

# Comunicación estratégica y gestión pública

## Segundo Armas\*

### Resumen

Para construir un Estado moderno, eficiente y al servicio de la gente es necesario contar con una comunicación estratégica que sea capaz de contribuir a gestar una cultura organizacional de servicio público; que afirme una democracia sustentada en el diálogo con la ciudadanía legitimando el buen gobierno en la opinión pública; y empodere a la población en el ejercicio de su ciudadanía asumiendo el protagonismo de sus procesos de desarrollo. Lamentablemente, las unidades de comunicación del Estado marchan desarticuladas y enfrentan dificultades para cumplir este rol estratégico. Por ello, consideramos de suma importancia reflexionar acerca de los procesos y prácticas de comunicación que atraviesan las diferentes unidades de comunicación del Estado que permita repensar y replantear esta situación, poniendo en valor a la comunicación.

### Palabras clave

Comunicación estratégica, comunicación para el desarrollo, gestión pública

Cuando escuchamos hablar del Estado, inmediatamente nos imaginamos que estamos frente a una “todopoderosa” organización social, económica, política y coercitiva que tiene la capacidad de regular la vida de los ciudadanos. Pero, aunque nos parezca paradójico, este Estado que es muy complejo y concentra el poder, es también muy débil y enfrenta muchas limitaciones para articular su rol facilitador, planificador, promotor y regulador, que permita lograr el bienestar de los ciudadanos.

La comunicación, pensada estratégicamente, debería ser una herramienta que permita sintonizar y armonizar la acción del Estado pero, lamentablemente, no es así. Y no lo es porque aún se le sigue pensando y operando de modo reduccionista e instrumental, simplificando sus funciones a tareas específicas de imagen, relaciones públicas, prensa, protocolo, marketing, entre otros.

En parte, esto explica por qué las unidades de comunicación del Estado reclutan personal que generalmente carece del perfil adecuado para comprender y emprender procesos estratégicos de comunicación y más bien se limita a responder al día a día. Es decir, al inmediatismo que por lo general imponen los jefes de las instituciones que privilegian el corto plazo, bajo el supuesto equívoco de que construyendo una buena imagen en los medios

de comunicación, no serán presa fácil de la presión mediática y así garantizar su permanencia en el cargo.

En general, la comunicación aún está llena de estereotipos que no permiten entender el rol estratégico que, sin duda, ésta tiene en los procesos sociales. Mucha razón tenía Herbert Mead cuando afirmaba que la comunicación es el eje de la vida social para referirse a que todas las relaciones humanas son indefectiblemente relaciones de comunicación, y, por lo tanto, procesos de coproducción e intercambio de sentido.

Desde el punto de vista ético y profesional, los comunicadores tenemos mucha responsabilidad en la forma de cómo nos ven y cómo valoran a la comunicación. Por lo general, cuando salimos de la universidad y nos enrolamos en el mundo laboral terminamos aceptando pasivamente la lógica instrumental y efectista del mercado y renunciamos a nuestros enfoques y convicciones que con tanto esfuerzo logramos capitalizar en la universidad. Por experiencia propia sabemos que el propósito de cambiar enfoques y prácticas comunicativas en el Estado no siempre resulta una tarea fácil, pero tenemos la seguridad que los comunicadores con principios y comprometidos con su profesión y con el país no deben renunciar a esta difícil misión de poner en valor a la comunicación.

\* Magíster en Comunicaciones. Profesor de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail: sarmasc@hotmail.com  
E-mail: sarmas@pucep.edu.pe

Dentro del ámbito del Estado, con algunas excepciones, la comunicación carece de objetivos comunes, lo cual la hace extremadamente dependiente de los deseos, creencias, estereotipos o percepciones de las autoridades de turno que terminan asignándole roles y funciones coyunturales, cortoplacistas e instrumentales. Esto significa que no existen políticas de comunicación explícitas que articulen la acción estratégica de la comunicación y contribuyan a la construcción de un Estado moderno, eficiente y al servicio de los ciudadanos.

A pesar que el Ministerio de Economía y Finanzas implementa en los sectores que forman parte del Poder Ejecutivo una estrategia de gestión pública basada en el presupuesto por resultados, podemos afirmar que no existe un proceso riguroso de planificación de la comunicación, excepto como un mecanismo formal para justificar el gasto de los recursos asignados en los pliegos presupuestales. Los planes operativos de las unidades de comunicación no logran vincular la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, no cuentan con líneas basales ni con indicadores de gestión y, carecen de estrategias comunicacionales transversales que contribuyan al logro de los objetivos institucionales.

Todo ello se explica en gran medida porque las unidades de comunicación del Estado concentran todo su esfuerzo y trabajan reactivamente dando respuestas a situaciones de conflicto y crisis en la que priorizan la coyuntura y el corto plazo, cuando en realidad deberían actuar también proactiva y propositivamente con iniciativa y con propuesta, adelantándose a los posibles escenarios futuros. Actuando así, las unidades de comunicación podrían aportar sustantivamente a prevenir muchas situaciones de conflicto y de crisis. Sin embargo, ello implica ciertas competencias de los equipos de comunicación que les permitan realizar una lectura adecuada y un análisis claro de estos posibles escenarios futuros. También es necesario que las autoridades tengan mayor claridad y asuman que los conflictos sociales tienen que ver con relaciones humanas y, en ese sentido, con procesos donde los comunicadores tienen mucho que aportar propiciando diálogos, negociaciones y entendimientos.

Lo cierto es que, la mayoría de las veces, los comunicadores no son convocados oportunamente para afrontar procesos de conflicto, sino cuando éstos se convierten en situaciones de crisis y adquieren una connotación y un sentido político. Y

peor aún, para nadie es una novedad que cuando las crisis políticas no se resuelven, se justifican los hechos señalando que se debió a la falta de comunicación.

Luego de revisar los organigramas que muestran los niveles de dependencia de las unidades de comunicación en el Poder Ejecutivo, constatamos que casi todas ellas están situadas debajo de las Secretarías Generales; con algunas excepciones como la Oficina General de Comunicaciones del Ministerio de Salud, que depende orgánicamente del Despacho Viceministerial. Creemos que las unidades de comunicación estatales deberían estar ubicadas más cerca al Despacho Ministerial o Viceministerial, no solo para permitir una mayor proximidad de las comunicaciones y los comunicadores con la Alta Dirección sino, principalmente, para garantizar un directo y mejor flujo de información y orientación sobre los asuntos públicos que le compete al sector y a la comunicación. La razón para este planteamiento estriba en que, al depender de la Secretaría General, los niveles de comunicación e información son “filtrados” por un interlocutor que no siempre resulta válido en materia de comunicación.

Otro aspecto relevante, es el relativo a los Manuales de Organización y Funciones de los diferentes sectores. Estos documentos determinan las funciones estratégicas y operativas de las unidades de comunicación. Sin embargo, su acción se desdibuja debido a la incoherencia entre lo que se les pide realizar a las unidades y lo que realmente ejecutan.

La situación previamente descrita se debe, en su mayor proporción, a que las unidades de comunicación carecen de enfoques estratégicos para llevar a cabo su misión. A ello se suman las limitadas condiciones con las que cuentan para realizar su trabajo. En este ámbito, se precisa tener equipos de comunicación bien conformados y con perfiles, competencias y experiencia suficientes; con manejo de los recursos económicos y materiales indispensables; que posean un enfoque de comunicación integral y con pensamiento estratégico; pero, sobre todo, deben contar con el empoderamiento, el respaldo y la voluntad política de parte de las autoridades de los sectores que no siempre conocen o valoran el trabajo de comunicación.

Todo esto es precisamente lo que está fallando, lo cual crea un disloque entre lo que se propone hacer desde el papel y lo que realmente se hace en la práctica. Sabemos de las dificultades que existen en el Estado para encontrar una coherencia entre la teoría y la práctica, pero debemos aceptar racio-

nalmente que tenemos que avanzar en este proceso dentro de lo deseable y lo posible.

A partir de lo que hemos expuesto, debemos indicar que la comunicación para el desarrollo no está siendo tomada en cuenta en las unidades de comunicación del Estado. Los factores que explican esta situación son su desconocimiento, en algunos casos, y la falta de voluntad para trabajar un enfoque de comunicación integral, pues, casi siempre, solo priorizan aspectos relacionados con la comunicación interna y externa pensadas en el corto plazo. Son escasas las unidades de comunicación que se proponen emprender procesos de mediano y largo plazo relacionados con la comunicación para el desarrollo, que permitan empoderar a la población en el ejercicio de su ciudadanía y aporten a la construcción de una democracia gobernante y de un Estado al servicio de la gente.

En la comunicación interna, el Estado aún no logra construir una cultura organizacional basada en la apropiación, interiorización y asunción de la filosofía y valores institucionales que tenga como principal bandera el sentido del servicio público entre los colaboradores del Estado. Por otro lado, la comunicación externa prioriza, sobre todas las cosas, la relación con la prensa, pero desde una perspectiva instrumentalista para dar a conocer o responder sobre algún asunto mediático particular que atañe al sector, pero casi nunca se asume el espacio de la opinión pública como el lugar en el que debe legitimarse el buen gobierno y debe generarse consensos en torno a una agenda de políticas públicas.

