

**Gobernabilidad Democrática y Desarrollo: ¿Cómo gestionar las  
comunicaciones del Policy Making Process?**

Matías Ponce  
Universidad de La República  
Uruguay  
[matponce@hotmail.com](mailto:matponce@hotmail.com)



Magíster en Ciencia Política, mención Instituciones y Procesos Políticos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. También es Magíster (C) en Governance y Políticas Públicas por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (España). Es Lic. en Ciencias de la Comunicación, Lic. En Ciencia Política y Lic. En Relaciones Internacionales por la Universidad de la República, Montevideo. Es Diplomado en Relaciones Económicas Internacionales por la Universidad de Barcelona. Docente de la Universidad Católica del Uruguay y de la Universidad de la República, se ha desempeñado en cargos directivos en comunicación estratégica en diversas instituciones entre las que se cuentan la Organización de Estados Americanos, la

Administración Nacional de Puertos (Uruguay), I Latin Holding (Chile), así como gobiernos municipales en Chile y Uruguay. Actualmente tiene a su cargo las comunicaciones del Parlamento Uruguayo, además se desempeña como Consultor en Comunicación Estratégica del Programa ONE-UN de las Naciones Unidas y como Consultor del Programa COMUNICAR del BID.

La gobernabilidad democrática y la cuestión del desarrollo son los asuntos que más han estado presentes en la agenda pública de los países de la región latinoamericana desde los '90 en adelante. Situados en el doble desafío de asegurar las libertades cívicas, políticas y sociales junto a una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía (distribución del ingreso y crecimiento económico); los estados del sur requieren sumar esfuerzos de actores locales e internacionales en pos del cumplimiento de dichos objetivos. ¿Cuál es el campo en que se gestionan dichas metas? El *policy making process* (PMP) es el campo donde interaccionan las capacidades institucionales y culturales (reglas del juego y cultura política) condicionan el intercambio entre los diversos actores (políticos, sociales y económicos) que redundará en el cumplimiento de los objetivos de política pública: el outcome del PMP. Es en este campo en que una gestión de las comunicaciones entre los diversos actores e instancias del PMP puede contribuir a través del posicionamiento de la Imagen de una Estrategia de Desarrollo o Proyecto País (PP) ante el entorno relevante de stakeholders del mismo, a la facilitación de los procesos de intercambio entre los diversos actores, sumando adherentes al mensaje del desarrollo y la gobernabilidad democrática.

He aquí un nuevo desafío para el campo de la Comunicación Política, tanto en su análisis teórico en cuanto disciplina, como en el ejercicio de Comunicaciones de gobierno; pues el llamado es a que este ámbito se convierta en un capital activo y rentable en pos de cumplir el doble desafío que se les presenta a nuestros países.

¿Cómo generar y gestionar un entorno relevante que sea favorable a una estrategia de desarrollo? ¿Cómo mejorar la Imagen de un gobierno que debe dar cuenta de su gestión a diversos stakeholders, todos muy distintos entre si y con disímiles intereses? ¿Cómo generar mayor *accountability* y espacios de *representación programática* a través de una gestión integral de las comunicaciones de gobierno? ¿Cómo potenciar el uso de las TIC para generar lazos con el ciudadano de a pie? Muchas preguntas que se resumen en una sola ¿Cómo potenciar las comunicaciones de gobierno como herramienta para la *governance* y la *estrategia de desarrollo*?

Innovar en materia de gestión pública es una misión que comprende muchas tareas y objetivos a abordar de manera integral. De este conjunto hay una serie de debilidades de las organizaciones públicas a la hora de: manejar una agenda institucional, gestionar la red de actores socioeconómicos e institucionales relacionados con la organización, mantener una estrategia integral de marketing estratégico e imagen institucional, elaborar estrategias de manejo de conflictos y gerenciamiento de crisis. Todas estas áreas de intervención requieren de un abordaje interdisciplinario que comprende saberes como gestión de la cultura organizacional, marketing, relaciones nacionales e internacionales, áreas que la que la *comunicación estratégica* atraviesa en forma horizontal.

