

El desafío de la conversación: comunicación estratégica de la administración pública

Olga Gutiérrez-Tobar¹   

Resumen

Las organizaciones públicas tienen características que, desde su misma razón de ser, definen escenarios distintos para la comunicación estratégica. De allí que se considera importante no solo analizar cómo está en la práctica su aplicación, sino hacia dónde se debería, desde la academia, aportar para que se avance en la generación de procesos de construcción colectiva de lo público, de cocreación con la ciudadanía y los funcionarios y en la humanización de las entidades. En este texto se recogen algunos estudios realizados en Perú, España, Estados Unidos y Colombia, en los cuales se abordan las características particulares del sector público, lo que se entiende por comunicación estratégica de la administración pública. Igualmente, se hace analizar los trabajos de grado que sobre el tema se han realizado en los 7 años que lleva la Especialización en Comunicación Estratégica de la UNIMINUTO y se presentan algunos retos y desafíos.

1 Doctoranda en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano, en la Universidad de Deusto, España, Magister en Políticas Públicas en la Universidad de los Andes, de Bogotá; Ha sido Directora del Instituto de Participación y Acción Comunal de Bogotá, Subsecretaria de Gobierno de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, Subsecretaria de Gestión Institucional de la Secretaría de Educación del Distrito, entre otros. Actualmente es docente en la Especialización en Comunicación Estratégica para las Organizaciones y en la Maestría en Comunicación Estratégica y Cambio Social, de la Facultad de Ciencias de la Comunicación, de la Corporación Universitaria Minuto de Dios, UNIMINUTO, en Bogotá. olga.gutierrez@uniminuto.edu.

Palabras clave: Comunicación estratégica, comunicación de la administración pública, ciudadanía, cultura organizacional, entidades públicas.

The challenge of the conversation: strategic communication in public administration

Abstract

Public organizations have characteristics that, from their very *raison d'être*, define different scenarios for strategic communication. Therefore, it is important not only to analyze how it is applied in practice, but also where academia should contribute in order to advance in the generation of processes of collective construction of the public sphere, of co-creation with citizens and officials, and in the humanization of the entities. This text includes some studies carried out in Peru, Spain, the United States and Colombia, which address the particular characteristics of the public sector and what is understood by strategic communication in public administration. It also analyzes the graduate work that has been done on the subject in the seven years of the Specialization in Strategic Communication at UNIMINUTO and presents some challenges.

Key words: Strategic communication, public administration communication, citizenship, organizational culture, public entities.

O desafio da conversa: comunicação estratégica na administração pública

Resumo

As organizações públicas têm características que, com base em sua própria razão de ser, definem diferentes cenários para a comunicação estratégica. Por isso, é importante não só analisar como ela é aplicada na prática, mas também analisar onde a academia deve contribuir

para avançar na geração de processos de construção coletiva da esfera pública, de cocriação com cidadãos e funcionários públicos e de humanização das organizações. Este texto inclui alguns estudos realizados no Peru, na Espanha, nos Estados Unidos e na Colômbia, que abordam as características particulares do setor público e o que se entende por comunicação estratégica na administração pública. Também analisa os estudos de graduação que foram realizados sobre o tema nos sete anos de funcionamento da Especialização em Comunicação Estratégica da UNIMINUTO e apresenta alguns desafios.

Palavras-chave: Comunicação estratégica, comunicação na administração pública, cidadania, cultura organizacional, órgãos públicos.

Introducción

La administración pública es la concreción institucional entre la ciudadanía y el Estado. Por tanto, es importante revisar cómo se ha ejercido la comunicación estratégica en el escenario de las entidades públicas. A su vez, es relevante examinar propuestas y alternativas para que su papel sea en realidad estratégico y aporte a la interlocución con ciudadanías empoderadas y a la humanización de las organizaciones para construir escenarios públicos colectivos, respetuosos de las diferencias y garantes de derechos.

La administración pública comunica, los gestores públicos comunican, los comunicadores son gestores públicos (Canel, 2018). Esta triada es la que orienta la reflexión sobre la comunicación en entidades públicas porque en la raíz del Estado está la relación con la ciudadanía, y sin comunicación es imposible concretarla. La relación entre servidores públicos y ciudadanía “afecta los resultados de la gestión pública, su capacidad de adaptación y la transmisión concreta desde la misión organizacional hasta el cumplimiento del servidor frente al ciudadano”. (Torres, 2015, p. 77).

La comunicación está en el centro de las organizaciones. Para Costa (2011), la comunicación es el sistema nervioso que, en un proceso cíclico, “irriga y controla toda la organización, la alimenta y se retroalimenta

de ella” (p. 168). De este modo, examinar estudios sobre su comportamiento en las entidades públicas colombianas es relevante para revisar su misión, así como tener referencias de algunos realizados en otros países, de tal manera que se pueda tener un panorama de cómo se está y hacia dónde se debería ir en esta materia. De igual forma, se revisan los trabajos de grado que en la ECEO de la UNIMINUTO se han realizado sobre el asunto, los focos de atención y los diagnósticos organizacionales y de comunicación.

A continuación, algunos interrogantes que se van a tener en cuenta en el presente capítulo: ¿Cómo se está asumiendo la comunicación en las entidades públicas? ¿Qué tan estratégica está siendo la comunicación en la creación de entidades humanas, de comunidades de funcionarios alineados con la vocación de servicio, de organizaciones que generen conversaciones que agreguen valor a la ciudadanía en Colombia? ¿Se sigue entendiendo la comunicación de manera tradicional como instrumental para fortalecer la imagen de los directivos, mejorar su relación con los medios de comunicación, y en el mejor de los casos, para informar a la ciudadanía sobre los servicios y trámites que se prestan? ¿Se trabaja la comunicación hacia el interior de las entidades públicas más allá de cumplir requisitos normativos?

La gestión pública

Los fines esenciales del Estado están definidos en la Constitución política de Colombia, artículo 2, como:

Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Constitución Política de Colombia, 1991).

Estos fines enfatizan en la garantía de derechos, facilitar la participación y la publicidad en los asuntos públicos, derroteros que caracterizan la administración pública y perfilan su gestión comunicacional.

La gestión pública tiene unas características particulares que la definen y diferencian de la gestión en otro tipo de organizaciones. La clasificación que hace Rubio-Odériz (2003) para delimitarla ilustra el perfil de las entidades públicas: desde su finalidad, forma de conseguir y asignar recursos, propiedad, sistemas de gestión y procedimientos y visibilidad.

En relación con la *finalidad*, los valores de estas entidades son de carácter político, buscan satisfacer necesidades colectivas, armonizar derechos y bienes escasos. Respecto a la manera de *conseguir* y *asignar recursos*, el sector se financia mediante recaudación de impuestos, que son pagados por toda la comunidad. Existe un presupuesto definido para cada organización y su asignación se define en debates con las corporaciones colegiadas correspondientes (Rubio-Odériz, 2003).

La *propiedad* es pública y tiene mecanismos de control en los sistemas de representación política y en los organismos definidos para ello. A su vez, los *sistemas de gestión y procedimientos* están regulados por diferentes niveles de normatividad, son rígidos y preestablecidos y determinan la ejecución de las entidades (Rubio-Odériz, 2003).

Al administrar recursos, la gestión gubernamental está sometida al escrutinio de la ciudadanía, a la *visibilidad* mediática y está obligada por la normatividad a hacer rendición de cuentas y presentar la gestión al detalle de manera transparente (Canel y Sanders, 2010; Rubio-Odériz, 2003). Además de estas características, es importante resaltar el talento humano, cuyos procesos diferencian la gestión pública de los demás tipos de organizaciones, desde la selección, nombramiento, formas de contratación, hasta la carrera y desvinculación. El sector público está conformado por personas de carrera administrativa que se nombran mediante concursos públicos con procedimientos acordados normativamente y publicitados a la sociedad. También está constituido por trabajadores de planta provisional, nombrados de manera temporal mientras surten efecto los procesos de concurso. Por otro lado, se nutre de personas de contratos de prestación de servicios que asumen tareas específicas que el personal de carrera no puede ejecutar. En este caso hay discrecionalidad de los directivos para la selección del personal idóneo para cada tarea, y en muchos casos se define por criterios políticos.

Esta diversidad de formas de vinculación hace de las entidades públicas organizaciones complejas y diversas, aspecto que es necesario tener en cuenta a la hora de la gestión (Sanabria, 2015).

