

PRIMERA APROXIMACIÓN A LA COMUNICACIÓN DE GOBIERNO: LOS COMUNICADORES DE LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Daniel Ottado

Dpto. Especializaciones Profesionales/Sección Comunicación Organizacional

Siboney Moreira

Dpto. Especializaciones Profesionales/Sección Comunicación Organizacional

En el marco del proyecto de investigación *Comunicación, gobierno y políticas públicas* que desarrolla el Departamento de Especializaciones Profesionales del Instituto de Comunicación, este trabajo -que se encuentra en su primera etapa de investigación- explora el perfil, la formación y la experiencia de los responsables de comunicación, así como también las características, diseño y conformación de los equipos que integran las unidades de los organismos de la Administración Central a nivel de los incisos (ministerios), a los efectos de poder analizar y reflexionar acerca del lugar que ocupa la comunicación en el ámbito gubernamental.

Diversos enfoques teóricos y debates se han generado en los últimos años sobre la relevancia y lugar significativo que cumple la comunicación en tanto factor que amplifica o limita la gobernabilidad, la legitimidad, la credibilidad pública de los gobiernos y la calidad de la democracia. América Latina y particularmente Uruguay no han sido la excepción de formar parte de estos espacios de reflexión.

En este sentido, cuando hablamos de comunicación de gobierno, hacemos referencia al lugar estratégico que esta tiene a nivel simbólico y en la cimentación de un relato político de nación y en la construcción y abordajes de los asuntos públicos. Mediante esta aproximación a través de la perspectiva de estos actores, se pretende conocer los aspectos mencionados anteriormente y cómo se desarrollan los mismos en la gestión de los gobiernos en sus diferentes niveles tanto en el ámbito nacional como departamental.

Este trabajo ha sido posible, además, por la colaboración en el relevamiento y procesamiento de datos de quienes integran este equipo de proyecto: Marianela Fernández, Alicia García, Victoria Devincenzi, Lucía Olivari, Jimena Bursa, Stefany Esquivel, José Venenziano, Nadia Rivas, Cecilia Márquez, Johnny Rodríguez, Rodrigo Goenaga, Cecilia Gadea, Denise Aycauer y Stella Pereyra.

La comunicación de gobierno y el lugar de los comunicadores

Antes de introducirnos en nuestra reflexión sobre el lugar que ocupan los comunicadores en los procesos de la comunicación de gobierno es necesario explicitar algunas claves de lectura sobre este último eje. Si rastreamos algunos aportes teóricos en esta línea podemos decir que la comunicación de gobierno es uno de los dos tipos principales de formas que adopta la comunicación política, siendo la otra la comunicación de campaña o electoral (Noguera, 2009). Está última es de hecho la forma que predomina durante los períodos electorales, y cuando este no es el contexto gana protagonismo la forma que a este trabajo le compete.

No obstante, siguiendo los aportes de Noguera (2009), es importante reconocer que ambas formas se sirven de mecanismos y herramientas comunes al tiempo que presentan diferencias importantes. Hacer referencia y detenernos en la identificación de estos aspectos diferenciadores no resulta algo menor, puesto que se suele hablar en ocasiones de estas dos formas de manera indistinta. Por un lado, los objetivos que cada una de las formas presentan son diferentes; mientras que la comunicación de campaña tiene objetivos de corto plazo que se agotan el día mismo de las elecciones, la comunicación de gobierno tiene objetivos de largo plazo donde busca difundir y alcanzar consensos en relación a los logros de una gestión.

Por otro lado, en la comunicación de campaña su ciclo temporal se presenta en forma intermitente durante el período electoral, mientras que la comunicación de gobierno se despliega en forma diaria, cotidiana, durante todo el período de duración de una gestión. Asimismo, los mensajes que se generan son también diferentes; la comunicación de campaña presenta un mensaje único, en tanto la comunicación de gobierno presenta distintos mensajes, con coherencia entre sí, generados en diferentes etapas y áreas de gobierno. Finalmente, mientras que la comunicación de campaña es gestionada por consultoras especializadas la comunicación de gobierno se lleva adelante, generalmente, por funcionarios que forma parte de esa gestión y trabajan en oficinas o dependencias especializadas (áreas, unidades, etc.) que tienen a su cargo el manejo de la información de interés público.