El presente artículo busca constituirse en un puntapié inicial a la innovación en materia de gestión de las comunicaciones institucionales de los Estados en América Latina. Un desafío que pretende al final del camino demostrar el valor que la Imagen e Identidad Organizacional tienen para la estrategia de desarrollo. Si bien, a diferencia del crecimiento económico o la distribución del ingreso, la Imagen es un valor intangible, el mismo cumple un rol trascendental aportando a los objetivos planteados en la estrategia del PP.

“La gestión pública puede ser definida como un proceso de resolución de problemas públicos, organizativos y de implementación de políticas públicas, que en el tratamiento de asuntos de la agenda gubernamental, busca alcanzar objetivos públicos y resultados de valor para los ciudadanos, decidiendo entre opciones de resolución de problemas, mediante la asignación de recursos escasos de carácter financiero, patrimonial, humanos, simbólicos, organizacionales, de información, de conocimiento y de tecnología” (TOP, 2008). Por ende se requiere un especial cuidado en las **comunicaciones de asuntos públicos**. Por un lado los temas que entren y salgan de la agenda pública del Estado afectan en forma directa a diversos grupos de interés (stakeholders). Por otro lado sabemos que *toda acción es comunicación*, por lo que se debe *coordinar, articular* los distintos mensajes que los integrantes de la organización emitan hacia el entorno relevante de la misma (ecosistema comunicacional).

Pero, ¿Quiénes determinan la Imagen de un Estado? Pues bien, a diferencia de los anteriores conceptos sobre relaciones públicas de gobierno que existía para las comunicaciones en la organización<sup>1</sup>, la

<sup>1</sup> Espacio donde se ponía énfasis en la forma de los “canales de comunicación”, y no en su “contenido”, ni en los públicos a los que atendían los mensajes de la organización. No se realizaba un *management integral* de la Imagen de la Institución, creando esfuerzos aislados y no orientados a resultados.

comunicación estratégica pondrá énfasis en los *stakeholders*<sup>2</sup>, por ende, no solo en los *canales* y *mensajes*, sino en el efecto que producen dichos canales y mensajes en los públicos a los que la institución responde. Los stakeholders son todos los actores involucrados a la organización que se ven afectados directa o indirectamente por las acciones que esta emprende. Todos ellos, a partir de sus características, intereses y necesidades, determinan la Imagen del PP.

Si queremos instalar “Imágenes Objetivo” (que se corresponden a la Estrategia planteada por el gobierno), debemos prestar atención a que en cada *canal de comunicación* y en cada *mensaje*, se tome en consideración las características, intereses y necesidades del stakeholder X, para lograr resultados favorables a la organización.

El management de Imagen requiere de cuatro acciones articuladas y que completan un círculo de comunicación:

- Conocimiento a cabalidad del stakeholder
- Manejo de los “Issues” de nuestra organización (asuntos) que para este stakeholder son relevantes y que pueden hacer variar la Imagen que se tenga del PP
- Diseño de canales de comunicación adecuados a las características del stakeholder
- Medición constante respecto a los *efectos* que los mensajes enviados a través de determinados canales han generado en el stakeholder.

El artículo tiene el objetivo de introducir una línea de investigación en torno a los estudios de Desarrollo en América Latina desde la perspectiva de la Comunicación Política, superando antiguos esquemas de interpretación del rol de la disciplina en el gobierno y dando un nuevo enfoque de marco teórico para futuros tratamientos del tema. En el primer capítulo se introducen los conceptos de “Governance”, “Desarrollo”, “Comunicación Política” y PMP, analizando brevemente las diversas tendencias y acumulaciones teóricas sobre cada uno de ellos.

