



Universidad
Nacional
de Quilmes

Licenciatura en Ciencias Sociales



Departamento de Ciencias Sociales. Licenciatura en Ciencias Sociales
Informe Final de Práctica Profesional Supervisada
Tema: Las Redes Sociales como Política Pública:
Comunicación Política Digital en el Municipio de Florencio Varela

Alumno: Diego Ramírez
Tutor: Leonardo Murolo
Docente del Taller de PPS: Juana Yasnikowski
Organismo Público: Municipalidad de Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires
Instructor del Organismo: Jonatan Colombini. Director de Comunicación
Noviembre - 2018

INDICE

| | |
|---------------------------------|----|
| INTRODUCCION..... | 4 |
| MARCO TEORICO..... | 6 |
| MARCO NORMATIVO..... | 14 |
| METODOLOGIA..... | 17 |
| DESCRIPCION DEL ORGANISMO..... | 21 |
| ANALISIS DE LA INFORMACION..... | 26 |
| LINEAMIENTOS PROPUESTOS..... | 36 |
| CONCLUSIONES..... | 42 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 44 |

INTRODUCCION

El presente trabajo es producto de la investigación realizada en el marco de una práctica profesional supervisada en el Municipio de Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires, República Argentina. El mismo indaga sobre los procesos de comunicación política digital llevados adelante por la Subsecretaria de Prensa y Comunicación del mencionado organismo.

En principio, nos abocamos al desarrollo del marco teórico correspondiente al estudio de la Comunicación Política. En particular, nos centramos en la Comunicación de Gobierno como esa dimensión de la comunicación política que estudia la gestión de los procesos comunicacionales que desarrollan las instituciones públicas ejecutivas con el fin de construir sentido y generar consenso.

En segundo lugar, analizamos el marco normativo correspondiente a la temática. En este aspecto, destacamos que no encontramos normativa vigente que afecte directamente la práctica de los procesos de comunicación gubernamental, sin embargo, presentamos algunas leyes que nos parece pertinente tener en cuenta para la investigación en el área.

Continuamos con el planteamiento de la estrategia metodológica. Respecto a esta, el presente estudio combina elementos cualitativos y cuantitativos llevados adelante en el transcurso de la práctica. Incorporamos entrevistas a los referentes del área de comunicación, análisis de las piezas comunicacionales, relevamiento bibliográfico de estudios desarrollados en el área y observación de los procesos de gestión comunicacional realizados por el organismo.

Finalizada la presentación de los elementos teóricos, normativos y metodológicos, procedemos a la descripción del organismo. Introducimos en este punto, la información acerca del Municipio y la Subsecretaria de Prensa y Comunicación a través de cinco

aspectos que se destacan en la gestión de los procesos comunicacionales y nos permiten comprender con mayor precisión la dinámica de funcionamiento del departamento.

Para el análisis de la información, cruzamos los datos relevados en la práctica profesional con las principales dimensiones teóricas, que destaca la bibliografía, sobre la comunicación de los gobiernos y el manejo de redes sociales.

Finalmente, proponemos algunos lineamientos generales para la comunicación gubernamental eficaz, elaborados producto del análisis de estudios académicos especializados en el área y la experiencia de profesionales expertos en la temática con el fin desarrollar un plan de optimización de los procesos comunicaciones del organismo mencionado.

MARCO TEORICO

La democracia digital

El uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (en adelante TICs) están transformando radicalmente la forma en que los gobiernos se comunican con los ciudadanos. Estudios actuales, acerca de la utilización que las administraciones públicas realizan de las redes sociales, muestran una tendencia creciente de los gobiernos en incorporar las TICs en la gestión de la comunicación política. Sin embargo, el uso de estas tecnologías no manifiesta, con salvadas excepciones, una escucha activa de la ciudadanía y el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas.

En este sentido, los debates existentes acerca de las potencialidades de la “democracia digital”, “la ciberdemocracia”, y “la democracia electrónica”¹ expuestos por Hagen (1997), Bellamy/Hoff, Horrocks y Tops (2000) y Subirats (2002), entre otros, respecto de la aplicación de la TICs a la política, podrían resumirse en dos posturas: los que plantean la incorporación de las nuevas tecnologías como mejora y fortalecimiento del sistema democrático actual, impulsando la participación ciudadana y la optimización de procesos administrativos; y los que visualizan una transformación del sistema político y las estructuras de poder, promoviendo la posibilidad de transición de una democracia representativa a una democracia directa. (De Vera, 2006, pág. 12)

¹ Democracia digital es un concepto que relaciona el uso de las TICs en la construcción de un nuevo tipo de democracia y sistema de gobierno, para profundizar más sobre este tema y los conceptos de “ciberdemocracia”, “democracia electrónica” y “Teledemocracia” recomendamos leer: “Tipologías y modelos de democracia electrónica” de Harto de Vera, Fernando (2006) citada en la bibliografía.

Los estudios en Comunicación Política tienden a manifestar que el uso de las TICs se acerca más a la idea de la facilitación de los procesos de gestión gubernamental (relacionada con el Gobierno Electrónico²) que a la idea de Gobierno Abierto³.

Por cuestiones de espacio, no profundizamos estos conceptos en el presente estudio, nos enfocamos en el uso y la gestión de las TICs en los procesos de comunicación política digital, sin embargo, nos parecía pertinente esbozar, al menos superficialmente, los debates existentes en torno a la democracia digital y el gobierno electrónico con el fin de contextualizar la investigación realizada en un marco teórico más amplio.

La comunicación gubernamental

La comunicación gubernamental es un campo de investigación emergente dentro de la comunicación política. A pesar del surgimiento de algunos estudios interesantes en los últimos años⁴, la comunicación de los gobiernos, en general, es una área poco estudiada por parte de los investigadores de la comunicación política, que suelen centrarse preferentemente en la comunicación electoral y el marketing político (Canel, 2010, pág. 8) El perfil fuertemente electoralista que se le atribuye a la Comunicación Política en general, tiene su fundamento empírico en la cantidad de trabajos de investigación que, tanto profesionales de la consultoría política, como académicos, desarrollaron en esa área.

Consideramos que el estudio profesional y académico de la comunicación gubernamental es especialmente relevante para la articulación política entre la ciudadanía y la administración pública, sobre todo, en su relación con la implementación políticas públicas, participación ciudadana y la construcción de consenso.

² El concepto de Gobierno Electrónico o E-government, se relaciona con la incorporación de las TICs en los procesos administrativos de la gestión pública con el fin de mejorar la vida de los ciudadanos. (Lorenzo, S., & César, C. 2010, pag. 14).

³ El Open Government o Gobierno Abierto propone un cambio de valores y estructura, una redistribución del poder, y no solo una facilitación de procedimientos, propone repensar las estructuras del gobierno con la incorporación de la Tics como base para construir una democracia más deliberativa. (Lorenzo, S., & César, C. 2010, pag. 14).

⁴ Riorda, M., & Valenti, P. (2016). Gobernautas y ciudadanos: los gobernantes latinoamericanos y la gestión de redes sociales. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Entendemos por comunicación de gobierno a la comunicación de una institución política que implique el ejercicio y desarrollo de su función ejecutiva (Canel & Sanders, 2010, pág. 12) y que tiene por principal objetivo generar consenso acerca de mí misma y de sus políticas. Un gobierno es la suma de sus políticas públicas y la narrativa que pueda generar para unir las y significarlas. (Riorda, 2011, pág. 98)

En este sentido, los estudios en comunicación gubernamental se enmarcan teóricamente en la línea del constructivismo y la premisa de que la realidad es una construcción social. Autores expertos lo expresan de la siguiente manera:

El enfoque construccionista ubica el énfasis sobre las ideas o los significados políticos y los procesos por los cuales la gente adquiere el sentido del mundo político. Pero además ese proceso es continuo y dinámico, y genera una espiral activa de interpretaciones y reinterpretaciones constantes, basándose siempre en lenguajes simbólicos que ponen en funcionamiento diferentes pensamientos o sentimientos. Se considera en este modelo que las emociones juegan un rol activo en la resonancia e interpretación de los mensajes (Crigler, 2001 pág. 1-10).

El construccionismo crea o enfatiza problemas para avanzar con sus políticas, o bien, muchos de los verdaderos problemas son construcciones simbólicas y políticas para justificar el accionar del gobierno (Edelman, 1991; Rochefort y Cobb, 1994: 1-27; Bosso, 1994: 201). El construccionismo gubernamental es diferente pues no sólo testea ambientes: los construye o al menos avanza en el intento. (Riorda, 2008, pág. 30)

Desde esta perspectiva, entendemos que los gobiernos se encuentran en una disputa por construir sentido respecto de ellos y de su proyecto político, a través de la comunicación y en la búsqueda de consenso. Nuestra investigación indaga sobre las ideas y los significados políticos que se buscan imponer, así como sobre los medios, procesos y estrategias que se llevan adelante con tal fin.

