

## Estrategias de comunicación e impacto de las políticas públicas.

Clara Inés Luna

**Resumen:** Este trabajo analiza la relación virtuosa que se crea cuando se introducen estrategias de comunicación, cuidadosamente elaboradas, al proceso de formulación de las políticas públicas. Aborda en primer lugar las definiciones de comunicación y estrategias de comunicación; luego hace un recuento de porqué los Estados deben comunicar, haciendo énfasis en la necesidad y el deber de un Estado moderno de acercar a los ciudadanos al ejercicio del poder de sus gobernantes. Posteriormente, formula algunas recomendaciones para la incorporación de estrategias de comunicación en cada una de las etapas de la formación de las políticas públicas. Concluye resaltando la importancia de incluir la comunicación gubernamental dentro de las estrategias de las entidades públicas para aumentar el impacto de sus políticas, así como para mejorar la imagen del gobierno, fomentar la participación ciudadana, incrementar la confianza en las instituciones y fortalecer la democracia.

**Abstract:** This article analyzes the virtuous relation that can be created when communication strategies, carefully elaborated, are introduced to the process of formulation of public policies. Firstly, the article approaches the definitions of communication and communication strategies. Then, it takes into account the reasons why States must communicate, making emphasis on the necessity and duty of modern States to make citizens aware of their governments' exercise of power. Later, it formulates some recommendations for the incorporation of communication strategies in each one of the stages of the formation of public policies. Finally, it makes a remark about the importance of including the governmental or public communication strategies in the public sector organizations' mission, to increase the impact of its policies, as well as improving the image of the government while stimulating the citizens' participation, and thus increasing their confidence in their state institutions and fortifying democracy.

## ¿Qué es la comunicación?

La comunicación es un proceso tan común en la actualidad y tan extendido que se ha perdido el rigor de una definición. Lo que se encuentra es la ubicuidad de la palabra y el concepto en cada aspecto de la vida. Casi cada obra que lleve por título ‘La Comunicación’ tiene una definición propia de este proceso.

Ya en *La Enciclopedia* de 1753, Denis Diderot comenzaba por decir: “Comunicación: ese término tiene un gran número de significados.” (Mattelart, 1997, 7). Para Diderot en la época de ‘Las Luces’ fue difícil concretar el significado de dicha palabra; dos siglos más tarde, se ha llegado incluso a decir que la humanidad está en la era de la comunicación o que el mundo se enfrenta a una revolución de las comunicaciones (Gerstlé, 1992). Según Denis McQuail (1987), la palabra comunicación proviene de la palabra latina *Communis*, que significa común; es decir, al comunicar se establece una comunidad entre el emisor y el receptor. Por lo tanto, la comunicación es el proceso en el cual se transmiten y se reciben diversos datos, ideas y actitudes que constituyen la base para el entendimiento o acuerdo común. Por su parte, en el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia*, comunicación significa “Transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor”. Es importante para el presente trabajo la definición de Lucien Sfez (2006), gurú francés de la materia, quien dice que la comunicación es un medio útil para unir elementos atomizados, para obtener el vínculo poderoso que exige la vida en sociedad. Por otro lado, son pocas las definiciones que integran la finalidad de la comunicación, entre ellas cabe resaltar la de Rafael Alberto Pérez quien dice que “la comunicación no es neutral y sí ejerce el poder de la influencia, y tiene la capacidad de modificar nuestra percepción de la realidad y del conflicto, y movilizar a la acción; es porque en la comunicación emergen, se configuran y coparticipan las jerarquías de valores que mueven el mundo” (Pérez 2001, 451).

De modo que, se puede establecer una definición que retoma varios elementos de las definiciones clásicas del concepto. La comunicación es el proceso mediante el cual un emisor hace llegar a un receptor, individual o colectivo, un mensaje, a través de un canal o varios canales, buscando una determinada actuación o percepción de éste último. De esta definición es importante excluir la transmisión involuntaria de informaciones<sup>1</sup>. Además, debe resaltarse que la

---

1. La transmisión de información no se cataloga dentro del concepto de ‘Comunicación’ porque es un proceso de una sola vía en el que el receptor no tiene la posibilidad de controvertir lo dicho o retroalimentar al emisor. En la comunicación, todos los agentes tienen un papel activo, incluso cuando uno o varios de ellos renuncian a ese papel como es el caso del silencio administrativo o de la desobediencia civil que son actos que también comunican.

comunicación no sólo sirve para comunicar<sup>2</sup> sino que es un factor fundamental de la propia constitución, desarrollo y eficiencia de las organizaciones (Ibíd.).

### ¿Qué es una estrategia de comunicación?

Comunicar es una necesidad de la vida en sociedad. Una institución pública como cualquier otra persona natural o jurídica, debe gestionar la información que emite para contribuir al alcance de sus objetivos. Por lo tanto, toda entidad que tenga como objetivo influir en la sociedad debe incorporar órganos de comunicación y debe darles un lugar privilegiado en el organigrama de la entidad. Para comunicar eficientemente, las organizaciones, ya sean públicas o privadas, deben establecer estrategias de comunicación. De suerte que, se distinga la simple comunicación<sup>3</sup> de la comunicación estratégica en la medida que la segunda tiene por fin provocar una respuesta específica por parte del receptor, conforme al deseo del emisor, para lo cual éste toma decisiones acerca de: “La audiencia o público-objetivo a la cual se debe dirigir [el a quién], la selección del contenido del mensaje [el qué], la creación, codificación y estructuración formal de esos contenidos [el cómo] y la selección y planificación de los soportes y medios [el cuándo y el dónde comunicar]” (Ibíd., 458).

La primera decisión, la audiencia, depende de los objetivos y la función de la organización en la sociedad. Para Lougovoy y Linon “... toda institución, organismo, asociación y empresa de nuestros días, necesita del soporte de la opinión y de la confianza de los diversos públicos con los que se relaciona, si quiere seguir subsistiendo. Las decisiones que tomen dichos públicos se basan en la opinión que se han formado de la institución o empresa” (Lougovoy y Linon, 1972, 5).

