

Análisis de Comunicación Gubernamental de la Oficina Asesora de Comunicaciones del IDU

Trabajo de Grado

Comunicación Social y Periodismo

AUTORES

Zayra Alejandra Moisés García – Luis Sebastián Yepes Caicedo

Director trabajo de grado: Juan Camilo Hernández

Trabajo de grado

Oficina de comunicaciones del IDU

Resumen

Este artículo presenta el diagnóstico de la Oficina Asesora de Comunicaciones del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) del Distrito Capital de Bogotá. Éste está basado en una recopilación de información, visitas e informe realizado por cinco estudiantes del Seminario de Comunicación Pública de la Universidad de La Sabana. A partir del informe presentado al final del curso en noviembre del 2011, se desarrolló y profundizó aún más el documento acá presentado.

Basándose en los conceptos de Comunicación Política y sus derivaciones en Comunicación Electoral y Comunicación Gubernamental, el diagnóstico pretende demostrar las virtudes y falencias que presenta la Oficina Asesora de Comunicaciones en su gestión y aplicación de su estrategia de comunicación.

Palabras Claves: Comunicación Política, Comunicación Gubernamental, Comunicación Electoral, Estrategia de Comunicación, Oficina Asesora de Comunicaciones.

Abstract

This article presents the diagnosis of the Instituto de Desarrollo Urbano's (IDU) Communications Advisory Office from the Bogotá Capital District. This is based on information collection, visits and a report made by five students from the Universidad de La Sabana's Public Communication Seminar. From the report presented at the end of the course in november 2011, the document has been improved and deepened.

Based on Political Communication concepts and its derivations on electoral communication and governmental communication, the diagnosis seeks to show the

strengths and weaknesses of the Communication Advisory Offices management and the application of its communication strategy.

Key Words: Political Communication, Government Communication, Electoral Communication, Communication Strategy, Communications Advisory Office.

Tabla de contenido

Introducción	4
Metodología.....	10
Resultados.....	14
Análisis	23
Conclusiones	37
Recomendaciones	38
Bibliografía	40

1. Introducción

El núcleo de nuestro trabajo reposa en la comunicación política gubernamental, por ello, es necesario explicar de dónde surge este campo de estudio, aparentemente nuevo. Han sido años de conocimiento e investigación acumulados los que llevan a comprender que la comunicación política gubernamental proviene desde las primeras formas de gobierno. Desde los griegos y las polis hasta la democracia representativa y las metrópolis.

Según la profesora María José Canel, “la Comunicación Política es el área de estudio que abarca la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos) en la que se produce un intercambio de información, ideas, actitudes en torno a los asuntos públicos” (1999, p. 230).

Partiendo de la definición básica, según la Real Academia Española (2001), la comunicación es la “acción y efecto de comunicar o comunicarse por medio de señales o códigos comunes entre el emisor y el receptor”.

Manuel de Jesús Corral (2004) plantea que existen dos tipos de comunicación: una comunicación directa, comúnmente llamada cara a cara, y una comunicación indirecta, cuando un sujeto se dirige a un público amplio, masivo, heterogéneo y atomizado que cumple con la tarea de ser, únicamente, un receptor pasivo, pero que puede ser analítico y crítico de esos mensajes.

Antonio López y Javier De Santiago (2000), en su libro *Retórica y Comunicación Política*, se refieren a la comunicación como una acción estrechamente relacionada con la transmisión de información, propaganda y publicidad. La comunicación es la socialización de información.

Por su lado, Antonio López Eire, respecto a la política manifiesta que el término hace referencia a la gerencia de asuntos de interés público y masivo donde se hacen uso de distintos lenguajes, signos y símbolos para transmitir una idea. Textualmente lo define como “un sistema de relaciones entre líderes donde se mueven influencias de carácter social, económico, etc. (2000, p. 8).

A pesar de parecer dos conceptos totalmente distintos y aislados, toda política es un acto comunicativo, según Juan Ignacio Rospi, ya que se vale de signos o señales para comunicar ideas y temas que son de interés público. "El acuerdo unánime en torno a la comunicación política no pasa de reconocer que existe una cierta actividad política en la comunicación y una cierta actividad comunicativa en la política" (1992, p. 369).

Pero para que este acto comunicativo tenga alguna validez, el actor político debe convertirse en un *agente efectivo*, que debe dominar las fuerzas que hay en su entorno para ser gobernante y no gobernado, tener la comunicación como herramienta para transformar lo que lo rodea. Ser *agente efectivo* es el objeto básico de la comunicación, especialmente de la comunicación política gubernamental (Berlo, 1960).

Es ahí donde se encuentra el punto de convergencia entre comunicación y política. En la transformación. Analizando cada cambio en la historia política del mundo, se encontrará que éste es una consecuencia de la forma en cómo se relacionan los hombres. La comunicación cambia, la política cambia.

En la actualidad se encuentra que la política se ha llevado a un ámbito tecnológico, puesto que el hombre vive en la era tecnológica. Por lo cual, los canales de comunicación en la política también han cambiado. Bernardo Sorj aporta una visión de lo que sería la relación actual entre política y comunicación, “hoy, en una sociedad permeada por valores igualitarios, la comunicación política

se transformó en un *reality show*, en el que los gobernantes deben mostrarse iguales al común de la gente, uno igual a ellos” (2010, p.11).

Así se ha pasado de una política representativa distante, donde se consideraba trabajo e interés de las elites, a una política representativa incluyente, monitoreada por la sociedad civil que, gracias a las nuevas formas de comunicación, siente la política como un espacio propio, de inclusión e interés de todos.

Cabe resaltar que la comunicación política va más allá de la industria política, que se resume en las campañas electorales y todos los productos que se derivan de ella: *brochures*, pauta televisiva, discursos, reuniones de campaña, etc. Es fácil caer en este error, como lo afirma Jacques Gerstlé (2005).

Es preciso distinguir dos campos o ámbitos existentes dentro de la comunicación política que, a su vez, se corresponden con dos momentos distintos dentro de los procesos políticos: uno, previo a la consecución del poder. Dos, el mantenimiento y control del poder.