El contexto político es otra variable por considerar, ya que las entidades públicas dependen de los gobernantes elegidos y de su discrecionalidad para el nombramiento de cargos directivos. Este factor define los periodos de los directivos, los nombramientos de personal e influye incluso en la relación entre entidades subordinadas o adscritas. Además, en términos de comunicación, las estrategias y planes de comunicación se circunscriben a los periodos del gobernante, en la mayoría de los casos se ciñen a los resultados inmediatos, no sobre políticas de Estado (Canel y Sanders, 2010).

Comprender las características del sector público es fundamental para dimensionar el escenario y las lógicas formales que lo rigen: las relaciones y los intereses de los distintos actores. Estas características enmarcan los retos para generar nuevas opciones de relacionamiento, comunicación y creación de lo público.

La comunicación estratégica

La comunicación estratégica (en adelante CE) refuerza la identidad de la perspectiva sobre la cual comprender y trabajar las entidades públicas y su misionalidad de búsqueda del bien común. La CE implica sobre todo una visión crítica que va más allá del conocimiento del contexto y de los intereses particulares de directivos. Se centra en entender las lógicas internas de las relaciones entre actores, a propiciar conversaciones entre diferentes, a cocrear con la ciudadanía y con los funcionarios, a construir relatos colectivos que generan interlocución con la misión de la organización para poder proponer alternativas que la potencien y fortalezcan a los diferentes actores y sus derechos.

Según Pérez y Massoni (2009), quienes proponen el replanteamiento de la teoría de la estrategia, el reto de la CE “es que en la comunicación –a diferencia de la información– nada se transmite” (p. 347), y, para ello, plantea cuatro funciones estratégicas de la comunicación:

1. Ser constituyente, de las personas, de la organización y de la sociedad.
2. Ser el espacio mental del que surgen nuestras estrategias y en el que se configura y reconfigura nuestra visión del mundo y nuestra trama relacional.
3. Ser un espacio de encuentro (entre seres humanos y sus organizaciones); de articulación (de las percepciones plurales) y de transformación (de la trama social de nuestras vidas).
4. Ser también un instrumento de difusión de mensajes. (Pérez González y Massoni, 2009, p. 347).

Esta concepción nos sitúa en un escenario en el que la comunicación es el eje de las personas, organizaciones y sociedad, en la cual hay un desplazamiento de la visión reduccionista transmisionista a concepciones complejas de la realidad, a un entramado de relaciones y transformación. Para Pérez y Massoni (2009), la comunicación es estratégica porque :

Es donde ocurre el cambio, la transformación. La comunicación atraviesa a la organización porque es su forma de relación, la manera en que cada organización trata con sus miembros, se vincula con la sociedad y con las otras instituciones con las que interactúa. (...) La comunicación está íntimamente vinculada a la calidad de las prácticas institucionales y a su coherencia con los objetivos, metas de la empresa u organización, voluntades de diálogo y participación de sus miembros. (p. 453).

El proceso de la comunicación estratégica es cíclico, indaga el contexto, las características de la organización, los grupos de interés; identifica relaciones, lógicas, problemas y oportunidades; se traza un objetivo y una estrategia general, y planifica, implementa, evalúa y vuelve a diagnosticar. Este proceso debe estar no solo alineado con los objetivos de la organización, sino que debe ser consustancial, es decir, que su razón de ser estratégica está en que sin ella la entidad no logra sus objetivos. Así, se está frente a la capacidad de *conversar*, de generar procesos de coconstrucción con la ciudadanía, y con los mismos funcionarios y servidores públicos, así como de generar escenarios de participación en la esfera pública.

Esta concepción complejiza la gestión pública y plantea retos enormes de compromiso a partir de la dirección pública, la capacidad conversacional de los servidores públicos, la generación de espacios reales de participación, mecanismos concretos de diálogo con las ciudadanías con reglas claras y transparentes, entre otros. Basados en eso, se precisa la comunicación de la administración pública, con sus características particulares, pero definidas a partir del enfoque de la comunicación estratégica.

La CE de la administración pública

La comunicación en el contexto de la gestión pública tiene características particulares que responden a esa realidad. En el centro de la comunicación está la finalidad de las entidades públicas: la garantía de los derechos en la prestación de bienes o servicios, lo que implica una relación estrecha con la ciudadanía. Este enfoque define las exigencias de comunicación tanto en relación con la ciudadanía como con la institucionalidad y su talento humano. Entender que se plantea una relación dialógica, conversacional, estratégica entre las organizaciones y diversos actores es un reto para definir una comunicación no instrumental, que considere procesos, construcción colectiva y gestión de cambio en el interior y hacia el exterior (Monteserín, 2014).

Canel (2018) ha planteado la discusión sobre diversos conceptos en este escenario como comunicación gubernamental, estatal, burocrática, política, electoral, entre otros. Se ha decantado por la comunicación de la administración pública, en tanto logra generar los consensos necesarios en contexto de recursos limitados e intereses encontrados. Además, porque esta explicita el bien común y las formas de conseguirlo, pone en relación al Estado con la ciudadanía, articula los procesos de decisiones, acompaña la construcción de procesos interpretativos, etc. (Canel, 2018). A partir de esos elementos, propone la siguiente definición de comunicación de la administración pública:

El intercambio de realidades cognoscitivas, que se realiza entre las organizaciones públicas y entre éstas y los públicos clave, orientado a asistir en el cumplimiento de la finalidad (la búsqueda del bien común), a tra-

vés de los servicios públicos, encarnado en una estructura orgánica de dimensión territorial, y que articula y delimita la legitimidad del poder. (Canel, 2018, p. 37).

Esta enunciación se acerca a la concepción de CE planteada anteriormente en tanto en ella se contempla a los distintos actores, que interactúan como parte de la administración pública. Sin embargo, es necesario incluir la perspectiva del cambio, la transformación y la noción de la complejidad y fluidez de la realidad.

En la definición de los actores con los que interactúan las entidades públicas existen diversas clasificaciones, aunque en el centro está la ciudadanía. La propuesta de Monteserín (2014), en su análisis y gestión desde las necesidades de comunicación de los diferentes públicos o grupos de actores, define cuatro grupos: i) ciudadanía: servicios G2C (*Government to Citizen*); ii) empresas: servicios G2B (*Government to Business*); iii) empleados públicos de la propia institución: servicios G2E (*Government to Employee*), y iv) otras administraciones: G2G (*Government to Government*). La definición de los grupos permite identificar características, intereses, necesidades y escenarios de información, comunicación y cocreación. Por tanto, la administración pública debe pasar de “una concepción de la comunicación más receptora que enviadora. (...) se hace necesario pasar de la cultura del control a la cultura del compromiso con el ciudadano, (...) del poder ejercido sobre los ciudadanos al poder con los ciudadanos”. (Canel, 2018, p. 54).

Algunos estudios en comunicación de la administración pública

Para investigadores como Fajardo y Nivia, (2016), Monteserín (2014), Campillo-Alhama (2010 y 2012), Canel y Sanders (2010), Pandey & Garnett (2006), no hay suficientes estudios sobre comunicación y entidades públicas, comunicación política y organizaciones públicas, desempeño de la comunicación en entidades públicas o comunicación organizacional en entidades públicas. Canel y Sanders (2010), luego de indagar en distintas regiones del mundo, reportan algunos estudios centrados

en el desempeño presidencial, los equipos de su entorno y el tema electoral, básicamente liderados por académicos norteamericanos. En Europa, los análisis se han enfocado en la relación entre los primeros ministros y los medios, y en el análisis sobre comunicación y ataques terroristas. En América Latina, según las investigadoras, sobre todo en Argentina, hay reflexiones sobre comunicación política, relación con ciudadanía - internet, y crisis políticas.

Tras analizar los aportes a la comunicación de Gobierno desde la reputación y relaciones públicas, la comunicación organizacional y la comunicación política, Canel y Sanders (2010) concluyen que es necesario retomar elementos de distintas disciplinas para avanzar en la fundamentación teórica del campo específico. Sugieren incluir temas de la comunicación estratégica en general, revisar propuestas de responsabilidad social corporativa aplicadas a la esfera pública, incluir mediciones de transparencia y rendición de cuentas, entre otros, para consolidar el campo de la comunicación de la administración pública.

Para Monteserín (2014), en las últimas décadas se ha dado un proceso de transformación del papel de la comunicación en las entidades públicas. Plantea que su papel ha empezado a ser central en la construcción de democracias participativas, convirtiéndose en gestora de redes, de confianza, articuladora de intereses. A continuación, mostraremos una revisión a algunas indagaciones sobre comunicación en entidades públicas a nivel interno de las organizaciones.

