



LA COMUNICACIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO LOCAL

Liliana A. Ladrón de Guevara Muñoz

Especialista en Comunicación Pública. DIRCOM de la Unión Iberoamericana de Municipalistas. Coordinadora de la Red Iberoamericana de Profesionales por la Comunicación Pública (IberComp).

Resumen:

La Comunicación Pública es un deber que deben garantizar los Estados. Y así queda reflejado en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Este derecho, en términos concretos vinculados a la comunicación que emana de los gobiernos, implica la responsabilidad de ofrecer oportuna y verazmente información que permita a la ciudadanía tener opinión para tomar decisiones y satisfacer su “Derecho a Saber”.

La comunicación pública cumple un papel vinculante esencial entre ciudadanía y gobierno. Su rol de servicio público, posibilita un ejercicio virtuoso de buen gobierno que se traduce en la oportunidad de sociedades que gozan de buena salud democrática. Activar la participación ciudadana e impulsar el control del quehacer eficiente de las administraciones, es una de las fortalezas de una comunicación pública eficiente. Así también la oportunidad de cocrear políticas públicas con el aporte de la comunidad y propiciar gestiones transparentes que cuentan con la confianza de la gente.

En este artículo se define la Comunicación Pública, la actuación de la misma y se recogen los principales obstáculos a asumir para avanzar en esta importante área que posibilita la proximidad de gestiones proactivas y modernas.

Palabras clave:

Comunicación pública / Comunicación municipal / Comunicación local / Comunicación institucional / Comunicación y ciudadanía / Municipalismo / Comunicación y Derechos Humanos.

**Abstract:**

Public Communication is a duty that must be guaranteed by the States. This is reflected in Article 19 of the Universal Declaration of Human Rights.

This right, in concrete terms linked to the communication emanating from governments, implies the responsibility to offer timely and accurate information that allows citizens to have an opinion to make decisions and satisfy their "Right to Know".

Public communication plays an essential binding role between citizens and the government. Its role as a public service enables a virtuous exercise of good governance that translates into the opportunity for societies that enjoy good democratic health.

Activating citizen participation and promoting the control of the efficient work of administrations is one of the strengths of efficient public communication. It is also the opportunity to co-create public policies with the contribution of the community and to promote transparent management that has the confidence of the people.

This article defines Public Communication, its performance and the main obstacles to be assumed to advance in this important area that enables the proximity of proactive and modern management.

Key words:

Public communication / Municipal communication / Local communication / institutional communication / Communication and citizenship / Municipalism / Communication and Human Right.

Sumario: I.- Introducción; II.- La comunicación pública y la recuperación de la confianza; III.- La comunicación pública, una herramienta estratégica al servicio de la ciudadanía; IV.- La democracia como piedra angular de la libertad de expresión y el derecho a la información; V.- Bibliografía.

El sufrimiento del hombre no se debe a la falta de certidumbres, sino a la falta de confianza. Hemos perdido la confianza en el mundo, y como perdimos la confianza queremos control, y como queremos control queremos certidumbres, y como queremos certidumbres no reflexionamos.

(Humberto Maturana, biólogo, filósofo y escritor chileno. Premio Nacional de Ciencias en 1994)

I.- INTRODUCCIÓN

La humanidad ha vivido uno de los periodos más convulsos de la historia y nos ha tocado ser protagonistas de este momento disruptivo. La pandemia provocada por la Covid-19 nos ha enfrentado a un momento en que se ha conjugado la crisis del contagio, con muchos otros desastres que muestran y demuestran la vulnerabilidad de nuestras vidas, de nuestras sociedades y del mundo.

Gutiérrez-Rubí (2017), en su blog personal, publica un artículo titulado *Momento VUCA*, y afirma que, en este ambiente caótico, turbulento y rápidamente cambiante de la nueva normalidad, no es posible ser razonablemente previsible “sin previsibilidad no hay escenarios. Sin escenarios no hay sostenibilidad, ni seguridad. Aquí empiezan los desafíos”.

El virus, la guerra, los conflictos sociales y el estallido de la ciudadanía en Colombia, Chile y Ecuador, entre otras naciones, refleja que vivimos en la ya mencionada era VUCA. Un periodo marcado por la volatilidad, la incertidumbre (en inglés, “uncertainty”), la complejidad y la ambigüedad.

En un mundo interconectado, en que todo parecía simple y disponible a un “clic”, la pandemia ha demostrado la importancia de la comunicación para salvar vidas, y que la comunicación es mucho más que el contacto y el traspaso informativo.

En el complejo momento en el que la pandemia golpeó sin discriminación a la humanidad en su conjunto, la generación de vínculos, la relación de proximidad entre instituciones y ciudadanía, así como la emergencia de ser creíble, ha sido un llamado a la conciencia y a la necesidad de construir confianzas.

La necesidad de disponer de canales oficiales creíbles y confiables para comunicar y comunicarse ha supuesto una forma desesperada y urgente de comprender la importancia de la comunicación pública.

Alfaro Moreno (1993:3) señalaba que “las relaciones comunicativas comprometen la construcción de la propia identidad, individual y colectiva, porque de ellas las personas y los grupos se enriquecen, reciben, reciclan y usan, modificando las maneras de ser y

de relacionarse en el corto o en el largo plazo, según el tipo de dimensión humana y social que comprometa”.

Una vez superada la emergencia y con miras a atesorar aprendizajes, desde la mirada de la comunicación pública, podemos extraer algunas lecciones comunicativas y aseverar que los territorios que disponían de fuentes oficiales y creíbles han sorteado de mejor forma la crisis y también se están recuperando a un mejor ritmo y con herramientas más adecuadas.

Resulta urgente y necesario evaluar y trabajar la crisis de credibilidad y confianza de la ciudadanía en sus administraciones públicas, ya que solo así conseguiremos el anhelado desarrollo sostenible que persigue la humanidad en acuerdos tan trascendentales como la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II.- LA COMUNICACIÓN PÚBLICA Y LA RECUPERACIÓN DE LA CONFIANZA

Según el informe elaborado por *Corporate Excellence – Centre for Reputation Leadership* y *CANVAS Estrategias Sostenibles* (2021), la pandemia provocada por la COVID 19 ha trastocado el orden de prioridades de la humanidad.

En el trabajo de evaluación institucional y de medición de la reputación de las administraciones y los gobiernos de distinto nivel, la ciudadanía evalúa como clave el impulso de un liderazgo responsable y la adaptación al contexto de pandemia. Según el informe, siete de cada diez profesionales consultados aseguran que la COVID-19 ha cambiado la forma de liderar su organización y que la reputación y el área comunicacional es ahora más importante que antes.