La comunicación gubernamental frente a la comunicación electoral

En la práctica política es muy común observar que los gobiernos, una vez finalizada la campaña electoral y ganada la elección, continúan ejerciendo un tipo de comunicación

electoral cuya finalidad se adscribe en la propaganda de los actos de gobierno. A la hora de analizar la comunicación gubernamental es importante hacer esta diferenciación: La comunicación de gobierno tiene objetivos, métodos y enfoques completamente diferentes a los de una campaña electoral, y sería un error, tanto en el análisis, como en el ejercicio profesional de la comunicación, no tener en cuenta esas diferencias. Con el fin de ilustrar este punto recomendamos ver el cuadro 1, sobre Diferencias entre la Comunicación Electoral y la Comunicación Gubernamental.

CUADRO 1: Diferencias entre la Comunicación Electoral y la Comunicación Gubernamental

| | Comunicación Electoral | Comunicación gubernamental |
|--|--|---|
| Objetivos | Ganar una campaña o aumentar la mayor cantidad de votos posibles. Puede eliminar o alentar una conflictividad controlada. | Generar el máximo consenso posible o máximo deseado. Puede eliminar o alentar una conflictividad controlada. |
| Destinatarios del mensaje | Se deben realizar mensajes con segmentación diferenciada, aunque hay dificultades en sistemas de voto obligatorio. | Todos son destinatarios, aun en mensajes con segmentación diferenciada. |
| Plazos formales | Corto plazo preelectoral y cortísimo plazo legal electoral | Mediano o largo Plazo del mandato |
| Combinación de Argumentos a temporalidad de sus acciones | Nunca empieza y tiene fin | Nunca Empieza y nunca termina |
| Costos | Muy costosa | Muy costosa |
| Imbricación entre las comunicaciones | Puede coexistir con la comunicación gubernamental y funcionar coordinadamente (para los oficialismos). Cuando hay crisis la comunicación electoral se confunde con aquella. Puede coexistir con el riesgo. | Pueden coexistir con la comunicación electoral y funcionar coordinadamente (para los oficialismos). Cuando hay crisis la comunicación gubernamental rutinaria debe entrar en un paréntesis. Coexiste con el riesgo. |
| Uso de eslóganes | Pueden coexistir simultáneamente varios. | Siempre uno, aunque puede evolucionar con coherencia. |
| Polisemia de los mensajes centrales y/o eslóganes | Es indistinto que los mensajes sean polisémicos o no, pero deberían combinarse ambos tipos de mensajes. | Lo más polisémicos posibles pero pueden combinarse con mensajes de significados directo. |
| Actores enunciadores | Publicidad y prensa hiperpersonalista. | Publicidad institucionalista. Prensa personalista. |

Fuente: Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 2(3), pag. 96-111.

El objetivo central de la comunicación gubernamental es generar consenso, es un tipo de comunicación continua que debe enfocarse en el mediano y largo plazo con el fin de construir un mito y una identidad de gobierno basada en sus políticas públicas. Los gobiernos tienen entre sus responsabilidades realizar cierta carga valorativa sobre la realidad y establecer prioridades de gestión con consenso público, convenciendo a la población que es el mejor (o el único) camino posible. En este sentido, Riorda (2008) afirma:

Lo que permite un sistema político exitoso es aquello que resulta de dar cumplimiento a dos funciones de marcada centralidad: la primera tiene que ver con la tarea de asignación de valores en una sociedad dada; la segunda, con el intento de conseguir que la mayoría de dicha sociedad acepte esa asignación valorativa la mayor cantidad del tiempo posible. (pág. 36)

La comunicación gubernamental en redes

El uso de las redes sociales virtuales construyó un nuevo espacio de democratización y participación ciudadana en la gestión gubernamental. La comunicación directa que ofrecen, entre gobernantes y ciudadanos, abre escenarios impensados décadas atrás (Vacas, 2013, pág. 145). Los medios de comunicación de masas, históricos mediadores del mundo político, fueron perdiendo su exclusivo protagonismo en la construcción de los marcos interpretativos de la realidad. Los medios digitales y la atomización de los públicos modificaron el escenario comunicacional de la política, generando nuevos espacios de participación social. “Cualquier persona es potencialmente un medio de comunicación, sin permiso de los Estados como hasta ahora y en abierta contraposición al sistema de medios convencionales gestado en el siglo XX.” (Vacas, 2013: 146).

La comunicación gubernamental puja por instalar perspectivas y puntos de vista en la agenda pública ya que si lo logran: “el encuadre a través del cual las élites políticas, los mandos medios burocráticos y los miembros de la ciudadanía perciban los asuntos

públicos será capaz de conducir (tener influencia) lo que estos actores sociales pensarán y cómo se comportarán en cuanto a estos temas” (CommGAP, 2007: 7).

Es por esto, que la comunicación es una herramienta imprescindible para mejorar la efectividad de la gestión pública. Las dinámicas comunicativas de las nuevas redes y nuevos medios crean canales de comunicación ágiles y directos, constituyendo un área de influencia que no puede ser ignorada. Hoy más que nunca, con el uso profesional de estas herramientas los gobiernos tiene la capacidad de incidir en la opinión pública, promover el apoyo ciudadano y construir consenso sobre sus iniciativas políticas. En *El gobernanta latinoamericano. Estudio del perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales* (Valenti, P., Ghio, R. L., Riorda, M., & Straface, F. , 2015), los autores afirman:

La comunicación es una herramienta fundamental para alcanzar mayor efectividad de la gestión pública. La aplicación hábil de determinadas actividades de comunicación por parte de los gobiernos a través de canales ágiles constituye un área de influencia clave de la que se sirven los gobernantes para incidir en la opinión, la actitud y el campo de comportamiento en cuanto al apoyo de las iniciativas impulsadas por el sector público (pág. 18)

El Programa de Comunicación para la Gobernanza y la Responsabilidad del Banco Mundial⁵, lo expresa de la siguiente manera: “La influencia (eficaz) en los grupos de interés requiere de una hábil aplicación de mecanismos de comunicación que dirijan la opinión, la actitud y el cambio de conducta hacia el apoyo de los objetivos de los gobiernos” (CommGAP, 2007: 4). Cabe destacar, que si bien consideramos los procesos comunicacionales fundamentales para el ejercicio del buen gobierno, no adherimos a la idea de “dirigir la opinión pública” enmarcada en una idea bastante discutida en los estudios en comunicación, pensada en términos de propaganda o

⁵ El Programa de Comunicación para la Gobernanza y la Responsabilidad (CommGAP) busca promover el buen manejo y la gobernanza responsable mediante el uso de enfoques y técnicas de comunicación innovadoras que refuercen los elementos constitutivos de la esfera pública: ciudadanía comprometida, sociedades civiles dinámicas, pluralidad y sistemas de medios independientes, e instituciones de gobierno abierto. La comunicación enlaza estos elementos para formar un marco para el diálogo nacional a través del cual la opinión pública informada se forma sobre temas clave de interés público. CommGAP postula que el buen análisis y comprensión de la estructura y el proceso de los aspectos de la comunicación y sus interrelaciones que hacen contribuciones críticas a la reforma de la gobernabilidad.

manipulación (teoría de la aguja hipodérmica⁶), entendemos a la comunicación como una producción social de sentidos y significados, y es por eso, que creemos que es un deber fundamental de los gobiernos dedicarse a la construcción de proyectos colectivos de desarrollo para toda la sociedad, estas son las verdaderas políticas públicas, políticas de estado construidas en comunicación y consenso con la ciudadanía que sean capaces de sobrevivir a los vaivenes políticos electorales.

Este trabajo, tiene como centro de análisis la gestión de la comunicación gubernamental en redes sociales. Con este fin, tomaremos como insumo necesario los estudios realizados en *Gubernautas y Ciudadanos. Los gobernantes latinoamericanos y la gestión de redes sociales* (Riorda, M., & Valenti, P. 2016), una investigación mixta (cuantitativa y cualitativa) que describe de modo exhaustivo la actividad de los alcaldes y de las alcaldías latinoamericanas en las redes sociales, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) realizada entre los meses de septiembre de 2014 y marzo del 2015 en 61 municipios de América Latina, coordinada por Mario Riorda y Pablo Valenti.

