



**Subsecretaría
de la Gestión Pública**
Secretaría General
de la Gobernación

Gobierno de la Provincia
de Buenos Aires

LA COMUNICACIÓN EN EL ESTADO PROVINCIAL

Aportes para fortalecer la gestión de la comunicación en las instituciones públicas provinciales

Guía orientadora

LA PLATA, junio de 2007

Sumario

- 1. ESTADO Y COMUNICACIÓN**

- 2. EL PROCESO DE LA COMUNICACIÓN HUMANA**

- 3. CONTEXTO NORMATIVO INTERNACIONAL, NACIONAL Y PROVINCIAL**

- 4. GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL**

- 5. SISTEMA Y PLAN DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL**

- 6. EL CIUDADANO Y LA RELACIÓN DE SERVICIO**

- 7. CONSIDERACIONES FINALES**

ANEXO 1. Reuniones y dinámicas grupales

ANEXO 2. Sistemas de atención a la ciudadanía

El documento fue elaborado por los siguientes integrantes de los equipos de trabajo de la Subsecretaría de la Gestión Pública: Claudia Bernazza, Patricia Besada, Stella

Del Fratte, Daniel Grugnala, Ana Lenci, Carmen Pisano, Verónica Porrini, Paula Porta, Ana María Rivadavia.

Coordinación: Griselda Casabone.

PRESENTACIÓN

El presente documento tiene por objetivo **orientar a los equipos públicos que deben planificar y gestionar una estrategia de comunicación institucional.**

Esta Guía recupera la importancia y complejidad de la comunicación estatal y presenta, al mismo tiempo, marcos normativos, criterios e instrumentos para la elaboración de los planes y sistemas de comunicación que acompañan a los planes institucionales.

La Subsecretaría de la Gestión Pública es un organismo rector al servicio de la planificación y gestión pública de la provincia de Buenos Aires; como tal orienta, acompaña y asiste a los organismos provinciales en el diseño de planes de acción, estructuras, y procesos organizacionales y comunicacionales. Esta Guía, sumada a las acciones de capacitación y de asistencia técnica, acompaña a aquellos decisores y grupos que necesiten elaborar o perfeccionar planes y modelos de comunicación institucional.

SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

contactenos@gestionpublica.sg.gba.gov.ar

0221-4294146/4024

La Plata, junio de 2007.

COMUNICACIÓN EN EL ESTADO PROVINCIAL

Aportes para fortalecer la gestión institucional

La comunicación y la cultura constituyen hoy un campo primordial de batalla política: el estratégico escenario que le exige a la política densificar su dimensión simbólica, su capacidad de convocar y construir ciudadanos para enfrentar la erosión que sufre el orden colectivo.”
Martín Jesús Barbero

1. ESTADO Y COMUNICACIÓN

El modelo de **Estado incluyente**, propuesto en el Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007, supone un proceso de comunicación permanente entre las instituciones del Estado y el pueblo que las origina y les da sentido. La gestión pública se realiza de cara a las demandas, necesidades, anhelos y expectativas sociales, por lo que la relación Estado-sociedad configura al Estado y sus organizaciones.

La teoría de la acción comunicativa de J. Habermas sugiere una racionalidad comunicativa que deje de lado el concepto de individualidad y enfatice la cooperación entre las personas: la comunicación genera la palabra, el discurso y la acción colectiva. En esa dirección, el proyecto político y social que encarna el Estado provincial surge de un sistema de conversación permanente con la comunidad organizada, a partir de la apertura de espacios para la expresión de intereses y el logro de consensos y acuerdos sociales que originan y sustentan al propio Estado. Por esta razón, el Estado provincial asume una metodología de *conversación social* para generar sus políticas, en la convicción de que la falta de canales de comunicación distorsiona los diagnósticos, aleja las acciones de las demandas originarias y genera deudas sociales.

Los planes de acción como las comunicaciones fundantes de las instituciones públicas. El discurso fundante de las organizaciones públicas son sus *proyectos*. En el caso de las administraciones centrales, hablamos de proyectos o *planes de gobierno*. También podemos hablar de *planes o proyectos sectoriales* –de educación, de salud, de seguridad, etc.- o *institucionales* –del IPS, de IOMA, etc. Estos proyectos se configuran a través del discurso que suponen las leyes orgánicas

de base (incluida la Constitución Provincial), los decretos o normas que definen las estructuras y competencias de cada organismo, y los programas institucionales expresados en diferentes documentos escritos y discursos orales.

Las oficinas de prensa. Los modos de hacer efectiva la comunicación que acompaña la puesta en marcha, la gestión y la evaluación de un proyecto revelan un mapa de opciones que, en muchos casos, queda reducido a la relación con los medios masivos de comunicación, a través de voceros y oficinas de *prensa*. Sin embargo, la comunicación es mucho más amplia y abarcativa, y supone sistemas de conversación y concertación interna y externa.

El plan de comunicación. La **comunicación**, como otras dimensiones de la vida de las organizaciones, es un ámbito que se debe planificar, gestionar y someter a evaluaciones periódicas. Ciertas acciones humanas -el pensamiento, la conversación- parecen estar naturalizadas y, por lo tanto, muchas veces se desestima una intervención sobre su devenir. Sin embargo, las conversaciones, diálogos y comunicaciones que operan en las instituciones públicas deben ser planificadas y gestionadas, dado que son la base de la acción humana y, por ende, de la acción pública.

La acción política y las unidades de gestión tienen la responsabilidad de incidir, en la medida de sus posibilidades, en los **sistemas de conversación**, entendidos como mecanismos más o menos organizados del sistema social en los que se expresan intereses, consignas y voluntades de acción. Estos sistemas cruzan el entramado social e institucional y operan por fuera, al interior o en la frontera de las organizaciones. Allí se abre un sinnúmero de posibilidades, entre las que el equipo de gestión debe optar para el sostenimiento del diálogo institucional, teniendo en cuenta que es allí donde se formula, se acuerda y se modifica dinámicamente el **proyecto y la agenda de gobierno y gestión**¹. Esta intervención consciente y organizada de las organizaciones en el sistema social de conversación debe vehiculizarse a través de un **plan de comunicación institucional**.

¹ Reservamos el concepto de **gobierno** para referirnos a las decisiones que toman o los acuerdos que alcanzan el titular del Poder Ejecutivo o los titulares de las carteras ministeriales. El concepto de **gestión** refiere a los niveles intermedios del sistema administrativo público.

Daniel Prieto Castillo señala que “la **planificación de la comunicación** dentro de la institución se ocupa de luchar contra la entropía, del apoyo a la corresponsabilidad comunicacional, de la evaluación y la construcción de las percepciones, de la producción de los documentos comunicacionales de referencia y de la producción de la memoria del proceso”.

Cada institución se constituiría, desde este enfoque, en una **unidad de comunicación**, productora de procesos de **interacción colectiva** y de **significados** que afectan las prácticas sociales y políticas. Entender a cada organismo como una **unidad de comunicación** permite visualizar la producción de discursos colectivos y su vinculación con los objetivos y resultados institucionales.

El plan de comunicación al servicio del plan de acción. Un plan institucional implica siempre un plan de comunicación; porque un plan de acción que no se comunica o expresa, no puede ser llevado adelante por un grupo u organización, dado que *nadie hace lo que no conoce*². La comunicación institucional congrega voluntades, organiza esfuerzos y promueve la unidad de concepción y acción, al permitir a las personas construir y compartir significados.

El plan de comunicación pone en debate valores, ideas y objetivos para alcanzar significados compartidos y transformarlos en acciones y resultados.

Modelos y sistemas de gestión y comunicación. Todo sistema de gestión, sus estructuras y procesos, suponen al mismo tiempo un modelo o sistema³ de comunicación que prevé la direccionalidad, sentido, periodicidad y modalidad de los flujos de información, conversación y concertación. Estos modelos o sistemas refieren a la *frontera de la organización* –sistemas y modelos de participación social, de *atención al público*, al contribuyente, etc.- así como a los *flujos internos* de comunicación de las decisiones y operaciones.

² Perón, J. D.: Comunicación a la Asamblea Legislativa del Segundo Plan Quinquenal, 1952.

³ Modelo de comunicación: esquema previsto de organización y gestión de la comunicación. Sistema de comunicación: forma en que efectivamente opera el proceso comunicativo.