Una de las principales conclusiones del informe es que el impacto de la COVID-19 ha trastocado el orden de prioridades recogidas en ediciones anteriores: mientras en 2020 el calentamiento global y la Agenda 2030 estaban entre las tres primeras tendencias a las que los profesionales daban mayor importancia, en 2021 caen a los puestos once y trece, respectivamente. Y en su lugar, se posicionan como tendencias clave para las organizaciones el liderazgo responsable, la adaptación al contexto de pandemia, la gestión de la reputación y el impulso de nuevas formas de trabajo.

La necesidad de adaptarse al contexto de post-pandemia deja en un segundo plano temas tan relevantes como la acción ante el cambio climático y la propia Agenda 2030, que requiere de un nuevo análisis y la adecuación al contexto actual para lograr las metas que se había planteado y conseguir que nadie se quede atrás (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022).

En este análisis que estamos haciendo desde la comunicación pública, resulta fundamental situarnos en el contexto de crisis de credibilidad en las administraciones, en la política y en sus representantes.

La afirmación anterior supone reconocer la situación actual y asumirla. Es fundamental, desde una actitud crítica, reflexionar sobre los desafíos futuros a asumir por parte de los gobiernos y las administraciones dependientes del Estado (Canel y García Molero, 2013).

En este difícil contexto, también resulta imprescindible visualizar la oportunidad que representa una adecuada gestión comunicacional como puente articulador entre administraciones y ciudadanía.

Reforzando la idea planteada y al hilo de lo anterior, las conclusiones del informe *Edelman Trust Barometer Spain 2021* revelan que la sobreabundancia de información está alimentando la desconfianza generalizada hacia líderes y referentes sociales, y que la ciudadanía no sabe dónde o a quién acudir para obtener información fiable.

En los resultados de este informe, se refleja que la mayoría de personas encuestadas cree que los y las líderes políticos/as y periodistas están tratando deliberadamente de engañar a la gente con información falsa.

Esta “infodemia” mundial ha provocado que la confianza en todas las fuentes de noticias registre niveles mínimos. El tema de la abundancia informativa y la necesidad de ordenar la información como un asunto de interés público que permita a la ciudadanía tomar decisiones con datos que le permita ser partícipe de sus asuntos y tener opinión/acción, no es algo novedoso.

En la década de los años 70, Simon, economista, politólogo y teórico de ciencias sociales, Premio Nobel de Economía en 1978 y Premio Turing en 1975, ya anunciaba el binomio irreconciliable entre la sobreabundancia informativa y la atención. Simon no utilizó el término “Economía de la Atención”, pero en un trabajo publicado en 1971 señaló que:

En un mundo rico en información, la riqueza de información significa la carencia de otra cosa: la escasez de aquello que la información consume. Lo que consume la información es bastante obvio: consume la atención de sus destinatarios. Por lo tanto, la abundancia de información crea pobreza de atención y la necesidad de distribuir esa atención de manera eficiente entre la sobreabundancia de fuentes de información que podría consumir.

Desde este enunciado de Simón, y tras medio siglo, han surgido nuevas cuestiones significativas en el área de las comunicaciones, como la llegada de las redes sociales y el desarrollo de procesos bidireccionales entre organizaciones y grupos de interés.

Volviendo al análisis planteado, es necesario considerar que el auge de la desinformación, alimenta la desconfianza y la polarización. Esto también queda reflejado en el informe de Edelman (2021), que afirma que solo dos de cada cinco españoles tiene una “buena higiene informativa”, lo que significa que, antes de compartir una noticia, ha contrastado su veracidad o fuente informativa.

Lamentablemente esta “higiene informativa” es aún menor en personas usuarias de redes sociales en América Latina. Como señala el informe citado, prácticamente no se contrastan las informaciones que circulan, y la velocidad de viralización de sucesos sin verificar, además de producir “infoxicación digital”, aumentan la desconfianza, el aislamiento y la desidia en los asuntos públicos.

Difícil y complejo escenario para los estamentos del Estado, que deben competir con su información en este contexto. El mismo estudio que estamos desgranando, refleja, que

las personas que ejercen la labor de portavoz o vocería, perdieron puntos en credibilidad y que los expertos/as de la academia y especialistas de las empresas siguen siendo más confiables.

En este contexto, la nueva confianza en las empresas crea un desafío para los gobiernos y el sector público, ya que resulta urgente cambiar la confianza depositada por la ciudadanía en lo privado y lograr que sean las administraciones públicas y sus representantes quienes logren proximidad, cercanía y vínculos de intimidad con las comunidades.

Para ello se debe asumir la responsabilidad de cumplir expectativas, de ser responsables con las promesas, el discurso, y lo que es más importante, lograr coherencia entre lo que las administraciones y autoridades públicas dicen que harán (discurso) y lo que verdaderamente realizan (acciones).

Como señala Rodríguez Virgili (2015: 18) “la coherencia en la comunicación, entre lo que decimos y hacemos sigue siendo fundamental”. En estos momentos de desafección política, sobreexposición mediática y empoderamiento ciudadano, tanto las instituciones políticas como los propios políticos “deben mostrar coherencia (entre lo que soy, lo que hago y lo que digo) y consistencia (perdurabilidad en el tiempo)”, tal y como apuntan Domingo y Sabater (2016: 71).

Así también, para poder resolver los problemas de la sociedad, es necesario convertirse en garantes de la veracidad de la información e impulsar iniciativas que resuelvan los problemas desde la colaboración, incorporando a la gente en la toma de decisiones y en la tarea de buscar gestiones participativas que hagan a la ciudadanía abandonar la idea de asistencialidad por responsabilidad en su crecimiento y en la solución de sus problemas.

Para lograr el objetivo enunciado, se debe trabajar en la generación de identidad local y en el empoderamiento de la ciudadanía, lo cual también requiere de la tarea comunicacional y del trabajo serio y sostenido en el tiempo de las administraciones en este sentido (Campillo-Alhama, 2013a, 2013b).

Comunicar es compartir: no solo información, sino también valores, ideas y emociones universales. Siguiendo con el análisis de la situación actual para visualizar la importancia de nuestra área de estudio como generadora de puentes y vínculos de proximidad entre ciudadanía y administraciones públicas, y con el objetivo de avanzar a la recuperación de la confianza y la credibilidad en los gobiernos, resulta importante explorar los resultados que arroja el informe *Latinobarómetro 2021*.

El estudio señala que una ola recorre América Latina, consecuencia del egoísmo de las elites: es la ola de la escasez de mayorías. En este último ciclo electoral los nuevos presidentes enfrentan una creciente atomización de los parlamentos, un aumento de movimientos y partidos nuevos, así como el fin de los viejos. La gobernabilidad efectiva se aleja, augurando tiempos complejos para la región. Y es que la población latinoamericana ya no tolera gobiernos que defienden los intereses de un número reducido de la población, la concentración de la riqueza, la escasez de justicia, la debilidad de las garantías civiles y políticas, o la tardanza en la construcción de garantías sociales.

