



# La comunicación y la información en Gobiernos locales: persistencia de prácticas difusionistas de comunicación en organizaciones gubernamentales del Valle del Cauca (Colombia)

doi:10.11144/Javeriana.syp35-69.cigl

**Recibido:** 7 de diciembre de 2015

**Aceptado:** 6 de septiembre de 2016

**Disponible en línea:** 11 de noviembre de 2016

**Submission Date:** December 7<sup>th</sup>, 2015

**Acceptance Date:** September 6<sup>th</sup>, 2016

**Available Online:** November 11<sup>th</sup>, 2016

Communication and Information in Local Governments: The Persistence of Broadcast Communication Practices in Governmental Organizations in Valle del Cauca (Colombia)

Comunicação e informação em Governos locais: persistência de práticas difusoras de comunicação em organizações governamentais do Valle del Cauca (Colômbia)

## Origen del artículo

Este artículo presenta los resultados de la investigación *Comunicación en la gestión pública local: un aporte a la construcción de lo público y a la generación de confianza en el Estado a partir del fortalecimiento de los procesos comunicativos en diez alcaldías del Valle del Cauca* desarrollada en la Línea de Investigación de Comunicación en las Organizaciones adscrita al Grupo de Investigación en Procesos y Medios de Comunicación de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali. El proyecto aprobado y financiado por la Oficina de Investigación, Desarrollo e Innovación contó con el aporte de un grupo de estudiantes de Comunicación de esta Universidad que realizaron sus trabajos de grado en la investigación.

ANA MARÍA LÓPEZ

Colombiana. Doctoranda en Comunicación en la Universidad Nacional de La Plata, magíster en Educación y Desarrollo Humano por la Universidad de Manizales-Cinde. Actualmente es docente investigadora del Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali e integrante del Grupo de Investigación en Procesos y Medios de Comunicación de la misma Universidad. [amlrojas@javerianacali.edu.co](mailto:amlrojas@javerianacali.edu.co)

ELVA MÓNICA GARCÍA BUSTAMANTE

Colombiana. Doctoranda en Comunicación en la Universidad Nacional de La Plata, magíster en Comunicación Educativa por la Universidad Tecnológica de Pereira y magíster en Comunicación Televisiva por la Universidad Pontificia Bolivariana. Actualmente es docente del Programa de Comunicación Social-Periodismo de la Universidad Católica de Pereira. Integrante del Grupo de Investigación en Comunicación y Conflicto de la misma Universidad. [monica.garcia@ucp.edu.co](mailto:monica.garcia@ucp.edu.co)

## Resumen

Este artículo presenta resultados de una investigación sobre el ejercicio comunicativo dentro de diez alcaldías del Valle de Cauca a través de una 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. Se asume la comunicación pública como aquella que se da en el escenario de lo público y que desde el ámbito gubernamental propicia acceso, interlocución, visibilidad, participación y deliberación de la ciudadanía en pro de generar confianza en el Estado. Se encuentra que, aunque en estas entidades persisten prácticas difusionistas de comunicación, también se ha cambiado su percepción y requerimiento. Esto se percibe en la diferenciación que los funcionarios públicos hacen entre comunicación e información, quienes conciben la primera como una necesidad interna para mejorar el ambiente laboral; y la segunda, como requisito indispensable para relacionarse con los ciudadanos.

**Palabras clave:** comunicación pública; Modelo de Comunicación Pública, Organizacional e Informativa para Entidades del Estado; Modelo Estándar de Control Interno; gestión de la comunicación

## Abstract

This article presents the results of a research on the communicative exercise in ten major's offices in Valle del Cauca, using a diagnosis methodology focused in the application of the Public, Informative, and Organizational Communication Model for State Entities, which includes elements from the Standard Internal Control Model. We assume public communication as the one that happens in the public scenario and, from the governmental level, favors citizen access, discussion, visibility, participation, and debate aimed at generating trust in the State. We found that, although broadcast communication practices persist in these entities, their perception and demand have changed. This can be seen in the differentiation made by public officials between communication and information, understanding the former as an internal need to improve the work environment, while the latter is a fundamental requirement to interact with citizens.

**Keywords:** public communication; public, informative, and organizational communication model for state entities; standard internal control model; communication management

## Resumo

Este artigo apresenta resultados de pesquisa sobre o exercício comunicativo em dez prefeituras do Valle del Cauca através da metodologia de diagnóstico centrada na aplicação do Modelo de Comunicação Pública, Organizacional e Informativa para Entidades do Estado que considera elementos do Modelo Padrão de Controle Interno. Assume-se a comunicação pública como aquela dada no cenário do público e que desde o âmbito governamental propicia o acesso, interlocução, visibilidade, participação e deliberação da cidadania em prol de gerar confiança no Estado. Verifica-se que, embora naquelas entidades persistirem práticas difusionistas de comunicação, mesmo sua percepção e requerimento mudaram. Isso é percebido na diferenciação que os funcionários públicos fazem entre comunicação e informação, quem concebem a primeira como necessidade interna para melhorar o ambiente laboral e a segunda, como requisito indispensável para se relacionar com os cidadãos.

**Palavras-chave:** comunicação pública; Modelo de Comunicação Pública, Organizacional e Informativa para Entidades do Estado; Modelo Padrão de Controle Interno; gestão da comunicação

# La comunicación y la información en Gobiernos locales: persistencia de prácticas difusionistas de comunicación en organizaciones gubernamentales del Valle del Cauca (Colombia)

## Introducción

El componente de comunicación en las organizaciones gubernamentales en Colombia se ha caracterizado por centrarse en la difusión de la información que emana de sus dependencias y por cuidar y posicionar la imagen del directivo o gobernante de turno, y esta manera de gestionar la comunicación es una práctica común que no excluye a los entes territoriales, como las alcaldías municipales del país, entidades que, a propósito, focalizan el interés de la investigación que se socializará en este documento.

Sin embargo, desde 2009, en el contexto de la gestión de la calidad en las organizaciones gubernamentales y con la adopción de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009 (la cual está basada en la ISO 9001) se incluye la gestión de la comunicación interna (relacionada con los servidores públicos) y la externa (relacionada con la ciudadanía y los entes de control) por las cuales se convoca a estas organizaciones a implementar, por un lado, disposiciones eficaces para la comunicación con los clientes, es decir, con los ciudadanos; y por otro, a disponer de manera permanente tanto de la información como de los medios que les permitan a los ciudadanos mantener contacto con la organización gubernamental.

En esta línea, al parecer desde la norma se empieza a proponer un interés por concebir la gestión de la comunicación en un sentido más amplio y estratégico, más allá de la difusión de información, para posicionarla como un eje transversal que abarque tanto las dinámicas externas como internas, en función de la instauración de una cultura organizacional cohesionada con los propósitos misionales de la entidad, desde la apertura, la interlocución y la visibilidad, donde prime la idea de construir en la cultura organizacional de las entidades del Gobierno el imaginario del sentido de lo público.<sup>1</sup>

En este escenario, los planes de desarrollo de cada ente territorial se convierten en las cartas de navegación de las administraciones locales y en el imaginario que debe cohesionar la mirada y el quehacer de todos sus servidores alrededor de los fines institucionales y proponer así una gestión pública controlada, monitoreada, evaluada y cualificada a partir de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI). Tal Modelo es de obligatorio cumplimiento para estas organizaciones, y se convierte en una herramienta de carácter gerencial que hace posible el control a la gestión pública y garantiza la consecución de los fines esenciales del Estado con

una Administración pública que cumpla con las expectativas de los ciudadanos y de las partes interesadas (Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, 2008).

Esta caracterización se hizo teniendo en cuenta los lineamientos generados desde el Modelo de Comunicación Pública, Organizacional e Informativa para entidades del Estado (MCPOI), herramienta que permitió la configuración de los componentes de información y de comunicación pública que hasta septiembre de 2013 alimentaron el subsistema de gestión del MECI y que a partir de este año se plantearon como eje transversal a los módulos de control del modelo asumiendo que permanentemente hacen parte de todas las actividades de control de las organizaciones gubernamentales.

El estudio permitió identificar que, a pesar de la normativa y desde los modelos diseñados, entre otras cosas, 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.

Sumada a estas prácticas comunicativas todavía unidireccionales, está la presión cotidiana que enfrenta el servidor público por cumplir con la normativa propia de estas organizaciones que responden a indicadores de gestión que, en repetidas ocasiones, desdibujan y marginan los procesos de interlocución y configuración de lo público de las realidades locales.

