

Aporte a la construcción de lo público y a la generación de confianza en las alcaldías del Valle del Cauca

Resumen

En este texto se propone un aporte desde el campo de conocimiento de la comunicación a la construcción de lo público y la generación de confianza en el Estado en el contexto regional de la gestión pública vallecaucana. Para el logro de tal propósito, se presenta un diagnóstico de los componentes de la comunicación organizacional, comunicación informativa y rendición de cuentas en las alcaldías del Valle del Cauca. En segunda instancia, se exploran lineamientos que orientan el diseño de un plan de comunicación en algunas alcaldías del Valle. Y, finalmente, se brinda un análisis sobre el lugar de la comunicación en la gestión pública de las alcaldías que participan en la investigación agenciada por la línea Comunicación y Organizaciones del grupo Procesos y Medios de Comunicación.

Palabras Clave: comunicación, construcción de lo público, confianza, Estado, gestión pública, alcaldías, Valle del Cauca.

*Este texto corresponde a una síntesis de la ponencia presentada en Investicom, 2012, evento realizado por la Facultad de Comunicación Social para la Paz de la Universidad Santo Tomás durante los días 24, 25 y 26 de abril de 2012 en Bogotá, Colombia.

*Este texto se considera como un producto de las estudiantes del Semillero de la Línea de Investigación Comunicación en las Organizaciones que hace parte del grupo Procesos y Medios de Comunicación de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Este espacio es coordinado por las profesoras e investigadoras Ana María López Rojas y Fanny Patricia Franco Chávez, adscritas al Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

*Adicional a lo presentado, este producto está vinculado al proyecto de investigación denominado La comunicación en la gestión pública local: un aporte a la construcción de lo público y a la generación de confianza en el Estado a través del fortalecimiento de los procesos comunicativos en las alcaldías del Valle del Cauca, financiado por la Oficina de Investigación, Desarrollo e Innovación de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali, bajo el código 020100294, vigencia enero – diciembre 2012.

Abstract

This text proposes a contribution from the field of knowledge of communication to the construction of participative public sector management and the creation of trust in the state in the regional context of the public administration of Valle del Cauca. To achieve this purpose, a diagnosis is presented of organizational communication, informative communication, and the presentation of accounts in the mayors' offices in the Valle del Cauca department. Secondly, recommendations are explored which will guide the design of a plan for communication in some mayors' offices in the department. Finally an analysis is offered regarding the role of communication in the public administration of the mayor's offices which take part in the research directed by the Communication and Organization line of the Communication Processes and Media Group.

Key words: communication, construction of participative public sector management, trust, state, public administration, mayors' offices, Valle del Cauca.

Introducción

El Estado colombiano no solo se concibe como un ente para el ordenamiento jurídico ni como una construcción efectuada por sujetos políticos a través del acatamiento de las normas contempladas en la Constitución Política. Tampoco se considera como un conjunto de instituciones que ejercen autoridad y control para garantizar la efectividad de los fines dispuestos por las normas y actos constitucionales. Las dinámicas socio-políticas contemporáneas, desde donde se asume que el ciudadano también puede participar e intervenir en el gobierno, exigen una comprensión del Estado en donde la comunicación juega un papel transformador y significativo.

Colombia se define como un Estado social y democrático de derecho, esta condición se expresa en tres principios básicos: el primero, de carácter social, el cual se fundamenta en la superación de inequidades y desigualdad en lo que respecta a la estructura básica de la sociedad. El segundo, de carácter democrático, desde donde se asume que la realización de toda acción sea sometida a la voluntad popular. Y, el tercero, de carácter legal, desde donde se contempla el respeto a la Ley y a las libertades fundamentales. Teniendo en cuenta estos tres principios, se asume la importancia de desarrollar mecanismos de comunicación entre ciudadanía y gobierno

para la cimentación de una sociedad activa, informada e interesada por los asuntos públicos.

Por esta razón, es necesario establecer mecanismos de gestión que permitan la regulación y el cumplimiento de lo que implica ser un Estado social y democrático. Por ese motivo, el Estado colombiano establece el uso de normas de gestión para facilitar la transparencia, la rendición de cuentas entre el Estado y la ciudadanía, y el mejoramiento de las entidades del Estado en lo que refiere a la capacidad que éstas tienen para responder inquietudes de la ciudadanía. Como una acción derivada del uso de normas para la gestión pública, en el año 2003, se sanciona la Ley 872 con la cual se establece la obligatoriedad en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad (SGC), en la rama ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios.

En el año 2004, mediante el decreto 4110 se reglamenta dicha ley y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (Ntcgp 1000:2004), la cual busca que las entidades estatales alcancen eficiencia administrativa, cumplan con su objeto social y con los fines constitucionales que el Estado les ha asignado. Esta norma se actualiza en el 2009 e incluye algunos elementos adicionales como la gestión de la comunicación interna, para el caso de los servidores públicos, y externa, para el caso de la ciudadanía y los entes de control.