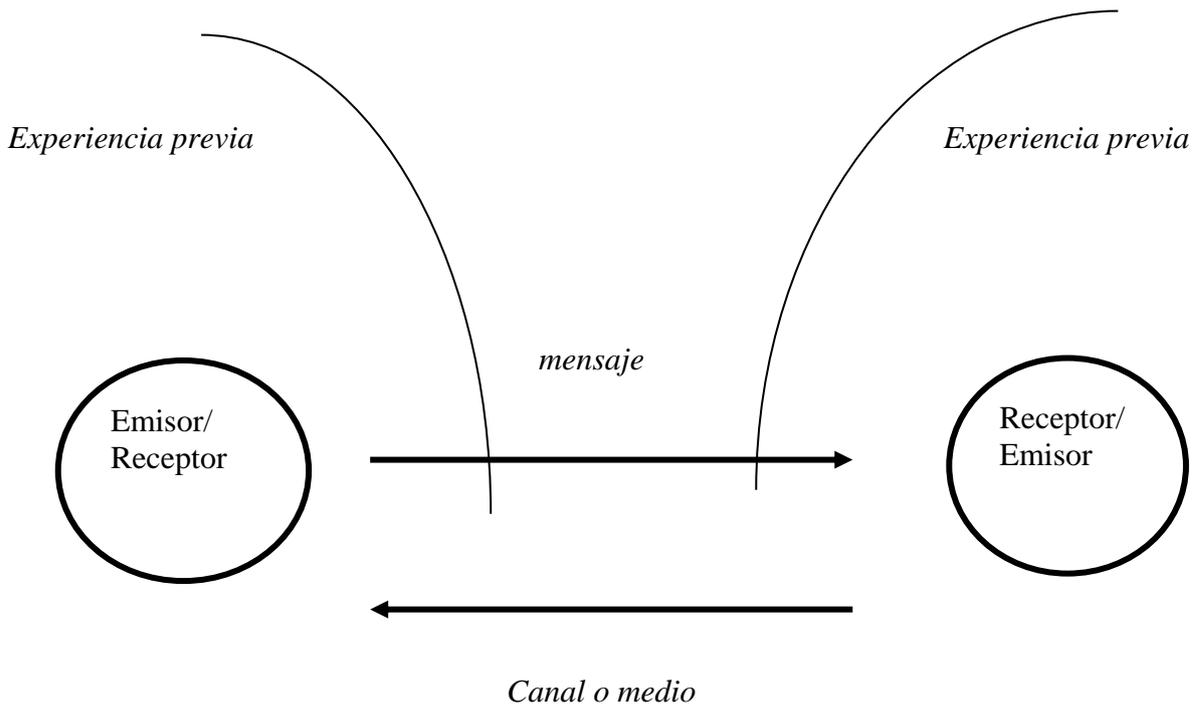
2. EL PROCESO DE LA COMUNICACIÓN HUMANA

Un modelo de Estado expresa un modelo social que deviene en un modelo comunicativo. Los modelos vigentes son el fruto de una cultura, el fruto del propio Estado, de lo que el Estado piensa de sí mismo, y generan una *cultura institucional*.

La elaboración, envío y recepción de mensajes y sus distintos significados, en un marco cultural específico, generan un *lenguaje compartido*. Aparece así un lenguaje común, dado que los sujetos generan una cultura comunicativa que les es propia. Cuando se emiten mensajes hacia nuevos integrantes de la institución o hacia otras instituciones y grupos sin preocuparse por su *inclusión*, los mensajes pueden caer en un vacío de significado o adquirir otro significado, dado que estos nuevos sujetos no necesariamente comparten la cultura institucional y por lo tanto los significados que esa cultura da a los mensajes que emite. En el caso del Estado, es común que el lenguaje del derecho administrativo propio de los actos administrativos no sea comprendido por quienes son destinatarios de sus medidas. Por esta razón, una preocupación inicial de las instituciones públicas es la *construcción de lenguajes y significados compartidos*, a fin de entablar comunicaciones eficaces e incluyentes con sus integrantes y con el sistema social.

A fin de conocer cómo se construyen los significados compartidos, nos detendremos en algunos aspectos de la *comunicación humana*.

Entenderemos la comunicación humana como el **proceso que permite a las personas construir y compartir significados**. Para la reflexión de este proceso, utilizaremos la "metáfora del tubo", muy difundida a la hora de explicar el proceso comunicativo. Fue presentada por Shannon, y asocia la comunicación humana a las comunicaciones telemáticas. Si bien este esquema es reduccionista y no explica cuestiones lingüísticas, permite adentrarnos en el proceso comunicativo:



Este esquema básico presenta al proceso de comunicación como una cadena que tiene por lo menos tres eslabones: el emisor o fuente, el canal o medio (a través del que "viaja el mensaje") y el receptor o destino. Tanto el emisor como el receptor están fuertemente marcados por su prealimentación o experiencia previa: en el caso de las personas, la prealimentación estará dada por su cultura, su formación, sus emociones, sus experiencias de relación, sus experiencias comunicativas, todo lo cual conforma un conjunto único a la hora de comunicarse expresado como habilidad para la utilización del código que le propone el interlocutor. A esa habilidad la llamaremos *competencia comunicativa*.

Estas competencias son las que permiten, al emisor, **codificar** -pasar a signos arbitrarios una realidad que se desea expresar- y al receptor le permite

decodificar -tomar los signos que se le comunican y procesarlos para *reconstruir* esa realidad.

En las comunicaciones humanas cotidianas el emisor, en rigor, es al mismo tiempo receptor y el receptor es al mismo tiempo emisor. Ambos son **interlocutores** o **comunicantes**. Estos interlocutores dialogan para construir el código compartido y para construir el mensaje. La devolución del receptor se la conoce como **retroalimentación**, y es necesaria para que el emisor ajuste el código con el que se expresa. Este mensaje que se comparte explicita una *manera de ver el mundo*, una cosmovisión. Los mensajes de cada interlocutor se ordenarán secuencial y sintácticamente según esta visión: lo que se dice y lo que se decide no decir depende de ello, así como la *puntuación* de la realidad comunicada⁴ y los aspectos a resaltar. Reconocer la cosmovisión propia y la del otro, y transparentarlas en una situación comunicativa, es un imperativo ético: caso contrario, el mensaje propio se definirá como verdad absoluta y *objetiva* a reconocer por los otros sujetos, cuyos mensajes deberán adaptarse a ella⁵.

El mensaje se expresa a través de códigos. Un código es un conjunto de signos arbitrariamente cargados de significados⁶, a través de un acuerdo que realiza un grupo o una sociedad, lo que va conformando una cultura. El código más utilizado –y el más complejo– es el lenguaje, la lengua de los comunicantes⁷.

Un mensaje construido a partir de un código es un mensaje racional, que pone en marcha una **comunicación digital**. Pero existen también **comunicaciones analógicas**: la mirada, los gestos, un golpe de puño, la distancia corporal o proxémica. A este conjunto indisoluble de mensajes digitales y analógicos lo

⁴ Existen tantas sintaxis -puntuaciones o formas de *relatar* la realidad- como personas que comunican (Watzlawick, 1985).

⁵ Los estudios sobre comunicación humana de Watzlawick y Bateson nos alertan sobre las asimetrías que pueden establecerse entre los comunicantes, donde uno tiene la posibilidad de imponer códigos, medios de comunicación, mensajes e interpretaciones. Las relaciones de poder condicionan y definen la comunicación humana.

⁶ Los semáforos, el código morse, las señales con banderas, el lenguaje de señas son ejemplos de códigos.

⁷ La definición del lenguaje como código complejo, así como la descripción de los procesos de codificación y decodificación, resultan funcionales a la exposición de esta Guía, pero vale insistir en el hecho de que se trata de un reduccionismo que se aprovecha con un fin explicativo: “La expresión ‘usar la lengua’ reduce la lengua a un instrumento, cuando en realidad la lengua es un proceso que vastamente nos trasciende. Como dice Guillermo Boido, *la poesía es el intento de preguntarle a las palabras quiénes somos. Como los sueños, ellas saben mucho de nosotros, quizás más que nosotros*” (Bordelois, 2005).

tomaremos como el verdadero mensaje, que incluso puede ser contradictorio (decir que se quiere a alguien mientras se lo agrade físicamente, por ejemplo).

Asimismo, existe un mensaje que acompaña *lo dicho* y es el **mensaje relacional**. La propuesta de relación que hacemos a nuestro interlocutor (agresividad, empatía) depende del ámbito físico que se propone, los medios elegidos, los sentimientos que se expresan, etc. Este mensaje relacional se conoce como **metamensaje** y resulta clave en el caso de las instituciones públicas. En la dinámica de equipos, grupos e instituciones sociales y públicas deberán tenerse en cuenta tanto los mensajes racionales y los metamensajes acompañantes: el ámbito o los medios elegidos, el clima a crear, lo *no dicho*.

La construcción de los mensajes institucionales deberá prever sistemas o modelos comunicativos que combinen medios orales, escritos o audiovisuales, articulados en espacios y tiempos previstos para llevar a buen término el plan de comunicación. Las dinámicas grupales y las técnicas de mediación y negociación colaboran también con la organización de los sujetos presentes en el sistema de conversación.

Ruidos o interferencias. Llamaremos ruidos a cualquier factor que interfiere en un proceso de comunicación, incluso otro proceso de comunicación. Puede tratarse de un ruido literal pero también puede ser un ruido *emocional* proveniente de la prealimentación -un rumor, por ejemplo- que se interpone en la correcta percepción, recepción y decodificación de un mensaje.

Barreras. Entre el emisor y el receptor se interponen barreras de varios tipos: fisiológicas –por ejemplo, cierto grado de sordera-; físicas –distancia, una pared de por medio-; semánticas –significados distintos que se atribuye a la misma palabra-; culturales –se comparte el idioma pero no la cultura por diferencias sociales, económicas, generacionales, actitudinales, ideas y juicios previos, etc.

Significantes y significados. Las palabras de una lengua sugieren distintos significados según la época, el lugar, el contexto y los grupos, lo que va constituyendo modismos, jergas o lenguajes alternativos. A la palabra en sí, vacía de

significado, la reconocemos como **significante**. A la carga de sentido que un grupo o sujeto le atribuye la llamaremos **significado**.

Los significados no deben presuponerse sino acordarse, por eso es importante que los marcos conceptuales y los glosarios de los programas institucionales se elaboren colectivamente. El reconocimiento de los distintos significados que pueden atribuirse a las palabras y los textos colabora con la inclusión de grupos sociales diferentes, al tiempo que supone la aceptación de nuestro idioma como lengua *viva*. Además, el debate sobre los conceptos, palabras y textos que expresan el pensamiento social e institucional aumenta las competencias comunicativas a la vez que integra al conjunto de actores públicos y sociales que participan de una política pública.