El citado informe presenta 6 niveles de influencia que las TICs ejercen sobre la relación de la ciudadanía y los gobernantes que nos parecen pertinentes mencionar:

1. Las tecnologías digitales abren los canales de comunicación y las posibilidades de expresar todo tipo de opiniones con bajos costos.
2. Las oportunidades que acercan las TICs para que las personas se auto-organicen más eficazmente de lo que lo hacían las organizaciones convencionales.
3. El mayor grado de democratización a partir de la instalación de conexiones directas entre los ciudadanos, por un lado, y los gobernantes, por el otro, con la consecuente eliminación de intermediarios.
4. “La promoción basada en la verdad”, afirma que las plataformas amplifican el impacto de la verdad a partir de la difusión de información por medios no tradicionales. El reconocimiento de nuevas verdades por parte de la esfera

⁶ La teoría de la aguja hipodérmica es un modelo de comunicación que sugiere que un mensaje con destino específico es directamente recibido y aceptado en su totalidad por el receptor. Sus raíces datan a la psicología conductista y es considerada hoy en día como obsoleta.

pública le permite ejercer presión en pos del cambio de las acciones efectuadas por los gobiernos.

5. Las TICs como poderosas herramientas de movilización e incidencia política tanto en las campañas electorales como en escenarios de protestas sociales.

6. El monitoreo social. Se trata de que los organismos públicos y/u organizaciones cívicas desplieguen herramientas digitales para vehicular los problemas públicos y capturar la atención de gobiernos y público en general (Valenti, P., Ghio, R. L., Riorda, M., & Straface, F. 2015, pág. 21).

Entendemos que la capacitación y el buen ejercicio de la comunicación gubernamental por parte del sector público favorecerán el desarrollo de la gestión de gobierno, la participación ciudadana y el mejoramiento de la democracia. Por eso, es fundamental, mejorar las estrategias que el gobierno utiliza en la gestión de las principales tecnologías sociales. El presente trabajo busca contribuir a esa necesidad.

MARCO NORMATIVO

La falta de regulación legal de las redes sociales es un tema de debate emergente en el concierto internacional. Organismos internacionales, como la ONU⁷ y el IGF⁸, se encuentra en plena discusión sobre la regulación del mundo digital. En cuanto al marco normativo local, no contamos con regulaciones específicas que enmarquen el uso que los gobiernos realizan de las redes sociales. Sin embargo, nos gustaría abordar algunas cuestiones relacionadas que tienen incidencia directa en la comunicación por redes sociales.

La Legislación Vigente

En primer lugar, destacamos que la legislación argentina cuenta con una Ley específica sobre Delitos Informáticos, Ley 26.388⁹, que regula algunos elementos claves en el espacio digital:

- Violación, apoderamiento y desvío de comunicación electrónica (art. 153, párrafo 1º CP)
- Intercepción o captación de comunicaciones electrónicas o telecomunicaciones (art. 153, párrafo 2º CP)
- Acceso a un sistema o dato informático (artículo 153 bis CP)
- Publicación de una comunicación electrónica (artículo 155 CP)

⁷ ONU: Organización de las Naciones Unidas.

⁸ IGF: Foro de la Gobernanza de Internet.

⁹ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/141790/norma.htm> (consultado 28/10/2018)

- Acceso a un banco de datos personales (artículo 157 bis, párrafo 1° CP)
- Revelación de información registrada en un banco de datos personales (artículo 157 bis, párrafo 2° CP)
- Inserción de datos falsos en un archivo de datos personales (artículo 157 bis, párrafo 2° CP; anteriormente regulado en el artículo 117 bis, párrafo 1°, incorporado por la Ley de Hábeas Data)
- Fraude informático (artículo 173, inciso 16 CP)
- Pornografía infantil por Internet u otros medios electrónicos (art. 128 CP)
- Daño o sabotaje informático (artículo 183 y 184, incisos 5° y 6° CP).

Podemos encontrar también, una incipiente jurisprudencia, providente de algunos fallos de la justicia¹⁰ que buscan regular el uso de las redes sociales.

Plan Nacional de Gobierno Electrónico

El Decreto 378/2005¹¹ (Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico) establece los lineamientos generales para el establecimiento del gobierno electrónico en las administraciones públicas. Su objetivo lo expresa de la siguiente manera:

El Plan Nacional de Gobierno Electrónico impulsará el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) por parte del ESTADO NACIONAL para mejorar la relación del gobierno con los habitantes y ciudadanos, aumentar la eficacia y eficiencia de la gestión y los servicios

¹⁰ La Justicia de la Provincia de Mendoza ordeno a la red social Facebook el cierre de grupos y paginas que alentaban “rateadas masivas” en Colegios sin conocimiento ni autorización de los padres. La decisión fue fundada en el artículo 5 de la Ley 25240 de Defensa del Consumidor, modificada por la Ley 26361, donde se establece que las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados de forma tal que, no presenten peligro para la salud o integridad física de los consumidores y usuarios. Leandro Gonzalez Frea (2011) Abogado especialista en Derecho informático y Nuevas tecnologías. Ver: <http://www.gonzalezfrea.com.ar/derecho-informatico/aspectos-legales-redes-sociales-legislacion-normativa-facebook-regulacion-legal-argentina/265/>

¹¹ ver en: <http://www.informaticalegal.com.ar/2005/04/27/decreto-3782005-plan-nacional-de-gobierno-electronico-y-plan-sec-toriales-de-gobierno-electronico/> (consultado 06/11/2018)

públicos e incrementar la transparencia y la participación, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad. (Decreto 378/2005, art 1)

Sin bien, este plan incorporaba en el art. 3 que las instituciones públicas tenían que “propender a la utilización en forma intensiva de la red Internet para la relación de los organismos con los habitantes y ciudadanos”, por cuestiones cronológicas, no incorpora específicamente el uso de redes sociales, sin embargo, entendemos este decreto como una base sólida para pensar futuras normativas más específicas.

Regulación Local

En cuanto al nivel municipal de gobierno, no se encuentran ordenanzas ni resoluciones específicas al respecto. Así mismo, el grado de formalización de los procesos de gestión de redes sociales es bajo. El mismo se encuentra a cargo de la Subsecretaría de Prensa y Comunicación, la misma experimentó el último año un proceso de transformación y cambio significativo que abordaremos más adelante, lo que explica en parte, la falta de procedimientos y normativas en el área.

METODOLOGIA

El presente trabajo corresponde a la realización de una Práctica Profesional Supervisada en un organismo público, la misma se enmarca en una investigación mixta, que incorpora aspectos cualitativos y cuantitativos, con el fin de describir el funcionamiento del organismo, así como sus efectos en la gestión de gobierno y la relación con la ciudadanía.

En cuanto a la perspectiva metodológica, decidimos adoptar estrategias multimétodo o de triangulación metodológica¹², ya que consideramos que es la más adecuada para la investigación en ciencias sociales, debido a que nuestro objeto de estudio es multidimensional y complejo. (Arday, L., Pasadas, S., & Ruíz, J. 2004, pág. 1).

Los Elementos Cuantitativos

Para el análisis de los usos que el organismo realiza de las redes sociales, tomaremos como muestra la totalidad de los “posteos”¹³ de la cuenta oficial de la red social Facebook del municipio (“Varela Municipio”) publicados entre el 01 de septiembre de

¹² La estrategia multimétodo o de triangulación metodológica combina elementos cuantitativos y cualitativos, “en la base de esta elección metodológica se halla la idea de que recopilar información desde distintas perspectivas enriquece el proceso de investigación, dotando a los resultados obtenidos de una mayor relevancia y fiabilidad” Arday, L., Pasadas, S., & Ruíz, J. (2004). La triangulación metodológica en el ámbito de la investigación social: dos ejemplos de uso. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA/CSIC). Departamento de Estudios telefónicos (España).

¹³ Un “posteo” o “publicación” es remitir un mensaje al público mediante un foro, red social, bitácora, grupo de noticias u otro medio informático similar.

año 2018 al 10 de octubre del mismo año, así mismo, incluiremos los “posteos” de la cuenta oficial de la red social Twitter del actual Intendente del distrito: Andrés Watson, en el mismo periodo.

Decidimos incorporar ambas cuentas debido a la importancia que tiene la red social Facebook en el país¹⁴ y la relevancia que presenta Twitter a la hora de fijar la agenda pública.¹⁵

Se revelaron 698 publicaciones en total, 106 posteos de facebook con 397 comentarios y 100 posteos de twitter con 95 comentarios. Todas las piezas comunicacionales se analizaron mediante 5 variables que de acuerdo a ciertos indicadores establecían el tipo de publicación¹⁶:

INFORMATIVO: es aquel posteo que brinda información objetiva del distrito o la gestión de gobierno. No incorpora carga valorativa, comunica hechos y acciones concretas que sucedieron o sucederán.

(Indicadores: carga valorativa, información concreta identificable, comunica fecha, hora, lugar, nombra funcionarios, nombra la gestión de gobierno)

SERVICIOS PUBLICOS: es el posteo que incorpora a la información la prestación de un servicio público, brindado por la gestión municipal o cualquier otra dependencia del estado.