El abuso de poder, los privilegios y la restricción de la pluralidad están en el corazón de la demanda de igualdad ante la ley, de respeto, de dignidad. La crítica ciudadana a la democracia es una demanda de democracia. Ningún pueblo de la región está contento con la manera en la que funciona la democracia en su país.

Con esta suerte de diagnóstico del panorama actual, debemos plantearnos, como prioridad en las gestiones, la tarea de escuchar y así lograr revitalizar el vínculo desgastado entre ciudadanía e instituciones públicas.

Toni Puig (2003) señalaba en su texto *La cultura cuida la atmósfera para la casa común de la ciudad*, que “las relaciones que establecemos con los ciudadanos por teléfono, en los servicios, desde la comunicación... solo son creíbles y funcionan si son íntimas. No estereotipados. La intimidad precede a la eficiencia. Y la eficacia. Y la productividad. Y la calidad. Está primero es *sine qua non*. Intimidad sentida”. Y continúa, “la intimidad, exige de entrada escuchar” “La intimidad crea empatía”.

Escuchar hoy en día, implica salir a la calle y ocupar los espacios que a diario forman parte de la vida de nuestras comunidades, pero también atender al pulso de la ciudadanía reflejado en las redes sociales, trabajando para ello la escucha digital. Comunicar no es solo difundir mensajes. Más que nunca, debe ser diálogo, conversación, retroalimentación que active la participación, lo que demanda una escucha activa. La gestión de lo público en la era de la Glocalización no dependerá de la capacidad de acción, única y exclusivamente, sino de la capacidad de escucha.

III.- LA COMUNICACIÓN PÚBLICA, UNA HERRAMIENTA ESTRATÉGICA AL SERVICIO DE LA CIUDADANÍA

La Comunicación Pública es un deber que deben garantizar los Estados. Y así queda reflejado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 19 señala lo siguiente:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Este derecho, en términos concretos vinculados a la comunicación que emana de los gobiernos, implica la responsabilidad de ofrecer oportuna y verazmente información que permita a la ciudadanía tener opinión para tomar decisiones y satisfacer su “Derecho a Saber”.

La información es un derecho fundamental para el buen funcionamiento de la sociedad y cuando nos referimos a la Comunicación Pública, estamos ante una potente herramienta que permite: mejorar la transparencia, aumentar la participación ciudadana y fortalecer la democracia (Campillo-Alhama 2011a, 2011b).

Por supuesto, todo derecho apareja un deber y la ciudadanía debe ser activa en la búsqueda de información que le permita formar su opinión y participar de sus asuntos. Concluimos entonces que es responsabilidad de los gobiernos garantizar el derecho a saber y estar informado, y por otra parte es deber de las personas ejercer su ciudadanía

de forma responsable y acceder a la información disponible para participar del desarrollo de sus territorios.

Podemos definir la Comunicación Pública como:

El conjunto de acciones y herramientas comunicacionales disponibles en las administraciones del Estado para vincularse a la ciudadanía en un ejercicio circular de retroalimentación multidireccional y permanente, que busca el intercambio y el trabajo cooperante y cocreativo (Ladrón de Guevara, 2020: 30).

Su trascendencia estriba en comunicar de manera adecuada temas contingentes y de agenda pública, pero también en detectar las necesidades que la población demanda en su entorno más cotidiano, tanto de acción como de información, aunque no necesariamente sean abordados por los medios de comunicación de masas al no contar con el interés general de la nación (Ladrón de Guevara, 2020).

Aunque las instituciones públicas y privadas comparten en el tema de la comunicación varias de sus estrategias y usos, no podemos olvidar que el fin que persiguen estas entidades es diferente, y que en lo público prima el beneficio social y el bien común sobre la rentabilidad económica.

La comunicación pública es la posibilidad de servirse de herramientas y medios para que una institución genere socialización entre sus habitantes, que permita escucharles y asignar importancia a su opinión. Se trata de un instrumento que permite compartir información, con el objetivo de generar pertenencia, identidad, participación e intercambio.

Comunicar en la administración pública es una tarea compleja que debe considerar factores tan importantes como: el marco legal de lo que está o no permitido, la sobrecarga informativa de la agenda pública y el periodo del mandato de la autoridad que lidera la institución.

El concepto de Comunicación Pública encierra una serie de complejidades y aunque usualmente es utilizado como sinónimo de Comunicación Política, tanto profesionales de la comunicación como autoridades, consideran que, aunque ambos están relacionados, la Comunicación Pública se vincula a la gestión de gobierno y por tanto debe alejarse de cuestiones partidistas, de campaña y vinculadas a la propaganda o el marketing político (Campillo-Alhama, 2016). No obstante, al tener un componente ideológico (el de la autoridad electa), se mantiene en el permanente desafío de ser trabajada como una herramienta de servicio público que desde la gestión político-administrativa se ofrece a la ciudadanía.

En el actual estado de crisis de credibilidad mundial que sufren las administraciones gubernamentales y sus representantes políticos, la escucha atenta y la comunicación, considerando el actual sistema de medios, puede ser la salida a un nuevo escenario de reencantamiento de la sociedad civil.

Volviendo al informe Latinobarómetro (2021), podemos señalar que desde el año 2006 la confianza de la ciudadanía en las administraciones públicas ha disminuido y que la aprobación de las personas en los gobiernos es crítica:

La baja aprobación de gobierno en América Latina es un buen indicador del declive de la democracia. No estamos hablando de un gobierno, sino de

gobiernos de 18 países que sufren del mismo mal, el cual es que América Latina no ha podido dismantelar la desigualdad, a pesar del crecimiento económico y de la movilidad social de un segmento de la población que ha permitido la existencia de una nueva clase media. Al mismo tiempo ha fallado en las garantías sociales, a pesar del aumento de educación y acceso a servicios públicos. Los gobiernos tienen pocas posibilidades de ser exitosos ante enormes contingentes de población que esperan un futuro económico mejor. En realidad, no se trata de una mejor economía, sino de una mejor distribución de la riqueza.

Figura 1. Índice de aprobación de los gobiernos en América Latina
Fuente: Latinobarómetro (2021).

