

Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas

Communication agenda for the successful implementation of public policies

Gerardo L. Dorantes y Aguilar

Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Autónoma del Estado de México, México/gldorantes@yahoo.es

Abstract: This article asserts that among the crucial factors associated with difficulties in implementing public policies the problems of communication within and between the institutions responsible for implementation are noticeable. Its basic premise states that while concerns about the implementation program of policy, which comes from the recognition that policies cannot be understood separated from the means of implementation, it is not possible to carry them out separated from the means for communication. Thus, the communicational connection between decision makers, "street level" operator and beneficiaries of the service is crucial in implementation. It proposes an integral plan of participatory communication or *communicative Agenda* attached to the process of policy making to assist its successful completion. It provides strategic design and an operational plan consisting of seven attributes, four methodological foundations, five interdependent processes, five general headings and eleven specific lines of action.

Key words: policies, implementation, communication, agenda, plan.

Resumen: Este artículo advierte que entre los factores cruciales asociados con las dificultades en la implementación de las políticas públicas, destacan los problemas de comunicación al interior y entre las instituciones encargadas de su realización. Su premisa básica establece que si bien las inquietudes en torno a la implementación programática de la política emanan del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen de los medios para su ejecución, tampoco es posible realizarlas separadas de los medios para su comunicación. Así, la conexión comunicativa entre decisor, operador "de calle" y beneficiarios del servicio resulta crucial en su implementación. Propone un plan integral de comunicación participativa o *Agenda Comunicativa* adscrito al proceso de elaboración de políticas para coadyuvar en su culminación exitosa. Contempla un diseño estratégico y un plan operativo consistente en siete atributos, cuatro fundamentos metodológicos, cinco procesos interdependientes, cinco rubros generales y once líneas concretas de acción.

Palabras clave: políticas, implementación, comunicación, agenda, plan.

Introducción

El ejercicio de elaboración de políticas, al menos para efectos metodológicos, puede ser descrito como un conjunto de actividades interrelacionadas e interdependientes que, al menos, incluye: a) la construcción de la agenda formal; es decir, la elección prioritaria de los temas y problemas que habrá de abordar un gobierno; b) la especificación de las opciones de solución en torno a las cuales habrá de seleccionarse alguna; c) una decisión de la autoridad competente para determinar la alternativa de solución más viable y d) la implementación de dicha solución (Kingdon, 1984: 2-3).

La construcción de la Agenda, primera etapa de la hechura de políticas, constituye un procedimiento mediante el cual los problemas sociales, frecuentemente controversiales (*issues*), se colocan en los primeros lugares de la agenda formal del gobierno para buscarles una solución socialmente satisfactoria. La solución surgirá de una lista de opciones disponibles y técnicamente viables, cuya determinación conforma la segunda etapa de la elaboración de políticas, denominada Especificación de alternativas.

La tercera fase de este procedimiento incluye la manera como la disyuntiva escogida se somete a un proceso de toma de decisiones, con objeto de que, bajo condiciones de factibilidad política, sea aceptada por quienes autorizan la política en cuestión. Finalmente, la implementación, que puede resumirse como el periodo durante el cual los servicios ofrecidos se confrontan tanto con la política adoptada como con su plausibilidad o aceptación social. En resumidas cuentas, constituye el periodo en la cual la decisión de política asumida cobra o no realidad, y en qué medida. Debe quedar claro que el éxito alcanzado en uno de esos procesos no necesariamente implica el triunfo en los otros. Asimismo, que ningún esquema de políticas, por bien planeado que sea —si esto es posible—, asegura el éxito en su realización, ya que ellas, como toda acción humana, no funcionan en un escenario vacío.

Es por causa de estas evidencias que las políticas, además de su viabilidad técnica, requieren el componente de su factibilidad política; esto es, de la aprobación tanto de los servidores públicos encargados de su puesta en práctica como la de los beneficiarios de la misma; es decir, del público objetivo. Proceso necesario en tanto que sus resultados afectan de manera muy relevante su realización efectiva.

Una razón del fracaso de las políticas se debe en parte a errores de diseño, en parte a fallas en su implementación (Aguilar, 1993: 16). Diversos estudios en áreas de política pública han identificado varios factores cruciales asociados con la incertidumbre y la dificultad que caracterizan a la implementa-

ción; uno de ellos corresponde a los problemas de comunicación al interior y entre las instituciones encargadas de la realización de la política (Sabatier y Mazmanian, 1981: 327). Ello confirma la convicción que en política no basta nunca con la decisión, aunque sea una decisión técnicamente correcta; ya que las decisiones, para ser factibles, deben ser entendidas, legitimadas, aceptadas y puestas en práctica (Majone, 1978: 67).

No debe sorprender, por lo tanto, que exista un consenso entre los analistas de la elaboración de políticas respecto a que la ruta exitosa para la implementación de los programas correspondientes depende, básicamente, de dos condiciones: por un lado, que el gobierno defina de manera amplia y clara los problemas sociales, que conceptúe objetivamente las alternativas de solución disponibles y que tome las mejores decisiones a su alcance; y por el otro, que los encargados de su consumación las comprendan cabalmente. Esta última condición se logra mediante un amplio proceso de comunicación y persuasión, de tal suerte que esas políticas se transformen en acción administrativa coherente y, sobre todo, eficiente y productiva.

En esas condiciones, *política* y *comunicación* constituyen dos variables interdependientes, por lo que esta última no debe limitarse a conformar una pequeña parte del más amplio proceso de la elaboración de políticas o a sólo dar cuenta, por más pública que sea, de las resoluciones tomadas. Tampoco, como suele suceder, se restringe a interaccionar únicamente con los medios masivos de información a la manera de las oficinas de prensa de las instituciones encargadas de la política, mediante boletines, relaciones públicas y otros incentivos materiales, incluso económicos.

En contraste, la hipótesis central de este trabajo plantea que en cada una de las etapas que conforman la hechura de políticas, los procesos de comunicación, dentro y fuera de las instituciones en que se encauzan, constituyen en elemento central, si bien no el único, coadyuva en la implementación exitosa de la política adoptada.

La comunicación efectiva, en consecuencia, debe ser parte endógena y no meramente incidental al proceso de confección de políticas públicas. No cabe duda, entonces, que la comunicación es la esencia de las políticas, tanto en sus procesos como en sus productos (Cobb y Elder, 1981: 124). Esto es, no sólo en el momento posterior a la elección de la política, sino a lo largo de todas las etapas que involucra su elaboración. Sobre todo en su última —y quizás más relevante— fase: la de la implementación.