Para dar cuenta de lo anterior, inicialmente se contextualizarán el MECI y el MCPOI, modelos referidos como soportes de la investigación, se propondrá una interpretación de los resultados desde una perspectiva crítica que intenta estandarizar componentes y elementos distanciados de las particularidades de los contextos municipales adentrándose en la noción de *comunicación pública* que sustenta teóricamente el modelo y se expondrá lo hallado en las alcaldías.

### **De la difusión de información a la comunicación en la gestión de la calidad en las entidades gubernamentales**

En el campo académico de la comunicación, la difusión de la información hace referencia a los postulados de la sociología funcionalista, centrada en el estudio de la función de los medios masivos con el todo, asumidos como vía para la construc-

ción de consensos en favor del establecimiento (Galindo, 2008, p. 24). Por su parte, autores como Torrico (2004) la clasifican como un periodo teórico-comunicacional entre 1923-1963 que alberga diversas teorías centradas en la transmisión eficiente y eficaz de la información, en el canal y en los efectos. Entre ellas, las propuestas por Rogers (1962) y Schramm (1964) centradas en la relación medios masivos-desarrollo, de gran influencia en América Latina.

Sin embargo, las prácticas difusionistas desde la perspectiva de la investigación propuesta hacen referencia al difusionismo desde la mirada de modelos de información lineales (Shannon y Weaver, 1948), que consideraron la comunicación desde el punto de vista del “emisor-canal-mensaje-receptor”, y en cuyo marco se asume la información como una unidad cuantificable, además de otras que posicionaron un interés en los efectos y plantearon la indagación en torno a quién dice qué, a quién, por qué canal y con qué efectos (Lasswell, 1948).

Estos paradigmas, además de asumir al receptor como una *tabula rasa* y como una caja negra en la que el emisor sabe qué entra, qué sale y dónde, en últimas lo que interesa es la conducta de las audiencias e identificar con qué estímulo se consigue la respuesta esperada por parte del receptor, conforme al control ejercido sobre este a través de mensajes con diversas intencionalidades; conciben también la comunicación como transferencia y difusión de información y asumen un proceso comunicativo dado cuando la información apenas es difundida.

La adopción de estas tesis teóricas se ha reconfigurado en la práctica laboral, y en las entidades gubernamentales se ubicaron en la concepción de las denominadas *oficinas de prensa*, cuyo accionar se focalizó en posicionar la imagen del mandatario que se valió de diversas herramientas, entre ellas, el llamado boletín de prensa, revestido de significación en cuanto era, y sigue siendo, fuente esencial y dinamizadora de los contenidos de los medios masivos.

La función central de estas oficinas era el acompañamiento a los funcionarios, registrar y dar cuenta de los hechos vividos, fin netamente

periodístico, no se ocupaba de pensar la comunicación en el ámbito interno y, mucho menos, de tejer vínculos con el ciudadano en pro de movilizar las ideas misionales de la Administración. La adopción de sistemas de calidad en la gestión pública supone un viraje en su concepción.

En congruencia con lo anterior, la Constitución de 1991 habilitó el escenario para la implementación de políticas relacionadas con la autoevaluación y la calidad de la función pública y la implementación de modelos de gestión que hicieran posible el intercambio confiable de bienes y servicios, el trabajo colaborativo interinstitucional, el mejoramiento del desempeño de las entidades y su capacidad de ofrecer productos o servicios que satisficieran las necesidades de sus usuarios; en resumen, respondía a una carencia que demandaba nuevas lógicas de mediación institucional (Constitución Política, 1991). De ahí, por ejemplo, la creación de un marco por la transparencia y la rendición de cuentas, en franca lucha contra la corrupción.

En este contexto, vale también mencionar el diagnóstico realizado para la formulación del Conpes 3248 de 2003, sobre la Renovación de la Administración Pública, el cual se estructuró a partir de aquellos aspectos que impedían una óptima gestión, tales como desarticulación de los niveles del Estado, complejidad administrativa, ausencia de transparencia, ineficiencia e ineficacia y deficiencia en sus procesos estructurales. El documento da cuenta de los lineamientos y mecanismos para adecuar la Administración pública a los requerimientos de un Estado comunitario, definido como “Estado formado, organizado y administrado en función del servicio al ciudadano, en cuya concepción, ejecución y control participa activamente la comunidad” (Conpes 3248, 2003, p. 3).

Este Conpes suscitó una serie de estrategias para cualificar la gestión pública, que desde un enfoque sistémico piensa la organización desde el punto de vista de la planeación. Despliega además un sistema dinámico que de manera permanente implica a la organización gubernamental en el ejercicio de planear, hacer, verificar y actuar de

nuevo conforme a los planes de mejoramiento resultantes de los procesos de verificación (círculo de Deming o ciclo PHVA [planear, hacer, verificar y actuar]). De ahí la importancia del control y la vigilancia de los procesos para el cumplimiento de los objetivos en busca de una mayor eficacia y eficiencia de la función pública y posicionar las demandas ciudadanas como insumos para la retroalimentación y cualificación de dicha función.

En cuanto al MECI, el cual establece una estructura básica de control que se debe adaptar al contexto de cada organización gubernamental pero en busca de unidad a la hora de cumplir el objetivo misional, se señala que es un modelo que define el propósito esencial de “orientar a las entidades hacia el cumplimiento de sus objetivos y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado” (Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013, p. 5), para lo cual, a partir de la actualización que tuvo en el último trimestre de 2013, se estructura en dos módulos: el de control de la planeación y gestión y el de control de evaluación y seguimiento, que propone la información y la comunicación como componentes transversales al modelo en cuanto están presentes en todas las actividades de control que llevan a cabo las entidades gubernamentales y puesto que en su quehacer diario estas organizaciones utilizan la información y la comunicación durante toda la ejecución del ciclo PHVA.

Para la implementación de este modelo, debe existir un compromiso por parte de la alta dirección en ajustarse a lo que desde él se propone, ya que cambia procesos en busca de su eficacia y eficiencia, con el fin de la transparencia y de la generación de confianza en los ciudadanos hacia la entidad gubernamental.

Se focaliza la mirada en la información y la comunicación como ejes transversales del modelo y como los mecanismos que hacen posible que la organización difunda de manera amplia y transparente a todos los grupos interesados la información relacionada con su funcionamiento, su gestión y logros alcanzados y garantice así una interacción entre la sociedad civil, la organización

gubernamental y las partes interesadas, enfocada en la construcción de lo público y en la generación de esa confianza, anteriormente mencionada.

Cabe señalar que este elemento que actualmente transversaliza el MECI tiene como antecedente el Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para entidades del Estado (MCPOI), diseñado y ejecutado en el “fortalecimiento de la transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia”, y cuyo propósito es construir una cultura organizacional de las entidades alrededor del imaginario de que administrar lo público significa generar confianza (USAID, Casals y Associates Inc. Comunicación Pública Estrategias, 2004, p. 71).

Este modelo partió de un diagnóstico realizado en 21 instituciones gubernamentales con el fin de diseñar un esquema de comunicación que aportara a la consolidación de la cultura organizacional fundada en el servicio y encaminada a que el comportamiento interno estuviera coordinado con los objetivos estratégicos de la entidad. Que se trascendiera el objeto de divulgar el hacer institucional y el posicionamiento de la imagen del gobernante de turno.

Para el sustento del MCPOI se recurre a dos fundamentos: 1. La definición propuesta por McQuail (1998) de comunicación pública en la que se resalta el interés de los ciudadanos por ser partícipes de los procesos políticos y sociales y, desde este autor, se acude a Habermas para reiterar la importancia de la esfera pública como aquel escenario plural, convergente y protector de los intereses, las opiniones y los reclamos de los ciudadanos (USAID, Casals y Associates Inc. Comunicación Pública Estrategias, 2004, p. 17). 2. Retoma los postulados consignados en el Modelo Macrointencional de la Comunicación desarrollado por José Bernardo Toro y Marta Rodríguez desde el escenario de la Fundación Social, en el que la dimensión pública de la comunicación está en hacer circular y colectivizar sentidos encaminados a transformar maneras de ser, pensar y sentir de los sujetos. En dicho modelo, la idea de *movilización social* es central, que se entiende como la

convocación de voluntades para el bien común bajo la interpretación de sentidos compartidos (2001, pp. 14-15).

En el macrointencional, el sentido es puesto a circular por un productor social, que tiene la voluntad política y económica para hacerlo, su propósito es llegar a los re-editores que son las personas que tienen incidencia en un público propio. El productor es apoyado por una unidad editora, referida a los profesionales de la comunicación, que a través de estrategias de comunicación directa y masiva llegan a los re-editores, quienes resignifican y contextualizan el sentido o imaginario para su público.