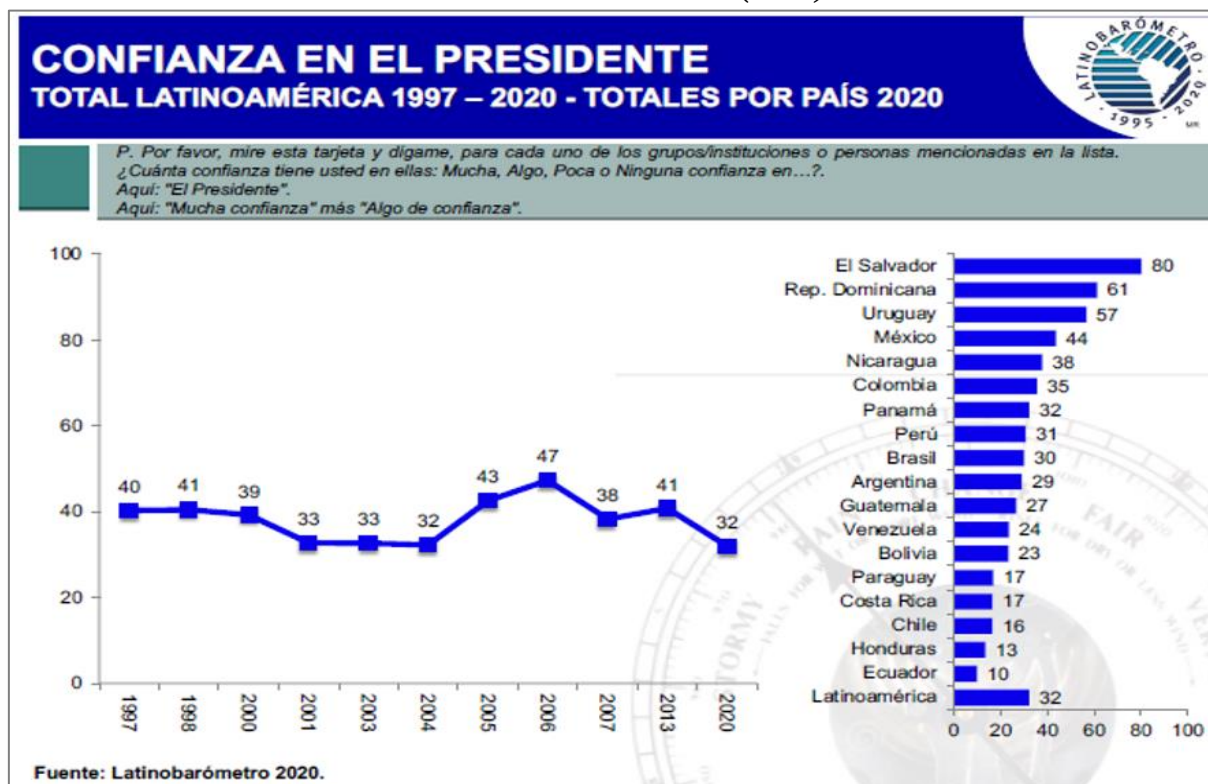
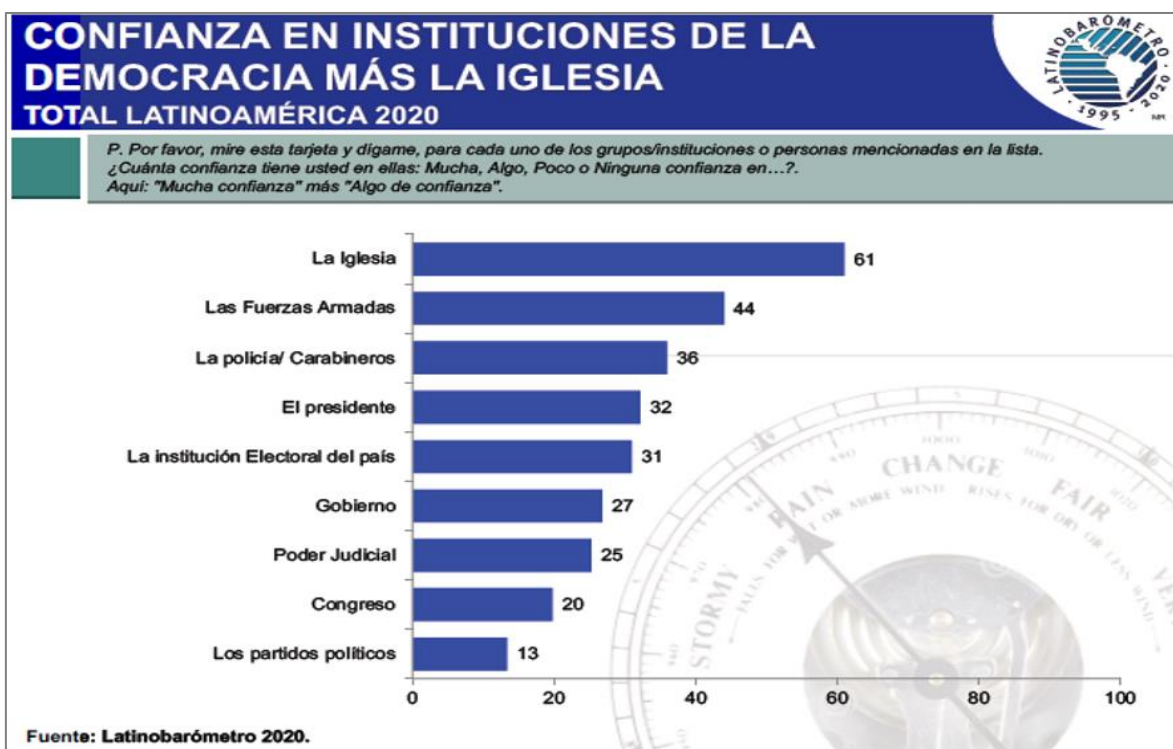


Figura 2. Índice de confianza institucional en América Latina



Fuente: Latinobarómetro (2021).

Los niveles de confianza caen en América Latina, sin importar la institución o el país. No hay sino una pérdida de legitimidad de las instituciones de la democracia en los últimos años. Los países que tienen menores grados de confianza son más vulnerables.

Los gráficos anteriores evidencian el deterioro progresivo en la aprobación de la ciudadanía a las instituciones en toda la región y con ello la pérdida de confianza, resultando como las más afectadas en orden descendente: los gobiernos, el poder judicial, los congresos y los partidos políticos.

Recuperar la confianza desde la comunicación pública, desde la generación de diálogo permanente entre instituciones y ciudadanía, puede ser la salida a este grave escenario, así como la oportunidad de co-crear la sociedad desde nuevos estilos de gobernanza democrática multinivel.