Con base en los esbozos anteriores y de acuerdo con sus prioridades, este trabajo se enfoca al estudio del cuarto proceso de la hechura de las políticas:

la implementación, en cualquiera de los ámbitos de gobierno objeto de su acción (federal, regional, estatal y municipal); aunque sólo en relación con la comunicación como factor crucial de su realización exitosa. Bajo estas enunciaciones, la parte medular de este trabajo consiste en una propuesta de un plan general de comunicación denominado *Agenda comunicativa*, que coadyuve a la realización exitosa de la política pública.

Debe, finalmente, quedar despejado que la Agenda comunicativa propuesta por medio de este trabajo no busca, como advierte Enrique Cabrero (2000: 198), auxiliarse con una “caja de herramientas” para adecuar, sin más, un modelo importado a una realidad sustancialmente diferente. En todo caso, si se pretendiera arreglar algo sería el modelo, mediante su reinterpretación lógica, no la realidad.

Comunicación y políticas públicas

Algunos enfoques modernos para la implementación de políticas consideran que el compromiso de los servidores públicos con la política seleccionada es crucial para su implementación exitosa. Esto requiere de procedimientos y vehículos adecuados de comunicación intra e interinstitucional, así como de la colaboración de las comunidades beneficiarias con las instituciones encargadas de la operación de la política.

Por lo anterior, la premisa básica de este artículo consiste en que si bien las inquietudes en torno a la implementación programática de la política emanan del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen de los medios para su ejecución (Elmore, 1978: 185), tampoco es posible realizarla separada de los medios para su comunicación. Así, la conexión comunicativa entre decisor, operador “de calle”, tanto en el nivel federal como en los estratos locales, y beneficiario del servicio, ocupa la posición crucial en la implementación. Esto implica que los medios y acciones para abordar la política pública deben ser estrategias dinámicas de comunicación y de política para configurar relaciones y comportamientos entre diversos actores, tanto al interior como al exterior del sistema público, para alcanzar metas comunes (Stone, 2002: 261).

Debe considerarse, además, que la comunicación no es un asunto unipersonal o un soliloquio; en ella intervienen varios actores interactuando, de manera directa o indirecta, quienes a su vez se constituyen en interlocutores-comunicadores, cuya actuación puede afectar el resultado de la comunicación.

Se entiende, por lo tanto, la sustancia del epígrafe citado al inicio de este artículo (Majone, 1997: 36), que se traduce en la idea de que la comunica-

ción, en relación con la elaboración de políticas públicas, es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y las autoridades gubernamentales para llegar a juicios morales y a la elección (o rectificación) de políticas. De esta forma, el diálogo entre los involucrados produce resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos frecuentemente utilizados en la elaboración de políticas.

Este complejo proceso comunicativo, y en particular su realización, constituye uno de los principales territorios y ambientes comunes en donde convergen los actores principales en la configuración de las políticas: los tomadores de decisiones al interior de un sistema político (*emisores*), quienes la llevan a cabo (*medios*) y aquellos a quienes va dirigida la determinación (*receptores*), mediante múltiples y diversos mensajes y conductos de comunicación. Además, dicho proceso es condicionado por factores contextuales que los propios actores involucrados colaboran a instalar (Protess *et al.*, 1991: 250-51).

En consecuencia, la política pública puede entenderse como parte de un proceso continuo de comunicación y retroalimentación cuya dinámica está estructurada y constreñida en función de las capacidades comunicativas; es decir, de la eficiencia y la eficacia para explicar y convencer a los actores involucrados más relevantes por qué se ha decidido un curso de acción (Chafee, 1975: 160). O sea, un mecanismo de consulta, debate, explicación, justificación y persuasión, para sustentar la decisión sobre bases conceptuales, ideológicas y políticas en concordancia con las condiciones reales de su entorno, y con ello articular el consenso, anticipar probables consecuencias e implicaciones no previstas y, en gran medida, reducir la incertidumbre en torno a posibles conflictos sociales.

Si de lo que se trata es de mantener la estabilidad y desarrollo de un sistema político democrático y plural, que incremente su capacidad de responder más a las demandas de la ciudadanía que a las de grupos particulares de interés y presión, es antes, durante y después de la elección de política cuando debe iniciarse el proceso de intercambio dialógico de puntos de vista entre los responsables de tomar las decisiones y los encargados de ejecutarlas, así como entre ellos y los diversos agentes sociales involucrados.

En resumidas cuentas, se trata de institucionalizar, en todos los niveles del gobierno y de la administración pública, la discusión para conferir a la política su carácter tridimensional: técnicamente viable, políticamente factible y socialmente aceptable.

Todo lo anterior permite concluir que toda política pública debe contar con una *Agenda comunicativa* que aspire a constituirse como factor decisivo en la implementación exitosa de políticas públicas, respondiendo a la pro-

posición de que ni los objetivos ni las especificaciones pueden ponerse en práctica, a menos que se les exprese con claridad, pertinencia y oportunidad suficiente, de modo que los responsables de la implementación del programa puedan saber qué es lo que realmente se espera de ellos. Esto significa, en los hechos, reconocer la consubstancialidad de política y comunicación.

La implementación de políticas y la comunicación institucional

La implementación establece una serie de retos entre los que destaca la promoción, dentro del sistema operativo correspondiente, de una cultura organizacional con mayor capacidad de respuesta y orientada tanto al prestador del servicio como al usuario, de tal suerte que aquél se comprometa con su tarea y ésta, la comunidad beneficiaria, confíe en los servicios públicos y se convenza de la utilidad de contribuir por anticipado a la atención de sus problemas y, en consecuencia, coadyuve con el éxito de la política en cuestión.

Para poder contender con ese y otros retos, se debe tener presente que la eficiencia de la implementación es más el resultado de procesos interactivos y complejos de diálogo y negociación que de una simple progresión lineal, automática, de los modelos de elección racional. Es por ello que una realización efectiva de la política exige, entre otros aspectos, que las normas y los objetivos de cada programa sean conocidos, comprendidos y aceptados plenamente por todas las personas y en todos los niveles de la institución. También por los que se encuentran fuera de ella.

Por lo tanto, se considera indispensable atender no sólo a la claridad con que los objetivos y estándares fueron formulados en la cúpula de la organización, sino también a la exactitud con que son comunicados a los encargados de su ejecución, así como a la congruencia con que las diversas fuentes de información las difundan (Van Meter y Van Horn, 1975: 135-136). En suma, a la manera en que la población objetivo los perciba, en tanto que los seres humanos actúan de acuerdo con la información de que disponen, y según la percepción que consiguen elaborar de la realidad (Del rey Morató, 1996: 168).

