Comunicación Pública: tras la búsqueda de un enfoque

Juan Camilo Jaramillo López[*] *- Consultor*
Jornada de actualización periodística
Gobernación de Risaralda – Alcaldía de Pereira – Club de Prensa de Pereira
Pereira, 5 de agosto de 2006

Comunicación o periodismo

Encontrar un enfoque que permita extraer el máximo rendimiento de la acción comunicativa como instrumento de construcción de sociedad, es una meta que ha animado una búsqueda personal que empezó por los tiempos de la universidad, cuando era claro para mi que no tenía sentido restringir el horizonte de los llamados comunicadores sociales a la expectativa de obtener una tarjeta profesional que los acreditara como periodistas. Saltaba a la vista, en ese momento, que el apellido "periodista", adicionado casi a la fuerza al título profesional de "comunicador social", no tenía otra utilidad que servir como pasaporte de ingreso a los medios que, mucho más entonces que ahora, constituían el único mercado considerado estable y competitivo para los egresados, bien por la vía de la práctica periodística propiamente dicha o de la producción radial o audiovisual. Era evidente entonces, y en buena medida lo sigue siendo hoy, que no es fácil para las facultades visualizar un horizonte de actuación, pero sobre todo un mercado, para un profesional de la comunicación que no se desempeñe en los grandes medios.

Y no se trataba de cuestionar el carácter más universal de comunicador que le corresponde por derecho propio a de todo periodista, cuyo estatuto profesional ha sido claramente delimitado y estudiado a profundidad y cuya función social no solo es innegable sino fundamental para la salud de la sociedad, sino de entender que el único ámbito de actuación de la comunicación no es el universo de la información desde el punto de vista del tratamiento de la noticia, es decir, que todo comunicador no es, por fuerza, periodista.

Como ligas menores se consideraban en esa época los énfasis en comunicación, que ofrecían las facultades, "para el desarrollo", "comunitaria" o "educativa" cuyos campos de actuación siempre fueron nebulosos y a medio camino entre el activismo político y la realización de los llamados medios populares, alternativos, educativos o comunitarios, y la "comunicación organizacional" que finalmente se constituyó en la otra alternativa real de trabajo para los comunicadores: o lo hacían en los medios masivos o les quedaba el recurso de apostarle a los medios institucionales. Pero siempre se trató de lo mismo:

---

[*] Juan Camilo Jaramillo López es comunicador de la Universidad Externado de Colombia. Ha sido ejecutivo, guionista y director de televisión, asesor de comunicaciones de la Fundación Social y de la Corporación Viva la Ciudadanía, consultor del Banco Mundial y la Fundación Friedrich Ebert Stifung en proyectos internacionales de comunicación y en Colombia del BID y USAID / Casals & Associates Inc. Escritor de textos teatrales, cuentos infantiles, piezas publicitarias y letras de canciones. En la actualidad se dedica a la consultoría privada en proyectos de comunicación pública y planeación estratégica de la comunicación.

pensar la comunicación, y particularmente al comunicador, desde su actuación en los medios.

El propósito de esta reflexión es dar cuenta de la búsqueda de un enfoque de la comunicación puesta al servicio de la construcción de lo público, del comunicador como planificador estratégico y de la propuesta, hasta ahora en construcción, que se ha ido cristalizando, a través de diversas experiencias, en un modelo general de comunicación pública y en la formulación de una metodología para planear la comunicación como eje transversal y por lo tanto estratégico en todo proceso comunicativo de carácter colectivo.

El enfoque de la comunicación pública

La comunicación pública, como tal, es un concepto que nace quizás con el advenimiento mismo de la sociedad moderna y del cual es posible encontrar referencias a lo largo de la historia que ofrecen diferentes enfoques o maneras de abordaje. A modo de síntesis, estos enfoques pueden resumirse en tres grandes vertientes:

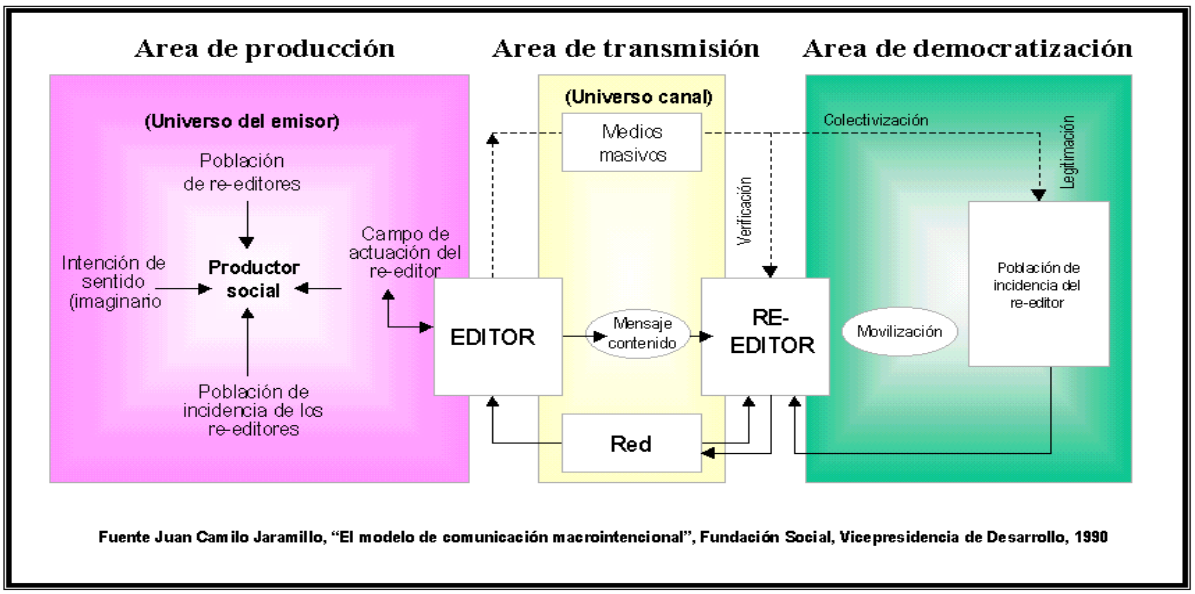
a. La que se concentra en el carácter público de la comunicación cuando se origina desde los estamentos gubernamentales, entendidos como sector público.

b. La que entiende y practica la comunicación pública como aquella referida a “los procesos que permiten colectivizar sentidos y propuestas de partidos, candidatos y gobiernos”, según palabras del investigador Omar Rincón y que encuentra grandes afinidades con la llamada “comunicación política”.

c. La que asume el carácter que adquiere la comunicación cuando se escenifica en el ámbito de lo público, entendido lo público como aquello que es “visible, manifiesto y colectivo”, al decir de Nora Rabotnikof y que por consiguiente le concierne a un colectivo y más específicamente, a la esfera pública donde se debate lo que “conviene a todos, de la misma manera, para la dignidad de todos”, según la definición del investigador José Bernardo Toro.