Estado y sociedad participan de una comunicación de motivaciones, intereses y propuestas en la que los códigos y metodologías a utilizar serán claves a la hora de integrar a todos en una comunicación eficaz.

3. CONTEXTO NORMATIVO INTERNACIONAL, NACIONAL Y PROVINCIAL

Si bien el marco legal establece un orden rígido, como contrapartida se convierte en el instrumento facilitador de la comunicación, pues a través del tiempo fue consagrando derechos en este campo. Sin pretender enunciar una memoria taxativa, mencionamos los avances más significativos en la configuración de estos derechos:

- libertad de expresión
- petición a las autoridades
- acceso a la información y la documentación pública

Libertad de expresión. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 consagra en su artículo 11 que “la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre...”.

Este derecho se replica en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) que en su artículo 19 establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión” (...)“el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas”...; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19 (1966) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), artículo 13 inc. 1) también se recepta. Todos estos tratados internacionales fueron reconocidos por nuestra Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 2. Tal reconocimiento lleva implícito el derecho a la *libertad de prensa*.

Petición a las autoridades. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su Artículo XXIV expresa: “Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquiera autoridad competente, ya sea por motivo de interés general, ya de interés particular, y el de obtener pronta resolución”.

También el artículo 14 de la Constitución Nacional proclama el derecho “de peticionar a las autoridades”, receptado también en el conjunto de derechos y garantías contenidos en el artículo 11 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

El derecho a peticionar implica la facultad de dirigirse a los poderes públicos y obtener de ellos respuestas que tácitamente revelan la conformidad de *acceso a la información*.

Acceso a la información y la documentación pública. La normativa sobre acceso a la información pública surge del reconocimiento de que la transparencia de las actuaciones es vital para la relación Estado-sociedad.

En el país existen leyes que regulan el acceso a la información propiamente dicha o en relación con temas específicos de diversa naturaleza. A nivel regional y nacional, pueden mencionarse, entre otras, la Carta Iberoamericana de la Función Pública firmada por los Jefes de Estado de Iberoamérica en el 2003; el Código de Ética de la Nación Argentina, Ley 15930 de Archivos, Ley 19549 y decreto reglamentario N° 1883/91 de Procedimientos administrativos, Ley 24240 de Defensa del consumidor; Ley N° 25326 de Protección de los datos personales; Ley 25831 Régimen de libre acceso a la información pública ambiental; Ley 26047 de Acceso a la información de registros nacionales; Ley 26075 de Financiamiento educativo; Ley 26.097 de adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción; Decreto N° 1279/97 Telecomunicaciones, libertad de expresión, Internet; Decreto N° 378/05 que aprueba el Plan nacional de gobierno electrónico.

A nivel provincial, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en su artículo 12 inciso 4, establece para “todas las personas en la provincia” el derecho “a la información y a la comunicación” y en su artículo 38 expresa que “los consumidores y usuarios tienen derecho, en la relación de consumo”...” a una información adecuada y veraz”.

En la Provincia, el 15 de agosto de 2000 se promulgó la Ley 12475, que en su artículo 1° reconoce a “toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, el

derecho de acceso a los documentos administrativos...”. El Decreto N° 2549/04 de acceso a la información reglamenta este derecho de acceso a los documentos cuando “su divulgación no se encuentre prohibida por la ley”...”sin necesidad de alegar fundamento o causa ni acreditar derecho o interés alguno”. Además, dispone que el procedimiento garantice el respeto por los principios de publicidad, celeridad, informalidad, accesibilidad, igualdad y gratuidad. La Secretaría General y el Ministerio de Gobierno son las autoridades de aplicación de este Decreto.

Asimismo, en su artículo 9º, la Ley provincial de Ministerios 13.175 ordena, entre las funciones comunes de los ministros secretarios, facilitar el ejercicio del derecho a la información previsto en la Constitución provincial. Asimismo, esta ley impone organizar “áreas para recibir, procesar, sistematizar y elevar, con rapidez y eficiencia toda propuesta, reclamo, pedido y opinión útil para la formulación, implementación, control de gestión y evaluación de políticas, planes y cursos de acción que provengan de la ciudadanía en general, de sus instituciones representativas, y de cada uno de los habitantes de la Provincia en particular”.

El Decreto-Ley N° 7.647/70 contiene normas de procedimiento administrativo que indican, entre otros, el modo de obtener una decisión o una prestación de la administración pública (artículo 1); cómo debe ser la comunicación entre los distintos niveles de los órganos administrativos (artículo 51); y la forma en que se publicarán los actos administrativos (artículos 104 y 112). También prevé que toda iniciativa que tienda a modificar o sustituir normas legales pueda ser sometida a información pública (artículos 122 y 124).⁸

El Decreto N° 300/06 (T. O. Decreto N° 2200/06) y la Resolución N° 4/06 de la Subsecretaría de la Gestión Pública regulan la comunicación escrita, introduciendo pautas, formatos y estilos para la confección de los documentos administrativos.

⁸ Para adecuar esta ley a las nuevas tecnologías e incorporar cabalmente los institutos de participación ciudadana previstos en la reforma constitucional de 1994, en la Provincia se encuentra en debate legislativo un nuevo proyecto de ley de procedimiento administrativo. Disponible en: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar

4. GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

En el plano comunicativo de la gestión institucional se destacan la **producción de información** y el **desarrollo de relaciones y actitudes comunicativas**.

Producción de información. Las acciones concretas que se ejecutan a partir de los programas y proyectos que conforman el plan o la agenda institucional generan **datos**. A partir de estos datos, se elabora la información que los funcionarios deben preparar para que sea accesible a los diferentes destinatarios (individuos, grupos u organizaciones).

Para que pueda concretarse el acceso es necesario que exista el objeto que se quiere conocer y al mismo tiempo debe reconocerse que este objeto tiene carácter **público**. Pesa, entonces, sobre el Estado la obligación de hacer un acopio sistemático de datos, y la de disponer de un sistema que facilite el acceso a la información que pueda ser solicitada.

Desarrollo de relaciones y actitudes comunicativas. Este aspecto refiere a las pautas, criterios, técnicas y conductas de relación e intercambio que se expresan como prácticas institucionales.

El gobierno provincial ha asumido como preocupación específica el desarrollo de sistemas de información y la instalación de relaciones y actitudes que favorezcan la comunicación eficaz, destacándose:

-La **política formativa** del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) y el Sistema Provincial de Capacitación (SIPROCA), cuya creación obedece a la “necesidad de jerarquizar la función pública y mejorar la relación del Estado Bonaerense con la ciudadanía, a partir de una oferta de formación continua a los agentes y funcionarios de la Administración Pública Provincial y a dirigentes políticos y sociales de la Provincia” (Decreto N° 2688/92). Los agentes y funcionarios públicos encuentran en el IPAP un espacio que les permite analizar el rol del Estado y la cultura de las organizaciones donde actúan, para proponerse cambios en los estilos

de conducción y en las formas de trabajo. Cabe destacar los cursos orientados a la comunicación interpersonal, grupal y con la ciudadanía.

- La **cartilla de inducción** “Panorama del Estado y la provincia de Buenos Aires” editada por el IPAP⁹, y las guías para la elaboración de planes y sistemas de evaluación, el diseño de estructuras y procesos. Algunas de ellas responden a normativas que regulan los procesos administrativos. Otras se ofrecen como herramientas para facilitar las tareas de los organismos y mejorar la relación del Estado con los ciudadanos. El Cuaderno de gestión de la comunicación escrita en la provincia de Buenos Aires “invita a repensar las prácticas de escritura en el Estado y su incidencia y potencia a la hora de configurar una particular cultura estatal”.¹⁰

- El **Banco de proyectos de innovación (BPI)**¹¹ facilita la comunicación e intercambio de ideas, proyectos y experiencias innovadoras tanto a los trabajadores y funcionarios del ámbito público, organismos provinciales y municipales, como también a los ciudadanos individual o colectivamente organizados.

Estas y otras iniciativas permiten a los trabajadores y funcionarios analizar cómo se comunican dentro y fuera de las organizaciones donde actúan, a fin de:

- proponer cambios en los estilos de conducción y en las formas de trabajo internas, conformando un entramado de relaciones que promuevan la conformación de **mesas, equipos y redes institucionales**;
- revalorizar la atención al ciudadano, su participación y protagonismo social; y
- producir prácticas que generen mejoras en la comunicación interna y externa de cada institución pública.

⁹ Disponible en: www.ipap.sg.gba.gov.ar

¹⁰ Estas guías están disponibles como *Criterios Generales en la Gestión Pública* en: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/

¹¹ Disponible en: www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/bpi.htm

Por múltiples causas, la estructura orgánico funcional clásica –piramidal y de jerárquicas verticales- se volvió insuficiente para dar a las organizaciones la agilidad, movilidad y capacidad de acción requeridas. En la actualidad, nos movemos hacia un mundo de organizaciones en red que comunican dinámicamente objetivos, contenidos y acuerdos, tanto a sus propios integrantes como a otras personas.

Estas transformaciones –junto con el desarrollo de la comunicación- obligan a superar los puntos de vista sobre la comunicación centrados en la mera transmisión de información operativa, basada en intercambios formales e informales de información.

La complejidad del fenómeno comunicativo requiere ser enmarcado en relaciones interactivas y dinámicas, como un proceso circular en el que emisor y receptor intercambian alternativamente sus roles y que exige comprensión entre las personas que intervienen en él. **La información es sólo una parte de ese proceso –el contenido de lo que se comunica– y por sí misma no produce comunicación.**

Hacia una gestión institucional de la comunicación. La necesidad de comunicación en una organización se ve reforzada cuando observamos las múltiples ventajas que acarrea, tanto para la sí misma como para las personas.

