

TEMAS DE COMUNICACIÓN

Nº 21, julio-diciembre 2010, pp. 73-100

Universidad Católica Andrés Bello, ISSN: 0798-7803

Una experiencia de trabajo para mejorar la comunicación institucional

Edurne Labiaguerre *

Resumen

Este trabajo se basa en el proceso de elaboración de un plan de comunicación interna para la Secretaría de la Gestión Pública, organización que se encarga del desarrollo de la política de modernización del Estado Argentino. Dicha intervención fue realizada bajo los lineamientos teóricos de la Planificación Estratégica. Para la elaboración del diagnóstico comunicacional se apeló a diversas herramientas metodológicas con el fin de analizar las relaciones establecidas entre las distintas áreas de la Secretaría, así como también el funcionamiento de sus soportes internos de comunicación.

Palabras clave: Comunicación interna; Planificación estratégica; Plan de comunicación.

Abstract

This work is based on the designed and formulation of a plan for the Secretary of Public Management. This organisation is in charge of the development of public policy for the modernisation of the Argentinean state. This intervention was implemented under the theoretical guidelines of Strategic Planning. In order to develop the communicational plan, the researchers made use of different methodological tools as to be able to analyse the established relations in the Secretary of Public Management as well as the functioning of the internal support communication mechanisms.

Key words: Internal communications; Strategic planning; Communication planning

Résumé

Dans cet article on décrit l'élaboration du plan de communication interne destiné au Secrétariat de la Gestion Publique, organisme chargé de la modernisation de l'appareil d'État argentin. La mise en place de cette intervention s'est réalisée suivant les principes théoriques de la communication stratégique. Pour la formulation du diagnostic on a fait intervenir plusieurs techniques et méthodes dans le but de pouvoir analyser les relations existantes entre les divers secteurs du Secrétariat, ainsi que le fonctionnement de ses supports internes de communication.

Mots clé: Communication interne; Planification stratégique; Plan de communication.

Recibido: 31/08/2010

Aprobado: 15/10/2010

1. Introducción

En el presente artículo se traza un recorrido por el proceso de elaboración de un plan de comunicación interna para un organismo público argentino que se encarga del desarrollo integral de la política de modernización del Estado. La institución, denominada Secretaría de la Gestión Pública (SGP), está compuesta, por un lado, por la Subsecretaría de Gestión y Empleo Público (SsGE), que tiene a su cargo al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y la Oficina Nacional de Innovación de Gestión (ONIG). Y, por otro lado, cuenta con la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión (SsTG), la cual coordina la labor de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) y la Oficina Nacional de Contrataciones (ONC). Asimismo, la Secretaría está integrada por el Consejo Federal de la Función Pública, que representa al organismo en todas las provincias del país, y la Coordinación de Cooperación Internacional, que se encarga de la cooperación técnica con otros países.

A partir de la demanda por parte del organismo, se realizó una intervención en comunicación basada en los lineamientos teóricos y metodológicos

de la Planificación Estratégica, la cual propone que los proyectos sean realizados de manera participativa entre los distintos actores sociales.

Para la elaboración del diagnóstico comunicacional se apeló a diversas herramientas metodológicas de corte cualitativo con el objetivo principal de analizar las relaciones establecidas al interior de la Secretaría. Asimismo, se relevaron los soportes de comunicación interna existentes para observar su grado de eficacia y se analizaron las percepciones de los empleados de las distintas áreas respecto de la Unidad de Comunicación Institucional, cuyo quehacer atraviesa todo el organismo. Luego, se delinearon los árboles de problemas y objetivos para, finalmente, diseñar el plan de comunicación interna propuesto para mejorar el funcionamiento de la institución.

2. Comunicando al interior de una organización

Partiendo de la idea de que la comunicación es un hecho omnipresente, cualquier análisis de la misma dentro de una institución debería realizarse desde una mirada integral que contemple sus múltiples variables. Más allá de aquellos que surjan espontáneamente, los procesos comunicacionales mismos requieren ser atendidos y fortalecidos para mejorar el quehacer de la organización y la interrelación entre sus miembros.

De acuerdo a Costa (1998), la comunicación interna se encuentra determinada por el particular vínculo existente entre el destinatario de la misma -personal de todos los niveles- y el emisor, que también forma parte de la institución. Esto se debe a que, aún considerando a la organización de manera abstracta como un emisor general, cada uno de sus mensajes es desarrollado por un trabajador o por un área concreta. En dicha situación, por lo tanto, se da una relación emisor-receptor que, si bien no siempre es simétrica, es al menos especular, ya que muchas veces el que informa es parte del público, y viceversa.

Costa plantea además la necesidad de una interacción comunicacional y, por lo tanto, la superación de aquellos esquemas que postulan una vía unidireccional para la información:

En la medida exacta, pues, en que el taylorismo operó la división funcional del trabajo, generó inevitablemente la división disfuncional de la

comunicación (...) Ahora hemos tomado conciencia de que la noción de globalidad y el post-industrialismo han llevado a la concepción integradora (...) Este punto de vista implica una mentalidad globalizadora y general opuesta a la lógica divisionista. (Costa, 1992, p.125)

Entonces, la diferenciación respecto del enfoque *taylorista* en las organizaciones implica la transformación de las órdenes y los controles por un intercambio informacional que busca dejar atrás el modelo lineal de la comunicación. Esto favorece la generación de un proceso de retroalimentación entre las distintas partes de la organización, tendiente a mejorar su cohesión interna, la coherencia y coordinación del plan de acción, el involucramiento de sus integrantes, así como también una mayor articulación de los objetivos personales e institucionales.

Por su parte, Bartoli desarrolló algunos conceptos que, si bien se refieren al ámbito privado, se pueden tomar como aporte al análisis de nuestra institución:

Con frecuencia la empresa es un conjunto heterogéneo de microculturas que, sin embargo, algunos esperan manejar de manera uniforme y sumaria. Desde nuestro punto de vista, ése no es el modo adecuado para dirigir una empresa. Por el contrario, hay que tener en cuenta las múltiples diversidades existentes, e integrar en los modos de comunicación y organización posibilidades de incertidumbre, informalidad y cambio. En otras palabras, organizar y comunicar desde esta perspectiva de gestión supone a la vez determinar un marco estratégico firme y pilotear márgenes de maniobra intraculturales o interpersonales. (Bartoli, 1991, p.15)

En tal sentido, uno de los elementos que se tuvo en cuenta al abordar la comunicación interna de la organización es su dimensión informal, es decir, aquellos intercambios espontáneos entre sus miembros, las conversaciones casuales, los rumores, los contactos cotidianos relativos a las tareas laborales y cualquier otro circuito de comunicación no previsto de manera oficial. Los mismos generalmente son ignorados cuando se concibe un plan de acciones internas, ya que sólo se considera el aspecto formal de la comunicación, programada y estructurada institucionalmente.