De manera que no es posible hablar de la comunicación pública en general, sino de un enfoque en particular. Y en este caso de un enfoque que se propone explorar las interacciones comunicativas en el ámbito colectivo de un grupo, una organización o una sociedad. Es el enfoque al que quiero referirme, para lo cual es preciso iniciar un recuento de la manera como fue concretándose a lo largo de las últimas dos décadas en Colombia, gracias a una variedad de experiencias y al aporte de muchos comunicadores y no comunicadores que han contribuido con sus práctica a delimitar un marco conceptual y unos presupuestos metodológicos que le dan origen a lo que he denominado MODELO GENERAL DE COMUNICACIÓN PÚBLICA.

El modelo de comunicación macrointencional



Siguiendo la pista de una comunicación comprometida con la transformación de la sociedad, aparece, en primer lugar, la propuesta del "programa de comunicación social" de la Fundación Social, bajo la orientación de José Bernardo Toro, quien, entre 1989 y 1999 se hizo la pregunta, desde la orilla educativa, acerca de cómo poner la comunicación al servicio de la construcción de un proyecto democrático de nación (Toro, 1989). Y allí se formuló el "modelo de comunicación macrointencional", cuyo aportes, desde mi punto de vista, fueron: a) como reflexión teórica proponer la movilización social como gran propósito de la acción comunicativa; y b) como modelo caracterizar el proceso comunicativo de la movilización social a partir de una doble tensión entre la construcción cultural y la articulación de tejido social, para lo cual propuso: i) separar la función del *productor social de sentido* de la del *editor* del discurso comunicativo; ii) postular como mediador a un actor social con público propio acuñando el concepto de la *reedición*; iii) apostarle a la construcción de *redes comunicativas* reconociendo que las transformaciones sociales se dan en el plano organizativo; iv) acotar los alcances de los *medios* a su capacidad de hacer colectivos mensajes e imaginarios y de verificar y legitimar la reedición; y v) articular la reedición y la acción mediática en torno a un *imaginario* que proponga un horizonte y un sentido compartidos.

El proyecto de comunicación para la reconstrucción del Eje Cafetero

La etapa siguiente fue la aplicación del modelo macrointencional por primera vez en un escenario de tan hondas repercusiones sociales como el proceso de reconstrucción de la región cafetera después del terremoto de 1999.

Allí resultó definitiva la participación de la Corporación Viva la Ciudadanía[1] como actor social de clara vocación política, y a los hallazgos teóricos y metodológicos del

[1] La Corporación Viva la Ciudadanía tuvo bajo su responsabilidad la gerencia de comunicación para la Reconstrucción del Eje Cafetero entre 1999 y 2000.

"programa de comunicación social" de la Fundación Social, se sumó su lectura del juego de poderes y de intereses característico del debate político en el ámbito de la deliberación pública, que en este caso se materializaron en la agenda de los sectores que se oponían al modelo de reconstrucción del FOREC[2] y no se sintieron interpelados por el proyecto comunicativo que no vacilaron en recurrir a todos los medios a su alcance, fundamentalmente periodísticos, para intentar reducir un ambicioso proyecto comunicativo a un despliegue intrascendente de acciones aisladas y tratar de revertir su validez en contra del FOREC calificando la inversión en comunicación como derroche de recursos y acusando a la gerencia de comunicación de focalizar en forma desacertada sus audiencias, de haber emprendido una acción cultural sin trascendencia y de enmascarar una intención publicitaria de carácter corporativo; se llegó incluso a difundir la falacia de que la finalidad real del proyecto era consolidar la imagen del FOREC y no precisamente contribuir al fortalecimiento de la reconstrucción[3].

Entonces se hizo necesaria una revisión del modelo macrointencional y fueron claros sus vacíos, el más evidente, a mi juicio, representando en el hecho de que su atención se concentra en el modo de actuación de los actores de la comunicación y no en el proceso mismo de construcción de sentido en el ámbito colectivo, pues ni siquiera considera variables tan determinantes como la deliberación pública, la construcción de agendas mediáticas y no mediáticas y el análisis político y estratégico de la coyuntura. En pocas palabras, se hizo evidente la necesidad de que el proyecto comunicativo responda a una visión sistémica de la manera como se comunica la sociedad.

Muchos fueron los aportes de esta experiencia comunicativa en la reconstrucción del Eje Cafetero, como se desprende del análisis del exministro y excandidato presidencial Juan Camilo Restrepo en su columna del 26 de febrero de 2003 del diario EL TIEMPO, en la cual comenta el reporte de evaluación del Banco Mundial No. 24386, del 10 de enero del 2003: "un proceso de reconstrucción no es solo cuestión de inversión física. Es también asunto de comunicaciones y de liderar solidaridad entre la comunidad afectada. Un total de 1.124 organizaciones sociales estuvieron comprometidas en este proceso de creación de conciencia pública sobre los derechos de los damnificados. Igualmente, una bien orientada campaña de comunicaciones del FOREC logró transmitir la realidad de que los recursos se estaban manejando con transparencia, así no faltaran debates, como es ineludible en procesos de esta magnitud".

Pero, quizás el aporte más significativo fue, sin duda alguna, el replanteamiento del paradigma: si el modelo macrointencional centraba su atención en la capacidad movilizadora de la comunicación apuntándole a la construcción de un proyecto de nación (Toro, 1989), se requería una reflexión más amplia que empezara por definir la comunicación misma en el contexto de lo público. Entonces fue evidente que la movilización es el instrumento, pero el paradigma tiene que ver con la manera como se comportan las interacciones comunicativas en la esfera pública (tal y como la define

[2] Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero FOREC.
[3] Algunos titulares de prensa y encabezados de notas periodísticas en la radio local eran del tono: "5.000 millones de pesos para publicidad del FOREC".