Perú, España y Estados Unidos desde el ámbito interno

En los últimos 20 años se ha dado un proceso de desarrollo de la comunicación en las entidades públicas. Con los modelos de la gestión pública centrados en la ciudadanía, ha sido evidente la necesidad de “desarrollar la comunicación institucional como herramienta estratégica tanto para comunicar el proceso de cambio como para conseguir la motivación y participación necesaria de la plantilla”. (Monteserín, 2014, p 78). Para el presente capítulo, se revisarán tres estudios sobre el

ejercicio de la comunicación en entidades públicas en Perú, España y Estados Unidos, Charry (2018), Monteserín (2014) y Pandey y Garnett (2006), los cuales ilustran aspectos comunes de la comunicación.

Héctor Charry (2018) indagó sobre la relación entre comunicación interna y clima organizacional en una entidad educativa de Lima, Perú. Por medio de una investigación cuantitativa, utilizó encuestas de comunicación interna y de clima laboral. Con ello, encontró que:

Existe correlación significativa positiva entre comunicación interna y clima organizacional. Hay relación positiva con grado de estructura y su influencia en el cargo; consideración, entusiasmo y apoyo; orientación hacia la recompensa y orientación hacia el desarrollo y promoción en el trabajo. Por otro lado, encontró que hay percepción negativa del clima por parte de los trabajadores y que puede deberse a microclimas laborales negativos que inciden en su desempeño. Otro resultado que es necesario atender está relacionado con bienestar, retribución al desempeño, y retroalimentación de desempeño, variables que tienen puntajes inferiores al promedio, y son relevantes para el clima organizacional. Finalmente, evidenció que predomina la comunicación interna ineficaz. (p. 78)

Como resultado de este estudio, evidenciar correlación positiva entre comunicación interna y clima laboral es una confirmación de la integralidad de la acción de la comunicación de la administración pública y sus aportes al logro de la misionalidad de la gestión pública.

Monteserín (2014)² por su parte, al indagar por la comunicación en entidades públicas españolas, concluye que, si bien es importante en la estrategia política y corporativa de las organizaciones públicas, se evidencia “la baja implementación y desarrollo que existe en nuestra comunidad autónoma”. (Monteserín, 2014, p. 392).

2 Tesis doctoral comparando 45 entidades públicas de Castilla y León entre ayuntamientos locales de las 9 capitales nueve de provincia, diputaciones, universidades públicas y centros de investigación en España. Utilizó entrevistas y cuestionarios, análisis de prensa y análisis de la web.

Respecto a la hipótesis sobre “el valor que la comunicación institucional aporta a las instituciones públicas es imprescindible para la gestión estratégica y global de las mismas” (Monteserín, 2014, p. 392), Monteserín (2014) encontró que si bien las entidades comprenden que es una herramienta clave para construir su cultura, imagen, reputación y personalidad, y que tienen oficinas específicas con personal para la tarea, su visión y perspectiva es limitada e instrumental ya que se concentra en la función informativa. Así, Monteserín (2014) evidenció la necesidad de actualización por parte de los funcionarios, porque, aunque son conscientes del papel de la tecnología en la comunicación con la ciudadanía, no tienen las competencias suficientes para poder responder adecuada y oportunamente.

Monteserín (2014) afirma que es importante comprender la comunicación como estratégica y que, si bien los directores de comunicación reportan a los altos cargos directivos, deberían tomar parte en las decisiones de las entidades e incidir en las decisiones estratégicas. Además, esta autora precisa la necesidad de que la comunicación, si bien debe estar liderada desde la oficina específica, debe permear a todos los funcionarios de la organización. Se mantiene la idea generalizada del *jefe de prensa* y las funciones son las relacionadas con medios de comunicación e imagen del directivo. Ella reitera la necesidad de capacitar a todos los funcionarios en comunicación para que sea realidad en toda la entidad. Las entidades tienen procesos lentos de respuesta y descuido de la relación directa con las comunidades por estar concentrados en la reputación de los directivos (Monteserín, 2014).

Frente a la hipótesis sobre la ejecución de los planes de comunicación como herramienta clave de la gestión, Monteserín (2014) encontró que hay una ausencia de planes formales de comunicación y de manuales de comunicación, lo que genera que las entidades actúen de manera espontánea o como respuesta a crisis, y no de manera estratégica, alineada, consciente y respetuosa con los públicos internos como externos.

Finalmente, sobre optimizar los recursos web para la consecución de sus objetivos de gerencia estratégica, Monteserín (2014) encontró un bajo aprovechamiento o mal uso de los recursos y nuevas tecnologías. Cada

vez más la ciudadanía exige un relacionamiento más eficaz y oportuno, lo que ha llevado a un avance en la digitalización de los trámites y que puedan hacerse por internet.

Pandey y Garnett (2006)³ realizaron una investigación sobre comunicación en el sector público en Estados Unidos que da luces sobre el desempeño de la comunicación y las variables que la afectan a partir de la comunicación interpersonal, externa e interna. Estos autores definieron tres grupos de variables dependientes: claridad en los objetivos, burocracia y cultura organizacional y, como control, el tamaño de la entidad.

Aunque la primera intuición es que el tamaño de la entidad es importante, no tuvo resultado significativo en el desempeño de ninguna de las dimensiones de comunicación. El modelo resultó significativo en 47 % para comunicación interna, 24 % para comunicación interpersonal y 13 % para comunicación externa (Pandey y Garnett, 2006).

Para la comunicación interna, claridad de los objetivos y cultura organizacional tuvieron una influencia positiva. Burocracia tuvo una mayor incidencia negativa en la comunicación interna que en la interpersonal y externa (Pandey y Garnett, 2006).

En comunicación interpersonal, entendiendo que suele ser lateral e incluso informal, los autores encontraron que la claridad o ambigüedad de los objetivos de la organización no influye: “De hecho, la comunicación interpersonal, especialmente informal, se utiliza a menudo para compensar objetivos poco claros o demasiado rígidos”. (Pandey y Garnett, 2006, p. 43). La burocracia relacionada con lo presupuestal aumenta el rendimiento de la comunicación interpersonal, porque su trámite implica mayor interacción entre los diferentes participantes del pro-

3 Encuestaron a 570 gerentes de los 50 estados y Washington, DC, de 83 agencias estatales diferentes. El tamaño medio de las agencias era de 4300 empleados. Casi el 10 % de los encuestados de organizaciones con menos de 1000 empleados, 10 % de entidades con 15 000 empleados o más, y el resto entre 2000 y 7000 empleados. Todos los funcionarios participan en actividades de gestión de la información y trabajan en agencias estatales de salud primaria y servicios sociales. La tasa de respuesta del estudio fue aproximadamente del 53 %..

ceso. Esto implica ciclos de comunicación interna abiertos y amplios (Pandey y Garnett, 2006).

Finalmente, para esta variable, tanto la cultura de desarrollo que “enfatisa la flexibilidad y la adaptabilidad” (Pandey y Garnett, 2006, p. 50), como la cultura de grupo, que “se centra en las personas, hace hincapié en la cohesión de la organización, y tiene el desarrollo de los recursos humanos como un objetivo organizacional clave” (Pandey y Garnett, 2006, p. 50), llevaron a mejorar el rendimiento de la comunicación interpersonal. Este resultado es esperado dado que este tipo de comunicación fomenta la participación si se encuentra en entornos de cultura flexible (Pandey y Garnett, 2006) .

En relación con la comunicación externa, no hay incidencia con la burocracia. Por tanto, Pandey y Garnett (2006) concluyen que “*claridad de los objetivos* y una *cultura organizacional flexible* pueden reducir la percepción de amenazas y desafíos, facilitando así el rendimiento de la comunicación externa”. (p. 44).

A la luz de estas investigaciones se constata que la comunicación aún no es concebida a partir de la perspectiva estratégica en las entidades públicas, sino que sigue ejecutándose basada en el énfasis informativo y de reputación de los directivos. Por otro lado, se confirma la relación positiva entre comunicación interna y clima laboral, así como un mejor desempeño de la comunicación interna asociada a claridad de los objetivos y cultura organizacional. Además, se evidenciaron resultados positivos entre comunicación interpersonal con cultura de grupo y relaciones interpersonales. Estos resultados brindan indicios para definir rutas de trabajo al interior de las entidades para lograr cohesión y fortalecimiento.