Los procesos de comunicación, desde una perspectiva sistémica, permiten a la organización mantener la coordinación entre sus distintas partes y alcanzar así su característica esencial: ser un sistema (Katz y Kahn, 1986).

La comunicación es, además, un instrumento de cambio. El pensamiento estratégico lleva implícito un mensaje de cambio: la necesidad de adaptación al entorno cambiante en el que vive la organización. En este contexto, la comunicación interna permite la introducción, difusión, aceptación e interiorización de nuevos valores y pautas de gestión.

Por otro lado, uno de los objetivos que toda organización persigue es que sus trabajadores y los grupos sociales involucrados acuerden y se identifiquen con los

objetivos organizacionales. Los trabajadores y la población en general necesitan a su vez estar informados para tomar parte activa en la organización a través de la participación y el logro de acuerdos. De este modo, la comunicación incrementa las posibilidades de participación y protagonismo, favorece las iniciativas y moviliza la creatividad, convirtiéndose en un factor de integración, motivación y desarrollo de equipos y personas.

Comunicación formal. Es aquella que la organización establece y formaliza a través de los medios a su alcance. Ejemplos: comunicaciones administrativas, página web, folletos, revistas institucionales, señalética, etc. En culturas institucionales tradicionales se produce, usualmente, en sentido descendente -de la conducción hacia los empleados- y es la única reconocida como *oficial*. Las reuniones de gabinete, las reuniones de trabajo y las mesas de concertación no suelen ser reconocidas en este tipo de cultura, por lo que la comunicación oral y la comunicación ascendente operan por vías informales o no previstas.

Comunicación informal. La comunicación -o la necesidad de interacción humana- es al mismo tiempo indispensable e inevitable. Por ello, cuando la organización no prevé canales formales suficientes y adecuados a las necesidades de comunicación de los diferentes actores de la organización, ellos mismos tratarán de procurarla, a través de mecanismos alternativos entre los que se destaca la *radio pasillo* o rumor.

El rumor en sí mismo no es bueno ni malo. Por un lado, refuerza la cohesión grupal, genera y fortalece la cultura de la organización, permite aclarar comunicaciones formales ambiguas o deficientes, se transmite con mayor rapidez. Como contrapartida, está expuesto a procesos de distorsión y suele tener una gran capacidad de convencimiento y credibilidad.

La calidad y cantidad de comunicación informal está en relación directa con el sistema de comunicación previsto y el plan de comunicación puesto en marcha: cuanto más se favorezca la comunicación interna -no sólo a través de los medios

tradicionales sino con reuniones de gabinete, reuniones de equipo, jornadas de trabajo, seminarios o listas de correos que acerquen la información relevante y pertinente- mejorará el clima laboral y se reducirá el rumor como mecanismo de compensación informativa¹².

Comunicación interna y externa. Aunque se trate de dos sistemas interdependientes -y que es necesario gestionar de una manera coordinada- con frecuencia las organizaciones ponen particular énfasis en estrategias destinadas a los públicos externos, especialmente *la prensa*, desatendiendo otros ámbitos que impactan en igual o mayor medida.

Es importante considerar en la estrategia a todos los públicos cercanos (trabajadores y sus familias, proveedores) que de manera directa o indirecta comparten la cotidianeidad de la institución y se pueden identificar con ella. En este punto, la comunicación externa también tiene su relación con la interna. Todo lo que se comunica hacia fuera, a través de los medios de comunicación, también repercute en el público interno. Si diseñamos una campaña de publicidad institucional contradictoria con los mensajes que circulan puertas adentro, pueden producirse focos de conflicto importantes.

Sin embargo, a los fines analíticos, desagregaremos dos niveles.

Comunicación interna (CI). A partir de las décadas del sesenta y setenta, se han desarrollado modelos de gestión más articulados y el trabajo en equipo. Estos modelos tienen su correlato en acciones, canales y soportes de comunicación institucional destinados al personal de una organización. Entre sus soportes más conocidos se encuentran: los planes de comunicación interna, los manuales de gestión comunicativa, el boletín interno, carteleras, cartas, memos, comunicaciones, entrevistas y reuniones de trabajo, mobiliario y entorno físico para el trabajo grupal, intranet, presentaciones multimedia, etc.

¹² Un detalle de estas herramientas en el tercer capítulo de la Guía.

La comunicación interna debe alcanzar un objetivo básico: cubrir las necesidades de comunicación que presentan los individuos o grupos que conforman la organización. En este sentido, la comunicación y, por lo tanto, el desafío de **compartir significados** alcanza tanto a los trabajadores públicos como a los grupos de dirección.¹³

Comunicación externa (CE). Generalmente se entiende la CE como el proceso que permite vehicular información desde la organización hacia el conjunto de la opinión pública a través de los medios de comunicación social, especialmente asociados a la prensa y la publicidad.

En este sentido, es importante reconocer que la comunicación externa define la agenda institucional a través de los acuerdos que allí se establecen, por lo que deberá atenderse especialmente a los contenidos, medios y oportunidades en que se intercambiarán los mensajes públicos.

La información que se ha decidido hacer pública será difundida a través de las estrategias y piezas de comunicación que la organización defina. Si la opción es a través de los medios masivos, la tarea se derivará al área de Prensa con las indicaciones correspondientes al vocero o responsable designado al efecto.

Pero existen un sinnúmero de herramientas, alternativas o complementarias de los medios masivos que, solas o combinadas, pueden reportar efectos significativos, según la índole del mensaje que nos interesa hacer público, sus destinatarios, el efecto que pretendemos lograr (prevenir una enfermedad estacional o crónica, por ejemplo), el tiempo del que disponemos, los recursos.

Por ello, la división entre el ámbito externo e interno es puramente analítica, dado que las transformaciones políticas, económicas, sociales y tecnológicas de las últimas décadas han impactado en el campo de la comunicación al punto de transformar este campo no sólo en un *recurso estratégico* para el desarrollo de las comunidades, sino en el *contexto* en el que se desenvuelven las organizaciones contemporáneas. Resulta cada vez más difícil hablar de “adentro” o “afuera” de las organizaciones: La comunicación es a un tiempo *recurso* y *contexto*.

¹³ Las convenciones colectivas en el ámbito público abren una nueva instancia de diálogo o comunicación interna, que al mismo tiempo refiere o reconoce sujetos externos a la administración: las asociaciones gremiales.

Comunicación ascendente, descendente y horizontal. La tipología de sentidos de la comunicación en la organización también es útil sólo a los fines expositivos. En este sentido, una política de la comunicación integral y multidireccional -que opere en forma ascendente, descendente y horizontal, en la que cada uno de los actores cuente con la información relevante para el cumplimiento de la tarea común y su reconocimiento como sujeto activo en el devenir institucional- resulta la única opción posible para romper tradiciones jerárquicas, y la transmisión unidireccional y descendente de la información a través de pirámides orgánicas. Las mesas de trabajo, las reuniones de gabinete o de gestión, las entrevistas, los foros, seminarios y clínicas deberán instalarse como modalidades cotidianas de comunicación.

Comunicación unilateral, bilateral, multilateral. Comunicación unilateral: no implica reciprocidad (una directiva, una clase magistral, un artículo de la prensa, etc.). Comunicación bilateral: cuando emisor y receptor alternan sus roles (conversación diaria, telefónica, chat, etc.). Comunicación multilateral: un grupo de individuos participa activamente (interactúa) en un proceso en el cual adoptan alternativamente el rol de emisor y receptor.

Gestionar la comunicación. La comunicación está inmersa en la cultura organizacional. Está condicionada por el conjunto de valores, referencias, hábitos, ritos y signos que fundamentan la concepción que la organización tiene de sí misma. Esta cultura se debe tomar como punto de partida y marco para la gestión de la comunicación.

La gestión es un proceso de construcción colectiva desde las identidades, experiencias y habilidades de quienes participan. Esto quiere decir que el proceso de gestión no debe apuntar a la negación o aplanamiento de diferencias, o al acallamiento de conflictos; antes bien, necesariamente debe articularlos, construyendo procesos colectivos donde lo *colectivo* no es lo homogéneo sino una plataforma y un horizonte común, una trama de diferencias articuladas en una

concreción social, lo que supone el reconocimiento y la producción de una cultura colectiva, social o institucional.

La gestión implica también una concepción y una práctica respecto del poder, de la administración y la circulación del mismo y de las formas de construir consensos y acuerdos dentro de la institución.

Gestionar el plan de un organismo hacia resultados esperables no se reduce a expresar consignas, administrar recursos y organizar acciones, dado que estamos frente a personas en situación de relación, y por lo tanto, frente a intereses y aspiraciones dinámicas y en tensión con la propuesta institucional. Por este motivo, el sistema y el plan de comunicación, como sustento del plan institucional, requieren de un diseño situado, que no sigue la lógica de las *recetas*, como a veces proponen las técnicas de marketing o los diseños de imagen corporativa.

Gestionar la comunicación, en este sentido, implica definir un conjunto de acciones y procedimientos mediante los cuales se despliegan una variedad de recursos de comunicación para apoyar la labor de las organizaciones.

A través de la gestión en la comunicación se facilita el despliegue de todo el aparato comunicacional destinado al personal y a la ciudadanía con el objeto de:

- promover el conocimiento y reconocimiento de la política que se gestiona;
- facilitar la integración entre las realizaciones personales y las institucionales;
- fortalecer los vínculos interpersonales, grupales y sociales; y
- contribuir a la creación de espacios de información, participación y opinión.