Esta idea se fundamenta en la teoría de los dos pasos (*two-step flow*) desarrollada por Lazarsfeld y Katz<sup>2</sup> (1955). La influencia de los medios y gobiernos se hace en dos etapas: llega en primera instancia a los líderes de opinión, quienes luego la comunican a su público cercano, de ahí la idea de re-editor. Además, desde el macrointencional se recoge toda la propuesta de comunicación para el desarrollo, acude a esquemas participativos de comunicación, en los cuales los conceptos de *ciudadanía*, *lo público*, *democracia*, *participación* y *consensos* configuran la urdimbre que lo soporta.

Por su parte, el MCPOI, cuya finalidad es instaurar en la cultura organizacional de estas entidades el principio de que administrar lo público implica generar confianza y en este sentido busca movilizar a los servidores públicos hacia un quehacer coherente con los objetivos estratégicos de la organización de la cual hacen parte y, por ende, al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, se concreta en la siguiente matriz (tabla 1).

Este modelo asume la comunicación como un bien público perteneciente a todos y como estrategia para construir sentidos colectivos y procesos de concertación ciudadana (USAID, Casals y Associates Inc. Comunicación Pública Estrategias, 2004, p. 43) y está acompañado de elementos metodológicos para la realización de un diagnóstico comunicativo, desde el cual se tratan los campos de actuación y se dan pautas para la elaboración de un plan de comunicaciones, un menú de acciones comunicativas por implementarse, acordes con las

Tabla 1. Categorías, ejes temáticos y campos

Escenario o campo de actuación	Eje temático	Categorías
Comunicación organizacional	Receptividad	Apertura
	Actitud de servicio	
	Visión compartida	
Comunicación informativa	Trabajo colaborativo	Interlocución
	Sistematización	
	Socialización de la información	
Rendición de cuentas a la sociedad	Precepto constitucional de la publicidad	Visibilidad
	Concepto comunicativo del posicionamiento	

Fuente: USAID, Casals y Associates Inc. Comunicación Pública Estrategias (2004, p. 59).

hipótesis de cambio, es decir, con las características de la organización que se quiere.

En síntesis, las normas y los modelos señalados crean marcos de referencia para concebir la gestión de la comunicación pública en las entidades gubernamentales, cuyo inicio debe hacerse en la concepción del ser, tanto el *ser funcionario público*, consciente de que administrar lo público conlleva generar confianza, y en la concepción del *ser ciudadano*, sujeto que interactúa en corresponsabilidad, y que cada vez se empodera, controla y exige al ente ejecutor. Por ello, deben generarse líneas de acción para el acceso y la socialización de información, visibilidad y transparencia de las acciones del Gobierno y propiciar espacios de deliberación y movilización social.<sup>3</sup>

### Metodología de la investigación

La metodología para la realización de la presente investigación combina la perspectiva cuantitativa que propone el MCPOI con la aplicación de encuestas y la cualitativa con la aplicación de entrevistas, propuesta por la línea de investigación a la que se adscribe este proyecto, con el fin de generar al MCPOI un aporte en términos metodológicos, en cuanto se hizo evidente que las tres encuestas sugeridas por el MCPOI no arrojaban la información suficiente y, en algunos casos, no reflejaban lo que

Tabla 2. Definición de la muestra por alcaldía

Alcaldía	N.º de personas distribuidas en todos los niveles	N.º de personas encuestadas teniendo en cuenta representatividad por nivel en cada alcaldía	N.º de personas entrevistadas teniendo en cuenta representatividad por nivel en cada alcaldía
Candelaria	249	150	8
Buga	150	109	7
Darién	43	39	12
El Cerrito	102	82	10
Ginebra	52	47	4
Jamundí	161	114	12
La Cumbre	17	17	12
Palmira	514	235	12
Pradera	56	49	4
Restrepo	41	38	12
<b>Total</b>	<b>1385</b>	<b>880</b>	<b>93</b>

Fuente: Elaboración propia.

desde la observación se percibía en las organizaciones gubernamentales locales estudiadas.

En este sentido, esta segunda fase de carácter cualitativo, derivada y guiada por los resultados hallados en la fase cuantitativa, permitió cruzar, cualificar, complementar y contrastar los datos cuantitativos con la información obtenida a través de las entrevistas.

Así, se aplicaron las tres encuestas propuestas desde el MCPOI para levantar el diagnóstico del campo de la comunicación en diez alcaldías del Valle del Cauca y posteriormente se aplicó una entrevista estructurada, dirigida a los funcionarios públicos pertenecientes a las alcaldías vinculadas a la investigación, la cual fue aplicada a uno o dos funcionarios pertenecientes a cada nivel laboral presente en cada una de las entidades y elegidos al azar. Ambas técnicas fueron aplicadas en todos los niveles laborales de las diez alcaldías que hicieron parte de la investigación.

En el caso de las encuestas, para la selección de la muestra poblacional en cada alcaldía, se llevó a cabo un muestreo aleatorio simple de tal modo que cada elemento de la población tuviera la misma probabilidad de ser elegido. La selección se hizo teniendo en cuenta los tamaños de muestra que propone el MCPOI (2004, p. 75), conforme al número de colaboradores vinculados a cada entidad, y se realizó

una representación porcentual por cada nivel, de tal manera que todos fueran encuestados a partir de la representatividad del nivel en cada organización.

De acuerdo con esta propuesta, el muestreo para la aplicación de las encuestas y para la aplicación de las entrevistas fue el siguiente (tabla 2).

La información se consolidó por reactivos, es decir, por cada una de las afirmaciones que le son asignadas a cada eje temático para ser evaluado, a través de los cuestionarios de encuesta correspondientes a los tres campos comunicacionales mencionados, por ejes temáticos y finalmente por campos, lo cual permitió generar el diagnóstico de la situación de la comunicación en cada alcaldía.

La tabulación referida se hizo de acuerdo con la calificación otorgada por los servidores públicos, según el siguiente cuadro de respuestas (tabla 3).

Tabla 3. Opciones de respuesta para las encuestas

Opción marcada	Puntaje
Muy en desacuerdo	1
En desacuerdo	2
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3
De acuerdo	4
Muy de acuerdo	5

Fuente: USAID, Casals y Associates Inc. Comunicación Pública Estrategias (2004, p. 79).



Una vez consolidada la información se prosiguió a hacer el análisis por medio de un código cromático que permitió valorar los resultados de la siguiente manera (tabla 4).

**Tabla 4. Códigos de colores para la evaluación<sup>4</sup>**

Rango del porcentaje	Código cromático
20 a 40	Rojo
41 a 60	Naranja
61 a 80	Amarillo
81 a 100	Verde

Fuente: USAID, Casals y Associates Inc. Comunicación Pública Estrategias (2004, p. 81).

Por otra parte, el instrumento de la entrevista estructurada propuesto de manera adicional desde la investigación estuvo compuesto por 24 preguntas que alimentaban los ejes temáticos considerados en el MCPOI y tras su aplicación se procedió a realizar la transcripción de las conversaciones y, después de asignar un código de color a cada eje temático, se llevó a cabo la codificación de los diálogos con los servidores públicos. Se hicieron 93 entrevistas (tabla 2).

Para este proceso, fue diseñada una matriz de análisis que permitió recoger los datos arrojados por las entrevistas y facilitar así la elaboración de un sistema de codificación que desde el enfoque cualitativo “es un trabajo simultáneo de creación, interpretación y deducción” (Deslauriers, 2005, p. 70), el cual implicó disgregar los datos, articularlos al concepto que previamente proporcionó el modelo de comunicación que enmarca esta investigación y complementar con ellos los datos cuantitativos aportados por las encuestas.

Para la indagación era necesario identificar el lugar otorgado a la comunicación en cada entidad, así como resaltar algún aspecto central del mandatario, cuya particularidad incidía en los procesos comunicacionales. De las diez alcaldías, solo en Palmira se contaba con una oficina asesora de comunicaciones, prensa y protocolo, que dependía de manera directa del despacho del alcalde. En Candelaria, Buga, Jamundí, Restrepo y El Cerrito, se carecía de una dependencia de comunicación en

el organigrama, sin embargo, se tenían personas responsables de realizar funciones destinadas a establecer relaciones con los medios y difundir información sobre la gestión de las entidades. En La Cumbre, Darién, Pradera y Ginebra, no había dependencia ni funcionarios destinados para ello.

Con respecto a los alcaldes, se presentaron hechos anómalos en Ginebra, Pradera, Jamundí y en Palmira, tal como se muestra en la tabla 5, que presenta los rasgos del contexto y el momento específico en el que se hizo el estudio.