Para avanzar en este camino es necesario superar las visiones restringidas a la dimensión informativa que están presentes en las entidades, comprendiendo la comunicación a partir de su poder movilizador, el cual involucra a toda la organización. Asimismo, se deben comprender las tecnologías no solamente como facilitadoras de trámites, sino como una posibilidad de la cocreación, de la participación desde la enuncia-

ción, la producción y la movilización de la ciudadanía. En este punto, las entidades públicas tienen un reto enorme si amplían la visión a un nuevo mundo dialógico y de creación colectiva.

Estudios en Colombia

En Colombia hay varias investigaciones sobre comunicación en entidades públicas. Para el análisis se revisaron cinco estudios: USAID - Calsals y Associates Inc. (2004)⁴, Preciado, Guzmán y Losada (2013)⁵, Martínez y Téllez (2013)⁶, López y García (2016)⁷ y Casas y Roca (2016)⁸. Estos estudios evalúan el desempeño de la comunicación en entidades del orden nacional, regional y territorial, y utilizan metodologías cualitativas y cuantitativas. De igual manera, llegan a resultados muy similares. Como elemento común del diagnóstico en diferentes entidades y temporalidades, se encuentra el comprender la comunicación como un

-
- 4 Diagnóstico de carácter interno a 21 entidades públicas colombianas vinculadas al programa de cooperación USAID. Se realizaron talleres de diseño estratégico de la comunicación entre el 28 de marzo y el 13 de noviembre de 2003. Además, se efectuaron veinte entrevistas estructuradas a servidores públicos de las mismas entidades.
 - 5 Investigación de campo con 53 organizaciones entre empresas privadas, organismos gubernamentales y del tercer sector con sede en Bogotá. Las 53 entidades se dividieron en 23 empresariales, 16 del sector no gubernamental y 14 entidades del sector público, político y gubernamental. La investigación se llevó a cabo con entrevistas en profundidad.
 - 6 Investigación cualitativa desde la perspectiva hermenéutica, sobre el Hospital Eduardo Arredondo Daza en Valledupar, Departamento del Cesar, Colombia, en 2012.
 - 7 Investigación sobre el ejercicio comunicativo en diez alcaldías del Valle de Cauca a través de metodología de diagnóstico centrada en la aplicación del Modelo de Comunicación Pública, Organizacional e Informativa para Entidades del Estado que considera elementos del Modelo Estándar de Control Interno. Es una investigación cuantitativa y cualitativa que combina encuestas con entrevistas estructuradas en 2015.
 - 8 Indagación en dos entidades públicas del nivel nacional para determinar el papel de la comunicación interna en la implementación de los sistemas de gestión y su incidencia en la participación de los servidores públicos. El enfoque de la investigación es mixto, cuantitativo y cualitativo. Se realizaron entrevistas, encuestas y juicio de expertos. Se realizó en 2015.

proceso jerarquizado, que prioriza la dimensión informativa y transmissionista de los resultados de la gestión y de información de interés para funcionarios, contratistas, y la ciudadanía.

Como se evidencia en el estudio del Hospital Eduardo Arredondo Daza, “la forma poco horizontal y aislada en la que los procesos de comunicación se desarrollan, lo que implica la forma jerárquica y diferenciada en la toma de decisiones”. (Martínez y Téllez, 2013, p. 105). Igualmente, Preciado, *et al.* lo identificaron,

(...) en el sector priman modelos basados en formas unidireccionales de relación, consistentes, sobre todo, en la emisión de comunicados e informaciones sobre las actividades y realizaciones de la entidad y de su dirigente más alto. (...) Predominan las labores de tipo propagandístico y no otras orientadas a buscar la deliberación o formas de interacción de tipo conversacional entre dirigentes y ciudadanos. (Preciado, *et al.*, 2013, p 250).

Por otro lado, Preciado *et al.* (2013) concuerdan al identificar la comunicación con los medios. Hay un énfasis de las entidades en el trabajo periodístico, que se verifica desde el nombre de las dependencias encargadas de los procesos de comunicación (oficina de prensa), hasta en los perfiles de las personas que trabajan en ellas, en el cual “sobresalen menciones asociadas al dominio del lenguaje periodístico, la experiencia en un medio de comunicación, tener buenas relaciones con los medios, así como reconocer y redactar noticias”. (Preciado *et al.*, 2013, p. 248).

Igualmente, USAID - Casals y Associates Inc. (2004) registran la existencia de las oficinas de prensa y describen sus funciones prioritarias, “cuya tarea fundamental y casi exclusiva es dar cuenta de las acciones de la entidad, del manejo de las relaciones públicas y de administrar la imagen del grupo directivo” (USAID – Casals y Associates Inc, 2004, p 28). Asimismo, Casas y Roca (2016) concluyen que la función que ha cumplido es de “más de tipo informativo y de consulta, que de promoción de la participación en la construcción de los sistemas de gestión de calidad”. (p. 59). En este aspecto coinciden también López y García (2016), al estudiar las entidades del nivel local:

para operar una gestión más estratégica de la comunicación, aún persisten prácticas comunicativas tradicionales, en las que no se abandona la intención difusionista de información; dinámicas comunicativas que focalizan su interés diario en el posicionamiento de la imagen del gobernante de turno, en la relación con los medios masivos de comunicación y en la simple difusión de las metas alcanzadas por la organización. (López y García, 2016, p. 120).

Otro aspecto común que se identifica es la falta de comprensión profunda de la cultura organizacional y la construcción colectiva de las entidades, “coherentes con su perspectiva periodística, afirman que ayudan a fortalecer la cultura mediante la publicación de medios y soportes en los que divulgan los valores corporativos” (Preciado, *et al.*, 2013, pág. 250). En esa falta de comprensión de la comunicación como un proceso conversacional y de cocreación, y de la misma cultura organizacional, López y García (2016) encontraron que:

los actuales escenarios de comunicación generados en las entidades estatales locales están pensados más como canales que permiten la transmisión de información que como espacios que faciliten una comunicación en doble vía, donde la comunidad pueda dialogar con la organización y los mismos servidores públicos logren interactuar de manera fluida entre ellos. (p. 135).

La variedad en las formas de reclutamiento y contratación del talento humano en las entidades públicas generan todo tipo de relaciones y conflictos, por los que USAID – Casals y Associates Inc (2004) indagaron. Estos encontraron que las relaciones entre funcionarios, contratistas y personal directivos se dan basados en la desconfianza por la renovación periódica del nivel directivo, estilos de dirección descendentes y no participativos. La desconfianza se percibe desde los servidores a los directivos y a la inversa. Además, frente a las nuevas administraciones surge la resistencia al cambio por parte de los servidores y una actitud de inercia con la conciencia de que los directivos son temporales y los funcionarios de carrera continúan (USAID – Casals y Associates Inc, 2004). La comunicación tendría mucho que decir en este escenario, pero al ser concebida como difusión de valores y de la impronta del nuevo equipo, no se logra construir participativamente.

Precariedad en la concepción de la normatividad en Colombia

USAID - Casals y Associates Inc. (2004), a partir del diagnóstico realizado, diseñaron el Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa (MCPOI), que define los ámbitos de comunicación organizacional, informativa y rendición de cuentas para ser implementado en entidades públicas. Con base en el MCPOI, mediante el Decreto 1599 de 2005, se estableció el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), que incluía elementos relativos a la comunicación, la información y la rendición de cuentas como de obligatorio cumplimiento par las entidades.

Además, el MECI establece que debe haber un trabajo de control en materia de cultura organizacional centrado en la difusión de políticas y la información generada al interior de la entidad pública para una clara identificación de los objetivos, las estrategias, los planes, los programas, los proyectos y la gestión de operaciones hacia los cuales se enfoca el accionar de la entidad (Decreto 1599, 2005); es una comunicación informativa hacia los grupos de interés que precise funcionamiento, gestión y resultados de la entidad, así como un trabajo de divulgación a través de los medios de comunicación. La perspectiva del MECI, si bien inserta en la gestión pública aspectos de información y comunicación, mantiene y refuerza modelos restringidos a lo informacional y de divulgación sin una perspectiva estratégica. En el estudio de Casas y Roca (2016) se reflexiona sobre los avances normativos en materia de comunicación:

Desde su concepción, el Sisteda, el MECI y el SGC han considerado la comunicación como un elemento esencial para promover la participación en la gestión y la democratización de la información pública. No obstante, en los dos modelos no se trasciende el papel informativo de la comunicación, y queda excluido su papel de facilitador de la incidencia y, por tanto, de la participación. (p. 61).