En todas las organizaciones existen, de hecho, tanto canales formales como informales de comunicación, pero de acuerdo al tipo de institución

que se trate puede predominar uno sobre el otro. Al respecto, Amado Suárez y Castro Zuñeda sostienen que:

Una organización que sólo cuente con vías de comunicación informales, puede enfrentarse con problemas organizativos, del mismo modo que una empresa que pretenda formalizar todas las alternativas de comunicación, caería en un exceso de burocratización. En cualquiera de los dos casos la situación sería irreal. Es importante contar con canales reconocidos institucionalmente, que sienten las reglas de juego, pero éstos deben dejar espacio a lo informal, por cuanto este tipo de comunicación estimula la iniciativa y brinda un saludable marco de libertad de expresión para los empleados" (Amado Suárez y Castro Zuñeda, 1999, p. 141)

También podemos distinguir la comunicación *operativa*, que concentra y organiza el flujo informacional, de la *informativa*, que contempla el resto de los aspectos comunicacionales de la organización, tales como su proyecto, tareas y cultura.

3. Desde una nueva forma de planificar

La Planificación Estratégica surge como respuesta a la demanda social de una nueva modalidad de intervención estatal. Desde esta perspectiva se concibe a la realidad como un proceso atravesado por múltiples dimensiones que deben ser consideradas para lograr una verdadera comprensión del escenario que se desea abordar. El nuevo paradigma plantea que el diseño y la gestión de proyectos, concebidos para revertir una situación problemática existente, sean realizados de manera consensuada, flexible y participativa, entre los distintos actores sociales. Al respecto, Robirosa, Cardarelli y Lapalma (1990) contemplan tres niveles crecientes de participación que se pueden resumir en el acceso de la comunidad a la *información*, la *opinión* y la *toma de decisiones* durante el desarrollo del plan en el que se encuentra involucrada. Según dichos autores, "una definición de participación integra tres aspectos: *formar parte*, en el sentido de pertenecer, ser integrante; *tener parte* en el desempeño de acciones adaptativas; y *tomar parte*, entendido como influir a partir de la acción" (Robirosa et al., 1990, p.19).

De esta forma, la mirada del planificador no es considerada la única sino una más entre las diferentes percepciones del fenómeno, las cuales convergen en el planeamiento del proyecto con el fin de alcanzar mayor éxito en el logro de los objetivos propuestos.

La Planificación Estratégica en organismos públicos y no gubernamentales comenzó a implementarse en Latinoamérica hace más de veinte años, como modelo alternativo al tradicional que, a través de repetidas experiencias, evidenciaba su fracaso.

No es la Planificación la que está en crisis, sino una forma particular de concebirla y practicarla, la cual tiene pretensiones de neutralidad técnica, se encierra en el ámbito de lo económico y relega la cuestión política a un plano secundario (Pichardo Muñiz, 1981, p. 17)

Por su parte, Matus (1996) considera que la planificación moderna incorpora en la teoría a los oponentes o antagonistas y, de esta forma, desvaloriza el cálculo de predicción -dominante en el modelo tradicional-, mientras entran en juego los elementos relativos a la sorpresa y la incertidumbre. Entonces, planificar de manera estratégica consiste en tomar las decisiones teniendo en cuenta que no podemos conocer el futuro, sino que sólo podemos prever algunas de sus posibilidades. Por ello, las distintas etapas del proceso no responden a una secuencia lineal y rígida, sino que se van formulando de manera más o menos simultánea a través de un diseño operacional constante.

En la misma línea de pensamiento, Ander-Egg (1991) caracterizó a la planificación como un proceso compuesto por cuatro momentos sucesivos y complementarios, sujetos a ajustes y modificaciones, a los cuales denominó *analítico/explicativo, normativo, estratégico y táctico/operacional*.

4. Etapas de la planificación estratégica

4.1 Momento analítico/explicativo

Durante esta primera etapa se procuró desarrollar una *explicación situacional*, resultante del relevamiento y análisis de los datos, que permitiera

a los responsables del proyecto mantener la direccionalidad del mismo y ponerse de acuerdo sobre los criterios generales y las restricciones presentes.

La metodología elegida para abordar la realidad comunicacional de la Secretaría estuvo comprendida por una serie de técnicas cualitativas a través de las cuales se obtuvo la información necesaria, tanto de fuentes primarias como secundarias, para la realización del diagnóstico. Las herramientas metodológicas utilizadas para dicho trabajo son las siguientes:

◊ Entrevistas focalizadas -no estructuradas- a informantes clave:

Se entrevistó a un universo compuesto por treinta y siete empleados de la institución que se desempeñan en distintas áreas, con el fin de alcanzar una mirada lo más amplia posible del fenómeno comunicacional analizado. En ese sentido, dentro del grupo seleccionado se encuentran trabajadores de ambos sexos, distintas edades, diferente antigüedad y modalidad contractual, que mantienen además, distinto tipo de relación con la comunicación interna de la organización.

◊ FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas):

Se utilizó esta matriz de autoanálisis grupal con la intención de revelar y articular los factores subyacentes a la comunicación intra-institucional, de acuerdo a la percepción de los propios actores. Se distinguieron así los aspectos positivos y negativos, tanto presentes como potenciales, para analizar de qué manera afectan el funcionamiento institucional.

◊ Recurso a la documentación:

Se apeló a la búsqueda de información a través del Boletín Oficial -respecto a los decretos de creación o modificación de la estructura del organismo-, páginas web institucionales, documentos relativos al proyecto de comunicación institucional, investigaciones, trabajos documentales y publicaciones producidos por la Secretaría, entre otros.

◊ Observación participante:

El involucramiento personal con el fenómeno abordado, en este caso resultó facilitado por el hecho de que el observador forma parte de la institución analizada. De esta forma, el investigador se encontró identificado con el grupo observado y mantuvo con él una participación tanto externa -en cuanto a la realización de actividades- como interna -en lo relativo a sentimientos e inquietudes compartidos-, durante los distintos momentos del proceso de intervención.

Luego de relevar toda la información, se relacionaron los problemas detectados y se ordenaron según su nivel de profundidad para poder plasmarlos gráficamente en un *Árbol de problemas* que permitiera una explicación holística. De esta forma se determinó el problema focal en el cual convergen todos los demás, así como sus múltiples causas y consecuencias.

De acuerdo a Matus (1987), un actor selecciona los problemas que va a afrontar guiado principalmente por tres criterios: el valor de los problemas para él -o sea para la dirección de la organización, para las fuerzas sociales que lo apoyan y para la población que ellas representan-, la eficacia o efectividad con que puede abordarlos, y la posibilidad u oportunidad de enfrentarlos con éxito, lo cual depende también del valor permanente y coyuntural que dichos problemas tienen para sus oponentes. El espacio direccional de un actor delimita las fronteras entre lo que él califica como problemas y lo que considera realidades inevitables que, como tales, no se pueden modificar.

4.2 Momento normativo

Partiendo de los resultados de la fase anterior, se definió la situación objetivo del Plan y el marco referencial que proporcionó la direccionalidad y a las estrategias de acción. La situación meta que se pretendía alcanzar se ordenó mediante el diseño de un *Árbol de objetivos*, que fue producto de la inversión del Árbol de problemas definido anteriormente.