(Indicadores: información concreta identificable, lugar, fecha, hora, incorpora información sobre servicios, comunica formas de acceso)

ELECTORAL: corresponde al mensaje que busca transmitir con su información el posicionamiento de un líder político o gestión de gobierno.

(Indicadores: nombra funcionarios, nombre la gestión de gobierno, realza atributos de líderes políticos, remarca la gestión actual por sobre gestiones pasadas)

¹⁴ Facebook tiene en Argentina 32 millones de usuarios activos (Mayo 2018) para mas información visitar: <https://www.latamclick.com/estadisticas-de-facebook-america-latina-2018/>

¹⁵ Para más información recomendamos leer: “Twitter y la teoría de la Agenda-Setting: mensajes de la opinión pública digital” García, R. R. (2014). Estudios sobre el mensaje periodístico, 20(1), 249-265.

Disponible en:

<https://go.galegroup.com/ps/i.do?p=AONE&sw=w&u=googlescholar&v=2.1&it=r&id=GALE%7CA376510420&sid=classroomWidget&asid=0eefb693>

¹⁶ Para detalles sobre la base de datos e indicadores ver anexo 2

PARTICIPACION CIUDADANA: es aquel mensaje que promueve la participación de la ciudadanía en una decisión de gestión de gobierno.

(Indicadores: realiza preguntas a la ciudadanía, ofrece mecanismos de participación en la toma de decisiones, existe contabilización de las respuestas en la búsqueda de cuantificación de mayorías, se releva la opinión de los ciudadanos, son vinculantes, se realizan encuestas virtuales)

TRANSPARENCIA: es el mensaje que busca proveer a la ciudadanía información fidedigna acerca de la gestión de gobierno en términos de transparencia y rendición de cuentas. Incorpora el acceso a la información pública de gobierno, como planes, proyectos, licitaciones, partidas presupuestarias etc.

(Indicadores: provee información o accesos a paginas de información acerca de programas de gobierno, licitaciones, partidas, programas, sueldos de funcionarios, etc.)

Cabe destacar, que un posteo puede tener elementos de más de una de las variables enunciadas, en estos casos, detallamos en la base de datos (anexo 2) la combinación de estas dimensiones.

Además de las dimensiones detalladas, incorporamos una variable transversal que denominamos: Engagement institucional. La misma busca relevar la interacción que genera cada publicación, sin importar de que tipo se trate. Nuestra intención con esta herramienta es analizar el grado de conversación e interacción que se genera con la ciudadanía. Este indicador nos ofrecerá el promedio de comentarios de la muestra y el correspondiente nivel de respuesta del municipio.

Los elementos cualitativos.

Utilizamos en este trabajo la modalidad de entrevistas semiestructuradas con los actores claves en el proceso de gestión comunicacional del organismo, siguiendo a Corbetta, entendemos que esta modalidad de entrevista es la más adecuada para interactuar con funcionarios de la administración pública, ya que permite ciertos grados de libertad e interacción necesarios a la hora de gestionar la relación entrevistador – entrevistado, “esta forma de realizar la entrevista concede amplia libertad tanto al entrevistado, como

al entrevistador, y garantiza al mismo tiempo que se van a discutir todos los temas relevantes y se va a recopilar toda la información necesaria.” (Corbetta, 2004, pág. 353)

Este método, nos permitió recoger información de primera mano de, por un lado, los líderes y organizadores de los procesos de comunicación y, por otro lado, de los gestores de las redes sociales.

Realizamos entrevistas individuales semiestructuradas a:

- Noelia Piñeiro. Subsecretaria de Prensa y Comunicación.
- Jonatán Emanuel Colombini. Director de Comunicación.
- Juan José Catanese. Director de Prensa.

Realizamos entrevistas grupales semiestructuradas a:

- El Equipo de Comunicación y Planificación de la Subsecretaria de Prensa y Comunicación.
- El Equipo de Gestión y respuesta de redes sociales del Municipio.
- El Equipo de Gestión y respuesta de redes sociales del Intendente.

La información recolectada fue articulada para la elaboración de este informe final y la propuesta de mejora para el organismo. Entendemos la triangulación metodológica en términos de Denzin (1970) como “la combinación de varios métodos de recogida y análisis de datos para acercarse a la realidad investigada.”¹⁷ Por lo cual, el resultado de la investigación es producto de la recolección de datos proveniente de los actores principales involucrados en el proceso de comunicación política digital (entrevistas a actores principales) y el análisis de fuentes oficiales de información que manifiestan los procesos comunicativos llevados adelante por la gestión de gobierno (Publicaciones en Redes Sociales).

¹⁷ Citado en *La triangulación metodológica en el ámbito de la investigación social: dos ejemplos de uso*. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA/CSIC). Departamento de Estudios telefónicos (España). Ardoy, L., Pasadas, S., & Ruíz, J. (2004). Pág. 2

ORGANISMO

MUNICIPIO DE FLORENCIO VARELA

Florencio Varela es uno de los 135 partidos de la provincia de Buenos Aires en la República Argentina. Está en la zona sur del aglomerado urbano conocido como Gran Buenos Aires. Limita al Norte con los partidos de Quilmes y Almirante Brown, al Sur con el partido de La Plata, al Este con el partido de Berazategui y al Oeste con los partidos de Presidente Perón, Almirante Brown y San Vicente. Según el Censo Nacional de 2010 cuenta con 426.005 habitantes, según las autoridades municipales, supera los 500.000 habitantes en la actualidad. Su superficie comprende 190 km² y está compuesto por 11 localidades dependientes del Municipio homónimo.

La Práctica Profesional fue realizada en la Subsecretaría de Prensa y Comunicación. La misma depende de la Secretaría de Gobierno, la cual responde directamente al Intendente del distrito. En el momento de efectuar esta práctica, Agosto de 2018, la subsecretaría se encuentra en un proceso de transformación. Si bien, no fueron reemplazadas las autoridades del departamento, la implementación de nuevas estrategias en la comunicación digital provocó cambios en el funcionamiento interno de la misma.

Una nueva visión comunicacional

El Municipio de Florencio Varela, experimentó en los últimos meses, un profundo cambio de estrategia de su comunicación gubernamental. El 15 de enero del año 2017

asumió la intendencia interina del Municipio Andrés Watson¹⁸, anterior Secretario de Gobierno y Primer concejal Electo en 2015. La asunción de Watson no implicó cambios en las políticas y plan de gobierno, pero sí incorporó una nueva visión en términos comunicacionales. La Subsecretaría de Prensa y Comunicación – en adelante SPYC- , comandada por la Lic. Noelia Piñeiro en colaboración del Director de Comunicación, Jonatán Colombini, lideró un proceso de cambio y centralización de la comunicación del municipio en redes sociales.

Centralizar la Comunicación

En primer lugar, se realizó un proceso de centralización de las cuentas oficiales del organismo. Anteriormente, cada secretaria contaba con una fuerte autonomía tanto en la elaboración de mensajes, como en su difusión. Según manifiestan las autoridades del área de comunicación, se buscó comenzar a unificar los criterios de creación de mensajes, así como los medios de difusión y promoción de los mismos.

La cuenta de Facebook “Municipalidad de Florencio Varela”, pasó a denominarse “Varela Municipio”¹⁹ siguiendo una idea transversal de toda la política comunicacional: “acercarse a la gente.” De esta manera, también se intentó centralizar en esta cuenta toda la información procedente de las diferentes secretarías. Si bien aún existen, cuentas independientes de otras secretarías, la mayor parte de la información y comunicación se realiza a través de la cuenta administrada por la SPYC.

Otro elemento importante, en este sentido, es que la elaboración de los mensajes debía centrarse como emisor al municipio sin importar que secretaria realice la actividad. “*A la gente no le importa que secretaria política organizo o lleva adelante la actividad, para los ciudadanos siempre es “el Municipio”. Muchas veces, detallar continuamente las secretarías, subsecretarías o direcciones, solo confunde y no aporta valor.*” Manifiesta el equipo de Comunicación y Planificación de la SPYC²⁰. Es evidente, que este tipo de dinámicas que promueven la multiplicidad de emisores dentro de un mismo organismo proviene más de una lógica política de “marcar territorio” que de una buena estrategia

¹⁸ Julio Pereyra, Intendente Electo del distrito, asumió como Diputado en el Congreso de la Provincia de Buenos Aires

¹⁹ Ver: <https://www.facebook.com/varelamunicipio/> (visitado 22/10/2018)

²⁰ Ver relatorías de las entrevistas en Anexo 2

comunicacional. En el caso de la SPYC, podemos concluir que tuvo relativo éxito en la centralización de la comunicación. La cuenta “Varela municipio” centraliza la mayor parte de la información del municipio y diagrama estratégicamente los mensajes para su difusión, incluso aquellos que son publicados por otras secretarías. Este espacio virtual concentra más de 30.000 seguidores, siendo la principal cuenta en tamaño e importancia del organismo.