Luego de varias actualizaciones del MECI y con la expedición del Decreto 1083 de 2015 y las modificaciones en el Decreto 1499 de 2017, se establece el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), el cual integra –entre otros- normativamente al MECI e introduce a la

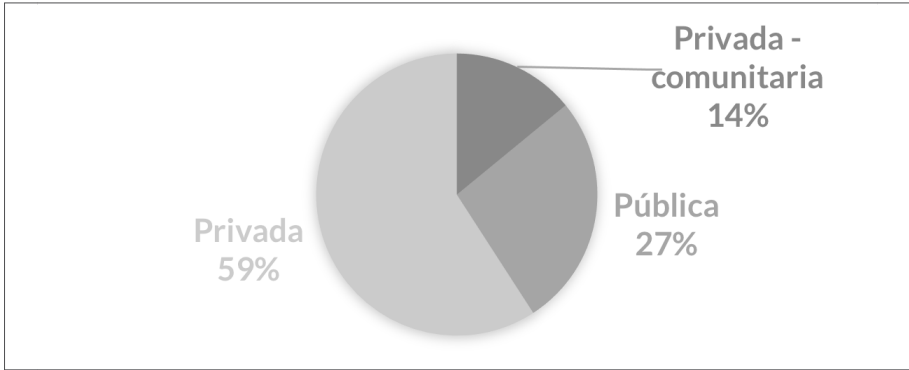
información y la comunicación como una de las dimensiones de la gestión pública. Allí, esta se define como “una dimensión articuladora de las demás, puesto que permite a las entidades vincularse con su entorno y facilitar la ejecución de sus operaciones a través de todo el ciclo de gestión”. (Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, 2017, p . 80).

La comunicación pasa de estar ubicada únicamente en el MECI, como control de la gestión, a ser también una dimensión del modelo de gestión pública. A pesar de avanzar en una comprensión más amplia que incluye referencias al conocimiento de los actores relacionados con la entidad (internos y externos), se continúa con la primacía de la perspectiva informativa. De hecho, vincula tres políticas a la dimensión: gestión documental, transparencia y acceso a la información y gestión de la información estadística. Estas dimensiones están relacionadas con la producción, acceso y utilización de información (Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, 2017). Las políticas de participación y de gobierno abierto que podrían ser más acordes con el enfoque de la comunicación desde una perspectiva estratégica corresponden a otras dimensiones del modelo, y si bien se establece que la información y la comunicación son transversales, la concepción estratégica sigue estando ausente en la norma.

Trabajos de grado en la ECEO

Luego del recorrido por la conceptualización, investigación de la gestión y la comunicación de la administración pública, la situación es precaria respecto a la dimensión que debería tener la comunicación. A continuación, la revisión de los diagnósticos a las entidades públicas realizados en los trabajos de grado de los estudiantes de la ECEO de la UNIMINUTO, entre 2014 (año en el que se presentan los primeros trabajos) y el 2020. De 61 trabajos de grado, 27 % corresponden a reflexiones y propuestas de comunicación estratégica en organizaciones del sector público (Figura 2.1)

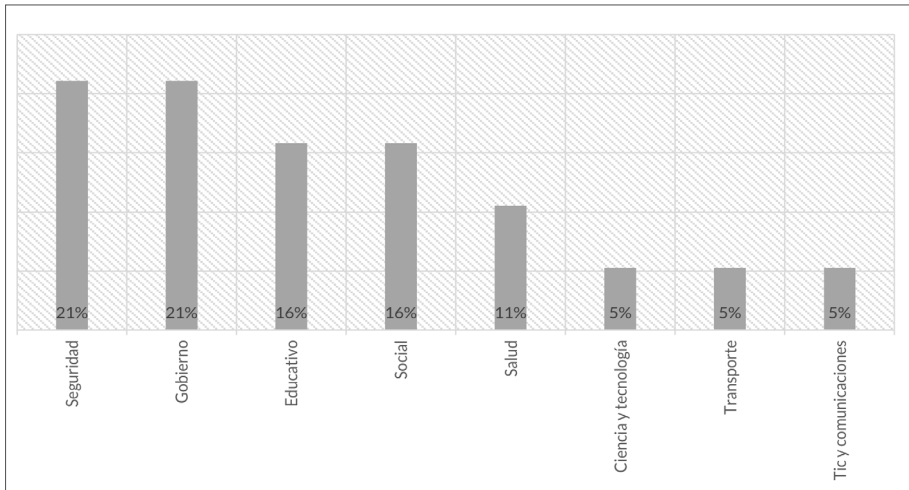
Figura 2.1
Trabajos de grado ECEO



Nota. Figura autoría propia

El primer grupo de organizaciones se centra en el sector de seguridad y Gobierno, mientras que un segundo grupo, en los sectores educativo y social. Luego están el sector salud y los de ciencia y tecnología, transporte y Tic y comunicaciones con un trabajo de grado cada uno, como se aprecia en el Figura2.2.

Figura 2.2
Trabajos de grado entidades públicas por sector



Nota. Figura autoría propia

Sublíneas de investigación ECEO

Los trabajos de grado en entidades públicas se han centrado en tres de las cinco sublíneas de investigación de la ECEO, creatividad, innovación e identidad organizacional (63 %); comunicación, reputación y responsabilidad social (26%) y comunicación estratégica y construcción de lo público (11 %) (ver Figura 2.3).

Figura 2.3
Trabajos por sublíneas de investigación



Nota. Figura autoría propia

Creatividad, innovación e identidad organizacional

El 63 % de los trabajos están centrados en el análisis de la entidad desde la perspectiva de creatividad, innovación e identidad organizacional, en el contexto interno de las entidades, para un total de doce organizaciones de siete sectores como se aprecia en la Tabla 2.1.

Tabla 2.1
Creatividad, Innovación e Identidad Organizacional

Sector	Entidad
Gobierno	Unidad Administrativa Dirección Nacional de Bomberos de Colombia (DNBC)
	Agencia de Reincorporación Nacional (ARN)
	Dirección Nacional de Derecho de Autor
Seguridad	Jefatura de Ingenieros del Ejército Nacional
	Dirección General Marítima (DIMAR)
	Ejército Nacional de Colombia Centro de Doctrina del Ejército Nacional (CEDOE)
Social	Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS)
	Jardín Infantil ATA
Educativo	Centro de Gestión Industrial – SENA (CGI)
Salud	Hospital de Suba
Tic y comunicaciones	Ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones
Transporte	Masivo Capital

Nota. Datos de archivo ECEO

Al igual que en las investigaciones realizadas en entidades públicas mencionadas en el apartado anterior, en los trabajos de grado también se evidencia que, si bien en muchos casos se cumple con aspectos formales exigidos por las normas en materia de información y comunicación, en realidad se siguen desarrollando prácticas reduccionistas que no comprenden la dimensión de la comunicación estratégica. En los diagnósticos, las preocupaciones por incidir en cultura y clima organizacional se centran en relaciones interpersonales, entre equipos, situaciones coyunturales que atraviesan las entidades, capacidad de lograr alineación, trabajo colectivo y participación de los funcionarios.

En todos los casos, la indagación está orientada en cómo la comunicación estratégica cumple un papel fundamental en el talento humano, las

relaciones con los jefes y con los equipos, que redundan en el servicio a los ciudadanos que atienden, quienes son el centro de su misión institucional. En la reflexión sobre la situación del Hospital de Suba, se afirma que

podemos destacar que las falencias que presentan las relaciones interpersonales de los colaboradores afectan la cultura laboral y por consiguiente entorpecen las dinámicas de comunicación, generando un malestar en el clima institucional, interfiriendo en la consecución de las metas institucionales (Cardona, *et al.*, 2016, p. 83).

En los diagnósticos, una constante es el sentimiento de los funcionarios de falta de reconocimiento a su labor, al aporte que hacen al cumplimiento de la misión y el escaso apoyo a su desarrollo como personas, lo que redundando en desmotivación en el desempeño laboral. Es el caso del Centro de Gestión Industrial (CGI) del SENA, se encontró que los funcionarios y contratistas tenían orgullo de trabajar en la entidad, pero no se sentían reconocidos ni valorados por los directivos (Bolaño, *et al.*, 2018).

Al indagar por el papel de la comunicación, en el trabajo de la Secretaría de Integración Social se plantea que, si bien se desarrolla un trabajo cotidiano de atención a las diferentes áreas por parte de la oficina de comunicación, “a través de los medios internos tales como la intranet, la página web, las carteleras, las reuniones de equipo y el WhatsApp como medio de información permanente” (Caro y Moreno, 2017, p. 34), se identifican falta de visión estratégica y comprensión desde los directivos: “primero se debe persuadir a los directivos de la importancia de fortalecer la comunicación con los empleados a través de espacios de diálogo que permitan una relación más cercana y directa” (Caro y Moreno, 2017, p. 34).

Aún hoy se encuentran entidades en las que los directivos ni en la estructura organizativa le dan la importancia a la comunicación y no es eje estratégico de gestión de las entidades. En los casos de la Dirección Nacional de Bomberos y el CGI del SENA no existe formalmente una oficina o área de comunicación, no hay funcionarios de planta asignados para el trabajo de comunicación y las entidades dependen de contratistas:

el proceso de Gestión de Comunicaciones se encuentra ubicado en el organigrama de la Dirección General, sin embargo, opera en la Subdirección Estratégica y de Coordinación Bomberil de manera misional. Actualmente se centra en la creación y publicación de información (modo operativo) y no es un actor valioso para la toma de decisiones, así mismo denota la ausencia de comunicación efectiva y relacionamiento de los procesos que componen la Dirección. (Urrea y Mora, 2018, p. 14).

Se observa en el organigrama del CGI que no cuenta con una oficina de comunicaciones que permita gestionar las relaciones internas y externas que determinó el SENA en su Protocolo de Comunicaciones. (...) El CGI cuenta con una profesional en publicidad quien diseña y divulga los contenidos digitales, como no hay una dependencia especial de comunicación, no se observa en el organigrama, sin embargo, es la profesional mediante contrato de prestación de servicios la que hace las veces de comunicadora, y depende de la subdirección. (Bolaño et al., 2018, p. 14).

Por su parte, la Jefatura de Ingenieros tiene una oficina de comunicaciones, llamada estratégica, pero con funciones netamente de transmisión, información y propaganda, siguiendo directrices de la Oficina de Comunicaciones Estratégicas del Comando del Ejército Nacional. Las funciones están definidas como fortalecimiento de la imagen positiva de la Jefatura de Ingenieros, del Ejército Nacional, difusión a los medios de los diferentes proyectos de consolidación y obras de ingeniería, difusión de noticias y eventos en medios digitales, manejo de redes y contacto con la comunidad y el personal (Mantilla y Saravia, 2014).

En Masivo Capital hay dos oficinas de comunicaciones, interna y externa, cada una con un funcionario, dependiendo de la Dirección de Planeación y Productividad. Están en un tercer nivel en la entidad. Llama la atención que el público interno no está contemplado en los procedimientos oficiales (Pineda, *et al.*, 2018). Se evidencia que la comunicación interna se concibe como formal y procedimental. En medio de una situación de crisis económica de la entidad, posibilidad de cierre y despidos masivos, los procesos de comunicación fueron completamente insuficientes, puntuales y faltos de empatía.

El no garantizar un adecuado proceso de comunicación interna, dejar de lado el fortalecimiento de la credibilidad y confianza de los empleados hacia la compañía, el que no se garanticen momentos internos de integración o diálogo para la construcción colectiva y por el contrario se continúe con la mala práctica de la imposición, genera crisis de comunicación interna por la desinformación y las diferentes suposiciones que cada colaborador hace de lo que siente y ve. Una oportunidad para mejorar las comunicaciones internas y estructurarlas basados en una mirada estratégica es cambiar los procedimientos y políticas de comunicación, alineándolos de acuerdo a nuestro mapa de actores. Se trata de estructurarlos saliéndonos de lo convencional, creyendo que la comunicación interna se basa únicamente en pegar un documento en la cartelera, repartir volantes y emitir contenidos sin tener presente la participación de los empleados, el diálogo entre diferentes y la construcción colectiva de la empresa (Pineda *et al.*, 2018).

Comunicación, reputación y responsabilidad social.

El 26 % de los trabajos de grado están centrados en la sublínea de investigación comunicación, reputación y responsabilidad social, en el contexto externo de las entidades, para un total de cinco organizaciones de cinco sectores, como se aprecia en la tabla 2.2.

Tabla 2.2

Sublínea Comunicación, Reputación y Responsabilidad Social: 5

Sector	Entidad
Educativo	Secretaría de Educación del Distrito
Gobierno	Alcaldía de la Calera
Salud	Capital Salud
Seguridad	Policía Metropolitana de Bogotá (MEBOG)
Social	Subdirección Local (SLIS) - Barrios Unidos, Teusaquillo. Secretaría Distrital de Integración Social

Nota. Datos de archivo ECEO

La razón de ser de las entidades públicas está en las comunidades y en la ciudadanía. Desde el punto de vista de la comunicación pública “de lo que se trata es de poner en marcha procesos de concertación social para la movilización mediante la creación de consensos y la negociación de propósitos colectivos”. (USAID – Casals y Associates Inc, 2004, p 19). También hay que tener en cuenta desde la lógica de la comunicación deliberativa, de acuerdo con Preciado, et al., (2013), “se hace referencia a la que posibilita que haya una conversación permanente entre gobierno y ciudadanos, orientada a buscar acuerdos con las políticas del gobierno por parte de la mayor cantidad de personas”. (p. 196).

En los diagnósticos de los trabajos de grado encontramos constantes sobre la concepción de comunicación que en la práctica tienen las entidades, su visión de servicio y de la ciudadanía. Para la Alcaldía de La Calera, su interés está ubicado en la necesidad de comunicar a la población rural del municipio con la Alcaldía. El diagnóstico realizado evidencia una vez más la concepción difusionista e informativa, centrada en herramientas, canales y productos (Buitrago, 2017). Se identificó que existe poco conocimiento de los proyectos y acciones impulsadas por la Alcaldía. Esto puede tener relación con la falta de apropiación y uso de los medios de comunicación existentes, así como la concentración de acciones digitales y la baja ejecución de ejercicios comunicativos orientadas a las necesidades de la comunidad rural, que tiene una población de 15 681 habitantes. En consecuencia, la participación en espacios de interés público y demás asuntos de la Alcaldía es poca, lo que evidencia bajos niveles de percepción e integración de la comunidad rural y urbana (Buitrago, 2017).

En la Policía Metropolitana, la inquietud estaba en sí “la mala percepción de los ciudadanos frente la aplicación de Código Nacional de Policía y Convivencia estaría relacionada a un problema de comunicación organizacional, desde la Policía Metropolitana de Bogotá”. (Bolaños y Mejía, 2018, p. 6). A partir del análisis de la estrategia adelantada hasta el momento, se encontraron falencias que parten desde la visión de comunicación:

se puede decir que deja de lado la información directa al ciudadano, permitiendo que los medios de comunicación de cierta manera, manejen la información de acuerdo a las agendas informativas, por lo cual no es nada provechoso teniendo en cuenta lo que realmente se le quiere transmitir a la ciudadanía y a los ciudadanos quienes generan la percepción frente a la institución y a sus funcionarios. (Bolaños y Mejía, 2018, p. 25).

Respecto a la estrategia específica, se encontraron dificultades en el planteamiento público del Código, “donde de cierta manera se reta [al ciudadano] mostrándole que, si no se cumplen dichas normas, será objeto de sanciones y multas”. (Bolaños y Mejía, 2018, p. 26). También se hallaron falencias porque no hay “una caracterización de los públicos objetivos, de acuerdo con las necesidades de por lo menos cada localidad o estrato social, teniendo en cuenta que las problemáticas son diferentes, así como también la manera como se comunican, los canales que utilizan e incluso las costumbres que tienen”. (Bolaños y Mejía, 2018, p. 26). Tampoco hay un direccionamiento de mensajes de acuerdo con las zonas que, como se ve en las encuestas, tienen mayor o menor aceptación frente a la norma. Tampoco se tienen en cuenta los incidentes específicos que se presentan de manera diferenciada por localidades e incluso por barrios.

La entidad realizó un trabajo de comunicación externa del Código de Policía en medios de comunicación y redes sociales, además, pedagogía con autoridades político-administrativas, integrantes de la Red de Apoyo y Comunicación; agremiaciones de taxistas, hoteleros, transporte público y de cargas; Red de Apoyo y Solidaridad (Empresas de vigilancia y seguridad privada); frentes de seguridad; Policía Cívica de Mayores; de la Cívica Juvenil e Infantil, y líderes comunitarios. Asimismo, se realizaron procesos de capacitación interna con miembros de la entidad que tenían relación directa con los ciudadanos. Sin embargo, al tener una perspectiva informativa y énfasis en las consecuencias represivas, el alcance no fue positivo (Bolaños y Mejía, 2018).