Los mecanismos de comunicación normalmente utilizados al interior de las organizaciones (mensajes, códigos, canales...) son medios a través de los cuales los funcionarios de alto nivel pueden estructurar el comportamiento y las percepciones de los servidores públicos de base, revirtiendo la tradicional respuesta de estos relevantes operadores cuando se les pide su opinión sobre la implementación de la política en cuestión: “¿Política? —suelen replicar— estamos tan ocupados en hacer nuestro trabajo, que no tenemos mucho tiem-

po para pensar en la política” (Elmore, 1978: 231). Por ello, no se debe olvidar que en la política no existe en ningún sentido concreto sino hasta que los encargados de su implementación le han dado forma final y la han reclamado como propia.

Lo descrito reitera la frecuente afirmación de que las viejas ideas difícilmente mueren. Por ello, es frecuente escuchar que hubo un cambio importante en la política pública, pero que los prestadores de los servicios siguieron actuando exactamente de la misma manera que lo hacían con anterioridad. También se oye que una vez que los servidores públicos concluyeron su trabajo, la política no guardaba ya ningún parecido con lo deseado originalmente (Elmore, 1978: 206). Esto significa que aun cuando todas las condiciones legales establecidas en un programa hayan sido satisfechas, la ley sólo podrá ponerse en vigor si no violenta el sentido que los servidores públicos tienen de lo que es razonable y justo (Rein y Rabinovitz, 1978: 153). Esto es, si se percibe una coherencia entre los principios y las líneas de acción y la percepción favorable de sus operadores.

Bajo estas circunstancias, es posible insistir en que las variaciones en el apoyo que los ejecutores prestan a las políticas públicas pueden ser en gran medida explicadas atendiendo a su coherencia con los principios organizativos de la institución y a su entendimiento e interpretación de las normas y objetivos de los programas a implementar. Esto requiere, como se verá a continuación, de una vasta disponibilidad de canales eficientes de comunicación intra y extra institucional, para garantizar que la política ha sido notificada, de forma clara y contundente, a los responsables de su ejecución.

Las actitudes y las respuestas de los responsables de los servicios frente a la política a implementar estarán basadas no solamente en las apreciaciones e interpretaciones que tengan de los objetivos, normas y procedimientos para llevarla a buen fin. Es necesario, además, tener presente el riesgo de que los prestadores directos del servicio malinterpreten los mensajes si éstos parecieran contravenir sus convicciones más profundas. O sea, si no están convencidos de los objetivos de la política. Esto se debe a que en condiciones de “disonancia cognoscitiva” (Festinger, 1957: 67), el individuo puede intentar hacer contrapeso al mensaje desagradable recurriendo a su propia percepción de lo que debería de ser la política a desarrollar. En contraste, la amplia aceptación de normas y objetivos por parte de los proveedores del servicio incrementará notablemente el potencial de una ejecución exitosa (Kaufman, 1971: 36).

Cabe afirmar, en consecuencia, que el grado de comunicación abierta que exista en una institución mediante la existencia de múltiples y eficaces redes de comunicación, con intercambios horizontales y verticales sin obstáculos,

constituye una de las características más relevantes que pueden tener efectos positivos en la capacidad de una institución para implementar una política pública dada. Igualmente lo es el estado de la opinión pública y la atención que la sociedad le presta al problema que la política trata de enfrentar.

Como ha quedado asentado, y en tanto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes, complejas y abigarradas instituciones, la comunicación al interior de las mismas y con su entorno, siempre dinámico, ha llegado a ser un componente crítico en la implementación. Esto significa que no es posible alcanzar las metas de un programa si no se informa y, por ende, no se conoce en todos los estratos de la institución operativa lo suficiente no solamente acerca de la política a operar, sino de la misma institución, sus procesos y los actores que la van a realizar. En otras palabras, sólo si se comprende la forma en que funcionan y se comunican las instituciones, es posible entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación.

La experiencia cotidiana, no obstante la muy abundante oferta de medios de información y comunicación —o quizás por ello—, ha demostrado que la comunicación en y entre las instituciones es un proceso complejo y difícil e incluso paradójico. Esto se refleja en el hecho de que al transmitir mensajes hacia los niveles inferiores de una organización, o de una institución a otra, los hacedores de políticas y sus comunicadores los distorsionan inevitablemente a la manera del “teléfono descompuesto”, dando lugar a directrices contradictorias, ambigüedades, incongruencias y exigencias excluyentes. Por consiguiente, cuando diferentes fuentes de información a lo largo de la institución o de los organismos responsables de la implementación elaboran y difunden interpretaciones contradictorias de los estándares de un programa, o cuando la misma fuente ofrece explicaciones excluyentes entre sí, los responsables de la implementación enfrentan grandes dificultades para dar cumplimiento a las intenciones de la política. Incluso cuando las directrices y los requisitos sean claros, surgen, de manera inevitable, problemas a la hora de su aplicación.

Sin embargo, la tarea más importante de la comunicación institucional no consiste en la elaboración progresiva de técnicas publicitarias crecientemente sofisticadas para manipular las percepciones y el comportamiento de los subordinados. Consiste, en contraste, en el reforzamiento de la capacidad operativa y comunicacional que corre desde la cúpula de la institución hasta la más pequeña de las unidades operativas del programa en cuestión. Ello se debe a que la capacidad institucional para aceptar las innovaciones precede por necesidad a las reformas mismas, de modo que no puede esperarse que

los individuos y los grupos respondan a las nuevas políticas a menos que estén predispuestos a hacerlo. Pero una vez que se logra esa inclinación, es más factible edificar el consenso y lograr la adaptación entre quienes construyen las políticas, quienes son responsables de su implementación y aquellos que conforman el conjunto social favorecido.

Agenda comunicativa para la implementación

Ha quedado despejado el hecho de que la política trasciende la decisión gubernamental. Ello implica que además de ser competente para resolver los problemas técnicos, administrativos y presupuestales que le plantea la realización de sus objetivos, la política debe tener la capacidad de solucionar los problemas de información y comunicación que se presentan desde el nivel decisorio hasta los estratos de operación, que involucran tanto al prestador del servicio como al público beneficiario. Sigue así una doble lógica: la de la racionalidad instrumental y la de la racionalidad comunicativa (Aguilar, 1997: 23-24). Esto es, se ponen en sintonía política y comunicación.