Habermas y reconociendo las limitaciones y alcances de su teoría[4]) y que de lo que se trata, es de entender la comunicación, y su columna vertebral que es la información, como los bienes públicos que materializan ese espacio discursivo y solo posible en el intercambio de significados y sentidos, donde la sociedad y los grupos negocian sus comprensiones compartidas y trazan el derrotero de su acción política. Por esta vía se llegó a la comprensión de que el enfoque era el de la comunicación pública en la perspectiva habermasiana.

A partir de allí la búsqueda fue cada vez más clara y se empezó a hablar de la comunicación pública en una acepción diferente a la que ha hecho carrera desde las otras perspectivas que la restringen a las relaciones comunicativas entre las entidades del sector público y la sociedad o a la comunicación con clara y específica vocación política. Es decir, se postuló un enfoque, el de lo público comunicativo, entendido como aquello que concierne a la construcción, circulación y negociación colectiva de sentidos y propósitos compartidos y se asumió la movilización social como su modo de actuación. Desde esta perspectiva: *"el concepto de comunicación pública actualiza, en síntesis, la lucha de los sujetos por intervenir en la vida colectiva y en el devenir de los procesos políticos concernientes a la convivencia con "el otro" y por participar en la esfera pública, concebida ésta como el lugar de convergencia de las distintas voces presentes en la sociedad. En este sentido, la comunicación pública denota la intrincada red de transacciones informacionales, expresivas y solidarias que ocurren en la esfera pública o el espacio público de cualquier sociedad (McQuail, 1998)"*[5].

El modelo general de comunicación pública

Luego de este replanteamiento paradigmático, cuya consecuencia concreta fue la primera versión de lo que denominé "modelo general de comunicación pública"[6], en el cual empezaron a articularse los supuestos conceptuales del modelo macrointencional con los hallazgos conceptuales y metodológicos aplicados en la reconstrucción del Eje Cafetero, han sido diferentes y muy diversas las experiencias en las cuales he avanzado en la investigación de esta manera de entender la comunicación: los diseños de los "programas de comunicación pública" de la Gobernación de Antioquia y de la Corporación Viva la Ciudadanía y del "plan de comunicación" del Parlamento de Bolivia para la Asamblea Constituyente, entre los más significativos, además de proyectos específicos de movilización social como la campaña "qué no llegue al río" de la empresa

[4] "La idea de "esfera pública" en el sentido de Habermas (…) designa el foro de las sociedades modernas donde se lleva a cabo la participación política a través del habla. Es el espacio en el que los ciudadanos deliberan sobre sus problemas comunes, por lo tanto, es un espacio institucionalizado de interacción discursiva. Este espacio es conceptualmente distinto del Estado: es un lugar para la producción y circulación de discursos que, en principio, pueden ser críticos frente al Estado. La esfera pública en el sentido habermasiano es también distinta de la economía oficial; no es un espacio para las relaciones de mercado sino más bien para las relaciones discursivas, es un foro para debatir y deliberar más que para comprar y vender. Por lo tanto, este concepto de la esfera pública nos permite mantener presentes las distinciones entre los aparatos de Estado, los mercados económicos y las asociaciones democráticas, distinciones esenciales para una teoría democrática". FRASER, Nancy, Iustita Interrupta "Reflexiones críticas de la posición postsocialista", Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andrés, 1997.

[5] JARAMILLO L., Juan Camilo y otros, Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado MCPOI, USAID / Casals & Associates Inc., Bogotá, 2004. Pág. 18.

[6] Idem, pág 37.

Acuasan-Andina de Servicios Públicos en San Gil, Santander, o la campaña "es tiempo de cuidarnos" de la Secretaría de Salud de Cundinamarca.

Pero una nueva vertiente, esta vez orientada a reflexionar el comportamiento de la Comunicación Pública así definida en un entorno organizacional, se configuró en esta búsqueda con las consultorías que realicé para diseñar un "plan de comunicación estratégica" de la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB (2003)[7] y un "modelo de comunicación pública para entidades del Estado" (2004) contratado por la firma Casals & Asocciates Inc., operadora del programa "apoyo de la eficiencia y la transparencia en el Estado colombiano" de la agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional USAID.

Aquí se consolidó lo que podría considerarse el hallazgo más significativo desde el punto de vista práctico del modelo: el carácter estratégico que adquiere la comunicación cuando deja de ser considerada un asunto de medios y se la entiende como eje transversal que construye sentido en la interacción de los individuos para el logro de propósitos misionales y objetivos estratégicos. El modelo, finalmente, evolucionó de su forma puramente conceptual a la construcción de una metodología para la planeación de la comunicación.

La comunicación como eje de articulación de sentidos

Para entender las premisas conceptuales del modelo general de comunicación pública y asimilar las herramientas metodológicas que ha construido, es importante intentar una caracterización de los ejes comprensivos a partir de los cuales este propone una comprensión estratégica de la comunicación.

Lo que tradicionalmente ha determinado el diseño de estrategias comunicativas, es el propósito instrumental de prestar soporte y apoyo a la transmisión de mensajes y contenidos originados en otros lugares diferentes del espacio comunicativo[8]. Esta visión de la comunicación como "transporte de información", concluye que comunicar es informar[9] y por consiguiente concentra su exploración en el perfeccionamiento de los medios a través de los cuales se cumple esta función. Desde este punto de vista la comunicación es un instrumento vacío que no responde a objetivos propios sino a los de las dinámicas sobre las cuales se requiere informar y lo que se espera de la intervención comunicativa es la creación y ejecución de estrategias innovadoras (caminos, modos de sacar el mejor provecho de los medios) capaces de diferenciarse y de competir con eficiencia en el mercado simbólico y mediático para hacer más clara, efectiva, impactante y masiva la circulación de la información.

[7] El diseño del plan de comunicación de ETB fue operado por el Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial CCRE.

[8] Así lo establece con claridad el modelo clásico de Shannon y Weaver expuesto en "una teoría matemática de la información" (1948): emisor, mensaje, canal, receptor.

[9] Desde otra orilla afirma el profesor Jesús Martín-Barbero: "comunicar es poner en común". Entre ambas afirmaciones queda planteado el debate de fondo.