<sup>2</sup> Desde el lenguaje de la *Estrategia Organizacional* los stakeholders son todos los actores involucrados a la organización que se ven afectados directa o indirectamente por las acciones que esta emprende. Todos ellos, a partir de sus características, intereses y necesidades, determinan la Imagen de la Organización.

En el segundo capítulo se realiza una revisión de las políticas públicas de comunicación en América Latina y un análisis crítico de los supuestos que están detrás de dichas estrategias. En el tercer capítulo introducimos los principales argumentos que delinear la nueva estrategia de Comunicación Política orientada a las diversas fases del PMP. Arribamos a conclusiones respecto al estado del arte y el nuevo enfoque de comunicación insertada en una estrategia de desarrollo. Desde aquí esperamos avanzar hacia una segunda parte enfocada en estrategias concretas de un Plan de Comunicaciones aplicado a gobierno las que serán presentadas en distintas fases: auditoría/investigación, identidad del PP y estrategia de difusión, diseño de canales de comunicación (análisis de distintos canales según diversos stakeholders de gobierno), implementación de los canales de comunicación, mecanismos de evaluación de resultados de imagen.

A diferencia de las concepciones tradicionales, apostamos por la interdisciplinariedad del enfoque de la comunicación política enraizado en los estudios de desarrollo y que en nuestro análisis reúne marcos interpretativos provenientes de la ciencia política (representación programática, neo-institucionalismo enfocado en los actores, governance, accountability horizontal y participación ciudadana, etc), la comunicación organizacional, los estudios de opinión pública (public choice), los estudios del desarrollo, sociología de la cultura de la globalización, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, entre otros.

### **Algunos conceptos previos de Comunicación Estratégica**

#### **Manejo estratégico de la Agenda Institucional ante los stakeholders**

Los *issues* institucionales son planteados por la estrategia del gobierno y acciones de las diversas Áreas del Estado. La Comunicación de Gobierno debe ser la encargada de gerenciar la comunicación a los diversos stakeholder de los tópicos de la agenda institucional, en el sentido de:

- ✚ **Identificar exhaustivamente el conjunto de cuestiones públicas que constituyen los problemas de nuestros stakeholders que deben ser abordados por la Agenda Institucional y comunicárselo a la**

Gerencia respectiva.

- ✚ **Anticiparse a las cuestiones y problemas (Agendas Futuras), atender las cuestiones internacionales (Agendas Globales) y construir la agenda de modo proactivo (Agenda Building), evitando la instalación de los temas por parte de terceros actores (Agenda Setting) o intentando redefinir los problemas en función de la visión y la misión de la organización.** La organización debe ser capaz de gerenciar su agenda pública comprendiendo que debe anticiparse a potenciales *issues* que ingresen a la misma, ser proactivos en pautar su propia agenda y no integrar la misma solo con demandas de los *stakeholders*, y precisamente gestionar los *issues* que los *stakeholders* consideran centrales en la relación con la organización. La comunicación estratégica de la gestión pública debe poner énfasis fundamentalmente en la *agenda building* y la *agenda setting*. Ambas determinarán la Imagen Institucional de la Organización, un activo de gran importancia para llevar adelante su estrategia.

#### Una comunicación constante: Issue Network, Policy Network

La comunicación de asuntos públicos debe comprender que los organismos son instituciones vivas que están conectadas en red con otros actores con quienes interactúan y se influyen mutuamente entre si.

He ahí la importancia de introducir canales de comunicación eficientes con cada uno de ellos con el objetivo de potenciar la Imagen Institucional, creadora de un entorno favorable para el cumplimiento de la estrategia organizacional.

En este sentido la comunicación estratégica de PP debe ser capaz de innovar integrando a los stakeholders a la estrategia organizacional, haciéndolos sentir parte de la misma a través de *Issue Network*. Se trata de una instancia de diálogo con los distintos stakeholder en particular donde la gestión de *issues* entre la organización y cada uno de ellos se realiza en forma conjunta entre ambas partes, facilitando el diálogo, construyendo confianzas y potenciando el intercambio de información.