En el 2005, el gobierno nacional adopta el Modelo Estandar de Control Interno (MECI 1000:2005), creado por Usaid Cassals, el cual proporciona una estructura para el control a la estrategia, gestión y evaluación en las entidades del Estado y cuyo objetivo principal es orientarlas hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales. Para cumplir con el propósito fundamental de este modelo se estructuran en tres subsistemas: 1) control estratégico, 2) control de gestión, y 3) evaluación. Por asuntos de delimitación del objeto de estudio, este artículo de investigación se basa en el subsistema de control de gestión ya que integra la gestión de los planes, programas, procesos, actividades, procedimientos, recursos, información y medios de comunicación.

Cabe resaltar que para darle cumplimiento a las exigencias dadas por el MECI frente al subsistema anteriormente señalado, nace el Modelo de Comunicación Pública, Organizacional e Informativa (Mcpoi) que fue promulgado por Usaid en un programa de cooperación internacional para el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas en Colombia. El objetivo principal de este modelo es fortalecer el control

interno en el sector público a través de la comunicación, convirtiéndose ésta en un eje estratégico transversal que facilita la consecución de objetivos y metas trazados por la entidad.

A pesar de la existencia de los modelos de control y gestión descritos anteriormente, donde es clara la preocupación por una ciudadanía informada y una relación coherente entre Estado y sociedad civil, éstos cargan con un prejuicio que se deriva de la existencia de escenarios desalentadores donde se encuentran inconsistencias en la relación antes mencionada, estos asuntos causan una percepción negativa de las entidades del Estado frente a la ciudadanía. Esta percepción se pudo evidenciar también en los discursos sobre las instituciones públicas, expresados por los estudiantes participantes en el seminario de investigación de la línea Comunicación y Organizaciones del grupo de investigación Procesos y Medios de Comunicación.

Con relación a los prejuicios sobre las instituciones públicas, se podría plantear, en primer lugar, que es evidente que Colombia tiene una ciudadanía poco interesada en asuntos públicos y por ello no exige información del Gobierno, no reclama cuentas sobre las acciones del Estado y, por ende, no hay una conciencia colectiva conducente a la comprensión de los procesos socio-políticos del país. Esto genera procesos de desinformación en los cuales se visibiliza una incompatibilidad de expectativas en lo que refiere a la concepción de ciudadanía que tiene el Estado y al poco conocimiento que poseen los ciudadanos sobre la gestión que realizan las entidades públicas.

En segundo lugar, se vislumbra una cultura organizacional frágil que tiene incidencia sobre la percepción ciudadana de la labor que efectúan los funcionarios públicos. Una consecuencia de esto, es la alta tasa de movilidad de los funcionarios a causa de las transiciones de gobierno, esto genera una fractura en la construcción y fortalecimiento de la cultura organizacional que deriva en una ruptura con los objetivos misionales que deben ser continuos para el fortalecimiento de la participación ciudadana en las dinámicas del Estado.

En tercer lugar, se evidencian gobiernos incomunicados. Esta característica se demuestra en la falta de registros, sistematización y socialización sobre los procesos que se dan en las entidades. Por esto, es común encontrar que tanto las dependencias como los funcionarios tengan información ambivalente y contradictoria de lo que sucede. Frente a la comunicación dentro de la organización, se cree que ésta está al servicio publicitario

de los funcionarios, por lo que es común encontrar oficinas de prensa y protocolo para construir y mantener la imagen del funcionario que se encuentra en el poder. Esto genera una comunicación operativa, la cual solo se relaciona con los medios de comunicación y está en función de los mismos dejando de lado su función estratégica como eje transversal de la entidad.

En cuarto lugar, se considera que los funcionarios no se reconocen como ciudadanos y es por esto que no asumen ni transmiten una postura crítica frente a la ciudadanía. De ahí que sean funcionarios operativos que solo se limitan a cumplir con las normas y no generen posturas complejizadoras de la labor ejercida por las entidades que representan. Una posible interpretación de esta situación supone que la desconfianza y el temor mutuo entre ciudadanía y Gobierno son la consecuencia que se deriva de la falta de interlocución entre las entidades y los ciudadanos, asumiendo que los funcionarios públicos son agentes de la activación de escenarios para el encuentro y la deliberación sobre lo público.

Frente a los escenarios anteriormente señalados y en la condición de estudiantes de comunicación e investigadores en formación, se asume que es importante generar una conciencia participativa y un vínculo confiable entre la ciudadanía y el Estado. Con lo anterior, el presente artículo busca evidenciar los avances de la investigación sobre la comunicación en la gestión pública local: un aporte a la construcción de lo público y a la generación de confianza en el Estado a partir del fortalecimiento de los procesos comunicativos en las alcaldías del Valle del Cauca, desarrollada desde la línea Investigación de Comunicación y Organizaciones adscrita al grupo de investigación Procesos y Medios de Comunicación.

Planteamiento de la investigación

El semillero de investigación de la línea de Comunicación y Organizaciones, actualmente está conformado por nueve estudiantes de la Carrera de Comunicación que se encuentran entre sexto y octavo semestre. Este semillero retomó los avances del primer grupo de estudiantes involucrados en la línea que terminaron sus trabajos de grado entre el primer semestre del 2010 y el segundo semestre del 2011, adelantando la investigación en los municipios de Candelaria, Jamundí, Buga, Palmira, Pradera y Ginebra. El trabajo desarrollado en estos municipios constituye los resultados parciales con los que se cuenta hasta la fecha.