“Cerca tuyo”: la construcción de un mito de gobierno.

El mito de gobierno es un elemento esencial para la construcción de sentido político, es "un sistema de creencias coherente y completo" (Girardet, 1999, p.11) que establece cual es el objetivo y norte principal de la administración representada. Basado en políticas públicas construye coherencia de la gestión y confianza ciudadana, proyectando una visión de futuro segura. Mario Riorda (2006) lo expresa de la siguiente manera:

¿Por qué se prefiere el concepto de mito de gobierno? En realidad, se puede hablar indistintamente de visión general, proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo de gobierno, grandes lineamientos, orientación estratégica, aludiendo exactamente a lo mismo. Sin embargo, el concepto de mito los incluye y más aún, trasciende estos conceptos, en tanto representa exactamente lo mismo que los sinónimos descriptos, sólo que incluye la condición de apropiación desde la ciudadanía. (pág. 14)

La ciudadanía se apropia, cree, confía en la narrativa de un gobierno evaluando sus políticas y resultados.

El municipio de Florencio Varela se encuentra construyendo, desde la comunicación y desde las políticas públicas, un nuevo mito de gobierno. La nueva administración impulsó un nuevo slogan para la ciudad, pasando de: “Varela crece...Vivila” a “Cerca tuyo”. Según manifiesta el Equipo de Comunicación y planificación y las autoridades de la SPYC esta es una idea transversal para todo el organismo. *“Todo lo que hacemos, debe tener como finalidad mostrar un municipio cercano a la ciudadanía”*²¹ manifiesta Jonatán Colombini, Director de Comunicación.

²¹ Ver entrevistas en Anexo 2

Si bien, las políticas públicas llevadas adelante por la gestión no cambiaron sustancialmente, continuando con el plan de gobierno del anterior intendente, si se modificó la forma de encuadrar comunicacionalmente las mismas. Resaltando la proximidad y promoviendo que el propósito del estado es estar “cerca de la gente”.

La construcción de consenso

Como lo manifestamos anteriormente, la comunicación gubernamental tiene como principal objetivo la construcción de consenso. En este aspecto, el municipio de Florencio Varela se destaca. La comunicación oficial muestra un profundo empeño en servir a la ciudadanía y construir el mito de la cercanía. No manifiesta grandes desvíos hacia la comunicación electoral que suele ser muy común en las alcaldías e intendencias en Latinoamérica.²² La búsqueda de consenso en cuanto a sus políticas públicas es evidente. Revelaremos en el siguiente apartado un análisis más detallado de los mensajes emitidos y el perfil de las publicaciones. Sin embargo, podemos adelantar, que prevalecen los mensajes de tipo informativo y que promueven servicios públicos.

La profesionalización de la comunicación

Cabe destacar, en esta descripción del organismo, el alto nivel de profesionalización que evidencia la SPYC. Tanto las autoridades de la misma, como los equipos de trabajo, presentan estudios universitarios en el área de incumbencia y probada experiencia, tanto pública, como privada, en la gestión profesional de procesos comunicacionales.

La gestión de la subsecretaría se diseña en rutinas semanales de planificación, control y evaluación de los procesos. Cada semana, se elaboran informes de “clima social” relevando las principales temáticas que plantea la ciudadanía en las redes, con el fin de abordarla comunicando políticas públicas al respecto. Según los equipos de respuesta del municipio, el índice de respuesta de los mensajes supera el 80%, manejando una prioridad especial para los mensajes dirigidos a la cuenta del intendente.

²² Universidad Nacional de Cuyo [Señal U Académico] 1 de Diciembre de 2017, La transformación de la Comunicación Política / Mario Riorda. [Archivo de video] Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=IDDDrA2G7vs&t=939s> (visitado 22/10/2018)

Se utilizan tecnologías de Analítica Web y redes sociales para evaluar alcances y resultados de cada publicación, generando retroalimentación para mejorar el diseño de los mensajes.

El diseño de las piezas de difusión se lleva adelante por diseñadores gráficos que garantiza un producto atractivo y coherente con los lineamientos estéticos del municipio. La mayoría de las piezas de comunicación se remiten al Equipo de Comunicación y planeamiento, donde se chequea el mensaje y el diseño grafico institucional de las mismas.

Existen reuniones periódicas con el intendente, con el fin de compartir la información recolectada y la elaboración conjunta de estrategias comunicacionales.

Por último, nos parece pertinente ilustrar la estructura de la Subsecretaria con la imagen del organigrama del departamento:



ANÁLISIS DE LA INFORMACION

El presente análisis utiliza, por un lado, los lineamientos principales de la comunicación gubernamental eficaz propuestos por Mario Riorda y otros autores expertos en la materia²³ y por otro lado, relaciona los resultados del análisis de las publicaciones del municipio a través de las diferentes dimensiones introducidas en el apartado metodológico.

Según la bibliografía relevada, podríamos establecer cinco problemáticas principales que los gobiernos locales atraviesan hacia la comunicación gubernamental eficaz:

1. De la Comunicación Electoral a la Comunicación de Gobierno.

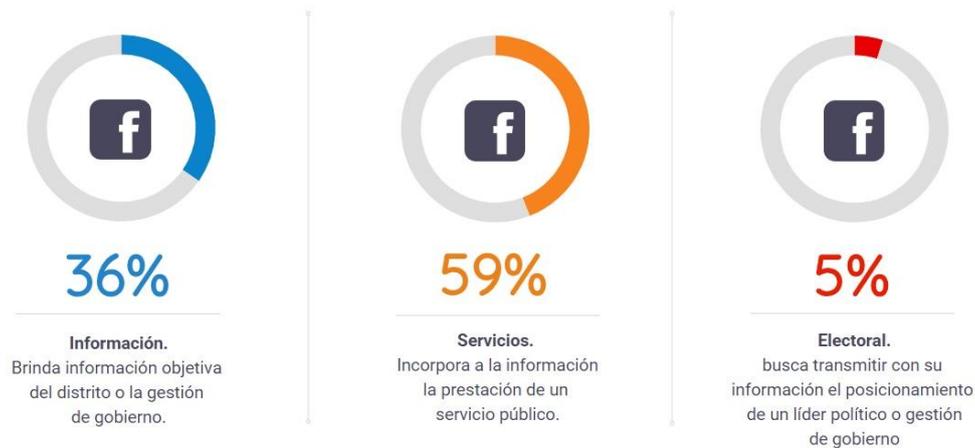
La comunicación gubernamental tiende a ser, en muchos gobiernos de América latina, un medio más de propaganda política. Esto es: el constante megáfono de lo que hicieron y de porque son mejores que todos los demás, nunca puede faltar la firma y la promoción del nombre del intendente, que como un “mesías salvador” baja a la tierra de los mortales a ofrecerles un futuro, este tipo de comunicación es coherente con el grado de hiperpersonalización²⁴ que vive la política hoy en día en nuestros países.

²³ Ver bibliografía recomendada.

²⁴ La hiperpersonalización es un concepto que utiliza Mario Riorda para referirse a la exacerbación de la personalización de la política en candidatos y líderes de gobierno. recomendamos ver: La transformación de la Comunicación Política / Mario Riorda. [Archivo de video] Recuperado de:

Respecto a esto, nos parece adecuado señalar que en el municipio de Florencio Varela no encontramos un exceso de electorización de la comunicación gubernamental. Si bien, existe el uso propagandístico de la comunicación, este es limitado y siempre busca ofrecerse en conjunto con una serie de servicios públicos.

Tipos de Mensajes



Elaboración propia en base a datos relevados del organismo, ver anexo 2

2. La construcción de un mito de gobierno

Como lo desarrollamos en el apartado anterior, Florencio Varela inicio, hace pocos meses, un proceso de transformación de su “marca ciudad”. Podemos afirmar que se encuentra en plena construcción de un mito gobierno. “Cerca tuyo” es la expresión que atraviesa todas las políticas llevadas adelante por el municipio y es fielmente comunicada en cada pieza de comunicación audiovisual.

<https://www.youtube.com/watch?v=IDDDrA2G7vs&t=939s> (visitado 22/10/2018) Universidad Nacional de Cuyo [Señal U Académico] 1 de Diciembre de 2017.