Frente al mensaje, segundo aspecto de la comunicación estratégica, se ha determinado que éste debe estar subordinado a la misión de la entidad y a los

2. Es decir, para cumplir la función básica de transmitir mensajes, crear significación o poner en comunidad un concepto. Con la palabra ‘Comunicación’, también se denomina la correspondencia entre dos o más personas (Ej.: He recibido la comunicación); la unión que se establece entre ciertas cosas (Ej.: Hay una sola vía de comunicación entre en punto A y el B); o el papel escrito en que se comunica algo oficialmente (Ej.: El Ministerio emitió esta tarde una comunicación). Pero también es común toparse con conceptos como vías de comunicación, medios de comunicación, comunicación telefónica, técnicas de comunicación, comunicación interpersonal, comunicación no verbal, ciencias de la comunicación, teorías de la comunicación, comunicación institucional, comunicación política, comunicación pública, comunicación de crisis, comunicación interna, comunicación externa, no comunicación, comunicación de gobierno, comunicación organizacional, comunicación de empresa, y muchas otras más, que usan y abusan del concepto ‘Comunicación’.

3. La comunicación en su versión más simple es el proceso natural que existe entre seres sociales, como los humanos.

finos que ésta persigue. Además, debe ser claro, guardar coherencia interna y en el largo plazo. El mensaje, para ser estratégico debe transmitir los valores, las ideas y las acciones que el emisor espera del receptor, ya sea de manera consciente o inconsciente. No obstante, se plantea el problema de la fidelidad con la cual el público recibe el mensaje emitido.

Al respecto, son varias las teorías sobre el efecto de la comunicación, que van desde la recepción total (teoría de la aguja hipodérmica<sup>4</sup>) hasta el *agenda setting*<sup>5</sup>. A partir de la fórmula “quién dice qué, por qué canal, a quién y con qué efectos” que Harold Lasswell introdujera en los años 40 se han desarrollado las teorías de la comunicación. En las décadas siguientes, cuando se adelantan estudios empíricos más amplios, en especial para medios como la radio y la televisión<sup>6</sup>, la teoría evolucionó hacia la formación de dos escuelas, la de Frankfurt<sup>7</sup>, que asegura que realmente los mensajes no son recibidos por los públicos tal y como son emitidos porque hay elementos externos que distorsionan el mensaje (Lazar, 2004, 90-92), y la de Chicago<sup>8</sup>, que piensa que los efectos de los medios son diferenciales en función de ciertas calidades del receptor, como su educación, su interés por ciertos temas, su exposición a los medios, su cultura política, entre otros (Ibíd. , 80-83).

El proceso de codificación del mensaje, es también muy importante; por ejemplo, la selección del formato, de los colores, de las imágenes, son todos

4. Esta teoría se desarrolla en la época de la omnipresencia de la propaganda y de la utilización de los diferentes medios de comunicación como instrumentos para manipular la opinión pública; es decir, desde la Primera Guerra Mundial hasta el declive de la Alemania Nazi. Esta teoría describe a los medios de comunicación como agujas hipodérmicas que “inyectaban” mensajes en un público amorfo que no podía oponer resistencia. La obra más célebre de esta teoría es *La violación de las masas por la propaganda política* de Serge Tchakhotine.

5. A partir de los años 1970, se desarrolla, en diferentes escuelas de ciencia política de los Estados Unidos como las Universidades de Carolina del Norte, Chicago y Nuevo México, la teoría de *agenda setting* que basándose en los estudios anteriores establece que los medios pueden no ser buenos, la mayoría del tiempo, diciéndole a la gente *qué* pensar; pero que sí son extremadamente buenos diciéndoles *en qué* pensar.

6. Uno de los estudios más importante que da origen a las teorías de efectos limitados es el adelantado por el sociólogo americano Paul Lazarsfeld a comienzos de la década de 1940 en la Universidad de Chicago.

7. La escuela de Frankfurt también se ha conocido en la teoría de la comunicación como corriente crítica por no aceptar los postulados dominantes que excluían del análisis elementos externos como la propiedad de los medios de comunicación, la transferencia de tecnología o la dominación que se ejerce a través del lenguaje. Los principales expositores de esta corriente son Adorno, Horkheimer y Marcuse.

8. La escuela de Chicago a la que también se le denomina corriente empírica basó sus teorías en estudios sobre las audiencias y los medios. Por lo tanto, incluía modelos matemáticos que explicaban el efecto de los medios. Esta escuela recibió a muchos de los más afamados teóricos de la comunicación de comienzos del siglo XX muchos de los cuales eran originarios de países de Europa del Este y fueron perseguidos por los regimenes totalitarios de la época. Sin embargo, la mayoría de ellos no aceptaron las tesis de la Escuela de Chicago.

elementos que refuerzan el mensaje y que pueden mejorar la recepción y la influencia de éste. También hay que tener en cuenta que, en la difusión de un mensaje, tanto el fondo (lo que se dice) como la forma (cómo se dice) tienen su importancia.

Por último, la organización debe hacer frente a la cuestión del medio de difusión y a la pertinencia de la emisión del mensaje. Al respecto, se debe tener en cuenta que en la actualidad hay multiplicidad de canales, masivos y no masivos, de comunicación. Otro factor a tener en cuenta es el costo de cada uno de los medios: por ejemplo, cuesta más el espacio en televisión que en radio, pero la influencia de la televisión es mayor por combinar imágenes y sonidos. En definitiva, el mensaje está ligado al medio seleccionado y a las características del público objetivo de la estrategia de comunicación.

A las organizaciones no les basta con elaborar una estrategia de comunicación, sino que es necesario concebir la comunicación como un componente de la estrategia de la organización (Torrente Pons, 2006) porque cada una de sus acciones u omisiones comunica.