Dick Morris (2000, como se cita en Masi, 2006) explica la comunicación electoral como un proceso donde hay una alta incidencia e influencia de los medios, la publicidad y el marketing en la decisión de voto. El uso de los anteriores factores son realmente significativos en el momento de los resultados de las elecciones.

En la comunicación electoral hay una enorme relación con los medios, mediante ellos se transmiten y se dan a conocer los planes de gobierno para que así el pueblo pueda saber quiénes son los candidatos, que en un futuro pueden ser sus representantes.

Oscar Andrés de Masi (2006) destaca que los nuevos liderazgos no se construyen únicamente por los atributos personales sino también por valores que son comunes y que identifican a los electores en cada uno de sus representantes.

Como él afirma, el objetivo de la comunicación electoral es la captura del voto y su retención.

La comunicación electoral finalizaría teóricamente con el inicio de la comunicación gubernamental. Sin embargo, actualmente, hay políticos que durante el transcurso de su período administrativo siguen en campaña para no perder gobernabilidad, evitar cualquier golpe de estado y refrendar el período. A esta actividad se le denomina campaña permanente.

Ésta se ha definido como un campo de estudio y, con ello, se le ha otorgado una función. La comunicación política gubernamental busca administrar los *input* (entrada de necesidades) y los *output* (salida de soluciones), de manera que haya una mayor generación de consensos entre los actores del espectro político, buscando disminuir los disensos.

Con el avance humano y la nueva complejidad de las dinámicas sociales, se requiere un tratamiento comunicativo más elaborado en cada uno de los campos de la sociedad. Especialmente, en los escenarios político y gubernamental, ya que éstos han dejado el ámbito local y se han visto en la necesidad de tener en cuenta las comunidades adyacentes. Qué tanto se sabe es fundamental, pero ahora es vital saberlo comunicar y transmitir. Para ello es importante conocer el significado de comunicación.

La comunicación gubernamental puede ser tomada como publicidad gubernamental o propaganda de gobierno (Masi, 2006). Aunque no sólo de eso se trata.

La comunicación gubernamental, según José Joaquín Brunner Ried, tiene que ser un esfuerzo continuado, homogéneo y penetrante. “La relación entre los dirigentes y dirigidos implica una red de comunicación pública muy distinta de la que cabe

encontrar en cualquier otro sistema” (Secretaría de Comunicación y Cultura del Gobierno de Chile, 1997, p. 68).

Ya en el poder, la comunicación se vuelve más amplia y adquiere mayor compromiso y responsabilidad. Hoy en día debe existir una comunicación transparente, por medio de la cual las instituciones públicas rinden cuentas a los públicos y muestran los resultados de su gestión. La rendición de cuentas es una de las principales herramientas para lograr una comunicación gubernamental eficiente y honesta.

Los públicos y su diversidad de características hacen más complejo el proceso de construcción de la comunicación. Por tal razón, se tiene que pensar en cómo transmitir la misma idea en diferentes formas, dependiendo de las características de los *stakeholders*, sin alterar el propósito final de que todos entiendan el mismo mensaje.

“El arte de gobernar a los pueblos mediante la administración de los asuntos públicos. (Las formas, lenguajes y canales usados por los gobiernos para comunicar y tener relación constante con los gobernados). La comunicación gubernamental es la gerencia de asuntos públicos, la dirección de un grupo humano y de personas en particular” (Masi, 2006, p. 14).

Según la Secretaría de Comunicación y Cultura del Gobierno de Chile (1997), actualmente existe una imagen negativa de lo que son las comunicaciones gubernamentales ya que, según ésta, en varios países del mundo se cree que su papel se basa en manipular a los medios y ocultar la realidad al público.

Sin embargo los resultados de la comunicación gubernamental obedecen a unos propósitos: primero, informar; segundo, persuadir mediante un trabajo constante para generar consensos, el cual se constituye como objetivo principal. La variedad actores y públicos hacen más complejo el trabajo de negociación. La llave para

lograr los objetivos en un alto porcentaje se apoya de una herramienta clave: comunicar estratégicamente.

La comunicación de las instituciones públicas obliga a pensar en un proceso estratégico que se compone de cinco dimensiones: 1) La infraestructura física, que comprende las instalaciones materiales, y la composición organizacional, que corresponde al organigrama donde se presenta la estructura de la oficina de comunicaciones, incluyendo las funciones que desempeña cada colaborador. 2) La elaboración del mensaje, el cual se construye, principalmente, de acuerdo a unos valores y se adapta de acuerdo al tipo de público al que se va a comunicar, usando un lenguaje entendible y fácil de asimilar. 3) La segmentación de los públicos, que son todo tipo de personas con las cuales, de una u otra forma, se relaciona la institución y deben estar determinados e identificados por la oficina de comunicaciones. 4) Los medios y canales (radio, televisión, prensa o nuevos medios), aquellos usados para transmitir el mensaje. Independientemente de qué canal se use, se debe transmitir el mismo mensaje. 5) Finalmente, el ropaje estratégico, que se explica como un ciclo con los siguientes pasos:

- a. Planear: pensar en ideas y trazar proyectos.
- b. Ejecutar: llevar acabo los proyectos mediante acciones concretas.
- c. Evaluar: medir los resultados después de haber realizado determinada obra.
- d. Diagnosticar: llegar a conclusiones que permitan identificar los problemas y trabajar en ellos para mejorar los resultados.

2. Metodología

De acuerdo al objetivo de la investigación, el cual pretende establecer el modelo de gestión de la comunicación pública en el IDU, se utiliza un método preponderantemente cualitativo con algunos aspectos cuantitativos, pues éste ofrece un acercamiento a la realidad social que no sería posible de ningún otro modo. El análisis llevado de esta manera requiere la aplicación de la triangulación metodológica que, en palabras de Uwe Flick, “significa que un tema de investigación es considerado (...) desde (por lo menos) dos puntos de vista. Normalmente, la consideración desde dos o más puntos está materializada por la utilización de diferentes aproximaciones metodológicas” (2007, p. 40).