Canel (2007; 2018) señala que lo que dice una institución y lo que realmente hace está estrechamente ligado, ya que su comportamiento y su discurso no se puede separar. Por tanto, es fundamental conocer los elementos claves para el éxito de la tarea comunicativa y principalmente entender el giro necesario que debe propiciarse al interior de las instituciones para conseguir que el trabajo en el área pase de ser un instrumento de apoyo o accesorio a una herramienta de gestión.

La Comunicación Pública tiene particularidades y para el éxito de esta actividad la autoridad que lidera la institución es una pieza clave. Es por tanto fundamental la profesionalización de la oficina, departamento o unidad administrativa dedicada a esta actividad, así como la visión y la vocación por comunicar de forma eficiente y transparente de la propia figura política.

2.1.- LAS TRES OLAS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

Diferentes autores/as se refieren a las fases fundamentales de la Comunicación Pública. Y en este sentido, Campillo-Alhama (2011a, 2011b, 2013a, 2013b, 2016) explica, desde las teorías de la nueva gerencia pública, cómo ha evolucionado tanto el concepto como el recorrido teórico de esta disciplina.

Desde la praxis y de forma complementaria a la siempre importante teorización, me permito realizar un análisis de las etapas que ha experimentado la Comunicación Pública y que denomino “las tres olas de la Comunicación Pública”:

- La 1ª ola de la Comunicación Pública está marcada por la negación de la importancia del área dentro de las administraciones públicas. El principal error radica en considerar que la comunicación en los gobiernos es un gasto prescindible que se puede obviar para fortalecer con esos recursos otras áreas. Esta fase ocurre en la década de los 80 del S.XX, en la que son casi inexistentes los gabinetes de comunicaciones en las administraciones públicas y solo los gobiernos centrales poseen estas dependencias de comunicación que suelen tener la denominación de oficinas de prensa y de relaciones públicas. Nótese la ausencia de la importancia a la retroalimentación y rol de la ciudadanía como contraparte de los servicios (se trabaja pensando en el rol pasivo de las comunidades).
- Estamos ante la ceguera de entender la comunicación como un servicio público que los Estados deben garantizar a la ciudadanía y ante la amenaza de no entender esta herramienta de gestión como una inversión necesaria y no como un gasto prescindible en los presupuestos públicos.
- La 2ª ola de la Comunicación Pública se centra en la incorporación de esta actividad a las administraciones públicas. En términos cronológicos podemos asociarlo a la década de los 90. Y aunque se produce un avance significativo en el desarrollo de políticas estratégicas de comunicación, el problema fundamental que se presenta es que se considera, por parte de los y las responsables públicos, que cualquier funcionario/a puede asumir la tarea y por tanto no se profesionaliza la actividad.
- Otra gran debilidad, es que se da un uso instrumental a la comunicación y por tanto cuesta marcar la necesaria desvinculación de este servicio público a la campaña electoral y el marketing político asociado a la autoridad que encabeza la organización.
- Si sumamos las dos cuestiones descritas, tenemos un escenario en que quienes han participado en la campaña política, posteriormente son vinculados a las recién formadas oficinas de comunicaciones, con lo cual se plantea un problema de competencias y desconocimiento del área, además de la politización y visión sesgada de que se debe gobernar para todas las personas.
- La 3ª ola de la Comunicación Pública radica en la incorporación de la actividad a la gestión gubernamental en sus tres niveles de incidencia: municipal (local), supramunicipal (regional, provincial), y gobierno central con la llegada del S.XXI. Se plantea, en consecuencia, la necesidad de repensar la Comunicación Pública como servicio orientado a la ciudadanía, alejándola de las estrategias de marketing y propaganda electoral o partidista. Inicia entonces una nueva etapa en que las administraciones comunican y no solo informan.

Figura 3. Etapas de la Comunicación Pública



Fuente: Elaboración propia.

IV.- LA DEMOCRACIA COMO PIEDRA ANGULAR DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Vivir en democracia nos da libertad de pensar y de expresar sin temor aquello que ocupa nuestra mente; también nuestras emociones y sentimientos.

La censura previa y la restricción prohibitiva no son alternativas válidas. En contraposición, lo son la posibilidad de compartir opiniones y la elección del lugar para externalizar lo que nos sucede, observamos y pensamos de nuestra realidad.

Decidir con quién dejar fluir este derecho a pronunciarnos, cobra también un sentido relevante en un escenario de libertad democrática. El proceso transita en transformar los pensamientos e ideas en opiniones, las cuales en un sistema democrático y en un Estado de derecho son garantizadas constitucionalmente a través de la Libertad de Expresión.

Para el jurista chileno y Doctor en Derecho Constitucional Cea Egaña (1981: 5), una opinión es “un juicio de valor sobre un problema, formulado por quien, poseyendo un conocimiento intermedio entre la ignorancia y la ciencia, se pronuncia ante una audiencia sobre sus posibles causas y consecuencias de manera atendible o plausible”. Esa posibilidad de externalizar y aportar nuestra visión del mundo, conlleva la oportunidad de sentirnos valorados y de generar comunidad a través del intercambio de ideas que permitan consensuar y construir respuestas colectivas a asuntos que nos preocupan.

Para muchos autores la suma de la libertad de pensamiento, más la de información, supone el concepto de Libertad de Expresión. Y en este sentido, la Libertad de

Expresión ha sido definida por Fontaine Aldunate (1984: 75) como “el derecho a emitir opiniones, suministrar informaciones y formular ideas sin ser molestado, ni limitado por la autoridad pública. Su objeto consiste en comunicar opiniones o ideas, sin permiso, licencia o censura de la autoridad”.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señala, siguiendo a García y Gonza (2007: 17), que “la libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”.

A efectos de esta contribución en la que se establece que la comunicación debe ser un servicio público disponible desde las entidades gubernamentales, entenderemos la Libertad de Expresión como la capacidad que brinda el sistema democrático para opinar y comunicar lo que pensamos, poniéndolo al servicio de nuestro entorno para la generación de ideas comunes, que considerando nuestras posturas similares, así como disidentes, propicie el surgimiento de acuerdos y la priorización de necesidades para la opinión pública.

Opinar y expresarnos con independencia sobre los asuntos que nos interesan (es decir, ejercer nuestra libertad de expresión), trae aparejada la necesidad y el derecho de disponer y acceder a información variada, para que, a través del Derecho a la Información, los medios de comunicación y los organismos públicos cumplan su rol de ofrecer una oferta informativa desde diferentes miradas o perspectivas sobre los asuntos, hechos y noticias de interés general.