En resumen, para que la política pueda ser exitosa, debe convocar el apoyo de los beneficiarios de la misma y, en última instancia, de la ciudadanía en general. Es menester, en consecuencia, adscribir al proceso de elaboración de políticas una *Agenda comunicativa*. Es decir, un plan integral de comunicación que a continuación se detalla.

Bases del diseño estratégico

El diseño estratégico y el plan operativo de la *Agenda comunicativa* constituyen el marco unitario de referencia al que se deberán remitir todos los actores que representan un papel importante en el sistema operativo, encargado de la implementación de la política de que se trate. Busca encauzar una misma lectura de los problemas y oportunidades, poniendo en común unos mismos objetivos y valores y un lenguaje compartido, facilitando el diálogo y el consenso. Asimismo, orientar hacia un mismo vértice la toma de decisiones y, sobre todo, dar coherencia a la pluralidad de voluntades en los niveles de actuación y a la enorme complejidad de las actividades que se llevan a cabo en la dependencia correspondiente.

El plan no pone el énfasis en los efectos de los mensajes emitidos, la mayoría de ellos rígidos y acartonados, sino en la manera como interactúan sujeto y mensaje en el contexto dado. Se trata de colocarse en el papel de los

operadores de la política y, de manera preponderante, en el de los públicos beneficiados en tanto que receptores del discurso emitido por la autoridad, y prever el sentido que le van a dar a la comunicación en función de sus intereses y de las redes de relaciones donde están inmersos.

La estrategia de comunicación sugerida aquí aspira más que a controlar, a ofrecer al público objetivo elementos que les conduzcan al curso de acción más acorde con las expectativas del sistema operativo. Se trata de sembrar y encauzar cursos de acción para gestionar el futuro. Para su delineación, han debido tomarse en cuenta las tácticas y las técnicas a utilizar, su interdependencia, su coherencia, el reparto de los esfuerzos en tiempo y dinero, el grado de fiabilidad de las acciones previstas y lo que implica para las diferentes áreas coordinadoras y operativas del sistema.

Con objeto de resguardar los requerimientos anteriores se demanda la colaboración de muchas personas hacia el objetivo común: la cabal implementación de la política en concordancia con lo establecido en la ley y en la normatividad correspondiente. Los participantes principales en el proyecto serán: autoridades del sector oficial, profesionales relacionados con la materia y demás personal adscrito al programa y los empleados y trabajadores administrativos del sistema. Finalmente, el administrador del proyecto, cuya responsabilidad central, es mantener el equilibrio entre alcance-tiempo-costo-calidad.

Conceptos, definiciones y proposiciones primordiales

Cabe advertir que la perspectiva adoptada para la realización de la *Agenda comunicativa* se sustenta en un enfoque combinado de las teorías sociológica, administrativa, psicológica y comunicacional, que centra su atención en la tensión existente entre las necesidades de los individuos, las necesidades vitales de las organizaciones y, sobre todo, las percepciones y expectativas de los públicos beneficiarios del servicio en cuestión. Su punto de partida coincide con la formulación de Giandomenico Majone, en cuanto a que la democracia es —o debe ser— en realidad un sistema de gobierno mediante la discusión, en el que todos los participantes intervienen en un proceso permanente de debate, deliberación y mutua persuasión, en los diferentes foros y por los medios institucionales, que se inicia con la expresión —las más de las veces pública— de preocupaciones generales y culmina en decisiones concretas de política (Majone, 1997: 37).

La condición básica de la *Agenda* prescrita radica en la convicción que en un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el proceso

de elaboración e implementación de políticas tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas y más con el proceso de argumentación (Majone, 1978: 136). Las evidencias y planteamientos de quienes formulan las políticas y deciden en un sistema social pueden tener una mayor o menor viabilidad técnica, incluso no lograr un consenso unánime, pero de manera incuestionable deben comunicar convincentemente para ser tomados en serio en los diversos espacios para la discusión y la de deliberación pública, con objeto de abatir el riesgo de fracasar en sus intenciones. Así, las políticas públicas deben superar dos pruebas: la aquiescencia de los responsables de su aplicación y el consentimiento público.

Cabe precisar que el concepto de comunicación empleado habla de un proceso estrechamente vinculado con la construcción racional de las políticas públicas en tanto que la continua, eficiente y fluida producción, transmisión y evaluación de argumentos y contra-argumentos, sin menoscabo de los valores y métodos particulares de cada emisor involucrado, mediante canales formales e informales adecuados para tal fin, para convencer a la mayoría de los públicos implicados internos (autoridades, empleados, trabajadores...) y externos (público beneficiario) de los productos y beneficios de la política en cuestión.

Este modelo procedimental enfatiza el amplio potencial de la persuasión y la centralidad de la discusión bilateral para la implementación de las políticas. Si lo que se busca es ensanchar las posibilidades de la implementación de la política, es necesario convencer a los garantes de su puesta en operación en torno a las nuevas concepciones de los problemas a solucionar, de los planteamientos y alternativas viables de solución, de las razones de la decisión; así como de los mecanismos para su realización. Se requiere, pues, de una depurada combinación de racionalidad, diálogo, negociación y convencimiento.

El proyecto de comunicación aquí propuesto se fundamenta en dos de las características distintivas de las políticas: la magnitud del cambio requerido y la necesidad del consenso para lograrlo. Por ello se construyó sobre la base de las siguientes proposiciones, envueltas en cuatro dimensiones en relación con:

1. *La implementación.* Se sustenta principalmente en la construcción de consensos y de sólidas relaciones interpersonales entre todos los miembros de la institución, y entre éstos y los beneficiarios del servicio. Por consiguiente, los rasgos del proceso de implementación que más importan son aquellos que inciden en la motivación individual, en la participación proactiva y profesional y en la cooperación interpersonal.

El proceso de implementación es necesariamente un proceso de comunicación entre los actores institucionales. En consecuencia, la calidad de la comunicación y de las relaciones interpersonales en las instituciones determina, en buena medida, la eficacia de las decisiones y de las acciones correspondientes. La implementación no reside solamente en el grado hasta el cual se conformen los ejecutores a la política prescrita, sino en la capacidad del proceso mismo de generar consensos en torno a las metas y de fomentar el compromiso con la política por parte de quienes deben ponerla en práctica.