Finalmente, debemos reconocer que en el actual régimen se han realizado algunos esfuerzos interesantes para cambiar el escenario de las comunicaciones del Estado. Sin embargo, la falta de voluntad política del gobierno y la hipersensibilidad del sector privado de las comunicaciones ante cualquier atisbo de cambio, no han permitido concretarlos.

De lo que conocemos, rescatamos cuatro iniciativas que nos parecen las más relevantes: la realización de los foros macro regionales de comunicación “Hablemos Perú”, el intento de contar con una estrategia de comunicaciones de la Oficina de Comunicaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la intención de dotar a esta Oficina de mayores competencias y el proyecto de formar gestores públicos de comunicación en el Estado.

Los foros Hablemos Perú fueron concebidos como

una necesidad de crear espacios para promover el diálogo entre el Estado y la sociedad civil y para recoger experiencias, iniciativas o propuestas de comunicación que sirvieran de insumos para generar políticas públicas de comunicación. Como síntesis de este proceso, se emitió la Declaración de Lima “Más voces para la comunicación” pero, lamentablemente, poco o nada se ha realizado en materia de políticas públicas de comunicación. Debemos, sin embargo, reconocer y valorar este “atrevido” e inédito esfuerzo de proponerse acercar -desde la comunicación- al Estado y a los ciudadanos.

Con el apoyo de la cooperación internacional, la Oficina de Comunicaciones de la PCM logró esbozar la versión preliminar de un documento para la construcción de una estrategia de comunicación por resultados que, a nuestro modo de ver, contenía un diagnóstico bastante exhaustivo de la situación de las comunicaciones en el Estado y proponía las líneas maestras que debían desarrollarse a lo largo del quinquenio de este gobierno para contribuir a la consolidación del sistema democrático inclusivo en el Perú.

La articulación al interior de los sectores, entre los sectores y de los sectores con la sociedad civil es precaria. Existe la necesidad que, desde la comunicación, el Estado se organice y genere sinergias para ser más eficiente y contribuya a construir ciudadanía. En algunos países, esta tarea lo cumplen los ministerios de Comunicaciones. En el Perú, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (Vice Ministerio de Comunicaciones) solo se encarga del manejo de las telecomunicaciones (autorizaciones, permisos, licencias y concesiones, inversiones, tecnologías) y la Oficina de Comunicaciones de la PCM no cuenta con las competencias suficientes para realizar esta labor. Por esta razón, creemos que el intento de asignarle mayores responsabilidades es una idea correcta y, sin duda, constituye una tarea pendiente en la agenda del Estado.

Por último, si algún problema tiene las comunicaciones en el Estado es que, en la mayoría de los casos, las dotaciones de personal son insuficientes y no cumplen con los perfiles profesionales requeridos. De allí que sea importante que las universidades tengan claridad en la formación de comunicadores para trabajar en el Estado. Eso significa que el egresado de comunicaciones cuente con una visión del campo en el que trabajará, que conozca la normatividad que rige los procesos y procedimientos administrativos del Estado y que posea un enfoque de comunicación integral. En

caso contrario, el comunicador que llegará al Estado se enfrentará a un terreno pantanoso y que lo puede conducir a la inacción. Ante esta realidad, la Oficina de Comunicaciones de la PCM, con el apoyo de la cooperación internacional, se propuso llevar adelante un programa de gestores públicos de la comunicación y logró que la Maestría en Comunicaciones de la Universidad Católica incluyera entre sus menciones a la Comunicación Estratégica para la Gestión Pública

para desarrollar capacidades en los funcionarios de comunicaciones que trabajan en el Estado.

Esta tarea nos parece crucial, estratégica y sostenible si pensamos en una reingeniería de las comunicaciones en el Estado pues, constituiría una experiencia sin precedentes que aportaría cualitativamente a la formación de un capital humano o de un activo para el Estado peruano que, obviamente, trasciende a los gobiernos de turno.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACEVEDO, J. (2013). Una oportunidad para el diálogo entre Estado y sociedad civil. En *Hablemos, más voces para la comunicación* (pp. 110-115). Lima: Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- ARMAS, S. (2003). *Apuntes para sustentar un enfoque de comunicación integral en los organismos públicos*. Lima: *Comunifé* N° 3.
- ARMAS, S. (2013). *Red de Comunicadores por el Desarrollo de la Amazonía. Una experiencia estratégica de comunicación para el desarrollo*. Lima: *ILLA*.
- ARMAS, S. (2013). *Desafíos de la comunicación estratégica en la gestión pública*. En *Hablemos, más voces para la comunicación* (pp. 46-49). Lima: Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2014). *Hablemos, compromiso ético con los más pobres*. Lima: Oficina General de Comunicación Social de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- SARTORI, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Patria.
- WAISBORD, S. (2013). *Vox Populista. Medios, periodismo, democracia*. Argentina: Editorial Gedisa.