García Ramírez *et al.* (2018) identifican seis características esenciales del Derecho a la Información:

- Es un derecho natural, su razón de ser se explica en la naturaleza sociable del hombre y en la función social que realiza al informar.
- Es un derecho personal, impacta en la persona tanto en su autonomía individual, como en su esfera personal.
- No es un derecho absoluto ya que genera deberes y responsabilidades especiales; está sujeto a administraciones que deben estar fijadas por la ley para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, así como la seguridad nacional, la salud o la moral pública (límites de la libertad de expresión).
- Es un derecho político en tanto que se fundamenta en la participación política y en la democracia participativa.
- Es un derecho universal, inviolable e inalienable en tanto que es considerado un derecho humano.
- Es un derecho de doble vía ya que cubre tanto a quien informa como a los que reciben la información.

En consecuencia, el derecho al acceso a la información pública se define como: “la prerrogativa que goza toda persona para acceder a datos, registro, y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen el gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones que establece la ley”.

Este derecho es responsabilidad del Estado, quien otorga parte importante de la función al rol de los medios de comunicación. En este sentido la propiedad y concentración que

en Iberoamérica marca la tónica de la propiedad de los medios de comunicación, significa un problema de urgente solución.

Resultan infinitos los contenidos y las nomenclaturas de temas trascendentes para una persona. La compleja sociedad actual nos somete a incontables determinaciones y elecciones, entre las que también es necesario discernir a qué contenidos exponernos, sobre qué saber, cómo informarnos y por qué medio hacerlo. Los enfoques, significados, propósitos y visiones para un mismo tema, son también múltiples, sin embargo, hasta hace un par de décadas, los canales a través de los que nos informábamos habían sido suficientes.

El contacto cara a cara y la existencia de líderes de opinión portadores de información en la plaza, el mercado, el centro comercial o el lugar de mayor afluencia del pueblo, dio paso a la llegada de la imprenta, el periódico, la radio, la televisión y en la última década a la presencia de variados sistemas en que la información del planeta se encuentra disponible de forma instantánea con un simple “clic”.

Este cambio de paradigma en cuanto a cómo nos informamos, el proceso comunicativo y el surtido abanico de posibilidades noticiosas han supuesto una revolución que impacta en la forma en que las personas acceden a la información. Esto, sumado al aumento de los canales de difusión, ha incidido en la proliferación de medios de comunicación que seleccionan sus contenidos de acuerdo a sus propios intereses, y que a su vez son seguidos por un grupo específico de la población que busca exponerse a ese tipo de contenidos.

Y así, Sierra Caballero (2019) señala que:

Las tecnologías de Información y Comunicación ofrecen múltiples herramientas para la gobernabilidad y el desarrollo de las ciudades. Con la irrupción de estas tecnologías se han roto las formas tradicionales de articulación ciudadana, proliferando distintas iniciativas de apropiación tecnológica y autonomía por parte de los movimientos sociales, además de más o menos acertadas políticas públicas que persiguen la integración de las NTIC en la gestión del territorio y de la ciudadanía.

Esta segmentación consiste en buscar nichos de interés y espacios para que grupos y públicos objetivos, conocidos en el mundo del marketing como target, se fidelicen a un medio y tipo de entrega, así como a un determinado tratamiento de contenidos.

La teoría de la comunicación explica que este proceso denominado “percepción selectiva” es un tipo de sesgo cognitivo que se da en el proceso de percepción cuando una persona, en función de sus expectativas, escoge un objeto de atención y desatiende la parte restante de la información.

Esta selección subjetiva sirve para protegernos. La mente se centra en aspectos positivos, ignora los negativos y de esta forma refuerza y da seguridad a las personas, en el entendido de que está en lo correcto y que por ejemplo ha acertado en la elección del candidato o candidata por la que votó, a partir del desarrollo de determinadas políticas públicas.

Lógicamente en este ejercicio de aprehensión de la realidad, mientras que la mente de una parte del electorado o de la ciudadanía refuerza mensajes y expectativas, la parte opositora realiza el ejercicio adverso y minimiza cualquier señal que refleje mejoras. Este fenómeno origina distorsiones perceptivas como:

- La exposición selectiva: solo vemos y escuchamos lo que nos agrada.
- La atención selectiva: hace que nos enfoquemos en lo que nos interesa descartando el resto de la información.
- La defensa perceptual: mediante la cual borramos de nuestro campo perceptivo aquellos elementos que nos amenazan.

A pesar de ser un mecanismo que permite filtrar las informaciones relevantes y evitar así una sobrecarga de estímulos, la percepción selectiva nos hace perder, en muchas situaciones, información muy valiosa.

Que no dejemos de lado datos que pueden ser significativos para nuestro interés y para el bienestar en su conjunto es parte de las obligaciones que deben proponerse los organismos públicos para que sus mensajes sean parte de los contenidos importantes que estimulen y dinamicen una ciudadanía activa y responsable.

Existe información de carácter general que se ofrecerá desde los gobiernos centrales, ya que situaciones que afectan a la población en su conjunto, como la pandemia del Coronavirus o la crisis mundial del COVID-19, requieren de información oficial generada desde las más altas autoridades de gobierno.

Esa misma información, así como muchos otros asuntos de carácter más particular sobre cómo cuidarse en un determinado territorio, qué ayuda se puede demandar a las administraciones o qué características particulares deben considerarse, será solicitada por parte de la ciudadanía a los dirigentes políticos y administrativos de sus municipios. En consecuencia, la Comunicación Pública actúa complementariamente desde los diferentes niveles de gobierno y desde todas las administraciones del Estado a partir de las competencias que tiene asignadas.

Las nuevas tecnologías, las redes sociales y las plataformas multinivel han supuesto que la sociedad del conocimiento, dominada por un núcleo elitista que concentraba el poder (dueños de los medios tradicionales de comunicación), dieran paso a la llamada sociedad de la información, y en la actualidad, a la llamada sociedad de las redes¹.

La segmentación de públicos, la percepción selectiva y la infinidad de contenidos que reciben las personas, suponen para las administraciones públicas, un desafío permanente en la difusión de sus mensajes.

¹ Las redes sociales que trabajan a través de plataformas virtuales han hecho estallar, sin duda, una revolución. Las estadísticas indican que si *Facebook* fuera un país, sería el cuarto con mayor cantidad de habitantes del mundo. Si a ello unimos otras plataformas (*Twitter*, *Linkedin*, *Youtube*, *Instagram*, etc.) podemos indicar, enfáticamente, que lo que internet y las redes han logrado en meses, otros medios como la radio o la tv lo alcanzaron en más de cincuenta años.

Los gobiernos, en sus diferentes niveles de intervención (nacional, provincial y local), compiten por ser parte de la oferta informativa y de llegar de forma efectiva a la población con sus propuestas.

A modo de síntesis, podemos afirmar que el contexto actual en América Latina se caracteriza por una variada información; sistemas democráticos y Estado de derecho en casi la totalidad de Iberoamérica; la población tiene un rol activo en el que exige opinar y ser escuchada; y por último, las administraciones tienen la obligatoriedad de informar y desarrollan estrategias para hacerlo.