### Lo hallado en las alcaldías

Inicialmente se presenta la tabla 6 que permite identificar el porcentaje alcanzado de las diez alcaldías, en los tres campos comunicacionales que el MCPOI facilita evaluar, en el cual se evidencia una situación muy generalizada que ubica a las organizaciones en un rango cromático amarillo, lo cual indica que, aunque hay algunas fortalezas desde el punto de vista de la comunicación, aún existen debilidades y vacíos al respecto.

En términos generales, se aprecia que en las alcaldías se están dando procesos de aplicación y fortalecimiento de los procesos comunicacionales de acuerdo con los parámetros del MCPOI; sin embargo, se indican debilidades en todos los ejes temáticos, susceptibles de mejorarse.

Llama la atención los resultados en alcaldías, como las de Pradera, con un promedio de 52 %, y Ginebra, con uno de 40.5 % (los más bajos de las diez alcaldías estudiadas), los cuales respaldan la existencia de debilidades notables en todos los ejes temáticos correspondientes a los campos de actuación de la comunicación en estas entidades. Sin embargo, dichas realidades comunicacionales pueden justificarse por las dificultades que enfrentaron ambas alcaldías desde el punto de vista de la institucionalidad por cuenta de la suspensión del alcalde en Pradera y de la destitución del alcalde en Ginebra, que le suma a la situación la ausencia de la comunicación en ambas organizaciones; evidente no solo en la configuración de sus organigramas, sino también en un día a día distante de dicha gestión.

Tabla 5. Rasgos de contexto de las entidades analizadas

Alcaldía	Periodo administrativo indagado	Total servidores públicos	N.º servidores encuestados	N.º servidores entrevistados	Particularidades contextuales
Candelaria	Nancy Estela Vásquez 2008-2011	249	150	8	En el periodo indagado, esta Alcaldía, aunque no definía en su organigrama la Oficina de Prensa, sí contaba con una jefatura a cargo de un profesional titulado en un campo diferente al de la comunicación social o el periodismo, quien enfocaba todo su quehacer en la relación con los medios de comunicación y en la producción de piezas para la difusión de información relacionada con la gestión de la entidad. La alcaldesa, para este periodo, fue elegida por un porcentaje de votantes de 39.46%.
Ginebra	Argemiro Jordán Sánchez 2008-2011	52	46	4	En el periodo indagado, esta alcaldía no tenía definido en su organigrama la presencia de una dependencia relacionada con la comunicación y en el quehacer diario estas funciones tampoco estaban atribuidas a un servidor público determinado. Faltando dos meses para culminar su mandato, el alcalde electo, perteneciente al Partido de la U, fue destituido de su cargo debido a unos traslados presupuestales que realizó, sin ser de su correspondencia.
Buga	Freddy Hernán Liberos 2008-2011	150	109	7	Durante el periodo en el que se llevó a cabo la investigación, esta Alcaldía no visibilizaba en su organigrama la existencia de una oficina o dependencia encargada de gestionar la comunicación en la organización. Sin embargo, en la labor investigativa, se hacía evidente un trabajo fuerte en el manejo de medios y una inversión considerable en difusión de información a través de canales audiovisuales, escritos y sonoros.
Pradera	Guido Germán Caicedo alcalde suspendido Henry Devia Prado alcalde (e) 2008-2011	56	50	4	En el periodo indagado, esta Alcaldía no tenía definido en su organigrama la presencia de una dependencia relacionada con la comunicación y en el quehacer diario, estas funciones tampoco estaban atribuidas a un servidor público determinado. En el momento de realizar la investigación, el señor Henry Devia Prado fue asignado como alcalde encargado del municipio, tras la suspensión del cargo del ingeniero Germán Caicedo, quien fue suspendido de su mandato durante 12 meses por el hecho de asumir su cargo a pesar de que estaba inhabilitado por haber sido designado como alcalde encargado del municipio.
Jamundí	Marlene Muñoz Sánchez alcaldesa destituida Jorge Aragón alcalde elegido a partir de julio de 2009 2008-2011	52	37	12	En el periodo indagado, esta Alcaldía no tenía definido en su organigrama la presencia de una dependencia relacionada con la comunicación. Sin embargo, en el quehacer diario, se lograban identificar algunas personas encargadas de estas funciones, cuando el cumplimiento de ellas se tornaba urgente. Para este periodo, el alcalde del municipio de Jamundí, Jorge Aragón, miembro del Partido Convergencia Ciudadana, fue electo el 7 de julio de 2009 con 15 731 votos, tras la destitución de la alcaldesa, Marlene Muñoz, quien fue inhabilitada en medio de su mandato por el Consejo de Estado, que la declaró insubsistente para cargos públicos durante un periodo de doce años.

Alcaldía	Periodo administrativo indagado	Total servidores públicos	N.º servidores encuestados	N.º servidores entrevistados	Particularidades contextuales
Palmira	Raúl Alfredo Arboleda Márquez 2008-2011	514	235	12	Durante el periodo indagado, la Alcaldía contaba con una Oficina Asesora de Comunicaciones, Prensa y Protocolo conformada por tres personas y dependiente directamente del despacho del alcalde. Fue suspendido en 2008 por violar el fuero sindical de varios empleados, posteriormente lo suspendieron por dos meses en septiembre de 2009, a causa de irregularidades en el nombramiento de la contadora pública. Más adelante, en 2011 fue arrestado y multado por desacato a una tutela y la revocatoria de su mandato.
Restrepo	Luis Carlos Ossa Morales 2012-2015	41	38	12	En el periodo indagado, esta Alcaldía no tenía definido en su organigrama la presencia de una dependencia relacionada con la comunicación. Sin embargo, en el quehacer diario, se lograba identificar a una persona de mucha cercanía con el alcalde encargado de estas funciones. El alcalde electo para este periodo ganó las elecciones con 60% de votos a favor.
El Darién	Luis Eduardo Vargas Tabares 2012-2015	43	39	12	En el periodo indagado, esta Alcaldía no tenía definido en su organigrama la presencia de una dependencia relacionada con la comunicación y en el quehacer diario estas funciones tampoco estaban atribuidas a un servidor público determinado. El alcalde para este periodo fue candidato del Partido Liberal, electo con 39% de votos a favor.
La Cumbre	Jorge Barrera Barco 2012-2015	17	17	12	En el periodo indagado, esta Alcaldía no tenía definido en su organigrama la presencia de una dependencia relacionada con la comunicación y en el quehacer diario estas funciones tampoco estaban atribuidas a un servidor público determinado. El alcalde electo para este periodo con un porcentaje de votos de 42% era representante del Partido de la U.
El Cerrito	Mauricio Martínez Pardo 2012-2015	102	82	10	En el periodo indagado, esta Alcaldía no tenía definido en su organigrama la presencia de una dependencia relacionada con la comunicación. Sin embargo, en el quehacer diario, se lograba identificar a una persona de mucha cercanía con el alcalde encargado de estas funciones. El candidato que ganó las elecciones con un porcentaje de la votación de 28% pertenece al Partido de la U.

Fuente: Misión de Observación Electoral (s. f.).

Estas fallas en los procesos de comunicación, señaladas por los servidores públicos, inciden en el poco conocimiento que ellos tienen de sus planes de desarrollo y de la información vital para cumplir con sus funciones, incluso sus testimonios dejan entrever que con la sola existencia de canales, como la página web, está también el conocimiento y la apropiación de dicha información por parte de todos los públicos:

Yo de lo del plan de desarrollo no lo conozco muy bien. Está por internet, en la página de la alcaldía; otras personas lo piden que se lo den en copias. Algunas veces lo pegan en cartelera y así lo conoce la comunidad más fácil (Ginebra, carrera provisional).

