como un metamedio, puesto que engloba a los otros, aunque esto no se refleja en los contratos de

publicidad de las instancias de gobierno, que por lo general otorgan más recursos a los medios tradicionales.

Por ley, las dependencias gubernamentales y sujetos obligados deben de contar con una página electrónica en donde se presente la información de transparencia de oficio y en donde se puedan presentar solicitudes de información. En estos sitios se brinda también información sobre trámites, sobre la dependencia en general y en ocasiones, aunque pocas, se ofrece un servicio de chat para atención mediante mensajes escritos en tiempo real. Se ponen a disposición de los usuarios también el correo electrónico y líneas telefónicas.

Es de tener en cuenta que además de la información vertida en cada vía de información, el mismo método empleado para comunicar e incluso la plataforma elegida, tienen una significación particular y se convierten en parte del mensaje. “El medio utilizado para enviar un mensaje influye en la forma y en la formulación del mensaje, en el contenido mismo de la comunicación” (Villamil, 2017, p. 43).

## **2.5 La comunicación gubernamental en México**

Luego de haber revisado varios conceptos relacionados con difusión de información desde el gobierno y las diferencias entre cada uno de ellos, es de resaltar que la legislación mexicana emplea aparentemente sin distinción estos conceptos, ya que mientras en los planes nacionales de desarrollo se refiere a la comunicación social, actividad que además ya cuenta con una ley para su regulación, otras normativas como la CPEUM, la LGIPE y la misma LGCS, se refieren a la comunicación gubernamental como “propaganda”, lo cual, como ya se revisó, resulta inadecuado y connota una significación negativa para este tipo de comunicación, ya que se estaría aceptando que la comunicación de las instituciones busca influir en las preferencias o creencias de los ciudadanos.

## **Capítulo 3. Rediseño de políticas públicas**

### **3.1 Tipos de análisis para el rediseño de políticas públicas**

Es evidente que para plantear el rediseño de una política pública se requiere de un análisis en donde se puedan visualizar puntualmente las virtudes y debilidades de la política en cuestión; sin embargo, los autores difieren en cuanto a la naturaleza de dicho análisis.

A continuación se revisará el enfoque incrementalista, que por sus características se considera más apropiado para alcanzar los objetivos de la presente investigación y posteriormente se hará un esbozo de la evaluación de políticas públicas en el país para después abordar la Metodología del Marco Lógico, que es la técnica que se emplea en México por ley para formular políticas públicas.

Lindblom (1996) argumenta que un análisis exhaustivo en donde se tomen en cuenta todos los elementos que intervienen en los ciclos de la política es humanamente imposible y que siempre habrá aspectos que no se alcancen a abarcar. Sugiere además no perder de vista que los presupuestos son limitados y que siempre hay un componente político en la toma de decisiones.

En su artículo "la ciencia de salir del paso", publicado originalmente en 1956, Lindblom presenta dos tipos de análisis. Uno de ellos es el racional exhaustivo, que consiste en la cuantificación de valores y del empleo de un análisis matemático y que de acuerdo con su perspectiva es más recomendable para resolver problemas en pequeña escala. Consiste en comparar la política pública que se pretende rediseñar con todas las políticas existentes en este tema.

El segundo de los métodos es el que denomina de las "comparaciones limitadas sucesivas", que consiste en realizar una comparación pero sólo entre políticas que resultan similares a la que se quiere rediseñar. De esta manera, no se estarían analizando todos los aspectos de la política, sino únicamente los que difieren en comparación con las otras. Estas comparaciones son sucesivas cronológicamente y de este modo permiten establecer sencillas predicciones. Este tipo de cambios resultan más económicos y más fáciles de lograr políticamente, ya que quienes se encargan de tomar decisiones podrían no estar tan abiertos a cambiar completamente el programa o política de que se trate. Permiten ir perfeccionando una acción gubernamental a lo largo de los

años, aunque este tipo de análisis no resulta idóneo si la política presenta deficiencias irreparables.

Aguilar (1996) denomina racionalista a la primera de estas técnicas e incrementalista a la segunda y distingue algunas variaciones que podrían situarse de manera intermedia entre ambas.

El enfoque racionalista consiste en un análisis exhaustivo basado en un método científico que mide cuantitativamente los indicadores de la política y los aspectos del problema que se quiere resolver y parte de que las decisiones serán tomadas por una sola persona o grupo en el poder.

Por otro lado, el enfoque incrementalista segmenta el problema y parte de que las decisiones se toman de manera individual en distintas áreas, por lo que se revisan sólo determinadas características de una política, que es comparada con otra similar; o bien, se proponen ajustes en determinada política o programa ya existente.

Aguilar (1996) describe un tercer enfoque que es el que plantea que las decisiones se toman en un contexto político en donde hay varias esferas de poder que pelean por salir beneficiadas o porque se posicionen sus temas en la agenda.

Tomando en cuenta que las decisiones no pueden tomarse de manera aislada, que existe un contexto político y social específico en cada región, que los recursos son limitados, que los problemas son complejos y suelen dividirse en áreas y que también a su vez los recursos del investigador son limitados y es prácticamente imposible abarcar toda las aristas o particularidades de un problema, Aguilar (1996) plantea que una evaluación o diseño de política no puede basarse únicamente en el análisis meramente académico o científico y que tienen que tomarse en cuenta todos los factores.

Lindblom (1996) propone emplear el análisis sólo como una herramienta de disuasión y presentación de argumentos en la arena política, aunque de acuerdo con Aguilar (1996) hubo algunas críticas al respecto en el sentido de que los análisis debieran ser imparciales y concretarse a mostrar resultados.

Como ya se ha señalado, el enfoque racional parte de un análisis a fondo en donde se toman en cuenta la mayor cantidad de elementos posibles y que puede llegar a la conclusión de cambiar por completo una política, ya que deja de lado aspectos políticos.

Al construir políticas a partir de este modelo, si bien se toman en cuenta los elementos cuantitativos y los aspectos de costo-beneficio, también se parte del diagnóstico de la capacidad tanto del propio análisis como de los medios e instrumentos que se tienen a la mano, así como de los recursos económicos disponibles.

El modelo incrementalista, por otra parte, puede ser efectivo para los asuntos de determinadas materias, ya que se emplean menos recursos económicos y técnicos y permite ir perfeccionando a lo largo del tiempo un marco de acción o bien ir realizando adaptaciones de acuerdo con la evolución del problema que se atiende. No obstante, no puede ser la solución para todo problema social, ya que requiere una gran maquinaria burocrática y además no resulta eficaz para atender asuntos muy particulares o específicos, ya que parte de modelos o esquemas preestablecidos (Aguilar, 1996).

Una propuesta que parece combinar las fortalezas de cada uno de los modelos explicados anteriormente es la de Aaron Wildavsky (1979, referido por Aguilar, 1996), quien habla de un “análisis como proceso social”. Este analista habla de “crear” los problemas como un primer paso en la construcción de políticas. Con esto se refiere a un proceso mediante el cual como un primer paso se busca un problema susceptible de ser resuelto con los elementos (económicos, técnicos, estructurales) con los que ya se cuenta y antes de formular los objetivos, se enlistan las restricciones. De esta manera, combina un análisis racional con un diagnóstico de viabilidad.

Wildavsky (1979) toma en cuenta también el modelo incrementalista, porque habla de hacer comparaciones entre diferentes políticas y la combinación que hacen de recursos y objetivos. Es decir, se analiza no todo el conjunto de aspectos sino una parte.

### **3.2 Evaluación de diseño de políticas públicas en México**

En México el diseño y la evaluación de las políticas públicas se lleva a cabo mediante el empleo de la Metodología de Marco Lógico (MML) y los objetivos de todos los programas deben desprenderse del PND o de los planes estatales o municipales, en su caso.

A partir de 2006, la Administración Pública Federal (APF) implementó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) dentro de un enfoque de Gestión para Resultados (GpR), los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración

Pública Federal se publicaron en el DOF en marzo de 2007 y el 31 de mayo de 2008 se emitió el Acuerdo para establecer las disposiciones del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), en 2013 se emitieron lineamientos para emplear la MML para el diseño de indicadores y posteriormente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el CONEVAL emitieron diversas guías para el diseño de indicadores y de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

El enfoque de la Gestión para Resultados (GpR), en conjunto con el Presupuesto basado en Resultados (PbR), el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la Metodología de Marco Lógico (MML) y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) constituyen el sustento conceptual y las herramientas prácticas para fortalecer la estrategia que la APF ha impulsado. (SHCP-UNAM, 2017)

El Coneval (2019) define que la Gestión para Resultados como: “tiene el objetivo de proveer información sobre los resultados de las acciones gubernamentales para alimentar la toma de decisiones y así asignar presupuesto y prioridades con base en su desempeño” (p. 11).

De acuerdo con la SHCP, este enfoque pone más atención en los resultados que en el proceso y sigue cinco principios: centrar el diálogo en los resultados; alinear la planeación, programación, presupuestación, monitoreo y evaluación con los resultados; promover y mantener procesos sencillos de medición e información; gestionar para, no por, resultados y usar la información sobre resultados para aprender, apoyar la toma de decisiones y rendir cuentas.

El 16 de mayo de 2013 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los "Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico", emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, en donde se establece la obligatoriedad de todos los entes públicos de emplear esta metodología, que se define como:

[...] la herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas o áreas de mejora, que permite organizar de manera sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causa y efecto, medios y fines. (POF, 16/05/13)

La MML, sin embargo, ya se empleaba desde antes, en 2007 la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP) la definieron como:

[...] la metodología para la elaboración de la matriz de indicadores, mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales. (POF, 30/03/2007)

Los lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la APF establecen que todas las dependencias federales deberán informar en sus páginas electrónicas sus objetivos estratégicos y especificar cómo sus programas cumplen esos objetivos, además de elaborar la matriz de indicadores de cada programa con base en la MML y revisarla cada año luego de las evaluaciones.

Cada año, la SFP y el CONEVAL definen qué tipo de evaluaciones se llevarán a cabo y lo dan a conocer en el Programa Anual de Evaluación (PAE). Para 2020 se contemplaron evaluaciones de diseño, de consistencia y resultados, de procesos, de impacto, específicas y complementarias. Se previó una evaluación específica a Notimex sobre recopilación y producción de material informativo (CONEVAL, 2020).

Este documento enlista los tipos de evaluaciones que la CONEVAL puede llevar a cabo y marca los criterios que deben tenerse en cuenta en cada una de ellas, para las de diseño se establecen los siguientes:

- a) Si el programa federal identificó correctamente el problema o necesidad prioritaria al que va dirigido, y está diseñado para solventarlo; b) La contribución del programa federal a los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad responsable del mismo; c) Si existe evidencia científica, nacional o internacional, que muestre que el tipo de bienes y/o servicios que brinda el programa federal, contribuye positivamente a la consecución de su Fin y Propósito; d) La lógica vertical y horizontal de la matriz de indicadores del programa federal; e) La definición de población potencial y objetivo con base en la distribución de la necesidad que busca solventar el programa federal y si cuenta con mecanismos de selección de dicha población; f) La justificación por la cual los beneficios se dirigen específicamente a

dicha población potencial y objetivo; g) Los criterios y mecanismos aplicados para seleccionar las unidades de atención del programa (regiones, municipios, localidades, hogares y/o individuos, en su caso); h) En su caso, la estructura del padrón de beneficiarios del programa federal conforme a las disposiciones aplicables; i) Las reglas de operación o normativa que explique el funcionamiento y operación del programa federal; j) Las posibles coincidencias, complementariedad o duplicidad de acciones con otros programas federales [...]

### **3.3. Metodología del Marco Lógico**

De acuerdo con la SHCP (2015), la MML se puede emplear para todo el proceso que envuelve a una política pública. Es decir, su conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación su uso permite:

[...] presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de los objetivos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

Las etapas de la MML son: definición del problema, análisis del problema, definición del objetivo, selección de alternativa, definición de la Estructura Analítica del Programa presupuestario (EAPp) y elaboración de la MIR (SHCP, 2015, p. 4).

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) permite esclarecer los objetivos y los resultados que se espera obtener, así como definir los indicadores estratégicos y de gestión a través de su sintetización en un diagrama que abarca todas las etapas de la política.

El primer paso consiste en definir el problema. Es de tener en cuenta que la falta de un servicio o un bien o la ausencia de solución no pueden constituirse como uno. Será necesario

identificar una pregunta analítica cuya respuesta será el problema. La pregunta debe especificar la población afectada y la situación que se busca resolver (SHCP, 2015, p. 4).

Posteriormente se grafica el árbol del problema, al centro del cual se situará el problema, en un nivel superior las consecuencias del mismo y por debajo las causas que lo originan. Se debe identificar quiénes son los más afectados por el problema, a quién no perjudica y qué grupos o individuos podrían oponerse a la resolución del problema.

Para proceder al análisis de objetivos, se define cuál es la población potencial, comprendiendo que serán todos los afectados por el problema; cuál la población objetivo, que serán los que se tenga programado atender y la población atendida, que es la que se podrá abarcar en el lapso de un año fiscal.

Para graficar el árbol de objetivos se debe tener en cuenta que el objetivo será el problema original pero formulado en positivo, es decir, como ya resuelto, en el nivel inferior se colocarán los medios, que se corresponden con las causas, y en el superior los fines, que equivalen a los efectos del problema.

La selección de alternativas consiste en la realización de un análisis de los recursos disponibles y uno del entorno, la SHCP (2015) sugiere descartar los objetivos que sean imposibles de realizar y los que coincidan con los de otros programas y llevar a cabo un análisis de factibilidad para finalmente definir las acciones que se implementarán, que también se graficarán. En este caso, por debajo de los medios en el árbol de objetivos.

Una vez detalladas todas las acciones posibles para alcanzar la resolución del problema, se seleccionan las que resulten más pertinentes o factibles y se pasa a la elaboración de la estructura analítica del programa. Ésta se desarrolla en cuatro niveles jerárquicos, donde la cima la ocupará el fin, seguida del propósito, que equivale al objetivo; de los componentes y las actividades.

En este momento ya se está en condiciones de elaborar la MIR, que permite visualizar gráficamente si los componentes del programa se corresponden en una lógica tanto horizontal como vertical.

De izquierda a derecha, se compone por las columnas: resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos y las filas, de arriba a abajo son: fin, propósito, componentes

y actividades. De tal modo que todos los niveles deben contar con un resumen narrativo, indicadores, medios de verificación y supuestos.

El resumen narrativo se compone por los objetivos esperados en cada nivel, los indicadores son las unidades de medida en términos cuantitativos -aunque también pueden ser cualitativos- del cumplimiento de los objetivos en términos estratégicos o de gestión, los medios de verificación son los elementos que permiten estimar el valor de los indicadores y los supuestos son los componentes externos al programa que tendrían que cumplirse para que éste tenga éxito.

Se dice que un programa tiene lógica horizontal cuando se corresponden la filas de la MIR, es decir, existe concordancia entre las acciones, los resultados esperados y el uso de los recursos; mientras que la lógica vertical permite visualizar si existe una relación de causa y efecto en todas las columnas. Esta última se analiza de izquierda a derecha y de abajo hacia arriba. Esto es, desde las actividades hasta los supuestos y de ahí al siguiente nivel, el de los componentes, hasta llegar hasta el fin.

#### **Capítulo 4. Implementación de políticas públicas**

La implementación es una de las etapas clave de las políticas públicas, ya que a pesar de que éstas puedan tener un diseño adecuado, podrían no alcanzarse los objetivos si la implementación no se lleva a cabo de la manera en que se había previsto. Van Meter y Van Horn (2000) definen esta etapa de la siguiente manera:

[...] aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas. (p. 99)

Se han identificado distintos factores que inciden en la implementación y quienes han investigado el tema (Elmore, 2000 Pressman y Widlavsky, 1998; Van Meter y Van Horn, 2000)

coinciden en que la mayor parte de esta responsabilidad recae en el personal encargado de llevar a cabo las acciones, es decir, subalternos. Estos autores exponen los que consideran los factores que inciden de mayor manera, como la falta de capacitación o de voluntad política.

Van Meter y Van Horn (2000) apuntan que la fase de la implementación inicia una vez que se establecieron los objetivos y las metas del programa y cuando ya se promulgó la legislación correspondiente. De ahí se desprende que errores en el diseño, en la estimación presupuestal o en los lineamientos afectarán en la implementación, pero hay cuestiones menos evidentes, aunque podrían considerarse desde el diseño, como las reacciones de otros actores relacionados, tema que exponen ampliamente Pressman y Widlavsky, (1998); otros factores, en cambio, son prácticamente imposibles de prever.

Dado que el personal que se encargará de la implementación puede ser determinante para el éxito del programa, resulta fundamental que éste no se oponga ya sea a la política en sí o bien a sus objetivos o metas y para que esto suceda, acotan Van Meter y Van Horn (2000), es más factible emplear un método incremental en la reformulación de la política de que se trate, de manera que quienes ya vienen trabajando en el programa no tengan que enfrentarse a cambios demasiado radicales:

[...] la implementación tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. A la inversa, cuando se ordenan grandes cambios y el consenso respecto a las metas es muy escaso, las perspectivas de una implementación efectiva serán sumamente dudosas. Más aún, podemos afirmar que las políticas que impliquen grandes cambios y, simultáneamente, un alto grado de consenso, serán implementadas con mayor éxito que aquellas que supongan cambios menores pero también escaso consenso. Nuestras previsiones indican que el consenso en torno a las metas ejerce una mayor influencia sobre el proceso de implementación que el elemento del cambio. (p. 116)

Estos analistas agregan que el estudio de la implementación debería de ser diacrónico, porque hay elementos que afectan la implementación de una política en alguna etapa pero no en

otras. “Las relaciones que pudieron haberse identificado en algún momento no deben aplicarse indiferentemente a distintos periodos del proceso” (Van Meter y Van Horn, 2000, p. 130).

#### **4.1 Factores que inciden en la implementación de políticas públicas**

Van Meter y Van Horn (2000) desarrollaron un modelo de indicadores de desempeño de las políticas compuesto por cinco variables independientes y una dependiente en el cual se pueden establecer relaciones entre las seis variables. En este modelo la variable dependiente es la eficiencia en la implementación, las independientes son: estándares y objetivos, recursos, comunicación interorganizacional y actividades de inducción, características de las agencias responsables de la implementación y condiciones económicas, sociales y políticas.

Van Meter y Van Horn (2000) señalan que si existe ambigüedad en las normas y objetivos de una política, se volverá más complicado medir su desempeño. Este fenómeno lo ubican sobretodo cuando depende de varias instancias elaborar las reglas de actuación:

[...] cuando diferentes fuentes de comunicación elaboran interpretaciones contradictorias de las normas y los objetivos, o cuando la misma fuente ofrece interpretaciones sucesivas incompatibles entre sí, los responsables de la implementación enfrentarán grandes dificultades para poder dar cumplimiento a las intenciones de la política. (p. 121)

Por otro lado, hacen énfasis en las dificultades que puede acarrear la falta de disposición de los encargados de implementar la política, que puede darse ya sea porque estén en desacuerdo con las metas, porque cuenten con una carga excesiva de trabajo, por falta de capacitación, de tiempo, de recursos o de incentivos o bien por razones políticas.

Hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su respuesta a la misma

(aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta. Van Meter y Van Horn (2000, p. 128)

La falta de información podría ser una barrera difícil o incluso imposible de superar, ya que por más situaciones y contextos que pueda prever el diseño, siempre se presentarán imprevistos y será necesario que el implementador actúe por sí mismo. Las instancias encargadas de las políticas han procurado prever esto elaborando protocolos de actuación para cada situación posible.

En la práctica, de acuerdo con Elmore (2000), los servidores públicos encargados del contacto directo con la población tienden a tomar decisiones por sí mismos ante situaciones específicas que no están consideradas en los protocolos o manuales de acción con los que cuentan.

Por un lado, es deseable que el personal que está específicamente capacitado para cumplir una función tenga el criterio necesario para tomar decisiones; por otro, las debilidades desde la capacitación y el diseño vuelven indispensable la conformación de cada vez más protocolos de acción que den una pauta a las acciones a seguir en cada tipo de situación. La comunicación entre los distintos actores que intervienen en la política puede ayudar a mitigar estas deficiencias (Elmore, 2000).

Además de los implementadores, hay actores externos al programa que pueden afectar su implementación y aunque se recomienda desde el diseño plantear todos los supuestos y tomar en cuenta tanto a los beneficiarios como a los que podrían afectar las acciones que se llevarán a cabo, Pressman y Widlavsky (1998) consideran que ésto no puede prever por completo, ya que puede haber individuos u organizaciones cuya indisposición surja durante la marcha o bien actores políticos que no se opongan a los fines del programa pero tampoco lo consideren algo urgente.

Pocos programas podrían emprenderse si se tuvieran que especificar de antemano todos los participantes, si todas las diferencias futuras se resolvieran desde el principio, y si todos los pactos futuros se celebraran en las condiciones de ayer. Algo tiene que dejarse al avance de los acontecimientos. Así, a medida que los conflictos latentes se ponen de manifiesto, hay

que renegociar los convenios originales y surge una nueva situación, posiblemente más antagónica. (Pressman y Widlavsky, 1998, p. 4)

Pressman y Wildlavsky (1998) enlistan las razones por las que los participantes podrían no estar de acuerdo con la implementación: que sus metas fueran incompatibles con las de la institución que la lleva a cabo, que se tienda a dar preferencia o que exista compromisos con otros proyectos, que para llevarlas a cabo se requiera de subordinación con otras dependencias que no consideren urgente el proyecto, que existan diferencias de opinión o legales o bien que no se tenga suficiente poder para emprenderlo.

La oposición de los actores, agregan, puede tener distinta intensidad dependiendo de si está en contra o sólo es indiferente o de si se trata de un participante fuerte o débil. “[...] la demora es función de los recursos, de la intensidad y de la dirección del interés” (Pressman y Widlavsky, 1998, p. 19).

De acuerdo con Pressman y Widlavsky (1998), también puede presentarse oposición parcial o demora cuando los fines de un participante resultan ser los medios de otro:

Tan pronto como se ponen en operación innumerables programas, la corriente de transacciones que circula entre los que participan simultáneamente en ella no puede mostrar ni un comienzo ni un fin claros, sino únicamente altibajos. Mientras los administradores de cada programa traten de imponer a los demás la secuencia de acontecimientos que prefieran, pueden entrar en pugna sus prioridades para la etapa siguiente, la cual difiere para cada quien y no puede tener la misma importancia para todos. (p. 8)

#### **4.2 Recomendaciones para evitar obstáculos en la implementación**

Elmore (2000) propone la estrategia del *backward mapping* o enfoque retrospectivo, que involucra desde la primera etapa, es decir, desde el diseño, a quienes conforman la base de la política. Es decir, a los implementadores y a los beneficiarios.

Esta inclusión pretende debilitar factores como la resistencia social al cambio o corrupción entre los mismos burócratas encargados de llevar a cabo las acciones y de atender directamente a los ciudadanos; sin embargo, Aguilar (2000) critica en este modelo que se parta del supuesto de que los tomadores de decisiones tienen algún tipo de injerencia en la etapa de la implementación, lo cual por lo general no se da de esta manera.

Pressman y Widlavsky (1998) también descartan en parte esta posibilidad al argumentar que no todos los actores están dispuestos a aportar o tienen suficiente conocimiento sobre la materia o sobre el diseño e implementación de políticas públicas o de administración para que las aportaciones resulten pertinentes.

Van Meter y Van Horn (2000) se pronuncian por dotar de mayor autonomía a los subordinados, que son quienes se encargan de la implementación, partiendo de que el personal que se encuentra en la base de la pirámide tiene un coto de poder.

Por otro lado, consideran que obstáculos como la falta de coordinación o las diferencias políticas entre los tres órdenes de gobierno se pueden salvar si los subalternos trabajan por su cuenta. Consideran que la eficacia se puede alcanzar mediante un sistema de estímulos o sanciones dependiendo cuál sea la actitud del personal. Estos incentivos tendrían que preverse en el presupuesto del programa.

No obstante, señalan que esta técnica no se puede usar cuando se trate de un programa que abarque varias dependencias. Explican que cuando se trata de un programa de una sola institución, hay relación de jerarquía, pero ésta se pierde cuando se trata de un programa en donde están involucradas varias dependencias. Proponen capacitación y otro tipo de sanciones o presión que puede venir desde la federación al momento de aprobar los presupuestos para las entidades o municipios.

Por otro lado, Van Meter y Van Horn (2000) también proponen tomar en cuenta el entorno económico, social y político de la región donde se lleva a cabo la implementación.

#### **4.3 Evaluación de la implementación de políticas públicas**

La evaluación de la implementación parte de una descripción de las actividades que componen un programa de intervención, seguida de una recopilación de información acerca de los elementos

clave que constituyen el programa y de una comparación de sus partes esenciales en el diseño con los elementos que se presentaron en la realidad, para buscar determinar si la implementación se llevó a cabo de manera adecuada. (Alfaro y Gómez, 2016)

Si bien esta es una descripción simplificada del proceso, la complejidad radica en dilucidar cuáles son los rasgos característicos, lo cual en ocasiones está a simple vista en las propuestas del programa, pero en otras ocasiones debe obtenerse a través de entrevistas o cuestionarios con las personas que estuvieron a cargo del diseño.

De acuerdo con Alfaro y Gómez (2016), no hay una técnica que sea mejor a otra para obtener información sobre los rasgos críticos del programa, pero por lo general se emplean técnicas mixtas, que emplean métodos tanto cualitativos como cuantitativos.

## **Parte III. Capítulo 5. Trabajo de campo**

### **5.1 Universo**

Para esta tesis se trabajará con dos universos: el primero, integrado por las dependencias del Gobierno de Michoacán que cuentan con áreas de comunicación social; el segundo, los ciudadanos mayores de edad que habitan en la entidad, saben leer y escribir y tienen activos sus derechos político electorales.

Se tomarán en cuenta 14 de las 17 dependencias del Gobierno del Estado de Michoacán, ya que tres de ellas no cuentan con área de comunicación social.

Éste cuenta con 17 dependencias como parte de su gabinete legal, mientras que 32 conforman el gabinete ampliado; sin embargo, algunas de estas instancias han sufrido cambios en el sexenio 2015-2021, tales como fusiones o reformulaciones que han incidido en su fórmula de trabajo de comunicación.

De las 17 dependencias que conforman el gabinete legal, sólo 14 de ellas cuentan con área de comunicación social y todas ellas están supeditadas a la Coordinación General de Comunicación Social (CGCS).

De 2015 a 2016, Michoacán contaba con una Secretaría de Pueblos Indígenas, pero a partir de 2017 se conformó esta instancia como una comisión, denominada Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Con este cambio, desapareció el área de comunicación social de la dependencia.

Asimismo, se encontró que la dinámica de trabajo de las áreas de comunicación social cambió a partir del año 2017, ya que no se encuentra un plan de trabajo de comunicación social de ninguna de las dependencias que conforman el gabinete legal para el año 2016 y en los apartados de transparencia de las páginas electrónicas de estas áreas de gobierno, se especifica que era atribución de la Coordinación CGCS generar esta normativa.

Así como el Plan Anual de Trabajo de la CGCS depende del Plan Estatal de Desarrollo 2015-2021, los planes de las dependencias que conforman el gabinete legal se alinean al de la CGCS y están presentados en un formato similar en donde especifican determinada información, como las campañas informativas que se implementarán y el número de notas informativas que se espera elaborar y distribuir por mes.

Con respecto al segundo universo, según datos del INEGI (2015), en Michoacán el último estudio intercensal reflejó un total de 4, 584, 471 habitantes. De los cuales, 1, 326, 897 eran menores de 15 años y 3, 254, 687 tenía 15 años o más.

El padrón electoral es el listado de personas que han solicitado su credencial para votar con fotografía, independientemente de si cuentan con ella o no. En Michoacán, con actualización hasta el 2020, el Instituto Nacional Electoral (INE) contabiliza a 3,654,427 ciudadanos inscritos.

Se determinó tomar como base el padrón nominal debido a que está más actualizado y es más preciso en cuanto a la población mayor de edad, ya que el INEGI divide a los ciudadanos en grupos etarios menores de 15 años y de 15 años en adelante y a pesar de que quienes tenían 15 años en 2015 ya serían mayores de edad en 2020, se estaría dejando de contar a los que en ese entonces tenían 14 y 13 años de edad y también habían cumplido la mayoría de edad.

En este lapso de tiempo, además, habrá ciudadanos que hayan fallecido o emigrado de la entidad y por tanto ya no son objeto de política de comunicación gubernamental ni estarán contabilizados en el padrón nominal, suponiendo que hayan realizado los trámites correspondientes.

El padrón electoral además no toma en cuenta a los ciudadanos que tienen suspendidos sus derechos político electorales, quienes por estar cumpliendo con una condena, en su mayoría no tienen acceso a los medios de comunicación a los que tiene acceso el resto de la población ni son beneficiarios de la mayor parte de los programas gubernamentales.

De acuerdo con la encuesta intercensal del INEGI (2015), para ese año el nivel de analfabetismo en población de 15 años o más era de 8.27 por ciento, lo que representa a 270 mil habitantes, lo que representa a 379, 135.75 personas. Suponiendo que no ha habido variaciones significativas en este porcentaje y tomando en cuenta el total de michoacanos mayores de edad que habitan en la entidad en 2020, se estima que el 8,27 por ciento de ellos representa a 302, 221, por lo que el universo se reduce a 3, 352, 205. 88 personas.

## **5.2 Muestra**

Para la aplicación del estudio a las dependencias del gobierno estatal se tomarán en cuenta todas las dependencias que cuenten con un área de comunicación social. Es decir, se llevará a cabo un censo. Las dependencias que se abordarán están especificadas en la Tabla 3.

**Tabla 3: Dependencias del gobierno estatal que cuentan con área de comunicación Social.**

| <b>Dependencias que cuentan con área de comunicación social:</b>               |
|--------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Coordinación General de Comunicación Social</b>                             |
| <b>Secretaría de Finanzas y Administración</b>                                 |
| <b>Secretaría de Seguridad Pública</b>                                         |
| <b>Secretaría de Desarrollo Económico</b>                                      |
| <b>Secretaría de Turismo</b>                                                   |
| <b>Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario</b>                        |
| <b>Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas</b>                           |
| <b>Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial</b> |
| <b>Secretaría de Educación</b>                                                 |
| <b>Secretaría de Cultura</b>                                                   |
| <b>Secretaría de Salud</b>                                                     |
| <b>Secretaría de Desarrollo Social y Humano</b>                                |
| <b>Secretaría del Migrante</b>                                                 |
| <b>Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de las Mujeres</b>           |

Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en el portal de transparencia.

En cuanto al universo de habitantes de Michoacán mayores de 18 años que saben leer y escribir y cuentan con sus derechos político electorales vigentes, se determinó delimitar a la los habitantes

de Morelia como la población de la que se obtendrá la muestra, misma que se obtuvo mediante un muestreo aleatorio simple.

De acuerdo con Hernández, Fernández y Baptista (2006), el muestreo por conveniencia es cuando se estudia los casos a los que se tiene acceso y al ser no probabilístico se emplea principalmente, aunque no de manera exclusiva, en estudios de carácter cualitativo.

La selección de los habitantes de Morelia responde al criterio por conveniencia derivado de la complejidad que implicó en 2020 y principios de 2021 obtener sujetos de estudio en todo el territorio de la entidad debido a la contingencia sanitaria y a que se consideró que al ser la capital del estado contiene un nivel significativo de representación de los distintos grupos poblacionales que conforman la entidad. Aunado a ello, se procuró contrarrestar el sesgo que pueden acarrear las selecciones dirigidas al determinar la muestra mediante un método probabilístico.

Por otro lado, se tomó en cuenta que la intención de la aplicación del instrumento no es la de hacer una evaluación de impacto o de resultados de la política de comunicación social del Gobierno del Estado, sino que pretende establecer relaciones de causalidad entre el rediseño de la política y que la información que el gobierno destine a los ciudadanos sea adecuada. Para esto, no se llegará a conclusiones en donde se establezcan generalizaciones de la población.

Partiendo de estas consideraciones, se partió de que el Instituto Nacional Electoral reporta un padrón electoral para Morelia de 321,719 personas, actualizado en octubre de 2020. Se aplica la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N\sigma^2Z^2}{(N-1)e^2 + \sigma^2Z^2}$$

Donde:

n = el tamaño de la muestra.

N = tamaño de la población.

$\sigma$  = Desviación estándar de la población. Por lo general cuando no se cuenta con este valor, suele emplearse un valor constante de 0.5.

Z = Valor obtenido mediante niveles de confianza. Cuando el nivel de confianza es de 95%, equivale a 1.96, que es el que se tomará en cuenta.

e = Límite aceptable de error muestral. Cuando no se tiene su valor, suele utilizarse un valor que varía entre el 1% (0.01) y 9% (0.09). En este caso se empleará un 0.05.

Partiendo de un nivel de confianza del 95 por ciento, se sustituyen los valores:

$$n = \frac{321\,719 * 0.5^2 * 1.96^2}{(321\,719 - 1) 0.05^2 + .5^2 * 1.96^2}$$

Se resuelve de la siguiente manera:

$$n = \frac{321\,719 * 0.25 * 3.8416}{321\,718 * 0.0025 + 0.25 * 3.8416}$$

$$n = \frac{308\,978.9276}{804.295 + 0.9604}$$

$$n = \frac{308\,978.9276}{805.2554}$$

$$n = 383.703018446$$

Haciendo el redondeo correspondiente, el resultado que se obtiene es: 384

### 5.3 Instrumento

Se determinó emplear el escalamiento de Likert para elaborar dos instrumentos de corte cuantitativo y en una segunda etapa una entrevista de carácter exclusivamente cualitativo para aplicarse a una muestra de casos-tipo, tomada de la población de coordinadores de comunicación social de las dependencias que se estudiaron.

A partir de las variables rediseño e implementación de la política de comunicación social del Gobierno de Michoacán e información adecuada del gobierno hacia la sociedad, se diseñó una herramienta compuesta por dos instrumentos que emplean la escala tipo Likert con cinco categorías de respuesta.

El primer instrumento está encaminado a determinar cómo un rediseño de la política empleada puede incidir en una mejora de la información que se difunde y se compone de dimensiones relacionadas con la eficacia, la eficiencia y la calidad del servicio; el segundo instrumento busca conocer la percepción de la sociedad acerca de la información que emite el gobierno del estado y sobre cuál sería una política adecuada de comunicación social.

Las políticas públicas se pueden diseñar a partir de investigaciones de carácter cuantitativo o cualitativo con diseños experimentales o no experimentales. De acuerdo con Morçöl e Ivanova (2010), los analistas de políticas públicas han empleado principalmente análisis de carácter cuantitativo, al menos hasta los años 70, en que las críticas al positivismo provocaron que bajara el auge de estos tipos de análisis, pero que se retomaron en los años 90 con la llegada de los avances tecnológicos, además de que es el tipo de análisis que prevalece en los programas de estudios de las universidades.

Para efectuar una investigación cuantitativa en ciencias sociales principalmente se emplean dos tipos de instrumentos: cuestionarios o escalas de actitudes, mismos que cuentan con una serie de categorías. Los cuestionarios pueden partir de preguntas abiertas o cerradas, mientras que los tipos más empleados de escalas son el escalograma de Guttman, el método de escalamiento de Likert y el diferencial semántico (Hernández, Fernández y Baptista, 2006).

Dado que la presente investigación empleará datos cuantitativos en su primera fase, los dos instrumentos están conformados por escalamientos tipo Likert con cinco elementos en la escala de medición, que va de positivo a negativo.

El escalamiento tipo Likert sirve principalmente para medir actitudes y está compuesto por afirmaciones redactadas ya sea de manera positiva o negativa, en donde el sujeto elegirá de entre tres, cinco o siete categorías de respuestas, que consisten en su grado de aceptación o rechazo ante la afirmación propuesta y que siempre se presentan en el mismo orden (Hernández, Fernández y Baptista, 2006).

De acuerdo con estos mismos autores (2015), la escala de Likert es un tipo de escala aditiva, ya que se van sumando los valores que se obtienen en cada ítem. Pueden considerarse los números totales o bien un promedio.

Se cuantificarán los productos emitidos por las áreas de comunicación social de cada dependencia desde los distintos medios de comunicación y el trabajo efectivamente llevado a cabo en las áreas de comunicación social.

Las variables se dispersaron en dimensiones, indicadores e ítems. Las dimensiones y los indicadores parten de recomendaciones de la Cepal (Bonnetoy y Armijo, 2005), Preciado, Hincapié y Montealegre (2009), así como de Cárdenas, Hernández y Gómez (2012) y las observaciones de Amadeo (2016) y Amado (2014), mismas que se adaptaron al contexto particular que se estudia y a la naturaleza de las variables.

Para esto se precisaron cuáles son los objetivos que idóneamente tendría que buscar una política pública de comunicación gubernamental para a partir de ellos identificar las dimensiones y los indicadores de la variable información adecuada y se tomaron en cuenta las recomendaciones de rediseño y las dimensiones que el Coneval emplea para las evaluaciones de implementación.

Cabe señalar que si bien no se trata de una evaluación de impacto, como ya se ha visto anteriormente la relación con los beneficiarios, en este caso la audiencia, resulta pertinente desde el diseño de una política pública, por lo que se considerarán dimensiones que tienen que ver con los receptores del mensaje institucional, como el sector poblacional que emplea TICs, el nivel socioeconómico y otros.

**Tabla 4. Tabla de equivalencias**

| <b>Respuesta</b>          | <b>Valor</b> |
|---------------------------|--------------|
| Totalmente de acuerdo.    | 4            |
| De acuerdo.               | 3            |
| En desacuerdo.            | 2            |
| Totalmente en desacuerdo. | 1            |
| No.                       | 0            |
| Sí.                       | 1            |

#### **5.4 Operacionalización de las variables**

Para elaborar los dos instrumentos, se hicieron dos operacionalizaciones con las dos variables que se desprenden de la hipótesis, una para construir el instrumento que se aplicaría a las dependencias de gobierno y otro para la aplicación a los ciudadanos de Morelia.

En primer lugar se establecieron las definiciones que se adoptarían para la variable independiente “rediseño e implementación de la política de comunicación social” y la dependiente “información adecuada del gobierno hacia la sociedad”, para de ahí identificar las dimensiones que parten de cada una, mismas que se medirán a través de indicadores, de los que se desprenden los ítems que conforman los instrumentos. En las dos operacionalizaciones se partió de las mismas definiciones para las variables.