Y, además, surge la necesidad de encontrar instrumentos que capten la atención social. Los organismos públicos se enfrentan a la tarea de competir por llegar a sus públicos para informarles, y la ciudadanía (usuaria de las instituciones públicas) exige inmediatez en la información, acceder de forma sencilla a los datos y tener en línea no solo cifras o contenidos, sino también a personas con las que interactuar para solventar situaciones de diversa índole.

Cualquier organismo o institución intentará mostrar siempre sus virtudes, y a través de sus posibilidades noticiosas difundirá sus éxitos e intentará ocultar sus falencias, derrotas o errores.

Por tanto, no es casual el intentar, a través de la información difundida, manejar a la opinión pública como la suma de lo que se expresa en el entorno inmediato y que se transforma en pensar colectivo.

Es importante que tengamos presente que la “opinión pública” no es lo mismo que la “opinión publicada” ya que lo que recogen los medios de comunicación de masas, no siempre es lo que la audiencia busca o piensa; ahí es donde radica la importancia de la comunicación de proximidad que pueden ofrecer los organismos públicos.

A modo de conclusión, el panorama que hemos presentado supone un desafío de adaptación para los organismos del Estado, las instituciones y empresas públicas, en una etapa de cambio producida por las nuevas necesidades de la población y de la sociedad de la información, que ha otorgado a la comunicación un estatus hasta hace poco tiempo impensado como área transversal, articuladora de la gestión y nexo de la entidad con el exterior.

Resulta urgente la creación de estrategias que establezcan lazos, que permitan mostrar la gestión y los servicios que se están ofreciendo y las políticas públicas que se están implementando por parte de las estructuras político-administrativas. También mostrar públicamente cómo se trabaja y las políticas estratégicas en nuestro territorio, para diferenciarlo de otros, generando así marca territorio. Por otra parte, está la ciudadanía que busca canales de comunicación con sus administraciones y simplificar sus necesidades a través de vías rápidas y directas con los gobiernos.

El paso de la identidad individual a la colectiva es justamente lo que define y diferencia a un territorio de otro, y por ello resulta importante conocer qué rasgos conforman esa personalidad, cuáles son sus atributos y cómo el ejercicio de la comunicación en los organismos públicos refuerza esa identidad ciudadana, haciéndose sentir parte a la

ciudadanía, a través del ejercicio de la participación, de lo que ocurre en su cotidianidad, siendo conocedores de los aspectos que les afectan.

En consecuencia, vivimos una etapa que considera la posibilidad de disponer de herramientas y medios propios que comuniquen y difundan lo que la institución estima conveniente, a partir de sus objetivos estratégicos.

Una etapa marcada por las libertades a las que nos referíamos en los párrafos anteriores, y que en la década de los 70 y 80 estaban anuladas por largas dictaduras en las que la represión impedía la demanda ciudadana de expresión.

Al hablar de libertades, primero de opinión y luego de expresión, estamos refiriéndonos a uno de los hitos más relevantes en la comunicación humana.

Un mismo acontecimiento o suceso puede tener, como ya decíamos, infinitas miradas o perspectivas; pero además, una misma noticia tiene múltiples interpretaciones y lo que es más importante, todas son válidas, ya que dependen de la construcción interna de cada persona, lo que a su vez tendrá directa relación con su historia, su experiencia y su realidad.

Así, los derechos disponibles en un Estado democrático, no sólo existen para una élite, sino para toda la ciudadanía en aras a la supuesta igualdad de condiciones y oportunidades. Este tránsito entre la ignorancia y el conocimiento se basa en la posibilidad de establecer consensos y acuerdos.

Para el consultor en comunicación de diferentes gobiernos en América Latina, Mario Riorda, la comunicación gubernamental juega un papel clave en la construcción de una determinada cultura política, y además permite obtener capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso a las gestiones. Riorda (2008) señala que la comunicación gubernamental tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación gubernamental no actúa bien, no hay consenso, y si no hay consenso, no hay buena gestión.

El consenso es entonces la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de este, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas (2008: 27).

El consenso se define como acción directa de la comunicación gubernamental y es de vital importancia para la comunicación pública porque su esencia se centra en llegar a través de la gestión a la ciudadanía en su conjunto y sin distinciones ideológicas. En definitiva, se trata de gobernar para todos/as.

Esta idea no es menor, ya que una de las principales debilidades que se identifica con la gestión de la comunicación pública es precisamente la idea de estar ideologizada y politizada en exceso, lo cual pone en jaque su capacidad de servicio público y de apertura para toda la sociedad, y no solo para el electorado que, en un momento dado, votó por una determinada alternativa política.

Queda claro entonces que la libertad de expresión, sustentada en la libertad de pensamiento y opinión, posee dos planos. El primero es de carácter íntimo y el segundo es de tipo social. Para la Comunicación Pública es importante el segundo plano, aquel que se comparte y socializa traspasando la esfera de lo privado. La garantía de conocer y tener acceso a la información es necesaria para sentir que formamos parte de nuestro entorno; nos da la posibilidad de intervenir, a través de medios informáticos, a lo que puede convertirse en noticia, situándonos en una posición en la que es posible difundir y recibir, o lo que es lo mismo, informar e informarnos.

En la actualidad, la comunicación institucional ha alcanzado en la Administración Pública un nivel de importancia impensable hasta hace un par de décadas, lo que ha provocado que prácticamente todos los organismos públicos incorporen la función de comunicación a su estrategia institucional, dotándose de estructuras administrativas que requieren de recursos humanos específicos para desarrollar dichas estrategias.

Estas estructuras se convierten en puentes de circulación entre el organismo público y la comunidad, y su objetivo consiste en captar y conocer la sensibilidad de la ciudadanía para que los profesionales de la comunicación pública indaguen en los aspectos comunes a la mayoría, los interpreten y ofrezcan soluciones.

Otro de los aspectos clave que están vinculados a los departamentos de comunicación como estructuras organizativas es la subjetividad de quienes trabajan en el área de la información pública y de su vinculación con la actividad política. Afirmación que se justifica porque, en algunos casos, las tareas realizadas más que un aporte a la comunidad y localidad, se manifiestan como una constante labor por mantener la visibilidad pública de quien encabeza la institución.

Este intento por transformar en referente y figura a la testa de la institución, hace que muchas veces importe más su comportamiento, actividad social o vida privada, que su rol público y la gestión para la que ha sido elegido o elegida.

La crisis, el cuestionamiento de las instituciones y la creciente visión ciudadana de que los organismos públicos representan meras cuotas de poder de los partidos políticos, condicionan el qué y cómo se comunica.