Realizada esta distinción es necesario profundizar un poco más en algunos aspectos que hacen específicamente a la comunicación de gobierno. En líneas generales podemos decir que esta hace parte de las herramientas que permiten obtener apoyos en una gestión al tiempo posibilita amplificar la gobernabilidad, la legitimidad y la credibilidad pública (Ponce, 2013). En ese sentido, este tipo de comunicación debe ser capaz de intervenir en la agenda pública, a través de los medios de comunicación, para dar a conocer a la sociedad la información e importancia de las políticas del gobierno, y la opinión que este tiene en relación a temas controversiales. Para ello es sin duda importante la claridad y contundencia de los mensajes que se transmiten, así como la generación de un feed back permanente con la ciudadanía. La comunicación de gobierno se trata en este sentido de un ámbito en el que intervienen e intercambian diferentes actores con capacidad política: los gobiernos ejecutivos (nacionales, regionales, locales), los periodistas de los medios de comunicación y la opinión pública (Riorda, 2005). Decimos entonces, retomando a Ponce (2013: 47), que la estrategia de comunicación de gobierno tiene como base un proceso de toma de decisiones del que forma parte una multiplicidad de actores políticos que interactúan entre sí en escenarios de los más diversos, por ello resulta poco prudente enfocarse “solo en el análisis del mensaje de gobierno, sino que nos enfocamos en «describir el juego político o proceso de formulación de políticas, es decir el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) en el largo plazo» (Scartascini y Tommasi 2009)”.

En este sentido, y tal como lo expresa Vega (2009: 138), podemos entender entonces a la comunicación de gobierno como al “conjunto de recursos técnicos y humanos organizados y destinados a realizar funciones informativas y periodísticas, capaces de contribuir a una correcta transparencia y publicidad en la ejecución de la política pública”.

Si partimos de esta caracterización en relación a la comunicación de gobierno, sus elementos distintivos y el rol que ocupa, podemos decir que quienes asumen la gestión de esta tarea no solo deben presentar capacidades para el desarrollo de funciones de comunicación sino que también tienen que tener capacidad de análisis político. En este sentido, muchos aportes recientes plantean la necesidad e importancia de que la gestión de esa comunicación de gobierno, para alcanzar mejores resultados, debe ser asumida por equipos de comunicación integrados por perfiles y capacidades mixtas, incluso disciplinares (comunicadores organizacionales, analistas de medios, sociólogos, periodistas). Estos equipos a su vez no pueden asumir la gestión de la comunicación de forma improvisada, sino que esta debe necesariamente contar con un plan integral de comunicación

(Noguera, 2009), y para ello la perspectiva de la comunicación organizacional ha logrado generar algunos aportes dentro de los que “se puede identificar el gerenciamiento de medios y el gerenciamiento de la agenda (Bowen 2005), la comunicación de crisis (Coombs 2010) y la diplomacia pública (Signitzer y Wasmer 2006)” (Ponce, 2013: 46).

Los comunicadores de los organismos de la Administración Central

“(..) la profesión es una actividad humana social con la que se presta a la sociedad, de forma institucionalizada, un bien específico e indispensable; 2) La sociedad está legitimada para exigir a los profesionales que proporcionen ese bien específico; 3) El profesional debe vivir su actividad como vocación, en el sentido de que debe contar con las aptitudes requeridas para proporcionar ese bien y debe ser consciente de la valía del servicio que presta, anteponiéndolo a su interés egoísta (...)” (Cortina & Conill, 2000:27)

El corte elegido para aproximarse a los comunicadores de gobierno en esta etapa del proyecto fue explorar el perfil, la formación y la experiencia de los responsables de comunicación, así como también las características, diseño y conformación de los equipos que integran las unidades de los organismos de la Administración Central a nivel de los incisos (ministerios).

El problema que impulsa este trabajo es el desconocimiento que existe acerca de los comunicadores del Estado uruguayo. Las hipótesis que guían el mismo son las siguientes: 1. Existe una concepción de la comunicación como instrumento táctico que prima sobre lo estratégico; 2. Los comunicadores tienen asignado un rol instrumental dentro de la organización; 3. Para la toma de decisiones prima el criterio personal del político por sobre el criterio profesional de los comunicadores.