La mirada aquí se concentra en el universo de la emisión con un énfasis evidente en el mensaje, pero sobre todo, para ponerlo en los términos clásicos de Shannon y Weaver, en la eficiencia y calidad del medio que sirve de canal entre el emisor y el receptor, con lo cual se pierde de vista el proceso de construcción de sentido. Así, lo que compete, en este caso, al diseño comunicativo, es la pregunta de la transmisión de información y la respuesta por obvias razones se concentra en el estudio juicioso de los comportamientos de las audiencias y de los alcances y posibilidades de los medios a través de los cuales se transmite esa información. Esta es la razón por la cual los comunicadores tradicionalmente se han dedicado al diseño de "estrategias comunicativas" pero no han desarrollado una "comprensión estratégica de la comunicación", lo que los conduciría a asumir la comunicación como eje estratégico de articulación de sentidos y no como instrumento vacío para transmitir datos que se originan y producen en otros lugares y a que aceptaran que la intervención comunicativa puede y debe tener un propósito en sí misma.

La cuestión, entonces, tiene que ver con las preguntas que se hace la intervención comunicativa que son las que le dan cuerpo a ese propósito propio. El modelo general de comunicación pública se formula cuatro preguntas cuyas respuestas configuran los ámbitos de cuatro grandes campos de actuación de la comunicación como eje estratégico articulador de sentidos en las esferas públicas de la sociedad o de cualquier grupo u organización: la pregunta de la identidad del productor social de sentido, la pregunta del relato, la pregunta de la interacción con el mediador y el destinatario y la pregunta de la coherencia.

Fuente: Juan Camilo Jaramillo L.
Modelo general de comunicación pública, 2000

La pregunta de la identidad del productor social de sentido (comunicación corporativa)

Es la pregunta de la imagen que proyecta el productor social de sentido que origina el proceso comunicativo, cuya respuesta busca garantizarle credibilidad pero sobre todo legitimidad como interlocutor válido en el ámbito donde se desenvuelve su transcurrir discursivo. Todo proceso comunicacional involucra cierto tipo de interacciones en las cuales es necesario caracterizar al interlocutor que convoca; aquí se trata de definir el tipo de imagen que el productor social de sentido busca proyectar, la manera como espera ser reconocido e identificado por sus audiencias, pero sobre todo, su identidad corporativa, aquello que lo caracteriza y diferencia de otros interlocutores similares, para ponerlo en términos del lenguaje publicitario, la personalidad de la marca corporativa desde la cual habla. Las estrategias de comunicación corporativa, por su misma naturaleza, obedecen a la lógica de la publicidad, las relaciones públicas y el lobbying o capacidad de incidencia en el comportamiento del sector donde se desempeña el productor social de sentido.

La pregunta del relato (comunicación informativa)

Es la pregunta del mensaje y los contenidos que se busca comunicar y por consiguiente de los medios a través de los cuales estos son entregados al destinatario. Es evidente que todo proceso comunicacional requiere garantizar una adecuada circulación de la información y que esto supone una combinación de medios que garanticen no solo la cobertura sino la calidad de esa información. El campo informativo es, si se quiere, el campo específico de la práctica periodística en un proyecto comunicativo y su modo de expresión natural el llamado *free press* o manejo de medios, pero, una vez más, no se restringe a la generación de la noticia, sino que apunta a la integralidad y suficiencia en la producción y socialización de la información orientada tanto hacia públicos externos como hacia públicos internos del grupo, movimiento u organización.

La pregunta de la interacción con el mediador y el destinatario (comunicación movilizadora)

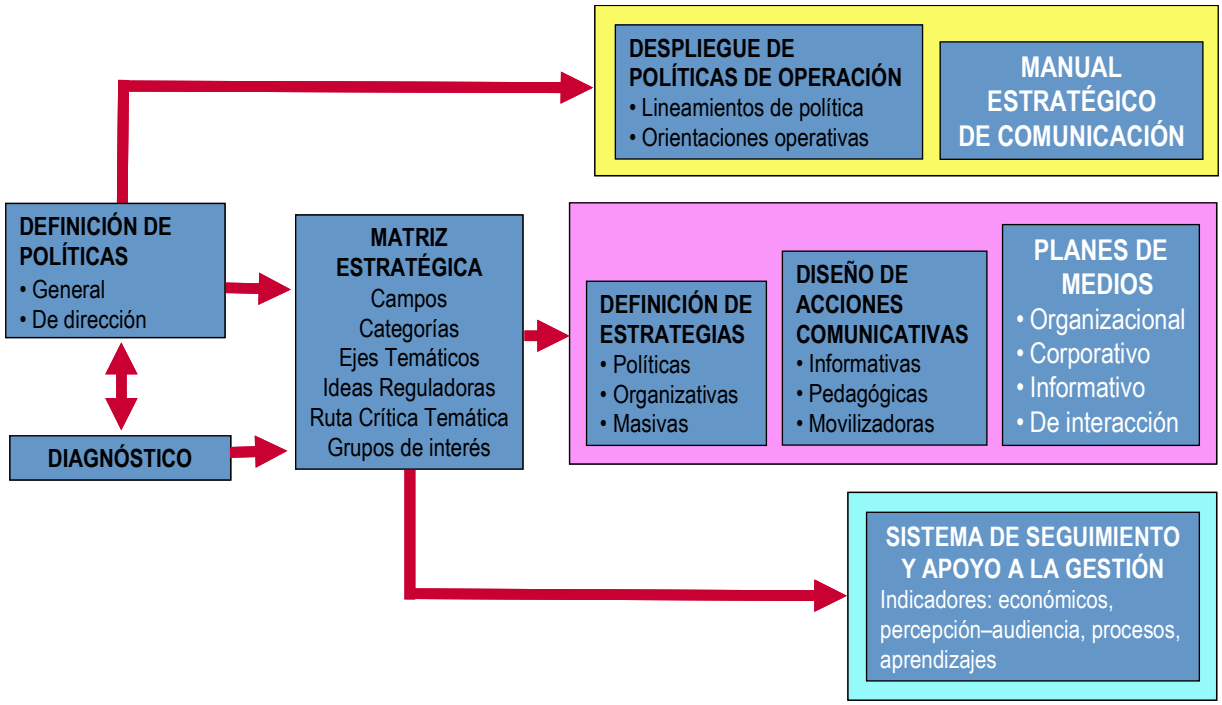
Es la pregunta del efecto que se espera de todo proceso de comunicación pública en cuanto a su impacto en el interlocutor destinatario, para lo cual es preciso establecer el circuito de mediaciones que garantizan que el sentido le llegue, lo que quiere decir, según el modelo macrointencional, poner en marcha el proceso de la reedición. Aquí de lo que se trata es de convocar para construir consensos que permitan la obtención de propósitos comunes. Finalmente el gran objetivo de la interacción comunicativa, cuando concierne a interlocutores colectivos, es la producción de sentidos que puedan compartir sujetos que piensan diferente y responden a intereses particulares sin que compartirlos les signifique renunciar ni a su pensamiento ni a sus intereses. La movilización, según la define José Bernardo Toro, es “una convocación de voluntades a un propósito común con un horizonte y un sentido compartidos, lo cual supone que sea un acto libre, apasionado y público” (Toro, 1988). Los instrumentos de la comunicación movilizadora son muchos y muy variados y tienen que ver con dispositivos encaminados a propiciar la convocatoria para la participación, pero, sobre todo, para la concertación social.