Actualmente, se avanza en el proceso investigativo de los municipios de Yotoco, La Cumbre, Vijes, Darién, El Cerrito, Restrepo y Guacarí, para terminar la caracterización de aquellos ubicados en el capítulo sur del departamento del Valle del Cauca, conformado por 13 municipios.

Desde este proceso investigativo se busca fortalecer y generar confianza en las entidades estatales de la región del Valle y por lo tanto la propuesta de investigación realizada indaga acerca de: ¿Cómo aportar desde el campo de conocimiento de la comunicación, a la construcción de lo público y la generación de confianza en el Estado en el contexto regional de la gestión pública vallecaucana?

De ahí que para dar respuesta a la pregunta de investigación se establezca como objetivo general aportar al ejercicio de la construcción de lo público y a la generación de confianza en el Estado, fortaleciendo los procesos comunicativos en las alcaldías del Valle del Cauca. Siguiendo por este camino, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- 1) Diagnosticar los componentes de la comunicación organizacional, comunicación informativa y rendición de cuentas en las alcaldías del Valle del Cauca.
- 2) Establecer lineamientos que orienten el diseño de un plan de comunicación en cada alcaldía del Valle vinculada a la investigación, abordando las prioridades identificadas desde el diagnóstico.
- 3) Proponer un análisis sobre el lugar de la comunicación en la gestión pública de las alcaldías del Valle del Cauca.

De acuerdo con el contexto descrito y los objetivos planteados, se puede aseverar que esta investigación enfatiza en la idea de que la comunicación es un eje transversal en toda entidad estatal, de allí que el Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Información para Entidades del Estado (Mcpoi) sea un elemento fundamental para la planeación estratégica de la comunicación encaminada a desarrollar el componente de control “comunicación pública” del modelo de control interno para las entidades del Estado.

Metodología

La propuesta metodológica que se escogió para la realización de la investigación plantea el manejo de técnicas cuantitativa, propuesta por el Mcpoi, y cualitativa, que

representa el aporte metodológico que la línea de investigación le propone al modelo de comunicación.

Frente al modelo cuantitativo, se aplican tres encuestas propuestas por el Mcpoi, correspondientes a los tres campos de la comunicación que aborda el modelo: 1) comunicación organizacional, 3) informativa, y 3) rendición de cuentas a la ciudadanía. Estos campos se dividen en distintos ejes temáticos que son los que definen los temas organizacionales en los cuales debe actuar el plan. A su vez, los ejes temáticos se agrupan con el fin de darle respuesta a las tres grandes categorías por donde deben ir encaminadas las acciones comunicativas, dichas categorías son: 1) apertura, 2) interlocución, y 3) visibilidad.

1) *Apertura*

Esta categoría se entiende como la capacidad que tiene la organización estatal para estar abierta a las inquietudes de la ciudadanía, recibirlas y apropiarse de ellas, dándole una respuesta efectiva y eficaz. Con relación a esto, es preciso considerar las nociones de receptividad y actitud de servicio expuestas a continuación:

Receptividad: significa que la entidad debe desarrollar mecanismos para estar abierta a la comunidad, a través de acciones comunicativas concretas; es decir, que no solamente debe escuchar, sino que debe ser receptiva; en este caso, la receptividad hace referencia a que lo escuchado tenga posibilidad real de convertirse en elemento de juicio para la formulación de los planes y proyectos de la entidad (Jaramillo, 2004).

Actitud de servicio: se refiere a la relación comunicativa entre las entidades y la ciudadanía. Este eje temático se relaciona con la escucha y el servicio; es decir, la capacidad de relacionarse con la comunidad en condiciones comunicativas de amabilidad, sencillez y calidez. Se asume, en consecuencia, que las personas que representan la entidad estatal tienen la disposición para tratar con las personas que poseen inquietudes sobre la labor de la entidad.

2) *Interlocución*

Esta es la segunda categoría que presenta el Mcpoi, la cual se plantea en términos de la capacidad de generar una visión compartida. La interlocución se logra cuando la organización y sus dirigentes desarrollan la capacidad de dialogar con sus equipos de trabajo. Con relación a esto, cabe resaltar el lugar que tienen nociones como visión

compartida, trabajo colaborativo, sistematización y socialización de la información, estas nociones se describen en los siguientes términos:

Visión compartida: hace referencia a la misión y visión acordada entre los funcionarios públicos asumiendo el trabajo de todos como parte de un sistema que contribuye al reconocimiento de la entidad.

Trabajo colaborativo: cuando se habla de trabajo colaborativo, se hace referencia a cómo la comunicación contribuye a la promoción de un estilo de trabajo organizado y participativo. Para que lo anterior se cumpla es necesario tener en cuenta el estilo de dirección y la construcción de redes de ayudas mutuas (Jaramillo 2004).