5. SISTEMA Y PLAN DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

En el documento 4 del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007¹⁴ se expresa que “la planificación en el ámbito público, con el enfoque estratégico que hoy puede adoptar, es fundante de la recuperación de la institucionalidad estatal, dado que es el **Plan de Gobierno** -expresado en las planificaciones institucionales- el que le otorga sentido y finalidad al Estado”.

Sin embargo, allí mismo se advierte que no se proponen exhaustivos desarrollos teórico–metodológicos sino el enunciado sencillo y coherente de políticas prioritarias o de alto impacto, o de la llamada **agenda de gobierno**; es decir, el enunciado de las **cuatro o cinco líneas claves de gestión** que serán llevadas a cabo y por las que habrá que rendir cuentas ante la ciudadanía.

Sean cuales fueren las opciones elegidas para diseñar un **plan o agenda de gestión**, éste debe expresarse, difundirse y ajustarse a través de un **sistema de comunicación institucional** que será el soporte de un **plan de comunicación**. Este plan acompañará las acciones sustantivas de la institución con acciones comunicativas acordes.

Podemos, en este sentido, sugerir algunos lineamientos que entendemos básicos a la hora de pensar un plan de comunicación pública.

- Tanto el sistema como el plan son **responsabilidad de la conducción política de la jurisdicción**. No asumir la comunicación como parte de la gestión implica también una toma de posición –y en este sentido, un mensaje- sobre la gestión pública y la interacción con los trabajadores y la ciudadanía.
- La cultura de la organización debe ser tenida en cuenta al momento de planificar la gestión y diseñar la estrategia de comunicación.
- El plan de comunicación debe estar alineado al plan institucional.
- El plan de comunicación supone un contenido a comunicar, por lo que no reemplaza al proyecto ni el ejercicio de la conducción.
- Un plan de comunicación debe dar cuenta integralmente del proyecto de gobierno o gestión, ya que **un proyecto es lo que se comunica de él**.

¹⁴ Documento 4, Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007, Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, *Hacia una gestión estratégica: planificación y evaluación en el ámbito provincial*.

- Debe explorarse y utilizarse todo el repertorio de medios orales, escritos y audiovisuales, tomando en cuentas las diferentes audiencias y las posibilidades y restricciones de llegada del mensaje.
- El plan debe contemplar a todos los actores de la organización y su entorno.
- Es importante no forzar el uso de herramientas ajenas al estilo de liderazgo y al estilo de los equipos. Las estrategias, técnicas y piezas de comunicación se seleccionarán según las posibilidades, oportunidades y situaciones institucionales. También puede ocurrir que las carteleras, Internet u otros medios sufran un desgaste y pasen a formar parte del paisaje, por lo que también puede resultar necesario variar los estilos y medios de comunicación.

El plan de comunicación. Para el diseño del plan de comunicación, es importante contar, en la medida de lo posible, con un **diagnóstico comunicacional**, que permita conocer la cultura, las rutinas y los impactos que producen las estrategias comunicativas en el grupo destinatario. Este plan debe definir los **objetivos** de la comunicación –qué se pretende lograr- y los principales **ejes o temas** sobre los que girará la comunicación (mensaje general y mensajes específicos). A partir de estos ejes, se definirán **acciones** a realizar, definiendo su **cronograma** o periodicidad.

También es importante la definición de **públicos objetivos**: equipos internos, medios de comunicación, organismos y entidades, empresas, público en general, y la definición de **medios** a utilizar (eventos, seminarios, reuniones, intra e Internet, medios audiovisuales y escritos masivos o personalizados, etc.).

A partir de este esquema inicial, se deberá **elaborar un presupuesto** y **definir los equipos** necesarios para llevar adelante el plan. La comunicación institucional es lo suficientemente importante y continua como para recomendar la asignación de **equipos permanentes** a esta tarea.

Se recomienda, asimismo, la realización de **auditorías de comunicación**, que permitan una evaluación de resultados e impacto y, por lo tanto, la modificación del plan inicial.

El sistema de comunicación. El sistema se compone de las estrategias, mecanismos y medios que se emplean para la vinculación de las personas, la transmisión de los mensajes y el logro de consensos y acuerdos.

Las diferentes estrategias pueden ser una combinación simultánea o secuenciada de algunas de las siguientes herramientas: señalización, cartelera y boletines internos/externos/mixtos, correo postal o virtual, intra e internet, buzón de sugerencias¹⁵, línea abierta o directa¹⁶, presentaciones audiovisuales, notas generales, circulares y cartas al personal o a destinatarios definidos, entrevistas y reuniones de gabinete o gestión, reuniones informativas, mesas de trabajo, comisiones, jornadas de puertas abiertas, consultas y audiencias públicas, asambleas, foros, gestión a través de redes sociales e institucionales, entre otras posibilidades.

Algunos de los institutos de participación ciudadana enumerados están previstos constitucionalmente, mientras en otros casos se aplican a partir de leyes o reglamentaciones (foros de seguridad, consejos consultivos). El Decreto N° 1322/05 y la *Guía de tipos estructurales especiales* de la Subsecretaría de la Gestión Pública dan cuenta de modalidades de gobierno y gestión colegiadas o grupales (mesas, comisiones, consejos, etc.) mientras el Decreto N° 300/06 (T. O. Decreto N° 2200/06) define las piezas comunicativas escritas a ser utilizadas por la Administración pública provincial. En el **Anexo 1**, se hace referencia a las reuniones y a diferentes dinámicas grupales que pueden utilizarse.

¹⁵ Permiten que todos los integrantes o destinatarios de la organización se expresen con libertad y puedan hacer conocer a los niveles superiores su planteo. Han reemplazado a los tradicionales “libros de quejas” y se vinculan con los libros de visitantes o cualquier medio de expresión directa. No deben tenerse en cuenta los mensajes anónimos.

¹⁶ Es una línea telefónica para dejar preguntas, sugerencias, temores, o realizar pedidos que reciben una devolución o respuesta según diferentes modalidades. Pueden ser líneas internas, líneas 0-800, líneas de tres dígitos para emergencias, entre otras alternativas que promueven la comunicación directa.

6. EL CIUDADANO Y LA RELACIÓN DE SERVICIO

El vínculo que el ciudadano establece con las organizaciones de la administración pública es, entre otras, una relación de servicio. Desde este enfoque, y en el marco de sus derechos y obligaciones, tiene necesidades que espera satisfacer a partir de las acciones de otros ciudadanos.

Un aspecto clave que suele *restar* al momento de evaluar la calidad del servicio público, es la **forma** en que ese servicio llega al ciudadano. Por ello, tal vez el desafío cultural más significativo del Estado provincial, en materia de atención ciudadana, esté en pasar de un modelo reactivo, centrado en los procedimientos, en el que el ciudadano circula de manera kafkiana por los pasillos de la organización tratando de que *alguien* (cualquiera) resuelva su demanda, a un modelo integral, que ponga énfasis en las necesidades de una ciudadanía que es la razón de ser de la acción estatal. Esto supone una actitud proactiva por parte de los responsables de brindar atención, basada en la **decisión política** de priorizar esta atención y un compromiso asumido por la **totalidad** de la dependencia de acompañar a quienes se desenvuelven en áreas de atención. Así, la atención al público trasciende los lugares tradicionales previstos para la “gestión de trámites” e involucra al **conjunto de la institución**.

Un servicio de atención integral acerca la administración a la ciudadanía al abrir nuevas modalidades de acceso y diálogo.

Una atención pensada *desde la ciudadanía* es aquella que tiene como resultado:

- Ciudadanas/os que reconocen al Estado como institución.
- Empleadas/os reconocidas/os por la ciudadanía y la organización.
- Una organización, área o sector con imagen valorizada.

Momentos en la atención a la ciudadanía

- **Atención.** Significa volcar los sentidos hacia el ciudadano. Implica reconocer su individualidad e identidad. Para ello se requiere mirar y escuchar sin prejuicios. Este paso es fundamental porque las personas conservan generalmente la primera impresión.

- **Involucramiento.** Supone abrirse al ciudadano para recibir su necesidad o problema. Implica colocarse en el lugar del otro y sentir sus dificultades. Al mismo tiempo, mantenerse tranquilo y equilibrado para prestar la ayuda necesaria.

Para el correcto ejercicio de este paso se requiere: capacidad de escucha, habilidad para conducir con preguntas cortas y directas de modo de llegar al objetivo de la atención y conocimiento de la organización, para lograr el nexo o puente entre las necesidades del ciudadano/a y los recursos del área o sector para satisfacerlos. La interpretación es, asimismo, una capacidad necesaria para elegir, en cada caso, el camino más adecuado para la prestación del servicio.

- **Compromiso de acción.** Es la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía de acuerdo a las posibilidades y limitaciones de la organización. Puede ser la solución final del problema o una de las etapas que llevan a esta solución.

Recomendaciones para la gestión del servicio de atención

- Valorizar y respetar las necesidades del ciudadano.
- Preservar la confidencialidad.
- Usar un lenguaje claro y sin tecnicismos.
- Adoptar una expresión facial/corporal de escucha.
- Hacer un buen contacto visual.
- No comunicar ansiedad o impaciencia.
- Evitar las críticas a la institución y a los compañeros.
- Evitar las críticas al ciudadano.
- Brindar soluciones en forma ágil, evitando pasos innecesarios.