La pregunta de la coherencia (comunicación organizacional)

Es la pregunta por la visión compartida y el trabajo colaborativo y tiene que ver con la unidad de criterios y de principios que necesariamente requiere toda organización, grupo o movimiento para caminar en una misma dirección. Los proyectos comunicativos suelen desconocer la importancia de aproximar su práctica al "deber ser" consignado en los principios y postulados que rigen el norte filosófico y estratégico que les da cuerpo. El énfasis en la práctica comunicativa funcional ha volcado todos los esfuerzos en la proyección externa de la intervención comunicativa, olvidando que el sentido debe originarse en una adecuada correlación entre los propósitos institucionales y el proyecto de vida de los individuos que son, finalmente, los que le dan vida y hacen real el quehacer institucional. Este es el campo de las prácticas encaminadas a garantizar adecuados flujos de información y de sentido al interior de la organización.

Los elementos del modelo

Definidos estos cuatro campos de acción de la intervención comunicativa: la comunicación corporativa, la comunicación informativa, la comunicación movilizadora y la comunicación organizacional, el modelo general de comunicación pública propone un conjunto de elementos articulados de tal manera que su adecuada implementación permita diseñar planes de comunicación que respondan a propósitos estratégicos y a objetivos claramente verificables y medibles.



El primer paso obligado en todo proceso serio de planificación es el establecimiento de un diagnóstico que, en este caso, permita identificar los problemas de comunicación sobre los cuales es preciso trabajar. Este diagnóstico parte de explorar la percepción de los individuos acerca del estado de las prácticas comunicativas del grupo, movimiento u

organización y los imaginarios que constituyan barreras o factores positivos para la movilización, utilizando herramientas e instrumentos propios de la investigación social.

El objetivo del diagnóstico es proporcionar la información necesaria para definir, por un lado unas políticas de comunicación que armonicen la actuación de los actores que participan del proceso y que establezcan con claridad los objetivos, enfoques y procedimientos para la práctica comunicativa que deben quedar consignados en un manual estratégico de comunicación, y, por otro, aportar la información indispensable para la construcción de una matriz de análisis a partir de la cual sea posible articular planes específicos de comunicación en cada uno de los campos en los cuales se decida trabajar.

Esta matriz busca ordenar los temas que resultan de los problemas identificados, estableciendo categorías de análisis que definan las apuestas comunicativas, es decir, lo que se espera que la intervención comunicativa logre configurar en la manera como el grupo, movimiento u organización asume sus interacciones con los diferentes públicos con los cuales se comunica. Las categorías, una vez definidas, permiten trazar los ejes temáticos para la intervención comunicativa, que son, finalmente, las líneas de acción sobre las cuales es preciso focalizar las estrategias que conduzcan al diseño de las acciones comunicativas que conformaran el plan.

A partir de estos instrumentos de definición conceptual de la intervención comunicativa, el modelo propone dos elementos metodológicos para la concreción del plan: la definición de una ruta crítica temática que organice los ejes temáticos en función de su nivel de urgencia o de importancia para lograr el cumplimiento de las apuestas contenidas en las categorías establecidas y para cubrir adecuadamente cada uno de los campos de actuación sobre los cuales se espera obtener resultados y el establecimiento de las ideas reguladoras que van a orientar la construcción de mensajes y el enfoque de tratamiento de los contenidos que se van a comunicar.

Ahora bien, cada uno de los temas críticos debe ser formulado como una hipótesis de cambio, concepto que, según el investigador chileno Sergio Martinic[10] implica establecer un resultado esperado (variable dependiente) y lo que se debe hacer para obtener ese resultado (variable independiente). Así, la variable dependiente de la hipótesis de cambio, es decir lo que se debe hacer, conduce a la formulación de los objetivos concretos que animarán la formulación del plan. Finalmente, esta etapa del diseño requiere definir los públicos hacia los cuales se orientará las intervenciones comunicativas en función de su distancia o cercanía con el productor social de sentido y su unidad editora y, una vez establecidos estos públicos, la red de mediadores o reeditores a través de los cuales se orientarán las acciones del plan.

El paso siguiente es la formulación de las estrategias para el logro de los objetivos y aquí el modelo propone tres tipos de estrategias de cuya acertada combinación dependerá la eficacia del Plan: estrategias que garanticen la voluntad política necesaria

[10] MARTINIC VALENCIA, Sergio. Conferencia: "las relaciones entre evaluación y sistematización". 2º Seminario Internacional "Evaluación, sistematización y diseño de proyectos sociales", Septiembre de 2003, Sao Paulo, Brasil.

por parte de los decisores para emprender las acciones comunicativas que se diseñen, estrategias encaminadas a construir alianzas y sinergias con socios estratégicos que se comprometan con la ejecución del plan y estrategias encaminadas a garantizar la eficacia de las acciones comunicativas de carácter masivo propiamente dicho.