Las estrategias de comunicación gubernamental no son nuevas, para muchos autores éstas nacen junto a las formas más primitivas de organización política, la polis, con los objetivos de “obtener la cooperación activa de los ciudadanos, créditos presupuestarios, legitimidad y apoyo, y por último, obtener votos para perpetuarse en el poder político” (Lougovoy y Linon, op. cit., 388). Desde finales del siglo XIX, los Estados desarrollaron ‘La propaganda’. Aunque ligada a fines que hoy pueden ser interpretados como manipulación, ‘La propaganda’ es una verdadera estrategia de comunicación estatal, no la primera, pero sí la más ampliamente documentada debido a su éxito, desde el punto de vista de las comunicaciones (Mattelart, op. cit.). Sin embargo, la palabra ‘Propaganda’ se revistió de una connotación negativa muy temprano en el siglo XX, por lo que algunos Estados, y luego organizaciones, decidieron acuñar el término ‘Relaciones Públicas’, para los mismos fines; es decir, para el desarrollo de estrategias de comunicación. Toda organización pública que busque un cambio social debe comunicar eficientemente. En especial las instituciones que tienen afectada su imagen, porque sin una opinión pública favorable las instituciones no pueden cumplir con su misión.

### **¿Por qué debe comunicar el estado?**

A través de la historia, el Estado ha visto la necesidad de comunicar; más recientemente esto se le ha vuelto una obligación. La necesidad está marcada por la opinión que públicamente se tiene de la gestión del Estado. Desde,

comienzos del siglo XVIII, los objetivos de la comunicación pública eran obtener recursos económicos, logísticos y humanos, justificar la actuación de los gobiernos y lograr la legitimidad y colaboración de los ciudadanos. Más adelante, se unió, la búsqueda de votos para perpetuarse en el poder. No obstante, se habla de obligación, porque tras la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, surge el derecho de oponibilidad a la ley y a todo acto administrativo<sup>9</sup>, por lo que también se crea la obligación de la administración de comunicar sus actos y darles publicidad como parte del principio de legalidad (Zémor, 1999).

### **Comunicación pública y Comunicación política**

En el campo de la comunicación, por razones prácticas, se ha distinguido entre la comunicación política y la comunicación pública<sup>10</sup>. La primera es aquella que hacen los hombres y mujeres políticos y los partidos con fines expresamente electorales, tanto en tiempo de campaña como fuera de él. En palabras de Jacques Gerstlé, el uso de marketing, publicidad y medios para llegar al poder o mantenerse en él, se denomina comunicación política. Mientras que, la comunicación pública<sup>11</sup> es un dominio mucho más amplio que comprende toda “comunicación formal que tiende al intercambio de informaciones de utilidad pública, así como a mantener la unión entre los ciudadanos y en la que la responsabilidad recae en las instituciones públicas” (Zémor, op. cit. , xx). Algunas de las características de este tipo de comunicación son el interés general, la subordinación de las funciones de la institución a los contenidos de los mensajes emitidos, la presunción de legalidad y el cargo al erario público.

Paralelo a la evolución del concepto “comunicación”, las oficinas de comunicaciones gubernamentales han ascendido jerárquicamente dentro de las entidades públicas, pasando de ser la simple dependencia encargada de emitir mensajes, para convertirlas hoy, en ejes fundamentales de toda decisión que

9. Aunque no se encuentra expresamente establecido en la Constitución o la legislación panameña, la publicidad es un principio rector de las actuaciones públicas y actos administrativos. Al respecto, puede observarse la Ley 53 del 28 de diciembre de 2005 (Ley de modernización de la Gaceta Oficial) y el título I, libro II de la Ley 38 del 31 de julio de 2000 (Estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, Procedimiento Administrativo General y otras disposiciones).

10. Esta separación se hace especialmente en Europa, donde se entiende que la comunicación pública o comunicación de gobierno no tiene fines electorales sino que se sustenta por el interés general. En Estados Unidos, sin embargo, se sostiene que toda actividad pública tiene directa o indirectamente fines políticos y por lo tanto, electorales, por lo que ellos no hacen distinciones y estudian ambos campos de la comunicación como “political communication”.

11. Jacques Gerstlé define como comunicación pública, el uso de los medios, marketing y publicidad para informar sobre los productos, servicios, derechos y deberes de los usuarios-ciudadanos frente a las instituciones públicas.

toma la entidad. Esto es, porque las modernas oficinas de comunicaciones no sólo emiten, sino que escuchan y se valen de diferentes medios y canales para difundir la imagen y el mensaje que el dirigente y la organización quieren. Por lo tanto, las oficinas de comunicaciones condicionan la información pública a fin de eliminar mensajes que puedan irritar a ciertos públicos y coordinan toda emisión de información para evitar contradicciones. Se puede concluir que, las instituciones tienen obligación de comunicar y deben hacerlo porque necesitan obtener la cooperación activa de los ciudadanos, obtener créditos presupuestarios y obtener legitimidad y apoyo.

### **Comunicación y políticas públicas: El círculo virtuoso**

En Panamá, la comunicación política es utilizada casi exclusivamente en época electoral y la comunicación pública sigue siendo escasa en comparación con otros países Francia, Estados Unidos o México. Dado que no existen estrategias de comunicación pública coherentes y de largo plazo, la mayor parte de las informaciones emitidas por los medios de comunicación, son negativas, enfatizan el conflicto, son espectaculares o amarillistas y no hacen sino crear desafección de la ciudadanía por las instituciones y sus gobernantes. Para Mario Alfredo Cantarero (2002), la incomunicación es una de las causas del desencanto político de la ciudadanía que se materializa en la falta de confianza en las instituciones democráticas fundamentales. Según Latinobarómetro 2008, sólo 56% de los panameños apoya la democracia, mientras que tan poco como el 25% tiene mucha o algo de confianza en el gobierno, la cifra se reduce a 18% para la Asamblea Legislativa y a 16% para los partidos políticos; datos que parecen confirmar que en Panamá hacen falta estrategias de comunicación pública.