Factores vinculados a la calidad del servicio

- Medio ambiente.
- Personal de contacto.
- Organización interna.
- Respuesta operativa.

Más allá de todas estas sugerencias, nos interesa destacar que la calidad de atención no es el resultado de la acción de una sola persona ni de una sola área de trabajo en una organización, sino que depende de la acción coordinada de todas las personas y todas las áreas en el marco de la política del organismo. Para trabajar coordinadamente y resolver problemas operativos o brindar servicios es necesario construir **acuerdos internos**.

- Decisiones que se apartan temporalmente del terreno de la discusión.
- Marco para tomar futuras decisiones.
- Funcionan como normas aceptadas por todos.
- Están sustentados en el respeto mutuo y la confianza.
- Son operativos y significantes.

Necesidades básicas en una relación de servicio

Operativas

- Información
- Asesoramiento
- Respuesta

Humanas

- Buen trato
- Amabilidad
- Confianza
- Comprensión
- Respeto
- Seguridad
- Lenguaje claro
- Ambiente agradable

Atención presencial

- Promover desde la conducción la atención a la ciudadanía como tema fundamental de la agenda del organismo.

- Destinar un espacio accesible y claramente identificable de orientación a la ciudadanía, cuyos responsables estén en condiciones de asesorar amablemente sobre la documentación requerida y la que se presenta, y realizar las derivaciones correspondientes.

- Señalizar estratégicamente las áreas, con el objeto de facilitar la identificación de cada dependencia.

- Destinar como sala de espera un espacio confortable, espacioso, con suficiente luminosidad y ambientado de manera que minimice las incomodidades de la tramitación.

- Capacitar al personal destinado a interactuar directamente con los ciudadanos, sobre todo en lo que se refiere a conocimiento de la organización y técnicas de comunicación, no sólo para atender o derivar demandas sino para desalentar eventuales conflictos.

- Ofrecer alternativas.

Atención especializada. Algunas organizaciones ofrecen este servicio para abordar un área de gestión en particular. El nivel de profundidad de gestión es exhaustivo y el tiempo de atención puede ser prolongado. Es útil para los trámites o áreas que generan *cuernos de botella* y afectan la imagen de la organización.

Medios tecnológicos

Portal institucional: aunque se trata de tecnologías de apoyo y no reemplazan la gestión, sugerimos potenciar su funcionamiento (a través de

actualizaciones constantes, información pertinente y fácilmente identificable, servicios *on line* accesibles, etc.), ya sea que se trate de páginas web, correo electrónico, *weblogs*, foros virtuales, etc., que integran tecnologías de atención en un mismo modelo (Internet, atención telefónica, atención presencial, videoconferencia). Estos portales permiten diseñar áreas restringidas accesibles sólo para los integrantes de la institución, la implementación de foros de discusión tanto para los públicos internos como externos, entre otras posibilidades.

Intranet: esta red interna de computadoras presenta la ventaja de ser un medio rápido e instantáneo. Resulta funcional para dinamizar las comunicaciones internas.

Servicios electrónicos: a través de Internet de forma completa, evitando desplazamientos y agilizando su tramitación (gobierno electrónico, ventanilla única de trámites, formularios únicos, etc.).

Videoconferencia y correo tradicional o electrónico: permiten contactos entre personas distantes entre sí.

Atención telefónica.

Ventajas:

- Inmediatez.
- Interactividad.
- Flexibilidad.
- Cobertura.
- Personalización.
- Confidencialidad.

Limitaciones:

- Ausencia de imágenes que acompañen y humanicen la comunicación.
- Errores de interpretación.
- Problemas técnicos.
- Interrupciones repentinas.

Recomendaciones relacionadas con la atención telefónica

- Expresar cordialidad y amabilidad, así como conceptos positivos.
- Cuidar el tono y el volumen de la voz.
- Vocalizar adecuadamente. La velocidad de locución no debe ser tan rápida como para resultar ininteligible al receptor. Tampoco debe ser muy lenta pues denota inseguridad y poca convicción. Si es necesario, deletrear la palabra.
- No dudar en repetir la demanda para asegurarnos de haberla entendido bien.
- Intentar ser concreto en las informaciones aportadas.
- Para demostrar una escucha atenta, se recomienda intercalar, durante la conversación, expresiones del tipo “sí”, “de acuerdo”, “entiendo”, etc.
- En el caso de que el interlocutor se muestre reticente, ponga objeciones, exprese signos de protesta, se muestre agresivo, etc., es importante no entrar en su misma dinámica, así como escuchar de forma abierta no mediatizada por su actitud.

Sobre *Sistemas de atención ciudadana*, ver **Anexo 2**.

7. CONSIDERACIONES FINALES

Finalmente, una estrategia de transformación de una realidad tan compleja como es el Estado debe tener en cuenta un sinnúmero de variables, desde las políticas y económicas hasta las culturales. Mucho se ha escrito sobre las primeras y poco sobre las segundas. Avanzar sobre este tema permitiría detectar los estilos de comportamiento y rutinas de actuación, para prever situaciones conflictivas y concretar un plan de transformación.

Para las innovaciones en el plano comunicativo, como en otros campos, serán fundamentales las estrategias de formación y capacitación. El cambio de la cultura organizacional sólo puede darse a través de la capacitación permanente, la que acompaña a equipos de conducción política que asumen su responsabilidad en la definición de planes de trabajo y modelos comunicativos.

La anomia y el desinterés se revelan en ambientes desprovistos de sentidos declarados. La ausencia de propuestas organizadas y acordadas, la falta de medios de expresión, comunicación y coordinación, suelen dar lugar a conflictos que no surgen cuando las instituciones saben *qué hacer* y *cómo hacerlo*.

Recuperar el sentido de la gestión pública y el diálogo con una comunidad que comienza a reconocer y valorar al Estado forma parte de los desafíos pendientes.

ANEXO 1

Organización de reuniones y dinámicas grupales

En este anexo ofrecemos una serie de herramientas que solas o combinadas pueden favorecer la gestión de la comunicación institucional.

Reuniones

Las reuniones permiten dar a conocer y difundir información, debatir ideas, establecer acuerdos, evaluar el clima laboral de los colaboradores más inmediatos.

Las reuniones pueden clasificarse por su objetivo: **informativas**, de **concertación**, de **planificación**, **gestión**, **evaluación**, etc. Las reuniones de gestión son más breves que aquellas donde se elaborarán planes o se evaluarán acciones, pero en todos los casos se recomienda no superar las dos horas, llamando en todo caso a cuarto intermedio. Los encuentros y asambleas requieren una duración mayor a partir de dinámicas específicas y la programación de recesos.

Según los destinatarios, las reuniones podrán ser de gabinete, de gabinete ampliado, de equipo, de consulta pública, intersectoriales, etc..

Teniendo en cuenta la variedad de responsabilidades que conlleva la actividad de conducción, sugerimos planificar las reuniones. Para ello, destacamos las siguientes fases.

Organización

1. Definir de forma breve el objetivo o motivo de las reuniones; si son periódicas, planificar las del año.
2. Decidir quiénes deben participar en la reunión. Debe ser el mínimo necesario de personas con el cual pueda cumplir su objetivo.

3. Analizar la mejor forma de llevarla a cabo. Considerar alternativas de organización: correo electrónico, foros, video conferencia, reunión presencial, etc.
4. Definir lugar, duración, horario de inicio y finalización, y agenda de la reunión. Asegurarse que todos los participantes reciban anticipadamente dicha información.
5. Para cada fase, definir los contenidos y las participaciones centrales. Si es pertinente definir la forma de participación: presentación mediante transparencias, discusión, tormenta de ideas, Intranet, etc.; definir el tiempo necesario para cada uno.
6. Definir cuándo y dónde debe hacerse la reunión, considerando la comodidad de los participantes y las posibles influencias externas.
7. Confirmar los participantes. Relevar dudas o dificultades.

Desarrollo

1. Llegar con tiempo suficiente para preparar la reunión. Asegurarse de que los medios están disponibles y funcionan, sobre todo si son informáticos.
2. Comenzar a la hora prevista.
3. Presentar brevemente el motivo de la convocatoria, y comentar los puntos más significativos y el tiempo que se dedicará a cada tema.
4. Alertar a los participantes cuando resten aproximadamente 5 minutos del límite de tiempo de finalización de cada tema.
5. Tomar notas y registrar en una pizarra o similar los temas no terminados, las ideas que surjan, los compromisos, etc.
6. Levantar un acta o memoria de la reunión.

Finalización

1. Al finalizar, resumir los temas tratados y verificar los compromisos de los participantes.
2. Si es posible, entregar copias de las actas a todos los participantes.
3. Agradecer a los participantes su asistencia y su colaboración. Acordar nueva fecha, horario y lugar de reunión, estableciendo una pre agenda.

Después de la reunión

1. Preparar un resumen corto y claro de la reunión, con énfasis en las decisiones y compromisos alcanzados. Distribuir este resumen entre los participantes, y aquellos que no participaron pero están involucrados.
2. Evaluar si se cumplieron los objetivos de la reunión. En caso contrario analizar las causas y establecer las correcciones oportunas.
3. Contactar con aquellos participantes que asumieron algún compromiso durante la reunión, y asegurarse de que cumplan lo prometido.
4. Suele ser recomendable reconocer la labor de aquellos participantes que hayan hecho contribuciones destacables durante la reunión.
5. Comunicarse con aquellos participantes que permanecieron callados, o que expresaron alguna reserva con los resultados de la reunión.
6. Definir indicadores de seguimiento, eficacia y eficiencia.
7. Establecer o proponer algún sistema de reconocimiento para impulsar la mejora.