De esta manera, las estrategias, que responden a objetivos formulados a partir de las hipótesis de cambio para trabajar los temas críticos, que a su vez resultan del análisis de los ejes temáticos que fueron establecidos a partir de las categorías y los campos de acción identificados en el diagnóstico, conducen al diseño de las acciones comunicativas que conforman el plan propiamente dicho en sus dimensiones corporativa, informativa, movilizadora u organizacional. Y estas acciones comunicativas pueden ser de tres tipos: encaminadas a producir y poner en circulación información (informativas), a poner en marcha procesos de producción de conocimiento (pedagógicas) o a lograr efectos de convocatoria y movilización (movilizadoras). El conjunto de acciones y/o expresiones comunicativas diseñadas, articuladas en el tiempo (cronogramas) y cuantificadas en términos de costos (presupuestos) constituyen el plan de comunicación al cual se ha llegado a través de un proceso metodológico que garantiza la adecuada correspondencia de las soluciones propuestas con los problemas identificados. Finalmente, este conjunto de acciones deben ser traducidas a indicadores de gestión que permitan un adecuado monitoreo, seguimiento y sistematización del plan.

El modelo general de comunicación pública aplicado a las entidades del Estado en Colombia

Puesto que resulta importante traducir toda esta construcción conceptual y metodológica en un ejemplo concreto que permita visualizar sus implicaciones prácticas, y dado el hecho de que dos de los organizadores de este evento son entidades del sector público, quiero presentarles a continuación los presupuestos que le dan origen al MODELO DE COMUNICACIÓN PÚBLICA ORGANIZACIONAL E INFORMATIVA PARA ENTIDADES DEL ESTADO (MCPOI).

Como queda mencionado atrás, este modelo fue diseñado en el 2004 con el apoyo de un calificado grupo de investigadores provenientes de diferentes disciplinas[11] por solicitud de la firma Casals & Associates Inc., en el marco del programa “apoyo de la eficiencia y la transparencia en el Estado colombiano” de la agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional USAID, como desarrollo del componente comunicación pública de su modelo de control interno, hoy asumido por el Estado colombiano de conformidad con el artículo 3º del Decreto 1599 de 2005 como “modelo estándar de control interno (MECI)” de obligatoria implementación para todas las entidades del sector público.

[11] Director: Juan Camilo Jaramillo López; Productora Ejecutiva: Ana María Cucalón Gutiérrez; expertos organizacionales: Teodoro Pérez Pérez y Algemiro Vergara Chinchía; experto constitucionalista: William Alvis Pinzón; experto en métodos de seguimiento y apoyo a la gestión: Sergio Alejandro Jaramillo López; investigadores académicos: Omar Gerardo Rincón Rodríguez y Adriana Marcela Londoño Cancelado.

Diagnóstico

El diseño del MCPOI, cuya implementación fue acompañada por el programa mediante sesiones de capacitación y asistencia técnica en 22 entidades del estado del nivel territorial entre 2005 y 2006[12], además de su presentación en el proceso de capacitación de un equipo de "formador de formadores" conformado por servidores públicos de 80 entidades nacionales, se fundamentó en un diagnóstico realizado en 21 entidades[13] durante el 2004 y en una serie de entrevistas estructuradas realizadas por el grupo investigador. Este diagnóstico identificó cinco grandes problemas de comunicación en las entidades del sector público:

1. Concepción de la comunicación

- Las entidades coinciden en reconocer su deber de informar los resultados de la gestión y la necesidad de proyectar la imagen del directivo o gobernante, pero no tienen clara la importancia estratégica del manejo comunicativo e informativo.
- Lo tradicional es la existencia de oficinas de prensa o direcciones de comunicación que reportan directamente al despacho, cuya tarea es dar cuenta de las acciones de gobierno, del manejo de las relaciones públicas y de administrar la imagen del nivel directivo, enfoque que termina personalizado en la vocería casi exclusiva del directivo de mayor nivel o del gobernante.
- Las instancias de alta dirección son el lugar organizacional donde el directivo o el gobernante ponen en común sus orientaciones y desde donde debería desprenderse el circuito que irradie esas directrices y socialice la información buscando articular visión compartida, tanto al interior de la entidad como hacia la sociedad, pero en la práctica estas instancias no están normadas ni reglamentadas como espacios comunicativos y es potestad del mandatario o del directivo convocarlas o no con la necesaria frecuencia y asignarle a quienes participan de ellas la función de operar como mediadores de primer nivel que deben poner en marcha el proceso comunicativo en la entidad.
- Si el gobernante o directivo de mayor nivel es el único punto de encuentro para sus más inmediatos colaboradores, la única posibilidad de articulación de sentido es él mismo en relación con cada una de las áreas. Esto se traduce en la configuración de sistemas de dirección por feudos o pequeños núcleos de poder, donde cada directivo responde directa y exclusivamente por el desempeño de su área al directivo

[12] Estas entidades fueron: Núcleo Antioquia: Gobernación, Contralorías Departamental y Municipal de Medellín y Alcaldías de Medellín y Envigado; Núcleo Atlántico: Gobernación, Contralorías Departamental y Distrital de Barranquilla y Alcaldía de Barranquilla; Núcleo Bolívar: Gobernación, Contralorías Departamental y Distrital de Cartagena y Alcaldía de Cartagena; Núcleo Nariño: Gobernación, Contralorías Departamental y Municipal de Pasto y Alcaldía de Pasto y Núcleo Valle: Gobernación, Contraloría Departamental, Emsirva E.S.P y Alcaldías de Cali y Buenaventura.

[13] Las entidades que participaron del diagnóstico fueron: Antioquia: Gobernación y municipios de Medellín, el Carmen de Viboral, Envigado y Rionegro; Atlántico: Gobernación, Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y municipios de Malambo y Puerto Colombia; Nariño, Gobernación y municipios de San Juan de Pasto, Funes, Ipiales, La Florida y Pupiales; y Valle del Cauca: Gobernación, municipios de Santiago de Cali, Guadalajara de Buga y Buenaventura y las empresas Emsirva ESP y Calisalud EPS.

de mayor nivel y no establece interacciones comunicativas sinérgicas con el resto de la organización.