Sin embargo, se tiene en cuenta que hay una preponderancia de los aspectos cualitativos, haciendo referencia a aquellos ítems inmensurables que corresponden al comportamiento humano y su entorno.

Con el método de investigación cualitativo se prioriza el sujeto como objeto de estudio y serán sus reacciones y relaciones las que conduzcan a la obtención de unos resultados, posterior análisis y conclusiones. Es una mirada holística de la investigación, entendida desde el holismo que es la “doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen” (RAE, 2001).

Partiendo de ésta definición se justifica el porqué se opta por aplicar a la investigación el método inductivo, por medio del cual se parte de los datos observados para “realizar una generalización que explica las relaciones entre los objetos observados” (Berganza, 2005, p. 35).

La investigación se divide en dos fases: acopio de información y análisis de la información.

En la primera fase, se determinan los campos de estudio de la investigación, que son:

- a. Organización de la Comunicación: En esta categoría se observa la función que cumple la Oficina Asesora de Comunicaciones del IDU.Cuál es su posición dentro de la empresa, cómo fue concebida, sus funciones, sus divisiones, su equipo de trabajo, etcétera.
- b. Mapa de públicos: En esta categoría se observa los públicos (Medios de Comunicación, contratistas, entidades homologas, trabajadores internos, colaboradores, usuarios y población beneficiaria de las obras del IDU) con los que la Oficina de Comunicaciones interactúa en ese momento, además dictaminar qué tipo de relación tiene con ellos.
- c. Elaboración del mensaje: En esta categoría se determina qué tipo de mensaje desea transmitir la Oficina Asesora de Comunicaciones del IDU a sus públicos, las herramientas con las que se cuenta para elaborarlo y la segmentación del mismo.
- d. Transmisión del mensaje: Aquí se determina el tipo de herramientas que utiliza la Oficina de Comunicaciones del IDU para comunicar el mensaje.
- e. Componente estratégico de la Comunicación: En esta categoría se observa, analiza y califica la Estrategia de Comunicación que se implementa en la Oficina de Comunicaciones del IDU.

En la segunda fase, se hace uso de diferentes técnicas de recolección de información, tales como:

- A. Aplicación de entrevistas y cuestionarios semi - estructurados: Las entrevistas permiten obtener no sólo información sino también percepciones, que complementan el trabajo investigativo y que son necesarias a la hora de aplicar un método de investigación cualitativo:
“las funciones que ha de cumplir la entrevista son: obtener información acerca de las entidades comunicativas (emisores,

receptores, canales o medios de comunicación), facilitar el análisis de las relaciones existentes entre varias de esas entidades, influir en el conocimiento de aspectos de la conducta comunicativa (opiniones, sentimientos, motivaciones, etc.), ejercer un efecto clarificador en los procesos de inducción e inducción analíticos” (Berganza, 2005, p. 252).

Finalmente, se aplican entrevistas a profundidad con cuestionarios semi-estructurados que permiten vislumbrar temas nuevos que no se habían considerado en el inicio, se compara la información recopilada previamente con lo que de acá se obtuvo, lo que permite realizar un cuestionario más profundo. La entrevista a profundidad fue aplicada a Marcela Cortés, quien era la funcionaria con mayor información sobre los aspectos de la Oficina de Comunicaciones. Las entrevistas tradicionales, acompañadas de los cuestionarios elaborados a partir de las matrices, fueron aplicadas a todos los funcionarios de la Oficina Asesora de Comunicaciones.

- B. Recopilación de documentos, carpetas y folders donde se encuentra información en temas de comunicación y temas generales que fue recopilada por la Oficina Asesora de Comunicaciones del IDU. Por medio de éstos se analiza la constitución de la oficina, qué mensajes se dirigen al público, cómo se dirigen y quiénes son los principales actores dentro de la oficina de comunicaciones. También, permite tener un punto de partida para realizar comparaciones entre el material de las entrevistas y la observación registrada en los diarios de campo.
- C. Método de observación *in situ* plasmado en el diario de campo: La vida cotidiana dentro del IDU es registrada a través de esta técnica, logrando obtener un conocimiento directo de lo social, aspecto influyente dentro del funcionamiento de la oficina de comunicaciones en la institución gubernamental. Por medio de las visitas se logra tener una imagen de lo

que sucede a diario dentro de la oficina de comunicaciones del IDU, especialmente el ambiente laboral y el ritmo de trabajo que se maneja. El diario de campo es una herramienta necesaria para captar a fondo los detalles y reconocer los aciertos y desaciertos.

Luego, con la información que se logra recopilar en esta fase, se realiza un análisis preliminar que permite vaciar estas primeras impresiones dentro de las matrices, previamente diseñadas, de cada módulo.

Con esto logrado se identifican las falencias o vacíos que deja la información recopilada en ciertos ejes temáticos, por lo cual se realiza una entrevista a profundidad con la Directora de la Oficina de Comunicaciones, Marcela Cortés.

El éxito de la investigación está basado, principalmente, en la sistemática organización de la información, lograda a través de las matrices diseñadas al inicio del seminario. También, el diario de campo permite complementar el análisis de manera efectiva.

4. Análisis

a. Organización de la comunicación

La Oficina Asesora de Comunicaciones del IDU se encuentra al mismo nivel que la Oficina de Atención al Ciudadano, la Oficina Asesora de Planeación, la Oficina de Control Interno y la Oficina de Control Disciplinario. Está por encima de la Subdirección General de Desarrollo Urbano, la Subdirección General de Infraestructura, la Subdirección General Jurídica y la Subdirección General de Gestión Corporativa (Cortés, comunicación personal, 2011). Lo que indica, que tiene una posición privilegiada en la jerarquización de la institución, si se sabe aprovechar debidamente, explotando la comunicación en todas sus dimensiones (informativa, receptiva, canalizadora y estratégica), como expone Jose María Herranz De La Casa:

“Si el departamento de comunicación está al mismo nivel jerárquico que los máximos responsables de la organización, cualquier decisión que se tome podrá ser objeto de asesoramiento, dadas las repercusiones informativas que tendrá. Y a su vez, esta posición privilegiada del departamento será una muestra de la necesidad de la comunicación y no de su carácter puramente complementario” (2010, p. 69).