### ***La importancia de Comunicar***

La comunicación es un arma poderosa que permite obtener recursos económicos, logísticos y humanos; justifica la actuación de los gobiernos; logra la legitimidad y colaboración de los ciudadanos; permite el correcto funcionamiento del Estado y fortalece la democracia, siempre que el gobierno sea quien la controle. Pero la comunicación debe ser una actividad de importancia permanente, que requiere del concurso de profesionales y del uso de los instrumentos adecuados para su dirección y producción. Dado que la comunicación no es neutral, es importante su manejo estratégico para que la influencia y la

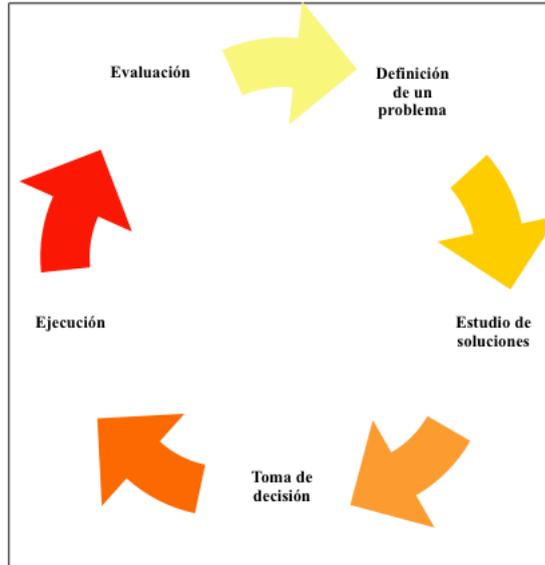
persuasión que esta crea sea en beneficio de las instituciones y por ende, de la sociedad. Sólo así es posible tener una opinión pública favorable y participativa, de lo contrario, la población seguirá juzgando, criticando negativamente, castigando el actuar de los funcionarios públicos y disminuyendo su confianza en el Estado. Como consecuencia, aumentará la evasión de impuestos, disminuirá la participación política y menos ciudadanos colaborarán con las autoridades. Es decir, sin comunicación, las organizaciones públicas limitan el impacto de sus actuaciones. Por otro lado, cuando una institución pública utiliza la comunicación como herramienta, gana valor frente a otras y es percibida como profesional y hasta científica en contraposición a las entidades que no comunican y que parecen altamente politizadas y corruptas. Además, el mensaje que se transmite es concebido por los ciudadanos como verdadero, neutro y de interés general. Según Caroline Ollivier-Yaniv (1997), autora de *L'Etat communicant*, el uso continuo de la comunicación ayuda a la institucionalización de la imagen de la entidad emisora. De modo que, las instituciones no sólo deben limitarse a ejecutar las políticas públicas y programas a su cargo, sino que también deben mantener una buena imagen y comunicar sus logros de forma que el público tenga argumentos para apoyar su gestión o para criticarla.

Según André-Noël Roth, “las políticas públicas son un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006, 49). Es decir, son las respuestas que la administración da a las demandas ciudadanas mediante sus atribuciones legales y presupuestarias.

Muchos autores han descrito la elaboración de las políticas públicas como un ciclo. Ente ellos el más conocido es Charles O. Jones que distingue cinco etapas en la vida de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Ver gráfica 1). Este proceso se asemeja mucho al marketing que es una “forma de comunicación en la cual se escucha a los consumidores, sus satisfacciones e insatisfacciones, frustraciones y expectativas y se diseñan, idealmente, los productos y servicios que él anhela. El papel de la publicidad en este proceso es decirle aquí tienes, este producto que tú querías y que nosotros hemos hecho para ti” dice Rafael Alberto Pérez (op. cit, 372). De forma análoga, la comunicación pública es la estrategia mediante la cual las instituciones le dicen al ciudadano aquí tienes el programa que la sociedad necesita, aquí están invertidos los impuestos que paga, esta es la ruta para acceder a este nuevo servicio que se ha creado o estos son los resultados alcanzados por la administración luego de

tanto tiempo de ejecución de esta política pública. Pero la potencialidad de la comunicación en las políticas públicas no se reduce sólo a publicitar el producto de éstas sino que puede vincularse a cada una de las etapas de la formulación dotándola de legitimidad y aumentando su impacto.

**GRÁFICA 1: Ciclo de las Políticas Públicas**



Fuente: Elaborado por la autora con base en información de Charles O. Jones citada por Roth, André-Noël, 2006, 50.

La comunicación, tratándose de políticas públicas, es una exitosa maniobra política, puesto que estrecha los lazos entre los grupos de interés, la ciudadanía y las instituciones, persuadiéndolos para que sean más sensibles y tomen una actitud más responsable frente a los problemas de la sociedad. No puede olvidarse, en ese orden de ideas, que la comunicación es una forma de ejercicio del poder con la cual se puede responder a las necesidades políticas, rendir cuentas, asegurar la coordinación con otras agencias y asegurar el apoyo del público.

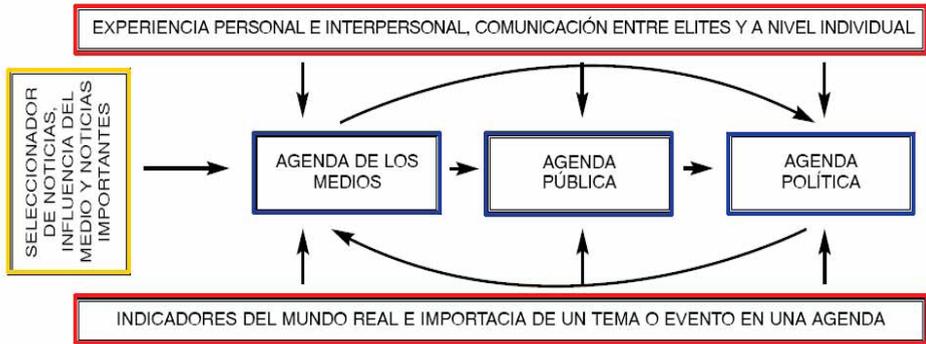
### **Comunicación y demandas ciudadanas**

La primera etapa en la formulación de una política pública es saber qué quieren los gobernados, qué esperan del Estado y cuáles son sus necesidades. Con el fin de responder a estas inquietudes, los métodos más ampliamente difundidos son las encuestas de opinión y el censo, también asimilable a una

encuesta a gran escala. No obstante, las buenas encuestas y los censos son sumamente costosos si es que quieren considerar una muestra lo suficientemente representativa. De modo que, se han desarrollado otros métodos de escucha y recepción de las demandas ciudadanas en los cuales, en lugar de ser los hacedores de políticas los que buscan las respuestas, es la ciudadanía la que expresa sus requerimientos.