Otras respuestas relacionadas con las políticas de administración de la información sustentan

Tabla 6. Consolidación de resultados

Alcaldías/municipios	Ejes temáticos											Promedio general
	Comunicación organizacional				Comunicación informativa		Rendición de cuentas		Campos			
	Receptividad	Actitud de servicio	Visión compartida	Trabajo colaborativo	Principio organizacional de la sistematización	Socialización de la información	Precepto constitucional de la publicidad	Concepto comunicativo del posicionamiento	Comunicación Organizacional	Comunicación Informativa	Rendición de cuentas	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Candelaria	66	68	68	68	70	66	81	78	67.5	73	79.5	73.3
Jamundí	63	70	63	64	64	59	69	68	65	62	68	65
Buga	64	68.5	62	64.8	63.5	63.6	70	66	64.8	63.6	68	62.8
Ginebra	63	78	66	67	26	24	29	27	68.5	25	28	40.5
Palmira	65	68.5	65	63	71	66.5	71.2	70	65	67.7	71	67.9
Pradera	49	56	49	51	53	49	55	53	51	51	54	52
El Cerrito	63	71	58	62	62	60	64	64	64	61	64	63
La Cumbre	61	70	56	59	58	55	62	65	62	57	63	60
Restrepo	61	70	58	62	67	65	77	76	63	66	76	68
Darién	61	69	58	61	66	65	76	75	62.25	65.5	75.5	67.75

Fuente: Elaboración propia.

debilidades en ejes como el principio organizacional de la sistematización. Primero, porque este quehacer de los servidores está mediado de manera sustancial por lo que dice la Ley General de Archivos; y segundo, porque los directivos tienen una preocupación mínima por liderar procesos de sistematización o capacitaciones referidas a este tema, y designan las labores relacionadas con un funcionario que cumpla con lo establecido por la Ley, mientras los servidores públicos en general afirman que “tenemos una matriz en Excel, para manejar eso, para manejar el PQR, no más. Y tenemos bases de datos en algunas dependencias y también se revisa la información que llega y la que se envía” (Ginebra, trabajador oficial).

Por su lado, la Alcaldía de Candelaria, con un promedio general de 73 %, marcó diferencias testimoniales con las demás alcaldías en aspectos como la visión que comparten los servidores sobre los fines de la organización.

La verdad es que se hizo el ejercicio para que ellos se apropiaran y se les insistió mucho en que no solo era llegar y tenerla allí como de adorno o para cumplir un requisito, sino pues que tratáramos de compartirla para poder apropiarse de ella (Candelaria, nivel directivo).

Esto indica una diferencia en el estilo directivo con perspectiva más participativa e incluyente de todos los niveles laborales de la organización. Además de haber sido una de las alcaldías que no presentó ningún inconveniente con la alcaldesa electa, quien hizo énfasis en la rendición de cuentas a la sociedad y la socialización interna de la información.

Por otro lado, se evidencian en cinco de las alcaldías vacíos en su visión compartida, un eje fundamental al considerar la noción de *movilización* en la organización. Las debilidades se dan por la ausencia de espacios formales que permitan

conocer las políticas y estrategias tomadas por la dirección, así como por la carencia de espacios de inducción y reinducción a los empleados que impliquen la explicación de los planes de desarrollo.

Por su parte, el campo de intervención más desarrollado es el de la rendición de cuentas. Los servidores públicos saben que deben informar a la comunidad los avances en sus planes de desarrollo, el cumplimiento de metas, la inversión en los diferentes rubros y dar cuenta de su gestión. Desde el discurso, los funcionarios públicos depositan confianza en la página web y en la estrategia de gobierno en línea como canal de circulación permanente de información para que la comunidad esté enterada de la gestión.

Gobierno en línea es una herramienta que poco a poco ha sido dispositivo para materializar funciones de comunicación, como los procesos de sistematización, y es referente para la proyección de la imagen de la entidad. Ha activado procesos comunicacionales y resignificado las llamadas oficinas de prensa, recoge su función difusionista y la trasciende a concebir la información como bien público y la necesidad de construirla con carácter educativo, con lo cual dinamiza los contenidos y las maneras de relacionarse con la organización gubernamental en lo referido a trámites. En algunos casos, la información allí consignada es básica, y en otros, no está actualizada.

### **Cambios esperados que no son tan visibles**

El MCPOI fija unas ideas reguladoras, entendidas como principios de acción para generar los cambios esperados, y para ello plantea rutas temáticas que se elaboran desde hipótesis de cambio, entendidas como aquellos comportamientos que pueden transformarse en la medida en que sean implementados los procesos comunicacionales que los estructuran.

Las entrevistas con los funcionarios permitieron ahondar más en las formas como se da la comunicación en las instituciones, analizada desde los cambios esperados en dichas hipótesis, las cuales se cruzaron con los campos, las categorías y los ejes, y evidenciaron la relación de interlocución que predomina en ellas (tabla 7).

Esto permitió ver tensiones que se presentan en el actuar de los servidores públicos ante lo esperado en el MCPOI.

### *La ley marca la pauta de actuación*

Ser funcionario público implica el cumplimiento a cabalidad de su función, lo cual requiere conocimiento de las leyes, que son las que marcan la pauta de actuación en lo profesional y en lo ético. En la lógica de la propuesta del MCPOI, se plantea como hipótesis de cambio la información como bien público y el desarrollo de mecanismos de escucha y receptividad a la espera de generar más confianza de los ciudadanos en la entidad a partir de que la interlocución funcionarios-comunidad sea más cercana, amable y cálida. Algo que está dentro del sentido común, sin embargo, a la hora de indagar sobre ello; los servidores públicos objetivan la relación desde lo que está sujeto a la ley y establecen varias vías.

*Por tradición.* Se ha naturalizado la función pública como un deber que está abocado a resolver problemáticas (individuales o colectivas) de las personas. Algunas podrán resolverse y otras no, lo cual genera empatía o antipatía con la ciudadanía, y es normal en la cotidianidad de la institución en la que no se ha problematizado el vínculo que establecen, y menos aún, en los términos como lo plantea el MCPOI, es decir, el modelo busca que la relación sea objetivada desde la noción de *apertura*, escuchar al otro, tanto para dar soluciones como para recibir y aceptar críticas en pro de mejorar y planear acciones.

Para la mayoría de los funcionarios consultados, del nivel profesional, técnico y asistencial, la alcaldía como institución está por encima del mandatario de turno, la interacción con la comunidad no se piensa en correspondencia con el proyecto misional de la Administración, sino con lo que está abocada la función pública, administrar lo público en función de la ley.

En el nivel directivo, prevalece la imagen del mandatario sobre la institución, lo cual es explicable dado que son personas vinculadas por libre nombramiento y remoción, y su presencia en

Tabla 7. Hipótesis de cambio en relación con campos, ejes y categorías

Campos o escenarios de actuación	Hipótesis de cambio	Categorías materiales del cambio	Categoría (MCPOI)	Relaciones de interlocución	Ejes temáticos	Concreción del eje
Comunicación organizacional	Información como bien público	Eficiencia en el trabajo	Apertura	Funcionarios-ciudadanía	Receptividad	Escucha para mejorar, planear
	Desarrollo de mecanismos de escucha y receptividad	Confianza Cultura de lo público			Actitud de servicio	Cercanía, amabilidad, sencillez y calidez
Comunicación/información	Construcción de visión compartida	Compartir para alinear	Interlocución	Alcalde-secretarios-directivos-nivel operativo	Visión compartida	Orientar
		Alinearse			Trabajo colaborativo	Estilo de dirección/conversar
	Redes	Sistematización			Métodos, procesamiento	
	Sinergias	Sistematización de datos/registro			Reconocimiento del quehacer	
Rendición de cuentas	Aplicación principio de publicidad	Rendir cuentas	Visibilidad	Mandatario-Comunidad Directivos -Comunidad	Publicidad	Relato de confianza
		Informar			Posicionamiento	Visibilidad
		Transparencia			Credibilidad/legitimidad	

Fuente: Elaboración propia.

estas organizaciones obedece más a acuerdos políticos. Por esta razón, en estos niveles es frecuente escuchar que “el señor alcalde, ante todo está muy preocupado por todo lo que piense la ciudadanía, porque este tipo de comentario, quejas o sugerencias nos obligan a mejorar nuestro servicio a la comunidad que es el lema de él” (El Cerrito, nivel profesional).

*Por temor a la ley.* El Sistema de Atención Comunitaria es para los funcionarios uno de los escenarios donde se materializa el acto de escuchar y ser receptivo con la comunidad, a partir de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias. Es una escucha condicionada que se crea a partir de la ley y no se capitaliza necesariamente para mejorar los procesos de la entidad. Simplemente los servidores saben que hay que dar respuesta para no ser sancionados. Así el sistema contribuye a crear una cultura de lo público en la ciudadanía, y el

funcionario lo mecaniza, lo responde por miedo a la sanción, no para generar confianza.

Cada una de las alcaldías caracteriza su propio proceso. En algunas, las peticiones, las quejas, los reclamos y las sugerencias llegan directamente al despacho del alcalde, en el que hay una persona encargada de tramitarla en cada dependencia; en otras, se radican en la oficina de correspondencia, que las redirecciona a los involucrados.