El objetivo establecido es analizar y reflexionar el lugar que ocupa la comunicación y los comunicadores en el ámbito gubernamental.

El abordaje metodológico consistió en análisis documental mediante revisión del sitio web ministerial y entrevistas con los responsables de comunicación de los incisos. De las 13 entrevistas previstas se pudieron concretar 9 de ellas.

Asimismo, se definieron las siguientes categorías de análisis:

1. Datos básicos: edad, sexo, cargo, organismo en el que desarrolla su actividad profesional.
2. Formación: estudios universitarios, terciario, técnicos, así como perfil específico de su formación. En este punto se incluyó la formal y la informal como aprendizaje en el puesto de

trabajo, entre otras posibilidades que tienen las personas de formarse.

3. Empleo: experiencia, cantidad, sectores, relación contractual, calidad del contrato y términos de referencia del mismo, antigüedad en el cargo.
4. Diseño organizacional: ubicación en la estructura: organigrama, denominación, tipo de dependencia y funciones de esa unidad, sección o departamento, dependiendo de la terminología utilizada.
5. Funciones y rol del comunicador: descripción de tareas, responsabilidades, grado de autonomía, espacios de participación.

Hallazgos realizados

De manera general podemos señalar que los responsables de comunicación son cargos de confianza de los ministros. En algunos casos están a cargo de la unidad, departamento o sección de comunicación del organismo, mientras que en otros existe un funcionario de carrera que cumple esta función. De esta forma se divide el rol de asesor político del administrativo en materia de comunicación.

Datos básicos y formación:

Las edades de los responsables de comunicación entrevistados tiene un rango de 34 a 71 años y en un caso hay un comunicador por encima de esa franja etaria. 7 de esos profesionales son hombres y 2 mujeres. 5 de ellos se graduaron de licenciados en comunicación en universidades privadas, 2 declaran ser autodidactas y los otros 2 son egresados de otras carreras universitarias.

En cuanto a sus perfiles: 1 tiene formación específica en recursos humanos, 3 en periodismo y 1 en comunicación organizacional. Con respecto a estudios de posgrados: 3 de ellos cuentan con maestrías en centros universitarios privados y 1 en el exterior.

Acerca de su experiencia y actual empleo: algunos se han desempeñado y otros mantienen empleos en el campo del periodismo, la producción de radio y TV, comunicación organizacional e institucional, audiovisual y periodismo militante.

De los 9 entrevistados, 3 son presupuestados, 6 contratados a término. Para todos los caso, no hubo Términos de Referencia (TdR) para su contratación en el cago de responsable de comunicación que actualmente ocupan. 7 trabajan exclusivamente para el Estado y 2 en actividades privadas: en un caso

asesor político y en otro músico. 7 ocupan cargo en este período de gobierno, 1 desde 2009 y 1 desde 2014.

En lo que respecta al diseño organizacional, estas unidades de comunicación dependen estratégicamente del ministro y la subsecretaría del ministerio, pero administrativamente de direcciones generales. En algunos casos el inciso se encuentra en un proceso de reforma de sus estructuras organizacionales, en otros el planteo de los entrevistados resulta más dramático como en un caso donde ante la pregunta sobre la ubicación de la unidad señala que ocupa “El último lugar en el organigrama”.

En cuanto a la denominación de estas unidades, la misma es muy diversa, entre ellas: “Departamento de Comunicación”, “Jefe de Prensa”, “Dirección de Prensa”, “Gerencia de Asesoría en Comunicación”, “Unidad de Comunicación Institucional”, “Unidad de Comunicación Organizacional y Difusión”, “Secretaría de Comunicación”. Algunas de las antiguas denominaciones fueron: INFOCOM, Servicio de Prensa y Difusión (SEPREDI), etc.

Con respecto a la cantidad de funcionarios destinados a las actividades de comunicación y sus perfiles en las diferentes unidades, los números varían en cada organismo: de 2 a 18 y en un caso puntual un inciso cuenta con 65 personas, así como los perfiles: periodismo, comunicación organizacional, audiovisual, diseño, video, audio, publicidad, administrativos, estudiantes de comunicación, también maestros, abogados, telefonistas (de call center).

Con respecto a la titulación: en un caso particular cuentan con muchos técnicos de UTU, y en otro la gran mayoría no tienen título universitario ni terciario. La formación ha sido mediante la práctica e instancias de capacitación.