Sistematización: "Este eje temático busca convertir el saber en conocimiento, modelarlo, replicarlo, ponerlo en términos de teoría, para poder devolverlo a la sociedad de tal manera que ésta no solamente pueda conocerlo sino utilizarlo" (Jaramillo 2004).

Socialización de la información: corresponde a las formas de comunicación interna que tiene la organización para socializar la información, ya sea del dirigente hacia los demás o viceversa. Es importante destacar que la información debe ser de uso común y no se le debe asignar a los fines propagandísticos de un dirigente; la socialización de la información debe producir consensos que dinamicen las condiciones de diálogo entre la entidad y los ciudadanos.

3. Visibilidad

Esta categoría refiere a la capacidad que tiene el gobernante y la organización estatal de mostrar todo aquello que se realiza al interior de ésta. En términos ideales, se buscaría que todo lo que se realiza internamente pueda ser presentado ante la ciudadanía puesto que esa es la mejor manera de evidenciar que la gestión se está realizando para el bien común de la organización y no para la satisfacción de intereses particulares. De esta forma, se consolida la idea de que la entidad pública es de la comunidad y para la comunidad. En coherencia con esta categoría, es importante referenciar las nociones de publicidad y posicionamiento, presentadas a continuación:

Publicidad: constituye un eje temático que hace referencia a la capacidad que tiene la organización para rendir cuentas ante la sociedad. Esto se consigue a través de diferentes estrategias realizadas por la organización; se asume que la reciprocidad en la transparencia

interna y externa es de carácter imperativo. En otras palabras, lo que busca este eje temático es la construcción de un relato, sobre los resultados de la gestión, que se narra de manera constante.

Posicionamiento: esta noción refiere al deber que tiene el gobernante sobre cómo representar unos valores que sirvan de referencia tanto a sus colaboradores como a la sociedad en general. En este sentido es importante considerar al gobernante, desde afuera, como un administrador, y desde adentro, como un directivo.

En el modelo relacional propuesto para las entidades públicas, a través de la metodología del Mcpoi, se propone un mejoramiento de los niveles de apertura, interlocución y visibilidad. Para el análisis de los resultados, después de realizada la implementación de la primera parte del diseño metodológico, se propone la construcción de una matriz estratégica que define los imaginarios que se buscan comunicar (ideas reguladoras) y las hipótesis de cambio (ruta crítica temática) en las cuales hay que trabajar para mejorar (Jaramillo, 2002). Para describir con más detalle los alcances de esta metodología, se presentan a continuación seis etapas que resumen el proceso.

En la primera etapa, se procede a elegir la muestra poblacional en cada alcaldía participante en el proyecto de investigación, según los parámetros que establece el Mcpoi para las entidades del Estado. Se realiza un muestreo aleatorio simple para que cada persona perteneciente a la organización tenga la misma posibilidad de ser elegida en la muestra. Con relación a esto: "El muestreo aplica los criterios estadísticos más generalizados en el ámbito de la investigación social que son: nivel de confianza 95%; margen de error: 5%" (Jaramillo, 2004).

En la segunda etapa, se realiza un proceso de distribución que permita verificar que se obtendrán como resultado de las encuestas (al igual que de las entrevistas) la opinión de todos los niveles de las diferentes alcaldías y no simplemente la opinión de los servidores públicos de los niveles directivos. Lo anterior, con la intención de diversificar la visión de los procesos de comunicación que se dan al interior de la organización.

En la tercera etapa, después de tener diligenciados los tres formatos de las encuestas, es necesario tabular la información dada por los encuestados, clasificándola por reactivos, ejes temáticos y campos de la comunicación a los que obedecen cada pregunta y su respuesta correspondiente. Gracias a esta tabulación se genera el diagnóstico de comunicación en cada una de las entidades intervenidas.

En la cuarta etapa, una vez consolidada la información se prosigue a hacer el análisis por medio de un código cromático que permite valorar los resultados de la siguiente manera: a cada uno de los rangos le corresponde un color con un significado específico, en donde el rojo indica una situación severamente crítica en la organización, el cual requiere de una atención inmediata en el plan de acción. El naranja revela un estado de notable debilidad en el aspecto evaluado. El amarillo es manifestación de una entidad que evidencia que se está desarrollando un proceso de fortalecimiento, aunque con algunos vacíos y debilidades. Y, finalmente, el indicador verde es sinónimo de una organización que se encuentra en parámetros de excelencia en el aspecto evaluado.

En la quinta etapa, al terminar las encuestas se procede a aplicar la entrevista. El instrumento diseñado para tal oficio está compuesto por 24 preguntas que aportan a la profundización de la información brindada para cada eje temático propuesto en el Mcpoi. Las entrevistas se realizan a una o dos personas de cada nivel (dependiendo de la cantidad de empleados vinculados a cada organización), quienes son elegidas al azar.

Finalmente, en la sexta etapa, tras la aplicación de las entrevistas, los estudiantes del semillero deben transcribir las respuestas brindadas por los servidores públicos. Posteriormente, para el proceso de codificación de los datos arrojados por dichas entrevistas, de acuerdo con el código cromático, se diseñó una matriz que facilita la interpretación de la información y logra complementar los resultados arrojados por las encuestas.