El instrumento que se aplicará comprende cuatro dimensiones para la variable de información adecuada que se analizarán de manera transversal, es decir, se cuantificarán desde la perspectiva de los encargados de las áreas de comunicación de las dependencias y de los ciudadanos. Estos son: cobertura, difusión, accesibilidad e interactividad.

Para la variable dependiente se consideraron las mismas cuatro dimensiones en las dos operacionalizaciones, al considerar que se trata de cuatro características con las que debe contar una estrategia informativa adecuada, aunque desde la perspectiva de las dependencias o emisoras, en el primer caso y de los ciudadanos o receptores, en el segundo.

Dado que los nombres de las dimensiones se pueden prestar a distintas interpretaciones, en la Tabla 5 se explica a qué se refiere cada una de estas dimensiones dependiendo de la perspectiva adoptada.

Para la variable independiente se conformaron dimensiones distintas para cada instrumento, que se explicarán a continuación, en el apartado que corresponde a cada uno de ellos.

**Tabla 5. Composición del instrumento**

|                               | Cobertura                                                                               | Difusión                                                    | Accesibilidad                                                                                                                         | Interactividad                                                                                                              |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Perspectiva de los ciudadanos | ¿Se conoce el trabajo de todas las dependencias y qué tipo de información interesa más? | ¿Qué vías de comunicación se emplea para informarse?        | ¿Todos los sectores sociales entienden el mensaje?                                                                                    | ¿Cuántas posibilidades tiene la sociedad de ser proactiva para solicitar información, qué tan satisfactorio es el servicio? |
| Perspectiva gubernamental     | ¿Se difunde todo el trabajo de la dependencia y en qué medida?                          | ¿Qué vías de comunicación emplea el gobierno para informar? | ¿Existe un mensaje diferenciado para distintos grupos poblacionales en cuanto a escolaridad, discapacidad auditiva o lengua indígena? | ¿Qué nivel de respuesta hay de las solicitudes de información?                                                              |

### 5.4.1 Operacionalización para las dependencias de gobierno

Como ya se explicó, para la variable dependiente se consideraron cuatro variables: cobertura, difusión, accesibilidad e interactividad, mientras que para la variable independiente se establecieron las dimensiones: eficacia, eficiencia y pertinencia, tomando en cuenta que son las dos primeras son las que el Coneval recomienda para evaluaciones de producto, mientras que la de pertinencia está relacionada con indicadores de calidad, aspecto que también está comprendido en algunos indicadores de interactividad.

Una vez definidas las variables y determinadas las dimensiones que los componen, se delimitaron los indicadores para medirlas y se diseñaron los ítems que componen el primer instrumento, que se presenta en el Anexo 3, mientras que la operacionalización se puede apreciar en la Tabla 6.

**Tabla 6. Operacionalización de variables para conformar el instrumento a aplicar a las dependencias de gobierno.**

| Variables                                                                              | Definición conceptual                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Definición operacional |                                                                                                                             |                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Dimensiones            | Indicadores                                                                                                                 | ítem                |
| <b>Dependiente: Información adecuada del gobierno a la sociedad.</b>                   | "Un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas." (Riorda, 2006)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Cobertura              | Cantidad de programas sociales de la dependencia que cuentan con productos informativos.                                    | 1                   |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Difusión               | Proporción de mensajes emitidos en cada vía de comunicación.                                                                | 2                   |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                        | Proporción de productos para población vulnerable en cada vía de comunicación.                                              | 3                   |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                        | Cantidad de mensajes diferentes dependiendo de la vía de comunicación.                                                      | 4                   |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Accesibilidad          | Cantidad de sectores sociales que se consideran al emitir un mensaje.                                                       | 5, 6, 7, y 8        |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Interactividad         | Proporción en que se recibieron solicitudes de información por cada vía en un mes.                                          | 9 y 10              |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                        | Porcentaje de solicitudes de información resueltas.                                                                         | 11                  |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                        | Proporción de respuesta de solicitudes de información por cada vía.                                                         | 12                  |
| <b>Independiente: Rediseño e implementación de la política de comunicación social.</b> | Desglose de determinadas características de la política de comunicación social del Gobierno del Estado, entendida como una serie de decisiones o acciones coherentes llevadas a cabo por entes públicos para resolver un problema público: la desinformación, mediante acciones efectuadas por individuos o grupos públicos con miras a la realización de objetivos previamente definidos orientados a difundir el quehacer gubernamental y estimular acciones de la ciudadanía para acceder a algún beneficio o servicio público. (Propia a partir de Aguilar, 1996; Subirats, et. al. 2008; Van y Van 2000 y LGCS) | Eficacia               | Porcentaje de cumplimiento de los objetivos del programa.                                                                   | 13 y 14             |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Eficiencia             | Nivel de suficiencia presupuestal                                                                                           | 15                  |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                        | Nivel de suficiencia del personal.                                                                                          | 16                  |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Pertinencia            | Proporción de las temáticas abordadas en los mensajes.                                                                      | 17, 18, 19, 20 y 21 |
|                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                        | Grado en que la información emitida contiene datos relevantes para que el usuario acceda a los servicios de la dependencia. | 22                  |

Fuente: Elaboración propia.

### **5.4.2 Operacionalización para los ciudadanos**

Durante la segunda operacionalización se contemplaron las cuatro dimensiones ya enunciadas para la dimensión dependiente pero con distintos indicadores, encaminados en este caso a captar la perspectiva de los ciudadanos. Para la variable independiente se mantuvo la dimensión de pertinencia como dimensión relacionada con la calidad de la información y con los temas que se difunden y el grado de satisfacción del receptor.

Se contemplaron también las dimensiones de calidad, vinculada a la eficacia de la política de comunicación social del gobierno estatal para informar acerca de las particularidades de cada dependencia y su capacidad para hacer entendible el mensaje; credibilidad, como la susceptibilidad de generar confianza en lo que se comunica y respuesta, la cual incide directamente en la dimensión de interactividad, ya que mide la eficiencia de las interacciones con el usuario. La forma en que se vinculan los indicadores con las dimensiones y los ítems se puede observar en la tabla 7.

Los instrumentos que se construyeron conforman los anexos 1 y 2 de este trabajo. Asimismo, se incluyeron algunos criterios de clasificación de los sujetos en cada instrumento, mismos que se presentan en los anexos 3 y 4.

### **5.4.3 Cuestionario para la investigación cualitativa**

Dado que en ciencias sociales y particularmente en lo que se refiere a administración pública y políticas públicas los datos cualitativos cobran especial relevancia (Osifo, 2015), la segunda parte del instrumento es de carácter cualitativo y está dirigida a los responsables de la comunicación social de las dependencias.

Consiste en la aplicación de un instrumento consistente en un cuestionario para detectar los obstáculos y deficiencias de la política de comunicación social durante el diseño y la implementación. Éste se presenta en el anexo 6.

## **5.5. Medición del instrumento**

Para sistematizar los resultados del instrumento se empleará el programa Excel, mientras que para realizar la medición se empleará SPSS (Statistical Packages for the Social Sciences), ya que

es uno de los programas que más se suelen emplear para este tipo de ejercicios, al estar diseñado específicamente para investigaciones en ciencias sociales.

**Tabla 7 Operacionalización de variables para conformar el instrumento a aplicar a los ciudadanos.**

| Variables                                                                              | Definición operacional |                                                                                                                                 |                |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
|                                                                                        | Dimensiones            | Indicadores                                                                                                                     | ítem           |
| <b>Dependiente: Información adecuada del gobierno a la sociedad.</b>                   | Cobertura              | Grado de interés en conocer todos los programas de cada dependencia.                                                            | 1              |
|                                                                                        |                        | Grado de interés hacia cada tipo de información.                                                                                | 2, 3, 4, 5 y 6 |
|                                                                                        | Difusión               | Grado de preferencia por cada tipo de medio de comunicación para informarse sobre acciones de gobierno.                         | 7, 8, 9 y 10   |
|                                                                                        | Accesibilidad          | Grado de necesidad de que la información emplee un lenguaje más sencillo.                                                       | 11             |
|                                                                                        |                        | Grado de necesidad de que la información emplee un lenguaje específico para personas con alguna discapacidad auditiva o visual. | 12             |
|                                                                                        |                        | Grado de necesidad de que la información emplee una lengua indígena.                                                            | 13             |
|                                                                                        | Interactividad         | Porcentaje de ciudadanos que solicitan información directamente a las áreas de comunicación social.                             | 14             |
| <b>Independiente: Rediseño e implementación de la política de comunicación social.</b> | Respuesta              | Nivel de satisfacción de la velocidad de respuesta por vía de comunicación.                                                     | 15             |
|                                                                                        |                        | Nivel de satisfacción con la respuesta institucional en general.                                                                | 16             |
|                                                                                        | Calidad                | Nivel de conocimiento acerca del trabajo de cada dependencia.                                                                   | 17 y 18        |
|                                                                                        |                        | Nivel de identificación de los funcionarios encargados de cada dependencia.                                                     | 19             |
|                                                                                        |                        | Porcentaje de usuarios que consideran útil la información.                                                                      | 20             |
|                                                                                        |                        | Grado de comprensión del mensaje.                                                                                               | 21             |
|                                                                                        | Credibilidad           | Nivel de confianza en la información que se proporciona.                                                                        | 22             |
|                                                                                        | Pertinencia            | Grado de satisfacción con la cantidad de información                                                                            | 23             |
|                                                                                        |                        | Porcentaje de satisfacción con cada tipo de información.                                                                        | 24 y 25        |

Fuente: Elaboración propia.

## 5.6 Prueba piloto

Se aplicó el instrumento diseñado para ciudadanos a un total de 33 personas, atendiendo a la recomendación de Hernández, Fernández y Baptista (2006). La mayor parte de estos sujetos emitieron observaciones y recomendaciones que permitieron afinar el instrumento, precisar el planteamiento de los ítems, sintetizar varios de ellos y replantear otro, con lo que se reconfiguró el instrumento y pasó de 37 a 27 ítems.

Se calculó el Alpha de Cronbach para corroborar la consistencia del instrumento con la siguiente fórmula:

$$\alpha = \frac{K}{K - 1} \left[ 1 - \frac{\sum Vi}{\sum Vt} \right]$$

En donde:

$\alpha$  = Alfa

K= Número de ítems

Vi= Varianza de cada ítem

Vt= Varianza total

Haciendo las sustituciones correspondientes, se obtiene un Alpha de Cronbach de 0.714269728 y dado que el puntaje máximo es de 1, se considera que la coherencia interna del instrumento es buena; sin embargo, se aplicaron algunos cambios, como la eliminación de ítems que resultaban repetitivos o irrelevantes con la intención de obtener un grado alto de coherencia.

El instrumento para aplicar a las dependencias de gobierno también se reformuló a partir de las observaciones recibidas en esta prueba piloto, de manera que se ajustó tomando en cuenta los criterios de reducción de ítems que pudieran obviarse.

Como resultado de este ajuste, el instrumento para aplicar a dependencias, pasó de contar con 34, a 22 ítems; mientras que en el que se diseñó para aplicar a ciudadanos, originalmente compuesto por 41 ítems, se redujo a 25.

## 5.7 Análisis de datos e interpretación de resultados

El estudio se aplicó del 15 de febrero al 15 de mayo de 2021 y se obtuvo un total de 268 respuestas en el instrumento dirigido a ciudadanos de Morelia y 10 en el que se enfocó en los servidores públicos.

Dos factores incidieron en que no se pudiera obtener la totalidad de la muestra que se había fijado en ambos casos. El primero, la pandemia de SARS-CoV2 en el país, que llevó a un aislamiento social, por lo que no se pudieron aplicar los ejercicios cara a cara, sino a través de internet. Esto impidió una difusión más amplia, mientras que las dependencias gubernamentales permanecieron cerradas o con el mínimo personal para laborar.

El otro factor fue el proceso electoral que inició a finales de 2020 y que generó cambios en las áreas de comunicación social, ya que varios de sus titulares se postularon para contender por cargos de elección popular o se sumaron a las campañas.

Los resultados obtenidos se sistematizaron para estimar los porcentajes significativos en las respuestas y posteriormente se buscaron elementos de correlación. Al final de este apartado se presentan las conclusiones obtenidas en este proceso.

### **5.7.1 Instrumento aplicado a los ciudadanos**

Como ya se especificó, se obtuvieron 268 respuestas de personas mayores de edad que viven en Morelia. De los cuales, el 43.3% registró estar en el rango de edad de 18 a 35 años; el 46.6% corresponde al rango de 36 a 50 años; el 9% dijo tener de 51 a 64% y solo el 1.1% fue mayor de 65 años.

En cuanto al grado académico, el 7.8% de los ciudadanos que respondieron cursó hasta el bachillerato, el 55.2% obtuvo el grado de licenciatura y el 35.8% cursó un posgrado.

El 98.1% identificó el Español como la lengua que habla con más frecuencia, el 1.1% marcó purépecha, el .4% el mazahua y otro .4% otra lengua no especificada. Es decir, al menos el 1.5% de los encuestados pertenece a una comunidad indígena.

El 92.8% de quienes respondieron el instrumento no cuenta con ninguna discapacidad, mientras que el 7.2% de ellos sí tiene algún tipo de discapacidad, de los cuales el 6.4% dijo tener una discapacidad visual, un .4% una discapacidad motriz y .4% discapacidad auditiva.

Tomando en cuenta la tabla de equivalencias presentada anteriormente en donde se establece que el mínimo que la puntuación mínima para cada indicador es de 1, que se corresponde con la respuesta “totalmente en desacuerdo” y el máximo de 4, correspondiente a la respuesta “totalmente de acuerdo”, se estableció el rango de puntuaciones posibles para cada dimensión y posteriormente para cada variable y se asignaron valores cualitativos para cada rango.

Para el instrumento dirigido a los ciudadanos, la puntuación mínima y máxima por cada dimensión es la siguiente.

**Tabla 8. Tabla de valores de dimensiones del instrumento aplicado a ciudadanos.**

| Dimensiones                   | Mínimo    | Máximo    |
|-------------------------------|-----------|-----------|
| Cobertura                     | 6         | 24        |
| Difusión                      | 4         | 16        |
| Accesibilidad                 | 4         | 16        |
| Interactividad                | 0         | 1         |
| <b>Variable dependiente</b>   | <b>14</b> | <b>33</b> |
| Respuesta                     | 2         | 8         |
| Calidad                       | 5         | 20        |
| Credibilidad                  | 1         | 4         |
| Pertinencia                   | 3         | 12        |
| <b>Variable independiente</b> | <b>11</b> | <b>44</b> |

Fuente: Elaboración propia.

De tal modo, la puntuación mínima posible para la variable dependiente (información adecuada del gobierno a los ciudadanos) es 14 y la máxima es de 33; mientras que la mínima para la variable independiente (rediseño de la política pública de comunicación) es de 11 y el máximo de 44.

Con el programa SPSS, se estimó la media en cada dimensión. La puntuación de las medias por cada dimensión fue la siguiente:

**Tabla 9. Medias de las dimensiones del instrumento aplicado a ciudadanos.**

|        |          | Estadísticos |          |               |                |           |         |              |             |
|--------|----------|--------------|----------|---------------|----------------|-----------|---------|--------------|-------------|
|        |          | Cobertura    | Difusión | Accesibilidad | Interactividad | Respuesta | Calidad | Credibilidad | Pertinencia |
| N      | Válido   | 268          | 268      | 268           | 268            | 162       | 268     | 268          | 268         |
|        | Perdidos | 0            | 0        | 0             | 0              | 106       | 0       | 0            | 0           |
| Media  |          | 20,50        | 10,16    | 10,59         | ,50            | 4,0062    | 11,8433 | 2,14         | 6,2276      |
| Mínimo |          | 6            | 4        | 3             | 0              | 2,00      | 5,00    | 1            | 3,00        |
| Máximo |          | 24           | 16       | 12            | 1              | 8,00      | 20,00   | 4            | 12,00       |

Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.

De este modo y tomando en cuenta la media de las variables, se puede constatar que, como se esperaba, las medias se acercan a la puntuación máxima en las dimensiones que están conformadas por ítems que se refieren a las características ideales en una política de comunicación social según sus usuarios.

Por otro lado, se obtienen medias que se acercan a la puntuación mínima en las dimensiones que tienen que ver con la percepción acerca del diseño e implementación de la política de comunicación existente en el momento del levantamiento de estudio.

**Tabla 10. Medias de las variables del instrumento aplicado a ciudadanos.**

|        |          | <b>Estadísticos</b>  |                        |
|--------|----------|----------------------|------------------------|
|        |          | variable dependiente | variable independiente |
| N      | Válido   | 268                  | 160                    |
|        | Perdidos | 0                    | 108                    |
| Media  |          | 42,7649              | 24,3250                |
| Mínimo |          | 15,00                | 11,00                  |
| Máximo |          | 53,00                | 43,00                  |

Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.

Posteriormente se realizaron pruebas paramétricas a los datos para determinar cuál sería el test de correlación más adecuado. En la prueba de normalidad se concluyó que no existe una distribución normal aplicando la prueba de Komogorov-Smirnov, que es la más recomendada cuando se parte de más de 50 datos.

**Tabla 9. Prueba de Kolmogorov-Smirnov para la muestra de ciudadanos.**

|                                           |                               | variable dependiente | variable independiente |
|-------------------------------------------|-------------------------------|----------------------|------------------------|
| N                                         |                               | 268                  | 160                    |
| Parámetros normales <sup>a, b</sup>       | Media                         | 42,7649              | 24,3250                |
|                                           | Desv. Desviación              | 5,06371              | 5,38522                |
| Máximas diferencias extremas              | Absoluta                      | ,093                 | ,103                   |
|                                           | Positivo                      | ,060                 | ,103                   |
|                                           | Negativo                      | -,093                | -,072                  |
| Estadístico de prueba                     |                               | ,093                 | ,103                   |
| Sig. asin. (bilateral) <sup>c</sup>       |                               | <.001                | <.001                  |
| Sig. Monte Carlo (bilateral) <sup>d</sup> | Sig.                          | ,000                 | <.001                  |
|                                           | Intervalo de confianza al 99% | Límite inferior      | ,000                   |
|                                           |                               | Límite superior      | ,001                   |

a. La distribución de prueba es normal.

b. Se calcula a partir de datos.

c. Corrección de significación de Lilliefors.

d. El método de Lilliefors basado en las muestras 10000 Monte Carlo con la semilla de inicio 2000000.

**Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.**

Se concluyó que no hay distribución normal porque la significación asintótica bilateral es menor a 0.05. Es por esto que los datos ya no pueden considerarse paramétricos, por lo que se podría prescindir de la prueba de homocedasticidad; sin embargo, se hizo el análisis y se detectó que existe igualdad de varianzas; sin embargo, la prueba ANOVA confirma no hay igualdad de medias.