4.3 Momento estratégico

Esta etapa corresponde a la planificación propiamente dicha, donde se estableció el camino necesario a recorrer entre los momentos analítico-explicativo y normativo. Para lograr la viabilidad y la eficacia del Plan, debieron considerarse los actores y factores sociales presentes en la situación problemática. El trabajo se organizó así en niveles crecientes de concreción, es decir, el Plan con sus correspondientes Programas y Proyectos.

4.4 Momento táctico/operacional

Finalmente, esta última etapa corresponde a la ejecución misma del Plan, lo cual en este caso excede los límites de la presentación, que llega hasta el momento propositivo de la intervención.

5. Diagnóstico comunicacional

5.1 Un primer acercamiento

El hecho que la Secretaría de la Gestión Pública no haya contado históricamente con una Unidad de Comunicación -ya que la misma ha sido incorporada de forma reciente en relación a su historia institucional- expresa el escaso grado de reconocimiento de su misión, objetivos y funciones, por parte del conjunto de integrantes de la organización. A ello debe agregarse la tendencia de algunas áreas a desarrollarse en forma autónoma, lo que conlleva cierto desconocimiento entre dependencias de la labor específica realizada por cada una de ellas y, por lo tanto, la dificultad de percibir integralmente a la Secretaría y a su Unidad de Comunicación como un espacio transversal dentro de la misma.

La actual Unidad de Comunicación Institucional (UCI) fue creada a comienzos del año 2005 bajo el nombre de Unidad de Comunicación e Información, en el marco del Proyecto de Modernización del Estado BIRF 4423-AR. Dicho Proyecto nació con el objeto de implantar una política de comunicación e información en la entonces Subsecretaría, que favoreciera un mejor acercamiento de la Administración Pública Nacional a la ciudadanía, así como también de fomentar la transparencia e impulsar acciones para la difusión y el control ciudadano de los actos de gobierno.

En este momento la UCI desarrolla, principalmente, las actividades de prensa y difusión, producción de material institucional, ceremonial y protocolo, actualización de la información en el portal electrónico de la Secretaría y respuesta a las consultas de los usuarios del sitio ingresadas a través del mismo. Las tareas mencionadas, relativas a la comunicación externa del organismo, aunque se realizan a partir de contactos previos entre la UCI y el resto de las áreas involucradas, no implican un mecanismo que opere de modo sistematizado. La comunicación destinada específicamente al

público interno se realiza a través de algunos canales de comunicación interna como la intranet, las carteleras, los correos electrónicos y teléfonos, los cuales serán desarrollados más adelante.

En cuanto a los discursos circulantes al interior de la Secretaría, los mismos son producidos materialmente por distintas áreas del organismo, de acuerdo a los contenidos y al soporte de comunicación que tienen a su cargo. En ese sentido, observamos que el desarrollo de la intranet se encuentra en manos de la ONTI, mientras que la elaboración de los materiales gráficos corresponde a la actividad de la UCI. Asimismo, los correos electrónicos masivos -que contienen una amplia variedad temática de información institucional- son emitidos por distintas dependencias como el INAP, la UCI y la imprenta. De esta forma, nos encontramos ante una compleja realidad comunicacional en la cual confluyen diversos emisores que se dirigen, por medio de distintos canales, al mismo público receptor constituido por el personal del organismo. Asimismo, algunas áreas de la Secretaría, como INAP y Cooperación Internacional, difunden sus propios boletines informativos, dirigidos tanto al público interno como externo, y a los cuales se puede acceder a través de la suscripción correspondiente vía e-mail. En algunos casos, este tipo de publicaciones electrónicas no necesitan de una inscripción previa para llegar a las casillas de correo de los empleados de la Secretaría, ya que los mismos se constituyen como potenciales destinatarios al encontrarse comprendidos en el mailing del personal de la institución.

5.2 Las voces de los actores

El análisis de las entrevistas posibilitó el hallazgo de ciertas regularidades y divergencias en las opiniones de los trabajadores consultados. Por un lado, la mayoría de los entrevistados coincidió en su percepción de un funcionamiento bastante desintegrado entre las diversas áreas que componen el organismo, con una escasa comunicación y actualización de la información entre las mismas. Pero, por otro lado, también se vislumbró la existencia de procesos comunicacionales que ocurren por fuera de los mecanismos institucionales más sistematizados. En ese sentido, se advirtió en la comunicación interna del organismo una fuerte presencia de vínculos personales y afectivos, y la recurrencia a canales de tipo informales, como un conjunto de factores que favorecen el fun-

cionamiento del quehacer institucional. Por lo tanto, el establecimiento de *contactos*, con la mejor relación posible a nivel personal, resulta decisivo en los casos analizados. Al respecto, un empleado que trabaja hace seis años en el COFEFUP, manifestó:

tengo buenos contactos en cada punto, con mi otro, el que recibe lo que yo produzco, el que me da lo que yo debo distribuir... no hay problema, tengo buena relación personal, pero no sé si es institucional, digamos, me parece que sí, que se hace lo posible... M. Cáceres (comunicación personal, 13 de marzo, 2008)

Por otro lado, también surgieron ciertas diferencias respecto de algunas cuestiones principales abordadas, ya que las respuestas variaron de acuerdo al lugar de desempeño, antigüedad, tarea laboral desarrollada y grado de relación con la comunicación de los entrevistados.

Si bien la mayor parte de los consultados dijo reconocer la misión y las competencias del organismo en general, así como de cada una de las dependencias que lo componen, se notó que el nivel de profundidad de dicho conocimiento varía según la actividad desempeñada, ya que el mismo se obtiene principalmente a partir de la propia dinámica laboral. En ese sentido, Jorge, quien se desempeña hace casi veinte años en la imprenta expresó:

Sobre las funciones tengo idea por estar en el lugar de trabajo, en realidad no hay nadie que te diga 'nosotros nos dedicamos a esto', hay lugares que te vas dando cuenta sobre la marcha de las cosas que se realizan. Nosotros tenemos contacto con todos, lo que otras áreas quizás no tengan. Ese es un problema de la institución, que hay mucha gente que no sabe lo que hace el otro (...) o la tendencia a autonomizarse del resto de las Oficinas. J. Piñeiro (comunicación personal, 7 de febrero, 2008)

La antigüedad en la institución también resultó ser un aspecto primordial respecto de la posibilidad de reconocer las distintas áreas y conectarse con los referentes adecuados para el acceso a la comunicación. Un ejemplo de ello se desprende del relato de Claudia, una de las secretarías de la ONTI:

Yo la verdad es que soy bastante metiche, me meto, leo, seguro que tiene que ver con eso, después de tantos años vos conocés a un montón de gente, así como otro se encuentra en el edificio y preguntás, que no está mal... C. Fernández (comunicación personal, 28 de noviembre, 2007)

Esta apelación a canales más informales de comunicación se pone de manifiesto también en las declaraciones de Carla, quien fue secretaria privada de muchos funcionarios a lo largo de los veinte años que lleva en el organismo:

Yo tengo una política de trabajo: lo que no sé lo pregunto. A esta altura de mi vida, en vez de mandarme una macana, prefiero decir no sé y averiguarlo, y voy llegando hasta la persona indicada. En este sentido tiene que ver más con una inquietud personal a que la información sea accesible. C. Danani, (comunicación personal, 12 de diciembre, 2007)