2. *Las instituciones.* Éstas deben funcionar para satisfacer los requerimientos sociales y psicológicos de los individuos buscando, además, maximizar racionalmente sus valores: relativa autonomía y control sobre su trabajo, participación en las decisiones que los afectan, aprendizaje mediante la práctica cotidiana y compromiso con la propia institución y sus objetivos. Asimismo, deben establecer los mecanismos de comunicación estratégica para buscar maximizar los resultados mediante la participación y el compromiso individual y colectivo en todos sus niveles, pero sobre todo en el operativo, incidiendo sobre los factores que condicionan la participación y el consenso. En una organización, las personas se inclinan con mayor probabilidad a desempeñar sus funciones al máximo de capacidad cuando se les mantiene informados en relación con los grandes objetivos de la política y se les escucha en torno a sus preocupaciones cotidianas.

3. *Los operadores del servicio.* En la medida en que la mayor parte de la responsabilidad de las decisiones operativas recae en los niveles inferiores de la institución, el centro gravitacional de la actividad institucional son los trabajadores y su organización laboral, comprometidos en una tarea común. Por lo tanto, la información, es decir, las declaraciones de propósitos, los juicios de valoración y la expresión de los cambios necesarios, debe ser transmitida a través de todos los niveles del organismo con agilidad y pertinencia, y sin temor de que acarreará consecuencias sociales negativas.

Los trabajadores en el nivel de ventanilla, sobre todo, deben caracterizarse por un acuerdo mutuo en torno a las metas, por una comunicación abierta entre todos los participantes, por la confianza y el apoyo mutuo entre los miembros de la institución, por el pleno aprovechamiento de las aptitudes y actitudes positivas de sus integrantes y por una capacidad de prevención y, en su caso, una gestión eficaz de los conflictos.

4. *La comunicación.* El proceso de comunicación interna en la cúspide de la institución debe comenzar por una profunda comprensión de lo que es realmente importante en la base. Si no se define con claridad en dónde se ubican el nivel y el contexto de operación directa y cuáles son las percepcio-

nes, actitudes y comportamientos de los responsables respecto a la política a implementar, sus formulaciones subvierten lo que se suele considerar como el flujo normal de los mensajes, que van de arriba hacia abajo y de adentro hacia fuera.

En un programa de comunicación eficaz, los problemas en la implementación no se conciben solamente como resultado de un deficiente control administrativo ni de la persistencia de rutinas burocráticas; también surgen de la ausencia de una *Agenda comunicativa* que articule consenso y compromiso de los responsables operativos.

La estrategia de comunicación considera dos de las principales formas comunicativas: directa o cara a cara (dirigida al personal operativo) e indirecta o de “Dos Pasos” (orientada a las organizaciones profesionales y académicas en la materia). Una refinada combinación de ambas derivará en una comunicación efectiva.

Un plan de comunicación tendrá un mayor efecto si quienes lo ponen en operación logran concentrar la energía, la atención y las habilidades de los responsables de la implementación, haciendo coincidir todos los recursos comunicativos en cada uno de los campos de operación, de acuerdo con cada circunstancia específica.

Una *Agenda comunicativa* exitosa debe ser lo suficientemente flexible como para permitir que se desarrolle de manera libre —y se enriquezca— en función de las variables cambiantes de cada contexto de aplicación. El resultado de cada táctica comunicativa constituirá siempre el punto de partida de la siguiente.

Finalmente, de acuerdo con la medida en la que el proceso de comunicación permita ajustar la implementación a las formulaciones de la política, los responsables de la misma podrán invertir mayores recursos, pero no en la imposición del acatamiento de sus políticas, sino en la tarea de ayudar a las unidades operativas (federales, estatales y municipales) a desarrollar una capacidad más independiente para producir vehículos de comunicación innovadores y más adaptados a sus propios contextos, que garanticen mejor el cumplimiento de los objetivos.

Atributos

Los siete atributos que sustentan este plan de comunicación son:

a. Estratégico. La comunicación debe ser administrada con criterios estratégicos, del mismo modo que hay que someterla a reglas claras de juego

y a procedimientos tácticos, para crear un ambiente de consenso entre los participantes que derive en la aceptación y apropiación de la política a implementar.

b. Bidireccional. El plan está orientado a comprender cómo los profesionales operativos ven a la institución y cómo experimentan los problemas que puedan surgir en su relación con las autoridades y con los beneficiarios del servicio, con objeto de reorientar no sólo la comunicación sino también al propio emisor y su programa operativo.

c. Simétrico. Los efectos perseguidos se suponen beneficiosos para todos protagonistas del proceso de implementación: las autoridades, los profesionales del programa y la población a beneficiar.

d. De mutua comprensión. No se trata de persuadir sino de encontrar una mutua comprensión entre autoridades y operadores a nivel de calle. Además, el éxito de la comunicación no depende, necesariamente, del correcto manejo de la gramática, sino de la interiorización cabal de las normas y objetivos por parte de los responsables de las áreas operativas del programa, así como de los públicos con los que se necesita interactuar.

e. Consensual. La estrategia propuesta se basa en la búsqueda de una forma lúcida y sistemática para alcanzar un compromiso en el que las necesidades y demandas de todos los participantes sean tomadas en cuenta

f. Productivo. La comunicación no puede disociarse de la acción: no se actúa primero y se comunica después. No basta con hacer bien las cosas; hay que explicarlas.

g. Seminal y replicable. El plan considerado brinda la suficiencia temporal para elaborar “estrategias de siembra” que permitan el arraigo y el desarrollo del proyecto hacia el largo plazo. También traza los lineamientos para ser replicados en cada nivel de operación de acuerdo con su contexto particular.

Cabe pues reiterar que en todos los niveles de la elaboración de políticas, sobre todo en el de su implementación, están los elementos esenciales del modelo de comunicación planteado: la comunicación en todos los sentidos a partir de los puntos de vista de los hacedores de la política, de los operadores del programa y de los beneficiarios del servicio; la motivación y compromiso de los individuos y grupos de trabajo (sentido de participación proactiva, propiedad del proyecto), y de las buenas relaciones interpersonales, verticales y horizontales, entre autoridades y empleados con los beneficiarios del servicio.

Bases metodológicas

Para que el plan de comunicación sea adecuado, hay que realizarlo siguiendo un método definido y planificado en función de los objetivos tanto de la política como de comunicación, del contexto donde se van a llevar a cabo y de los recursos existentes.

El plan general propuesto se basa en los presupuestos y atributos mencionados. Los detalles de este esquema están supeditados a su lógica subyacente, adscrita a la política en cuestión. Su objeto primordial es colaborar para enlazar directamente las decisiones políticas con el punto exacto en que sus efectos se manifiestan. Sus principales fundamentos metodológicos se enlistan a continuación.