Un mito de gobierno es, necesariamente, un proyecto a largo plazo. Su base de legitimidad esta en las políticas públicas desarrolladas por el gobierno, apropiadas y valoradas por la ciudadanía. Resaltamos que:

“...como herramienta de comunicación simbólica que otorga sentido social y político a una gestión. Tienen una fuerte carga ideológica y actúan como fuente generadora de consensos en una fuerte dependencia de los valores más enraizados en el contexto social en el cual el mito actúa.” (Riorda & Elizalde, 2013, pág. 4)

En este aspecto, debido a la situación particular en la que se encuentra el municipio por el reemplazo del intendente electo, consideramos dos posibles situaciones que puede enfrenar la administración:

- Por un lado, la nueva gestión que continúa con el gobierno puede ser fuertemente percibida como la absoluta continuidad de la anterior gestión, lo cual limitaría el potencial de construir esa una nueva idea de ciudad que se viene proponiendo.
- Por otro lado, si el nuevo intendente se diferenciara ampliamente del anterior, construyendo una nueva agenda de temas y promoviendo un nuevo tipo de visión general, el mito de gobierno no tendría base empírica de políticas públicas sobre las cuales levantarse.

A esta encrucijada, se le suma la coyuntura electoral del próximo año, sobre la cual, el partido gobernante no ha oficializado candidaturas aun.

Cambio de Marca Ciudad



2 0 1 6



2 0 1 8

3. Consenso sobre políticas públicas

La comunicación gubernamental buscar construir el mayor consenso posible respecto de sus políticas públicas. En este aspecto, en los datos relevados de la comunicación digital, se destacan las publicaciones que desarrollan una fuerte promoción de servicios, actividades culturales e información general. Es un poco más limitada la información sobre otro tipo de políticas públicas como obras de infraestructura o políticas de participación ciudadana y transparencia. Esto puede deberse a cuestiones presupuestarias no analizadas en el presente estudio.

Se desatacan en la comunicación de políticas públicas:

- La promoción de la economía social y solidaria.
- Las políticas de salud.
- Las múltiples actividades culturales que desarrolla o promociona el municipio.

Transparencia y Participación Ciudadana



Participación

Mensaje que promueve la participación de la ciudadanía en una decisión de gestión de gobierno



Transparencia

mensaje que busca proveer a la ciudadanía información fidedigna acerca de la gestión de gobierno en términos de transparencia y rendición de cuentas.

Elaboración propia en base a datos relevados del organismo, ver anexo 2

4. Escucha activa y Engagement institucional²⁵

Las redes sociales son, esencialmente, una plataforma de intercambio de mensajes e interacción social. Los gobiernos tienen la posibilidad de utilizarlas para responder eficazmente a esa vieja demanda de las sociedades democráticas: la participación ciudadana. Al respecto, relevamos que la interacción del municipio en redes sociales es baja. Sobre una muestra de 397 comentarios solo 13 fueron respondidos (3.2%)

Las autoridades de la Subsecretaría de Prensa y Comunicación manifiestan que el índice de respuesta de los mensajes enviados (por inbox) supera el 80%, sin embargo, en la información de acceso público: los comentarios de las publicaciones, muy pocos tienen respuesta.

Esto es relevante ya que manifiesta la interacción del municipio aun ante aquellos ciudadanos que no envían mensajes privados o no comentan las publicaciones. Consideramos que contestar e incluso buscar “iniciar conversación” con la ciudadanía es sumamente beneficioso para los gobiernos locales, abriendo la oportunidad de recibir ideas, retroalimentación, información e incluso recursos. Así mismo, promover la participación ciudadana y el debate público es una fuerte herramienta de legitimación.

Engagement Institucional

397
Comentarios
solo 13 recibieron
respuesta.



3.2%

Porcentaje de respuesta
Comentarios en publicaciones
de Facebook.

²⁵ Denominamos “engagement institucional” al nivel de interacción que el municipio desarrolla con la ciudadanía en las redes sociales a través de preguntas y propuestas para la participación en la toma de decisiones.

Elaboración propia en base a datos relevados del organismo, ver anexo 2

No queríamos dejar de destacar, que existe en la gestión de la comunicación de los gobiernos locales de Latinoamérica, un problema de paradigmas de gestión, que dificulta el abordaje de la participación ciudadana, Francisco Vacas (2013) lo expresa de la siguiente manera:

Las reacciones que se producen son típicas de una etapa de mutaciones profundas y en muchas ocasiones generan cambios meramente decorativos, superficiales bajo cualquier perspectiva, que no abordan el gran problema pendiente: las nuevas tecnologías afectan sobre todo a los métodos y modelos de gestión. Los gobiernos son inmigrantes digitales en esta etapa y por eso tienden a la utilización de los nuevos medios y tecnologías como una mera sustitución de los analógicos, pero insistiendo en los mismos modelos de gestión de los recursos públicos del siglo pasado. (pág. 153)

Los gobiernos se suman al mundo digital por tendencia o por necesidad, pero continúan funcionando estructuralmente de forma analógica. Abren una ventana digital para atender al vecino, pero cuando se comunica y cuenta su problema, les indican un número de teléfono para comunicarse o la dirección de una oficina física.

Destacamos que en el caso de Florencio Varela, este asunto está en un proceso de transición donde los reclamos sociales importantes (solo aquellos que se comunican por mensaje privado) se cargan directamente en el sistema oficial de reclamos del municipio para darle seguimiento.

5. Profesionalización

Respecto a la profesionalización de la comunicación, como desarrollamos en el apartado anterior, el municipio de Florencio Varela muestra un avance importante. Detallaremos los elementos más relevantes al respecto presentes en el municipio:

1. Comando centralizado de la comunicación.
2. Investigación y uso de software de analítica web.
3. Elaboración de índices de opinión pública y clima social.
4. Comunicación Planificada.

5. Construcción de mito de gobierno y marca ciudad.
6. Incorporación de nuevas tecnologías de comunicación.
7. Alto grado de capacitación del personal en el área.
8. Voluntad política de los superiores.
9. Articulación intersecretarías de gobierno.

La centralización de la comunicación gubernamental es una tendencia creciente en América Latina, según el estudio *Gobernautas y Ciudadanos (2016)*, el área de comunicación participa en el 92% de la totalidad de mensajes elaborados por los municipios en las intendencias estudiadas (Riorda & Valenti, 2016, pág. 107)

La articulación institucional también es un punto bastante discutido en la bibliografía relevada:

(...) se evidencia un sólido y cada vez más visible avance en la institucionalización de las áreas de gestión de la comunicación en los gobiernos locales. Este avance se ve reflejado en la existencia formal del área en todas las ciudades; la existencia de instancias de coordinación entre los ámbitos de la comunicación general y la comunicación digital; y la gestión en equipo de la comunicación, con preponderancia de recursos humanos propios. (Riorda & Valenti, 2016, pág. 106).

El desarrollo de una comunicación gubernamental eficaz precisa repensar las estructuras de gobierno. Es imposible plantear una estrategia de comunicación efectiva sin la voluntad y el respaldo político del jefe del gobierno. Para que un plan de comunicación tenga éxito en la construcción de consenso y el desarrollo de un mito de gobierno precisa, indefectiblemente, ser transversal. La comunicación no es incumbencia solo de una dirección o una secretaria, la misma construye “sentido de gobierno”, propone un rumbo y da significado a todas las políticas que son llevadas adelante por el municipio. Es por eso, que esta “visión general gubernamental” debe ser planificada y desarrollada por profesionales expertos en la construcción de discursos y la elaboración de mensajes. En nuestra opinión, el área de comunicación estratégica debería depender directamente del intendente y trabajar de forma transversal con las demás secretarías.

Twitter: La red más política.

En el análisis de la cuenta oficial del intendente en la red social twitter, encontramos un aumento del uso electoral de los mensajes respecto al municipio. Esto era esperable teniendo en cuenta la naturaleza mas política de la red twitter, sin embargo, el promedio no supera el 34%. Así mismo, disminuye la promoción de servicios del organismo y se incrementa la información objetiva de las actividades del intendente.

Tipos de Mensajes



Elaboración propia en base a datos relevados del organismo, ver anexo 2

Respecto a la participación ciudadana y transparencia se mantienen en **0%**. No se hacen preguntas a la ciudadanía, ni se busca su opinión respecto de temas claves, tampoco se promueven mensajes relacionados con la rendición de cuentas.

La variable engagement institucional que incorporamos para medir el nivel de interacción con los ciudadanos llega al 25% superando al municipio. Sin embargo, aun entre 7 y 8 comentarios de cada 10 no reciben respuesta y muchas veces la respuesta es general o evasiva sin hacer referencia a la pregunta realizada.

Engagement Institucional

100
Comentarios
solo 25 recibieron
respuesta.



25%

Porcentaje de respuesta
Comentarios en publicaciones
de Twitter.