Por otro lado, se observó que el cambio de perspectiva que experimenta un agente cuando pasa a ocupar un puesto con mayor calificación o bien comienza a desarrollar tareas propias de la UCI, se encuentra directamente relacionado con su mayor acceso a la información en torno a la institución, y por lo tanto, a su mayor poder de visualización de la totalidad que hace a su trabajo. Un ejemplo de ello es el caso de Florencia, que fue compañera de Claudia hasta que tuvo la oportunidad de cambiar de área. Ella relata la incidencia de este pasaje con respecto a su conocimiento del organismo:

Al principio yo conocía algunas cosas a partir de manejar la base de los expedientes y por preguntar, siempre fui un poco curiosa, quería saber dónde, después cuando entré a laburar en Comunicación, que fue a los ocho meses de estar en la Subsecretaría¹, ahí me interioricé más, empecé a leer toda la Página, a ver cómo era la Página de cada producto, después pasó que en una época tuvimos como proyecto armar una carpeta institucional de toda la Subsecretaría y ahí me tuve que interiorizar aún más de los productos, cada vez hubo más relación

¹ En los casos que el organismo aparece mencionado como Subsecretaría, se trata de entrevistas realizadas antes de octubre de 2007, momento en el cual cambia su estructura a través de un decreto presidencial y adquiere su actual rango de Secretaría.

con qué se hacía acá y quiénes lo hacían... F. Venguarruti (comunicación personal, 7 de septiembre, 2007)

Algo similar le ocurrió a Ricardo, quien se desarrollaba en un programa de la ONIG hasta que pasó a formar parte de la UCI y ocupar así *un lugar privilegiado* en cuanto al acceso a la comunicación de todo el organismo:

Respecto de los otros programas y Direcciones Nacionales, me enteré acá leyendo, había materiales para leer, durante la gestión, durante los últimos cuatro años se han generado algunos materiales importantes, libros institucionales, donde se describen todos los programas para que todo el aparato central del Estado pueda capacitar a su personal y aprovechar todos los recursos que la Subsecretaría tiene. R. Gutierrez (comunicación personal, 14 de septiembre, 2007)

Entonces, se observó que aquellos empleados que tienen mayor relación con la comunicación del organismo tienen generalmente también un conocimiento más global acerca del mismo, así como también una percepción más integral de sus competencias. Esta situación resulta posible por tener un contacto directo con los referentes de las distintas áreas que facilitan la información correspondiente, y por realizar un trabajo que atraviesa todas las áreas institucionales con el objeto de comunicar acerca de la Secretaría, ya sea a través de su sitio web, materiales gráficos, eventos institucionales, contacto con la prensa, etc.

Es por ello que se podrían diferenciar dos grupos dentro del conjunto del personal, de acuerdo a su lugar de desempeño. Por un lado, se encuentran aquellos empleados que tienen una relación directa con la comunicación institucional, ya sea como integrantes de la UCI, la imprenta o el COFEFUP, que es el área que representa a la Secretaría al interior del país. Y, por el otro, estarían los agentes de las otras dependencias que, en su labor cotidiana, no interactúan con el resto de las oficinas ni realizan tareas de comunicación institucional.

Los dos tipos de trabajadores descriptos conllevan, asimismo, distintas maneras de identificación para con la organización, ya que en el primer caso se percibió una mayor afiliación con el organismo en general, esto es, como Secretaría de la Gestión Pública, mientras que en el segundo caso existiría una identidad laboral más ligada al área de desempeño correspondiente.

La particularidad de este organismo, integrado por siete grandes áreas que tienen diferentes funciones específicas (Empleo Público, Capacitación, Contrataciones, Innovación de la Gestión, Tecnologías de la Información, Consejo Federal y Cooperación Internacional), aunque en su conjunto tengan la misma finalidad de modernizar el Estado, conlleva cierta dificultad tanto en su percepción integral como en su identidad institucional. A esto se suman las sucesivas transformaciones que el organismo experimentó en cuanto a su estructura y la historia de algunas de sus dependencias que anteriormente no le correspondían. Por ejemplo, el INAP es el área del organismo que cuenta con mayor trayectoria propia y ello tal vez explique que muchos de sus empleados, sobre todo los de mayor antigüedad, se sientan más identificados con el Instituto que con la Secretaría. En ese sentido, el caso de Enrique resulta paradigmático ya que todas sus respuestas hicieron referencia al INAP como organización. Como él mismo explicitó en un momento de la entrevista:

La identidad INAP es muy fuerte, nosotros queremos al Instituto, lo hemos defendido muchísimo cuando el doctor De La Rúa² lo quiso clausurar. Hemos salido a hacer manifestaciones en la calle y logramos forzar a que no lo cerraran, entonces, tenemos un gran cariño y una identidad, y sentimos orgullo por lo que consideramos que es bueno y sentimos vergüenza por lo que consideramos una deficiencia. Pero somos muy leales también con el Instituto. E. Pereyra (comunicación personal, 22 de febrero, 2008)

Desde que se creó la UCI en el 2005 comenzó un proceso tendiente a integrar la institución mediante la canalización de la información relativa a sus diversos ejes de gestión y la definición de criterios comunicacionales unificados, tanto en forma como en contenido. Al respecto, Carlos, que actualmente es uno de los directores de la ONC pero anteriormente coordinaba la UCI, relata:

El objetivo que nos fijamos en aquel entonces era usar la herramienta de comunicación para unir un poco más las reparticiones que, viniendo de lugares distintos, tenían muy poca comunicación interna, inclusive esto se veía desde el punto de vista de la imagen institucional, entonces

2 Presidente argentino entre diciembre de 1999 y diciembre de 2001

tomamos conocimiento de la situación, digamos, de relativo aislamiento entre las distintas direcciones que componen esta Subsecretaría y pensamos a la comunicación como una herramienta para tratar de ir acercando estas partes, en este sentido yo creo que un trabajo muy importante fue concretar una iniciativa que estaba vigente en la administración anterior, y era la de justamente aprobar un diseño de imagen institucional, que implica todo, desde la página web hasta la señalética interna. En ese sentido, lo que se trabajó fue una especie de homogeneización y modernización de la imagen institucional, que justamente daba, que reflejaba esta realidad, de aislamiento relativo, de compartimentos estancos. Bueno, en este sentido, ahí fue, vuelvo entonces al punto, que tomé conocimiento de cuáles eran cada una de las funciones de estas distintas partes que componen la Subsecretaría. C. Rial (comunicación personal, 27 de septiembre, 2007)

Una de las propuestas de unidad visual llevadas a cabo por la UCI consistió en el diseño e implementación de un Manual de Identidad Institucional. Jerónimo, quien trabaja en el área de Investigaciones del INAP se refirió favorablemente a dicho manual, en cuanto a su conocimiento general del resto de las Oficinas del organismo:

El proceso de diseño de la imagen institucional, digamos, en el cambio en la forma, en el diseño de los sitios, y en la imagen que se daba, hizo que yo me enterara puntualmente del contenido de cada una de estas áreas, un poco el rediseño del sitio ayudó a que, incluso mediante la identificación de palabras clave, se supiera que hacía cada área. Ahora bien, en cuanto a las actividades concretas de cada unidad, y qué hace el personal, y qué convenios, qué planes desarrolla, yo no estoy al tanto, o sea, me parece que en ese sentido cada dirección funciona, hace su trabajo de forma bastante unidireccional, o sea, cada uno hace un poco su trabajo sin una integración demasiado marcada. J. Pujal Bich (comunicación personal, 4 de septiembre, 2007)

Como se puede observar, la tendencia al funcionamiento autónomo de las dependencias aparece como un elemento recurrente en las declaraciones de los entrevistados. En el mismo sentido, Marta, de Cooperación Internacional, sostuvo:

La información no está facilitada a todos los empleados, y en parte depende del trabajo que estés haciendo, y de la información previa con la que llegás, y del lugar que ocupás. No es muy fácil acceder a eso (...) Sería necesaria una integración mucho mayor de la que hay, es como que cuando uno ve la comunicación con otros sectores nota desinteligencias por la falta de costumbres, de contactos, funcionan mucho como islas cada dirección o cada oficina. M. Reynaldo (comunicación personal, 13 de febrero, 2008)

En otro pasaje de la conversación, la misma entrevistada se refirió nuevamente a esta problemática buscando una posible explicación:

la falta de coordinación entre las distintas Oficinas, es como una cosa histórica y estructural, que es muy difícil resolver, no se me ocurre tampoco de qué manera se podría resolver, pero, bueno, no estaría acá (risas). Claro, creo que es muy difícil, porque es como la memoria histórica de la institución, no es fácil, pero creo que es fundamental que se trabaje lo más ligado posible. M. Reynaldo (comunicación personal, 13 de febrero, 2008)

Dentro de la dinámica institucional existen algunas actividades que implican la participación o colaboración entre dos o más áreas del organismo, ya sea para el desarrollo de ciertos programas, la firma de convenios, las acciones de capacitación, etc. Al respecto Federico, consultor del programa Carta Compromiso con el Ciudadano de la ONIG, cuenta:

A veces, hay cosas que necesitamos del INAP, porque a veces nosotros desarrollamos capacitaciones que se pueden acreditar, para que cada uno pueda recibir sus créditos, después también nos informamos de lo que hace ONTI, en cuanto a que nosotros también trabajamos mucho con Gobierno Electrónico, lo que es la información, o algunos documentos específicos. A veces funcionamos como una boca, donde el organismo te dice nosotros necesitaríamos tal cosa, aunque lo ideal sería generar, ya que nosotros estamos muy en contacto, una relación más fluida. F. Pinedo (comunicación personal, 3 de diciembre, 2007)

Con respecto a la Unidad de Comunicación, su conocimiento y percepción por parte de los empleados consultados variaron bastante de acuerdo al grado de relación que los mismos mantienen con dicha oficina.

En un extremo nos encontramos con las declaraciones de Enrique, quien no conocía a la Unidad y ni sabía que existía, o de Lucía, quien expresó: “Yo hablé con algunas áreas a veces que me dijeron que no sabían qué era la UCI. Son gente joven, nueva, que va al primer piso,...” L. Sabotinsky (comunicación personal, 15 de noviembre, 2007)

De todas formas, la mayoría de los entrevistados manifestó saber -o suponer- a grandes rasgos a qué se dedicaba esta Unidad; en tal sentido se refirieron a la comunicación interna y externa, la elaboración de las síntesis periodísticas, el protocolo y la organización de los actos institucionales. Asimismo, algunos informantes mencionaron la importancia de la UCI en cuanto a su rol de nexo entre las distintas dependencias y la articulación al interior del organismo. En ese sentido, una empleada manifestó: “Me imagino que son el vínculo entre todos nosotros, que son los que tratan de que todos nos enteremos de qué evento, qué es lo que está haciendo, fundamentalmente la Subsecretaría, el Subsecretario...” C. López (comunicación personal, 19 de septiembre, 2007). Asimismo, otra trabajadora de la organización sostuvo:

Si no estuviera la UCI, si no hay alguien que centralice las distintas áreas de comunicación cada Oficina tendría su esquema de trabajo, su criterio, su identidad propia, cuando en realidad pertenecemos todos a una misma Subsecretaría. En ese sentido está bueno poder coordinar que todos vayamos mas o menos para el mismo lado. Si bien las Oficinas que funcionan acá dentro tienen misiones absolutamente distintas (...) pero está bueno que, por lo menos, se vea desde afuera la diferencia pero todo dentro de un mismo criterio de identidad... porque además es la particularidad de la Subsecretaría. V. Fariña (comunicación personal, 2 de octubre, 2007)

5.3 Canales de comunicación

A pesar que el manejo de las nuevas tecnologías está asociado principalmente a cuestiones generacionales, casi la totalidad de los entrevistados mencionó al correo electrónico como el principal medio de comunicación interna. Hasta los empleados administrativos con mayor antigüedad en la institución y, por lo tanto, formados en otra cultura laboral pudieron adquirir las habilidades necesarias para la comunicación virtual,

si bien sus tareas tienen que ver más con la atención telefónica al público interno y externo. Según los registros surgidos de las entrevistas, el e-mail constituye la herramienta más rápida y eficaz para el trabajo cotidiano. La mayor parte de los consultados coincidieron en que las características de este medio facilitan la tarea a la hora de informar o ser informado sobre determinadas novedades institucionales. En la imprenta, por ejemplo, implementaron un sistema de trabajo con las máquinas conectadas a la red para enviar a imprimir desde las distintas oficinas en forma más directa, fácil y rápida. Por otro lado, para Carlos "los mail internos son una modalidad interesante en comunicación interna entre subordinados o entre pares (...) cuando hay una comunicación interna vía mail todo queda más formalizado al haber registro de lo que se envió" C. Rial (comunicación personal, 27 de septiembre, 2007)

También el sitio web institucional, aunque constituye uno de los canales de comunicación externa, resultó ser un medio muy consultado por los empleados para obtener información acerca del organismo y de los acontecimientos producidos por el mismo:

Para mí el sitio web, si bien es externo, funciona también para enterarse de las novedades (...) y para interiorizarme, es decir, bueno, de lo que es la página de la Subsecretaría, bueno, necesito tales cosas, ciertos programas, ciertas cosas, de informarme por ese lado. F. Sanchez (comunicación personal, 3 de octubre, 2007)

Creo que la página en algún sentido funciona bien en cuanto a que se actualiza con una buena periodicidad, me parece que a veces hace demasiado énfasis en las funciones del Subsecretario y no de la Subsecretaría, y bueno algunas cuestiones de diseño que a mí me parece que hacen que la comunicación no sea tan efectiva como debería ser, pero una vez superado como el impacto inicial del cambio brusco de diseño, creo que uno pudo acostumbrarse bastante bien al nuevo formato, más o menos eso es lo que puedo ver, en general, que llega. J. Pujal Bich (comunicación personal, 4 de septiembre, 2007)