La elaboración de la *Agenda* se sustenta en un conjunto actualizado y práctico de métodos, procedimientos, sistemas y herramientas necesarias para iniciar, planear, ejecutar, controlar y cerrar el proyecto, temporal y único, a desarrollar de acuerdo con los objetivos de la política en cuestión. Su éxito estará en función del apego al objetivo, tiempo, costo, desempeño y satisfacción de la unidad operativa y de los involucrados en el proceso.

El plan opera de acuerdo con el ciclo repetido de mejora continua: planear-hacer-verificar-actuar; o sea, se trata de un programa abierto de planeación permanente. El presupuesto económico se sustentará en la selección de las siguientes áreas, acorde con la metodología de la Administración Profesional de Proyectos (*APP*): alcance (qué y qué no incluye el proyecto), tiempo (programa y calendario de entregas), costo (presupuesto), calidad (requerimientos, normas y estándares), recursos humanos (diseño y ejecución) y comunicación (información, juntas y reportes).

Los cinco procesos interdependientes que componen el proyecto son: a) inicio (su visión), b) planeación (el cómo), c) ejecución (su gestión), d) control (comparación entre lo planeado y lo ejecutado y correcciones) y e) cierre (bitácora y lecciones aprendidas). El cumplimiento de los objetivos y plazos del proyecto dependerá en buena medida del acceso a la información correspondiente y a la experiencia de los operadores del programa.

El diseño estratégico acentúa la toma de un conjunto de decisiones-marco. El plan operativo, metodológicamente sustentado, se centra en determinar cuál es el mejor camino para tomar esas decisiones. Ya no se trata de qué cosas hacer, sino cómo hacerlas; esto es, pasar a la operación estratégica. En síntesis, traducir los objetivos del diseño en una ruta que identifique acciones concretas que se incorporen al quehacer de la institución.

Explicitar y definir la política de comunicación de la unidad operativa correspondiente debe iniciarse con la planeación de los objetivos generales a partir del informe en el que se recogen su evolución y las variables de su entorno, así como las metas concretas que se pretenden alcanzar respecto de cada participante. En este caso, el personal operativo y la población beneficiada.

Para la fijación de objetivos, primero hay que establecer la imagen deseada (visión y misión de la política pública) y el discurso o mensaje a transmitir, los medios que se van a utilizar y la articulación y coherencia de estos elementos. El plan marca las acciones que deberán realizarse de manera articulada para el logro de los objetivos. Por lo tanto, para que no se convierta en catálogo de buenos deseos, es necesario traducirlo en un esquema operativo específico y consistente que defina las acciones, que anticipe, en la medida de las posibilidades, los problemas a resolver, que jerarquice prioritariamente las alternativas de solución, que establezca responsabilidades y asigne los recursos necesarios, y que diseñe medidas al seguimiento para evaluar el avance y, sobre todo, para volver a planear.

Cabe señalar, finalmente, que cada institución posee una cultura, objetivos y formas de actuar que le son propias. Por lo tanto, el plan debe ajustarse a estos elementos, por eso es conveniente que se analice, discuta y enriquezca con las proposiciones de las autoridades y del personal responsable de la comunicación institucional.

Objetivos estratégicos y operacionales

Es frecuente que al preguntarle a un ejecutivo de comunicación cuáles son sus objetivos estratégicos, éste responda con cifras de productos informativos (boletines, conferencias de prensa, campañas de comunicación...), lo cual significa confundir lo estratégico con lo operacional. No se distingue, así, entre el ser y la razón de ser de la comunicación.

Pensar que el objetivo de un programa de comunicación social es producir boletines o realizar campañas es tanto como decir que el propósito de un empleado es acudir a trabajar todos los días hábiles. El objetivo estratégico va mucho más allá de la simple operación: se trata de trascender influyendo en el propio escenario; por ejemplo, operar un plan de comunicación que convenga a la audiencia de los fines de la política a realizar.

Por esto, el objetivo estratégico del plan propuesto es colaborar con las unidades operativas para responder al reto, también estratégico, de generalizar una cultura organizacional con mayor capacidad de respuesta orientada al

usuario, de tal suerte que la sociedad comprenda y experimente los beneficios de la política en cuestión, propiciando una formación ciudadana que logre promover una conciencia y una movilización social en defensa de los fines sociales de la política en cuestión.

Para lograr el objetivo general, es necesaria la puesta en marcha de una estrategia de comunicación que contemple la definición de políticas, la planeación y la programación de estrategias operativas y líneas de acción, para conducir la información pertinente a juicio de las autoridades, dando cumplimiento al mandato legal que sustenta la política. Para alcanzar mayores niveles de concreción, el objetivo general se traduce en objetivos más concretos:

a) Convertir los datos en información estratégica; b) prever el rumbo y orientar el diseño de la comunicación de la institución responsable de la política; c) traducir los objetivos del diseño estratégico en líneas y acciones concretas y d) hacer del reto estratégico de comunicación una oportunidad con verdadera posibilidad de lograrla.

Niveles y calendario de operación

El plan de comunicación estratégica propuesto considera que la comunicación, para ser más efectiva, se debe realizar en todos los ámbitos de actuación de cada participante, tales como: a) individual (personal, familiar y comunitario), b) institucional (dependencias involucradas), c) gremial (organizaciones laborales, profesionales y académicas) y d) colectivo (organizaciones sociales). Abarca integralmente al ámbito de los servicios sociales que incluye las siguientes dimensiones: a) *Interno*. Personal operativo del sistema. En esta vertiente se buscará garantizar la implementación de la política; b) *Externo*. Entidades, profesionales y organizaciones cooperantes fuera del sistema operativo, pero relacionados con él. En esta dimensión se conseguirá el mayor respaldo a la política; c) *Coordinador*. Personal directivo del sistema y de instituciones y organizaciones cooperantes. Este nivel supone el diseño, operación y control del plan de comunicación

Con el fin de homologar los procesos bajo el eje rector de una sola coordinación operativa, deberá integrarse un Comité Nacional de Comunicación y Promoción conformado por un miembro representante de las autoridades de la institución madre, de los jefes de servicio en cada entidad federativa y de representantes de las organizaciones profesionales y académicas nacionales. Este comité conocerá, apoyará y enriquecerá el plan en la materia. Cada entidad federativa tendrá su propio comité para actuar en los ámbitos de los gobiernos estatales y municipales.

Con objeto de conocer sus variaciones en el transcurso del tiempo y tener una visión más aproximada de la realidad, el proyecto comprende la operación del plan con una visión integrada de corto plazo (un año), mediano plazo (tres años) y largo plazo (seis años).