2. Temporalidad

En las entidades del Estado pueden reconocerse por lo menos tres tipos de relación temporal de los individuos con respecto a su vinculación con ellas:

- La de los directivos cuyo horizonte temporal se caracteriza por una memoria de corto plazo, dado que están particularmente centrados en el presente, en el ahora (lo que se está haciendo y lo que hay que hacer) y en el futuro inmediato; suelen tener en cuenta las administraciones anteriores solamente para distinguirse de ellas o para darles continuidad en aspectos muy específicos y sienten que su tiempo es finito y está caracterizado por la inmediatez.
- La de los funcionarios de carrera administrativa cuyo horizonte de memoria es de largo plazo y está anclado en el pasado. "Todo tiempo pasado fue mejor" o “peor”; sienten que por haber permanecido más tiempo en la entidad son “residentes”, ven a los directivos como “visitantes” cuya permanencia siempre será transitoria y piensan que durante su “visita” cada directivo “inventa” o impone criterios y procesos que es inteligente cumplir y acatar, pero dejar pasar siguiendo el principio pragmático según el cual: “Llegarán otros con nuevas normas que, a su vez, serán reemplazadas”.
- La de los asesores y contratistas administrativos y operativos que desarrollan exclusivamente las labores para las cuales fueron contratados y en de períodos establecidos, generalmente de corto plazo; los contratistas realizan en muchas ocasiones sus actividades en forma desarticulada y sin llevar registros apropiados de su gestión, lo cual afecta la continuidad de los proyectos y en el caso de los asesores de cierto nivel, por lo general son mejor remunerados y reconocidos que el personal de carrera administrativa, lo que hace que su comunicación con ellos no sea la mejor.

3. Inercia

- La actitud de los servidores públicos frente al cambio puede ser definida como de inercia, es decir, de desidia e inacción, a partir de factores como la tradición cultural de cada entidad, la existencia de patrimonios políticos que son respetados por tradición y por el juego de intereses de la política y el reemplazo periódico de directivos que pueden organizar la gestión según su criterio y no en ajuste a un proyecto organizacional de largo plazo.
- No parece existir una noción del cambio clara para que la gente le apueste a las transformaciones, pese a que se registra un marcado anhelo de cambio real, que no sea el cambio formal de un gobierno o de una administración, sino un cambio que transforme estructuralmente al sector público.
- Hay un nivel significativo de desesperanza y escepticismo institucional que trae como consecuencia un bajo umbral de tolerancia al cambio, lo cual representa un perjudicial desgaste de ilusiones que profundiza la desconfianza.

4. Cultura de la información

En las entidades del Estado:

- Se cuenta con normas, procesos y procedimientos para el manejo de la información, sin embargo, la actitud de los funcionarios dista mucho de asumir la recolección y procesamiento de la información como parte de su cultura cotidiana.
- La confidencialidad respecto a asuntos internos en general es muy baja, porque no cuentan con procedimientos organizacionales eficaces para socializar en forma oportuna y suficiente la información, y, por alto que sea el nivel de secreto, la necesidad de la información impulsa a la gente a suplir su carencia por la vía de la especulación, del rumor y de la comunicación informal.
- La ausencia de una cultura de la información afecta las relaciones entre las entidades y la sociedad, pues en su conjunto es preciso reconocer que aquellas no han creado los mecanismos suficientes para garantizar la adecuada difusión de la información que producen.
- Aún en los casos de entidades que han logrado éxitos innegables en el campo de la transparencia y de la rendición de cuentas las administraciones no tienen claro en qué consiste su enfoque ni cómo lo hacen. Esto sucede porque sus acciones corresponden a su proyecto político democrático pero no a un proyecto comunicativo que aplique políticas de comunicación claramente definidas. Las políticas que existen en el campo de la sistematización de la información se concentran en aspectos técnicos o en estricto ajuste a lo que estipula la norma en el tema de la rendición de cuentas administrativa.

5. Medios masivos de comunicación

En ocasiones el carácter político de los medios no facilita la acción comunicativa de las entidades sino que, por el contrario, tiende a dificultarla. En la actuación de algunos medios predominan la desconfianza y el interés político, lo cual, sumado a la falta de claridad por parte de las entidades en su intención comunicativa, genera una relación de mutuo recelo y negatividad. Las entidades, por su parte, manejan su poder político y recurren a la utilización de la pauta publicitaria para obtener el favor de los medios. Idéntico fenómeno caracterizado por la desconfianza y el recelo mutuos se registra en ocasiones en las audiencias públicas, y las sesiones de rendición de cuentas se convierten en áridas presentaciones de resúmenes ejecutivos poco claros para el ciudadano o en escenarios de emplazamiento y requisitoria en los que no hay un verdadero diálogo para socializar los resultados de la gestión.

Matriz estratégica

MCPOI: CAMPOS, EJES TEMÁTICOS Y CATEGORÍAS

CAMPO	EJE TEMÁTICO	CATEGORÍA
Comunicación organizacional	Receptividad	Apertura
	Actitud de servicio	
	Visión compartida	Interlocución
	Trabajo colaborativo	
Comunicación informativa	Sistematización de la información	
	Socialización de la información	
Rendición de cuentas a la sociedad	Publicidad	Visibilidad
	Posicionamiento	

Fuente: Casals - USAID

La decisión acerca de los campos de actuación del MCPOI fue tomada por el programa, que definió que este debía concentrarse en los planos organizacional e informativo, con énfasis en la rendición de cuentas a la sociedad, de manera que las categorías de análisis construidas se desprenden de los impactos del diagnóstico en estos tres temas. De esta manera, el modelo postula tres grandes categorías que agrupan los problemas de comunicación identificados en esos campos. Y estas categorías establecen que los planes de comunicación en las entidades del Estado deben buscar que estas sean abiertas, buenas interlocutoras y visibles en sus actuaciones, es decir, que las categorías del modelo son APERTURA, INTERLOCUCIÓN Y VISIBILIDAD.

La *apertura*, que significa disposición institucional de oír al ciudadano y al servidor público y de actuar en función de sus reclamos y aportes y difundir esas actuaciones, se desagrega en dos ejes temáticos: la *receptividad* o disposición de escucha y capacidad de actuación en función de lo escuchado y la *actitud de servicio* o cultura de atención al ciudadano.

La *interlocución*, que significa disposición institucional de establecer interacciones comunicativas dialógicas con el ciudadano y el propio servidor público en un ambiente de mutua cooperación, se desagrega en cuatro ejes temáticos: la *visión compartida* o unidad de propósitos, el *trabajo colaborativo* o capacidad de organizar el trabajo en redes de apoyo mutuo, la *sistematización de la información* o capacidad de producir información de calidad y la *socialización de la información* o cobertura y circulación adecuada de la información.