DINÁMICAS GRUPALES

A continuación, se presentan dinámicas grupales que pueden utilizarse en asambleas ampliadas o reuniones grupales, según las necesidades de comunicación.

Técnica	Características	Utilidad	Limitaciones
Mesa redonda	Exposiciones sucesivas de especialistas que tienen diferentes puntos de vista acerca de un mismo tema o problema. Puede o no ser seguida de discusión. Interviene un moderador.	Conocer un problema o tema desde posiciones divergentes u opuestas.	Se corre el riesgo de que la discusión tienda a morir.
Entrevista pública	Un experto es interrogado por uno o varios del grupo sobre un tema, ante un auditorio.	Obtener información y documentación sobre un tema.	La calidad de la dinámica depende de la capacidad de comunicación del entrevistado.
Simposio	Exposiciones orales de un grupo de individuos (cuatro a seis) sobre diferentes aspectos de un mismo tema o problema. Las diferentes exposiciones se complementan entre sí.	Proporcionar información sobre diferentes aspectos de un problema o diferentes perspectivas de análisis.	No ofrece oportunidades para la participación del público.
Diálogo o debate público	Dos personas específicamente invitadas conversan ante un auditorio sobre un tópico, siguiendo un esquema previo.	Conocer diferentes puntos de vista sobre un tema.	El grupo tiene una actitud pasiva.
Panel	Un grupo de expertos no expone sino dialoga ante el grupo en torno a un tema determinado.	Permitir diferentes formas de enfrentar o considerar un problema.	Generalmente participan los que tienen más hábito de hacerlo o los que carecen de inhibiciones.
Grupos de discusión	Un grupo reducido trata un tema o problema en discusión libre o informal conducido por un coordinador.	Permitir el intercambio de experiencias, de conocimientos, resolver problemas y eventualmente la toma de decisiones.	Número limitado de participantes.
Foro	El grupo en su totalidad discute informalmente un tema, conducido por un coordinador.	Conocer a un tiempo las opiniones de todos.	Suelen dominar la escena los más audaces, y quedan relegados los más tímidos.
Comisión	Grupo reducido que estudia un punto para presentar conclusiones a un grupo mayor.	Promover la expresión.	Debe organizarse cuidadosamente la agenda de la comisión para que su trabajo no se alargue en el tiempo.

Técnica	Características	Utilidad	Limitaciones
Método de casos	Se estudia un caso real, se discute y se sacan conclusiones.	Estimular los pensamientos originales, e incitar a las decisiones.	La preparación de materiales es compleja y demanda mucho tiempo.
Torbellino de ideas (<i>brainstorming</i>)	Un grupo pequeño presenta ideas o propuestas a una cuestión, sin ninguna restricción o limitación.	Estimular la capacidad creadora y propiciar un clima favorable a la comunicación y a la promoción de ideas y soluciones no convencionales.	Necesita de un coordinador o director de grupo muy avezado para organizar y sistematizar los diferentes aportes.
Seminario	Grupo reducido que estudia un tema intensivamente en varias sesiones en las que todos participan aportando sus indagaciones. Es a la vez una técnica de grupo y una técnica de investigación.	Profundizar en un determinado problema.	Supone que los participantes tengan una capacitación previa para investigar.
Conferencia	Exposición oral, que puede ser seguida de coloquio.	Proporcionar información a muchos en poco tiempo. Transmitir conocimientos de manera sistemática. También sirve para motivar y persuadir	Escasas posibilidades de participación entre los miembros del grupo. Si el conferenciante no tiene una buena capacidad de comunicación puede aburrir.
Jornadas	Reuniones de estudio y trabajo en las que participa un grupo de personas a las que reúne una problemática común.	Impartir información, instrucción e identificar, analizar y resolver problemas.	Problemas de costo porque exige un régimen de internado y problema de tiempo puesto que las personas deben dejar completamente sus tareas habituales.
Congreso	Reunión en la que participa un gran número de personas.	Tomar decisiones, resolver problemas, e intercambiar información, etc.	Tendencia a la pasividad de una parte de los congresistas.
Asamblea	Reunión numerosa de personas convocadas para un fin determinado. En las asociaciones, la asamblea es la reunión de todos sus miembros debidamente convocados y que tiene poderes soberanos para efectos internos de la asociación.	Mantener informados a todos los miembros de una asociación, para implicarlos como parte de la misma y para que participen efectivamente en la marcha general.	Tendencia a la pasividad en la mayoría de los componentes de la asamblea.

ANEXO 2 – SISTEMAS DE ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

La elaboración del presente modelo tiene como misión procurar que se apliquen en toda la administración pública provincial el conjunto de procedimientos y normas que hacen a la atención al ciudadano dentro de la comunicación estatal.

Este modelo además prevé niveles de cumplimiento basándose en criterios mínimos de eficiencia, eficacia y calidad.

El modelo de atención al ciudadano presume la creación de un ámbito permanente de atención integral del ciudadano, articulado de manera efectiva con cada una de las áreas funcionales de cada organización.

El objetivo último de este ámbito es consolidarse como instancia esencial en el quehacer público a través del trabajo solidario y participativo, ejerciendo un continuo liderazgo que facilitará e impulsará la comunicación estatal.

Objetivos generales. El presente modelo se orienta a la satisfacción de los objetivos siguientes.

- Facilitar que toda la administración pública provincial adopte las recomendaciones, pautas y sugerencias incluidas en la presente Guía
- Impulsar el trabajo en equipo y promover el compromiso organizacional como ejes fundamentales de comunicación y articulación institucional.

Objetivos direccionales. Para facilitar el cumplimiento de los objetivos generales mencionados, el modelo enuncia los cursos de acción siguientes.

- Diseñar e implementar jornadas de sensibilización y reflexión en los temas de comunicación para todos los trabajadores de la administración pública provincial, garantizando de esta manera un aumento en el nivel de concientización sobre la temática.
- Proponer y elaborar programas de formación y capacitación en los temas de atención al ciudadano para todos los trabajadores estatales, garantizando de esta manera la adecuada aplicación de las normas y procedimientos establecidos.
- Promover mecanismos que fortalezcan la participación ciudadana de forma tal que se incorporen nuevos instrumentos de mejora en la calidad de la atención brindada al ciudadano.
- Informar, dirigir y orientar al ciudadano respecto de los servicios, prácticas y trámites brindados por la organización mediante los siguientes sistemas: de comunicación telefónica, de información escrita, presencial y telemática, y de publicaciones.

1- Compromisos de actuación de las oficinas de atención al ciudadano (OAC)¹⁷

Los trabajadores y trabajadoras de esta oficina asumirán los siguientes compromisos éticos en la comunicación con el ciudadano.

Garantizar el derecho de los ciudadanos a:

- recibir información de interés general de manera presencial, telefónica, escrita, por correo electrónico o mediante servidor web;
- ser atendidos directa y personalmente;
- obtener la información administrativa de manera eficaz y rápida;
- obtener información administrativa real, veraz y pública;
- recibir una orientación positiva; y
- ser auxiliados en todo reclamo o sugerencia.

En el desarrollo de su trabajo diario, los trabajadores de la OAC velarán porque los ciudadanos sean tratados con arreglo a los siguientes principios:

- máxima ayuda y mínima molestia;
- confidencialidad y confianza;
- actuación eficiente y trato personalizado; y
- lenguaje administrativo fácilmente comprensible

Estos valores y principios se extremarán en la atención a las personas que tengan necesidades especiales.

2. Especificación de las herramientas

Toda oficina de atención al ciudadano dispone de las siguientes herramientas:

Informativas

- Mediante *medios* telefónicos
- Mediante medios presenciales o escritos
- Mediante correo postal o electrónico

Escritas

- Guía única de trámites, cuyos ejemplares se remitirán a organismos, entidades, organizaciones de la sociedad civil, al ciudadano que así lo solicite y de forma universal estará disponible en el servidor Web.

¹⁷Se utilizará la expresión “Oficina de Atención al Ciudadano OAC” cada vez que hagamos referencia a las acciones previstas para dicho ámbito.

- Folleto informativo sobre los bienes y servicios que ofrece la organización, cuyos ejemplares se remitirán de igual manera que la Guía Única de Trámites, estando además a disposición de los ciudadanos en la Oficina de Atención al Ciudadano.
- Manual de atención al ciudadano, cuyos ejemplares se remitirán al colectivo de trabajadores de la administración pública provincial que realicen su trabajo en contacto directo con el ciudadano.

Formativas (específicas para el personal de atención al ciudadano)

- Cursos de capacitación y formación en materias relacionadas con las funciones propias de las oficinas de atención al ciudadano.
- Cursos, jornadas, seminarios, coloquios u otros eventos sobre la temática que sean auspiciados por diferentes organizaciones.

De coordinación de actividades de carácter informativo con otras oficinas

- Apoyo documental y técnico entre una dependencia y su propia OAC.
- Intercambio de material informativo entre todas las OACs

De promoción de la participación de los trabajadores y de la ciudadanía, mediante

- Encuestas que periódicamente se realicen para la expresión de opiniones.
- Sugerencias y reclamos sobre el funcionamiento de la oficina.
- Escritos dirigidos a los responsables de las OACs
- Mensajes de correo electrónico que dirijan al buzón de atención al ciudadano del servidor web jurisdiccional.