Algunos de estos mecanismos son la Internet, las líneas calientes o los buzones de sugerencias. Estos últimos son uno de los métodos más antiguos de escucha de los ciudadanos, aunque también sirven para medir la satisfacción en la prestación de un servicio o para realizar denuncias. Con la difusión del teléfono, por medio de líneas, generalmente gratuitas, el público podía contactar a la administración desde cualquier punto del país. La Internet facilitó mucho más el proceso, puesto que las páginas de las entidades oficiales permiten escribirle correos electrónicos a los Ministros e incluso al Presidente de la República; hacer denuncias, sugerencias y participar en encuestas desde cualquier lugar del mundo, 24 horas al día. Además, se puede participar en foros en los cuales se jerarquizan las necesidades de la población. Sin embargo, la mayoría de estos canales de escucha no son utilizados masivamente por los ciudadanos posiblemente por que creen que los gobernantes no dan seguimiento a sus cuestiones o que las políticas públicas se elaboran según con base en los intereses de grupos de presión.

Por esto, en un intento por llegar a la fuente, se ha incursionado en otra forma de escucha más directa. En Panamá, actualmente se les llama Consejos Consultivos Comunitarios. Esta forma de democracia semi-directa no supone el abandono del poder decisorio del gobierno, sino un intercambio de ideas que posibiliten a la administración buscar soluciones más flexibles y mejor adaptadas a las necesidades y a la psicología de los administrados (Pérez, op. cit.). Pero esta otra forma de escucha también es costosa puesto que supone el traslado del gobierno a sitios apartados de la geografía nacional; por lo tanto, muchas de las políticas públicas se formulan a partir de lo que se supone es el interés general, en otras palabras, con base en la agenda de los medios de comunicación, proceso llamado por los teóricos de la comunicación, *agenda setting* (Ver gráfica 2).

GRÁFICA 2: Elementos del proceso de *agenda setting*

Fuente: Traducido y elaborado por la autora a partir del esquema de agenda-setting de McQuail y Windhal, 1993.

En general, entre más comunicación y participación ciudadana haya en el proceso de formulación de una política pública, menos comunicación será necesaria para la difusión de la misma en vista de que el público buscará información y hará seguimiento a la propuesta. No obstante, la mayoría de las políticas públicas provienen de iniciativas gubernamentales por lo que debe usarse la persuasión y la publicidad para su adopción.

### *Comunicación y el estudio de las opciones*

Aunque la mayoría de las políticas públicas se encuentra a cargo de un solo sector, los problemas de la sociedad no son unidimensionales; es decir, no son sólo económicos, de seguridad, laborales, de infraestructura. Las necesidades son interdependientes y en ellas influyen muchas variables. Por eso, para adoptar una política pública que ataque un problema integralmente deben estudiarse muchas opciones con el concurso de muchos sectores del ejecutivo, de la ciudadanía, de los gremios y el visto bueno de los organismos de control.

El estudio de las opciones para dar solución a una demanda ciudadana también es un proceso de escucha, pero es mucho más “*ciblé*” [enfocado] que en la etapa anterior. Los públicos más importantes a tener en cuenta son el interno y el sectorial. El interno es definido como los funcionarios de cierta institución que deben elaborar la política, ejecutarla, evaluarla y realizarle los ajustes pertinentes. El público sectorial es el conjunto de personas que se puede afectar por la política o las personas expertas en el tema. En fin, son académicos, grupos de presión, asociaciones de usuarios, congresistas, sindicatos. Nuevamente, la comunicación dota a todo el proceso de elaboración de la política pública de legitimidad y de un halo de transparencia.

### ***Comunicación y toma de decisión***

Toda política pública implica la toma de decisiones; de hecho, una de las atribuciones del poder político es la facultad de tomar decisiones que vinculen a toda la sociedad incluso sin su consentimiento. Pero, para mantener una buena imagen y la legitimidad del gobierno, de las Instituciones y del Estado, las decisiones públicas se toman con base en el interés general, en análisis costo-beneficio y en las transacciones entre grupos de interés. En esta etapa del proceso, se debe utilizar comunicación de proximidad o *lobby* con todos aquellos que puedan influir en la decisión que se va a tomar. Especialmente, se debe comunicar con congresistas y partidos políticos, otros jefes de sector del gabinete y líderes de grupos de presión, para que se acoja la proposición que cuente con el aval de la administración. Sin embargo, en algunas ocasiones el *lobby* no es suficiente por lo que las entidades públicas pueden utilizar la comunicación masiva para vender su decisión al público general y presionar a los tomadores de decisiones.

Es igualmente importante comunicar internamente sobre la política pública que se va a ejecutar. La comunicación interna debe preocuparse porque los miembros de una institución, sean dentro de lo posible, los primeros en ser informados sobre un cambio institucional, y no que estos se enteren de las decisiones que les conciernen por terceros. Los funcionarios públicos son los primeros emisores de la realidad de una entidad pública.

### ***Comunicación y ejecución de las políticas públicas***

Luego de tomada la decisión, la comunicación masiva es la herramienta para informar a la opinión pública sobre las condiciones y particularidades del programa que acaba de aprobarse. En esta etapa, la comunicación debe ser altamente informativa sin perder su capacidad persuasiva. Debe conservarse la persuasión porque las políticas públicas representan un costo para ciertos sectores de la sociedad, puede tratarse de una reubicación, de una mayor contribución, el cumplimiento de mayores requisitos para acceder a un servicio; por lo tanto, si las instituciones públicas no muestran la finalidad social de una medida crecerán voces en contra de ésta y sus efectos serán limitados o completamente opuestos a los deseados.