Consultados acerca de los cometidos de las unidades de comunicación, los entrevistados han señalado que no están escritos, excepto en 2 organismos, pero uno de ellos lo expresa de la siguiente manera: “Comunicar las acciones que lleva adelante el ministerio que puedan ser de interés para la ciudadanía” u otra completamente diferente o “La función de la unidad son los boletines internos”.. Del mismo modo cuanto a los nuevos funcionarios y al conocimiento de estos cometidos señalan: “Ya se saben. Si llega alguien nuevo ya sabés que tenés que explicarle”.

Las funciones y rol del comunicador según señalan los entrevistados son de asesoramiento,

coordinación, control y seguimiento. Asimismo se puede apreciar de acuerdo a sus respuestas que en algunos casos tiende a crecer el grado de incidencia que tienen los responsables de comunicación en la toma de decisiones y la participación en diversos ámbitos político institucionales como los gabinetes ministeriales, que no se da de manera continua sino según lo amerite la agenda de temas a tratar.

En este sentido y enfocándonos más en la “autoridad” profesional uno de los entrevistados señala que las condiciones -sine qua non- para aceptar su trabajo fue: “Trabajo de puertas abiertas con los jefes” y en lo que hace a la forma de trabajo subraya: “Comunicación efectiva: la llave es estar, no opinar”.

Del mismo modo, en lo que respecta la formación, sus aspiraciones y compromiso de los comunicadores con su trabajo uno de los entrevistados expresa: “a los comunicadores les falta formación política, falta de referentes en su formación. Piensan más en un contrato que comprometerse políticamente”. En tal sentido y de acuerdo a este planteo la dimensión técnica y política son inseparables.

Conclusiones preliminares

Luego de realizar este primer relevamiento y análisis de la información obtenida se puede señalar que si bien la comunicación en el gobierno -en este caso los ministerios- se encuentra en pleno proceso de transformación con un estadio de madurez en desarrollo, existe una tendencia a visualizar la comunicación desde una perspectiva más estratégica que instrumental. Esto depende en gran medida del ministerio y del jefe de turno.

Del mismo modo, existe una apertura a visualizar a la comunicación como activo de la gestión ministerial. No obstante, la valoración de la comunicación y del comunicador que resulta un factor estratégico depende de los tomadores de decisión (jefes).

Por último cabe señalar que en dialogando con el planteo que realizamos al inicio de este trabajo existe una amplia diversidad en la composición de los equipos de las unidades. Esos responsables de comunicación dependen de los ministros y asesoran. En ese sentido no solo asumen un rol como gestores de la comunicación sino que también despliegan su capacidad política.

Las próximas fases previstas para este proyecto son abarcar el universo de los ministerios, unidades ejecutoras, direcciones, programas y proyectos. Posteriormente, se estudiará la posibilidad de

avanzar sobre organismos descentralizados, entes autónomos y los niveles de gobierno departamental y local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artículo de revista online:

Ponce, M. (2013). Reglas del juego y comunicación de gobierno: propuesta de un nuevo marco analítico. *Contratexto* N°21 (pp 43-62). Recuperado el día 13 de noviembre de 2017 (<http://www1.ulima.edu.pe/Revistas/contratexto/v21/03%20-%2021.pdf>)

Libros:

Cortina, Adela (1997); “El origen de las profesiones”, “Rasgos de una actividad profesional”, “Ética de las profesiones” y “La opinión pública, un lugar para ejercer la ciudadanía civil”, en: *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Madrid, Alianza Editorial, 1997

Cortina, Adela y Conill, Jesús (2000); *10 Palabras Clave en Ética de las Profesiones*, Editorial Verbo Divino, Navarra, España, 2000

Noguera, F, (2009), *La campaña permanente*, en Izurieta, R; Perina, R; Arteron, Ch. (comp) *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones La Crujía.

Riorda, M, (2006), *Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso*, en Elizalde, L; Fernández, D; Riorda, M (comp). Buenos Aires, Argentina, Ediciones La Crujía.

Vega, H, (2009), *La comunicación de gobierno e Internet*, en Izurieta, R; Perina, R; Arterton, Ch. (comp), *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*. Buenos Aires, Argentina, Ediciones La Crujía.