Si bien este proceso está asociado a la Ley Antitrámites de 2005 y a gobierno en línea, presenta su lado positivo en la dinamización de la ciudadanía frente a lo público y el hacer valer sus derechos; también está la otra cara, y es que por el volumen de peticiones y el protocolo que implica para cada respuesta, se ha convertido en un atosigamiento para los funcionarios. Sin dejar de reconocer que son los dos escenarios visibles para la concreción de la interlocución con

la ciudadanía y que, en todo caso, los servidores públicos lo reconocen.

*Consejos comunitarios.* Los entrevistados encuentran este espacio como otra de las formas de acercarse a la comunidad. Afirman que estos consejos permiten la comunicación directa, generan cercanía y confianza y con ellos se da cuenta de las propuestas de Gobierno, por ser un espacio coordinado por el nivel directivo, por profesionales y por el propio mandatario.

Actualmente, es tal vez el espacio por excelencia para la negociación de sentidos con la comunidad, sin desconocer que está mediado por el poder y asumiendo que tanto desde lo gubernamental como desde lo comunitario se debaten los intereses de cada sector y que, por supuesto, en lo gubernamental están condicionados por el cumplimiento de la ley, por el plan de desarrollo, por los recursos y por el cuidado de la imagen de la Administración. Mientras que por parte de la comunidad se desarrolla un control político.

La pregunta que emerge es por el papel del comunicador en estos espacios, por qué no todo lo puede controlar, cuáles son las limitaciones en una administración pequeña como la mayoría de las consultadas donde en algunos casos hay una persona o no hay para dar cumplimiento a todos los frentes. Si bien el MCPOI señala una ruta de trabajo, otorga a la comunicación una gran responsabilidad, que está condicionada por factores políticos y externos, que es el caso de Pradera, Jamundí, Ginebra y Palmira, alcaldías en las que durante el proceso de investigación tuvieron a sus alcaldes sancionados, suspendidos o destituidos, lo cual, sin lugar a duda, genera mala imagen de la entidad, y en estas situaciones es irrealizable generar confianza en su mandato. Sin embargo, la institución sigue operando por los objetivos a los que está abocada y los comunicadores están allí para seguir informando desde el hacer y los logros y generar una buena imagen de la administración de la entidad, no del mandatario.

*Medios.* Como se mencionó, todo lo relacionado con gobierno en línea se ha convertido en canal para generar vínculos con la ciudadanía. Los

servidores parten de la idea de que en la página web de la entidad está toda la información que la comunidad necesita, de ahí la importancia del hipervínculo de trámites y servicios para descongestionar las dependencias. Esto ayuda a que se perciba eficiencia por parte de la comunidad y evita las largas filas tradicionales.

Sin embargo, al preguntar a los mismos funcionarios por el uso que ellos le dan a la página, coinciden en que no la utilizan, y en algunos casos, al revisarla, la información no está actualizada. Habría que hacerle un seguimiento a ella con otras metodologías, pues es de anotarse lo recurrente de este medio como el vehículo para dar cuenta de la institución.

En la relación comunicación-cultura inmersa en la idea de movilización, los medios de comunicación se incluyen, pero hay que trascenderlos, pues, si bien estos siempre son una vía para colectivizar sentidos y realizar control político, hay que crear diversos dispositivos que enlacen a los diferentes públicos, porque la movilización no se da si no se establecen vínculos que configuren tejido social.

Es de resaltarse la experiencia de algunas administraciones que han adoptado estrategias mediáticas tipo consultorio, como es el caso de Buga, donde se crea una cercanía entre el mandatario y la ciudadanía por el acceso directo a él. Es de reiterar que la ley, como elemento de control y coacción a la función pública, es la que tiene una alta incidencia en el funcionario para la relación que establece con la comunidad. En el mandatario, su imagen tiene una mayor incidencia.

#### *Se socializa por niveles, no se gestiona la visión compartida*

El MCPOI, modelo centrado más en lo organizacional que en la relación entidad-comunidad, plantea como hipótesis de cambio la construcción de una visión compartida para alinear a los funcionarios en torno al proyecto misional, la promoción del trabajo colaborativo para la creación de sinergias que potencien la interlocución en todas las direcciones y la promoción de la producción de

información, registro (memoria) de metodologías, aprendizajes significativos en los procedimientos y el reconocimiento del quehacer institucional.

Dentro de las alcaldías, la visión compartida inicia con el conocimiento del programa de gobierno, el cual es la primera herramienta discursiva de los mandatarios, y más adelante se transforma en plan de desarrollo. Allí se ubican los programas, los proyectos y las metas por alcanzar, es la propuesta misional que convoca a la entidad en su conjunto. En este sentido prima la relación mandatario-directivos-servidores públicos (niveles profesional, técnico, asistencial). Aunque los funcionarios consultados lo encuentran como un instrumento que guía su función, no lo entienden como el documento en el que se consigna la identidad de la Administración.

Se halló que el plan de desarrollo es conocido por pocos funcionarios, en especial, por la dependencia de planeación, encargada de coordinar su formulación y gestión. No hay iniciativas en lo directivo para su divulgación y apropiación por las personas vinculadas; con ello se sigue reiterando el cumplimiento de las funciones desde la individualidad de la dependencia, por lo que es más instrumental que misional. También incide la manera como se construyen estos planes. Algunas administraciones promueven la participación ciudadana y el concurso de las diferentes áreas, pero en otras se contrata su realización, lo cual limita su empoderamiento por parte de los servidores públicos.

Otro aspecto que se encontró está referido a cómo la ley los media en este tipo de interlocución. Varios referían que las conversaciones entre las dependencias con fines de fortalecer el clima organizacional se hacen porque la ley lo exige y realizan capacitaciones por parte del Servicio Nacional de Aprendizaje para la atención al cliente; esto es lo que está dispuesto en la gestión de calidad del Estado. El cliente es una noción que se concibe en las organizaciones, pero la cultura del servicio en lo gubernamental es de mayor trascendencia, debido a que el manejo de los dineros públicos no es cualquier cliente por lo que distinta sería la noción de usuario.

Por otro lado, desde el MCPOI, se plantea la producción de información como una hipótesis de cambio. Se apoya en dos ejes de acción: 1) sistematización de información y 2) socialización de información. En esta última, está implícita la noción de *reconocimiento del quehacer del otro*, valioso para exaltación, protagonismo y creación de vínculos de pertenencia al grupo y a la institución. Hecho que puede materializarse en la imagen que proyecta.

La indagación da cuenta de que para ellos la sistematización, el registro y la memoria de las acciones que adelanta la institución está definida por la Ley de Archivo que determina disposiciones sobre lo que se considera información de interés público y privado, y está al servicio de la gestión administrativa, investigación y cultura. Es una labor incorporada en su cotidianidad que reconoce la cantidad de información que se produce por el aparato estatal. La socialización, desde el punto de vista del reconocimiento del otro, está dada a partir de lo que sea visible en los medios institucionales y en la intranet, vía clave para dicho proceso.

#### *Se rinden cuentas para legitimar al mandatario, no a la institución*

La rendición de cuentas se desarrolla porque está en la ley, en el sentido de la transparencia. El administrador debe dar cuenta de su gestión y con ello se espera que se dé visibilidad pública, credibilidad y confianza. La interlocución está referida a la relación mandatario-comunidad.

Este es uno de los escenarios más identificables de todos, y para ello están hechos los medios, es la función principal del comunicador: registrar para dar cuenta y construir relatos que posicionen la imagen del mandatario, que está en todo su derecho. Aquí prima el mandatario sobre la institucionalidad, se personaliza la labor administrativa y se derivan las dinámicas que en procesos posteriores ayudarán para mantener las lógicas políticas que se desarrollen en un contexto concreto. En este sentido, un escenario que goza de toda la potencia para convertirse en un espacio de interlocución entre ciudadanía y



Gobierno, además de participación ciudadana, aún mantiene las dinámicas difusionistas de la comunicación.

### Aspectos de la lógica gubernamental

Caracterizar la comunicación en las alcaldías no puede hacerse sin mencionar una serie de factores que median en ella, tanto de carácter particular, referido a los contextos sociales, culturales, políticos de las entidades, como transversales a las lógicas gubernamentales que pudieron percibirse desde la interacción con los funcionarios.

No puede perderse de vista la complejidad del Estado como macroestructura social, la cual se entiende como un conjunto de órganos o instituciones de Gobierno que poseen autoridad para establecer normas que regulan la sociedad; procesos que derivan hacia una cultura organizacional burocrática.

Se encontró en las alcaldías estudiadas que del mandatario de turno depende un promedio de diez secretarías y cuatro instituciones descentralizadas; cuenta con funcionarios públicos, clasificados por niveles jerárquicos en directivo, asesor, profesional, técnico y asistencial; sus vínculos temporales pueden darse por elección popular, libre nombramiento y remoción, carrera administrativa o por contrato.