3. Compromisos de calidad

La relación entre la OAC y los derechos concretos de los ciudadanos, se prestará conforme a compromisos de *calidad* y *niveles de cumplimiento*. Un ejemplo de estos compromisos se presenta a continuación:

Información telefónica

- El horario de atención se extenderá desde las 9 a las 17:30 de lunes a viernes y los sábados de 9 a 14.
- Durante los meses de enero y febrero el horario será desde las 8 a las 15 de lunes a viernes y los sábados de 8 a 14.
- El teléfono de atención al ciudadano tendrá ese mismo horario, aunque estará sujeto a variaciones en las tardes y los sábados, de las cuales el ciudadano podrá informarse siempre en el teléfono conmutador de cada jurisdicción.
- El tiempo medio de espera de las llamadas recibidas y atendidas en el horario de máxima demanda (de 10 a 13), computado en períodos mensuales, no será superior a los cinco minutos.

- La saturación telefónica no superará el 40% de las llamadas recibidas, en cómputo mensual.

Información presencial

- El horario de atención se extenderá desde las 8 hasta las 15:30 de lunes a viernes, y los sábados de 9 a 13.
- Durante los meses de enero y febrero el horario será desde las 8 a las 14 de lunes a viernes y los sábados de 8 a 13 horas.
- El 80% de las consultas realizadas en el horario de máxima demanda (de 10 a 13), computado en períodos semanales, se atenderá antes de los 10 minutos.
- El 20% restante será atendido antes de 20 minutos.
- La información para la que se requiera una actuación posterior por parte de la jurisdicción se facilitará al ciudadano de manera escrita, telefónica o telemática en el plazo más breve posible.

Información escrita

- El plazo de contestación de los escritos recibidos no será superior a los diez días hábiles desde su recepción en el la Oficina de Atención al Ciudadano.

4. Sobre la gestión de la comunicación y la atención al público

Reclamos y sugerencias

Los ciudadanos podrán presentar sus reclamos y sugerencias en los lugares y en la forma que se señalan a continuación.

- En el libro de reclamos y sugerencias habilitado a tal fin.
- Mediante el correo electrónico asociado a la página web.
- Dirigiéndose personalmente a la oficina de atención al ciudadano.

Los reclamos deben hacerse constar en el Libro correspondiente, aunque puede utilizarse cualquier otro formato o carta, siempre y cuando se presenten por escrito y sean firmadas. Las sugerencias deben hacerse constar en el correspondiente Libro, no obstante pueden ser anónimas y presentarse utilizando cualquier otro formato o carta. Una vez recibidos los reclamos o sugerencias, y previas las aclaraciones que estime recabar del ciudadano, la OAC le informará de las actuaciones realizadas y de las medidas en su caso adoptadas, todo esto en un plazo no mayor de veinte días. Si transcurrido el plazo, el ciudadano no hubiese obtenido ninguna respuesta por parte de la oficina y con el propósito de conocer los motivos que han originado la falta de contestación y exigir las oportunas responsabilidades, podrá dirigirse a las siguientes unidades:

- A la Dirección ... para asuntos relacionados con ...
- A la Dirección ... para asuntos relacionados con ...
- A la Dirección.... para todo otro asunto

Contenidos web en Internet

Las páginas que son versión electrónica de publicaciones en papel se actualizarán en el plazo máximo de diez días hábiles a partir de la fecha de la edición escrita. El resto de las publicaciones electrónicas se actualizarán en el plazo máximo de treinta días hábiles a partir de la comunicación de la modificación.

Información telemática (correo electrónico)

Los mensajes recibidos se contestarán como máximo en el mismo plazo que para la información escrita. En el supuesto de que la demanda de la información no pueda ser resuelta por este medio, se hará en la forma que sea más conveniente.

Solicitud de publicaciones o documentos

Las solicitudes de publicaciones serán contestadas como máximo en diez días hábiles. En el supuesto de que no hubiera ejemplares disponibles se le hará saber al ciudadano en ese mismo plazo, buscando alternativas y generando acuerdos.

5. Condiciones de la atención al ciudadano

En la oficina de atención al ciudadano hay aspectos facilitadores fundamentales. Por una parte, reglas para prestar dicha atención y, por otra, un compromiso ético de los trabajadores del área.

Reglas de atención al público

En las modalidades de información presencial y telefónica, los trabajadores del área se guiarán por las siguientes reglas de comportamiento con los ciudadanos.

- Se identificarán.
- Escucharán al ciudadano y utilizarán un lenguaje fácilmente comprensible.
- Tratarán de resolver la cuestión planteada en el menor tiempo posible.
- Le despedirán con amabilidad.

En la modalidad de información escrita.

- Se procederá a definir con la mayor precisión, las sugerencias o reclamos a fin de brindar una respuesta rápida, clara y concreta.
- La respuesta se ofrecerá por escrito o por los medios que resulten más eficaces, asegurando siempre la recepción.

Compromiso ético de actuación de los informadores

Los trabajadores y trabajadoras que prestan servicios en la oficina de atención al ciudadano asumirán los siguientes valores éticos para el servicio público.

- Integridad e imparcialidad.
- Objetividad y transparencia en la gestión.
- Receptividad y responsabilidad profesional

6. Sistemas de aseguramiento de los compromisos de calidad

La oficina de atención al ciudadano contará con un sistema de garantía de calidad que tiene como objeto conocer el nivel de desempeño logrado. Entre otros, el sistema consta de los siguientes elementos.

Plan de encuestas

La oficina de atención al ciudadano realizará todos los años, entre los meses de abril y junio, una encuesta de opinión. Esta encuesta estará orientada a conocer el perfil de los ciudadanos, la calidad en la prestación del servicio y las posibles mejoras a introducir.

Estadísticas

- Estadísticas mensuales de consultas presenciales, telefónicas, telemáticas, escritos atendidos y accesos a las páginas web jurisdiccionales.
- Resultados de las encuestas de opinión entre los ciudadanos.
- Estadística-resumen trimestral de los reclamos y sugerencias presentadas y anotadas en el libro correspondiente.
- Estadística-resumen de la difusión de los servicios y distribución de las publicaciones elaboradas por la oficina.

Indicadores para el seguimiento y evaluación

A fin de poder comprobar el nivel de cumplimiento de los objetivos antes reseñados, se establecen los siguientes indicadores del nivel de calidad de los servicios prestados por la oficina de atención al ciudadano.

Indicadores básicos

- Resultados de las encuestas de opinión de los ciudadanos.
- Número de reclamos y sugerencias resueltas en sus diferentes modalidades.
- Número de actuaciones de asesoramiento realizadas.
- Tiempo medio de espera en la atención.
- Número de publicaciones elaboradas y difundidas.

Indicadores detallados

- Llamadas entradas en el sistema.
- Consultas telefónicas atendidas: antes de un minuto de espera; después de un minuto de espera.
- Tiempo medio de duración de: la consulta telefónica atendida; la espera en

consulta telefónica.

- Consultas presenciales atendidas: antes de cinco minutos; antes de diez minutos.
- Tiempo medio de duración de: la consulta presencial atendida; la espera en consulta presencial.
- Consultas escritas atendidas: tiempo medio de respuesta de la consulta escrita.
- Consultas telemáticas atendidas: tiempo medio de respuesta de las consultas telemáticas
- Accesos totales a páginas Web.
- Publicaciones: elaboradas en la OAC; distribuidas por la OAC.
- Número de cursos de formación y capacitación dictados: por el IPAP; otras organizaciones.

Información complementaria

En todo folleto de información, se deberán incluir las direcciones postales, telefónicas y telemáticas de la OAC, de acuerdo al siguiente contenido.

Oficina de atención al ciudadano

- Domicilio
- Teléfono de información general (llamada gratuita): 0800.
- Teléfono de información general (llamada por conmutador).
- Teléfono de atención a los ciudadanos.
- Fax.

Acceso mediante transporte público

- Estaciones de tren.
- Paradas de autobús.

Información escrita y telemática

- Correo electrónico.
- Servicio web en Internet.

De ser posible, se deberá incluir la siguiente información en todo folleto, manual o publicación:

La OAC dispone de una sala de atención al ciudadano de unos... metros cuadrados y de un espacio para la atención telefónica de unos... metros cuadrados, todo esto orientado a que el tiempo de espera del ciudadano transcurra en un entorno amigable. El servicio de información telefónica para la atención al ciudadano está gestionado por un distribuidor automático de llamadas, y los trabajadores están conectados a la red Intranet de la jurisdicción. La oficina de atención al ciudadano realiza una labor intermediaria de comunicación y atención al ciudadano de acuerdo con lo establecido en las normas sobre la materia y no ofrece asesoramiento profesional y jurídico, ni interpreta las disposiciones legales.

Referencias bibliográficas

Alvarez, Ricardo (1991): J. Habermas: Verdad y acción comunicativa, Almagesto, Buenos Aires.

Barbero, Jesús M. (1987): De los medios a las mediaciones. Comunicación, cultura y hegemonía, Editorial G .Gilli.

Bordelois, Ivonne (2005): La palabra amenazada, Libros del Zorzal, Buenos Aires.

Burin D. y otros (1995): Hacia una gestión participativa y eficaz. Manual con técnicas de trabajo grupal para organizaciones sociales. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

De Saussure, Ferdinand (1995): Curso de lingüística general, Ed. Fontamara, México.

IPAP (2005): Dinámicas grupales. Documentos del IPAP.

Katz y Khan (1986): Psicología social de las organizaciones. Trillas, México.

Prieto Castillo, Daniel (1999): La comunicación en la educación, Ediciones Ciccus La Crujía, Buenos Aires.

Watzlawick, P. y otros (1985): Teoría de la comunicación humana. Escuela de Palo Alto, California.