Elaboración propia en base a datos relevados del organismo, ver anexo 2

Según el equipo de respuesta de las redes del intendente el 100% de los mensajes directos (privados) son respondidos dando prioridad a los casos de asistencia social.

Reflexiones Finales

A modo de reflexión final del análisis de la información relevada, podemos decir que, en línea con lo que sucede en muchas grandes ciudades de América latina, el municipio tiene poca capacidad de escucha activa de la ciudadanía. No existen las preguntas y la interacción en redes es muy limitada. Aun cuando la estrategia general de comunicación es estar “cerca tuyo”, por lo menos en lo que refiere al uso público de redes, no se evidencian intenciones de conversación o dialogo. Esto puede deberse a que la puesta en marcha del plan de comunicación en redes es nueva y está en pleno proceso de implementación. También es oportuno aclarar, que las autoridades del área manifiestan un 80% de respuesta a los mensajes enviados por privado, así como un tratamiento especial a los casos de asistencia social. Por cuestiones de tiempo y de extensión del presente trabajo, no pudimos entrevistar usuarios de estos servicios, para poder hacer un

relevamiento riguroso del mismo, sin embargo valoramos los aportes del personal de la subsecretaría y quedamos a completa disposición para profundizar la presente investigación. Respecto al grado de profesionalización, el municipio se destaca, el personal está fuertemente capacitado para llevar adelante las tareas del área y se evidencian procesos de innovación y mejora continua. Un punto importante para resaltar es el bajo nivel de comunicación electoral que se evidencia en las piezas comunicacionales del municipio. Creemos que esto es una característica destacable y que contribuye a la construcción de una comunicación de gobierno más responsable, democrática y sobre todo, útil para los ciudadanos.

En el siguiente apartado, desarrollaremos una serie de lineamientos propuestos con el fin de mejorar la gestión de la comunicación gubernamental.

LINEAMIENTOS

PROPUESTOS

La comunicación gubernamental es un elemento esencial en la gestión de los gobiernos locales, la eficacia en el desarrollo de la misma puede determinar tanto el éxito electoral futuro, como la legitimidad y gobernabilidad presente.

Con el fin de aportar al desarrollo de una comunicación eficaz, desarrollaremos 7 lineamientos que consideramos útiles para pensar la gestión de la comunicación gubernamental en el organismo estudiado. Muchos de ellos, ya son desarrollados por el municipio de Florencio Varela, otros, humildemente, consideramos que pueden elevar la eficacia y producir grandes beneficios para la ciudadanía.

1. Investigación y capacitación.

Abordamos en el presente informe, que la comunicación gubernamental es un campo de estudio emergente. Esto explica, al menos en parte, que haya pocas opciones de carreras, planes de estudio o cursos de capacitación en el área, tanto en el nivel académico como en el de formación profesional. Es por eso que, en primer lugar, instamos a la investigación. Existen numerosos artículos, manuales, libros y autores que abordan la temática con una profundidad responsabilidad y rigurosidad. Destacamos entre ellos a:

- Mario Riorda
- Luciano Elizalde

- María José Canel
- Karen Sanders
- Francisco Vacas
- Carlos Álvarez Tejeiro

Podríamos citar muchos más, pero creemos que estos autores son un buen comienzo, la bibliografía de cualquiera de sus escritos abrirá nuevas ventanas hacia este apasionante mundo de la comunicación política.

2. Planificación Estratégica

En gestión pública, por su dinámica y complejidad, es siempre adecuado utilizar la planificación estratégica²⁶ y la teoría de juegos²⁷. La primera aboga por el establecimiento de objetivos claros, el análisis de los recursos y los medios, y los efectos que producirán las acciones que pongamos en marcha. La teoría de juegos, nos introduce a pensar en los actores intervinientes en el proceso y desarrollo de las decisiones: ¿Cuáles serán las reacciones? ¿Cuáles son los escenarios posibles? Elizalde y Riorda (2013) lo expresan de la siguiente manera:

El pensamiento estratégico es una reflexión y un análisis de las diferentes maneras de actuar para conseguir un fin, algo específico, a corto o a largo plazo; la posibilidad de aclarar las formas de conseguir fines usando racionalmente los medios y controlando los efectos de ambos es parte de este análisis y del aprendizaje estratégico. Pensar en una estrategia es tratar de saber con cierta seguridad qué fines se persiguen realmente, qué medios se usarán para alcanzarlos y qué efectos se quieren o no se quieren (...) por y para conseguir el fin. (pág. 12).

²⁶ Pensamos aquí en los supuestos de la planificación estratégica situacional propuestos por Carlos Matus. Recomendamos leer: Matus, C. (1996). El método PES: planificación estratégica situacional. Centro de Estudios de la Realidad Boliviana (CEREB). Bolivia.

²⁷ La “teoría de juegos” es abordada por varios autores en el área de la ciencia política, consiste en el análisis de las decisiones que toman los distintos actores en conflictos y en situaciones en las que pueden obtener beneficios o perjuicios en función de lo que hagan otras personas implicadas. Recomendamos leer: Shubik, M. (1992). Teoría de los juegos en las Ciencias Sociales: Conceptos y soluciones. Fondo de Cultura Económica.

La comunicación de un gobierno es un tipo de comunicación que corre riesgos altos, ya que es continuamente evaluada. La palabra oficial ejecutiva tiene la capacidad de ser maximizada con mucha facilidad, positiva o negativamente. Por eso, es necesaria, la realización de una planificación estratégica y un análisis riguroso para pensar en la construcción de posibles escenarios. Vale decir, que no es una tarea sencilla ya que, por la velocidad de las comunicaciones, este proceso debe darse en tiempos relativamente cortos.

3. Planificación operacional y armado de equipos.

En línea con el punto anterior, la organización y planificación operativa debe ser una de las primeras tareas a resolver en la dirección de los procesos comunicacionales. En este sentido, destacamos 4 elementos que proponen Elizalde y Herbert (2013) a la hora de conformar los equipos del área de comunicación:

CONFIANZA: Debido al carácter confidencial que muchas veces se maneja y los efectos que puede producir el uso irresponsable de la información, el elemento “confianza” es un punto muy importante a tener en cuenta. Sin embargo, es necesario expresar también, que no siempre la confianza viene acompañada de las capacidades técnicas necesarias.

PROFESIONALISMO: La comunicación profesional demanda ciertas características técnicas: “diseño, escritura en distintos formatos textuales, conocimiento de las audiencias, conocimiento de los procesos y la lógica periodística, manejo y desarrollo de canales de comunicación, etc.”(pág. 72) El contrato de este tipo de profesional suele ser más caro, por lo cual, en algunos casos puede procederse a la capacitación del personal existente.

DISPONIBILIDAD: Utilizar los recursos humanos disponible es siempre la decisión más simple y menos costosa (y en muchos lugares, la única posible) Sin embargo, la falta de una tradición del área de comunicación (sobretudo digital) en la administración pública hace difícil encontrar profesionales que tengan las capacidades técnicas necesarias en la planta disponible.

MILITANCIA: Este es un punto de gran debate en el estudio, pero muy visible y palpable en la práctica. Y por lo dicho anteriormente: el carácter confidencial de la

información, la necesaria confianza y la disponibilidad, los militantes tienen ciertas ventajas a la hora de la selección. Sin embargo, el problema que otra vez se nos presenta, es el de la capacidad profesional.

Para ampliar sobre los procesos de organización operacional recomendamos leer: *La organización de la comunicación gubernamental. Problemas, contradicciones y soluciones en la comunicación gubernamental en un estudio comparativo de casos*²⁸ de Luciano Elizalde y Arturo Herbert (2013), citado en la bibliografía.

4. Segmentación

Luego de la organización operativa, lo más importante es saber a quién le estamos hablando. Entender al destinatario del mensaje es el elemento más importante para una comunicación efectiva. Los gobiernos que comunican a todos por igual están condenados al fracaso comunicacional. Como vimos, la comunicación es un proceso de construcción de sentido, y es cada individuo en colaboración con otros, en comunidades, entre pares y también en oposición a otros, los que construyen las opiniones que conducen sus acciones. Por eso, es necesario que cada acción comunicativa este diseñada pensando en los marcos interpretativos de las audiencias a las cuales se dirigen.

La atención es limitada y selectiva. Por eso en redes sociales, proponemos utilizar las herramientas de segmentación que ofrecen Facebook y Twitter para dividir los mensajes de acuerdo a franja etaria, intereses y zonas geográficas.

5. Participación Ciudadana y escucha activa

La participación ciudadana es una importante fuente de legitimación y retroalimentación que permite mejorar los procesos comunicativos y también las políticas públicas. Sin bien, es cierto que la implementación efectiva de la misma, muchas veces, demanda cierta reingeniería organizacional, proponemos comenzar con proyectos más sencillos que pueden desarrollarse desde las direcciones de comunicación:

²⁸ Elizalde, L., & Fitz Herbert, A. (2013). La organización de la comunicación gubernamental. Problemas, contradicciones y soluciones en la comunicación gubernamental en un estudio comparativo de casos. *Comunicación gubernamental*, 360.

