

# GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

## Capítulo 5

CARLOS ALZA BARCO  
(EDITOR)



FONDO  
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

*Gestión pública: balance y perspectivas*  
Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

# La dimensión comunicativa de la gestión pública

Virna Valdivia

La relación entre comunicación y política resulta inevitable en tanto los sujetos políticos producen un conjunto de mensajes intencionales o no, simbólicos o gestuales, argumentados o emotivos. Incluso podríamos decir que, dada su función de representación, los sujetos políticos se ven obligados a comunicarse con la ciudadanía, o mejor dicho, con sus representados. Esta visión permea todo ámbito de la gestión pública; además, considerando esta relación, se lleva adelante la implementación de las políticas públicas desde la base de un marco normativo y los procedimientos de la administración pública.

Existe un conjunto de mensajes que necesitan hacerse llegar, produciéndose de manera simultánea y con diferentes pesos, y que finalmente llegan a diferentes públicos y tienen objetivos distintos. Al mismo tiempo, hay un conjunto de abundante información alrededor de los temas de gestión con resultados visibles y poco visibles, y con todas las acciones puntuales con las que se está trabajando. Por supuesto, en esta interacción comunicativa está la ciudadanía, a veces expectante, a veces vigilante.

De este modo, tenemos una asociación entre comunicación y política que evidencia la relación simbiótica entre los sistemas político, de medios y la ciudadanía. El primero supone la tarea de conducir el gobierno; el tercero, la elección de los primeros para delegar la responsabilidad de tomar las decisiones más acertadas para encaminar el desarrollo de nuestro país; mientras que el segundo, el sistema de medios, se ofrece como mediador entre unos y otros, reconociendo a los ciudadanos como dinamizadores de la esfera pública más que constructores de lo absoluto.

En consecuencia, hablar de comunicación política no resulta extraño ni ajeno; en todo caso, se trata de una aplicación comunicativa a los procesos políticos en curso: afirmación ciudadana, fortalecimiento de institucionalidad pública, la función de representación alrededor de los procesos electorales,

ampliación de la cultura política, participación ciudadana y política. La comunicación política es, efectivamente, esta conjunción de medios de comunicación, actores políticos y los ciudadanos.

## LA CONFIANZA Y CREDIBILIDAD, PRINCIPIOS BÁSICOS

Es común escuchar en las campañas electorales y aún en periodos de baja aceptación popular: «tenemos que recuperar la confianza de nuestro pueblo». Esto debido a que la política se guía por gestos y emociones, a la vez que la ciudadanía se conduce por «la sensación de» antes que por razones e información objetiva. La prueba más clara es la aplicación de encuestas, que cual «sensómetro» mide el grado de confianza y credibilidad ciudadana frente a determinados hechos, generando alrededor de ella diversas corrientes de opinión. Sin embargo, como toda sociedad política es dinámica, las opiniones varían de acuerdo a la coyuntura o al momento político, lo cual implica que hay un grado de información previa, equivocada o no, prejuiciada o no, pero que orienta el «sentir» ciudadano.

La baja confianza en las instituciones tiene relación con la baja satisfacción de la democracia y viceversa. Si revisamos los estudios de LAPOP<sup>1</sup>, el grado de satisfacción con la democracia en Perú (44,7%) está ligeramente por encima de México y por debajo de Argentina, exactamente entre Trinidad y Tobago y Jamaica. Aún así, encontramos que la situación de confianza en sus instituciones es menor en comparación a otros países, siendo la Iglesia y los medios de comunicación los más confiables. Lo que es más, se justifica un golpe militar en razón de la delincuencia y la corrupción, con un 51,8% y 55%, respectivamente. En cuanto al grado de confianza en las autoridades<sup>2</sup>, se les califica (en una escala del uno al cinco) como regulares. Los porcentajes para las autoridades locales con un 28%, las autoridades regionales con un 27%, los congresistas con 19% o el mismo presidente con 33%, no son los mejores que se podrían esperar y resultan preocupantes.

La crisis de gobernabilidad se manifiesta en las tensiones entre la esfera política y los ciudadanos, y el indicador de medida es el grado de satisfacción de estos último con respecto a la gestión que ha sido encomendada. Este grado

<sup>1</sup> Carrión, Julio F. & Zárate, Patricia (2010). *Cultura política de la democracia en Perú 2010, consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Lima: IEP - USAID.

<sup>2</sup> *Estudio Cultura Política Ciudadana 2011*, realizado por ACS Calandria en cinco ciudades del país. Ver: [www.calandria.org.pe](http://www.calandria.org.pe).

de satisfacción guarda relación con la atención de los gobernantes frente a los principales problemas de los ciudadanos, con los gestos de representación sustentados en principios democráticos, con la conexión que pueda haber con el ciudadano al cual gobierna, y con la coherencia de su vida pública con su vida privada. En consecuencia, «credibilidad» y «confianza» son valores democráticos de alta rentabilidad política que se construyen en interacción con el ciudadano, así como con la sociedad civil. Producto de esto, se erige una edificación política alrededor de una puesta en escena que puede ser tan frágil como pasajera. Siendo esto así, lamentablemente, la caída puede ser mucho más estrepitosa de lo previsto.

La construcción de estos dos valores, si bien roza con lo ético, tiene una visión pragmática que pasa por la generación de procesos de aprendizaje de autoridades y ciudadanos en la participación de la toma de decisiones. El proceso de presupuesto participativo es prueba de que se puede ir aprendiendo y mejorando en este camino hasta llegar a una propuesta de gestión por resultados, la cual trae como correlato la calificación del mecanismo de participación ciudadana y optimiza la orientación de la inversión pública en la escala local. Lo mismo podría suceder con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que ingresa como una apuesta política del reciente gobierno, si es que clarifica adecuadamente sus objetivos, siendo más que buenas intenciones. El desconocimiento sobre el significado de la inclusión social, así como las expectativas ciudadanas, dan cuenta de ello: el abanico de los problemas a resolver en este campo es amplio y diverso.

Los datos estadísticos revelan esta problemática. Según opiniones ciudadanas de Cusco, Huancavelica, Iquitos, Lima y Trujillo<sup>3</sup> la inclusión social es una prioridad y debe tener peso en el desarrollo económico (86,2%), en la promoción de educación completa (84,8%), en la integración social (84,4%), en las minorías étnicas (80,3%), en la problemática de la mujer (79%), en la aceptación y tolerancia de unos y otros (73%). Otros datos interesantes de la misma encuesta se refieren a los grupos poblacionales considerados los más excluidos, donde encontramos a discapacitados, ancianos e indígenas (en este orden); o, cuando se pregunta por las zonas más excluidas, se mencionan tanto a las zonas periurbanas como a las zonas rurales. El reto que le espera al MIDIS es muy grande. Significará que la credibilidad y confianza se medirá de acuerdo a los resultados obtenidos en su implementación, aún cuanto no se atienda el orden de prioridades y preferencias ciudadanas. Estos dos valores,

---

<sup>3</sup> ACS Calandria, op. cit.

credibilidad y confianza, marcan la legitimidad de un gobierno, reconociéndolo como tal; por lo tanto, implicará que toda la gestión pública se organice de tal manera para implementar políticas eficaces y eficientes.

## LO PÚBLICO Y LO POLÍTICO

La esfera pública aparece como el espacio de encuentro de hombres y mujeres, jóvenes y adultos, letrados y no letrados, etcétera. Es pública en cuanto se colocan en común acuerdo o desacuerdo los ciudadanos y ciudadanas constituyéndose en un poder a veces invisible. Aún cuando Maurizio Viroli señala: «Las palabras de Hannah Arendt son música celestial para la filosofía cívica. Pero me temo que al reconstruir el concepto clásico de política [...] lo convirtió en algo tan puro y práctico que difícilmente podrá ser más que una alternativa intelectual a la hegemonía de la razón de Estado»<sup>4</sup>, se han desarrollado experiencias en las que no es suficiente para el Estado la razón pura, sino que necesita orientarse sobre la base de opiniones ciudadanas; por lo tanto, es imprescindible abonar a las corrientes de opinión que se generen a partir de la discusión pública, considerando que es visible y de interés común para todos.

Es sabido que las nuevas formas de comunicación, principalmente gracias al uso de las nuevas tecnologías, mueven las referencias de sociabilidad y también la noción de la agenda pública. Se supone que esta es definida precisamente por lo que los medios consideran importante, reproduciendo un estilo de vida o tal vez una definición de sociedad. Lo que termina sucediendo es que esta recreación repercute en la modificación de las experiencias de convivencia social y, por otro lado, en la autonomía del individuo para definirse a sí mismo. Por lo tanto, se hace más difícil sentirse parte de un sujeto colectivo en conexión con su ciudad. En efecto, se podría decir que el sentido de pertenencia a la comunidad política y a la sociedad en general se vuelve cada vez más débil, produciéndose así señales de desafección o desvinculación emocional que debilitan la relación representante-representado.

Como es sabido, el espacio público refleja la conexión entre lo privado y lo público; pero, al mismo tiempo, es el espacio de encuentro entre gobernantes y gobernados, políticos y ciudadanos, gestores públicos y usuarios del Estado. En este sentido, la conexión con el espacio público alimenta el perfil de transparencia y diálogo (principios de toda política pública de comunicación) que la ciudadanía necesita para renovar la confianza y credibilidad en sus gobernantes.

<sup>4</sup> Viroli, Maurizio (2009). *De la política a la razón de Estado* (p. 322). Madrid: Ediciones Akal.

Los medios de comunicación aparecen en este escenario de lo público con un rol periodístico y una función crítica que ingresa a los hogares peruanos, sin lugar a dudas, gracias a un poder constitutivo por excelencia que se fundamenta en la conexión con su público. Por lo tanto, el papel que desempeña se mueve entre la autorregulación que se plantea, la intencionalidad en la carga comunicativa o como herramienta de control y presión según intereses de por medio. De igual modo, supone un contrapeso en la construcción de la esfera pública, pero cuando esta se fundamenta en lo que dicen los medios, lo público como tal no existe y resulta una lectura de la realidad a través de los medios como verdad absoluta. Es en este momento cuando uno se pregunta: ¿cuál es el peso político de los medios en este sentido? ¿Estamos frente a un nuevo modo de gobierno sustentado en lo que dicen los medios? Lo cierto es que existe un dominio del espacio público pauteado por los medios, colocándose entre la mediocracia y la mediarquía<sup>5</sup>; es decir, el poder de los medios en el sistema democrático y el gobierno de los medios, donde el ciudadano está ausente como sujeto de derechos.

## LA COMUNICACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La dinámica de la gestión pública, si bien tiene una lógica propia, no camina paralelamente a los procesos políticos, sino más bien se sustenta en ellos. Es pública en tanto se trata de una función de servicio a la ciudadanía en lo que se refiere al diseño e implementación de políticas públicas, y no precisamente porque se conduce en el marco de la delegación de gobierno o de su función de Estado.

Esta idea supone adoptar algunos procesos en curso que conectan el funcionamiento y gestión institucional con los procesos comunicativos seguidos por la ciudadanía, mal llamados «usuarios» del sistema. En esta línea, se ha podido identificar tres procesos de cambio:

1. Los modelos de gestión para la calidad, organización y estructura del Estado en base a la gestión para/por resultados, lo que implica centrarse en los impactos y/o las metas a alcanzar bajo la mirada de costo-beneficio. Esto último supone pasar del énfasis en el control a la gerencia para los resultados en el desarrollo en los recursos, procesos y en la práctica organizacional.

<sup>5</sup> Exeni R., José Luis (2010). *Mediocracia de alta intensidad*. Bolivia: Idea Internacional.

2. La gestión administrativa, según propuesta de la LOPE, que identifica una serie de sistemas: gestión de los recursos humanos, contrataciones y adquisiciones, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, defensa judicial del Estado y control. Estos sistemas, en consecuencia, determinan el ordenamiento, funcionamiento y orientación a resultados.
3. La función del Estado al servicio de la ciudadanía, que implica que los procesos anteriores estén inmersos en la transformación de un Estado bajo el marco de una nueva gestión pública que marca la pauta de los procedimientos, basándose en los desafíos del desarrollo y el impacto en la transformación deseada.

Aún así, lo cierto es que estos procesos de cambio no tienen sentido si no hay una conciencia del origen del Estado y de su deber «para con el ciudadano». Bajo esta línea, ante la pregunta: ¿a qué tipo de ciudadano se conduce este nuevo Estado?, la respuesta iría por una ciudadanía menos tutelada, más libre y menos dependiente de la intervención del Estado; con ciudadanos más maduros políticamente y, en efecto, más conscientes de sus derechos individuales y más aptos para la acción colectiva, o lo que es, ciudadanos en competencia, con solidaridad y respeto por el otro.

Es común ver a la política pública como una respuesta a alguna problemática: dado un conjunto de situaciones consideradas como problemas, aun cuando estos no existan formalmente, se requiere la intervención del Estado a fin de intentar brindar soluciones. Esto hace que existan necesidades comunicativas en el proceso de elaboración o implementación de las políticas públicas, con especial énfasis en el conjunto de interacciones entre las partes involucradas, sobre la base de una agenda común. Implica, como señala Subirats, un conjunto de decisiones puestas en marcha donde el diseño, implementación y evaluación está en manos de los *policy makers* (políticos y tecnócratas especializados en el problema identificado). Aún así, la sostenibilidad y la legitimidad de la política pública no escapan a la intervención que ellos puedan tener, sino que quedan sujetas a la valoración de ciudadanos y ciudadanas.

En este campo existen tensiones frecuentes que desvirtúan el quehacer comunicativo en el campo de la política:

- Visión política y tecnócrata: es posible en muchas ocasiones que se produzca una confrontación entre ambas visiones que lleva como



último recurso a instalar una gestión paralela a cargo de la autoridad de turno. Si bien pueden ser oposiciones por el enfoque de intervención o por falta de visión de desarrollo, lo cierto es que dificultan en gran medida la institucionalidad a mediano o largo plazo.

- Difusión publicitaria y la comunicación para el desarrollo: existe la tendencia en la gestión pública de gestionar la comunicación a través de las salas de prensa u oficinas de imagen institucional. Esta visión remarca un estilo de conducción en la personalización de la institución pública, así como en el trabajo en función a los acontecimientos sucedidos. Lo que termina sucediendo es que se deja de lado la integridad del servicio público, olvidando su componente educador, orientador y promotor.
- Cliente-usuario o ciudadano: el extremo de la orientación a los servicios públicos es la percepción del ciudadano como cliente-usuario, alejado de la institución. La retroalimentación queda rezagada, importando «qué se le ofrece» por encima de «cómo lo recibe». Se descuida, por ejemplo, un tratamiento especial a la diversidad cultural de nuestro país para saber llegar a los ciudadanos.
- Atender lo urgente o lo estratégico: los problemas de la institución pública que rozan con la esfera pública pasan como prioritarios a los funcionarios de comunicación por considerarse «de imagen». Estos últimos terminan, finalmente, desbordando y dejando de lado una intervención planificada, sistemática, preventiva.

## EN LA BÚSQUEDA DEL VALOR PÚBLICO

Según Majone, el valor público se genera a partir de un proceso deliberativo y, por lo tanto, no solo es sobre la base de los indicadores cuantitativos que se presenten, sino por un conjunto de indicadores que tienen que ver con la respuesta a las preferencias y demandas ciudadanas. Es allí donde el Estado regresa al punto inicial de origen: al ciudadano, aquel que le dio la confianza de su voto en el proceso electoral.

La calidad del servicio o solución al problema, el impacto/efecto en la transformación deseada y sobre todo la confianza construida que fortalece la institucionalidad democrática reportan al valor público que la política pública puede tener. Es tarea del funcionario público crear valor público, y es en este punto en el que el comunicador de la gestión pública tiene mucho

que hacer para identificar el valor público en base a la deliberación y el debate con la ciudadanía.

Ahora bien, conviene preguntarse si la deliberación y el debate tienen que ser confrontacionales. Para Hannah Arendt, lo político se concibe como un espacio de libertad y debate público, mientras que Chantal Mouffe<sup>6</sup> lo percibe como la dimensión del antagonismo, representando una parte fundamental en las sociedades humanas. Por lo tanto, ya desde la misma definición de lo político, se revela esta naturaleza de posiciones contrarias, de desencuentros y diferencias de opinión que siempre está presente en la esencia política del ciudadano. Siendo esto así, la deliberación crea el escenario para evidenciar los intereses existentes, de los cuales siempre habrá un interés mayor que genera un valor público macro, el cual termina por traducirse en un bien público micro.

La generación de valor público marca la dirección estratégica de las acciones políticas. Para tal sentido, importan los resultados y los procesos, así como también el resultado de las relaciones que producen la interacción como un valor en sí mismo. Todo esto implica la necesidad de contar con un Estado alerta y abierto a las aspiraciones y demandas ciudadanas, con una alta capacidad de argumentación técnica y/o política para los procesos decisionales. En consecuencia, sirve preguntarse: ¿cuál es el valor a generar? ¿Qué tipo de confianza construir? O, por último, ¿el valor público generado o identificado es mejor o más eficiente que el valor privado generado?

El Modelo Integrado Organizacional (MIO) utiliza un esquema interesante que grafica las interacciones entre los elementos que intervienen en este proceso. Así tenemos, por un lado, un *input* que ingresa a la organización y que pasa por la «caja negra», en la que hay un conjunto de sistemas (recursos humanos, presupuesto, cultura organizacional, gestión gerencial, planificación, entre otros), para luego concretarse en un *output*. Sin embargo, esto no resulta tan sencillo, sino que también intervienen factores y actores del entorno que hacen posible o dificultan el logro del *output* deseado, así como la misión y la visión que guía a la institución. El MIO nos ayuda a entender el proceso institucional por el que sigue la organización y clarifica el proceso para intervenir donde sea necesario. Así como Mintzberg trabaja un esquema que permite abordar a la organización atendiendo a la ubicación operativa, estratégica o de apoyo en la institución, el esquema propuesto por el MIO se complementa con la mirada de Moore, quien al señalar el carácter propio de la institución pública aborda el valor público como la conexión más

---

<sup>6</sup> Mouffe, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

concreta con el demandante; es decir, el ciudadano, aquel real mandatario que le concede o le delega parte de la responsabilidad para conducir y gobernar políticamente.

La relación entre política y administración es altamente riesgosa y susceptible a romper uno de los primeros elementos en la creación del valor público: la confianza. Esto último hace necesario, entonces, disminuir la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el mejoramiento de los criterios salariales y éticos de los funcionarios y trabajadores a efectos de mitigar problemas tan hondos como, por ejemplo, la corrupción. El control a posteriori de los resultados se utiliza como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores y, a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado el principio de «aprendizaje organizacional», especialmente en la interacción con el ciudadano, en la que la orientación es sobre la base de las conductas culturales y percepciones/valoraciones.

Desde la comunicación, es posible distinguir cuatro áreas a enfatizar en la identificación y creación del valor público que reorientan el diseño de las políticas públicas en un enfoque de derechos ciudadanos:

- Mejora de la calidad del servicio público: la gestión pública tiene una cara visible y directa con el ciudadano, dándose a través de la oferta de servicios públicos. En algunos casos, estos servicios son brindados por un tema de oportunidad y, en otros, por una cuestión de pertinencia. Aún así, aunque se debe evitar a toda costa, hay que admitir que los servicios públicos muchas veces se dan por un tema de exclusión, obviando al público al cual deben ir dirigidos y olvidando los fines para los cuales fueron creados tales servicios. Es importante mencionar también que desde la comunicación es posible «mirar con lentes interculturales» la realidad, poniéndose en el lugar del otro para calificar el servicio público diseñado.
- Transparencia y acceso a la información pública: la experiencia enseña que los ciudadanos brindarán su confianza en la medida en que la autoridad política sea confiable, y esto tiene que ver con la idea de que las instituciones públicas arrastran la credibilidad de los líderes políticos. Debido a esto, resulta importante la revalidación de la pertinencia y utilidad para el ciudadano. Interesa, en este sentido, identificar qué información necesita, saber qué usos le dará a la información para

calificarla, y así también mejorar los canales de comunicación entre ciudadanos y autoridades para efectos de transparencia, rendición de cuentas y generar corrientes de opinión sobre las políticas o programas que responden al mandato de la institución en una perspectiva de desarrollo inclusivo.

- Promoción del debate y la deliberación pública: para esto resulta útil instalar mecanismos, procedimientos y metodologías para develar los encuentros y desencuentros de los temas prioritarios. Si no es posible concordar sobre los temas importantes o cómo ha de abordarse la problemática más sensible a los ciudadanos, se corre el riesgo de quedarse al margen o simplemente deslegitimarse públicamente. La idea es validarlo sin llegar al extremo de ser «consultista». Aún cuando en el debate se mueven los argumentos a favor o en contra, se develan prejuicios y mitos, posturas subjetivas o influenciadas, es a la luz de este que resulta posible reorientar y ajustar las decisiones políticas. En este sentido, Lahera reafirma «...si no son incorporados en un amplio proceso de discusión, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, pueden sesgar la política: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores hacia el populismo inmediatista»<sup>7</sup>.
- Legitimación de las decisiones políticas: si las decisiones de gobierno responden a las demandas y necesidades de la población, este aspecto es un simple resultado de la gestión. Sin embargo, a veces resulta que decisiones plasmadas en normas, programas y proyectos son totalmente no reconocidos por la población. Crear el valor público en este aspecto implica sensibilizar, enseñar y orientar sobre la importancia del mismo hasta lograr el reconocimiento y valoración. De ese modo, se garantiza la apropiación de ciudadanos y ciudadanas que a primera vista no consideran importantes dichas decisiones de gobierno.

Aún hay mucho que discutir y abordar desde la comunicación en la gestión pública; el quehacer político marca el territorio de las interrelaciones, pero se concreta en el día a día cuando hay que tomar decisiones. El reto es permanente ante un escenario cambiante y dinámico cada vez que hay elecciones, ese solo es el punto de partida.

---

<sup>7</sup> Lahera, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas* (p. 33). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.