Resultados

El departamento del Valle del Cauca está conformado por 42 municipios y debido a que la línea de investigación Comunicación y Organizaciones no posee la capacidad para abordar el total de las alcaldías de manera simultánea, se propusieron tres capítulos con el fin de llevar a cabo el proyecto de forma escalonada. El capítulo sur está integrado por 13 municipios; el capítulo centro por 11, entre los cuales está Buenaventura; y el capítulo norte por 17. El municipio de Cali no se considerará dentro del proyecto debido a que por ser el municipio capital cuenta con mayores recursos y estructura para gestionar sus procesos de comunicación.

Actualmente, el proyecto de investigación se encuentra desarrollando el capítulo sur, razón por la cual los resultados que se socializarán están relacionados con los municipios que

componen dicho capítulo: Candelaria, Jamundí, Guadalajara de Buga, Ginebra, Guacarí, Palmira, Pradera, El Cerrito, Vijes, Yumbo, La Cumbre, Dagua y Florida.

Los resultados obtenidos, de acuerdo con la investigación realizada, han sido divididos en los tres campos comunicacionales, que permiten identificar a su vez el estado actual de cada eje con las particularidades de los reactivos que los componen. Según esto, a continuación se presentan los resultados encontrados en las alcaldías de Candelaria, Jamundí, Buga, Ginebra, Palmira y Pradera.

Campo de la Comunicación organizacional

EJE	REACTIVOS	CANDEL	JAMUNDI	BUGA	GINEBRA	PALMIRA	PRADERA
RECEPTIVIDAD	1 Existen mecanismos para escuchar y registrar las quejas y reclamos de la ciudadanía sobre el servicio que presta la entidad	62	71	62,2	66,08	72,5	48
	2 Las quejas y reclamos de la ciudadanía son sistematizadas y dadas a conocer al personal de la entidad	54	58	59,08	50,86	57,3	44
	3 Las opiniones, quejas y reclamos que se reciben de la ciudadanía son tenidas en cuenta para mejorar el desempeño	66	68	64,58	66,52	68,9	53
	4 Las opiniones, quejas y reclamos que se reciben de la ciudadanía son tenidas en cuenta en los procesos de planeación	67	63	65,5	67,39	64,1	60
	5 Se han acordado mecanismos para manejar la crítica que venga de los medios de comunicación o de la ciudadanía	62	58	67,7	61,3	58,1	49
	6 Se han establecido vínculos directos con redes ciudadanas tales como veedurías, asociaciones vecinales, etc., para oír sus puntos de vista sobre la entidad	68	60	65,13	68,69	67,1	50
ACTITUD DE SERVICIO	7 La comunicación de los servidores públicos con las personas que requieren los servicios de la entidad está caracterizada por la amabilidad, la calidez y el espíritu de colaboración	71	72	71,19	81,3	72,4	60
	8 Los servidores públicos orientan adecuadamente a los ciudadanos, dirigiéndolos a la persona o al área indicada cuando la consulta no es de su competencia	72	74	71,55	82,6	69,4	62
	9 Se capacita y entrena en habilidades comunicativas a los servidores públicos que deben atender a la ciudadanía en el ejercicio de sus funciones	57	66	64,77	74,78	65,2	45
	10 En sus expresiones y actitudes los directivos ejercen liderazgo en el enfoque de la gestión institucional hacia el servidor público	71	69	66,6	73,47	66,9	58
VISIÓN COMPARTIDA	11 Todos los servidores públicos conocen los objetivos misionales de la entidad	71	66	63,66	75,65	70,2	51
	12 Existe un Plan Estratégico o de desarrollo que es ampliamente conocido por todos los servidores públicos	71	61	65,32	76,52	70,3	52
	13 Se aplican procesos de inducción y reintroducción a todos los empleados	59	68	62,01	64,78	57,2	44
	14 La administración actual ejecutó acciones diversas para explicar a todo el personal su Plan de Desarrollo o de Gestión	79	63	59,81	62,6	70,1	52
	15 Existen espacios formales para que los colaboradores conozcan y conversen sobre las políticas de la Dirección	58	55	59,44	54,78	57,3	46
TRABAJO COLABORATIVO	16 Los jefes acuerdan con sus equipos la forma como será realizado el trabajo	80	73	66,42	77,39	69,1	54
	17 La Oficina de Prensa o de Comunicación tiene responsabilidades frente a la comunicación dentro de la entidad, más allá de manejar las relaciones con los medios de comunicación y de administrar la imagen de la entidad y de sus directivos	60	65	68,25	59,13	69,7	55
	18 Existe buena comunicación entre las diferentes dependencias, de modo que trabajan apoyándose y estableciendo relaciones de colaboración sin que haya rivalidad entre ellas	63	62	69,17	64,78	67,2	49
	19 Existen espacios formales de conversación para que cada dependencia promueva y mejore el trabajo en equipo	69	59	63,66	68,26	58,3	51
	20 Se promueve la expresión de las propuestas de los servidores públicos acerca de cómo realizar el trabajo	64	63	60,18	69,56	56,6	48
	21 El estilo de comunicación de los directivos promueve la motivación y la cooperación del personal	69	64	61,1	66,08	58	51