**Tabla 11. Prueba de homogeneidad de varianzas de muestra de ciudadanos**

|                      |                                         | Estadístico de |     | Sig.  |
|----------------------|-----------------------------------------|----------------|-----|-------|
|                      |                                         | Levene         | gl1 |       |
| variable dependiente | Se basa en la media                     | 2,786          | 20  | <.001 |
|                      | Se basa en la mediana                   | 2,205          | 20  | ,004  |
|                      | Se basa en la mediana y con gl ajustado | 2,205          | 20  | ,009  |
|                      | Se basa en la media recortada           | 2,605          | 20  | <.001 |

## ANOVA

variable dependiente

|                  | Suma de<br>cuadrados | gl  | Media cuadrática | F     | Sig. |
|------------------|----------------------|-----|------------------|-------|------|
| Entre grupos     | 1437,132             | 27  | 53,227           | 2,180 | ,002 |
| Dentro de grupos | 3223,643             | 132 | 24,422           |       |      |
| Total            | 4660,775             | 159 |                  |       |      |

Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.

Se procedió a buscar correlación entre las dos variables. Para esto, se empleó el coeficiente de correlación de Spearman, más usual cuando los datos de la muestra no son paramétricos.

**Tabla 12. Correlación entre variables del instrumento aplicado a ciudadanos**

|                 |                        |                            | variable<br>dependiente | variable<br>independiente |
|-----------------|------------------------|----------------------------|-------------------------|---------------------------|
| Rho de Spearman | variable dependiente   | Coeficiente de correlación | 1,000                   | ,204**                    |
|                 |                        | Sig. (bilateral)           | .                       | ,010                      |
|                 |                        | N                          | 268                     | 160                       |
|                 | variable independiente | Coeficiente de correlación | ,204**                  | 1,000                     |
|                 |                        | Sig. (bilateral)           | ,010                    | .                         |
|                 |                        | N                          | 160                     | 160                       |

\*\* . La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.

Los resultados obtenidos mediante el programa SPSS indican que sí existe correlación entre las variables, ya que el coeficiente de correlación es mayor a .05.

### 5.7.2 Instrumento aplicado a dependencias del gobierno estatal

Para analizar los resultados del instrumento que se aplicó a los titulares de las áreas de comunicación del gabinete estatal se siguió un procedimiento distinto al que se empleó para el otro instrumento, ya que en este caso se contó con menos datos, por tratarse de una muestra menor y con características diferentes.

Los encargados de las áreas de comunicación que accedieron a responder el estudio provenían de las secretarías de de Desarrollo Rural y Agroalimentario, de Finanzas y Administración, de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujer, de Desarrollo Económico, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Salud, de Educación, de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial y del Migrante.

De estas nueve dependencias, una reportó no contar con programas sociales y el resto osciló entre uno y 26 programas por dependencia.

Los encargados de las 9 áreas de comunicación de las dependencias que respondieron el instrumento emplean la red social Facebook y además 8 usan Twitter, 2 usan YouTube, 1 Instagram y 1 otra red social no especificada. Es decir, todas emplean al menos una red social y como máximo 4, caso en el que se encuentra una sola de las dependencias.

Mediante la tabla de valores y la cantidad de ítems que componen cada dimensión, se estimó cuánto es el mínimo y el máximo que se puede obtener en cada dimensión.

**Tabla 13. Tabla de valores del instrumento aplicado a dependencias.**

| <b>Dimensiones</b>            | <b>Mínimo</b> | <b>Máximo</b> |
|-------------------------------|---------------|---------------|
| Cobertura                     | 1             | 4             |
| Difusión                      | 3             | 12            |
| Accesibilidad                 | 4             | 16            |
| Interactividad                | 4             | 16            |
| <b>Variable dependiente</b>   | <b>12</b>     | <b>48</b>     |
| Eficacia                      | 1             | 5             |
| Eficiencia                    | 2             | 8             |
| Pertinencia                   | 6             | 24            |
| <b>Variable independiente</b> | <b>9</b>      | <b>37</b>     |

Fuente: Elaboración propia.

Se corroboró mediante el programa SSPS cuál fue la puntuación media y máxima que obtuvo cada dimensión y cuál fue la media en cada caso.

**Tabla 14. Medias obtenidas por dimensión en el instrumento aplicado a dependencias**

|        |          | Cobertura | Difusión | Accesibilidad | Interactividad | Eficacia | Eficiencia | Pertinencia |
|--------|----------|-----------|----------|---------------|----------------|----------|------------|-------------|
| N      | Válido   | 9         | 9        | 9             | 9              | 9        | 9          | 9           |
|        | Perdidos | 0         | 0        | 0             | 0              | 0        | 0          | 0           |
| Media  |          | 3,11      | 8,5556   | 10,2222       | 10,8889        | 4,5556   | 5,1111     | 18,8889     |
| Mínimo |          | 1         | 6,00     | 8,00          | 10,00          | 4,00     | 3,00       | 16,00       |
| Máximo |          | 4         | 11,00    | 12,00         | 13,00          | 5,00     | 8,00       | 22,00       |

Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.

Se hizo la misma estimación para el caso de las variables:

**Tabla 15. Medias obtenidas por variable en el instrumento aplicado a dependencias**

|        |          | Estadísticos |            |
|--------|----------|--------------|------------|
|        |          | InfAdecuada  | RediseñoPP |
| N      | Válido   | 9            | 9          |
|        | Perdidos | 0            | 0          |
| Media  |          | 32,78        | 27,5556    |
| Mínimo |          | 27           | 23,00      |
| Máximo |          | 37           | 34,00      |

Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.

Al hacer la prueba de normalidad se obtiene una significación asintótica bilateral de .2. Es decir, mayor a .05, por lo que se podría considerar que sí existe una distribución normal.

**Tabla 16. Prueba de Kolmogorov-Smirnov para la muestra de dependencias estatales**

|                                           |                               | InfAdecuada       | RediseñoPP        |
|-------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|-------------------|
| N                                         |                               | 9                 | 9                 |
| Parámetros normales <sup>a,b</sup>        | Media                         | 32,78             | 27,5556           |
|                                           | Desv. Desviación              | 3,073             | 3,28295           |
| Máximas diferencias extremas              | Absoluta                      | ,195              | ,224              |
|                                           | Positivo                      | ,123              | ,224              |
|                                           | Negativo                      | -,195             | -,107             |
| Estadístico de prueba                     |                               | ,195              | ,224              |
| Sig. asin. (bilateral) <sup>c</sup>       |                               | ,200 <sup>d</sup> | ,200 <sup>d</sup> |
|                                           |                               |                   |                   |
| Sig. Monte Carlo (bilateral) <sup>e</sup> | Sig.                          | ,409              | ,218              |
|                                           | Intervalo de confianza al 99% | Límite inferior   | ,397              |
|                                           |                               | Límite superior   | ,422              |

a. La distribución de prueba es normal.

b. Se calcula a partir de datos.

c. Corrección de significación de Lilliefors.

d. Esto es un límite inferior de la significación verdadera.

e. El método de Lilliefors basado en las muestras 10000 Monte Carlo con la semilla de inicio 2000000.

Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.

Debido a la cantidad de datos, no es posible llevar a cabo la prueba de homogeneidad de varianzas pero sí la ANOVA, que refleja que las medias no son iguales, ya que el valor es menor a 0.05.

**Tabla 17. Prueba de ANOVA**

Variable dependiente

|                     | Suma de<br>cuadrados | gl | Media<br>cuadrática | F      | Sig. |
|---------------------|----------------------|----|---------------------|--------|------|
| Entre grupos        | 75,056               | 6  | 12,509              | 50,037 | ,020 |
| Dentro de<br>grupos | ,500                 | 2  | ,250                |        |      |
| Total               | 75,556               | 8  |                     |        |      |

Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.

Dado que sí se aprecia una distribución normal pero no una homogeneidad de las varianzas y no se puede asumir que los valores sean paramétricos, se aplicó tanto el test de Pearson para buscar correlación entre las dos variables.

**Tabla 18. Prueba de correlación de Spearman del instrumento aplicado a dependencias**

|                 |                        | Variable dependiente        | Variable independiente |
|-----------------|------------------------|-----------------------------|------------------------|
| Rho de Spearman | Variable dependiente   | Coefficiente de correlación | 1,000                  |
|                 |                        | Sig. (bilateral)            | .                      |
|                 |                        | N                           | 9                      |
|                 | Variable independiente | Coefficiente de correlación | -,127                  |
|                 |                        | Sig. (bilateral)            | ,744                   |
|                 |                        | N                           | 9                      |

Fuente: Elaboración propia mediante SPSS.

El coeficiente de correlación es mayor a  $-.05$ , por lo que se puede considerar que existe una correlación, pero de carácter negativo.

### 5.8.1 Elementos cualitativos

Adicionalmente se hizo una entrevista a algunos de los encargados de las áreas de comunicación que arrojó elementos que no se habían considerado en el momento de elaborar el instrumento pero que fueron de utilidad para la conformación del diseño de política pública.

De acuerdo con los titulares de las áreas de comunicación social, no todas las dependencias cuentan con programas sociales, de manera que no es para ellas una prioridad informar acerca de este tema. Del mismo modo, la generación de protocolos para desastres y emergencias corresponde a dependencias específicas, como Protección Civil, la Secretaría de Seguridad Pública o la Secretaría de Salud, dependiendo del tema de que se trate, mientras que el resto de la dependencias, en todo caso, replicarán la información que se les haga llegar, de ser el caso.

De esto se desprende que la política de comunicación debe estar diferenciada de acuerdo con las necesidades de cada dependencia y es importante un trabajo transversal, que permita que las dependencias compartan productos informativos o información y puedan trabajar en conjunto con mayor facilidad en los casos en que sea necesario.

En la práctica, los servidores públicos entrevistados reportaron que es así como se implementa la política. Es decir, existen unos lineamientos generales generados desde la Coordinación General, pero cada área de comunicación las adapta a las particularidades de la dependencia en que se encuentre.

Cada dependencia entrega un Plan Anual a la Coordinación General que comparte los objetivos y metas generales con ésta, pero tiene acciones específicas adaptadas a las circunstancias propias.

Por otro lado, los entrevistados precisaron que no tienen una relación comercial con los medios de comunicación periodística, ya que el área central es la que dispone de recursos y se encarga de la celebración de contratos de publicidad. Esto pudiera afectar los resultados de la variable de eficiencia, particularmente en el indicador que se refiere a la eficiencia presupuestal, ya que las áreas de comunicación de las dependencias no manejan recursos públicos.

## **5.8 Conclusiones del trabajo de campo**

Una vez revisados los datos estadísticos de los resultados de los dos instrumentos empleados, puede concluirse que para encontrar relaciones de causalidad entre un rediseño de la política de comunicación social y una información adecuada hacia la sociedad, sería necesario implementar este rediseño y aplicar una evaluación de producto o de impacto y comparar el grupo de muestra que se consultó antes de la implementación con uno constituido por grupos poblacionales similares.

No obstante, aunque no se pueden concluir relaciones de causalidad entre las variables, hay varios elementos que se pueden destacar luego de la aplicación de los dos instrumentos y la revisión de los resultados. Esto son: las características con las que de acuerdo con la perspectiva de los usuarios debe contar la política de comunicación social y la eficacia, eficiencia y pertinencia de la política de comunicación gubernamental que se estudia.

Además, es posible cotejar las dimensiones que componen la variable dependiente desde la perspectiva gubernamental y la de los ciudadanos, lo que permite inferir o aproximarse al estado real de cada uno de estos elementos.

Es decir, tomando en cuenta que se ha considerado que información adecuada del gobierno hacia los ciudadanos es la que cumple con los criterios de cobertura, difusión, accesibilidad e

interactividad, es importante contrastar si el público objetivo de la política y las instancias emisoras concuerdan y en qué medida con que estas características efectivamente componen una información adecuada.

En cuanto a las características que conforman información gubernamental que pueda considerarse adecuada, de acuerdo con los ciudadanos, el uso de los recursos públicos y los protocolos establecidos para desastres y emergencias son los elementos más importantes, ya que fueron los que obtuvieron mayores porcentajes de aceptación.

El 66.4% de los entrevistados dijo estar totalmente de acuerdo con la necesidad de que el gobierno informe sobre el uso de los recursos y el 29.9% estuvo de acuerdo, mientras que 1.1% estuvo en desacuerdo y 2.6% totalmente en desacuerdo.

Del mismo modo, 66.8% estuvieron totalmente de acuerdo con el interés de conocer acerca de protocolos, 28.7% estuvieron de acuerdo, 1.5% en desacuerdo y 3% totalmente en desacuerdo. Esto confirma el planteamiento que se hizo en el marco teórico de incluir comunicación de riesgo en la política.

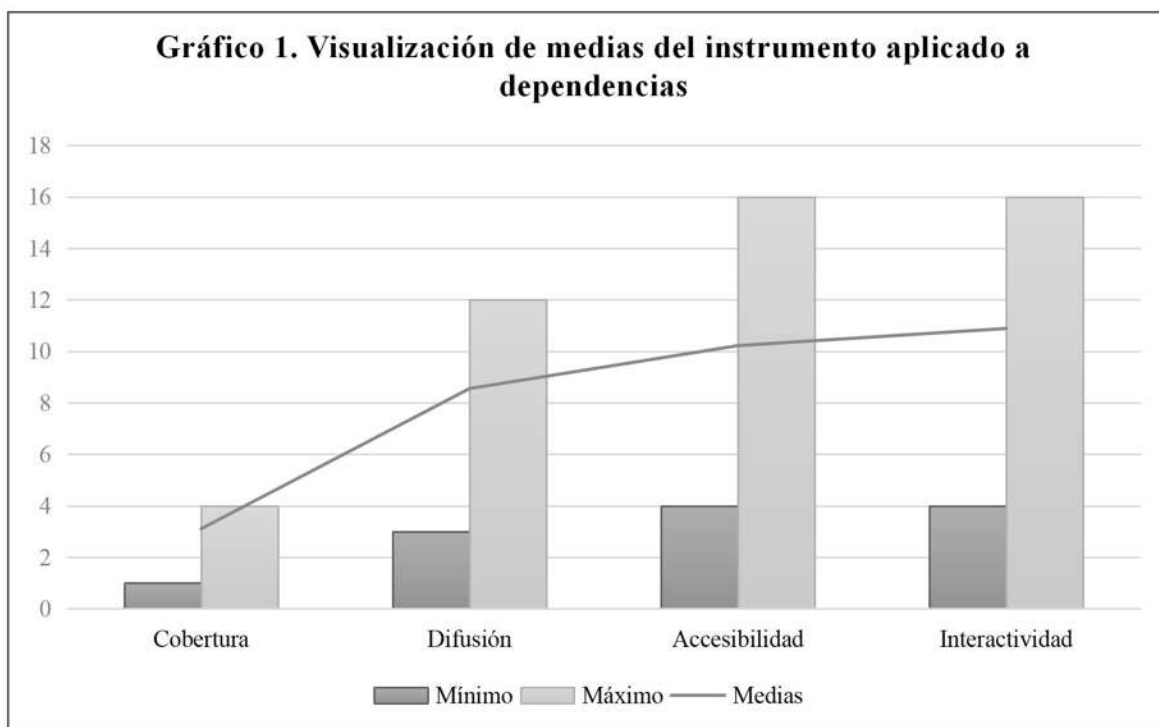
Resulta interesante señalar también que contrario a la información revisada en el marco teórico (Amado, 2014) acerca de la división entre comunicación y propaganda gubernamental y la necesidad de dejar de lado la promoción de la imagen de los servidores públicos, en concordancia además con la legislación mexicana, existe un cierto interés entre los usuarios de conocer las opiniones de los titulares de las dependencias de gobierno, ya que el 42.2% dijo estar totalmente de acuerdo en que siente interés en ello, el 46.3% se dijo de acuerdo, el 8.6% en desacuerdo y el 3% totalmente en desacuerdo. No obstante, esto no quiere decir que no deba existir un equilibrio en la información de esta naturaleza que se difunde, especialmente si se considera que el mayor consenso está en la necesidad de obtener información sobre el manejo de los recursos y los protocolos de emergencias.

Como ya se mencionó, cuatro dimensiones conforman la variable dependiente: información adecuada del gobierno hacia los ciudadanos, tanto en el instrumento aplicado a ciudadanos como a enlaces de comunicación. Estas son: cobertura, difusión, accesibilidad e interactividad.

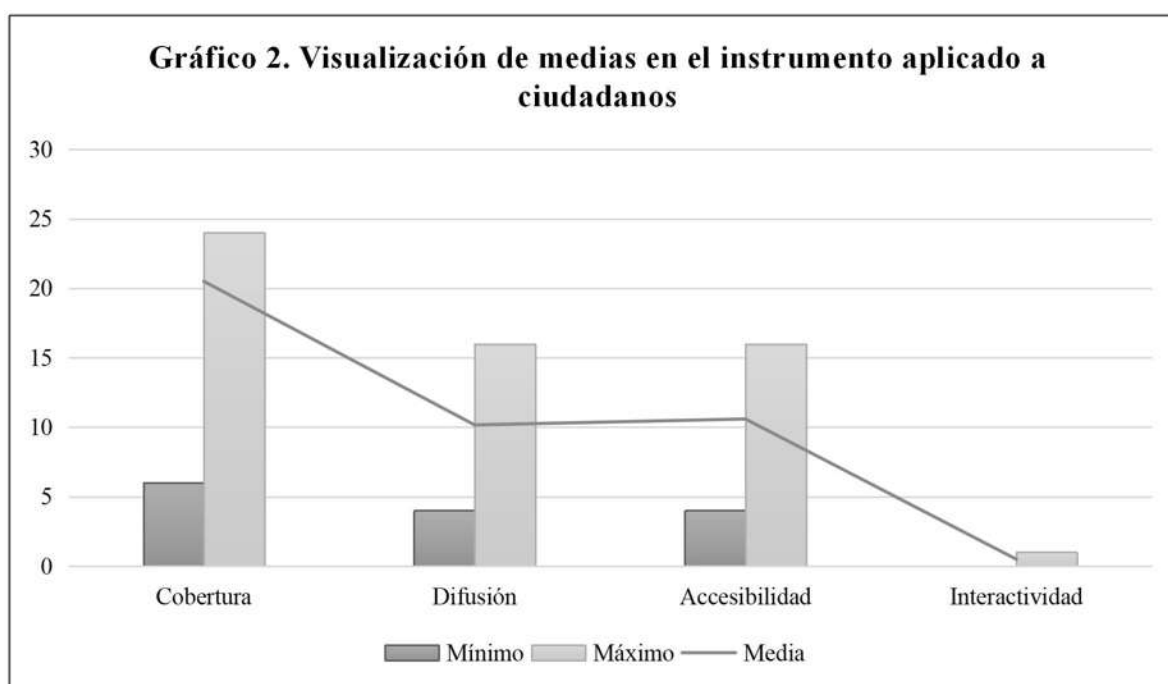
Al visualizar la posición de la media de las respuestas del instrumento aplicado a titulares de dependencias (Gráfico 1) se puede apreciar que tiende a estar más cerca de la puntuación máxima que de la mínima y lo mismo ocurre con las medias para las mismas dimensiones en el instrumento aplicado a ciudadanos de Morelia (Gráfico 2).

Esto es un indicio de que existe coincidencia tanto entre los usuarios de la política como de los implementadores en cuanto a la importancia de que la política de comunicación aborde estos cuatro factores, que fueron fundamentales para la propuesta que se presentó.

En cuanto a los elementos que comprenden la variable independiente, es decir, el rediseño de la política de comunicación, se realizó el mismo ejercicio de visualización gráfica, para ubicar la tendencia de la percepción tanto de los ciudadanos como de los implementadores de la política acerca del diseño de política vigente en el momento en que se recogieron las respuestas.

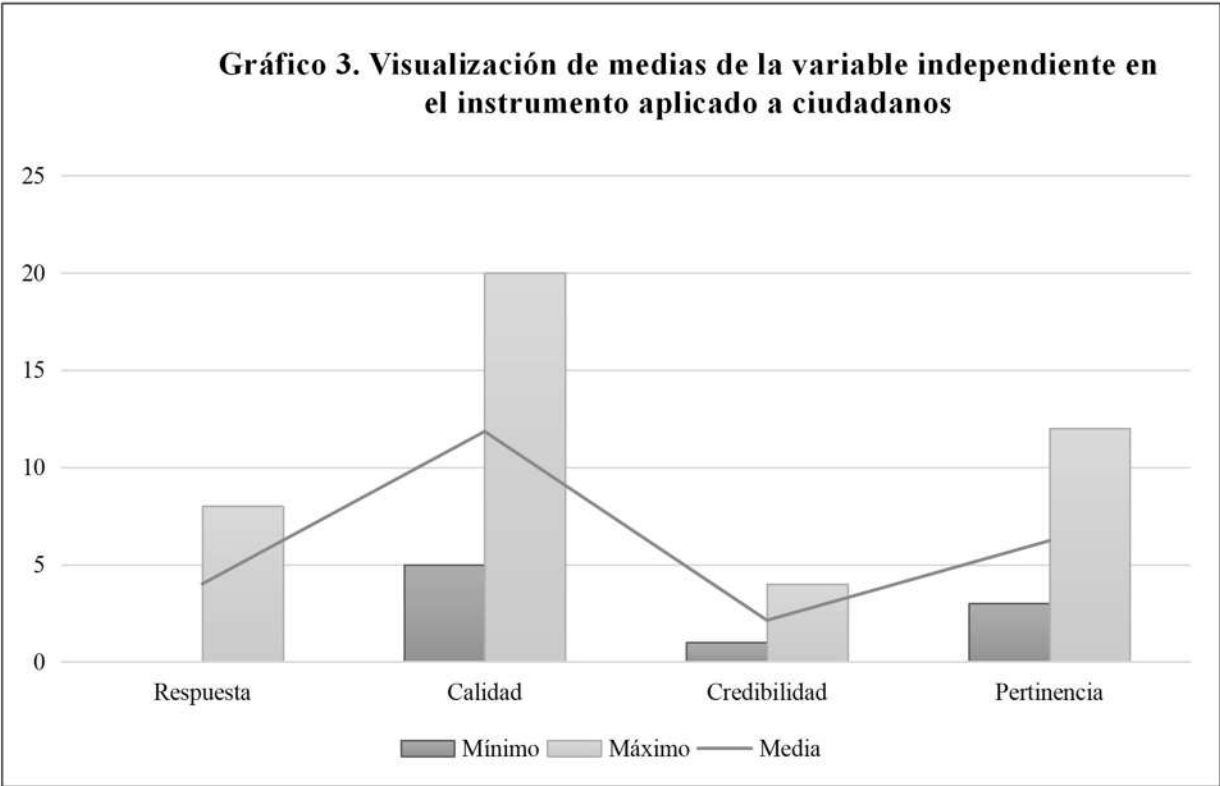


Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del instrumento.



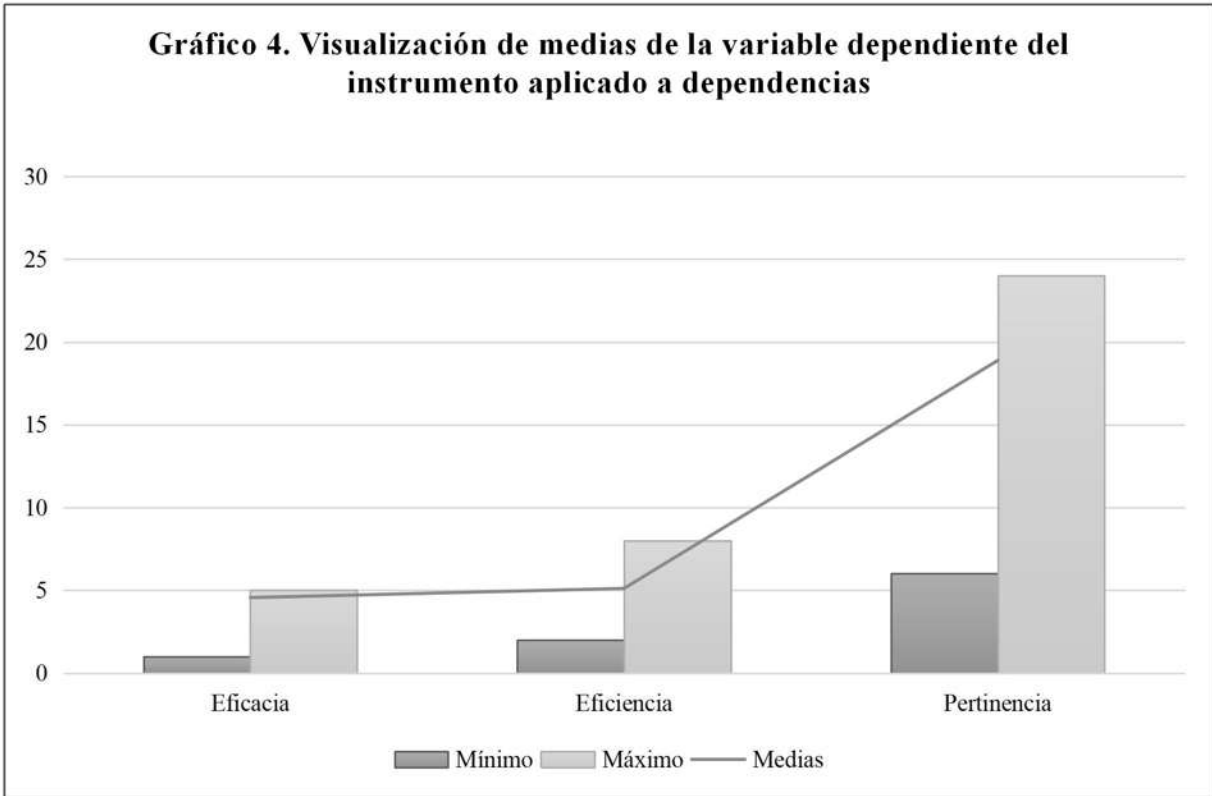
Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del instrumento.

En el Gráfico 3 se observa cómo la media obtenida de la percepción ciudadana de la política también tiende a acercarse a la puntuación máxima posible en dos dimensiones: calidad y pertinencia, aunque de manera no tan pronunciada, mientras que en las dimensiones de credibilidad y respuesta queda a la mitad de la puntuación. Esto puede llevar a concluir que la política de comunicación implementada por el gobierno estatal durante el trabajo de campo no tenía una buena respuesta y la información vertida no resultaba creíble para la mitad de las personas que respondieron el estudio.



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del instrumento.

En cuanto a las respuestas de las dependencias, se puede apreciar que los implementadores de la política perciben que tiene altos niveles de eficacia, eficiencia y pertinencia.



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del instrumento.

## **Parte IV. Capítulo 6. Propuesta de política pública de comunicación social para el Gobierno de Michoacán**

Tomando en cuenta todo lo que se ha revisado hasta este punto, puede establecer como un problema la ineficacia del gobierno de Michoacán para comunicar adecuadamente sus acciones a los ciudadanos, el cual puede resolverse con un rediseño de la estrategia de comunicación, cuya característica principal es que pasaría de ser una estrategia de comunicación política a ser una política pública dirigida principalmente a todos los ciudadanos del territorio.

Para resolver este problema -el de la comunicación inadecuada entre gobierno y ciudadanos-, se propone el diseño de una política pública de comunicación social que se realizó mediante la Metodología del Marco Lógico y cuyo objetivo principal es lograr que los ciudadanos conozcan las políticas y acciones gubernamentales.

Se eligió la MML debido a que es la herramienta que por ley se emplea en México para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas de desarrollo social y aunque la Ley General de Desarrollo Social y los lineamientos emitidos por el CONEVAL se refieren sólo a programas sociales, en varios países se ha generalizado el uso del MML para políticas y programas de todo tipo, debido a que este método permite vincular la eficacia y eficiencia de los programas con las metas de los planes de gobierno y facilita las asignaciones presupuestales, favorece la transparencia y el monitoreo de los mismos programas (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005).

La comunicación gubernamental en México no se ha visto como una política pública sino como una estrategia de comunicación política. Las principales diferencias radican en los objetivos y las metas que se proponen y para lograrlos, así como en el diseño y la perspectiva, que estará centrada en los beneficiarios.

El público objetivo de esta política son los ciudadanos. Es decir, todos los habitantes del territorio que son mayores de edad y cuentan con sus derechos políticos -es decir, pueden votar-; sin embargo, podría haber mensajes específicos para públicos objetivos que están fuera de esta clasificación como niños, adolescentes o personas privadas de su libertad. En estos casos, se tendría que especificar cuál es el público objetivo de estos mensajes en particular.

La comunicación política, enfocada más a promover la imagen de un servidor público, no es contraria a esta política, tomado en cuenta que de la credibilidad de un gobernante dependen en cierta medida la gobernabilidad y la participación ciudadana, pero no es éste el objetivo de la política de comunicación y la estrategia de comunicación política tendría que manejarse de manera autónoma y de preferencia no financiarse con recursos públicos, ya que sus objetivos se relacionan con la carrera política de quienes la emplean.

El contexto político y la relación con los medios de comunicación en este país y particularmente en Michoacán pueden llevar a que existan ataques mediáticos en contra de los funcionarios que están al frente de las instituciones y en este caso la función de la dependencia será buscar preservarse a sí misma. Es decir la política de comunicación contempla emitir información certera y precisa, transparentar los gastos y desmentir noticias falsas, pero no contra atacar, pagar a medios de comunicación o emitir declaraciones de carácter político. Todos estos elementos podrían ser parte de una estrategia de comunicación política, pero no tienen cabida en una política pública.

En este mismo sentido, la relación con los medios de comunicación tendrá que ser de total apertura para brindar la información que soliciten los trabajadores de los medios, considerándolos como voceros de la sociedad y dando el mismo tratamiento que a los ciudadanos que solicitan información, procurando que ésta sea pertinente, clara y que se brinde con la mayor rapidez.

Ahora bien, en cuanto a la relación comercial, tendrán que dejarse claramente especificados por escrito los lineamientos a seguir en caso de requerir la contratación de publicidad oficial en un medio de comunicación. Lo cual, por otro lado, no será una práctica constante, tomando en cuenta que las TICs permiten que las dependencias establezcan comunicación directa con los usuarios en redes sociales y páginas electrónicas y que el Gobierno del Estado cuenta con los servicios del Sistema Michoacano de Radio y Televisión.

La comunicación 2.0 permite interacción con los usuarios y un ciclo comunicativo completo, donde el receptor se convierte en emisor y ésta a su vez en receptor, con lo que ya no es indispensable la interlocución con los medios periodísticos para dar a conocer las acciones de gobierno y permite responder dudas directamente y a la brevedad; sin embargo, debe tenerse en cuenta que en Michoacán cerca del 40 por ciento de la población no está habituado al uso de las nuevas tecnologías (ENDUTIH, 2020), por lo que uno de los ejes de esta política es la diversificación de los mensajes y se establece que se deben emplear varias vías para comunicar,

no todas ellas digitales, dependiendo del grupo poblacional al que se quiere dar a conocer el mensaje.

La Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares del INEGI, que se aplica anualmente, permite conocer el porcentaje de personas que emplean TICs por grupos etarios, por nivel de escolaridad y por región, con lo que se puede basar una estrategia de diversificación de los mensajes y para ello valerse del SMRTV.

Ahora bien, la que se presenta a continuación es la base de la política pública de todas las dependencias del gobierno estatal, aunque cada dependencia deberá adaptarlo a sus características particulares. Por su naturaleza, habrá dependencias que no requieran hacer una clasificación de las audiencias pues sus mensajes siempre serán dirigidos a todo el público y hay dependencia que no manejan programas sociales y cuyas necesidades comunicativas son menores.

La política pública que se está presentando se compone de cinco ejes que comprenden las líneas de acción que se llevarán a cabo: un portal electrónico funcional para cada dependencia gubernamental, la creación de un sistema de respuesta y seguimiento a las solicitudes de información, la implementación de una estrategia de difusión diversificada, creación de versiones incluyentes de la información y de un manual para la emisión de información pertinente.

Además de las redes sociales, los portales electrónicos son la primera interacción de muchos ciudadanos con las dependencias y mantenerlos actualizados y funcionales puede evitar aglomeraciones de personas en las dependencias y bajar la carga de trabajo de quienes se encargan de brindar información, ya que se espera que estos portales cuenten con suficiente información, que sean de fácil acceso y que resulten útiles para quienes hagan uso de ellos. Se propone por ello partir de un diagnóstico inicial del estado en que se encuentran, lograr que sean funcionales y hacer revisiones periódicas para evitar que la información quede desfasada o que existan errores.

Las solicitudes de información pueden hacerse formalmente desde el portal de transparencia o desde las páginas de las dependencias, pero cada vez es más frecuente que se hagan de manera informal, directamente por mensaje desde las redes sociales. Según la ENDUTIH 2020, el 89.3 por ciento de los usuarios de Internet en Michoacán dijeron emplearlo para buscar información y el 88.8 por ciento cuenta con redes sociales, mientras que sólo el 25.4 por ciento emplea el Internet para interactuar con el gobierno.

Ante ello, se hace evidente la necesidad de eficientar la respuesta en redes sociales y, dependiendo de las necesidades de cada dependencia, considerar emplear más de una red social para comunicarse con su público objetivo, tomando en cuenta que cada red social maneja un lenguaje y un tipo de contenido específico.

Lo que se está proponiendo es que exista un sistema electrónico que permita agilizar las respuestas y evitar que el trabajo se multiplique de manera innecesaria mediante la creación de un banco de información que cuente con un buscador, de manera que todas las respuestas dadas estén registradas y sólo sea necesario buscarlas y copiarlas para responder solicitudes repetidas.

Esto permitiría además medir cuáles son las preguntas más usuales y de este modo anticiparse a la solicitud y brindar la información antes de que se pida por medio de productos informativos generados específicamente para resolver las dudas más frecuentes.

Se está proponiendo también diversificar los productos dependiendo del público objetivo con el que se busca la comunicación, así como del medio de información que se está implementando.

Como ya se expuso, cada red social cuenta con un tipo de contenido específico: imagen, texto, video, etcétera. Además, cuentan con códigos de lenguaje y públicos específicos. Se deben tomar en cuenta también otras vías de comunicación si se espera llegar a los sectores poblacionales que no usan Internet. Esto es, spots televisivos o de radio, carteles y anuncios en determinados espacios.

Cuando un mensaje esté dirigido a todo público, deberá contar con versiones incluyentes para los sectores poblacionales que hablan otros lenguajes, como lengua de señas o subtítulos para quienes tienen discapacidad auditiva, versión audible para quienes tienen discapacidad visual, lenguas indígenas y versión simplificada para quienes tienen discapacidad intelectual o un bajo nivel académico.

En cambio, cuando un mensaje se dirige a un público específico y dentro de este público se considera que no hay ninguna persona que hable otras lenguas o que requiera otro tipo de versión para entenderlo, no será indispensable. Se recomienda, no obstante, tomar siempre en cuenta a las personas con discapacidad.

Parte de la estrategia diversificada incluye una clasificación de las audiencias, de modo que se tenga presente qué grupos poblacionales y etarios utilizan cada vía de comunicación para emplear esta información cuando se requiera direccionar un mensaje a un público específico y así no desperdiciar recursos.

Finalmente, se propone la creación de un manual que indique cuál es el contenido pertinente y cómo detectarlo y producirlo. Para la elaboración se tomará en cuenta todo lo referente a la minería de opiniones. Es decir, la generación de sistemas que funcionen con inteligencia artificial y tomen en cuenta las opiniones y comentarios vertidos en redes sociales y las páginas electrónicas para detectar las tendencias que pueden existir en cuanto a intereses y requerimientos de información emitidos por los usuarios y así generar mensajes a partir de las propias necesidades del público objetivo.

Una vez que se haya detectado a partir de las propias participaciones de la audiencia en redes sociales y de las solicitudes de información cuáles son los temas que más crean interés, confusión o duda y en qué proporción, se elaborará un cronograma de trabajo de un año en donde se establezca cuántos mensajes se emitirán y con qué frecuencia. Estos no serán los únicos mensajes que emitirá cada dependencia, ya que habrá programas, campañas o actividades que se quiera dar a conocer, pero se trabajarán a la par con la información adaptada a las necesidades del público objetivo.

Este manual deberá contar con apartado sobre información de riesgo que presente los protocolos a seguir en caso de que se presente una situación repentina tal como una epidemia o un desastre natural, de manera que haya una serie de pasos a seguir, se cuente con objetivos, metas y líneas de acción específicas. Esto incluye también estudios de audiencia y clasificación de los receptores. Se debe contemplar también un tratamiento específico para combatir la desinformación.

## **6.1 Diagnóstico**

Partiendo de los argumentos que se plantearon en la introducción del presente trabajo y tomando en cuenta las conclusiones del trabajo de campo, se puede concluir que existen elementos dentro de la política pública de comunicación social que se implementó del 2015 al 2020 que inciden en que los ciudadanos que viven en Michoacán no estén debidamente informados acerca de las acciones de gobierno. Por lo tanto, la propuesta de política que se presenta contempla esas causas y busca revertirlas, para así lograr el objetivo de resolver el problema central, que como ya se vio, es que el gobierno no informa adecuadamente acerca de sus acciones.

En el primer análisis que se hizo, al principio de este trabajo, se detectaron varias causas de este problema, que emanan de una deficiencia en el diseño de la política pública de comunicación social y de una falta de regulación en los convenios de publicidad.

Tomando esto en consideración, se elaboró un árbol de problema para tomarlo como punto de partida para el diseño de la política pública de comunicación social (Gráfico 2). Para su conformación, además del diagnóstico inicial, se incorporaron las conclusiones del trabajo de campo, que permitió detectar las áreas de oportunidad desde la perspectiva de la población objetivo y la de los implementadores de la política.

El efecto de este problema se que los ciudadanos no estén debidamente informados y esto a su vez causa una menor eficacia de las políticas públicas, ya que los públicos objetivos no conocen los programas de los que pueden beneficiarse y también conlleva problemas de ingobernabilidad, al existir una falta de credibilidad en las instituciones públicas por el desconocimiento de su trabajo y de su uso de los recursos y también incide negativamente en el desarrollo democrático debido a la baja participación ciudadana.

El Banco Mundial presenta una serie de indicadores para medir la gobernabilidad en los países y realiza un diagnóstico periódico a 144 países, entre los que incluye a México. Estos indicadores son: combate a la corrupción, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, libertad de expresión, calidad regulatoria y estado de derecho.

Entre los componentes de la efectividad del gobierno sitúa la credibilidad de los gobiernos, elemento que fue considerado como una de las dimensiones del instrumento que se aplicó, de modo que el Banco Mundial establece que la credibilidad en un gobierno incide en la efectividad y con ello en la gobernabilidad. Esto se puede apreciar en dos efectos del árbol de problemas: ingobernabilidad y efectividad de las políticas.

Otro de los componentes de este indicador, “*rule of law*”, que se ha interpretado como “estado de derecho”, contiene entre sus elementos la percepción de los ciudadanos y confianza hacia sus gobernantes, lo cual también es una consecuencia de la comunicación gubernamental.

En cuanto a las causas, se localizaron algunas que no se habían detectado en el diagnóstico inicial, se optó por retirar la discrecionalidad en el manejo del gasto, que no se pudo comprobar directamente, así como la relación con los medios de comunicación, elemento que se integró como una recomendación y un supuesto y se mantuvo las causas que se reafirmaron con los resultados del instrumento.

Se considera que éstas no son las únicas causas de que los ciudadanos no estén informados, pero sí las que se puede atender desde una política pública, ya que algunos otros factores, como el desinterés de los ciudadanos por informarse o el analfabetismo, escapan de las posibilidades de una política de comunicación social y tendrían que atenderse desde otro ámbito.

Con respecto al manejo presupuestal, atendiendo a que las áreas de comunicación de las dependencias refirieron no tener acceso a recursos públicos, se consideró innecesario incluir metas relacionadas con este punto.

Además, se consideró que una vez contando con una política que parte de un enfoque de Presupuesto basado en Resultados (PbR) y que se diseña con la MML, se abatirá el uso discrecional del gasto, por lo que ya no se estableció una estrategia en particular para esta causa ni se le contempló en la conformación de objetivos.

La política que se diseñó busca responder a la pregunta: “¿De qué manera el gobierno de Michoacán puede informar adecuadamente a la sociedad sobre las acciones de gobierno?”, ya que parte de la premisa de que el gobierno estatal no informa adecuadamente a la sociedad, lo que se busca solucionar mediante el diseño de una nueva política pública de comunicación social.

**Gráfico 5. Árbol de problemas para la propuesta de política pública de comunicación social.**



Fuente: Elaboración Propia con base en la MML

En el Gráfico 5 se puede apreciar el árbol de problemas en donde se sitúan las causas de este problema y los efectos que conlleva en dos niveles, que posteriormente se retomarán para la consecuente conformación del árbol de objetivos.

Una vez identificado el problema central, sus causas y sus efectos, atendiendo a la MML, el árbol de problemas se transforma en un árbol de objetivos, en donde las causas enunciadas en positivo se convierten en medios para alcanzar el objetivo, que será la resolución del problema y erradicar éstos serán las metas de la política que se plantea (Gráfico 6).

El objetivo central de la política de comunicación será entonces que el gobierno logre informar adecuadamente a los ciudadanos, en el entendimiento que para que la información se considere adecuada debe de cumplir con los criterios que se plantearon como resultado del instrumento: que sea creíble, pertinente, de calidad y con un alto nivel de respuesta, que permita una comunicación completa desde ambas partes, es decir, interactiva.

**Gráfico 6. Árbol de objetivos para la propuesta de política pública de comunicación social.**

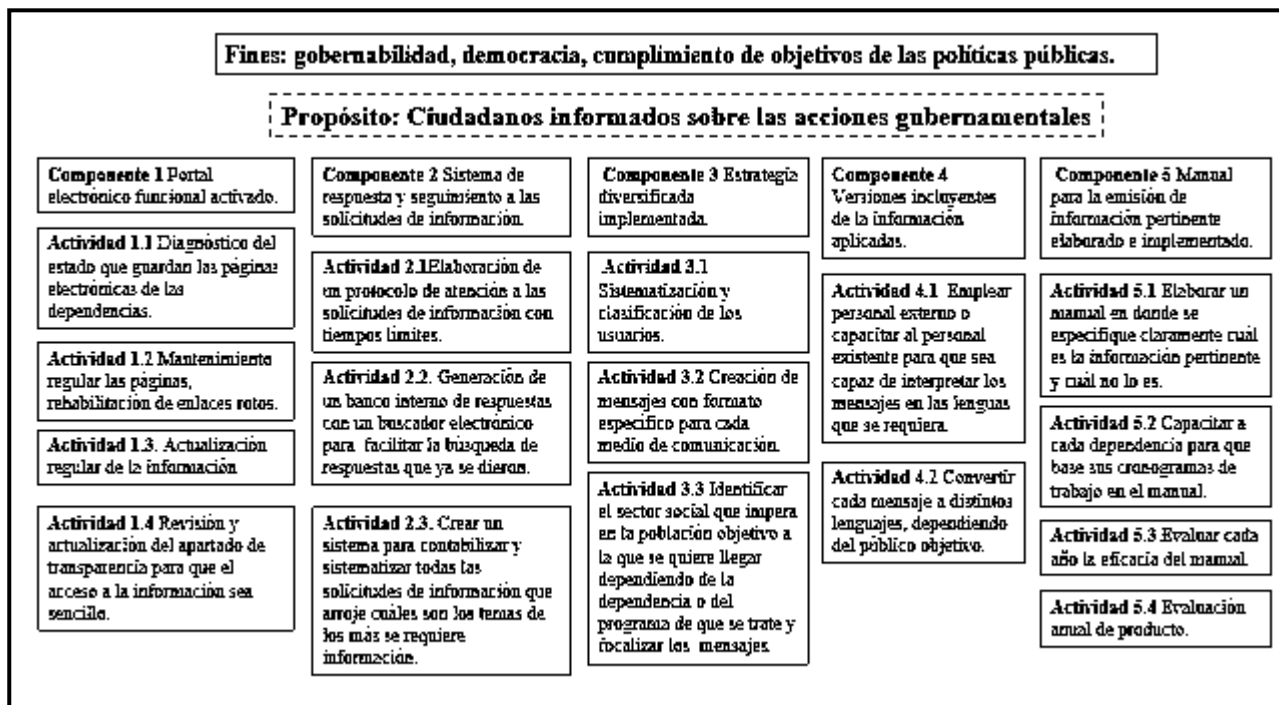


Fuente: Elaboración propia a partir de la MML.

## 6.2 Estructura Analítica del Proyecto

A partir del árbol de objetivos se elaboró la Estructura Analítica del Proyecto (EAP) (Gráfico 7). Se tomó el segundo nivel de las causas porque se puede hallar una correspondencia lógica entre éstas y la creación de servicios o productos entregables, mientras que el nivel del fondo tiene un carácter un tanto más subjetivo que hace más compleja la creación de indicadores y la emisión de actividades específicas, excepto en lo que se refiere al interés de la ciudadanía por informarse, que es un elemento que no se puede convertir en un producto entregable y no depende completamente de los resultados de la política pública; sin embargo, al haberse detectado que la falta de información pertinente pudiera constituir una de las causas de este desinterés, se tomará en cuenta este elemento para la creación de un producto que pretenda garantizar la pertinencia de la información.

**Gráfico 7 Estructura Analítica del Proyecto (EAP)**



Fuente: Elaboración propia con base en la MML.

### 6.3 Matriz de Indicadores para Resultados

La EAP se empleó como base para trazar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), misma que se puede observar en el gráficos 10. Como se puede apreciar, prácticamente todos los indicadores establecidos se sitúan en la dimensión de eficacia. Se plantearon de esta manera porque Coneval (2010) recomienda que todos los elementos de la MIR cuenten con al menos un indicador que mida esta dimensión.

Además, como se trata de un programa que se aplicaría por primera vez, se consideró que la primera evaluación del mismo tendría que enfocarse en determinar si se lograron los objetivos y metas establecidos y de qué manera para, de no ser así, hacer los ajustes pertinentes.

**Gráfico 8. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**

|                    | Resumen narrativo de objetivos                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Indicadores                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Medios de verificación                                                         | Supuestos                                                                                                                                                 |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fin</b>         | Contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad y la democracia y alcanzar un mayor impacto de las políticas públicas mediante un rediseño de la estrategia de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos.                                                                                               | Nivel de eficiencia de las políticas públicas del gobierno estatal.<br><br>Índice de desarrollo democrático.                                                                                                                                                                                                                                                                          | Informe de gobierno.<br><br>Índice de Desarrollo Democrático en México.        | Se cumple con las otras dimensiones que integran estos índices.                                                                                           |
| <b>Propósito</b>   | Los ciudadanos de Michoacán están informados sobre las acciones gubernamentales.                                                                                                                                                                                                                                 | Porcentaje de ciudadanos informados adecuadamente.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Estadísticas del programa.                                                     | Los ciudadanos quieren ser informados.                                                                                                                    |
| <b>Componentes</b> | 1 Portal electrónico activado.<br><br>2 Sistema de respuesta y seguimiento a las solicitudes de información.<br><br>3 Estrategia diversificada implementada.<br><br>4 Versiones incluyentes de la información implementadas.<br><br>5 Manual para la emisión pertinente de información elaborado e implementado. | 1. Porcentaje de dependencias que cuentan con portal electrónico activo cada mes.<br><br>2. Porcentaje de solicitudes de información respondidas en tiempo y forma por bimestre.<br><br>3. Porcentaje de mensajes que tienen distintas versiones.<br><br>4. Porcentaje de mensajes incluyentes emitidos en un año.<br><br>5. Promedio del nivel de calidad de los productos emitidos. | 2 y 4 Información de cada dependencia.<br><br>1, 3 y 5 Evaluación de producto. | Los ciudadanos presentan solicitudes de información de manera regular.<br><br>No hay ningún evento catastrófico excepcional (desastre natural, epidemia). |

|             | Resumen narrativo de objetivos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Indicadores                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Medios de verificación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Supuestos                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Actividades | <p>A1C1 Diagnóstico del estado que guardan las páginas electrónicas de las dependencias.</p> <p>A2C1 Mantenimiento regular las páginas, rehabilitación de enlaces rotos.</p> <p>A3C1 Actualización regular de la información.</p> <p>A4C1 Revisión y actualización del apartado de transparencia para que el acceso a la información sea sencillo.</p> <p>A1C2 Elaboración del protocolo de atención a las solicitudes de información.</p> <p>A2C2 Generación de una red interna en donde se sistematicen las respuestas.</p> <p>A3C2 Crear un sistema para contabilizar y sistematizar todas las solicitudes de información.</p> <p>A1C3 Sistematización y clasificación de los usuarios.</p> <p>A2C3 Creación de mensajes con formato específico para cada medio.</p> <p>A3C3 Identificar el sector social que impera en la población objetivo y focalizar los mensajes.</p> <p>A1C4 Adquirir personal que sea capaz de interpretar mensajes en las lenguas que se requiera.</p> <p>A2C4 Convertir cada mensaje a distintos lenguajes, dependiendo del público objetivo.</p> <p>A1C5 Elaborar un manual en donde se especifique claramente cuál es la información pertinente y cuál no lo es.</p> <p>A2C5 Capacitar a cada dependencia para que base sus cronogramas de trabajo en el manual.</p> <p>A3C5 Evaluar cada año la eficacia del manual.</p> <p>A4C5 Evaluación anual de producto.</p> | <p>A1C1 Porcentaje de avance de la actividad.</p> <p>A2C1 Nivel de cumplimiento de la actividad.</p> <p>A3C1 Porcentaje de información desactualizada.</p> <p>A4C1 Porcentaje de avance de la actualización del apartado de transparencia.</p> <p>A1C2 Porcentaje de avance de la actividad.</p> <p>A2C2 Porcentaje de avance de la actividad.</p> <p>A2C2 Porcentaje de solicitudes de información que se responden al mes a partir de la base de datos.</p> <p>A3C2 Nivel de cumplimiento de la actividad.</p> <p>A1C3 Nivel de cumplimiento de la actividad.</p> <p>A2C3 Promedio de mensajes focalizados.</p> <p>A3C3 Porcentaje de versiones que tiene un mensaje.</p> <p>A1C4 Porcentaje de acceso a intérpretes para las lenguas que se requieren.</p> <p>A2C4 Promedio de mensajes traducidos a otras lenguas.</p> <p>A1C5 Porcentaje de avance de la actividad.</p> <p>A2C5 Porcentaje de dependencias capacitadas.</p> <p>A3C5 Porcentaje de avance en la evaluación.</p> <p>A4C5 Porcentaje de avance en la evaluación.</p> | <p>A1C1 Datos recabados por el programa.</p> <p>A2C2 Datos recabados por el programa.</p> <p>A3C1 Evaluación de producto.</p> <p>A4C2 Datos recabados por el programa.</p> <p>A1C2 Datos recabados por el programa.</p> <p>A2C2 Datos recabados por el programa.</p> <p>A2C2 Datos recabados por el programa.</p> <p>A2C2 Datos recabados por el programa.</p> <p>A3C2 Datos recabados por el programa.</p> <p>A1C3 Datos recabados por el programa.</p> <p>A2C3 Evaluación de producto.</p> <p>A1C4 Evaluación de producto.</p> <p>A2C4 Datos recabados por el programa.</p> <p>A1C5 Datos recabados por el programa.</p> <p>A2C5 Datos recabados por el programa.</p> <p>A3C5 Datos recabados por el programa.</p> <p>A4C5 Datos recabados por el programa.</p> | <p>La dependencia cuenta con programas o políticas que son dirigidos a públicos específicos.</p> <p>Existe información que requiera darse a conocer en el periodo que se mide.</p> <p>Se cuenta con especialistas en comunicación para elaborar el manual.</p> |

Fuente: Elaboración Propia a partir de la MML.

## 6.4 Indicadores

Teniendo ya definidos los indicadores para medir cada uno de los elementos de la MIR, es necesario desglosar las características específicas de cada indicador de manera individual y desarrollar la ficha técnica de cada uno, lo cual se presenta en los gráficos 9, 10 y 11. Se determinó presentarlos de este modo para facilitar su visualización.

**Gráfico 9. Ficha técnica de los indicadores de fin y propósito.**

|   | Indicador                                                         | Definición                                                                                                                                           | Método de cálculo                                                                                                                                                                                                                                     | Sentido esperado | Unidad de medida | Frecuencia de medición | Línea base | Metas | Parámetros de semaforización |          |      |
|---|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------------|------------|-------|------------------------------|----------|------|
|   |                                                                   |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                       |                  |                  |                        |            |       | Verde                        | Amarillo | Rojo |
| F | Nivel de eficacia de las políticas públicas del gobierno estatal. | El cumplimiento de los objetivos de los programas indica el nivel de eficacia de las políticas.                                                      | $[\text{Número de objetivos cumplidos en su totalidad en un año} / \text{Número total de objetivos planteados en el plan de trabajo}] \times 100$                                                                                                     | Ascendente       | Porcentaje       | Anual                  | 70         | 100   | 90                           | 80       | 70   |
| F | Índice de democracia.                                             | El índice de desarrollo democrático se compone de las dimensiones: democracia de los ciudadanos, de las instituciones, social y económica.           |                                                                                                                                                                                                                                                       | Ascendente       | Puntaje          | Anual                  | 1837       | 5434  | 4501                         | 3002     | 3000 |
| P | Porcentaje de ciudadanos informados adecuadamente.                | Por medio de la interacción del público objetivo con las dependencias se puede tener una idea de qué tan eficaz resulta la política de comunicación. | $[\text{Visitas a la página} + \text{visitas a las redes sociales} + \text{interacciones} + \text{personas que acuden a las dependencias a solicitar ser beneficiarios de un programa específico en un año} / \text{total de ciudadanos}] \times 100$ | Ascendente       | Porcentaje       | Anual                  | 51         | 90    | 80                           | 65       | 50   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la MML.

La línea base en la mayor parte de los casos se tomó de los resultados del instrumento que se aplicó a las dependencias, el resto, por verificación directa.

No se agregó un indicador para medir el nivel de gobernabilidad debido a que al término de una búsqueda exhaustiva no se encontraron indicios de que exista una medición oficial del grado de gobernabilidad ni a nivel estatal ni nacional, por lo que mientras no exista una manera de determinar este indicador, se trabajará únicamente con los de desarrollo democrático y eficacia.

Este último tampoco estaba siendo medido a nivel estatal al momento de desarrollar la MIR, a pesar de que algunas dependencias ya diseñaban sus políticas con la MML, por lo que se propone hacer el cálculo con los planes de trabajo y los informes de labores en las dependencias cuyas políticas no cuenten con MIR.

En cuanto a los componentes (Gráfico 10), es importante señalar que existen tiempos legales para responder las solicitudes de información que se realizan por al vía de transparencia, además de que hay una oportunidad de que el ciudadano se inconforme y notifique al Instituto Michoacano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que revise la respuesta. Se está considerando el plazo máximo de 20 días hábiles para responder, aunque cuando la información no se esté requiriendo por esta vía y se haga de manera directa o por redes sociales, se espera que la respuesta sea más rápida, en la medida de las posibilidades del departamento de comunicación. De ser posible, inmediata.

**Gráfico 10. Ficha técnica de los indicadores de los componentes.**

|    | Indicador                                                                            | Definición                                                                                                                                                                                                                  | Método de cálculo                                                                                                                                                                                                                 | Sentido esperado | Unidad de medida | Frecuencia de medición | Línea base | Metas | Parámetros de semaforización |          |      |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------------|------------|-------|------------------------------|----------|------|
|    |                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                   |                  |                  |                        |            |       | Verde                        | Amarillo | Rojo |
| C1 | Porcentaje de dependencias que cuentan con portal electrónico activo cada mes.       | Implica una revisión regular de cada una de las páginas electrónicas para cerciorarse de que funcionan adecuadamente y su información está actualizada.                                                                     | [Número de páginas electrónicas funcionando y con información actualizada con fecha de menos de un mes/ Total de páginas electrónicas] x100                                                                                       | Ascendente       | Porcentaje       | Anual                  | 70         | 100   | 90                           | 80       | 70   |
| C2 | Porcentaje de solicitudes de información respondidas en tiempo y forma por bimestre. | El tiempo máximo de respuesta de una solicitud de información es de 20 días hábiles. Se considera que se respondió en tiempo y forma cuando se hizo dentro de este periodo y no hubo solicitud de revisión de la respuesta. | [Número de solicitudes por vía de transparencia respondidas en menos de 20 días sin recurso de revisión +solicitudes respondidas en redes sociales en menos de 48 horas en un mes]/ total de solicitudes recibidas en un mes]x100 | Ascendente       | Porcentaje       | Bimensual              | 70         | 90    | 90                           | 80       | 70   |
| C3 | Promedio de versiones que tiene cada mensaje.                                        | Cuántos de los mensajes principales de cada dependencia cuentan con versiones específicas para cada vía de difusión.                                                                                                        | [Número total de productos emitidos a partir de mensajes principales en un semestre/ Total de mensajes emitidos en un semestre] x100                                                                                              | Ascendente       | Promedio         | Semestral              | 70         | 100   | 90                           | 80       | 70   |
| C4 | Porcentaje de mensajes que tienen versiones incluyentes en un año.                   | Cuántos de los mensajes que emite cada dependencia pueden ser interpretados por personas con discapacidad, de habla indígena o de bajo nivel académico.                                                                     | [Cantidad de mensajes que son accesibles por lo menos para dos grupos vulnerables en un año/total de mensajes emitidos en un año.] x100.                                                                                          |                  | Porcentaje       | Anual                  | 65         | 90    | 90                           | 75       | 65   |
| C5 | Promedio del nivel de calidad de los productos emitidos.                             | En qué nivel se sitúa cada dependencia en cuanto al cumplimiento de factores como la pertinencia y la calidad de la información que se emite.                                                                               | Suma de la calificación obtenida por cada dependencia en la evaluación de producto/ número de dependencias evaluadas.                                                                                                             | Ascendente       | Promedio         | Anual                  | 75         | 100   | 90                           | 80       | 75   |

Fuente: Elaboración propia a partir de la MML.

En los indicadores de la actividades se hace una diferenciación entre producto y mensaje. El primero se refiere a una unidad comunicativa, por ejemplo, un video, un boletín de prensa o un cartel, mientras que el mensaje es lo que se quiere comunicar, como podría ser una campaña de vacunación o la convocatoria para ser beneficiario a un programa público.

La segunda actividad del segundo componente consiste en la generación de una red digital que funcione entre departamentos y entre dependencias, de modo que todo puedan acceder a las

**Gráfico 11. Ficha técnica de los indicadores de las actividades.**

|       | Indicador                                                                                      | Definición                                                                                                                                         | Método de cálculo                                                                                                                                                        | Sentido esperado | Unidad de medida | Frecuencia de medición | Línea base | Metas | Parámetros de semaforización |              |      |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------------|------------|-------|------------------------------|--------------|------|
|       |                                                                                                |                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                          |                  |                  |                        |            |       | Verde                        | Amarillo     | Rojo |
| C1 A1 | Porcentaje de avance de la actividad.                                                          | Indica si se realizó o no el diagnóstico requerido durante el primer mes de trabajo y de no ser así, en qué nivel de avance se encuentra.          | [Número de actividades concluidas en un mes/ Número de actividades de que se compone el diagnóstico] x100                                                                | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 0          | 100   | 90                           | 80           | 70   |
| C1 A2 | Nivel de cumplimiento de la actividad.                                                         | Indica si se cumplió con la actividad que debe realizarse una vez al mes.                                                                          | Si Se revisó que todos los enlaces de la página fueran funcionales y que los servidores funcionen correctamente en un mes.<br>No: No se realizó la actividad.            |                  | Cualitativa      | Mensual                | No         | Si    | Si                           | Parcialmente | No   |
| C1 A3 | Porcentaje de información desactualizada.                                                      | Permite observar si hay información desfasada.                                                                                                     | [Elementos informativos que requieren actualizarse. / Total de elementos informativos que contiene la página] x100                                                       | Descendente      | Promedio         | Mensual                | 50         | 0     | 90                           | 80           | 60   |
| C1 A4 | Porcentaje de avance de la actualización del apartado de transparencia.                        | La revisión y renovación del apartado de transparencia de la página electrónica consiste en varios pasos que deben especificarse en un cronograma. | [Pasos completados para la actualización del apartado en un mes/ Total de pasos proyectados para un mes] x 100                                                           | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 0          | 100   | 90                           | 80           | 60   |
| C2 A1 | Porcentaje de avance de la actividad.                                                          | Indica si se realizó o no el protocolo de atención durante el primer mes de trabajo y de no ser así, en qué nivel de avance se encuentra.          | [Pasos completados para la elaboración del protocolo/ Total de pasos proyectados] x 100                                                                                  | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 0          | 100   | 90                           | 80           | 60   |
| C2 A2 | Porcentaje de avance de la actividad.                                                          | Indica el grado de avance de la elaboración del banco de datos, que tendrá que contar con un cronograma.                                           | [Pasos completados para la elaboración del banco de datos/ Total de pasos proyectados] x 100                                                                             | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 0          | 100   | 90                           | 80           | 60   |
| C2 A2 | Porcentaje de solicitudes de información que se responden al mes a partir de la base de datos. | Permite visualizar la eficacia de la base de datos.                                                                                                | [Solicitudes que se responden con la base de datos/ Total de solicitudes recibidas] x 100                                                                                | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 0          | 50    | 50                           | 35           | 20   |
| C2 A3 | Nivel de cumplimiento de la actividad.                                                         | Se espera que cada mes se realice una revisión y un informe de cuáles fueron los temas más consultados.                                            | Si: Se realizó el informe.<br>Parcialmente: Se hizo la revisión pero no se informó.<br>No: No se realizó la actividad.                                                   |                  | Cualitativa      | Mensual                | No         | Si    | Si                           | Parcialmente | No   |
| C3 A1 | Nivel de cumplimiento de la actividad.                                                         | Se espera que cada mes se revisen los datos recabados automáticamente y se informe.                                                                | Si: Se realizó el informe.<br>Parcialmente: Se hizo la revisión pero no se informó.<br>No: No se realizó la actividad.                                                   |                  | Cualitativa      | Mensual                | No         | Si    | Si                           | Parcialmente | No   |
| C3 A2 | Promedio de mensajes focalizados.                                                              | Los mensajes principales deben emitirse en formatos específicos para cada medio de difusión.                                                       | [Total de productos emitidos en un mes/ Total de mensajes difundidos en un mes]                                                                                          | Ascendente       | Promedio         | Mensual                | 2          | 4     | 4                            | 2            | 1    |
| C3 A3 | Porcentaje de versiones que tiene un mensaje.                                                  | Cantidad de mensajes que se dirigen a públicos específicos tomando en cuenta la necesidad de sectorizar los públicos de cada dependencia.          | [Total de productos emitidos en un mes para un sector específico/ Total de programas o mensajes que requieren focalización] x 100                                        | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 50         | 100   | 85                           | 70           | 50   |
| C4 A1 | Porcentaje de acceso a intérpretes para las lenguas que se requieren.                          | Permite observar si se cuenta con personal, ya sea interno o externo que pueda traducir los mensajes a las lenguas que se requiera.                | [Cantidad de lenguas para las que se cuenta con intérprete/ cantidad de lenguas que los mensajes requieren] x100                                                         | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 51         | 101   | 86                           | 71           | 51   |
| C4 A2 | Promedio de mensajes traducidos a otras lenguas.                                               | Indica cuántos de los mensajes que van dirigidos a públicos que hablan otra lengua son accesibles para ellos.                                      | [Total de productos emitidos en otras lenguas en un mes/ Total de mensajes cuyo público específico habla otra lengua o que son para todo público transmitidos en un mes] | Ascendente       | Promedio         | Mensual                | 2          | 4     | 4                            | 2            | 1    |
| C5 A1 | Porcentaje de avance de la actividad.                                                          | Indica si se realizó o no el manual durante el primer mes de trabajo y de no ser así, en qué nivel de avance se encuentra.                         | [Pasos completados para la elaboración del manual/ Total de pasos proyectados] x 100                                                                                     | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 0          | 100   | 90                           | 80           | 60   |
| C5 A2 | Porcentaje de dependencias capacitadas.                                                        | Indica el avance en la capacitación al personal de comunicación de las dependencias sobre información pertinente.                                  | [Dependencias capacitadas/ Total de dependencias] x 100                                                                                                                  | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 0          | 100   | 90                           | 70           | 50   |
| C5 A3 | Porcentaje de avance en la evaluación.                                                         | Indica el grado de avance en la evaluación anual sobre la eficacia del manual.                                                                     | [Actividades completadas en un mes/ Total de actividades que requiere la evaluación] x 100                                                                               | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 0          | 100   | 80                           | 60           | 50   |
| C5 A4 | Porcentaje de avance en la evaluación.                                                         | Indica el grado de avance en la evaluación anual sobre la eficacia del manual.                                                                     | [Actividades completadas en un mes/ Total de actividades que requiere la evaluación] x 100                                                                               | Ascendente       | Porcentaje       | Mensual                | 0          | 100   | 80                           | 60           | 50   |

Fuente: Elaboración propia con base en la MML.

respuestas de solicitudes de información y sea más rápido resolverlas y se haga de manera más eficiente. El primer indicador de esta actividad se empleará en una primera fase, una vez que el banco de datos esté creado, se aplicará el segundo indicador, que busca determinar la eficiencia de esta herramienta.

Algo similar sucede con otras actividades, como la revisión y actualización de las páginas electrónicas, la creación de un manual de pertinencia de información y un protocolo para agilizar la respuesta a las solicitudes de información. Son actividades que por tratarse de una política que nunca se ha implementado antes, tendrán que llevarse a cabo y medirse pero solo en una primera ocasión y ya no en el futuro, o bien con menor frecuencia.

## **Parte V. Capítulo VII. Conclusiones y recomendaciones**

### **7.1 Conclusiones**

La presente investigación partió de la hipótesis de que un rediseño de la política de comunicación social del Gobierno de Michoacán podría lograr que se informara adecuadamente a la población. Por ello, se revisaron estudios acerca de comunicación gubernamental, rediseño e implementación de políticas públicas, se realizó trabajo de campo para conocer la percepción de la estrategia de comunicación social que se implementó entre el 2020 y el 2021 en Michoacán, se entrevistó a algunos de los implementadores y se presentó una propuesta de política pública.

Se partió del supuesto de que el Gobierno de Michoacán no informó adecuadamente a la población, al menos en los años en que ésta se llevó a cabo: 2019-2021 y esto se comprobó con los resultados de los dos instrumentos que se aplicaron.

Se refuerza además este supuesto tanto durante el diagnóstico inicial de la situación problemática, como con lo expuesto en el marco teórico.

Por otro lado, se detectó que si bien dentro del marco teórico se explicaron las diferencias entre la comunicación política y la gubernamental y el por qué el objetivo de ésta no debe ser promocionar la imagen de un funcionario público- lo cual, además, está prohibido por ley-, gran parte de los ciudadanos que participaron en el instrumento -88.5 por ciento- dijo estar interesada en las opiniones y el trabajo de los titulares de las dependencias del gabinete estatal.

También se observó que si bien las TICs permiten un ciclo comunicativo completo, donde el receptor se convierte a su vez en emisor y el mensaje va de ida y vuelta y ya es impensable una estrategia comunicacional que no incorpore los nuevos sistemas comunicativos; en Michoacán todavía no se encuentra completamente extendido el uso de estas herramientas y hay grupos poblacionales que se informan por otras vías.

En este sentido, el INEGI indicó que el 60.3 por ciento de las personas en Michoacán usan el Internet, pero el 91.5 por ciento de los hogares cuentan con un televisor y sólo el 47.7 por ciento tienen radio (ENDUTIH, 2020).

En síntesis, el trabajo de campo permitió visualizar la percepción y las necesidades de información de los ciudadanos en un momento específico, así como los principales obstáculos a los que se han enfrentado los implementadores de la política de información, los elementos funcionales de la política en cuestión y los que podrían mejorarse.

Ahora bien, lo que no se logró establecer con este tipo de instrumentos fue relaciones causales entre el rediseño de una política pública concreta, en este caso la de comunicación social, y la eficacia de ésta para lograr que los ciudadanos estén mejor informados sobre las acciones de gobierno.

Para ello, como se apuntó en las conclusiones del trabajo de campo, sería necesario implementar la política pública que se está proponiendo y después aplicar una evaluación de impacto o bien de producto y comparar los resultados obtenidos antes y después de haberla implementado.

Cabe mencionar que hay dos supuestos que se consideraron en el diseño de política pública que se presenta: que los ciudadanos desean ser informados, esto es, que son accesibles ante la información que se brinda y proactivos y que el gobierno que aplicará esta política tiene la intención de informar a los ciudadanos de sus acciones, antes que promover una imagen, ya sea individual o institucional.

El uso de los recursos públicos y los protocolos establecidos para desastres y emergencias son los dos temas en que los ciudadanos mostraron mayor interés en ser informados y las características que esperan que cumpla esta información es que sea accesible para todos los grupos poblacionales, que se difunda por distintos canales o vías, que abarque todos los programas o acciones de gobierno y que tenga un carácter interactivo.

Como se ha expuesto, el problema de que el Gobierno del Estado no informe adecuadamente a los ciudadanos se vincula con una menor efectividad en las políticas públicas, incide negativamente en el desarrollo democrático, al afectar la percepción de los gobernantes y puede permear en el nivel de gobernabilidad, ya que una comunicación inadecuada impacta en la credibilidad hacia las instituciones.

Se concluyó también que aunque se pueden establecer estos vínculos a nivel nacional si se revisan los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, no hay indicadores de esta naturaleza que se midan regularmente en Michoacán.

A esto se suma que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 no contó con fines y objetivos claros, de manera que no se puede saber si éstos se alcanzaron y es complicado adecuarlos a las políticas que se desprenderán de este plan.

Además, no existen indicadores para medir los factores en los que supuestamente se busca incidir desde el Estado: gobernabilidad, corrupción, bienestar, etcétera y las mediciones que existen no están regionalizadas.

Tampoco hay un organismo autónomo o instancia de gobierno que realice evaluaciones de las políticas públicas a nivel estatal y aunque el Coneval hace algunas evaluaciones de los programas estatales, éstas no son regulares ni permanentes, además de que se toma en cuenta sólo a los programas cuyos objetivos están relacionados con el desarrollo social, ya que en México sólo se evalúan las políticas públicas que tienen objetivos relacionados con el desarrollo social a nivel federal.

Por tanto, estas políticas se encuentran inmersas en la Metodología del Marco Lógico y el resto no, ya que se vuelve opcional el uso de esta herramienta, a diferencia de lo concerniente a los programas de desarrollo social, que deben usarla por ley.

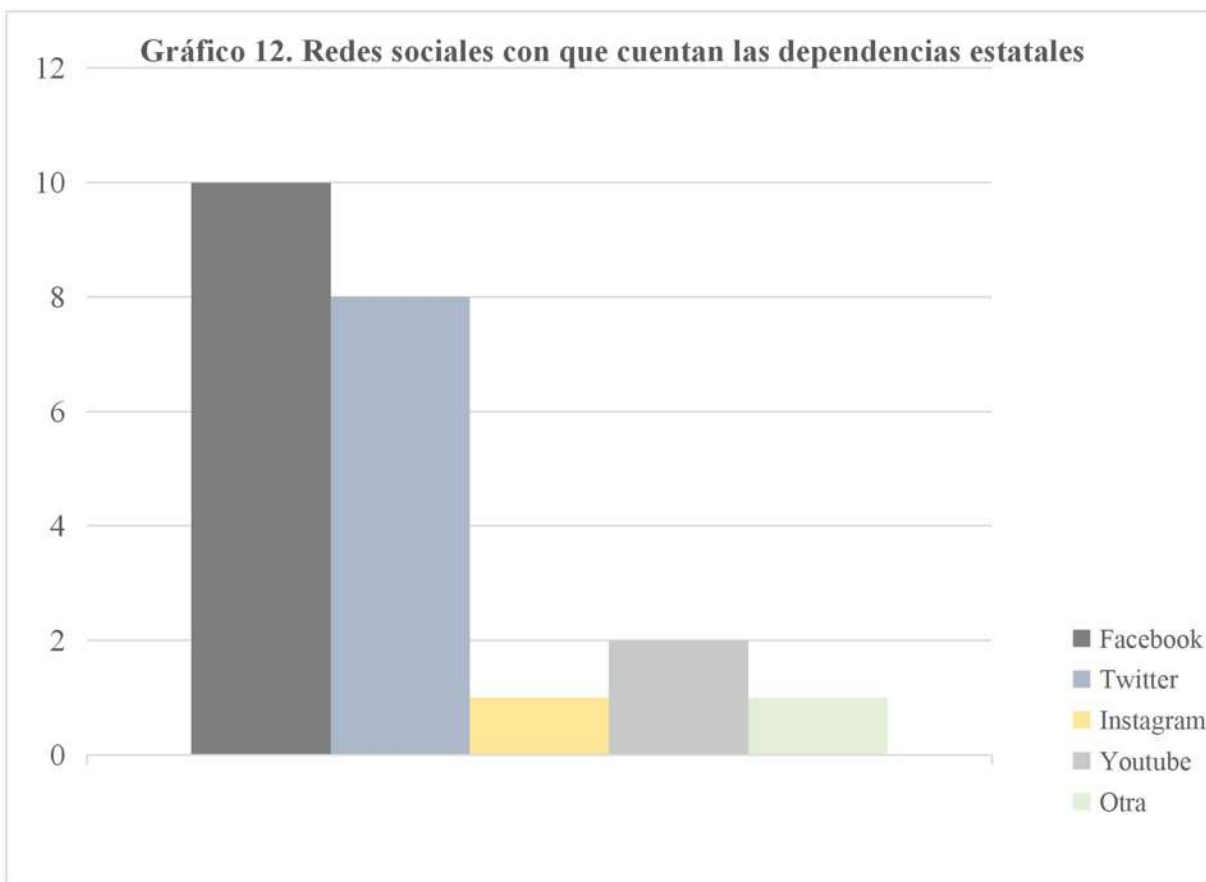
Debido a que las políticas gubernamentales estatales no son evaluadas por ninguna instancia externa, si bien en el diseño de varias de ellas se emplea la MML, no se hace adecuadamente y se cometen errores en el diseño que al no ser evaluados, quedan sin ser detectados.

Ahora bien, acerca de la política de comunicación social en Michoacán, se observó que hasta ahora no se ha vislumbrado la estrategia de comunicación gubernamental como una política pública, sino como una serie de acciones basadas en la comunicación política y esto deja de lado al público objetivo visto como un sujeto de derecho. En este caso, el derecho a la información, además de ser un posible beneficiario de los programas sociales del gobierno.

Se pudo apreciar que las dependencias estatales no hacen uso de las vías de comunicación que ofrecen redes sociales gratuitas como Instagram y Youtube (Gráfico 12), que permiten llegar a públicos específicos mediante formatos de audio e imagen y cuyo uso se encuentra cada vez más extendido entre adultos jóvenes.

## **7.2 Recomendaciones**

En vista de todo lo anterior, se recomienda realizar evaluaciones de impacto de la política de comunicación si se quieren encontrar relaciones de causalidad entre las variables información adecuada del gobierno hacia la sociedad y rediseño de la política pública de comunicación social.



Fuente: elaboración propia con base en los resultados de la encuesta.

Asimismo, se aconseja visualizar la comunicación gubernamental como una política pública y de este modo enfocar las metas y objetivos hacia la población y no hacia la institución misma y mucho menos a los titulares de ellas.

El manejo político de la imagen de un servidor público o gobernante debería ser independiente de la estrategia de comunicación con los ciudadanos para que éstos conozcan el trabajo de las dependencias y los programas de los que pueden ser beneficiarios. La imagen política tendría que financiarse con recursos privados y no públicos y no contemplarse dentro de la política de comunicación, ya que no resuelve ningún problema público.

A nivel más general, sería conveniente realizar en Michoacán índices para evaluar regularmente los niveles de gobernabilidad y eficacia de la políticas públicas y en este tenor, realizar evaluaciones de todas las políticas gubernamentales y recomendar que éstas estén diseñadas dentro de la MML.

Sería deseable revisar los objetivos globales del Plan Estatal de Desarrollo y detectar cuáles son los indicadores que es necesario medir para asegurarse de que se están cumpliendo estos objetivos y aplicar este mismo sistema para garantizar que se están cumpliendo los objetivos y metas.

En cuanto a la política de comunicación, es necesario aplicarla de manera transversal, de manera que cada dependencia se apegara a una estrategia central, que a la vez fuera adaptada a las necesidades de cada dependencia, de modo que se pudieran trazar objetivos y metas tanto generales como particulares y resulta indispensable que éstos se evaluaran regularmente y que se aplicara un presupuesto basado en resultados.

Es recomendable que se adopten más vías de comunicación tanto dentro como fuera del internet, esto es, incursionar en distintas redes sociales, empleando el lenguaje adecuado para cada una de ellas; pero también que se contemplen los medios tradicionales, que son los que alcanzan a los grupos poblacionales que no tienen acceso a internet o que han decidido no hacer uso de él y que constituyen un porcentaje importante de los ciudadanos.

## Bibliografía

Aguilar, L.F. (comp.). (1996). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.

Alfaro, C. y Gómez, J. (2016). Un sistema de indicadores para la medición, evaluación, innovación y participación orientado a la administración pública. *Methaodos.Revista de ciencias sociales*, 4(2), 274-290. Recuperado de:  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4415/441548188006>

Amadeo, B. (diciembre 2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. *Austral Comunicación*. 5 (2), 155-181.

Amado, A. (ed.) (2014). *La comunicación pública como espectáculo*. Konrad-Adenauer-Stiftung

Artículo 19. (24 de febrero de 2017). Gobierno de Michoacán debe abstenerse de censurar a periodistas. *Article 19*. Recuperado de:  
<https://articulo19.org/gobierno-del-estado-de-michoacan-debe-abstenerse-de-censurar-periodistas/>

Artículo 19 (18 de abril de 2019). *La nueva política de comunicación social es un paso importante pero insuficiente*. Boletín de prensa. Recuperado de:  
<https://articulo19.org/la-nueva-politica-de-comunicacion-social-es-un-paso-importante-pero-insuficiente/>

Buendía, J. (2018). *Libertad de expresión y periodismo en México : situación del ejercicio y percepción de la libertad de prensa en el contexto de las alternancias políticas de 2000 a 2015*. México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Consejo Editorial : Miguel Ángel Porrúa.

Cárdenas, J. D., Hernández, J. C. Y Gómez, J. C. (9-10 mayo 2012). Modelo para el estudio de la Comunicación Política Gubernamental de las entidades públicas. [Ponencia] En *Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación*, organizado por la Asociación Latinoamericana de Investigación de la Comunicación (ALAIC). Montevideo

Castro, I., Moreno, L. (2006). *El Modelo Comunicativo. Teóricos y teorías relevantes*. México: Universidad Latina de América, Trillas.

Cejudo, G. (coord.). (2017). Reporte de resultados 2017. Métrica de gobierno abierto 2017. CIDE. Recuperado de:  
<http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>

CENAPRED. (2018). *Gestión de información y comunicación en emergencias y desastres: Guía para equipos de respuesta*. Organización Panamericana de la Salud.

Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (2010), *Guía para la construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1917). México: Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060320.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf)

Domenach (1955/1968). *La propaganda política*. (4a ed.) Eudeba

Elmore, R. F. “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”. en Aguilar, L.F. (comp.). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2000.

Espino Sánchez, G. (septiembre-diciembre de 2016). Periodistas precarios en el interior de la República Mexicana: atrapados entre las fuerzas del mercado y las presiones de los gobiernos estatales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, Año LXI, num. 228. Pp. 91-120.

Fisher, D. (1984). *El derecho a comunicar, hoy*. UNESCO.

Fundación Konrad Adenauer, Polilat, CEPOS y Confederación USEM. (2020). *Índice de Desarrollo Democrático de México: IDD-MEX 2020*. Recuperado de: <https://idd-mex.org/wp-content/plugins/ari-fancy-lightbox/assets/pdfjs/web/viewer.html?file=https%3A%2F%2Fidd-mex.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F02%2FIDD-MEX-2020.pdf>

Gonzalo, J.L. y Farré, J. (2011). *Teoría de la comunicación de riesgo*. Barcelona: Editorial UOC.

Hernández, R., Fernández, C. Y Baptista, P. (1991). *Metodología de la investigación*. 4a ed. Mc Graw Hill.

Instituto Mexicano para la Competitividad. (2019). *Índice de Información del Ejercicio del Gasto 2019*. Recuperado de: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-del-ejercicio-del-gasto/documentos/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2019*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2019/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2020*. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2020/>

Kerlinger F. (2002). *Investigación del comportamiento. Métodos de investigación en ciencias sociales*. Editorial Mc Graw Hill

Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

Ley General de Comunicación Social [LGCS] 11 de mayo de 2018. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS\\_110518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf)

Ley General de Instituciones y Procesos Eletorales [LGIPE] 23 de mayo de 2014. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de: [http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE\\_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e](http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/54163/LGIPE_100914.pdf/362e4cc7-4158-4c40-8f67-456e2e00815e)

Lindblom, C. (1996). La ciencia de “salir del paso”. Aguilar, L (comp), *Política*.

Lineamientos Generales en Materia de Comunicación Social para la Administración Pública de Michoacán. (24 marzo 2006). Periódico Oficial del Estado de Michoacán. Recuperado de: <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O903fu.pdf>

México Elige (2019). *Encuesta Nacional 10 de Marzo 2019*. Recuperado de: <http://mexicoelige.com/10mar19/>

MacBride, S. Et al. (1980). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.

Mitosfky. (2019). *#RankingMITOFSKY Capítulo: Gobernadores y Gobernadoras de México*. Recuperado de: <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/1191-ranki-ngmitofsky-gobernadores-y-gobernadoras-de-mexico-nov19>

Monreal, P. (14 de mayo de 2020). Escollos de la comunicación en tiempos de pandemia. *Revolución 3.0*. Recuperado de:

<https://revolucion.news/escollos-la-comunicacion-tiempos-pandemia/?fbclid=IwAR2W7R9UflsTQNopZcL0DjNTMa0tfWtNGcRHqRXnSaP8UKWLAiM4cZJ1-gk>

Morçöl, G. & Ivanova, N. (2010). Methods Taught in Public Policy Programs: Are Quantitative Methods Still Prevalent? *Journal of Public Affairs Education*. 16: 255-277.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2008). *Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. Programa internacional para el Desarrollo de la Comunicación-UNESCO.

Ortegón E., Pacheco, J. F. Y Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Cepal.

Osifo CO (2015) Public Management Research and a Three Qualitative Research Strategy. *Review Pub Administration Manag* 3: 149.

Parametría. (2017). *Cae confianza en medios tradicionales de comunicación*. Recuperado de: [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4946](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4946)

Parra, de la, E. (2013). *Libertad de expresión y acceso a la información*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 [PND] 31 de mayo de 1983. Periódico Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 [PND] 31 de mayo de 1989. Periódico Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 [PND] 31 de mayo de 1995. Periódico Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 [PND] 30 de mayo de 2001. Periódico Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [PND] 31 de mayo de 2007. Periódico Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 [PND] 20 de mayo de 2012. Periódico Oficial de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 [PND] 12 de julio de 2019. Periódico Oficial de la Federación.

Preciado A., Hincapié C. A. Y Montealegre, M. V. (2009). Los indicadores de medida en la Comunicación Organizacional. En *Revista Comunicación*, No. 26 p.p. 121- 131.

Pressman J. L. y Wildavsky, A.(1998) *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica, pp. 50-60 y 171-216.

Rey Pérez, J.L. (2007). La naturaleza de los derechos sociales. *Derechos y libertades*. II (16) 137-156.

Riorda, M. (2006). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso. En Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. & Riorda, M. *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental* (p. 17-142). La Crujía Ediciones.

Sapiesynska, E., Lagos, C. (2017). Índices de libertad de prensa en democracia: los casos de Polonia y Chile. *Infoamérica. Revista Iberoamericana de Comunicación*. (11), 29-51. Chile: ICR.

Saussure, F. (1945). *Curso de Lingüística general*. Buenos Aires: Losada.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2015). *Guía rápida para la formulación de programas con la Metodología del Marco Lógico*. Recuperado de:  
<https://www.gob.mx/shcp/documentos/materiales-de-capacitacion-pbr-sed>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados. Recuperado de:  
<https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Universidad Nacional Autónoma de México (2017a). Planeación y presupuesto orientado a resultados. Módulo 2.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público - Universidad Nacional Autónoma de México (2017b). Planeación y presupuesto orientado a resultados. Módulo 3.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (31 marzo 2008). *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño*. Periódico Oficial de la Federación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (16 mayo 2013). *Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico*. Periódico Oficial de la Federación.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Programa Anual de Evaluación*. Recuperado de: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/NME/Documents/PAE_2020.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Secretaría de la Función Pública (30 de marzo 2007) *Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*. Periódico Oficial de la Federación.

Solís Delgado, J. J. (2010). Comunicación gubernamental... ¿eficaz? En *Razón y palabra*. Recuperado de: [http://www.razonypalabra.org.mx/Intersticios/intersticio\\_2010/intersticio\\_3.html](http://www.razonypalabra.org.mx/Intersticios/intersticio_2010/intersticio_3.html)

Subirats J., Knoepfel P, Larrue C. y Varonne F. (2008) *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Ed. Book Print Digital.

Van Meter, D. S., y Van Horn, C. E. (2000) “El proceso de implementación de las políticas”. En Aguilar, L.F. (comp.). *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.

Villamil, J. (2017). *La rebelión de las audiencias*. Grijalbo.

UNESCO (2008). *Indicadores de desarrollo mediático: marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social*. París: UNESCO.

Wolton, D. (1995). *La comunicación política: construcción de un modelo*. Barcelona: Gedisa.

## Anexo 1. Instrumento para aplicar en dependencias de gobierno estatal

|               | Dimensión      | Número | Ítem                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------|----------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dependiente   | Cobertura      | 1      | Se ha emitido información, ya sea por medio de boletines, infografías o spots, de todos los programas con que cuenta la dependencia en la que laboro.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                   |
|               | Difusión       | 2      | Se emite la misma cantidad de productos informativos en cada vía de comunicación (redes sociales, página electrónica de la dependencia, medios periodísticos, otras vías de comunicación).<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                              |
|               |                | 3      | En caso de haber mensajes especializados para alguna población vulnerable, se emiten en la misma proporción en todas las vías de comunicación.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                          |
|               |                | 4      | Se emite un mensaje distinto para cada vía de comunicación.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                             |
|               | Sectorización  | 5      | Se contemplan distintos grupos poblacionales de acuerdo con su nivel académico al emitir el mensaje.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                    |
|               |                | 6      | Cada producto informativo auditivo cuenta con un equivalente en lenguaje mexicano de señas o subtítulos.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                |
|               |                | 7      | Cada producto informativo cuenta con un equivalente en al menos una lengua indígena.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                    |
|               |                | 8      | Cada producto informativo visual cuenta con un equivalente audible.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                     |
|               | Interactividad | 9      | La mayor parte de solicitudes de información que se recibieron durante el último mes fueron por redes sociales.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                         |
|               |                | 10     | La mayor parte de solicitudes de información que se recibieron durante el último mes fueron en la página electrónica de la dependencia.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                 |
|               |                | 11     | Se resolvieron todas las solicitudes de información recibidas el último mes.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                            |
|               |                | 12     | Se resuelven en la misma medida las solicitudes presentadas por cada vía. Es decir, se responde en la misma<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                             |
| Independiente | Eficacia       | 13     | El programa anual de comunicación de la dependencia cuenta con objetivos. Si la respuesta es sí, pase a la siguiente pregunta. De lo contrario, pase a la 15.<br>a) No b) Sí                                                                                                                                                                                                                       |
|               |                | 14     | En el último año se cumplió al menos con el 60 por ciento de los objetivos.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                             |
|               | Eficiencia     | 15     | Durante el último año el gasto del área no excedió lo presupuestado.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                    |
|               |                | 16     | Se considera que el personal con que se cuenta es suficiente para alcanzar las metas y objetivos del área.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                              |
|               | Pertinencia    | 17     | Se informa de igual manera sobre las acciones de la dependencia, la imagen del titular de la misma, convocatorias para ser beneficiario de alguna acción o programa y riesgos naturales o contingencias.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                |
|               |                | 18     | La mayor parte de la información que se emite tiene que ver con prevenir algún riesgo o desastre o protocolos de seguridad o salud.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                     |
|               |                | 19     | La mayor parte de la información que se emite informa sobre programas sociales de la dependencia.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                       |
|               |                | 20     | Los mensajes que buscan promover la imagen del titular de la dependencia son los menos frecuentes.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                      |
|               |                | 21     | Cuando se emite información sobre los programas y servicios de la dependencia se indica al menos tres de las siguientes características: objetivo del programa, población objetivo, requisitos para ser beneficiario, teléfono, dirección electrónica u otro medio para comunicarse con la dependencia.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo. |

## Anexo 2. Instrumento para aplicar a los ciudadanos

### Variable dependiente: Información adecuada del gobierno hacia la sociedad:

| Dimensión      | Número | Ítem                                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cobertura      | 1      | Es importante conocer todas las políticas y programas de cada una de las dependencias del gobierno estatal.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                         |
|                | 2      | Me interesa saber acerca del trabajo que realiza cada una de las dependencias del gobierno estatal.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                 |
|                | 3      | Me interesa saber acerca de los servicios y programas que ofrece cada una de las dependencias del gobierno estatal.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                 |
|                | 4      | Me interesa saber más acerca del uso que se da a los recursos públicos que se emplean en obra pública y programas sociales.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                         |
|                | 5      | Me interesa conocer los protocolos oficiales establecidos por el gobierno del estado, dirigidos a la población, en caso de desastres o emergencias.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                 |
|                | 6      | Me interesa saber sobre las opiniones y el trabajo que hacen los secretarios del gobierno estatal.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                  |
| Difusión       | 7      | Me entero de las acciones y programas de gobierno a través de redes sociales (Twitter, Facebook, YouTube, Instagram, etc).<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                          |
|                | 8      | Me entero de las acciones y programas de gobierno a través del portal electrónico de cada dependencia.<br>a) Totalmente de acuerdo. b) De acuerdo. c) En desacuerdo. d) Totalmente en desacuerdo.                                                              |
|                | 9      | Me entero de las acciones y programas de gobierno en los medios de comunicación periodística (noticieros, radio, tv, agencias digitales, periódicos, etc).<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.          |
|                | 10     | Me entero de las acciones y programas de gobierno mediante anuncios, carteles, espectaculares, vía telefónica, etc.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                 |
| Accesibilidad  | 11     | Prefiero que se use un lenguaje sencillo en la comunicación que emite el gobierno.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                  |
|                | 12     | El Gobierno del Estado debe emitir su información con subtítulos o en lenguaje mexicano de señas.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                   |
|                | 13     | Todos los mensajes informativos del Gobierno del Estado deben tener un equivalente en lengua indígena.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                              |
| Interactividad | 14     | He solicitado información al gobierno al menos una vez durante el último año, ya sea por redes sociales o a través de la página electrónica de alguna dependencia. Si la respuesta es a) pase a la siguiente pregunta. Si es b), pase a la 20.<br>a) sí b) No. |

**Variable independiente: Rediseño de la política pública de comunicación social:**

| Dimensión    | Número | Ítem                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Respuesta    | 15     | La respuesta que se me dio por redes sociales fue satisfactoria. Es decir, se me respondió rápido y se me brindó la información que pedí.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|              |        | a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|              | 16     | La respuesta que se me dio en la página electrónica fue satisfactoria. Es decir, se me respondió rápido y se me brindó la información que pedí.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|              |        | a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Calidad      | 17     | En el último año he visto o escuchado menciones en redes sociales, noticias o anuncios de cualquier tipo de la mayor parte de las siguientes dependencias: a) Coordinación General de Comunicación Social. b) Secretaría de Finanzas y Administración. c) Secretaría de Seguridad Pública. d) Secretaría de Desarrollo Económico. e) Secretaría de Turismo. f) Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario. g) Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. h) Secretaría de Medio Ambiente, Cambio Climático y Desarrollo Territorial. i) Secretaría de Educación. j) Secretaría de Cultura. k) Secretaría de Salud. l) Secretaría de Desarrollo Social y Humano. m) Secretaría del Migrante. n) Secretaría de Igualdad Sustantiva y Desarrollo de la Mujer.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo. |
|              | 18     | Conozco las actividades que realiza la mayor parte de estas dependencias:<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|              | 19     | Conozco a los titulares de estas dependencias (al menos de nombre):<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|              | 20     | La información que difunde el Gobierno del Estado en su redes sociales, portales de internet y en boletines publicados en medios periodísticos me es de utilidad.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|              | 21     | Los comunicados que emite el Gobierno del Estado son comprensibles.<br>a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Credibilidad | 22     | La información que emite el Gobierno del Estado en sus comunicados de prensa y redes sociales es fiable.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|              |        | a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Pertinencia  | 23     | Hay suficiente información sobre lo que se requiere saber de las dependencias del gobierno estatal. Es decir, no es tanta que se complica la búsqueda ni falta información.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|              |        | a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|              | 24     | Hay información sobre los servicios y programas de las dependencias, es clara y se puede acceder a ella con facilidad.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|              |        | a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|              | 25     | Existe suficiente información sobre protocolos para desastres o emergencias, es clara y accesible.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|              |        | a) Totalmente en desacuerdo. b) En desacuerdo. c) De acuerdo. e) Totalmente de acuerdo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |

#### **Anexo 4. Preguntas de clasificación para el instrumento para dependencias**

1. Nombre de la dependencia.
2. Cantidad de empleados en el área de comunicación.
3. Número de programas sociales con que cuenta la dependencia
4. Seleccione con qué redes sociales cuenta:  
a) Facebook b) Twitter c) Instagram d) Youtube d) Ninguna e) Otra
5. ¿Hay un área de transparencia en la dependencia?
6. En caso de que la respuesta sea no, ¿qué área se encarga de responder las solicitudes de información?

### **Anexo 5. Preguntas de clasificación para el instrumento para ciudadanos**

1. Seleccione su rango de edad:

a) 18 a 25 años. b) 26 a 35 años. c) 36 a 45 años. d) 46 a 55 años. e) 56 a 65. f) A partir de 66.

2. Seleccione el último grado de estudios cursado:

a) Sin estudios. b) primaria. c) Secundaria. d) Bachillerato. e) Licenciatura. f) Posgrado.

3. Lengua materna:

a) Español. b) Purépecha. c) Nahuatl. d) Otra.

4. ¿Cuenta con alguno de estos tipos de discapacidad?

a) Ninguna. b) Auditiva. c) Visual. d) Intelectual.

## **Anexo 6. Cuestionario para aplicar a una selección de responsables de áreas de comunicación social del gobierno estatal**

1. ¿Cuál es el principal objetivo de su área?
2. ¿Considera que se está dejando de atender a algún sector de la población?
3. ¿Se han presentado problemas por falta de atención a población con alguna discapacidad?
3. ¿Ha representado un problema que los mensajes no estén traducidos a una lengua indígena?
4. ¿Considera que se está dejando de utilizar alguna vía de comunicación?
5. ¿Cuál considera que es el principal obstáculo para informar adecuadamente a los ciudadanos?
6. ¿Considera que cuenta con suficiente personal?
7. ¿Considera que cuenta con suficiente presupuesto?
8. ¿Considera que existe interés en la población de informarse sobre el trabajo de la dependencia, por qué lo considera así?
9. Existe un protocolo, manual o estrategia preestablecida para actuar en caso de presentarse una crisis o emergencia inusitada (desastre natural, un acto de violencia extremo, epidemia, etc).
10. ¿Cómo podría ser más eficiente la estrategia de comunicación?