No obstante, esta posición también denota una responsabilidad mayor, pues es determinante en la toma de decisiones correspondientes a obras, licitaciones de proyectos, recursos físicos y económicos que administra el IDU, además de las relaciones e interacción con los distintos públicos.

Desde los resultados, se determina que la Oficina Asesora de Comunicaciones no ha cambiado su división inicial, manteniendo los campos de prensa, comunicación interna y comunicación externa. Lo que demuestra que hay cierta rigidez y falta de dinamismo, afectando la funcionalidad de la misma en términos de adaptación a

los nuevos retos comunicativos que propone la inmediatez (uso de nuevas tecnologías y redes sociales, una comunicación mas dinámica e interactiva).

Por ejemplo, en prensa se han dedicado meramente a la emisión de comunicados de prensa y la relación que se maneja con los medios no es óptima, ya que su imagen se encuentra encasillada a ser evaluada por unos formatos, como encuestas ya establecidas, desconociendo otros medios y canales, como se mostrará en el Mapa de Públicos.

Se logra determinar que una de las principales preocupaciones de los empleados es la burocratización, traducida en una percepción de ineficiencia por causa del papeleo y rigor que reina en el IDU. Esto es expresado por funcionarios de larga, media y corta data. Federico Zapata (5 meses en el IDU), Víctor Manuel Parga (20 años en el IDU) y Blanca Echavarriga (11 años en el IDU). Según ellos, y otros funcionarios, hay un fuerte obstáculo que es la rigidez y conservatismo, entendidos como la actitud de apego a las funciones descritas en los documentos y los trámites llevados a cabo por medio de formatos, lo que no permite que las decisiones ni actividades puedan realizarse con un mayor dinamismo, refiriéndose a la falta de innovación e interés por ir más allá de las funciones contractuales, generando inflexibilidad y estancamiento en la Oficina y en el Instituto en general.

Por otro lado, se descubre que el tipo de contratación de prestación de servicios, que tiene la gran mayoría de empleados, es un aspecto que afecta la funcionalidad de la Oficina Asesora de Comunicaciones, ya que genera en los empleados cierta inseguridad y falta de sentido de pertenencia hacia la institución y hacia la Oficina de Comunicaciones. Se concentran en el día a día, excluyendo la noción de futuro e innovación.

Empleados de nómina (Son nombrados en una institución y tienen prestaciones fijas), de carrera (entran por un concurso que realiza la Comisión Nacional del Servicio Civil) y de nombramiento (Elegidos y están sujetos al criterio del gobierno

de turno) son los únicos que expresan su preocupación frente a temas concernientes a la oficina, siendo la burocratización el principal de ellos. En cambio, los empleados en prestación de servicios (contratados para una función específica y sin prestaciones) sólo manifiestan temas relacionados con la Institución y su vinculación a ella, es decir, están más preocupados por las pocas garantías que les brinda este tipo de contratación, restándole interés a las funciones concernientes a su puesto de trabajo.

El tema de contratación genera que haya una iniquidad en las funciones y en la mejoría de la Oficina de Comunicaciones, puesto que los empleados no están trabajando en equidad de condiciones y sus preocupaciones, aspiraciones y trabajo se ven seriamente comprometidos. Los empleados están cumpliendo simplemente con sus obligaciones contractuales, evadiendo cualquier tipo de vínculo con la Institución, la Oficina y su cargo.

En el IDU, se encontró que gran parte de las funciones que cumple la Oficina Asesora de Comunicaciones es de tipo informativo. La única que tiene contacto con el área estratégica de la Institución es la Directora de la Oficina de Comunicaciones, Marcela Cortés. Los demás funcionarios cumplen con actividades únicamente operativas.

Otro aspecto que llama la atención es que todos los cargos no tienen la misma asignación y carga de tareas, es decir, algunos empleados están en las tres divisiones dentro de la Oficina de Comunicaciones. En las coyunturas de crisis éstas personas tienen un nivel de presión mayor en comparación con compañeros que sólo se desempeñan en un área. Por lo cual, los niveles de presión laboral son variables y dependen de coyunturas. Hay momentos donde se trabajaba a un ritmo normal, donde las tareas son regulares y se basan en transmisión de información, además se realizan dentro del horario reglamentario de trabajo. En cambio en tiempos de crisis, donde los horarios se extienden y las necesidades se diversifican, deben, por decirlo corrientemente, multiplicarse.

A pesar del desbalance en la asignación de tareas sobre los empleados, se observaba un buen clima laboral (relación armoniosa y de compañerismo) entre los funcionarios de la Oficina de Comunicaciones, aspecto expresado por la totalidad de los entrevistados (Funcionarios Oficina de Comunicaciones, comunicación personal, 2011).

b. Mapa de Públicos

La segmentación de públicos en el IDU está determinada por el MECI (Modelo Estándar de Control Interno), “herramienta de gestión que permite establecer las acciones, las políticas, los métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control, evaluación y de mejoramiento continuo de la Entidad Pública” (IDU, s.f.). Esa herramienta de gestión requiere que la Oficina esté dividida en cliente interno y externo (periodistas, contratistas y ciudadanos). Sin embargo, están olvidando una parte importante de sus públicos, o por lo menos, no la tienen en cuenta como a los otros. El Estado, del que son parte, debe ser considerado un público más, los resultados que se generan y conciernen al ente mayor debe tener una estrategia de comunicación.

Por otro lado, la comunicación hacia el ciudadano está condicionada por el hecho de pertenecer a la oficina de Atención al Cliente, a pesar de que la Oficina de Comunicaciones es la encargada de la planificación de las actividades dentro de la estrategia comunicativa, la implementación también debería ser ejecutada o, por lo menos, monitoreada más cerca.

Los contratistas sólo mantienen una comunicación basada en la obra que se esté realizando. El apoyo que se les brindó fue principalmente para obtener información y luego comunicarla a otros públicos. Sin embargo, del IDU hacia quienes ejecutan los contratos el canal parece nulo. Se restringe a sólo entregar

contratos para que sean diligenciados, sin tener una retroalimentación constante del desarrollo de las obras. También, las formas de comunicación con éstos están estandarizadas y regidas por el manual de imagen corporativa y formatos establecidos, un canal de comunicación bastante rígido y engorroso, convirtiéndose en una burocracia de formatos y manuales. Lo anterior no da espacio a que se presenten nuevas propuestas más efectivas, llamativas e innovadoras.

Es rescatable la labor que hace la Oficina de Comunicaciones en cuanto a la nueva implementación de redes sociales. Éstas permiten enviar aún más información hacia sus públicos.

Se ve que estos pequeños errores desembocan en algo relevante: el abandono en buscar mecanismos para mantener el contacto con los públicos. No es suficiente tener en cuenta las solicitudes y necesidades que éstos manifiestan sino que, también, se debe prever cuales pueden ser las reacciones de ellos ante la información emitida.

La evaluación de los periodistas y público interno está determinada por medio unos mecanismos específicos, a los periodistas se les aplica una encuesta anual y al público interno una encuesta semestral. Sin embargo, vuelve a suceder, la atención al ciudadano se deja en manos de una dependencia de la Institución diferente a la Oficina de Comunicaciones. A pesar de que se obtienen unos resultados semestrales, el ciudadano debe ser un público manejado directamente desde la Oficina de Comunicaciones, adjuntando, si es necesario, la oficina de Atención al Cliente a su estructura organizativa.

Por otro lado, aunque los periodistas son evaluados desde esta oficina y se les envía la información concerniente a las obras que se están realizando, la relación con los medios debe ser más provechosa. Según Canel, debe mantenerse una relación “fluida y cercana” y no se deben “mostrar diferencias en el trato con los

medios de comunicación, al mismo tiempo que dar la impresión, a cada medio, de que él es el favorito” (1999, p. 80).

Por lo cual, en el IDU no se pueden excluir los públicos por la importancia e impacto de las obras. Se tiene que redactar el mismo mensaje de diferente forma para cada público, resaltando, para cada caso, que dicho público y su opinión es de gran valor para la Institución. Es así que los ciudadanos deben estar atendidos con un monitoreo más cercano y los contratistas deben ser tenidos en cuenta como un público más para evaluar.

Finalmente, se encuentra que, como lo advierte el politólogo Mario Riorda, en el IDU se pudo presentar una comunicación basada en el éxito de las partes, olvidando la concepción del todo, “si a la parte le va bien, las posibilidades de que al todo le vaya bien no están tan claras” (2008, p. 5). Concibiendo como exitosa la comunicación que se presenta en algunos públicos, se descuida públicos tan importantes como los contratistas y los ciudadanos (responsabilidad de otra dependencia), lo que parece una jerarquización impuesta por la normatividad y el organigrama de la Institución. Sin olvidar, también, al relegado Estado.

Sin embargo, dentro de los aspectos destacables en la segmentación de públicos y los mensajes enviados a éstos, es plausible que han dedicado su objetivo a la difusión de información más que a la persuasión, sin caer en lo que la profesora Canel advierte, “puede darse la paradoja de que un gobierno que se comunica estratégicamente, llegue, sí, a emitir muchos mensajes, pero con poca información substantiva” (Canel & Sanders, 2010, p. 31).

Finalizando, la notable segmentación comunicativa que se vislumbra en la división del mapa de públicos y la falta de innovación de nuevas acciones para atenderlos es descrita por la advertencia que hace el profesor José María Herranz De La Casa:

“La comunicación de una organización ya no se puede reducir a la aparición en medios de comunicación por medio de una nota de prensa o la realización de una campaña de publicidad. La comunicación no puede limitarse a la suma de un conjunto de acciones aisladas, sino que debemos entenderla como un proceso integral, donde se ponen en juego toda una gama de herramientas del campo del periodismo, relaciones públicas, marketing, publicidad o recursos humanos” (2010, p. 67).



Mapa de Públicos IDU 2011

c. Elaboración del mensaje

El manejo de las redes sociales a cargo de la Oficina de Atención al Ciudadano, como se mencionaba anteriormente, es uno de los principales errores de la Oficina Asesora de Comunicaciones, porque a pesar de que el mensaje proviene de la misma estrategia comunicativa, la administración y las personas que allí trabajaban no están familiarizadas con el trabajo desarrollado en la oficina estratega. Esto afecta en el sentido de que “una institución política, si quiere ser alguien, tiene que hablar, decir quién es, explicar cómo se ve a sí misma y hacer que ese mensaje llegue, sin contaminaciones, a sus destinatarios” (Canel, 1999, p. 77).

Por otro lado, como aspecto positivo, la Oficina Asesora de Comunicaciones tiene una buena relación con la Dirección General del IDU, lo que permite establecer que los mensajes que se están emitiendo estén basados en el propósito de la Institución en general, lo que es muy importante para reflejar una misma idea (Canel, 2007).

Al formar toda la estrategia comunicativa alrededor de la información, se deja de lado la persuasión, que no es su área. Los mensajes son claros en cuanto a la intención de demostrar efectividad, que traducidos a la comunicación pública llamaríamos mito de gobierno (Riorda, 2006). Falta una intención a la hora de buscar simplificar el mensaje para que pueda llegar a toda la comunidad. Ejemplo de ello es la falta de un *slogan* (mensaje corto, claro, entendible para todos los públicos y que resume todo lo que quiere transmitir la entidad a sus públicos). En su logo principal se reflejan las funciones reales que tiene el IDU, representa lo que significaba el IDU para el Distrito.

En sus manuales se ve identificada la imagen que quiere transmitir el IDU, que busca evidenciar las políticas de la Institución. Ellos buscan mostrar siempre efectividad para entregar obras, exponiendo resultados de los proyectos ya concluidos y los cambios que generaron en el sector intervenido.

Los colores que identifican al IDU son un referente importante para que la sociedad bogotana los reconozca, especialmente el naranja, utilizado para marcar las obras y los cambios en las calles que pueden tomarse. Estos distintivos están en la ropa y elementos de trabajo que usan los funcionarios del IDU.

De acuerdo con lo anterior se puede resaltar que la Oficina Asesora de Comunicaciones del IDU está muy bien posicionada para la implementación de estrategias de comunicación, lo cual le da relevancia dentro de las decisiones que

toma el IDU (Canel, 2007). Lo que, a la vez, debe ser aprovechado para generar innovación y constantes mejoras.

El concepto de los *stakeholders* y la adaptación de los mensajes son temas importantes en los cuales sería óptimo hacer un mayor estudio y énfasis para lograr un mejor resultado. Existe una buena elaboración del mensaje pero falta segmentarlo mejor a los distintos públicos, concentrándose en los requerimientos de éstos hacia el IDU.

d. Transmisión del Mensaje

En la Oficina Asesora de Comunicaciones se puede evidenciar un entusiasmo, por parte de los funcionarios, al mencionar las herramientas comunicativas utilizadas para transmitir información a los ciudadanos y a la comunidad IDU.

Por lo general, la Oficina realiza ruedas de prensa dependiendo de la necesidad de comunicación hacia la ciudadanía, sobre alguna obra que inicia, que está en ejecución o que ya está terminada. Para ello, la funcionaria Blanca Echavarriga, encargada de prensa, convoca a todos los medios y organiza la rueda de prensa.

“Se ha de convocar rueda de prensa cuando hay una buena noticia, por ejemplo, cuando se ha aprobado una medida política social popular. Con ello se consigue ocupar espacio informativo y desviar hacia esa cuestión las preguntas controvertidas” (Canel, 1999, p. 86).

Por otro lado, toda la información emitida por los distintos medios de comunicación de Colombia correspondiente al “Carrusel de Contratación” impactó de forma negativa y afectó la imagen del IDU. El caso llevó a la suspensión y posterior destitución del entonces alcalde Samuel Moreno, hecho que estuvo acompañado del encarcelamiento de los contratistas Nule, tres empresarios provenientes de la

élite de la costa caribe (Miguel, Manuel y Guido Nule). Quienes están siendo procesados por cinco delitos a raíz de este hecho: peculado por apropiación, fraude procesal, falsedad en documento privado, cohecho y concierto para delinquir. Además, involucró a la Institución gravemente, pues desde allí se gestionaron las licitaciones y contrataciones. En esos momentos conflictivos, Canel recomienda la rueda de prensa también, “pues al hacerlo proyecta una imagen de transparencia informativa” (1999, p. 87).

Por ello, el Instituto de Desarrollo Urbano debió usar las ruedas de prensa como canal para informar la realidad, dejar una imagen de responsabilidad y de compromiso con sus públicos. Así contrarrestar la avalancha de información negativa.

Para acompañar este sentido de compromiso y efectividad, en todas las visitas de obras se hace un registro de fotos, las cuales son presentadas a las personas en la página web y en las redes sociales, esto Echevarriaga lo denominaba “foto noticia”(Entrevistas funcionarios IDU, comunicación personal, 2011) Sin embargo, la administración de las cuentas oficiales en *YouTube*, *Facebook* y *Twitter* no es la misma. En este caso, *Facebook* está a cargo de la oficina de atención al ciudadano, dependencia apartada de la oficina de comunicaciones. Dicha dependencia debería estar bajo la supervisión de Marcela Cortés y todo su equipo.

La radio es otro medio que se puede explotar, pero que, por su reducido espacio, no es suficiente para destacar información de importancia del IDU (radio interna, notas de audio para otros medios, programas de radio virtual de la Alcaldía, DC radio, radio Súper o comunitaria).

La página web está muy bien organizada y es llamativa visualmente. Además, tiene mucha relación con la estrategia comunicativa, respecto a la efectividad en la que se trabaja para llevar bienestar a la comunidad bogotana.

Por otro lado, el canal de *Youtube* es una buena opción para demostrar eficacia. La generación de una idea a través de una imagen es la meta final de la estrategia comunicativa, “las relaciones de poder se basan en gran medida en la capacidad para modelar las mentes construyendo significados a través de la creación de imágenes” (Castells, 2009, p. 261).

e. Componente estratégico

La Oficina de Comunicaciones posee un Plan Estratégico de Comunicaciones para el IDU, que se basa en tener por escrito las funciones y requisitos mínimos de los diferentes empleos que hay al interior de la oficina. Dentro de las funciones principales se encuentran:

“Asesorar a la Dirección General en la definición de los lineamientos y políticas bajo las cuales se dará respuesta a la comunidad, entes de control, organismos gubernamentales o no gubernamentales, diseñar y orientar esquemas de gestión que garanticen una comunicación fluida, oportuna y bidireccional, asesorar a la Dirección General en materia de diseño y puesta en marcha del Plan Estratégico de Comunicaciones del IDU para medios masivos y la comunidad en general; proponer y planear las estrategias de comunicación que el instituto deba asumir frente a la comunidad y Asesorar la publicación en la comunicación de prensa” (Alcaldía de Bogotá, 2006).

Este manual se actualiza cada año con el fin de renovar o añadir los cambios que sean pertinentes frente a una nueva dirección o nuevos planes a desarrollar por la Oficina de Comunicaciones (Cortés, 2011).

No existe un ciclo estratégico dedicado a la investigación, planeación, ejecución y evaluación de temas relacionados con el área de comunicaciones, razón por la cual la Oficina no avanza en cuanto a la producción de temas nuevos que pudieran ser aplicados para su mejora.

El plan estratégico planteado por escrito es una buena señal de organización de la Oficina de Comunicaciones, pero lo preocupante dentro de ella no es la estructura, es la falta de innovación para encontrar dinámicas que mejoren la comunicación, ya sea a nivel interno o externo.

Las funciones planteadas en relación con la Dirección General, mencionadas anteriormente, muestran la influencia que tiene la Oficina en la Institución y la gran cantidad de posibilidades que posee. El encasillamiento no permite que el plan estratégico avance y se adapte a los nuevos retos comunicativos que surgen a diario.

Se hace una evaluación exhaustiva de su gestión mediante los indicadores de medición como: de gestión, de eficacia y efectividad. Con esta evaluación se busca constatar si se cumple o no el Plan de Comunicaciones del IDU. Se evalúa mensualmente y se toman los correctivos pertinentes para ajustar lo que sea necesario para alcanzar una meta, sino es posible ajustarlos, se justifica el porqué. Las personas encargadas de evaluar son el jefe de comunicaciones y el responsable del proceso (Cortés, comunicación personal, 2011).

Sin embargo, sería acertado si además de esta evaluación interna, se hiciera un monitoreo de medios (supervisión de la información que involucra a la Institución y que se emite por los distintos medios: TV, radio, prensa y redes sociales), que lleve a un análisis de la imagen percibida por los públicos externos. Puesto que “la política que hoy día no sale en los medios de comunicación no existe” (Canel, 1999, p. 77).

No hay una visión y misión establecida por parte de la Oficina de Comunicaciones, sólo un objetivo estratégico, el cual se basa en apoyar desde las comunicaciones el cambio de actitud del ciudadano frente a los proyectos de infraestructura de la entidad, generar sentido de pertenencia entre los servidores públicos del IDU y promover las obras que se realizan.

Por último, se encuentra el Manual de Crisis, el cual establece los procedimientos adecuados para el uso y manejo de la información que es emitida por la institución con relación a los medios, la aplicación de las políticas generales mediante el protocolo y manejo adecuado de la información con los medios de comunicación. Es usado en una situación de crisis, alteración de un proceso o cambio brusco como consecuencia de eventos o situaciones que desencadenen en la opinión pública y los medios una imagen no correspondiente a lo que el IDU desea. (Cortés, comunicación personal, 2011).

Hay un equipo de crisis con su propio vocero institucional que sirve como puente entre los medios de comunicación y el IDU. Lo ideal es conformar un grupo de crisis frente a cada situación en particular, este comité debe estar conformado por la Alta Dirección y asesorado por el equipo técnico y/o jurídico, según el caso. El tipo de crisis que se tienen previstas en la institución son de tipo estructural, es decir todo lo relacionado con obras, y de tipo coyuntural, que se presentan diariamente en la institución.

Sin embargo, el éxito del plan estratégico de comunicación, y de la comunicación desde la institución en general, está basado en prever y evitar que estas situaciones de crisis se presenten. Es por ello que deben seguir demostrando la efectividad y eficacia del Instituto. Más allá del plan estratégico, obviamente, deben haber unas condiciones de fondo. “La institución que promete y no cumple tiene asegurado el fracaso de su gestión en comunicación” (Canel, 1999, p. 76).

La Oficina Asesora de Comunicaciones del IDU es una dependencia responsable y organizada, sin embargo la burocracia que se vive en el Instituto está afectando seriamente sus funciones y dinámicas. Marcela Cortés es quien encabeza el departamento y cuenta con un equipo amplio y variado de profesionales.

La Oficina tiende a estancarse en acciones que cada día se van haciendo más obsoletas, tienen grandes oportunidades que están siendo desaprovechadas por su rigidez y su apego a los manuales.

5. Conclusiones

-La Oficina de Comunicaciones del IDU se encuentra en una posición jerárquica favorecida que le permite una mayor coordinación con la Dirección General y la oportunidad de ejercer un rol significativo en la toma de decisiones.

-A pesar de que su organización documental, la oficina está atada a una falta de dinamismo e innovación en temas de comunicaciones. No hay un interés en el pensamiento *out of the box*, término usado en las empresas para referirse a personas que piensan mas allá de los límites y suelen aportar propuestas no tradicionales.

-El tipo de contratación no brinda seguridad a los empleados, a pesar de que se encuentran en una institución pública, lo que genera una disfuncionalidad en la Oficina.

-El manejo de las redes sociales es pobre, aún cuando se reconoce el esfuerzo para enriquecer los canales de comunicación. Existen más herramientas comunicativas que ofrece la web y que no están siendo tenidas en cuenta.

-Su mapa de públicos (contratistas, ciudadanos, trabajadores, colaboradores y medios de comunicación) es dictaminado por una normativa que la Oficina de Comunicaciones, dentro de su inflexibilidad, toma al pie de la letra y deja por fuera al Estado y a los contratistas, excluyendo a éstos de la posibilidad de una evaluación y un *feedback*.

-La división de la comunicación entre Oficina de Comunicaciones y Oficina de Atención al Cliente, no es favorable a la hora de querer mantener una estrategia única.

-El interés de la Oficina de Comunicaciones en sólo informar, y crear todo su mensaje alrededor de ello, es plausible y adecuado teniendo en cuenta que es una institución pública, además que su intención es la de demostrar la efectividad de la misma.

-Su presencia mediática es bastante nula, por lo cual su imagen se debilitó con el escándalo del “Carrusel de la contratación”, como explica el profesor Manuel Castells cuando dice que “los mensajes, las organizaciones y los líderes que no tienen presencia mediática, no existen para el público” (2009, p. 261).

- No existe un ciclo estratégico dedicado a la investigación, planeación, ejecución y evaluación de temas relacionados con el área de comunicaciones.

6. Recomendaciones

Retomando las conclusiones, la Oficina de Comunicaciones necesita recuperar el control y manejo de las Redes Sociales y tener un equipo especializado para esta labor, además que debe tener en cuenta que *Facebook*, *Twitter* y *Youtube* no son las únicas redes sociales en la actualidad, además de que hay muchas más herramientas que la web ofrece a las empresas e instituciones para que puedan acceder a sus públicos.

Como por ejemplo, a los contratistas, un público atendido a través de la burocracia de los informes y formatos, se debe replantearles nuevas formas de comunicación y atención de necesidades. Además, después del “Carrusel de Contratación”, quedó claro que la falla de comunicación de la Institución y los contratistas es una puerta abierta para las irregularidades y negativa exposición de la imagen de la Institución.

A raíz de esto, también debe considerarse al Estado como un público más para atender. En este caso, el canal comunicativo es nulo. De la Alcaldía se reciben los lineamientos sobre los cuales debe regirse el IDU y no hay ningún tipo de comunicación adicional o, por lo menos, no está especificada, monitoreada o evaluada.

Otro aspecto importante es la incorporación de la Oficina de Atención al Ciudadano al organigrama de la Oficina Asesora de Comunicaciones. Es cierto que las acciones que Atención al Ciudadano realiza provienen de la Estrategia de Comunicaciones única del IDU, sin embargo, la falta de monitoreo y la distancia espacial entre los funcionarios afecta la transmisión de un mensaje y un accionar común. Se recomienda la incorporación de esta Oficina de Atención al Ciudadano a la Oficina Asesora de Comunicaciones, en caso tal que no se pueda realizar este cambio, un monitoreo continuo y cercano de la misma.

Teniendo en cuenta lo anterior, los ciudadanos deben conocer los símbolos del IDU, tarea que la Oficina Asesora de Comunicaciones debe considerar para realizar una campaña de institucionalización, con respecto al logo, las políticas, los proyectos, los valores, los colores, etc. Además, esforzarse por mostrar una cara de las obras públicas más amable. Una idea podría estar en que las vallas y avisos de obra tengan un mensaje cordial al ciudadano, que no se limiten a informar qué ruta debe tomar sino que también le recuerde que se está trabajando por mejorar las condiciones para ellos.

Finalmente, de acuerdo al diagnóstico, la estrategia de comunicación interna, en la tarea de informar a su comunidad IDU, está desarrollada de manera tal que hay diversos medios para la comunicación, además del contenido que brinda. Sin embargo, la comunicación hacia los públicos externos no está tan desarrollada y debe ser reforzada, con mayor frecuencia y contenido, dando a conocer la eficiencia y transparencia que percibe el público interno. Hacer de fácil acceso la información para toda la comunidad.

El IDU debe informar más y ser más transparente, esto sólo se logrará por medio de la innovación y constante adaptación de la Estrategia de Comunicación, desde la Oficina Asesora de Comunicaciones.

7. Bibliografía

- Alcaldía de Bogotá. (2006). RESOLUCIÓN 1247 DE 2006 Recuperado el 5 de noviembre del 2011 del sitio web de la Alcaldía de Bogotá: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20850>
- Berganza, M. (2005). *Investigar en Comunicación*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.
- Berlo, D. (1960) *El proceso de la comunicación: Introducción a la teoría y la práctica*. México: El Ateneo.
- Canel, M. (1999). *Comunicación Política: Técnicas y estrategias para la sociedad la información*. España: Tecnos
- Canel, M. (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos
- Canel, M. & Sanders, K. (2010). *Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión*. Comunicación y Sociedad, 23, 7-48. Recuperado el 20 de noviembre de 2011, http://www.unav.es/fcom/comunicacionysociedad/es/articulo.php?art_id=349
- Castells, M. (2009). *Comunicación y Poder*. España: Alianza Editorial
- Compilado de entrevistas a funcionarios del IDU. Comunicación Personal. Octubre 28 a noviembre 22 de 2011.
- Coronado, Wilde. (2011). Jefe Oficina Asesora de Planeación IDU. Presupuesto Oficina Asesora de Comunicaciones.
- Corral, M. (2004). *Comunicación y Vida*. México: Edere
- Cortés, Marcela. Entrevista a Directora de comunicaciones. Comunicación Personal. Realizada el día 28 de octubre de 2011.
- Cortés, Marcela. (2010) Portafolio de comunicaciones, equipo de comunicaciones. Bogotá.
- Flick, U. (2007). *Managing quality in qualitative research*. Gran Bretaña: Sage Publications.
- Gerstlé, J. (2005). *La Comunicación Política*. Chile: Lom Ediciones
- Herranz, J. (2010). *La comunicación y la transparencia en las organizaciones no lucrativas*. Memoria presentada para optar al grado de doctor. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Recuperado el 30 de junio de 2013, de <http://eprints.ucm.es/11539/1/T29229.pdf>
- IDU (2009). Acuerdo Número 002 de febrero 3 de 2009. Recuperado el 5 de noviembre de 2011, del sitio web del Instituto de Desarrollo Urbano: http://www.idu.gov.co/web/guest/entidad_organigrama

- IDU (s.f.) Recuperada el 5 de noviembre de 2011, del sitio web del Instituto de Desarrollo Urbano: <http://www.idu.gov.co/web/guest/inicio>
- López, A. & De Santiago, J. (2000) *Retórica y Comunicación Política*. Madrid: Cátedra.
- Masi, O. (2006). *Comunicación Gubernamental*. Buenos Aires: Paidós
- RAE (2001). Vigésimo segunda edición Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado el 15 de marzo de 2013, del portal web de la Real Academia Española: <http://www.rae.es/rae.html>
- Riorda, M. (2006). *Los mitos de gobierno: una visión desde la comunicación gubernamental*. Hologramática, 2(4), 21-45.
- Riorda, M. (2008). "Gobierno bien, pero comunico mal": análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Reforma y Democracia*, 40, 1-13. Recuperado el 22 de noviembre de 2011, <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/riorda>
- Rospi, J. (1992). Comunicación política y procesos electorales. En Muñoz, A. (Ed.), *Opinión pública y comunicación política*. Madrid: Eudema
- Secretaría de Comunicación y Cultura Gobierno de Chile. (1997). *Comunicaciones y Globalización: Discursos del Sr. Ministro Secretario General de Gobierno don José Joaquín Brunner Ried*. Gobierno de Chile.
- Sorj, B. (2010). *Poder político y medios de comunicación: De la representación política al reality show*. Argentina: Siglo XXI