La comunicación pública posibilita la relación de las instancias productivas. Una buena estructura institucional favorece el fortalecimiento económico, la identidad local y otras actividades asociativas que pueden servir de herramientas comunicativas corporativas.

Las administraciones públicas son juzgadas hoy en día por lo que dicen, por lo que hacen y por cómo lo hacen. La sociedad va más allá de la valoración de los resultados económicos y exige también conductas medioambientales y sociales vinculadas a la Responsabilidad Social Corporativa pública.

Una estructura sólida de las oficinas de comunicación institucional puede ser un factor de cohesión e integración que contribuya a la consecución de objetivos mediante la circulación eficaz de la información, reforzando valores, sentidos y prácticas, además de construir normas y símbolos que otorguen identidad al equipo de gobierno de la institución pública.

En este nuevo contexto y frente al reto de recuperar la confianza de la ciudadanía, queremos cerrar estas líneas indicando, tal y como señala Castells (2009), que “somos redes conectadas a un mundo de redes”. La comunicación es un recurso disponible para todos los gobiernos que puede concienciar las mentes ciudadanas acerca de temas sociales, compartir significados entre organizaciones públicas y administrados, dinamizar y reforzar la participación ciudadana y cumplir sueños colectivos que permitan la activación de sociedades comprometidas con sus gobiernos para trabajar, de forma coordinada, para un mejor futuro.

Es importante escuchar a la ciudadanía para poder avanzar, ya que cuando no se escucha, se comunica mal y, por tanto, se gobierna de forma ineficiente. Consideramos que para los dirigentes públicos resulta imprescindible comprender que los territorios están representados por un conjunto de ciudadanos/as que toman decisiones en función de la información de la que disponen: de ahí la relevante importancia de los procesos estratégicos de comunicación desde las instituciones públicas que gobiernan nuestras ciudades globales.

V.- BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, R. (1993). La comunicación como relación para el desarrollo. [Una comunicación para otro desarrollo, calandria: lima, 27-39]. http://www.bantaba.ehu.es/formarse/ficheros/view/LA_COMUNICACI%C3%93N_CO MO_RELACI%C3%93N_PARA_EL_DESARROLLO.pdf?revision_id=56270&package_id=37242

Campillo-Alhama, C. (2011a). *Comunicación pública y gestión estratégica municipal. Un estudio exploratorio sobre la agenda temática. Colección Premios Blas Infante 2010*. Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.

Campillo-Alhama, C. (2011b). La dirección de comunicación municipal: estructuras, procesos y entidades declarantes. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, 1(2), 41-60. <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/25042/1/CAMPILLO%202011-LaDireccionDeComunicacionMunicipalEstructurasProce-3802627-1.pdf>

Campillo-Alhama, C. (2013a). La administración municipal relacional y participativa. Cómo construir la identidad de las ciudades desde una perspectiva de comunicación neopública. *Revista de Comunicación de la SEECI*, 30, 74-93. <https://www.redalyc.org/pdf/5235/523552848004.pdf>

Campillo-Alhama, C. (2013b). Gestión de la información y su evaluación en los gabinetes de comunicación municipal, *Profesional de la información*, 22(6), 515-521. <https://doi.org/10.3145/epi.2013.nov.03>

Campillo-Alhama, C. (2016). La comunicación pública: una delimitación conceptual a partir de su objeto. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, 7, 291-312.

<https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/21476/21290>

Canel, M.J. (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid, Ed. Tecnos.

Canel, M.J. (2018). *La Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*. Madrid, Ed. Fondo de Cultura Económica.

Canel, M.J. y García Molero, A. (2013). Comunicar gobiernos fiables. Análisis de la confianza como valor intangible del Gobierno de España [Communicating trusting governments. Analysis of trust as an intangible asset of the Spanish government]. *Zer. Revista de Estudios de Comunicación*, 29-48.

Castell, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid, Alianza Editorial.

Cea Egaña, J.L. (1981). Estatuto Constitucional de la información y opinión, *Revista Chilena de Derecho*, 8, 1-6, enero-diciembre. Santiago, Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile.

Corporate Excellence – Centre for Reputation Leadership y CANVAS Estrategias Sostenibles (2021).

<https://www.corporateexcellence.org/recurso/approaching-the-future-2022-materiales-del/352742e5-7ea1-48c6-f2c7-fda63efa2345>

Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU).

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Domingo P. y Sabater D. (2016). Marca personal en política, de la imagen artificial a la coherencia, en Ballester, A. y Martín, M., *Comunicación local para un mundo global*, Alicante, Instituto Juan Gil Albert.

Edelman Trust Barometer Spain 2021.

<https://www.edelman.com/es/TRUST-BAROMETER-SPAIN-2021>

Fontaine Aldunate, A. (1984). Libertad de Expresión y Cultura, *Cuadernos de Información*, 1. Santiago, Centro de Estudios de La Prensa, Pontificia U. Católica de Chile.

García Ramírez, S. y Gonza, A. (2007). *La Libertad de Expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.
<https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion.pdf>

García Ramírez, S., Gonza, A. y Ramos Vázquez, E. (2018). *La libertad de expresión. En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: de la Opinión Consultiva OC-5/85, de 1985, a la sentencia sobre el Caso Carvajal y otros*. Sociedad Interamericana de Prensa, Miami, EEUU.

Gutiérrez-Rubí (2017). Momento VUCA (Blog personal). <https://www.gutierrez-rubi.es/2017/01/12/momento-vuca/>

Ladrón de Guevara Muñoz, L. (2020). *¿Qué es la Comunicación Pública?: Cocreando Democráticamente desde la Administración y con la Ciudadanía*. Colección Síntesis. Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, Red de Cooperación Internacional al Desarrollo (RUDICEL), Diputación Provincial de Jaén.

Latinobarómetro (2018)

<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Latinobarómetro (2021)

<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2022). *Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030. Un proyecto de país para hacer la realidad la Agenda 2030*.
<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>

Puig, T. (2003). *La cultura cuida la atmósfera para la casa común de la ciudad*
<https://www.tonipuig.com/assets/20-la-cultura-cuida-la-atm%C3%B3sfera-para-la-casa-com%C3%BAn.pdf>

Riorda, M. (2008). *La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental*. Politai.

Rodríguez Virgili (2015). Estado de la profesionalización política en España, en Ballester, A. y Martín, M., *La profesionalización de la Comunicación Política*. Alicante, Instituto Juan Gil Albert.

Sierra Caballero, F. (2019). *Ciudadanía digital y desarrollo local Experiencias y procesos de participación en la Unión Europea*. Madrid, Ed. Biblioteca Nueva.