Por otro lado, el trabajo de análisis sobre la Subdirección Local de Integración Social de Barrios Unidos–Teusaquillo se centró en los usuarios,

dada una circunstancia especial de cambio de reglas para beneficiarios de programas de atención de población vulnerable. Esta propuesta identificó el problema de comunicación estratégica en el diálogo claro y directo con la población beneficiaria, y entre los mismos funcionarios. La nueva reglamentación planteaba criterios diferentes de inclusión y exclusión de beneficiarios, lo que en la práctica iba a dejar por fuera a algunos que ya recibían servicios, y a incluir nuevos participantes. Esta situación fue analizada a partir de la conformación de los equipos de la SLIS y de la forma en que se debería trabajar comunicativamente la situación con las comunidades (Álvarez, *et al.*, 2018). En este trabajo se dio un proceso de investigación que, tras la aplicación de herramientas sobre percepción de los servicios a los beneficiarios y contrastación de información sobre “número de usuarios por proyecto, número de personas en lista de espera, porcentaje de radicaciones de peticiones, quejas y reclamos (que) permitieron reenfocar hacia el verdadero dolor de la organización en materia de servicio”. (Álvarez *et al.*, 2018, p. 53).

La realidad de la comunicación estratégica desde la perspectiva de Comunicación, reputación y responsabilidad social, en las entidades trabajadas, es precaria, puesto que no se entiende como un proceso estratégico y menos se tiene la capacidad de indagar por los públicos externos para poder diseñar estrategias sólidas y eficaces que garanticen una adecuada relación, conversación, claridad en los servicios y participación de la ciudadanía. En últimas, la posibilidad de generar conversación, consensos, participación y brindar información oportuna es un reto que requiere decisiones estratégicas no solo de comunicación, sino de la visión del ejercicio del poder de los directivos de las entidades.

Comunicación estratégica y construcción de lo público.

En la sublínea de investigación en CE y construcción de lo público (18 %), se inscriben 2 trabajos de grado de 2 sectores como se aprecia en la tabla 2.3.

Tabla 2.3
Sublínea Comunicación Estratégica y
Construcción de lo Público

Sector	Entidad
Ciencia y tecnología	Análisis de la estrategia de “Participación ciudadana y rendición de cuentas de Colciencias”
Educativo	Centro de Egresados de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (CEUD)

Nota. Datos de archivo ECEO

La propuesta del trabajo de grado sobre el diseño de una política de comunicación para el nuevo Centro de Egresados de la Universidad Distrital (CEUD) tiene el propósito de “consolidar una relación fuerte con los egresados, a través de múltiples acciones comunicativas que permitan el buen posicionamiento del CEUD y elevar el sentido de pertenencia con los egresados, así como volver a integrarlos a las dinámicas de la universidad”. (Guío, 2017, p. 51). Se reconoce que la alta dirección no tiene una buena gestión con los egresados por parte de la Universidad y que al genera procesos comunicativos se logrará retomarlos, hacerlos partícipes y que se acerquen a la institución. Para los egresados se evidencia la necesidad de comunicación con la entidad, el relacionamiento entre ellos y la información oportuna y útil que puedan brindarles.

Tanto el aprovechamiento de los recursos como de los canales y medios de comunicación que hay actualmente en la universidad y la creación de nuevos espacios, son otros de los aspectos que los egresados consideran significativos. (...) consideran los espacios de relacionamiento un medio de comunicación más para establecer acercamiento entre la comunidad, crear vínculos sociales y mantener contacto con la universidad” (Guío, 2017, p. 51). En este caso, el enfoque de la comunicación estratégica permite abrir espacios de participación, relación y construcción colectiva entre el centro y los mismos egresados:

La gestión de la comunicación estratégica en el Centro de Egresados estará ligada a la creación de espacios de interacción y retroalimentación con la comunidad de egresados a favor de estimular el intercambio de sus experiencias personales, profesionales y académicas en dichos espacios participativos.

Se debe mantener una comunicación permanente y participativa donde se respondan inquietudes y se alimenten los procesos institucionales a través del conocimiento de las necesidades y expectativas de los egresados.

Por medio de estas acciones, el Centro de Egresados de la Universidad Distrital afianzará su compromiso de establecer y mantener acciones que fortalezcan la relación de los egresados con su alma e impulsen su sentido de pertenencia. (Guío, 2017, p. 63).

Finalmente, el análisis de Quintero (2017), quien avalúa la estrategia de participación ciudadana y rendición de cuentas de Colciencias, arroja hallazgos que coinciden con los diagnósticos a las entidades desde diversas ópticas, puesto que se mantiene una visión instrumentalista centrada en actividades de difusión de información, no cuenta con una política de comunicaciones acertada de acuerdo a los propósitos del MCPOI⁹ y no tiene establecidos los mecanismos para que se den procesos articulados donde el ciudadano pueda participar. (Quintero, 2017, p. 69).

Además, se concluye que al tener una concepción de transmisión de información no se generan procesos de participación ni de conversación con la ciudadanía:

La entidad tiene dificultades para asumir una cultura organizacional que comprenda que administrar lo público significa generar confianza [...] la participación ciudadana se ve limitada a los canales de Peticiones, Quejas, Reclamos y Denuncias, y a los espacios de rendición de cuentas, espacios que carecen de interlocución y apertura. (Quintero, 2017, p. 67).

9 Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado.

En síntesis: algunos retos

Luego del recorrido por diferentes estudios internacionales, análisis de investigaciones en entidades públicas colombianas y la revisión de los trabajos de grado de la ECEO, se plantean retos para la investigación, la práctica de la comunicación de la administración pública y la formación de comunicadores.

- **Diagnóstico común**

En todos los estudios, tanto teóricos y académicos como en los trabajos de grado, el diagnóstico común es que hay una tendencia en las entidades al reduccionismo e instrumentalización de la comunicación, el cual se centra casi exclusivamente en temas informativos de prensa, manejo de medios, imagen del directivo, difusión de metas puntuales alcanzadas y en algunas entidades preocupación por informar sobre los servicios que presta la entidad. No hay una comprensión estratégica de la comunicación que incida en la construcción de cultura y clima organizacional, en la participación de actores internos y externos y en la construcción de tejido social en la entidad y con la ciudadanía.

- **Comunicación estratégica**

Se evidencia que, al haberse convertido en parte de la normatividad y estar regulado por control interno, en algunas entidades se ha avanzado formalmente en el cumplimiento de requisitos de información y comunicación, pero no con el alcance y la profundidad que la misionabilidad de las entidades exige. Se avanza en volver cada vez más visible la necesidad de comunicarse con la ciudadanía, pero no va más allá de información oportuna y veraz.

Las propuestas estructurales, en relación con la comunicación, la cultura organizacional, el talento humano y la humanización de las organizaciones son marginales, y si no se logra consolidar entidades públicas con el equipo alineado con los fines y principios de lo público, se tendrán relaciones con la ciudadanía débiles y una burocracia ajena a lo que se espera de ella. Por tanto, es necesario ir más allá en las apuestas

de comunicación, tanto al interior de las entidades como en relación con la ciudadanía, para construir diálogos horizontales, no formales o dirigidos, que permitan construcción de sentidos comunes en el escenario de lo público.

- **Tecnologías**

Se requiere pensar la potencialidad de las tecnologías en el desempeño de las entidades públicas y en su rediseño. Esto implica atreverse a pensar en organizaciones abiertas, ágiles, receptivas, comunicativas hacia afuera y adentro. Su misionalidad y características de *públicas* hacen que esa facilidad de relación genere valor compartido. Esta concepción de la comunicación estratégica implica pensarse más allá de digitalizar trámites, sino en crear redes y posibilidades de *cocreación* entre diferentes actores.

El escenario que abren las tecnologías es una ampliación de la democracia, visibilidad de la diversidad y de diferentes propuestas de comunidad, ciudad y país. El gobierno abierto se abre camino normativamente, pero la tecnología de hoy y de mañana que permite una comunicación instantánea con posibilidades infinitas de creación y producción de contenidos desde todos los públicos, en donde las entidades se convierten en un interlocutor más. Con el enfoque adecuado se tienen los instrumentos precisos para lograr esta comunicación dialógica, estratégica y móvil. Ese debe ser uno de los retos tanto de la práctica de las entidades, de propuestas de innovación, como de la investigación en comunicación estratégica.

- **Capacitación y formación**

En materia de capacitación a los funcionarios en comunicación el reto es bastante grande. La comunicación, la construcción de propuestas, visibilización de las diferentes voces, participación de todos (internos y externos) es una labor de todos, no de una oficina encargada. Para esto es necesario que los funcionarios y contratistas de las entidades públicas, incluyendo los cuerpos directivos, entiendan que comunicar es parte de sus responsabilidades y potencialidades. Es necesario generar procesos de capacitación con este enfoque y de enamoramiento por la construcción colectiva de sentidos.