Lo que implica considerar que el tamaño de la entidad tiene incidencia directa en la visión compartida que busca el MCPOI para el desarrollo de la movilización en la organización; podría decirse que a mayor tamaño mayor dificultad para fortalecer en los servidores públicos una visión compartida y, por ende, que a menor tamaño se incrementa la opción de unificar esta visión en los servidores.

Esta visión compartida es tan ausente en alcaldías como la de Palmira, nutrida por 514 funcionarios, como en la de La Cumbre, conformada por 17. Debe, entonces, contemplarse la variable: el liderazgo de los directivos, que incluye el mandatario de turno; ellos inciden de manera directa en la promoción de una visión compartida.

La carencia de este aspecto puede afectar, por ejemplo, el conocimiento que existe entre las

dependencias, no tanto por las funciones generales que adelanta cada una, sino por los procesos particulares que se tienen en un momento histórico determinado. Hay coincidencia en proyectos, sin fijarse de manera clara las competencias de cada instancia, desinformación en atención a la comunidad, recelo y rivalidad.

Otro ejemplo está determinado por el tipo y la calidad de interlocución entre los niveles directivos con los otros rangos; se encontró que es poca la información que se comparte entre los niveles, independiente del número de funcionarios de cada entidad. Los directivos establecen relaciones puntuales con algunos integrantes de la organización, casi siempre, con su gabinete de Gobierno. Sin embargo, los niveles técnicos, asistenciales e incluso profesionales manifiestan que la información proveniente de la alta dirección muchas veces no les llega de manera oportuna y que con el paso del tiempo se van enterando de las decisiones tomadas.

De esta manera, es evidente que la cohesión de estas organizaciones se logra más por la camaradería y solidaridad que se da en la cotidianidad laboral que por la circulación del sentido misional. Además de verse afectada significativamente por las dinámicas contractuales a las que se ven enfrentadas estas entidades, incluso, contemplando el periodo administrativo, cuya finalización implica para estas organizaciones empezar de cero, con pocas continuidades y desconociendo aprendizajes.

Por otra parte, los funcionarios públicos, en especial los de carrera administrativa, están en un constante acomodo al jefe que llega. En este empleado, la función pública está por encima del imaginario o el sentido misional del mandatario de turno, la institución (y la tradición) es la que determina su accionar; es muy común que la respuesta sobre la especificidad de su labor sea ayudar a la comunidad en sus necesidades, es decir, han interiorizado la idea de que el Estado se debe a las personas, pero la atención efectiva o eficaz no se objetiva, hay una mecanización de las actividades que desarrollan, lo cual pone en cuestión la calidad de sus labores.

Es una tensión entre el deber ser de la función pública y el deber de mantener la imagen

del mandatario de turno. En los funcionarios de libre nombramiento y remoción, se percibe que la gestión de lo público está articulada al plan de desarrollo del periodo vigente, vínculo netamente político, y en su discurso reiteran el interés del alcalde en beneficiar a la comunidad.

En cambio, los servidores de carrera se deben a la estructura institucional más que al mandatario de turno. Para ellos la alcaldía está para dar solución a las necesidades de la población, pero dentro de las posibilidades de la ley y de los recursos de la institución, es decir, la organización existe para regular la vida de los ciudadanos. No se conciben como aquellas personas que alimentan el sistema para cualificarlo, como se visiona en la noción de un Estado comunitario planteado por el MECI, o por la idea de apertura y receptividad que se consigna en el MCPOI.

La función tiene un continuo, no se detiene por las disposiciones del líder. Si bien incide lo positivo o negativo de la imagen del mandatario, la institución tiene unas dinámicas determinadas por la ley, y ellas son las que demarcan el devenir laboral. Por ello, se desconoce el proyecto misional, se sabe que debe darse respuesta a los objetivos y programas que están en el plan de desarrollo, porque así lo exigen la ley y la tradición.

Desde el MECI, por primera vez, se hace objetivo el desarrollo de estrategias que den cuenta de la comunicación interna de la entidad, lo cual debe ser responsabilidad de la dependencia de comunicaciones. La pregunta sería ¿qué lugar ocupa en las alcaldías municipales tratadas?

En algunas de las alcaldías aparece como dependiente del despacho la figura de “asesor”, con lo cual argumentan la presencia de comunicadores. Estos profesionales continúan teniendo perfiles más periodísticos y están encargados de asesorar externamente a estas entidades en lo referente a la gestión de la comunicación, limitada a la producción de piezas para facilitar la difusión y, en algunos casos, a darles cumplimiento a los mandatos de ley en lo referente a la estrategia de gobierno en línea, lo cual trae como consecuencia una organización “cumplidora de la tarea” a efec-

tos de las auditorías, pero, en general, desentendida de la apuesta nacional por el uso y la apropiación de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) como una estrategia para mejorar las relaciones con sus ciudadanos, en cuanto el mismo Gobierno reconoce en las TIC una posibilidad para mejorar la gestión pública, la opción para agilizar la provisión de servicios y una manera decidida para tejer relaciones basadas en el principio de la transparencia, lo cual propicia escenarios para cumplir con las funciones esenciales del Estado.

Siendo conscientes de que un modelo debe adecuarse al contexto donde se implementa, se evidencia que hay limitaciones en el ejercicio comunicacional en las instituciones tratadas: desde la capacidad humana, las alcaldías que cuentan con la presencia de comunicadores, estos son pocos y con tiempos de dedicación mínimos para hacerles frente a todas las responsabilidades, tanto internas como externas, relacionadas con dicho ejercicio. Estos profesionales optan por atender aquellos procesos que exige la ley, en especial, y como ya se mencionó, gobierno en línea y rendición de cuentas. Además, por supuesto, de todo lo concerniente con el posicionamiento de la imagen del mandatario.

De ahí que pueda afirmarse 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.

En consecuencia, si bien el MCPOI tiene bondades en cuanto al posicionamiento de la comunicación en el ámbito gubernamental, y en posibilitar herramientas metodológicas para su ejecución, hay una sobrevaloración de la comunicación como dinamizadora de los procesos en la institución. Le cargan responsabilidades sin contextualizarla en todos aquellos supuestos, desde el punto de vista del marco lógico, que deben darse para que ella pueda desarrollarse.

El primero de estos supuestos es transformar

su concepción instrumental, tanto desde los profesionales como desde los niveles directivos. El segundo, en la relación comunicación-cultura, hay que entender que los procesos por desarrollar son a largo plazo, lo cual riñe de entrada con los tiempos que se fijan en estas entidades y con la alta rotación de las personas. Tercero, la actitud propositiva de los funcionarios de carrera es evidente que no puede pensarse en la apertura si esta no está sustentada en un deseo de cambiar actitudes y creencias que tradicionalmente han acompañado el quehacer diario de estos servidores. Y cuarto, la voluntad política del mandatario y la de todos los niveles directivos que apoyen los procesos, para lo cual es necesario capacidad humana, y en el contexto de las alcaldías estudiadas es poco factible que esto se dé, por cuanto un comunicador no logra dar cuenta de todos los aspectos mencionados.

### Conclusiones

Con el MECI, se instala la noción de *comunicación pública* en entidades gubernamentales, y con ello se visibiliza y le da un lugar en la gestión pública. En términos teóricos, algunos autores se han referido a ella (Serrano, 1993; McQuail, 1998; Demers y Lavigne, 2015; Miralles, 2009; Botero y Galvis, 2009; Bonilla 2010, Jaramillo, 2012) reiterando ideas o generando discusión sobre quiénes la originan y con qué fines se da la movilización social, referida a los procesos comunicacionales que se desarrollan desde la lógica de persuadir para dinamizar y transformar una situación. En los planteamientos del MCPOI, se traslada al escenario organizacional, donde está el énfasis del modelo. En este sentido, implica comprender la articulación de la noción de comunicación pública como herramienta para construir la democracia con las acciones netamente organizacionales, a partir de la transformación de las maneras de ser, pensar, hacer y sentir de los servidores públicos.