En palabras de Felipe Noguera, “si un gobierno propone una política pública, ya sea un cambio en el sistema de seguridad social, un ajuste económico, etc., sin que ésta se refiera a un problema que ya haya sido aceptado en gran medida por la sociedad como un problema, la política va a ser rechazada

y sólo recibirá críticas” (Izurieta, *et al.*, 2003, 93). Para lograr la aceptación de una medida controversial, la comunicación gubernamental debe apelar a la legitimidad de todo el proceso de elaboración de la política pública, mostrando que los efectos de dicha política son deseables, que el beneficio social es mayor que el sacrificio de unos cuantos, que la actuación de administración es resultado de una demanda ciudadana prioritaria y que la decisión tomada ha respetado el juego democrático.

### *Comunicación y evaluación de las políticas públicas*

La evaluación de las políticas públicas es tanto el fin como el comienzo del ciclo de las políticas públicas. Es el fin porque todo programa debe estar inscrito en el tiempo y disponer de recursos finitos para su aplicación; pero es el comienzo, porque a partir de ella se introducen ajustes o el programa es radicalmente cambiado, incluso eliminado.

Al momento de evaluar las políticas públicas se emiten juicios de valor sobre el gobierno como un todo, por lo tanto, se mezclan la función política y pública de la comunicación. La decisión de prolongar una política pública o de invertir los recursos del Estado en otra gestión depende mucho de la opinión que el gran público se ha formado de ésta. Y como se sabe, la opinión pública se moldea a partir de los mensajes de los medios de comunicación, de la comunicación interpersonal y de la comunicación de los actores políticos; de modo que, la sola emisión de mensajes por parte del gobierno no crea una opinión favorable a su gestión. Son igualmente importantes los hechos o efectos tangibles producto de la administración, porque finalmente los gobiernos son elegidos para resolver los problemas de los ciudadanos, no para comunicar.

“Las agencias gubernamentales tienen la responsabilidad de ofrecer primero servicios y productos de calidad que llenen las aspiraciones del público. La buena comunicación no puede compensar una mercadería o servicio de inferior calidad o que el público no desea” anota James Garnett (Ibíd., 109).

El riesgo de la multiplicación de mensajes es la pérdida de eficacia de los mismos. Además, el uso indiscriminado del interés general para legitimar el mensaje público no hace más que desgastar la noción de bien común, que en las sociedades latinoamericanas se encuentra en jaque por la creciente intromisión de intereses puramente particulares. Por lo tanto, la evaluación de una política pública debe hacerse con relación a sus objetivos y a indicadores de la realidad, sin descuidar la imagen que en cada programa se plasma del gobierno y del Estado.

En fin, como dice Jaime Durán Barba, “el gobernante moderno investiga primeramente la realidad, se comunica directamente con los gobernados a través de los medios, investiga nuevamente sus opiniones, se comunica nuevamente y genera un proceso sin fin de investigación y comunicación, diálogo que está en la base del éxito de la comunicación de un gobierno” (Ibíd., 34). Parece, en tal caso, correcto, en una sociedad democrática, usar la comunicación para mantener a los ciudadanos informados, percibir sus deseos y preferencias, justificar la actuación de los gobiernos, reafirmar los valores institucionales y finalmente, consolidar el sistema político, por lo que se entra en un círculo virtuoso, también conocido como teorema de Thomas<sup>12</sup>, en el que la percepción se convierte en realidad.

## **Conclusión**

La necesidad de comunicar y de estar constantemente informado no es solamente un derecho de los ciudadanos, sino que además es un deber de la administración. La comunicación pública permite potenciar el efecto de las políticas públicas cuando hace parte de su estrategia porque logra modificar el comportamiento de los individuos y su percepción. Una estrategia de comunicación es un plan de largo plazo compuesto por la correcta segmentación de los públicos objetivos, la cuidadosa elaboración del mensaje, la selección de los soportes o medios y la capacidad de medir su impacto. En cualquier sector público la comunicación genera interés de los ciudadanos y tomadores de decisiones por el tema, legitima las decisiones tomadas y permite la movilización de recursos para su desarrollo, elementos todos ligados con el impacto de las políticas públicas. Por lo tanto, se puede afirmar que la elaboración de una estrategia de comunicación ayuda a aumentar el impacto de las políticas públicas del Estado.

Algunos principios que debe considerar toda entidad pública para la implementación de su estrategia de comunicación, son:

Primero, toda institución debe propender por mantener una buena imagen y por obtener la legitimidad del pueblo en vista que ellas plasman la noción de Estado. La aceptación pública de las instituciones y su actuar genera buenas

12. El teorema de William I. Thomas, en su definición más pura dice que “una determinada imagen de la realidad, produce efectos reales” [*if men define situations as real, they are real in their consequences*]. Sin embargo, en sociología se le asimila más con el concepto de la “Profecía autocumplida”; es decir, la capacidad de un grupo de convertir en reales las situaciones sociales que suponen como tales, al adecuar su conducta a esa situación. La comunicación es una herramienta muy importante en la socialización de las percepciones y por lo tanto en la multiplicación de conductas que materialicen los anhelos de los ciudadanos. Por eso se habla de círculo virtuoso entre la comunicación y la realidad.

conductas como el pago de impuestos, la colaboración con las autoridades, la solución pacífica de controversias, el voto, la solidaridad ciudadana, entre otras. Además, es valioso reconocer que las entidades que comunican son percibidas como técnicas y transparentes en contraposición a aquellas que no lo hacen y son vistas como corruptas.

En segundo lugar, la comunicación gubernamental es una herramienta de información, de escucha y de disuasión que se vale de elementos de la comunicación masiva y de la comunicación de proximidad para generar en el receptor una actitud o una actuación determinada.

Tercero, las políticas públicas son el resultado de una administración que actúa y se manifiesta en beneficio de la sociedad. Sin embargo, para que la comunidad acepte las políticas públicas, participe y se beneficie de ellas, es importante incorporar estrategias de comunicación en cada etapa de su elaboración. Además, se ha señalado que entre más participación ciudadana logre la comunicación en las primeras fases de la elaboración de las políticas públicas menos comunicación persuasiva será necesaria en las etapas de toma de decisión y ejecución de las mismas.

Como cuarto principio cabe resaltar que, la comunicación gubernamental empleada de forma estratégica y basada en la transparencia y el interés general tienen un gran efecto en el cambio de imagen de las instituciones y contribuyen positivamente a aumentar el impacto de las políticas públicas a su cargo.

Por lo tanto, la comunicación pública debe ser integrada cuanto antes a las instancias de toma de decisión de las entidades públicas y sus directrices deben iluminar el accionar de toda la organización, no limitándose a reaccionar a los señalamientos de la prensa, de la oposición o a situaciones de crisis, como sucede actualmente en muchas instituciones públicas. Esto último evidencia el carácter utilitarista y reducido que la mayoría de líderes siguen atribuyendo a la comunicación. Para que la comunicación haga parte de la estrategia global de una entidad, todas sus actuaciones y las de su personal deben propender por mejorar su imagen y, evidentemente, contribuir al cumplimiento de su misión.

Por último, para sólo mencionar algunos de los elementos que deben tener en cuenta todas las instituciones al momento de estructurar una estrategia de este tipo, la comunicación gubernamental debe ser muy cuidadosa de las costumbres de la ciudadanía, de sus rutinas y de sus deseos. Debe haber mucho respeto por la noción de interés general porque ésta no es más que la masificación de los intereses de un grupo, porque es un concepto cambiante y porque su uso excesivo desgasta su poder unificador y legitimador de los actos de la administración.

De la rutina, debe mencionarse que todo hecho que altere la normalidad del público es susceptible de ser rechazado y de generar apatía. Inundar los medios con mensajes esporádicos, escandalosos y antagónicos es menos eficiente que entrar en la rutina de los ciudadanos por medio de espacios institucionales que mezclen información con entretenimiento.

Respecto de los contenidos y las formas del mensaje estos deben adaptarse al público al que esperan llegar. Un problema común de la comunicación de gobierno en países de América Latina es realizar producciones demasiado técnicas, inspiradas en las del primer mundo, que las personas perciben como burocráticas, acartonadas y elitistas. Una verdadera estrategia de comunicación debe poder transmitir mensajes a los campesinos, a los niños, a los ancianos, a los iletrados y también a la población urbana con mayor escolaridad. Por lo tanto, los mensajes deben recrear la cotidianidad de los interlocutores, estar enfocados a dar soluciones prácticas a sus problemas y recrear sus costumbres, sin entrar a subestimar al auditorio.

Sin embargo, la implementación de estrategias de comunicación en las instituciones públicas panameñas para cambiar la imagen de éstas y del Estado frente a la ciudadanía y la comunidad internacional debe primero ser reglada por el Congreso de la República para establecer con claridad los límites entre comunicación pública y comunicación política, para no incurrir en limitaciones a las libertades de prensa y para garantizar el derecho de los ciudadanos a mantenerse bien informados. Todavía hoy en América Latina está latente el debate sobre la intromisión del Ejecutivo en los medios de comunicación y sobre la conveniencia de que haya medios de propiedad estatal. En la región todavía no se olvidan los años de totalitarismo en los que los medios eran utilizados para manipular al público, exaltar el nacionalismo y crear personalidades carismáticas y redentoras. De suerte que, debe haber controles estrictos a la comunicación de gobierno para que sea una actividad realmente provechosa para la institucionalidad, para la sociedad y que fortalezca la democracia. Estos controles pueden ser motivo de posteriores estudios, teniendo en cuenta las experiencias de otros países que vivieron etapas igualmente intensas de propaganda y corrupción y que hoy tienen públicos mejor informados, más analíticos y más democráticos.

## **Bibliografía**

### **Libros**

Bernal Gutierrez, Martha y Pedrosa Urueta, Amparo, 1995. *Comunicación y producción de medios – micromedios*, Bogotá, UNISUR.

- Berrocal, Salomé, 2003. *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Barcelona, Ariel.
- Cobb, Roger y Elder, Charles, 1983. *Participation in American politics: the dynamics of agenda-building*, 2ª ed., Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- De Moragas, Miguel, 1982. *Sociología de la Comunicación de Masas*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, S. A.
- Dearing, James Y Rogers, Everett, 1996. *Agenda-setting*, California, Thousand Oaks.
- Durán Barba, Jaime, 2003. “Estrategias de comunicación política”, en: Izurieta, Roberto, [et al], 2003. *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía.
- Garnett, James, 2003. “Comunicándose con la ciudadanía”, en Izurieta, Roberto, [et al], 2003. *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía.
- Gestlé, Jacques, 1992. *La communication politique*, Colección Que sais-je? No. 2652, 1ª ed., Paris, PUF.
- Graber, Doris A., 1993. *Media power in politics*, 3ª ed., Washington D. C., CQ Press.
- Graber, Doris A., 2004. *The power of communication: managing information in public organizations*, 1ª ed., Washington D. C., CQ Press.
- Graber, Doris A., 1992. *Public sector communication: how organizations manage information*, 1ª ed., Washington D. C., CQ Press.
- Izurieta, Roberto, [et al], 2003. *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía.
- Johnson-Cartee, Karen y Copeland, Gary, 2003. *Strategic political communication: rethinking social influence, persuasion, and propaganda*, Oxford, Rowman & Littlefield.
- Kaufmann, Margarita, 1990. “Impacto de los medios de comunicación social en los procesos políticos” en Fundación Konrad Adenauer, 1990. *Impacto de los medios de comunicación en la política*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer.
- Lazar, Judith, 2004. *100 mots pour introduire aux théories de la Communication*, Paris, Les Empêcheurs de penser en rond.
- Lazar, Judith, 1995. *L'opinion publique*, Paris, Sirey.
- Lazar, Judith, 1991. *Sociologie de la communication de masse*, Paris, Colin.
- Libaert, Thierry, 2005. *La communication de crise*, 2ª ed., Paris, Colección Topos, DUNOD.
- Lougovoy, C. y Linon, M. 1972. *Relaciones Públicas. Función de gobierno de la empresa y de la administración*, Barcelona, Colección ESADE, Editorial Hispano Europea.
- Maarek, Philippe, 1985. *Cinéma et communication politique*, Paris, S. I.
- Maarek, Philippe, 2007. *Communication et marketing de l'homme politique*, 3ª ed., Paris, Litec.
- Mattelart, Armand, 1999. *La communication-monde : histoire des idées et des stratégies*, Paris, La Découverte.
- Mattelart, Armand, 2005. *La mondialisation de la communication*, Colección Que sais-je? No. 3181, 4ª ed., Paris, PUF.
- Mattelart, Armand, 1997. *L'Invention de la Communication*, 2ª ed., Paris, La Dé-

couverte & Syros.