Y la *visibilidad*, que significa transparencia en las actuaciones públicas, que se desagrega en *publicidad,* es decir, correcta aplicación del principio de la publicidad contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y *posicionamiento* o capacidad de liderazgo y legitimidad de las entidades en su responsabilidad de orientar a la sociedad.

Resultados

Con base en esta matriz de análisis, se hicieron los diagnósticos de las 22 entidades vinculadas al programa. Este diagnóstico, realizado mediante la aplicación de la escala Likert, entrega sus resultados traducidos a una escala porcentual entre 20 y 100 y los traduce a una escala cromática según la cual, entre 20 y 40 puntos el resultado es considerado critico y se presenta en color rojo; entre 41 y 60 puntos es considerado deficiente y se presenta en color naranja; entre 61 y 80 puntos es considerado bueno y se presenta en color amarillo y entre 81 y 100 puntos es considerado excelente y se presenta en color verde. El diagnóstico, por lo demás, fue procesado de acuerdo con una clasificación que definió tres niveles básicos: directivo, profesional y operativo.

Estos son los resultados tomados únicamente de las entidades de carácter territorial, esto es, gobernaciones y alcaldías:

CAMPOS			EJES TEMÁTICOS	NIVELES				Promedio General	CATEGORÍAS	
				Directivo	Profesional	Operativo	No identificado			
Número de encuestas				855	1.285	699	598	3.437		
Porcentajes de distribución				26,9%	37,4%	20,3%	17,4%	100%		
Comunicación interna	Comunicación organizacional	62	Receptividad	61	58	60	57	59	Apertura	63
			Actitud de servicio	67	67	69	65	67		
			Visión compartida	63	61	59	58	61	Interlocución	60
			Trabajo colaborativo	63	61	64	59	62		
	Comunicación informativa	59	Sistematización de la información	64	61	58	58	61		
Comunicación externa			Socialización de la información	60	57	56	56	57		
	Rendición de cuentas	64	Publicidad	73	61	58	60	61	Visibilidad	64
			Posicionamiento	75	66	66	65	67		
			TOTAL	66	62	61	60	62		

Fuente Casals/USAID

Como puede apreciarse, algunas conclusiones saltan a la vista:

1. Hay una diferencia altamente significativa entre la percepción que los niveles directivos de estas entidades tienen de sus prácticas comunicativas y las de los demás niveles, incluidos aquellos servidores públicos que por alguna razón no supieron o no quisieron identificar su nivel de cargo, lo cual confirma el problema de la temporalidad identificado en el diagnóstico general.
2. La capacidad de interlocución de estas entidades es la categoría que registra un puntaje más bajo, prácticamente deficiente, lo cual se expresa en los resultados de sus cuatro ejes temáticos, es decir, la visión compartida, el trabajo colaborativo y la sistematización y socialización de la información.
3. El campo más deficiente en estas entidades es la comunicación organizacional.

4. La mayor deficiencia en estas entidades está concentrada en su capacidad de receptividad institucional y en sus procesos para hacer circular la información.
5. La visión compartida y la sistematización de la información son dos temas que también pueden considerarse deficientes en virtud de sus pobres resultados.

El trabajo realizado con estas entidades a partir de estos resultados, permitió concluir que sus planes de comunicación deben concentrar la formulación de estrategias y el diseño de acciones comunicativas siguiendo una ruta crítica que se concreta en cuatro grandes temas:

a. La receptividad institucional y la promoción de una cultura del servicio.
b. El alineamiento estratégico para la consolidación de visión compartida y la promoción del trabajo colaborativo.
c. La sistematización y socialización de la información.
d. La rendición de cuentas interna y externa para la construcción de confianza en las entidades por parte del ciudadano y del mismo servidor público.

A partir de esta ruta crítica temática construida merced a la aplicación del modelo general de comunicación pública, se espera que estas entidades elaboren e implementen planes estratégicos de comunicación cuyos resultados tendrán que ser evaluados de acuerdo con sus resultados.

Los aprendizajes

Una vez realizado este trabajo de aplicación del modelo general de comunicación pública en las entidades vinculadas al programa USAID / Casals & Associates Inc., quedan claros algunos aprendizajes con los cuales quiero cerrar esta extensa reflexión:

- No existe en el Estado colombiano una política de comunicación, por consiguiente, desde la misma normativa vigente, ésta es considerada un apoyo y no un instrumento estratégico para el cabal cumplimiento de los fines del Estado.
- El gran problema, por consiguiente, es el cambio del paradigma funcional de la comunicación como instrumento de apoyo, por el paradigma de la comunicación estratégica, fundamentalmente en los niveles directivos de las entidades, que son los más reacios a aceptar que la comunicación cumpla una función diferente a la de informar a través de los grandes medios de comunicación.
- En las entidades no existen unidades de comunicación sino oficinas de prensa y, en la medida en que tampoco han establecido con claridad sus procesos, el tema no tiene dueño ni doliente y existe una resistencia marcada por parte de los servidores públicos a entender que la que se comunica es la entidad y no su comunicador o periodista.
- Las afugias del día a día, que los comunicadores y periodistas de las entidades definen como “apagar incendios” y la increíble reducción de los equipos de trabajo y de los presupuestos en virtud de las disposiciones de austeridad, hacen prácticamente imposible intentar ningún proceso serio de planificación y ejecución de planes de comunicación técnicamente diseñados, por más buena voluntad que haya por parte de estos periodistas y comunicadores.

- Una entidad moderna y conciente de la importancia de entender la comunicación en esta perspectiva, debería contar con una unidad de comunicación calificada para implementar un proyecto comunicativo, dentro de la cual exista una eficiente oficina de prensa que le permita a los periodistas cumplir su labor, pero también un equipo de comunicadores organizacionales y especializados en procesos de desarrollo y trabajo con comunidades.

Llegó así al final de este recorrido en el cual he querido dejar consignados los hitos y los hallazgos de esta larga búsqueda por encontrar un enfoque y una metodología que permitan extraer el máximo rendimiento de la acción comunicativa como instrumento de construcción de sociedad. Reconozco su disposición y generosidad para escucharme y espero que, de alguna manera, estas reflexiones contribuyan a esclarecer un horizonte pero también a generar suficientes dudas y confusiones en ustedes, que los incentiven a explorar por este camino y a encontrar sus propias respuestas.

Muchas gracias.