Gran parte de los entrevistados destacaron que la Intranet podría ser una herramienta muy valiosa para la comunicación interna. No obstante, todos coincidieron en que su uso se encuentra muy desaprovechado y que apenas constituye un recurso utilizado casi exclusivamente para la consulta del directorio telefónico:

la Intranet yo la tomo como una herramienta de trabajo básicamente para dos cosas, una para averiguar el teléfono de alguien acá adentro, y otra para bajarme un documento con un membrete oficial. J. Pujal Bich (comunicación personal, 4 de septiembre, 2007)

Al respecto, es interesante lo expresado por Felipe acerca de que la Intranet no se encuentra en manos de la UCI, y que su propósito inicial quedó mucho más orientado hacia cuestiones técnicas:

La Intranet funciona hace muchos años, desde antes que existiera la Unidad de Comunicación. Por lo cual, al principio lo manejamos nosotros porque ninguna otra oficina generaba ni mantenía páginas web, entonces todo el desarrollo se hizo en la ONTI, y se orientó más que nada hacia las cuestiones técnicas como actualizaciones de virus, bajar programas de correo, no se dedicaba a Comunicación. Todavía sigue un poco así, la idea es cambiarla y que, aunque sean los contenidos comunicativos, los maneje el área de Comunicación y la parte técnica la siga manejando la ONTI. F. Quiroz (comunicación personal, 20 de marzo, 2008)

También aparece esta idea de desaprovechamiento de los recursos disponibles en relación a los soportes de comunicación más tradicionales. Por ejemplo, las carteleras del edificio son consideradas, por la mayoría de los entrevistados, como bastante disfuncionales para la comunicación interna. Ya sea por su ubicación, tamaño o disposición visual, sus contenidos generalmente no son tenidos en cuenta por el personal. Como señaló Florencia, otra de las trabajadoras consultadas:

Las carteleras son chicas, se exceden, y como están recién donde entrás, vos tenés que entrar al piso para verlas, la gente tiende a poner los carteles en cualquier lado porque son lugares más visibles, pero porque no hay un espacio ahí, que se utilice para eso como espacio para cartelera. F. Ledesma (comunicación personal, 3 de abril, 2008)

Por ello los carteles o afiches de diversa índole ocupan muchas veces *lugares informales* como pasillos transitados, halls o ascensores, lo que produce un desorden visual y una superposición de distintos tipos de información. Por otro lado, la misma entrevistada expresó:

Bueno, está también el tema de la señalética, como fue una señalética que se hizo en un momento, que no había plata, y se hizo así, como escueta, no escueta porque esté mal la información, pero en una versión económica, digamos, a nivel material, que bueno, ahora sé que está el proyecto de instalar de nuevo y que esté acorde a la nueva imagen institucional que tiene la SGP. F. Ledesma (comunicación personal, 3 de abril, 2008)

En tal sentido, al momento de la intervención, la Unidad de Comunicación se encontraba trabajando sobre una nueva señalética institucional, para mejorar la visualización y la orientación al interior del edificio.

5.4. Las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

Mediante la técnica de FODA, se pusieron de manifiesto las diferentes percepciones respecto de los factores facilitadores y obstaculizadores del trabajo común dentro de la institución. En términos generales, hubo bastante coincidencia en resaltar como una Fortaleza el capital humano existente, tanto por el conocimiento y la experiencia acumulada por los empleados más antiguos como por el creciente grado de profesionalización de los nuevos. Asimismo, ciertos cambios en la estructura normativa del empleo público podrían considerarse una Oportunidad. En tal sentido, un empleado manifestó:

Me parece que el cambio que hubo ahora en el régimen de contrataciones de los agentes es bueno, porque antes había mucha inestabilidad, porque había mucha gente contratada, y el contratado sabe que está por un período de tiempo y después no sabe si se le renueva, y eso atenta contra la sensación de identidad que tiene que ver con el espacio-tiempo, y quedarse en un mismo lugar, cumpliendo una misma función, y viéndose con la misma gente. C. Ortega (comunicación personal, 8 de noviembre, 2007)

No obstante, entre las Debilidades detectadas en el análisis aparece cierto desaprovechamiento, precisamente, de esos recursos humanos. De acuerdo a lo que sostuvo Enrique:

... acá hay capacidades ociosas como, por ejemplo, nuestros conocimientos de ciertos idiomas permitirían que pudiéramos traducir algunas cosas, por la experiencia que nosotros tenemos, estamos en condiciones de hacer muy buenas búsquedas por Internet, búsquedas muy complejas, por los contactos que nosotros tenemos con las bibliotecas estamos en condiciones, y se desperdicia mucho, de hacer búsquedas de libros raros y difíciles, acá, en la ciudad y en términos bastante perentorios. Eso es ocioso, hay una capacidad ociosa, que se podría aprovechar, y en el Instituto también pienso que debe haber mucha gente con esas condiciones. E. Pereyra (comunicación personal, 22 de febrero, 2008)

Asimismo, se detectó otra Debilidad relativa a la insuficiente comunicación tanto entre el nivel jerárquico y los empleados como entre pares que realizan distintas tareas. También podría considerarse como un factor negativo la dificultad común de expresar la especificidad de la institución. En ese sentido, la Secretaría de la Gestión Pública:

Es un organismo complejo de comunicar, digamos, hace varias cosas diversas, o sea, hay que estar muy afinado en el mensaje que se quiere transmitir. No tanto como una debilidad, sino como algo a lo que hay que estar atento, algo que es difícil explicar de primera, si vos sos de una oficina, pero también te ocupás de la otra y de la otra... hacés cosas muy distintas, son bastante intangibles, digamos, vos podés entender la importancia, pero no es el Ministerio de Salud, que te da el remedio. Entonces, eso es más bien una amenaza, por eso tenemos que saber lo que queremos, si queremos un Estado presente, etc. En principio, eso, no sé cómo se hace eso, pero hay que estar afinados, y buscar las estrategias. F. Rey (comunicación personal, 5 de marzo, 2008)

La SGP no construye puentes, no construye escuelas, no hace rutas, no hace nada palpable físicamente, nosotros producimos cosas intangibles, estructuras de Estado, nuevas normas de contratación, innovación desde el punto de vista de las TICs, regulamos lo que tiene que ver con el empleo público, entonces, es un desafío comunicar cosas intangibles. C. Rial (comunicación personal, 27 de septiembre de 2007)

Otro aspecto negativo, que podríamos considerarlo como una Amenaza, se encuentra relacionado con la entrada del edificio, ya que se trataría de "un submundo que no funciona en ninguno de sus aspectos, de recepción y de seguridad, tanto de los funcionarios como por las herramientas costosas que hay en el edificio", según V. Fariña (comunicación personal, 2 de octubre, 2007), quién se desempeñó anteriormente en dicha área y, según relató, padeció la escasez de la información necesaria para realizar correctamente su trabajo.