- Hacer preguntas a la ciudadanía sobre temas locales
- Realizar encuestas digitales
- Luego de la publicación de alguna información o servicio, instar a la participación fijando el primer comentario con una pregunta.
- “Arrobar”, “mencionar”, “retwittear”, “compartir” las publicaciones de ciudadanos relacionadas con el municipio.
- Abrir el debate público respecto a temas claves (previo estudio de escenarios posibles)
- Realizar “vivos” de actividades y eventos importantes
- Tener “Meet & Greet gubernamentales”²⁹ y sesiones en vivo donde las autoridades del municipio contesten preguntas al público.

6. Servicios Digitales y Gobierno Electrónico

El objetivo de los gobiernos es generar valor público. En este sentido, creemos que la gestión de la comunicación gubernamental debe producir utilidades a la ciudadanía. Mientras más útil sea comunicarse digitalmente con el municipio, mas personas lo harán y más valor se generara de esas interacciones.

El ayuntamiento de Jun en España³⁰, Estonia, como el primer país digital del mundo³¹ y el proyecto “Ciudad digital” del municipio de Rosario³² son algunos casos inspiradores al respecto. Si bien, es cierto que muchos de estos cambios demandan reingeniería

²⁹ Meet & Greet es una dinámica utilizada en las industrias culturales, principalmente del mundo del espectáculo, para acercar los artistas a sus públicos.

³⁰ El ayuntamiento de JUN utiliza la red social Twitter para la gestión de los trámites gubernamentales y la redición de cuentas. Toda comunidad tiene acceso , en tiempo real, a las diferentes actividades del gobierno, el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) realizo un estudio del caso, ver: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150625_tecnologia_pueblo_espana_jun_twitter_lv (consultado: 20/11/2018)

³¹ Estonia se constituyo el primer país digital del mundo. Modelo global en innovación, es la primera nación en declarar Internet un derecho humano. El 99% de los trámites oficiales se hacen online, en las escuelas enseñan robótica, se crean compañías en tres horas y ya cuenta con residentes digitales de todo el mundo ver: <https://www.lanacion.com.ar/2146490-estonia-el-primer-pais-digital> (consultado: 20/11/2018)

³² El proyecto Ciudad Digital de rosario es un proyecto que busca el protagonismo de la ciudadanía en la gestión, ampliando las relaciones entre la ciudadanía y el estado, posibilitadas por la disponibilidad y aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación. Ver: <https://www.rosario.gov.ar/web/gobierno/gobierno-abierto/ciudad-digital> (consultado: 20/11/2018)

interna de los organismos, el valor que generan en beneficios y ahorro de tiempo y recursos, tanto para el gobierno como para ciudadanía, es indiscutible.

7. Innovación y convergencia

Aquí señalamos dos aspectos claves de la convergencia:

1. Entender que cada plataforma (red social en nuestro estudio) tiene sus formatos específicos y el contenido debe estar adaptado técnicamente para cada uno estos espacios. (estilo, duración, forma, modos de publicación)
2. Asimilar la necesidad que los paradigmas de gestión deben ser flexibles y adaptables a las diferentes realidades que presenta el mundo digital, sin por eso, relegar la eficacia.

Mario Riorda (2013) lo define de la siguiente manera:

Convergencia como paradigma, innovación y tecnología: (significa) que permitan adaptar paradigmas de gestión comunicacional a un mundo cambiante, no sólo por la necesaria intermediación que deba existir entre tipos de medios, sino además por la necesidad de comprender que las audiencias ciudadanas son migrantes, por lo que la convergencia no es una opción de eficacia, sino una necesidad para aquella. Organizar la innovación es en sí mismo un acto innovador para la gestión comunicacional y no sólo se alude a procesos que tengan que ver con lo tecnológico, sino que se lo entiende en sentido amplio. (pág. 6)

Por cuestiones de espacio, no desarrollaremos en este apartado, el plan de campaña que desarrollamos para el municipio³³ pensado en ampliar el alcance de su comunidad virtual. Cabe destacar, que el organismo solo cuenta con 30 mil seguidores en un distrito que supera los 500 mil. Proponemos algunas estrategias de viralización, gestión de contenidos, colaboraciones, publicidad paga y compañías con descuentos y beneficios.

³³ Disponible en Anexo 2

CONCLUSIONES FINALES

El estudio de la comunicación política digital del municipio de Florencio Varela, nos dejó muchos aprendizajes que resumimos a modo de conclusión:

En primer lugar, confirmamos lo importante que se están volviendo las áreas de comunicación en los gobiernos locales. La subsecretaria de Prensa y Comunicación del organismo estudiado desarrolla reuniones semanales con el intendente, organiza y articula la comunicación de todo el municipio y delinea, junto con el jefe comunal, la idea y el perfil de gobierno que quiere transmitir la administración. Esto es muy remarcable ya que, en el caso de Florencio Varela, el área constituye una subsecretaria subordinada a una Secretaría de gobierno, lo cual, sin embargo, no limita su relevancia.

En segundo lugar, subrayamos el alto grado de profesionalización que tiene el departamento de comunicación. La capacidad técnica y política de los actores involucrados es destacable.

En tercer lugar, en línea con los estudios en el campo, comprobamos que los gobiernos locales no realizan una escucha activa de la ciudadanía. Esto es una importante materia pendiente, empero, creemos que el avance de la participación ciudadana en las comunicaciones digitales y las redes sociales, que ya fue incorporada por otras instituciones, medios de comunicación y empresas privadas terminara erosionado la resistencia de los gobiernos a interactuar públicamente.

Como reflexión final, entendemos que las tecnologías de la información y la comunicación no pueden modificar por sí solas a los gobiernos, ni a las sociedades. Es su uso y su apropiación las que determinan como estos medios nos atraviesan. Como modifican nuestras vidas, como nos incluyen y nos empoderan. El uso de las TICs en los gobiernos locales tiene el potencial de crear nuevas ciudades o de simplemente convertirse en herramientas de propaganda política. Como siempre, esto dependerá de la visión e intereses de los líderes que elijamos. El desafío es que los gobiernos puedan “desarrollar herramientas intuitivas que vinculen el análisis de datos y un mejor diálogo con la ciudadanía, con la acción concreta que se derive de ello” (Valenti y Ghio, 2016, pág. 6) Es decir, políticas públicas.

BIBLIOGRAFIA

Ardoy, L., Pasadas, S., & Ruíz, J. (2004). *La triangulación metodológica en el ámbito de la investigación social: dos ejemplos de uso*. Instituto de Estudios Sociales de Andalucía (IESA/CSIC). Departamento de Estudios telefónicos (España)

Canel, M. J., & Sanders, K. (2010). *Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión*.

CommGap. (2007). *Communication for Good Governance. Governance An International Journal Of Policy And Administration*.

Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social* (No. 303.1). McGraw-Hill

Crigler, Ann (2001), "*Introduction: Making Sense of Politics; Constructing Political Messages and Meanings*", en *The Psychology of Political Communication*, Ann Crigler (ed.), University of Michigan Press.

De Vera, H. Fernando (2006). *Tipologías y modelos de democracia electrónica* IDP. Revista de Internet, Derecho y Política, 2, 32-44.

Elizalde, L. & Riorda, M. (2013). *Comunicación gubernamental 360*. Argentina: La Crujía Ediciones.

Girardet, Raoul. (1999) *Mitos y Mitologías Políticas*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión.

Lorenzo, S. & César, C. (2010). *Open government: gobierno abierto*. Jaén, España: Algón Editores MMX.

Matus, C. (1996). *El método PES: planificación estratégica situacional*. Centro de Estudios de la Realidad Boliviana (CEREB). Bolivia.

- Riorda, M. & Valenti, P. (2016). *Gobernautas y ciudadanos: los gobernantes latinoamericanos y la gestión de redes sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Riorda, M. (2006). *Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso*. FISEC-Estrategias - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora Año II, Número 4.
- Riorda, M. (2008). "Gobierno bien pero comunico mal": análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40).
- Riorda, M. (2011). *La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental*. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 2(3), pag. 96-111.
- Shubik, M. (1992). *Teoría de los juegos en las Ciencias Sociales: Conceptos y soluciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Vacas, F. (2013). *Gobierno y ciudadanía: nodos en la red*. *Comunicación gubernamental*, 360.
- Valenti, P., Ghio, R. L., Riorda, M., & Straface, F. (2015). *El gobernauta latinoamericano. Estudio del perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).