Líneas de acción

El plan contempla los conocimientos (saber), habilidades (saber hacer) y herramientas (métodos y técnicas) para satisfacer, cumplir y superar las necesidades y expectativas de la unidad operativa.

Establece *cinco* rubros generales y *once* líneas de acción que deberán ser enriquecidas y complementadas en función del contexto de aplicación, experiencias prácticas cotidianas y resultados concretos. Los elementos generales son: a) diseño estratégico (¿qué hacer?); b) investigación (¿en qué contexto?); c) aplicación: emisores (¿quién dice?); mensajes (¿qué?); receptores (¿a quién?); canales (¿dónde?), ¿con qué efectos?; d) presupuesto y apoyos a la operación (¿con qué recursos?) y e) control (¿con qué efectos?).

Muchos de los cursos de acción, no obstante su orden lógico de presentación, podrán realizarse de manera paralela. Las actividades a ejecutar y la entrega de cada uno de los paquetes de “entregables” (productos) derivados del diseño estratégico, obedecerán a un calendario específico. Cada entregable permitirá su réplica en distintas áreas y delegaciones relacionadas con el programa general. El gerente del proyecto presentará a la autoridad competente un reporte mensual por escrito de sus avances.

Las actividades diseñadas, sus productos, normas y resultados serán responsabilidad compartida entre el responsable del proyecto y la unidad operadora. Para ello se identificarán las acciones, calendarios, normas, productos específicos a desarrollar por cada una de las partes. Las líneas de acción, no necesariamente seriadas, son:

1. *Elaboración del diseño estratégico*: La *Agenda comunicativa* articula los diferentes medios y sus capacidades específicas para sensibilizar y crear conciencia sobre los beneficios prácticos de la política social, para difundir la información necesaria y pertinente, para instruir sobre los requisitos de acceso al beneficio correspondiente. No sólo busca conocer el futuro sino la forma de alterar u obtener un mayor rendimiento social. Si bien parte de la idea de conocer hacia dónde vamos (planeación prospectiva), no debe pasar por alto dónde estamos. Por ello es necesario definir los rasgos y la identidad de la política, ya que los objetivos sólo se cumplirán si obedecen a una estrategia real

y encajan en marco filosófico único (*misión y visión*). No se trata de averiguar únicamente qué imagen transmite la institución responsable de la política o cómo es percibida, sino también qué elementos configuran la imagen real y objetiva.

2. *Aplicación de una encuesta sobre conocimiento, actitudes, creencias y prácticas (CACP)*. Entre la constatación de la necesidad de intervenir en el campo de la comunicación y las actuaciones concretas, media una importante actuación de indagación. Por ello, es necesario realizar una encuesta con el fin de obtener la información básica para la planeación, ejecución y evaluación del plan de comunicación interna de la institución responsable, sin la cual todo programa corre el riesgo de fracasar. La encuesta permitirá conocer el nivel de conocimientos correctos, actitudes favorables/ desfavorables, prácticas adecuadas o erróneas, y la magnitud de los mitos y estigmas en torno a la política.

3. *Identificación de los principales emisores*. Se clasificarán, de acuerdo con las responsabilidades en cada nivel de autoridad y operación, los diversos emisores que habrán de transmitir los mensajes al interior de la institución responsable de la política entre las organizaciones profesionales y académicas y hacia los públicos relevantes para la obtención de respaldos al programa. Para centrar el diálogo, el plan considera como receptores relevantes (*receptores-emisores primarios*) a los operadores de la implementación y al público beneficiario (*receptores-emisores secundarios*) que se comunican de forma directa e indirecta de acuerdo con sus aspiraciones y objetivos particulares.

4. *Definición y caracterización de públicos*. Con base en los resultados de la encuesta CACP, se identificarán, clasificarán y analizarán en orden de importancia para la implementación del programa, a los operadores de acuerdo con sus tareas, especialidades, niveles jerárquicos, ubicación geográfica, presencia política y sindical, etc., con objeto de estar en condiciones de elaborar los mensajes a transmitir e identificar los medios pertinentes a cada universo considerado. Cada mensaje global, unitario y coherente del emisor (*lo que se quiere decir*) debe estructurarse y codificarse en función del mensaje individual en el receptor (*lo que los otros realmente entienden*) y su contexto.

5. *Índice y Matriz de riesgo*. Con sustento en la encuesta CAPC, se elaborará un mapeo estratificado en todos los niveles de operación de las percepciones y actitudes detectadas así como del comportamiento y las acciones de los prestadores del servicio con el propósito de anticipar y prevenir obstáculos al programa. Se analizarán aspectos como la severidad de comportamientos negativos, la probabilidad de ocurrencia, las fuentes de origen... Se elaborará un índice de riesgos o barreras a la implementación de la política. La matriz

correlacionará los diversos públicos objetivos con los argumentos negativos y positivos detectados mediante las investigaciones de campo.

6. *Elaboración de los ejes y sub ejes rectores de los mensajes.* Partiendo del análisis de las disfunciones entre la identidad y la imagen, se construirán los ejes básicos de los mensajes y submensajes a vehicular, de acuerdo con los intereses, percepciones, actitudes y comportamientos del personal operativo en torno al programa, así como sus respectivos lenguajes para la mejor comprensión por cada audiencia.

7. *Auditoría comunicológica interna.* Esta tarea consiste en identificar los medios de comunicación e información, directos e indirectos, con que se cuenta para hacer llegar los mensajes a los participantes en la ejecución del programa. Asimismo, para valorar su efectividad y, en su caso, reforzar el sistema de comunicación interno.

8. *Plan ampliado de medios de difusión.* Con la información anterior se elaborará un programa cronológico de difusión de acuerdo con cada medio, directo o indirecto, que garantice la cabal recepción de los mensajes por parte de los diversos públicos seleccionados. Este plan se realizara básicamente con los medios existentes en la institución responsable. Sin embargo, de requerirse nuevos vehículos de comunicación en razón de la magnitud del programa a implementar, se procederá a su creación.

9. *Monitoreo de información interna.* Este mecanismo, apoyado en un sistema de monitoreo de información de medios moderno y tecnológicamente actualizado de acceso, síntesis, análisis e interpretación de los contenidos, permitirá a la unidad de comunicación llevar a cabo el plan, contar con los elementos básicos para prevenir, anticipar y contender con las distorsiones informativas producto de desinformaciones, rumores, conflictos e incluso crisis, con el fin de reorientar o redireccionar la opinión de los operadores del programa, de los beneficiarios, de los periodistas y editorialistas y del público en general.

10. *Capacitación para la comunicación.* No es suficiente con saber elaborar un proyecto, también es necesario darlo a conocer y hacerlo valer ante los diferentes miembros del sistema. Para ello, se pondrá en marcha, por agrupamientos nacionales y regionales, un curso en materia de comunicación dirigido a los responsables del plan. Así se capacitará al personal de comunicación para que asuma de manera eficaz las acciones de comunicación que contribuyan a reducir o a eliminar los obstáculos que se interpongan al buen logro de los objetivos planteados por la nueva política social. Se elaborarán un manual de capacitación y un paquete didáctico para ser distribuido a cada unidad

operativa estatal pertinente, aunque sujeto de adaptación a las condiciones locales de ejecución.

11. Supervisión, evaluación, y administración del proyecto en curso. El plan no se agota en su ejecución; requiere, necesariamente, de un control que permita someter cada alternativa de acción a los criterios de contexto particular así como a condiciones que garanticen coherencia, oportunidad, ventaja, viabilidad y consistencia. Por ello, cada acción comunicativa será monitoreada y sometida a evaluación permanente para identificar errores, aprender de ellos y corregir o abatir desviaciones futuras.

Punto final

Ha quedado claro que la comunicación es un factor crucial en la implementación exitosa de la política pública. Es decir, que las políticas no pueden entenderse al margen de los medios para su ejecución ni separada de los medios para su comunicación. En consecuencia, la falta o inexactitud de procedimientos y canales de comunicación institucional, sobre todo entre la esfera de la política y la de las operaciones, trabaja a contrapelo del logro de los objetivos de las políticas, así como de las modificaciones necesarias a lo largo de su ejecución. La incapacidad de comprenderlo a lo largo y ancho de los procesos de hechura de políticas, pero sobre todo en la etapa de su implementación, conduce a graves errores de percepción, lo cual pone en severo riesgo al proceso mismo.

La implementación exige que tanto la sustancia de la política pública como los objetivos del programa correspondiente sean conocidos y comprendidos plenamente, sin excepción, por todos los miembros de la institución responsable de la política: autoridades, profesionales y trabajadores, en todos los niveles de la institución operativa, y beneficiarios del servicio. Por ello, al proceso de elaboración de políticas debe adscribirse una *Agenda comunicativa* o plan estratégico de comunicación, que responda a la proposición que ni los objetivos ni las especificaciones pueden ponerse en práctica, a menos que se les exprese con claridad, pertinencia y oportunidad suficiente, de modo que los responsables de la realización de los programa puedan saber qué se espera realmente de ellos y actúen en consecuencia. En suma, conectar comunicación y política, reconociendo la consubstancialidad de ambas categorías esenciales a los procesos de políticas.

El diseño estratégico, sus bases conceptuales y metodológicas así como el plan operativo correspondiente, propuestos para conformar dicha

agenda, tiene por objeto colaborar de manera positiva no solamente en todo el proceso de configuración de políticas públicas, en tanto que procesos integrados evolucionan continuamente de acuerdo con la realidad, sino de manera privilegiada en cuanto a su implementación exitosa.

Por eso, el plan propuesto no termina con la presentación de las conclusiones y sugerencias; más bien, es el punto de partida para actualizar e iniciar nuevos estudios basados en la explotación de los datos existentes y en el acceso a nuevas informaciones producto de la experiencia empírica. Esto plantea la necesidad de explorar con mayor profundidad aspectos o escollos particulares que se consideren relevantes para comprender mejor la problemática en cuestión. Debido a ello, el plan de comunicación deletreado a lo largo de este trabajo debe dejar el camino abierto para que estudios y vivencias posteriores consoliden los hallazgos e incrementen el acervo de conocimientos para su actualización.

Cabe señalar que esta *Agenda comunicativa* no constituye ni pretende ser una panacea que garantice de manera inequívoca e inmediata la realización de las políticas. Sin embargo, estoy cierto de que sí habrá de otorgar una mayor consistencia en el tiempo entre las acciones y los objetivos, que permita tanto a los hacedores de políticas como a los responsables de su implementación responder de manera más efectiva al reto de promover en las instituciones responsables una cultura organizacional con mayor capacidad de respuesta orientada al usuario, coadyuvando, con ello, a dar cabal cumplimiento al derecho constitucional de la ciudadanía a una vida mejor.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (1993), *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis F. (1997), "Estudio Introductorio", en Majone Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y política pública*, vol. IX, núm. 2, México.
- Chaffee, Steven (1975), "The diffusion of Information", en S. Chaffee [ed.], *Political Communication*, Beverly Hills, CA: Sage.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1981), "Communication and Public Policy", en D. D. Nimmo & K.R. Sanders [eds.], *Handbook of Political Communication*, Beverly Hills: Sage.
- Del rey Morató, Javier (1996), *Democracia y posmodernidad: Teoría general de la información*, Madrid: Editorial Complutense.

- Elmore, Richard (1978), "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en *Public Policy*, vol. 26, núm. 2, en Aguilar, Luis F. (1993), *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Festinger, Leon (1957), *The Theory of Cognitive Dissonance*, New York: Harper & Row.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, EUA: The University of Michigan, Harper Collins Publishers.
- Majone, Giandomenico (1978), "The uses of Policy Analysis", en *The Future and the Past: Essays on Programs*, EUA: Russell Sage Foundation.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.
- Protest, David *et al.* (1991), *The journalism of outrage*, New York-London: The Guilford Press.
- Rein, Martin y Francine Rabinovitz (1978), "Implementation: a Theoretical Perspective", en W. D. Burnham y M. W. Weinberg [eds.], *American Politics and Public Policy*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian (1981), "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en Aguilar, Luis (1993), *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Stone, Deborah (2002), *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, New York-London: W.W. Norton & Company.
- Van Meter, Donald y Carl Van Horn (1975), "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual", en *Administration & Society*, vol. 6, núm. 4, citado en Aguilar, Luis F. (1993), *La implementación de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa.

Gerardo L. Dorantes y Aguilar. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor-investigador nacional de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma del Estado de México. Líneas de investigación: comunicación y política, democracia digital, Agenda-setting. Publicaciones recientes: *Dilemas de la democracia mexicana*, UNAM, México (2010); *Políticas públicas, gestión y participación ciudadana en el México contemporáneo*, UAEM, México (2009); *Conflicto y poder en la UNAM: la huelga de 1999*, FCPyS-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México (2006).

Recepción: 02 de febrero de 2010.

Aprobación: 12 de mayo de 2011.