De igual manera, es necesario capacitar a todos los funcionarios en el uso de tecnologías de información y comunicación, en los nuevos lenguajes y las posibilidades de comunicación personal, grupal y social que estas brindan. En las entidades hay un gran porcentaje de talento humano de edades avanzadas que requieren un acercamiento a esta nueva lógica de comunicación con sus alternativas y sus riesgos.

- **Estudios**

Es necesario incentivar el estudio de la comunicación de la administración pública que permita avanzar en su desarrollo en la práctica, así como ir complejizando las posibilidades que tiene en el papel de las entidades públicas. Además, se deben revisar propuestas de responsabilidad social corporativa aplicadas a la esfera pública, incluir mediciones de transparencia y rendición de cuentas y abrir la mirada hacia los retos de las tecnologías y la construcción de lo público en la reflexión por el papel de las entidades públicas y lo que estas debería propiciar.

Así mismo, es preciso indagar, mediante estudios cualitativos y cuantitativos que permitan conocer cómo se comportan las entidades en materia de comunicación interna, cómo se dan las relaciones entre los trabajadores de los diferentes tipos de vinculación, cómo se comunican, cómo la misionalidad de una entidad pública incide en los comportamientos y prácticas.

Los retos son muchos en materia de comunicación estratégica en entidades públicas. La conversación y la *cocreación* con la ciudadanía y los funcionarios desde y con las entidades es todo un desafío. Este enfoque conlleva la transformación de prácticas excluyentes y verticales, plantea la humanización de las organizaciones y fortalece su misionalidad de garantía de derechos. Este reto lo tiene la academia, los formadores de comunicadores estratégicos que deben plantearse el reto de la diversidad, de comprender su potencia y las posibilidades de generar nuevos escenarios y conversaciones. También se deben incluir currículos abiertos que giren en torno a problemáticas concretas, que motiven la investigación y las propuestas atrevidas, la innovación y el riesgo.

Referencias

- Álvarez, D., Camelo, S. y Molano, C. (2018). *La comunicación estratégica y su contribución a la generación de experiencias positivas en los usuarios de los servicios de la Subdirección Local de Barrios Unidos y Teusaquillo de la Secretaría Distrital de Integración Social*. Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- Bolaño, Y., Hurtado, K. y Hurtado, P. (2018). *Un paso hacia el éxito de la comunicación estratégica. Análisis de los procesos de comunicación interna y estrategia para el centro de gestión industrial*. Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- Bolaños, M. y Mejía, L. (2018). *La comunicación como herramienta de mediación en la apropiación del código nacional de policía y convivencia en Bogotá*. Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- Buitrago, A. (2017). *Aportes desde la comunicación estratégica para la construcción de «La Calera incluyente con el compromiso de servir»*. Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- Campillo Alhama, C. (2010). *Comunicación pública y administración municipal. Una propuesta de modelo estructural. Pensar La Publicidad*. Revista Internacional De Investigaciones Publicitarias, 4(1), 45-62. <https://revistas.ucm.es/index.php/PEPU/article/view/PEPU1010120045A>
- Campillo Alhama, C. (2011). *Investigación en Comunicación Municipal: Estudios y Aportaciones Académicas*. Revista de Comunicación Vivat Academia. Año XIV (117E). ISSN: 1575-2844 · DOI: <http://dx.doi.org/10.15178/va.2011.117E.1035-1048>
- Canel, M. J. (2018). *La comunicación de la administración pública*. Ciudad de México: FCE - Fondo de Cultura Económica.

- Canel, M. J. y Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos: un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y sociedad* 23(1), 7-48. <https://dialnetnirioja.es/servlet/articulo?codigo=3219377>
- Cardona, A., Cobo, L. y Gordillo, S. (2016). *Diagnóstico propuesta del plan estratégico de comunicaciones para mejorar las relaciones interpersonales entre los colaboradores del área administrativa del hospital de Suba*. Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- Caro, A. y Moreno, J. (2017). *Proyecto estratégico de comunicación interna para la Secretaría Distrital de Integración Social*. Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- Casas, A. del P. y Roca, J. J. (2016). Diagnóstico de la comunicación interna y la participación en sistemas de gestión de la calidad en dos entidades del sector público colombiano. *SIGNOS - Investigación en sistemas de gestión*. 8(2), 39-63. doi:10.15332/s2145-1389.2016.0002.02
- Charry, H. (2018). La gestión de la comunicación interna y el clima organizacional en el sector público. *Comuni@cción*, 9(1), 25-34. http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2219-71682018000100003&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Constitución Política de Colombia. [Const]. Artículo 2 de 1991. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>
- Costa, J. (2011). Para comprender el Dircom. *Intersecciones en Comunicación* (5), 161-178 <https://www.ridaa.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/703/Para%20comprender%20el%20DIRCOM%20por%20Joan%20Costa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Decreto 1599 de 2005. *Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano*. Mayo 20 de 2005. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16547>

- Decreto 1083 de 2015. *Esta versión incorpora las modificaciones introducidas al Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública a partir de la fecha de su expedición.* Mayo 26 de 2015. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>
- Decreto 1499 de 2017. *Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.* Septiembre 11 de 2017. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>
- Fajardo, G. y Nivia, A. (2016). *Relaciones públicas y comunicación organizacional ejes de la comunicación guía de conceptos y saberes.* Bogotá: EDITORIAL UTADDEO. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctv2175h9b>
- Guío, K. (2017). *Diseño de la política de comunicación estratégica para el Centro de Egresados de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.* Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- López, A. M. y García, E. M. (2016). La comunicación y la información en Gobiernos locales: persistencia de prácticas difusionistas de comunicación en organizaciones gubernamentales del Valle del Cauca (Colombia). *Signo y Pensamiento*, 35(69), 118-139. doi:10.11144/Javeriana.syp35-69.cigl
- Mantilla, C. y Saravia, A. (2014). *Informe diagnóstico comunicacional del proyecto de consolidación «Transversal de la Macarena» Jefatura de Ingenieros del Ejército Nacional.* Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- Martínez, K. y Téllez, S. (2013). La comunicación en las instituciones de carácter público: de lo institucional a lo participativo. *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación*, 11(22). doi:10.22395/angr.v11n22a5

- Monteserín, P. (2014). *Comunicación institucional y social media en Castilla y León: análisis y elaboración de un plan estratégico de comunicación 2.0*. Burgos: Universidad de Burgos.
- Pandey, S. K. y Garnett, J. L. (2006). Exploring Public Sector Communication Performance: Testing a Model and Drawing Implications. *Public Administration Review*, 66(1), 37-51. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00554.x
- Pérez González, R. A. y Massoni, S. (2009). *La nueva teoría estratégica: el cambio de paradigma en el comportamiento humano, la sociedad y las instituciones*. Barcelona: Ariel.
- Pineda, J., Aguilera, S. y Ballén, G. (2018). *Minimizar el impacto negativo de la desvinculación de empleados en la Empresa “Masivo Capital”*. Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- Preciado Hoyos, Á. S., Guzmán Ramírez, H. y Losada Díaz, J. C. (2013). *Usos y prácticas de comunicación estratégica en las organizaciones*. Chía: Ediciones ECOE. <https://intellectum.unisabana.edu.co/handle/10818/27800>
- Quintero, D. (2017). *Análisis de la estrategia de participación ciudadana y rendición de cuentas de Colciencias*. Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- Rubio-Odériz, M. L. (2003). *Singularidades de la gestión de la comunicación externa en las organizaciones públicas* [Tesis de pregrado, Universitat Ramon Llull]. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=144605>
- Sanabria, P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Universidad de los Andes. Bogotá.

- Torres Melo, J. (2015). Análisis institucional de la evolución de la política pública de gestión del talento humano en Colombia. En Sanabria, P. (Ed.) *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano*. Bogotá: Ediciones Universidad de Los Andes.
- Urrea, P., y Mora, P. (2018). *Gestión de la Comunicación Interna en la Organización Pública Dirección Nacional de Bomberos de Colombia*. Bogotá: Corporación Universidad Minuto de Dios UNIMINUTO.
- USAID – Casals y Associates Inc. (2004). *Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades del Estado (MCPOI)*. <https://docplayer.es/22964194-Modelo-de-comunicacion-publica-organizacion-e-mcpoi-informativa-para-entidades-del-estado.html>