- Mattelart, Armand y Mattelart, Michèle, 2004. *Histoire des théories de la communication*, 3ª ed., Paris, La Découverte.
- Mccombs, Maxwell, et al. , 1997. *Communication and Democracy: exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers.
- Mcquail, Denis, 1987. *La Communication*, 2ª ed., Londres, Longman.
- Mcquail, D. y Windahl, S. , 1993. *Agenda-setting*. Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude, 1968. *Politiques Publiques*, Paris, PUF
- Morales Riveira, Antonio, 1990. “¿Cómo hacen política los medios y cómo se comunica la política?” en Fundación Konrad Adenauer, 1990. *Impacto de los medios de comunicación en la política*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer.
- Muñoz Alonso, Alejandro; Monzón, Cándido; Rospir, Juan Ignacio y Dador, José Luís, 1992. *Opinión pública y comunicación política*, Madrid, EUDEMA, Universidad Complutense de Madrid.
- Muriel, Maria Luisa, 1980. *Comunicación institucional: enfoque social de las relaciones públicas*, Quito, Andina, CIESPAL.
- Noguera, Felipe, 2003. “La campaña permanente”, en: Izurieta, Roberto, [et al], 2003. *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía.
- Pérez, Rafael Alberto, 2001. *Estrategias de Comunicación*, Barcelona, Ariel.
- Rangeon, François (et al.), *La communication administration-administrés*, Paris, PUF, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie.
- Roth, André-Noël, 2006. *Políticas Públicas*, Bogotá, Aurora.
- Saperas, Enric, 1987. *Los efectos cognoscitivos de la comunicación de masas: las recientes investigaciones en torno a los efectos de la comunicación de masas 1970-1986*, Barcelona, Ariel.
- Sfez, Lucien, 2006. *La communication*, Colección Que sais-je? No. 2567, 7ª ed., Paris, PUF.
- Stevenson, Nick, 1998. *Culturas mediáticas: teoría social y comunicación masiva*, Buenos Aires, Amorrurtu.
- Zemor, Pierre, 1999. *La communication publique*, Colección Que sais-je? No. 2940, 2ª ed., Paris, PUF.

### **Artículos de Revistas**

- Beltrán, Luís Ramiro y Reyes, Jaime, Marzo de 1993. “Radio popular en Bolivia: la lucha de obreros y campesinos para democratizar la comunicación” en *Revista Diálogos de la Comunicación*, No. 35, Lima, Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social FELAFACS.
- Capul, Jean-Yves, Octubre-Diciembre 1992. “Les théories de la communication. Petite introduction aux théories de la communication” en *Cahiers Français*, No. 258, Paris, La documentation française.
- Da Lage, Olivier, Invierno 2004-2005. “La communication, au coeur de la décision”

- en *Revue internationale et stratégique*, No. 56, Paris, Institut de relations internationales et stratégiques – IRIS, Arléa.
- Gingras, Anne-Marie, 1995. “L’impact des communications sur les pratiques politiques” en *Revue Hermès*, No. 17/18, Paris, CNRS.
- Lahera, Eugenio, Agosto 2004. “Política y políticas públicas” en *Serie Políticas Sociales*, No. 95, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lavigne, Alain, 1995. “La politisation de l’information du secteur public: une proposition d’analyse” en *Revue Hermès*, No. 17/18, Paris, CNRS.
- Norris, Pippa, Abril 2001. “¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post-industriales” en *Revista Española de Ciencia Política*, No. 4, Madrid, Asociación española de ciencia política y de la administración, Pons.
- Ollivier-Yaniv, Caroline, Otoño 1997. “L’État communicant. Des formes de la communication gouvernementale” en *Revue Quaderni*, No. 33, Paris, Quaderni-Credap.
- Pereira Porto, Mauro, Agosto 2000. “La crisis de confianza en la política y sus instituciones: Los medios y la legitimidad de la democracia” en *América Latina Hoy*, No. 25, Salamanca, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.
- Rieffel, Rémy, Octubre-Diciembre 1992. “Les théories de la communication. Les medias et leurs effets” en *Cahiers Français*, No. 258, Paris, La documentation française.
- Shaw, Donald L. y Martin, Shannon E. , Invierno 1992. “The function of Mass Media Agenda Setting” en *Journalism Quarterly*, No. 4, Vol. 69, Columbia, Association for Education in Journalism and Mass Communication.

### Documentos de internet

- Cantarero, Mario Alfredo, Octubre-Noviembre 2002. “Usuarios de información política: entre desencantos, expectativas sociales e incomunicaciones” en *Revista virtual Razón y Palabra*, No. 29, México, en <http://www.razonypalabra.org.mx/antteriores/n29/mcantarero.html> (23/10/2006)
- Diccionario de la Lengua Española, 23ª edición. *Comunicación*, en <http://www.rae.es/> (02/12/2006)
- Diccionarios El Mundo. *Comunicación*, en [http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/cgi/lee\\_diccionario.html?busca=comunicacion&diccionario=1](http://diccionarios.elmundo.es/diccionarios/cgi/lee_diccionario.html?busca=comunicacion&diccionario=1) (02/12/2006)
- Latinobarómetro, Informe 2008, en [http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf) (17/01/2009)
- Torrente Pons, Ivonne, s. a. *¿Estrategia de comunicación o estrategia con comunicación?*, en <http://www.monografias.com/trabajos11/eses/eses.shtml> (19/11/2006)