En el eje de la receptividad se presenta una coincidencia entre las alcaldías indagadas, en lo que refiere al manejo que éstas le dan a las preguntas, quejas y reclamos (PQRs) que les emite la comunidad (reactivo 2). En este punto es clave señalar que las seis organizaciones ubican en un rango cromático naranja la sistematización y socialización interna de éstas, lo que indica que es un aspecto que en general está fallando en las organizaciones gubernamentales locales del capítulo sur, por cuanto su manejo debe ser prioritario ya que evidencia un desarrollo incipiente del tema.

Abordar las PQRs, y su manera de gestionarse en la organización, es un punto clave para la investigación debido a que éstas se han convertido en uno de los mecanismos más habituales con los que la ciudadanía se comunica con las entidades del Estado, de manera que si las alcaldías de este capítulo aún no cuentan con unas estrategias oficiales para sistematizar y dar a conocer a los servidores de la organización lo que los ciudadanos plantean a través de las PQRs se está generando un proceso de comunicación interrumpido y unidireccional.

Frente a esto, testimonios de algunos funcionarios que plantean que las PQRs sirven para: "(...) qué te digo, como por llenar los requisitos, no más; o por tener a alguien ahí... pero no veo que dé resultado, no mejora" (Informante 2, nivel operativo. p. 15), permiten afirmar que la receptividad, como es comprendida en este proyecto de investigación, pierde su elemento esencial puesto que una organización estatal no sólo debe escuchar, sino que debe ser receptiva; es decir, una organización que lo que escucha lo convierte en elemento de juicio para la formulación de planes y proyectos que le den sentido a su quehacer.

En cuanto al eje temático de visión compartida, la situación se evidencia como preocupante en la medida en que los reactivos relacionados con: la existencia de escenarios que faciliten el conocimiento y la conversación acerca de las políticas de los alcaldes; la puesta en común del plan de desarrollo; y los ejercicios permanentes de inducción a los colaboradores (reactivos 13, 14 y 15), registran un color naranja. Esto indica carencia y debilidad en el hábito de hacer de común conocimiento las políticas que direccionan el quehacer de la entidad. Esta preocupación se demuestra en el desconocimiento de los planes estratégicos y de desarrollo de las alcaldías locales por parte de sus funcionarios, presentándose una fractura comunicativa entre el dirigente y sus colaboradores.

En este escenario es difícil convocar y alinear sentidos organizacionales en el Estado,

para esto se requeriría que los colaboradores tuvieran a su disposición los elementos necesarios para conocer y alimentar su labor en sintonía con el proyecto misional. Esto no se logra asumiendo el plan de desarrollo como documento de consulta, sino a partir del fortalecimiento de estrategias y mecanismos de socialización que permiten la apropiación de dichos planes por parte de toda la organización y que además esa apropiación no esté permeada por las tipologías de contratación de la gente, en donde sea común encontrar respuestas como: “uyy, está complicada esa pregunta... no porque es que... o sea cómo te explico, yo no soy muy antiguo trabajando aquí, trabajo hace como siete meses, entonces no conozco la propuesta del Alcalde como tal, ni su plan de desarrollo... La verdad yo no he escuchado nada” (informante 6, nivel asistencial. p. 46).

De ahí que pasar al análisis de un eje temático como el trabajo colaborativo, tampoco sea muy prometedor para la presente investigación, debido a que hablar de unión en los esfuerzos para lograr objetivos comunes, de generación de sinergias organizacionales y de la articulación entre los funcionarios en torno a un proyecto y una visión estratégica, es casi imposible en un escenario en donde no existe una visión compartida.

En este eje habría que poner la mirada en reactivos que suponen la existencia de espacios para promover el trabajo en equipo o para incentivar que los servidores hagan propuestas sobre cómo trabajar (reactivos 19 y 20), ya que su valoración (también en color naranja) pone en cuestión de manera profunda el eje en general. Principalmente si se tiene en cuenta que aspectos como la discontinuidad y la fragmentación en la estructura organizacional, que propician el cambio periódico de dirección, se convierten en un elemento que agudiza la problemática y, sumado a esto, la visión restringida de los servidores públicos que no asumen el trabajo colaborativo más allá de las relaciones cordiales y amigables.

Por otra parte, preocupa que las oficinas de prensa en las alcaldías del capítulo sur tampoco están haciendo mucho por plantearse un ejercicio comunicativo que jalone cuestiones estratégicas distintas a la tradicional labor de manejar la relación con los medios y administrar la imagen del alcalde de turno (ver reactivo 17). Lo cual continúa deslegitimando el lugar de la comunicación en estas organizaciones, sin generar retos comunicativos a la entidad que pasen, por ejemplo, por el ejercicio de construir sentidos compartidos que faciliten un quehacer organizacional estatal cohesionado, compacto y tejido en torno a un conocimiento pleno de lo público, un quehacer que re-ubique y re-signifique el papel desarticulado de unos servidores del Estado que se sienten “(...)tan individualizados que cada uno ve por su Secretaría, y yo digo que la cultura participativa

tiene que ser recíproca, o sea que todos estemos como conectados y enlazados. Y eso es lo que falta” (según uno de los funcionarios entrevistados).

Campo de la comunicación informativa

EJE	REACTIVOS	CANDEL	JAMUNDÍ	BUGA	GINEBRA	PALMIRA	PRADERA	
PRECEPTO PUBLICIDAD	1	Todos los servidores públicos tienen claro que la entidad debe rendir cuentas a la ciudadanía sobre los procesos y resultados de su gestión	85	81	73,21	33,76	80,6	59
	2	Constantemente se brinda información a las comunidades y ciudadanía en general sobre el progreso en el cumplimiento de la misión institucional	72	65	68,25	30,64	70,5	50
	3	Se tienen previstos eventos y/o actividades específicas para la Rendición de cuentas a la sociedad en cada periodo fiscal	81	73	69,72	30,09	73,1	57
	4	La información que se ha transmitido en la Rendición de cuentas a la sociedad ha sido veraz, oportuna, clara y precisa	82	68	69,35	30,27	73,1	52
	5	El proceso de Rendición de cuentas a la sociedad ha ido mejorando debido a que se ha ido aprendiendo de lo realizado en el pasado	85	70	69,54	30,45	67,1	56
	6	Todos los procesos de contratación con terceros son transparentes porque se difunden ampliamente las condiciones de participación y la sustentación de las decisiones adoptadas	82	62	69,9	28,8	66,3	56
	7	Se mantiene actualizada la página web con la información referente a la contratación con terceros y a los resultados de la gestión institucional	78	62	70,27	24,58	67,8	58
POSICIONAMIENTO	8	La transparencia y la Rendición de cuentas a la sociedad ha mejorado la imagen de la institución y generado confianza en la ciudadanía	81	65	66,78	27,15	70,2	52
	9	Se percibe que la ciudadanía reconoce que la gestión institucional está orientada a la prestación de un servicio de excelente calidad y al mejoramiento del bienestar de la población	75	70	65,5	26,97	70	54

En el campo de la comunicación informativa, el panorama no se dibuja distinto para las alcaldías del capítulo sur. Por ejemplo, cuando se asume un eje como la sistematización de la información, causa curiosidad que un reactivo como el 1, que se refiere justamente a la existencia de esos sistemas de registro, se encuentre valorado de manera crítica en tres de las alcaldías indagadas. Esta situación da cuenta de la dificultad que tienen (internamente) los colaboradores de la institución para acceder a la información que es vital para su quehacer dentro de la entidad. Además, le plantea al ciudadano una información que no aparece en los archivos; blindada, muchas veces, no por la prohibición del acceso a ella, sino por la imposibilidad de saber cómo o dónde encontrarla, lo cual continúa poniendo al ciudadano en el lugar de la desinformación.

Ahora bien, desde un eje temático como la socialización de la información, el campo de la comunicación informativa es más problemático para las alcaldías del capítulo sur. Hay dificultades comunes entre las alcaldías en cuanto a la existencia de mecanismos para que la información, producida desde las distintas dependencias, pueda llegar de forma fácil y fluida ante los colaboradores (reactivos 5, 6, 7, 8 y 10). Sobre este asunto, es preciso atender las carencias relacionadas con acciones comunicativas que buscan la socialización de la información vital para la gestión que se requiere desde la organización. Esta situación, permite enfatizar el quebranto comunicativo señalado anteriormente entre el alcalde y sus colaboradores y la fuerte dificultad para llevar al nivel directivo la información producida en los otros niveles.

Visto así, parece que en las alcaldías locales de este capítulo sur la comunicación no tiene una dinámica fluida, por lo que la información se produce pero no circula; no aporta ni impacta los procesos organizacionales; no se maneja desde el principio del intercambio sino el de la utilidad individual; se queda paralizada y desconocida, primero al interior de la entidad estatal y después ante la sociedad civil.

Rendición de cuentas a la sociedad

Entender el ejercicio de rendición de cuentas ante la sociedad implica asumir que cualquier práctica administrativa en el sector público se enmarca dentro de parámetros de encomienda y dirección derivados del voto programático de los ciudadanos, quienes en el momento de elegir una propuesta de gobierno adquieren por su confianza y credibilidad depositada en ella, *el derecho deber* de ejercer control y seguimiento a la gestión que ésta realiza. En tal sentido, los alcaldes están obligados a realizar una gestión y hacerla visible de manera permanente, acogiéndose así al precepto constitucional de la transparencia en la gestión pública.

Frente a esto, si se detiene la mirada en los resultados parciales que arroja el campo de la rendición de cuentas se estaría frente a unas alcaldías que aparentemente están fortalecidas en cuanto al hacer pública su gestión. Excepto por dos de ellas que presentan unos rangos cromáticos que indican gran debilidad y fallas robustas en este aspecto.

Para la línea de Investigación, es claro que cuando se trata de pensar una rendición pública de cuentas, ésta debe pensarse desde la noción respetuosa de ese otro que

escucha, desde la validación de un interlocutor que no sólo oye, sino que interpreta y que en tal sentido comprende los resultados de la gestión de la entidad. De ahí que no se gane mucho limitando el ejercicio a lo que los mismos servidores describen diciendo: “pues todo es como muy estadístico, todo es, digamos, muy técnico; porque, digamos, se utilizan los criterios de medición que se establecen en el plan de desarrollo, y todo eso (...) es muy técnico” (informante 5. Nivel asesor. p. 42). O, incluso, en sus palabras afirmar que la rendición “es muy enredada, pues lo que uno escucha (...) es que la gente queda ¡jumò (...) un poco de números pero para saber si es verdad. Entonces, jum, no hay como una veracidad en eso. Para mí no la hay” (Informante 2, nivel operativo. P. 20).

Partiendo de tales testimonios, se asume que rendir cuentas no es registrar un gran número de personas que asisten a un auditorio a oír sin entender, para que las organizaciones del Estado logren tener una buena valoración en el *check list* de los entes de control externo. Si bien las alcaldías cumplen con los parámetros que les exige la Ley en cuanto a la obligación que tienen de mostrar a la ciudadanía lo que están llevando a cabo, la sociedad civil está quedando en cualquiera de los casos desinformada y sin herramientas para aportar a la construcción de lo público.

Conclusiones

Los resultados parciales encontrados en la primera etapa de la investigación coinciden en gran parte con los prejuicios señalados inicialmente. Se encuentra que la comunicación es un campo que, en muchas alcaldías estudiadas, necesita ser reforzado ya que frente a los ejes de receptividad, trabajo colaborativo y visión compartida, hace falta mayor organización y tener espacios para conocer las actividades y procesos que se realizan dentro de las mismas. A su vez, se encuentra que las oficinas de prensa y comunicación no van más allá de un ejercicio propagandístico y publicitario, en tanto no reconozcan otras posibilidades, se generará una cultura organizacional débil.

Frente a la comunicación informativa, los ejes de socialización y sistematización de la información tienen falencias frente a la falta de registro, sobre todo en los municipios de Ginebra y Pradera. Hace falta información entre los niveles y las dependencias de las organizaciones.

En los campos de la rendición de cuentas, la publicidad y el posicionamiento para el caso de las alcaldías de Ginebra y Pradera, se recomienda trabajar en un futuro plan de mejoramiento de manera rápida y eficaz debido a que no hay confianza por parte de la ciudadanía hacia la entidad y, además, no existe una percepción clara de la gestión institucional. Esto puede ser una consecuencia de las falencias encontradas en los campos anteriormente expuestos.

A partir del diagnóstico realizado en las alcaldías señaladas, es posible afirmar que el primer objetivo planteado por la línea de investigación, durante la primera etapa, se está cumpliendo en gran medida. Así pues, se genera un aporte en el ejercicio de la construcción de lo público en las alcaldías del Valle del Cauca.

De acuerdo con las reuniones y visitas realizadas en las alcaldías, se puede inferir que es importante realizar una segunda fase en la cual se establezcan lineamientos que orienten el diseño de un plan de comunicación estratégico para lograr un mejoramiento notable de la comunicación como eje transversal en las entidades del Estado. De esta forma, se puede observar que frente a los resultados encontrados esta investigación es pertinente ya que propone un criterio de innovación para el mejoramiento de los programas de comunicación en las alcaldías del Valle del Cauca. A su vez, la investigación aporta a las necesidades del Estado y la ciudadanía entorno a un tema de trascendencia como lo es la comunicación pública y la comunicación participativa. Lo anterior, es esencial para el adecuado funcionamiento de un estado democrático, social y de derecho.

Por último, es necesario mencionar que la dinámica de esta investigación está permitiendo el desarrollo de trabajos de grado que aportan, más allá del ejercicio y requisito académico, al mejoramiento de los procesos de comunicación pública en las alcaldías. Dichos trabajos son, a su vez, una vía para la configuración de horizontes laborales para los futuros egresados de la Carrera de Comunicación de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Bibliografía

Jaramillo, J C y Toro, J B (2002) "Comunicación pública y movilización social". Proyecto de Comunicación Pública. Medellín: Imprenta Departamental de Antioquia. 2002. ps 13-15

Manual de Implementación Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano, MECI 1000:2005. 2005

Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para entidades del Estado (Mcpoi). Usaid – Casals & Associates Inc. – Comunicación Pública Estrategias. 2004

Semillero de la Línea de Investigación de Comunicación en las Organizaciones, Pontificia Universidad Javeriana Cali (2012). Aporte a la construcción de lo público y a la generación de confianza en el Estado a partir del fortalecimiento de los procesos comunicativos en las Alcaldías del Valle del Cauca. Ponencia escrita para la V Jornada de Investigación en Comunicación -Investicom. Universidad Santo Tomás. Bogotá, 23-26 de abril de 2012.