En este sentido, el objetivo del MCPOI, referido a institucionalizar la comunicación como eje estratégico en lo organizacional, se está cumpliendo en cuanto se posiciona cada vez la comunicación como dinamizadora de procesos,

hecho que se constata con la actualización del MECI a 2013, al ubicarla como eje transversal. No podría decirse lo mismo con el propósito y la finalidad orientados a fortalecer el imaginario de lo público y del Estado como su administrador y a instalar la noción de que administrar lo público genera confianza (USAID, Casals y Associates Inc. Comunicación Pública Estrategias, 2004, p. 71), lo cual pretende movilizar a los servidores públicos hacia un quehacer coherente con los objetivos estratégicos de la organización de la cual hacen parte. Labor de largo aliento que requiere un cambio cultural, lo cual no será nada fácil, puesto que prevalecen dinámicas administrativas, como las formas de vinculación laboral, que en vez de favorecer obstaculizan los procesos comunicativos, las costumbres politiqueras y los hechos de corrupción, que desdibujan el sentido de lo público y refuerzan la falta de legitimidad en lo institucional.

Asimismo persisten las prácticas difusionistas que se identifican de diversas formas. Un ejemplo de ello es que el MCPOI exige que haya una instancia organizativa que dirija la comunicación e información en la entidad, que en la mayoría de las alcaldías es inexistente; los responsables son personas externas o asesores ajenos a las dinámicas institucionales y, en aquellos casos donde se vincula a un profesional del campo académico, predomina el perfil periodístico, que asume una labor operativa desde el punto de vista de la administración de la información, gestiona la relación con los medios masivos, el posicionamiento de la imagen de los mandatarios de turno y del discurso benevolente de cada entidad. Lejanos están de ser conscientes de aquellas categorías centrales del MCPOI desde el punto de vista de entender la comunicación como bien público con fines de construcción colectiva, donde la apertura e interlocución son claves en el proceso comunicacional.

Por otro lado, es necesario valorar el aporte del MCPOI en entregar herramientas conceptuales y metodológicas para concebir e implementar procesos comunicacionales en las entidades gubernamentales, así como la importancia del

MECI en ello, que con su cumplimiento se ha transformando la idea de oficina de prensa. Sin embargo, hay un contrasentido desde el fin último que persigue el MCPOI con relación a la ética del funcionario público, puesto que esta no se impone, sino que corresponde a la autorregulación de la persona. La oficina de control interno sitúa la idea de obligatoriedad que burocratiza la función y la norma no escapa a que se cumpla más por inercia que por un acto consciente de cambio.

El mayor reto está en concebir estrategias para instaurar en la cultura organizacional el imaginario del sentido de lo público, por todos aquellos factores que deben contemplarse, empezando por la concepción misma de comunicación del profesional, que debe asumirse como el comunicador de la organización más que como el responsable de la imagen del mandatario de turno. Por ello, debe conciliar su hacer con la del cuerpo directivo, contar con las voluntades de los demás actores de la institución y hacerles frente a las situaciones propias de las prácticas de la función pública.

## Referencias

- Bonilla Véñez, J. I. (2010). Comunicar lo público. En *La gestión pública local en el ámbito metropolitano*. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Botero Montoya, L. H. y Galvis Ortiz, C. A. (2009). *Comunicación pública: repensar la comunicación para la democracia*. Medellín: Universidad de Medellín.
- Cárdenas, H. M. (2011). Valle del Cauca, la región con más alcaldes destituidos en el último periodo. En *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/resultados-malas-elecciones>
- Colombia (1997). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 4110 de 2004. Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (9 diciembre 2004).
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 1599 de 2005.
- Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano (20 mayo 2005).
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública. Decreto 4485 de 2009. Por medio de la cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (18 noviembre 2009).
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública (2013). *Manual de Implementación Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano - MECI 1000:2005*. Bogotá.
- Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública (2016). *Guía de diagnóstico para implementar el sistema de gestión de la calidad en la gestión pública NTCGP 1000:2004*. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones (29 noviembre 1993).
- Colombia, Congreso de la República. Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones (29 diciembre 1998).
- Colombia, Congreso de la República. Ley 872 de 2003. Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios (30 diciembre 2003).
- Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Documentos Conpes 3248. Renovación de la Administración Pública (20 octubre 2003).
- Demers, F. y Lavigne, A. (2015). La comunicación pública: una prioridad contemporánea de investigación. *Comunicación y Sociedad*,

- 8, 65-87. Recuperado de <http://revistascientificas.udg.mx/index.php/comsoc/article/view/3830/3609>
- Deslauriers, J. P. (2005). *Investigación cualitativa: guía práctica*. Bogotá: Papiro.
- Galindo, J. (coord.) (2008). Sociología funcionalista y comunicología: configuración y trayectoria de una fuente científica histórica del pensamiento conceptual sobre la comunicación. En *Comunicación, ciencia e historia: fuentes científicas históricas hacia una comunicología posible*. Madrid: McGraw-Hill.
- García Bustamante, E. M. (2013). Del modelo de comunicación macrointencional al modelo de comunicación pública organizacional e informativa para las entidades del Estado, MCPOI. *Textos y Sentidos*, 8, 212-240.
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec) (2008). Norma Técnica Colombiana NTC- ISO 9001 (Tercera actualización). Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos. Bogotá.
- Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec) (2009). Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2009. Bogotá.
- Jaramillo, J. C. (2012). Propuesta general de comunicación pública. En J. Duarte (ed.), *Comunicação Pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas.
- Jaramillo, J. C. y Toro, J. B. (2002). *Comunicación pública*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
- Ladrón de Guevara, L. (2010). La comunicación pública como herramienta democrática. En *DIR-COM*. Recuperado de <http://www.revistadircom.com/redaccion/comunicacion/593-comunicacion-publica-lilianaladron-de-guevara.html>
- Lasswell, H. (1948). The structure and function of communication in society. En L. Bryson (comp.), *The communication of ideas* (pp. 215-228). Nueva York: Harper.
- Lazarsfeld, P. F., Berelson, B. y Gaudet, H. (1962). *El pueblo elige: estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial* (6.<sup>a</sup> ed.). Buenos Aires: Edición 3.
- Martín Serrano, M. (1993). *La producción social de la comunicación* (2.<sup>a</sup> ed.). Madrid: Alianza Editorial.
- McQuail, D. (1998). *La acción de los medios: los medios de comunicación y el interés público*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Miralles, A. M. (2009). *Estrategia de comunicación pública*. Manizales: Escuela Municipal de Ciudadanía. Inédito.
- Misión de Observación Electoral (s. f.). Resultados elecciones 2011: locales y departamentales. Recuperado de [http://moe.org.co/home/doc/moe\\_mre/2011/elecciones\\_2011.pdf](http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2011/elecciones_2011.pdf)
- Rogers, E. (1964). *Diffusion of innovations*. Nueva York: Free Press.
- Schramm, W. (1964). *Medios de comunicación de masas y desarrollo nacional: la función de información en los países en desarrollo*. Stanford: Prensa Universitaria.
- Shannon, C. E. y Weaver, W. (1949). *The mathematical theory of communication*. Urbana: University of Illinois Press.
- Toro, J. B. y Rodríguez, M. (2001). La comunicación y la movilización social en la construcción de bienes públicos. *Serie de Documentos de Trabajo I-25*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torrice, E. (2004). *Abordajes y periodos de la teoría de la comunicación*. Bogotá: Norma.
- USAID, Casals y Associates Inc. Comunicación Pública Estrategias (2004). *Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado (MCPOI)*. Bogotá.

## Notas

1. Desde 2004 el programa de cooperación internacional Fortalecimiento de la Transparencia y la Rendición de Cuentas en Colombia puso a disposición de las entidades del Estado colombiano el Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado (MCPOI), cuya construcción fue auspiciada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID 'United States Agency for International Development') y ejecutado en el país por la Firma Casals & Associates Inc., con asistencia técnica de la firma consultora Comunicación Pública Estrategias.
2. Debe anotarse que Jaramillo en su texto hace referencia a Gaudet, refiriéndose al libro *El pueblo elige* (1944), escrito junto con Lazarsfeld y Berelson.
3. Estos modelos se han estudiado como rutas para identificar saberes aprendidos en el ámbito de las organizaciones del tercer sector y su aporte al escenario gubernamental por García (2013).
4. El rango porcentual identificado con el color rojo indica que la entidad se encuentra frente a una situación gravemente crítica y, por ende, requiere una atención prioritaria en el plan de comunicación; el naranja revela gran debilidad en la situación evaluada; el amarillo indica que se están desarrollando procesos para fortalecer la situación, pero que aún hay vacíos y debilidades; finalmente, el verde le significa a la entidad que la situación evaluada se halla en un estado de excelencia, que, en el plan de comunicación, puede servir como modelo para aprender y generar sinergias en la organización (Colombia, Departamento Administrativo de la Función Pública, 2013. ).

## Cómo citar este artículo

López, A. M. y García Bustamante, 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. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.syp35-69.cigl>