No hay buena comunicación entre las privadas y la gente de la recepción, no hay un sistema por el cual vos en la recepción puedas identificar a la gente y enviarla a tal o cual lado porque vos no sabés en qué oficina está cada uno. V. Fariña (comunicación personal, 2 de octubre, 2007)

Sin embargo, dicha situación parece haber mejorado posteriormente, ya que para Edgardo, quien trabaja en la recepción del organismo, la relación con el resto de las áreas se encuentra un poco más fluida. Según él mismo manifestó:

... acá hay cursos, capacitaciones, becas, la gente viene a inscribirse en becas, también vienen como prestadores de servicios, y bueno, nosotros tenemos contacto cotidianamente, si ellos cambian alguna normativa nos avisan rápido porque si no estamos informando mal al que entra. No todos cumplen de la misma manera, los memos no llegan a tiempo, los listados de la gente que entra o los docentes que dictan el curso. Pero, en general, está funcionando. Antes teníamos mucha desinformación, pero hoy ya estamos al día, estamos bastante bien. E. Holguín (comunicación personal, 20 de diciembre, 2007)

Por otra parte, el contexto de las últimas elecciones presidenciales³ también estuvo presente en las apreciaciones de los informantes, aunque tornando de factor negativo a positivo de acuerdo a si las preguntas se hicieron antes o después de la definición de sus resultados. Es decir, algunos empleados que fueron consultados previamente a la fecha de realización de los comicios manifestaron ciertos temores e incertidumbres

3 Se hace referencia a las elecciones de octubre de 2007, a través de las cuales Cristina Fernández de Kirchner asume la presidencia de la Nación dos meses después.

propios del clima pre-electoral que afecta a los organismos públicos, mientras que algunos entrevistados en forma posterior expresaron una mayor tranquilidad al respecto. En ese sentido Florencia declaró, respecto de las Oportunidades:

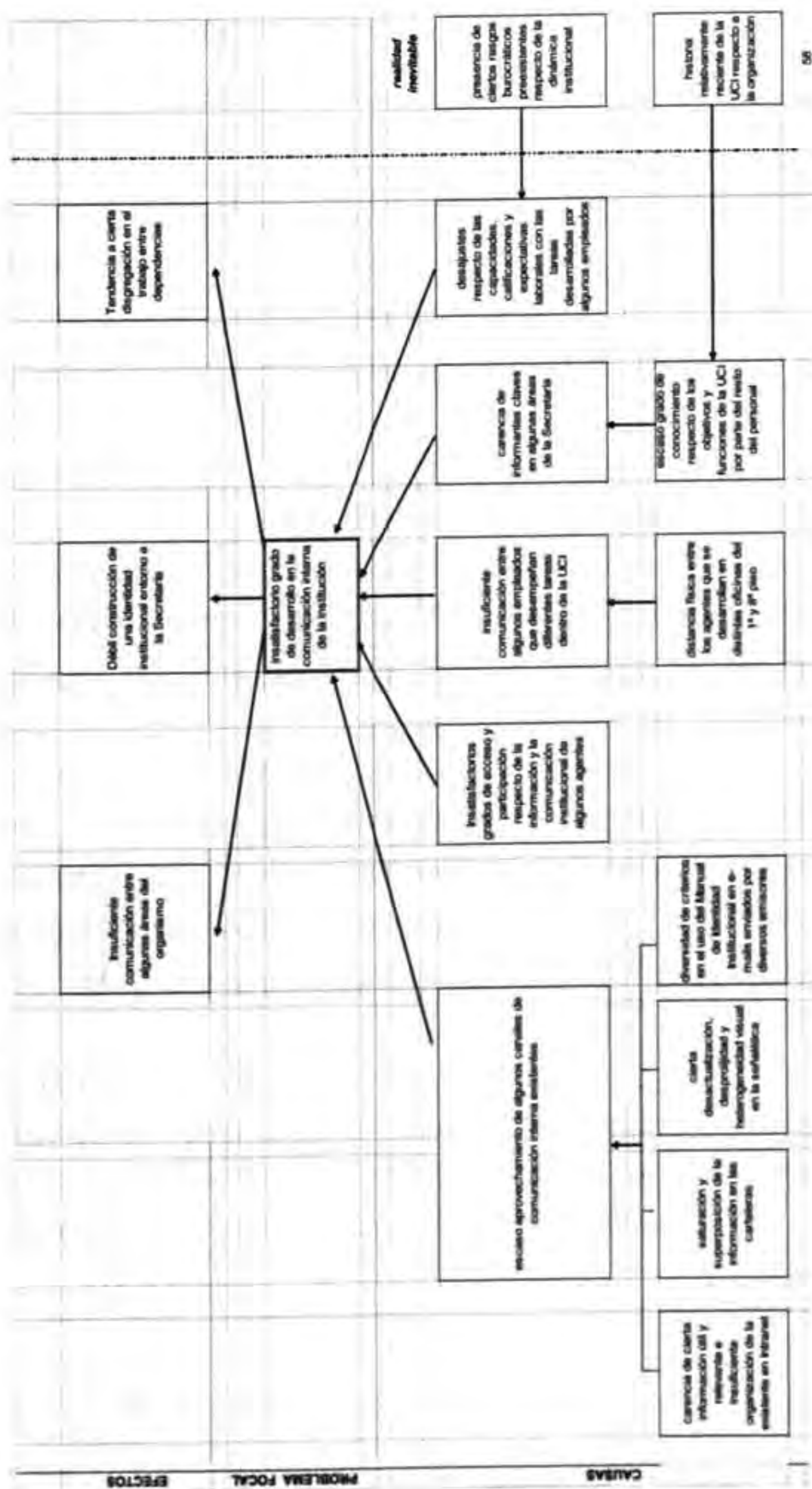
Una que tiene que ver con el momento coyuntural, el hecho de que favorezca la continuidad de una estrategia, que haya una continuidad tanto en la gestión a nivel presidencial, aunque sea Cristina y no el marido, sigue el mismo signo y sigue más o menos una misma línea, que no sé cuánto se va a poder diferenciar y también continúa gran parte de los ministros, entre ellos el jefe de Gabinete, continúan las autoridades acá, me parece que eso hace que si vos venís trabajando en un sentido, se va a profundizar ese mismo sentido. Porque lo que yo veo es que cuando empieza una gestión nueva es como que hay, por un lado, cierto temor, rumores, y por otro lado, resistencias a lo nuevo. Ahora es como que ya se vencieron un montón de resistencias, como por ejemplo en el hecho de que para comunicar determinadas cosas, hay que pasar por la UCI y la UCI es la que emite hacia fuera, y se emite con determinado diseño, y eso se logró bastante centralizar... F. Venguiarruti (comunicación personal, 7 de septiembre, 2007)

Otro ejemplo de una lectura más del tipo político de la situación institucional, contextualizada dentro del sistema nacional, lo aportó Ricardo, quien apeló a la necesidad de revertir las deficiencias y problemáticas ocasionadas por la anterior coyuntura socioeconómica, producto del *debilitamiento y vaciamiento* del Estado experimentado durante la década de los noventa. Según él mismo expresó, entre las Oportunidades del organismo se encuentran la continuidad del Proyecto de Modernización del Estado y, por ende, de la financiación de algunos programas. También se refirió a la capacitación de los recursos humanos, para lo cual "hay que poner plazos de realización, estándares de medición, de calidad, todo lo que nosotros enseñamos" R. Scribano (comunicación personal, 7 de marzo, 2008). Por su parte, Jerónimo manifestó:

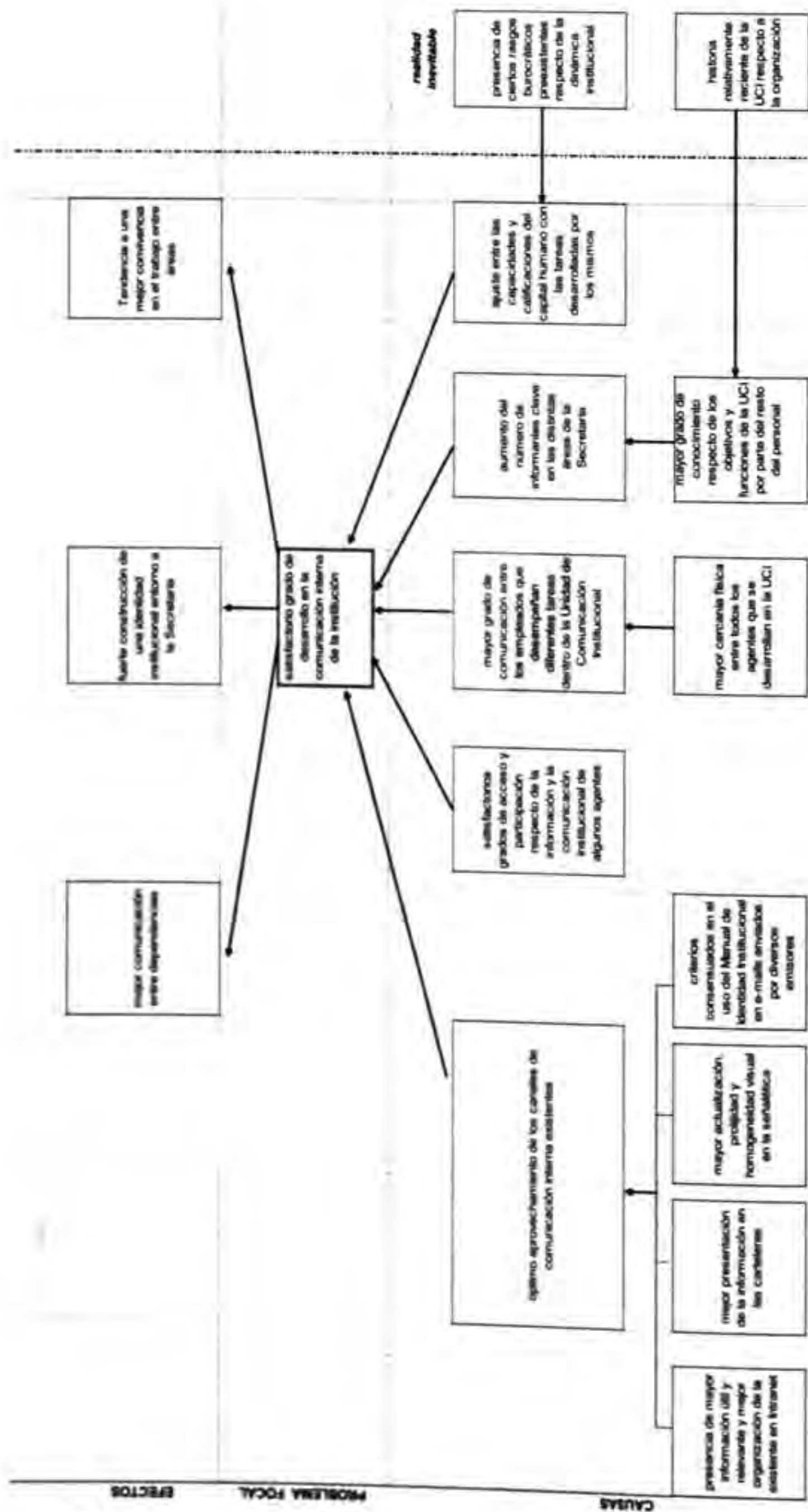
A mí me parece que lo que hay es una voluntad de instalar otra imagen de lo que es la administración pública, que de hecho es el discurso del Subsecretario, que hace esa referencia a través de tres o cuatro conceptos, que tienen que ver con transparencia, eficiencia, un Estado

presente todo el tiempo, me parece que hay una voluntad y me parece que detrás de esta voluntad también hay un conocimiento y que quien está al frente no es una persona improvisada, es alguien que sabe. Hay mucho personal, es un edificio grande, me parece que podría ser una Secretaría o incluso un Ministerio... J. Pujal Bich (comunicación personal, 4 de septiembre, 2007)

6. Árbol de problemas



7. Árbol de objetivos



8. Planificación

Por una cuestión de espacio, la presentación del Plan se limitará a la enunciación de sus títulos, obviando para esta ocasión la descripción de los objetivos y metas de los programas, así como también la justificación, finalidad, responsables, recursos y modalidad de ejecución de los distintos proyectos.

PLAN DE COMUNICACIÓN INTERNA SGP

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA UNIDAD DE COMUNICACIÓN

Proyectos:

- Implementación de un MSN laboral y otras herramientas 2.0
- Creación de un espacio regular de intercambio presencial UCI
- Elaboración de publicaciones electrónicas institucionales

PROGRAMA DE OPTIMIZACIÓN DE LOS CANALES DE COMUNICACIÓN

Proyectos:

- Traspaso y desarrollo de contenidos de la intranet a la UCI
- Rediseño de las carteleras internas por los distintos actores
- Apoyo en la actualización y reubicación de la nueva señalética

PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA IDENTIDAD INSTITUCIONAL SGP

Proyectos:

- Creación de un grupo inter-áreas de comunicación interna
- Desarrollo de un taller teórico-práctico de comunicación
- Elaboración colectiva de un boletín informativo SGP

Referencias bibliográficas

- Amado Suárez, A. y Castro Zuñeda, C. (1999). *Comunicaciones Públicas – El modelo de la comunicación integrada*. Buenos Aires: Temas.
- Ander-Egg, E. (1991). *Introducción a la planificación*. Buenos Aires: Lumen.
- Bartoli, A. (1991). *Comunicación y organización*. Buenos Aires: Paidós
- Costa, J. (1992). *Reinventar la publicidad. Reflexiones desde las ciencias sociales*. Madrid: Fundesco.
- Costa, J. (1998, febrero). "Los límites del marketing. Marketing y cultura proyectual". *Revista Imagen*. Buenos Aires.
- Matus, C. (1982). *Estrategia y plan*. México: Siglo XXI.
- Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*. Caracas: Ilpes. Fundación Altadir.
- Matus, C. (1996). *El método PES -Planificación Estratégica Situacional-*. La Paz: Cereb.
- Pichardo Muniz, A. (1981). *Planificación y programación social*. Buenos Aires: Lumen/Humanitas.
- Robirosa, M. (1998). *La participación en la gestión: justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias*. Buenos Aires: Mimeo
- Robirosa, M., Cardarelli, G., Lapalma, A., con la colaboración de Caletti, S. (1990). *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI