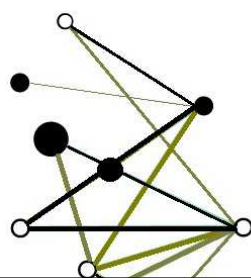


**PREMIOS** Excelencia Universitaria

# RELACIONES PÚBLICAS



Asociación de Investigadores en Relaciones Públicas

**2018**

**airp**



**Excelencia Universitaria sobre Relaciones Públicas. Mejores Trabajos Finales de Grado y  
Mejores Trabajos Finales de Máster Oficial Universitario 2018**

Autores:

HERRERA CAPRIZ, MARIANA  
CABRERA CABRERA, MARIA ANGELES  
SAAVEDRA CHAU, GIANCARLO

Colaboradores y seleccionadores:

ÁLVAREZ-NOBELL, Alejandro  
LORENZO-SOLA, Francisco  
MARTÍN-PELLÓN, Daniel  
PUENTES-RIVERA, Iván  
RUIZ-MORA, Isabel

Directora Colección Excelencia Universitaria: CARRETÓN-BALLESTER, M<sup>a</sup> Carmen

Edita: Asociación de Investigadores en Relaciones Públicas (AIRP)

ISBN: 978-84-09-00994-7

Alicante 2018

<b>1. Presentación</b>	<b>5</b>
<b>2. La excelencia en los TFM</b>	<b>7</b>
<b>2.1 LA CONSTRUCCIÓN DEL INTANGIBLE TRANSPARENCIA COMO ACCIÓN DE GOBIERNO ABIERTO. Análisis de 15 Ayuntamientos de Madrid</b>	<b>9</b>
<p><i>Primer Premio al mejor Trabajo Final de Master de los Premios AIRP a la excelencia Universitaria sobre Relaciones Públicas 2018.</i></p> <p>Autora: <b>D<sup>a</sup>. Mariana Herrera Capriz</b>  mariannahc@gmail.com  Tutora: Prof. Dra. D<sup>a</sup>. María José Canel Crespo  mjcanel@ucm.es</p> <p>Facultad de Ciencias de la Información  Máster en Comunicación de las Organizaciones  Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.</p>	
<b>2.2 EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN RELACIONES PÚBLICAS Y SU ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA</b>	<b>139</b>
<p><i>Segundo Premio al mejor Trabajo Final de Master de los Premios AIRP a la excelencia Universitaria sobre Relaciones Públicas 2018.</i></p> <p>Autora: <b>D<sup>a</sup>. María Ángeles Cabrera Cabrera</b>  contacto@mariangelescabrera.com  Tutor: Prof. Dr. Maximiliano Fernández Fernández  maximiliano.fernandez@urjc.es</p> <p>Facultad de Ciencias de la Comunicación  Máster Universitario en Gestión e Investigación de la comunicación empresarial  Departamento de Comunicación y Sociología  Universidad Rey Juan Carlos, Madrid. España.</p>	
<b>2.3 COMUNICACIÓN DE RIESGOS MAR ADENTRO. MARCOS INTERPRETATIVOS SOBRE LA CREACIÓN DE LA ZONA RESERVADA MAR PACÍFICO TROPICAL PERUANO (ZRMPTP)</b>	<b>191</b>
<p><i>Tercer Premio al mejor Trabajo Final de Master de los Premios AIRP a la excelencia Universitaria sobre Relaciones Públicas 2018.</i></p> <p>Autor: <b>D. Giancarlo Saavedra Chau</b>  giancarlo.saavedrachau@gmail.com  Tutor: Prof. Dr. D. Jordi Farré Coma  jordi.farre@urv.cat</p> <p>Facultad de Letras  Máster en Comunicación Estratégica en la Sociedad del Riesgo  Departamento de Estudios de Comunicación  Universitat Rovira i Virgili, Tarragona. España</p>	



## PRESENTACIÓN

Por quinto año consecutivo, la Asociación de Investigadores en Relaciones Públicas, AIRP, ha reunido los mejores Trabajos Finales de Master Oficial Universitario en este ejemplar. Los premios a la excelencia universitaria sobre relaciones públicas ponen de manifiesto la calidad formativa de la investigación universitaria en esta materia y la preparación de los egresados de cara a su actividad profesional como relacionistas públicos.

El trabajo titulado *"La construcción del intangible transparencia como acción de gobierno abierto. Análisis de 15 Ayuntamientos de Madrid "* cuya autora es D<sup>a</sup>. **Mariana Herrera Capriz** -alumna del Master en Comunicación de las Organizaciones de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid- , ha recibido el **Primer Premio** de esta convocatoria con una de las mejores valoraciones emitidas por el Comité Científico hasta la fecha.

De este Trabajo Final de Master, además de su contextualización teórica, cabe destacar la exhaustiva metodología descrita y empleada para la consecución de los objetivos de la investigación, así como para corroborar las tres hipótesis de partida. Es, sin duda, un trabajo rigurosamente empírico que ultima con la exposición y análisis de resultados y con aportaciones muy interesantes en sus conclusiones sobre la correlación media que existe entre el índice de Transparencia de los ayuntamientos y el nivel de participación de los ciudadanos. Esta línea de investigación y las futuribles que se apuntan en el trabajo, no solo resultan de gran interés, también son aplicables a cualquier Institución pública en las relaciones con sus públicos y la actividad/participación de estos en los asuntos públicos.

Felicitemos a su autora y a su directora, la profesora doctora María José Canel de la Universidad Complutense de Madrid por haber obtenido el Primer Premio al mejor Trabajo Final de Master Oficial Universitario 2018 sobre la excelencia en relaciones públicas.

El **Segundo Premio** recae en D<sup>a</sup> **María Ángeles Cabrera Cabrera** con el trabajo titulado *"El proceso de toma de decisiones en relaciones públicas y su orientación estratégica"*, presentado en el Master Universitario en Gestión e Investigación de la comunicación empresarial del Departamento de Comunicación y Sociología de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

Este trabajo que aborda el papel que desempeña el director de comunicación en el proceso de toma de decisiones de las organizaciones, dibuja el mapa de la actividad profesional dentro de los niveles jerárquicos, así como el trabajo del relaciones públicas en el discurso organizacional como parte sustancial de la estrategia global que aporta y complementa. Una de las conclusiones más destacables extraídas del extraordinario trabajo de campo desarrollado, se encuentra en el uso de modelos teóricos para la toma de decisiones por parte de los Dircom aunque con cierta ausencia de investigación en su praxis profesional.

La AIRP felicita a María Ángeles Cabrera, así como a su director, el profesor doctor Maximiliano Fernández Fernández de la Universidad Rey Juan Carlos, por haber sido galardonados con el segundo premio al mejor Trabajo Final de Master Oficial Universitario.

El Comité Científico concluye que el **Tercer Premio** lo merece el trabajo presentado por **D. Giancarlo Saavedra Chau** y titulado "*Comunicación de riesgos mar adentro. Marcos interpretativos sobre la creación de la Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano (ZRMPTP)*" dentro del Master en Comunicación Estratégica en la Sociedad del Riesgo de la Facultad de Letras de la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona.

Del trabajo de Giancarlo Saavedra nos gustaría señalar el gran recorrido teórico que realiza para encuadrar su objeto de estudio muy elaborado y coherentemente argumentado dentro del contexto político, económico y social en el que se desenvuelven los actores participantes en la creación de la Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano.

El análisis del tratamiento mediático que realiza el autor descubre las variables de la propia investigación en los diferentes medios de la muestra de estudio y su relación y aportación a los modelos de los teóricos del *frame* así como la influencia de los diferentes sectores, como colectivos o públicos afectados en el tratamiento de las noticias.

El galardón del Tercer Premio merece transmitir la enhorabuena a su autor y a su director, el profesor doctor D. Jordi Farré Coma de la Universitat Rovira i Virgili.

M<sup>a</sup> Carmen Carretón  
Directora de la Colección Excelencia Universitaria en Relaciones Públicas

## **2. La Excelencia en los TFM**





# La construcción del intangible Transparencia como acción de Gobierno Abierto. Análisis de 15 Ayuntamientos de Madrid.

## TRABAJO FIN DE MÁSTER



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN**  
**MÁSTER EN COMUNICACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES**

*“¡El pueblo quiere saber de qué se trata!”  
French, Beruti y el pueblo del Virreinato del Río de la Plata, ante la necesidad de saber y  
participar por primera vez en el Cabildo Abierto, el 25 de mayo de 1810.*

**Autora: Lic. Mariana Herrera Capriz** Tutora:  
Prof. Dra. D<sup>ª</sup> María José Canel Crespo

Universidad Complutense de Madrid



## AGRADECIMIENTOS

De todo el Trabajo Fin de Máster, este es el apartado más difícil de escribir, al menos para mí. Son muchas personas las que hicieron posible que ésta aventura que emprendí, hoy sea un hecho. En mi caso particular fue más que cursar un Máster y adquirir conocimiento, fue tomar la iniciativa de formarme en otro país, en otro continente, de aprender a pensar y vivir de forma diferente a la que estaba acostumbrada. La vida está compuesta por experiencia, y ésta para mí, es una de las más completas.

Quiero agradecer al cuerpo docente que integra el Máster en Comunicación de las Organizaciones de la Universidad Complutense de Madrid, por los conocimientos que me han transmitido y por compartir la vasta experiencia profesional que los caracteriza.

A mi tutora María José Canel, por la dedicación y el incentivo al momento de guiarme y enseñarme, tanto en sus clases como en las tutorías, pero sobre todo por contribuir a mi crecimiento profesional y personal.

A mis amigos, que supieron estar cerca en la distancia, y que siempre me han apoyado en cada decisión que tomé. A mis amigos que éste maravilloso país su brindarme, porque me han hecho sentir como si nos conociéramos de toda la vida, y porque el apoyo de muchos de ellos hicieron posible éste trabajo.

A mi familia, a mi madre Anna, a mi padre Alberto, a mi tía María Elena, a Juan Pablo, primos y hermanos, porque no sólo son grandes pilares en mi vida, sino porque siempre tienen la palabra justa en el momento preciso, y por confiar en mí, siempre.

Y para finalizar, quiero agradecerle a dos personas que si bien hoy no están, caminan junto a mí eternamente, a mi nono Pedro y a mi nona Elena, por hacer de mí la persona que soy, y porque aún hoy hago caso a sus palabras: “Marianna, estudia”.

Gracias a todos, y a cada uno.



## RESUMEN

El presente trabajo tiene como punto de partida la investigación de los intangibles en el sector público. Evalúa la comunicación de los portales de transparencia y la participación de la ciudadanía en 15 ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, teniendo en cuenta su posición en el ranking de transparencia elaborado por Transparencia Internacional España. Persigue como fin obtener aspectos de mejora de la comunicación de la información publicada en los mismos, como también optimizar la participación de la ciudadanía.

Con apoyo en anteriores antecedentes, se elabora un mecanismo de evaluación de portales de transparencia centrado en los factores de comunicación de la transparencia y participación, a partir de los cuales se establecen variables cuyas dimensiones son sujetas a evaluación. Los resultados obtenidos de la evaluación son puestos en comparación con los obtenidos en el ranking de TI España, permitiendo generar conclusiones en torno a la forma en la que se comunica la transparencia y como es la participación de la ciudadanía ante los portales de transparencia.

**PALABRAS CLAVE:** Comunicación – Instituciones Públicas – Intangibles Sector Público - Transparencia – Participación – Gobierno Abierto - Portales De Transparencia – Ayuntamiento.

## ABSTRACT

The present work has at its starting point, the investigation of intangibles in the public sector and evaluates communication portals of transparency and citizen participation of 15 municipalities in the Madrid region. Taking into account their position in the ranking of transparency made by Transparency International Spain, it aims to obtain aspects of improving communication of the information published as well as optimizing the participation of citizens.

With support in previous history, an evaluation mechanism of transparency portals focused on communication factors of transparency and participation is developed, from which variables are established whose dimensions are subject to evaluation. The results of the evaluation are compared with those obtained in the ranking of TI Spain, therefore allowing conclusions to be made about the way the public institutions communicate transparency and what the participation is of citizens in transparency portals.

**KEY WORDS:** Communication - Public Institutions - Intangibles Public Sector - Transparency - Participation - Open Government - Transparency Portals - City Hall.



## INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo conectado, un mundo saturado de información. Con el avance de la web podemos tener al instante la información que buscamos y de la forma en que mejor nos guste. Texto, imagen, audio, video, redes, blogs, periódicos, libros, enciclopedias en línea, etc. todo cuanto todo para contestar las preguntas o inquietudes que a diario nos surgen. Una misma información dispuesta de formas tan diversas que muchas veces no sabemos que ver y en que creer, que información es fidedigna y que no, vamos de una búsqueda puntual a ramificarnos en temas que no sabíamos ni de su existencia.

El presente trabajo, parte un poco de este contexto. Las instituciones públicas hoy en día cuentan con mucha información, al mismo tiempo en que las exigencias de que todo sea accesible no le son ajenas.

Estas instituciones parten también de un contexto de crisis económica y de legitimidad; pero que también han sabido en los últimos años de hacerse con herramientas, recursos y saberes de otros sectores para mantenerse actualizadas.

Trabajé muchos años en una institución pública, y una de las cuestiones que siempre me llamó a la reflexión, es de qué manera podría mejorar su funcionamiento, pero más aún como profesional de la comunicación, siempre me preguntaba si realmente las personas percibían todos los esfuerzos que se hacían puertas adentro. También en esa experiencia, aprendí que muchas veces para mantener una administración acorde con las necesidades de los ciudadanos, es necesario aprender de otras áreas, disciplinas, conocimientos e incorporarlas con el fin de poder brindar mejores servicios.

En éste trabajo se conjugan ambas cuestiones, por un lado el contexto en el que las instituciones están inmersas y por el otro mis inquietudes personales.

Como punto de partida y en ésta búsqueda por conjugar disciplinas, comencé a investigar la introducción de los bienes intangibles en el sector público a partir de la revisión de la

literatura existente. Descubriendo que la transparencia, la reputación, la confianza y la legitimidad, no son conceptos muy explorados en las instituciones públicas, pero que pueden conllevar grandes beneficios para las mismas si se aboga en su construcción.

Circunscribí el trabajo al intangible transparencia y participación, en donde por iniciativas como las del Gobierno Abierto, se trabaja en su construcción. Descubrí que una forma de hacer tangible la transparencia es por medio de los Portales de Transparencia. A partir de la observación de varios ejemplos, y frente a la versatilidad de los mismos, me surgieron dudas en función de si existía alguna manera de regular, ordenar y decidir qué información y cómo se publica. Pero también en como hace “el que está del otro lado”, es decir el ciudadano, para poder manejar todo es cúmulo de datos.

Es así que di con organismos como es el caso de Transparencia Internacional España, que se encarga de elaborar un índice y clasificar las instituciones de acuerdo con el cumplimiento de la Ley de Transparencia. Investigando la labor realizada por el organismo, di cuenta de que sólo estipula que la información sea publicada en los portales de transparencia, pero que no contempla aspectos en relación a como es comunicada esa información. Además, tampoco contempla la participación de los ciudadanos, siendo que los portales de transparencia son parte de las acciones emprendidas por las instituciones de cara a la iniciativa de Gobierno Abierto, cuyo dos pilares fundamentales son justamente la transparencia y la participación.

Entonces, para el presente trabajo, se tomaron las iniciativas del Gobierno Abierto y dos de sus ejes principales: transparencia y participación.

El propósito de éste trabajo es demostrar que ser transparente y fomentar la participación, no se circunscribe al mero hecho de la publicación de información, sino que viene de un compromiso por parte de las instituciones, de qué esa información sea comprensible, accesible y utilizable por todos aquellos que así lo requieran, y para que esto suceda, el rol de la comunicación es fundamental.

Es así que surgen hipótesis y preguntas de investigación en torno a si la publicación de la información es acorde a como la misma es comunicada y como es la dinámica de la



comunicación en función a la participación de la ciudadanía. Para poder dar respuesta es estos interrogantes, se tomó como punto de partida el índice de Transparencia Internacional España y los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid evaluados en él.

Con el apoyo y base en anteriores antecedentes sobre la evaluación de portales de transparencia, se elaboró una propuesta para evaluar la comunicación de los portales de transparencia y la participación de los ciudadanos en los mismos, en algunos de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid.

El fin último, no es sólo dar respuestas a las preguntas e hipótesis del trabajo, sino en que se pueda tomar consciencia de la importancia de la construcción de los intangibles al sector público y como la comunicación es pieza fundamental a la hora de llevarlo a la práctica, y que logre el objetivo de llegar a los ciudadanos, para que perciban que tienen instituciones en las que pueden confiar.

## **1. LA TRANSPARENCIA COMO UN INTANGIBLE EN EL SECTOR PÚBLICO**

### **1.1 Contexto de los intangibles en el sector público**

#### **1.1.1 Aportes históricos de cambio**

En la segunda mitad del siglo XX, los cambios tecnológicos marcaron un nuevo paradigma, como consecuencia las sociedades comenzaron a reorganizarse y con ella sus instituciones. Como respuesta a este paradigma emergió un concepto de Sociedad de la Información que permite dinamizar los procesos de conocimiento, en donde instituciones como las públicas, se ven obligadas a aceptar el reto de esta nueva concepción institucional y por lo tanto apoyar el desarrollo de los servicios públicos, convirtiéndose en factores determinantes para el desarrollo de los sistemas económicos y sociales (García de Castro, 2000).

Las instituciones públicas, han tenido que adoptar importantes procesos de modernización y adaptarse a los nuevos requerimientos sociales, alimentados por la disponibilidad de información que hace al conocimiento, y frente al poder que éste genera, tanto las instituciones como la sociedad toda, comienzan a orientarse al ciudadano y a su bienestar.

Las instituciones públicas han cambiado los modos de relación y las formas de la prestación de servicio público, como consecuencia del conocimiento generado por esta nueva Sociedad de la información (García de Castro, 2000).

Las administraciones públicas están entrando en este desarrollo, puesto que permite, una mayor eficacia y eficiencia, en una época en donde son cuestionadas desde el punto de vista ideológico, político y económico, y en donde además, los recursos económicos y humanos disponibles tienden a ser muy limitados (García de Castro, 2000).

La construcción de intangibles en el sector privado es algo que las empresas vienen realizando desde hace ya tiempo, puesto que han descubierto el valor que los mismos tenían al momento de evaluar a largo plazo las finanzas de la compañía. En los últimos años muchas de las disciplinas, teorías y áreas se han extrapolado a otras, permitiendo un trabajo interdisciplinar. Es común por ejemplo, hoy en día hablar de marketing político o de neuromarketing. Con la intangibilidad sucede lo mismo, éste concepto que surge desde el sector privado, fue desplazándose al sector académico y hoy en día está dando sus primeros pasos en el sector público.

Por lo tanto, uno de los motivos por los cuales es importante la introducción de intangibles en el sector público viene dado a partir de las “crecientes necesidades de innovación generadas por los cambios económicos, sociales y culturales de un mundo más globalizado y tecnológico, lo que obliga a dinamizar los procesos de generación de conocimiento” (Canel y Luoma-aho, 2015, p. 5).

### 1.1.2 La crisis como oportunidad

Canel y Luoma-aho (2015) realizan un análisis del contexto que atraviesan las instituciones públicas hoy en día. Las autoras coinciden con muchas entidades internacionales (OCDE, ONU, Banco Mundial, FMI) sobre la situación de crisis de confianza por la que las instituciones públicas están atravesando, y que esta situación hace necesario esfuerzos tanto desde la gestión de las administraciones como desde la investigación, para averiguar las

causas de esta crisis, ya que la misma genera una brecha de desconfianza cada vez mayor entre administraciones y ciudadanos.

A esta crisis de desconfianza, debe sumarse la crisis económica por la cual también están atravesando las instituciones públicas. Crisis económica que se traduce en recortes de presupuestos, suba de impuestos, endeudamiento público, etc. Todo esto hace que a las administraciones públicas se les dificulte llevar adelante la gestión de las necesidades de los ciudadanos, y mucho más que esa gestión sea percibida con excelencia (Luoma-aho, 2007 y 2008; Carpenter y Krause, 2012; en Canel y Luoma-aho, 2015).

Crisis económica sumada a la crisis de confianza, genera resultados no satisfactorios como descontento frente a la burocracia, rigidez y lentitud de los servicios públicos, ilegitimidad del sector público (Uslaner, 2010; Canel y García-Molero, 2013; Canel y Zamora, 2014; Chen, 2014; en Canel y Luoma-aho, 2015). El descontento y la ilegitimidad hacia el sector público fomentan en los ciudadanos situaciones que muchas veces infringen la ley, situación que se hace necesario controlar y que aumenta la crisis económica, ya que por un lado se hace necesario destinar más recursos para el control, pero por otro lado genera déficit de ingresos, por ejemplo a la hora de evadir o no pagar impuestos (Canel - Luoma-aho, 2015). En línea con las autoras mencionadas, Tyler (2006, en Canel y Luoma-aho, 2015) afirma que la construcción de intangibles en el sector público puede tener reflejo contable, es decir, si una institución se percibe ilegítima se le dificulta tomar medidas de austeridad. Es decir que la situación se torna cíclica en dónde la crisis trae aparejada más crisis.

Una de las soluciones posibles sería la de trabajar en esfuerzos para paliar la crisis económica, pero muchas veces no es posible ya que los recursos son los existentes y éstos no pueden incrementarse con facilidad, todo lo contrario tienden a ser cada vez más escasos. Queda entonces, volcar los esfuerzos hacia la construcción de confianza, es decir “garantizar la legitimidad, reforzar la transparencia y la rendición de cuentas” (Canel y Luoma-aho, 2015, p. 2). Es así que gestionar la reputación de las instituciones y la expectativas de los ciudadanos cobra importancia (Olkonen y Luoma-aho, 2014; en Canel y Luoma-aho, 2015). Bossi (2001) sostiene que la crisis de confianza del sector público, hace

necesario trabajar en valores como la transparencia y la legitimidad, brindar a los ciudadanos información sobre la gestión de las instituciones, responsabilizarse del entorno medioambiental y recuperar la confianza de los ciudadanos.

Con lo expuesto se puede entender que, con la crisis económica la situación se vuelve cíclica pero de forma negativa, sucediendo lo contrario con la construcción de confianza en donde la situación se trona cíclica pero de forma positiva. La crisis económica genera más crisis y más desconfianza, mientras que la confianza genera mejoras económicas y más confianza. Para agregar, en un análisis realizado por Sanders y Canel (2013) sobre la comunicación de los gobiernos en quince países, se puede constatar la necesidad de construir transparencia como punto de partida en la gestión de intangibles.

### 1.1.3 Importancia de los intangibles en el sector público

Bossi (2001), considera importante reconocer y valorar los activos intangibles, ya que las instituciones públicas están sometidas a un mayores controles y exigencias de transparencia en la gestión, pero también porque contribuyen a mejorar la toma de decisiones (como una herramienta de gestión interna) y porque su aplicación práctica, al haber una menor exigencia en el nivel de cuantificación que en el sector privado, hace que sea más fácil a la hora de implantarlos. Para el autor, la intangibilidad está más presente en el sector público que en las empresas privadas, en donde sus objetivos son cuantificables, prueba de ésta alta presencia son:

- que los objetivos de las administraciones públicas son varios y, con frecuencia, no monetarios (velar por la seguridad nacional, impartir justicia, elevar el nivel cultural de la población, etc.);
- los recursos productivos (recursos humanos, conocimiento) que las administraciones utilizan son en su mayoría intangibles;
- el producto final de las administraciones públicas son servicios y estos intangibles.

Para García de Castro (2000), la creación, desarrollo y gestión debe hacerse de forma estratégica en las administraciones públicas, y que desde ésta base, se deben emprender procesos de transformación de sus activos intangibles en valor para la sociedad, es decir que deben entenderse como organizaciones en la que se intercambian, se comparten y se construye colectivamente nuevo conocimiento, no sólo limitándose a brindar respuestas informativas a los ciudadanos, sino más bien en instituciones que emprendan acciones orientadas a crear espacios de intercambio y relación. La creación de intangibles implica diseñar procesos de gestión eficientes basados en una administración eficaz de los conocimientos disponibles. Este aspecto implica un esfuerzo por conocer, planificar gestionar y medir los intangibles. Para esto es necesario tomar determinadas iniciativas que aboguen porque la información y el conocimiento sean los que impulsen la innovación, calidad, rapidez y excelencia de manera que repercutan en la construcción de activos intangibles.

De Escalada (2007), menciona como intangibles la responsabilidad social y medioambiental, y que mientras las empresas consideran gestionar estos intangibles por una cuestión de buena imagen pero reflejándolos en sus balances como gasto, en las organizaciones públicas no se podrían generar políticas públicas que perjudiquen o no tengan en cuenta estos intangibles. Por lo tanto además de la alta presencia de intangibilidad en el sector público, podremos destacar los intangibles como un imperativo en las instituciones públicas.

#### 1.1.4 Algunos inconvenientes

Es frecuente que los sectores públicos adopten de forma tardía las innovaciones ocurridas en la iniciativa privada, ya que en el sector privado la competencia y el hecho de ser rentables hace que las prácticas se adopten con mayor rapidez (Bossi, 2001).

Borins (2010), considera que por tradición, el sector público es inhóspito a la innovación, y más aún si son los mandos intermedios y empleados de cara al público los que las tienen que llevar a la práctica, cuya característica principal de éstos nombramientos o puestos es que

son permanentes. Esta falta de estímulo, producto de la estabilidad contractual, es un factor negativo, que no favorece la adopción de nuevas técnicas de gestión.

La adopción de intangibles en el sector público atraviesa una situación similar. Las instituciones públicas se tornan reticentes al momento de incorporar los activos intangibles, puesto que además corren con la ventaja de no poseer competencia alguna y situarse en un contexto de monopolio, es decir no existen dos ministerios de salud, o dos ayuntamientos para una misma ciudad. Este contexto tampoco favorece a estimular el desarrollo de los intangibles (Bossi, 2001).

Las entidades públicas están sometidas a un mayor control y exigencia de transparencia en la gestión, por eso es que sus procedimientos se encuentran normados y detallados lo más exhaustivamente posible, esto hace que la capacidad de innovación creativa se vea delimitada y que algunas de las acciones para la construcción de intangibles, adoptadas en el sector privado, por más atractivas que sean, sean de muy difícil aplicación.

Esta exigencia de control y transparencia también afecta a los recursos humanos, la rigidez o manipulación de los sistemas de acceso de los puestos laborales en el sector público con frecuencia produce que profesionales formados y capacitados no superen las pruebas de acceso (Bossi, 2014).

Mencionar estos inconvenientes, no hace que sea imposible la construcción de los intangibles en el sector público, sino que son aspectos que debemos tener en cuenta al momento de sortear las barreras de entrada para la generación y aplicación de los intangibles en el sector público.

## **1.2 Definición y tipos de intangibles en el sector público**

### **1.2.1 Aspectos de la definición conceptual**

De la definición de intangible, y más precisamente de la de bien intangible, se pueden resaltar algunos aspectos característicos, que se comentarán a continuación.

El primero de ellos, es que carece de sustancia física. La reputación, la transparencia, la participación, la confianza, no la podemos ver o tocar, pero si podemos traducirlas a acciones y hechos tangibles (Lev y Daum, 2004 en Canel y Luoma-aho, 2015).

Otros aspecto, es que puede derivar (como no) de derechos legales y contractuales (Canel y Luoma-aho, 2015). La Ley de Transparencia, por ejemplo, es una obligación a ser cumplida por parte de las instituciones públicas, en dónde se especifica de forma muy detallada cual es la información que deberá estar al alcance de los ciudadanos.

Explica la diferencia entre el valor contable y el valor del mercado (Lev y Daum, 2004 en Canel y Luoma-aho, 2015). El valor contable, es la diferencia que existe entre los activos y los pasivos de una organización, mientras que el valor de mercado tiene que ver con la oferta y demanda de un producto o servicio, y que está relacionado con la valoración que el público realiza de un bien. Es decir, que unos servicios idénticos (o productos) puede tener un mismo valor contable y pero diferir en el valor de mercado, debido por ejemplo, a la confianza. Aquel que sea percibido como más confiable, puede llegar a especular con un valor más alto que el otro.

Se encuentra ligado al pasado de la organización (Canel y Luoma-aho, 2015). La confianza, la reputación, la transparencia, la legitimidad, son bienes que no sólo se construyen a largo plazo, sino que además para poder evaluarlos y medirlos, se toma en cuenta el comportamiento y acciones en el pasado de una organización. No podríamos evaluar o medir ninguno de ellos a futuro, ya que estaríamos incurriendo en una especulación.

Genera recursos con futuro beneficio económico (Canel y Luoma-aho, 2015). Pensemos en una ciudad, con una buena reputación, percibida como transparente y legítima, frente a otra en donde todos los anteriores intangibles son puestos en duda ¿Cuál de las dos tendrá más posibilidades de atraer inversión y junto con ello los beneficios (generación de puestos de trabajo, etc.) que esto acarrea?

Otra particularidad es que requiere de investigación. El hecho de investigar, pone de manifiesto dónde se encuentra el *gap* que existe en una organización, en el caso de los intangibles, esa brecha se da entre ella y sus públicos. La confianza por ejemplo, es percibida por sus públicos y la forma que tiene una organización de ver cómo se encuentra el “termómetro” de la confianza con sus públicos es con investigación, y de allí el punto de partida para gestionar ese intangible de una manera estratégica (Canel y Luoma-aho, 2015). Más adelante se verá que la investigación cobra también importancia a la hora de evaluar esas acciones emprendidas, con el fin de poder realizar cambios o ajustes en las gestiones.

Como consecuencia de lo expresado en el párrafo anterior, ha de ser medible (Canel y Luoma-aho, 2015). Si esto no fuera así, no podríamos realizar ningún tipo de evaluación, comparación a largo plazo o realizar un ranking comparativo con otras instituciones, sobre algún o algunos de los bienes intangibles.

La incorporación de su gestión transforma la institución. No sólo por los recursos que deben ser destinados para realizar su gestión, sino porque puede implicar desde un cambio en el organigrama hasta toda una reforma en la concepción de la misión, visión y valores de una institución (Canel y García -Molero, 2013).

Y cómo último aspecto, es que dependen de la comunicación (Canel y Luoma-aho, 2015). Sin comunicación, no se darían a conocer, pero también es cierto que no sólo dependen de la comunicación, sino que ésta debe estar respaldada por hechos, como veremos en detalle más adelante.

### 1.2.2 Tipos de intangibles aplicados al sector público

Bossi (2001), toma del ámbito privado aquellos intangibles que pueden ser extrapolados al sector público y los organiza en tres grupos:

- Organización interna: Innovación, *Know how*, capital estructural organizativo y cultura corporativa.



- Relaciones externas: Imagen, calidad del servicio y relaciones con otros agentes externos.
- Capital humano: Aptitudes de los empleados, aprendizaje permanente y condiciones laborales
- Compromiso social y medioambiental: Compromiso social y compromiso medioambiental.

Según el Departamento de Organización, Planificación y Relaciones Institucionales de la de la Agencia Tributaria de España (DOPRI - AEAT; en De Castro, 2004), organiza los intangibles en el sector público en torno a cinco tipos de capitales:

- Capital Humano Público: valores y actitudes, conocimientos y competencias.
- Capital Organizativo Público: cultura, estructura, aprendizaje y procesos.
- Capital Social Público: solidaridad y cohesión social, estabilidad social, conexión social.
- Capital Tecnológico Público: esfuerzo en innovación, dotación tecnológica, propiedad intelectual.
- Capital Relacional Público: actuación interdepartamental, actuación Administración Autónoma, relaciones institucionales.

El modelo el modelo *Intellectual Assets Monitor* (en Ramírez, 2010), clasifica los intangibles en tres categorías:

- Competencias de las personas: implica actividades de planificación, producción, procesamiento y presentación de productos, servicios o soluciones.
- Estructura interna: implica las patentes, procesos, sistemas de información, cultura organizativa, conocimiento de la organización, etc.
- Estructura externa: implica las relaciones con los diferentes públicos, las marcas comerciales, la imagen corporativa, etc.

Canel y Luoma-aho (2015), se circunscriben a aquellos intangibles en los cuales la comunicación tiene una función que permite crear valor:

- Reputación

- Marca
- Capital Intelectual
- Cultura Organizacional
- Legitimidad
- Responsabilidad Social Institucional
- Compromiso
- Confianza

Además, las autoras señalan que elementos como los resultados y experiencias positivas de gestión, la función pública, el enfoque al ciudadano, la transparencia y rendición de cuentas, la representatividad, la participación, la ética, la relación con el entorno/sociedad, la previsión, etc. si no son contemplados por las instituciones públicas, pueden ser una oportunidad para generarlos, ya que su ausencia estaría generando una brecha entre las instituciones y los ciudadanos.

En el presente trabajo, se hará foco en los intangibles de transparencia y participación, sobre los cuales se expondrá más adelante.

### **1.3 La comunicación en la construcción de intangibles**

#### **1.3.1 Antecedentes**

El primero de los antecedentes a los que se puede referenciar es lo que se denomina la *New Public Management*, caracterizada por gestionar el sector público con técnicas que son propias del sector privado, y considerando al contribuyente como un cliente.

Otras cuestiones derivadas del *New Public Management* y que cobran importancia a la hora de gestionar la comunicación de intangibles, es el hecho de gestionar por objetivos y la importancia que tiene la comunicación de éstos resultados (Garnett, 2004 en Canel y Luoma-aho, 2015), ya que cómo veremos más adelante, los resultados no sólo son pruebas que nos permitirán medir nuestros esfuerzos, sino que la comunicación de los mismos pueden ser la materia prima para la construcción de intangibles como la transparencia, la reputación, etc.

Teniendo en cuenta lo mencionado con anterioridad, en donde los conceptos, teorías, prácticas y demás de muchas disciplinas se extrapolan a otras, podemos mencionar como otro antecedente en la comunicación de intangibles la teoría de las relaciones públicas, que propone una nueva forma de entender las organizaciones como instituciones insertadas en una Sociedad y, como consecuencia, con necesidades comunicativas con sus públicos (Grunig y Hunt, 2003; Black, 2004; Cutlip, Center y Broom, 2000 en González y Monleón, 2013). Las personas que rodean la organización son tenidas en cuenta de manera tal que son involucradas en los procesos de las organizaciones, ya no son espectadores o receptores pasivos, sino activos participantes de la toma de decisiones. El apoyo y el diálogo de los ciudadanos resulta más importante que el control de éstos (Luoma-aho, 2008).

Marín (1997; en Álvarez, 2011) se refiere a un nuevo campo de estudio, el de la comunicación en las organizaciones. Sostiene que el surgimiento del mismo se da a partir de “los intentos de mejorar las habilidades comunicativas de los que intervienen en los procesos económicos y en la evolución vista de las teorías de la organización, cada vez más centradas en la cultura de las organizaciones” (Marín, 1997, p. 101; en Álvarez, 2011). El autor también delimita cinco áreas tradicionales en donde surge la investigación sobre comunicación en las organizaciones: 1) la comunicación como medio, 2) el estudio de los

canales de comunicación; 3) el clima comunicativo; 4) el análisis de las redes de trabajo y 5) el estudio de la comunicación entre superiores y subordinados; y a su vez destaca tres modelos teóricos generales de referencia, en donde se enmarcaría la comunicación de las organizaciones: la Escuela Clásica, la Escuela de Relaciones Humanas y la Escuela Sistémica (Marín, 1997; en Álvarez, 2011).

Kaufmann (1993, en Álvarez, 2011) describe a partir de un análisis sistemático del rol de la comunicación en las teorías de las organizaciones, sostiene que es “la comunicación lo que otorga vida a la estructura organizativa” (Kaufmann, 1993, p. 158). La autora también aporta algunas reflexiones sobre tres escuelas que han estudiado el comportamiento organizativo: el Management Científico, las Relaciones Humanas y la Escuela de los Sistemas.

Por último, también podemos ver algunos vestigios de la comunicación de intangibles en la Teoría General de Sistemas, en donde las organizaciones son consideradas sistemas (Grunig, 1984; en Viñaráz, 2013), abiertos y en constante interacción con el entorno (von Bertalanffy, 1976; en Viñaráz, 2013), en donde las organizaciones mantienen distintas relaciones de influencia recíproca con ese entorno ya sean de tipo legal, política, social, económica, competitiva, y en donde la comunicación es el vínculo entre la organización y sus públicos (Long y Hazelton, 1987 en Viñaráz, 2013).

### 1.3.2 Particularidades de la comunicación de intangibles en el sector público

Bossi (2001) señala que la comunicación de intangibles del sector público puede ser de utilidad para proyectar exteriormente la organización o para cumplir con las exigencias de información.

Pero la comunicación puede ir un paso más allá, adquiriendo un rol central a la hora de construir intangibles como la legitimidad, la reputación, la marca, la responsabilidad social institucional o el *engagement*, ya que además de contribuir a estrechar relaciones con los públicos (Wæraas y Byrkjeflot, 2012; Carpenter y Krause, 2012; Canel, 2014; Gutiérrez-García y La Porte, 2013; Sanders y Canel, 2012; en Canel y Luoma-aho, 2015), muchos de estos intangibles se construyen desde la comunicación, el hecho de poner a disposición de la ciudadanía los datos abiertos, de facilitarlos de la forma que sea, ya es un mero acto de comunicación que construye y contribuye a la transparencia, o el hacer partícipes a los ciudadanos comunicando las propuestas y abriendo canales para la opinión y el debate, construye y contribuye a la participación ciudadana.

Establecer relaciones con los públicos implica que los mismos sean tenidos en cuenta y que estén involucrados en los procesos de las instituciones, en lugar de estar monitorizados y controlados o que se circunscriban a ser receptores y destinatarios de las acciones de las instituciones, es entonces donde el apoyo y el diálogo de los ciudadanos se torna importante a la hora de implicar a los públicos (Luoma-aho, 2008 en Canel y Luoma-aho, 2015).

Desde otra óptica, pero en la misma línea, la consecuencia directa es que las empresas (y por qué no, cualquier institución) que se involucra en la sociedad con la colaboración de sus públicos, obtiene credibilidad, reputación y confianza. De este modo, se obtiene un gran potencial para construir una relación auténtica y duradera (Chun, 2005; Colleoni, 2013; Fombrum, 2005; Schlegelmilch y Pollach, 2005; en Villagra, López y Monfort, 2015).

Entendiendo las relaciones que se establecen y la importancia de medir para gestionar, la calidad de éstas relaciones deben por lo tanto también ser medida. Es decir, que si las relaciones son tenidas en cuenta como objetivos de comunicación, no basta con medir sólo resultados comunicativos (alcance, cobertura, etc.), sino que habrá que tener en cuenta cuestiones como la confianza, la implicación, la lealtad, etc. (Ledingham, 2011; Strömbäck y Kioussis, 2011; Canel y Sanders, 2012 y Sanders y Canel, 2013).

Es interesante la observación que realizan las autoras Canel y Luoma-aho (2015), en donde se resalta que la comunicación de intangibles no es crear imágenes para impresionar a los públicos y generar un manejo a favor, sino que se trata de la puesta en valor de realidades, que contribuyan a reconocer el comportamiento de las organizaciones, con el fin de crear valor mediante el establecimiento de relaciones entre organizaciones y públicos. Esto remite a la falacia, en la que muchas veces se incurre, de pretender construir pura y exclusivamente desde la comunicación, hechos que en la realidad no pueden ser avalados, por ser inexistentes, cuando lo más adecuado es comunicar hechos existentes, que sin el valor de la comunicación tal vez no verían la luz.

Otros autores, ligados a la disciplina de la comunicación corporativa (Costa, 1999; Pizzolante, 1999 en Gamarra y Vera, 2015), señalan que la comunicación es un intangible en sí mismo que actúa de matriz del resto de los intangibles, entendiendo la misma como una transacción de valores, y al ser vehículo de esos valores su tarea debe centrarse en cómo seleccionar y combinar los recursos. Para Costa (2012, p.1 y 2 en Gamarra y Vera, 2015, p.12 y 14) la comunicación “ocupa el lugar central que le corresponde en las organizaciones para la gestión de las relaciones humanas y sociales, de la reputación y la optimización de los resultados. No hay gestión eficaz de los valores intangibles, de la imagen pública y de la

reputación institucional que no pase por la comunicación interpersonal a través de las relaciones humanas y de las nuevas tecnologías de la información”.

En la misma línea Pérez (2008, en González y Monleón, 2013) propone un modelo ideal de integración de intangibles en el proceso de gestión de la comunicación, al desplazar el papel de la comunicación promocional e instrumental desvinculada de los intangibles, al de un modelo directivo de gestión, en donde la comunicación es “la madre” de todos los intangibles. Esto pone de manifiesto que las organizaciones deben decidir estratégicamente que intangibles gestionar, y como comunicarlos, proceso tan necesario para que éstos generen valor, como su medición y gestión.

Trasladar la gestión de la comunicación de niveles técnico-tácticos a niveles directivos, exigirá nuevos organigramas, organización y enfoques de la comunicación con la inclusión de tareas como la gestión de la reputación, el *issue management*, la planificación estratégica, la construcción de confianza, y todo aquello que implique la construcción y comunicación de intangibles (Da Silva & Batista, 2007; Glenny, 2008; Bell, Hindmoor, & Mols, 2010; Lilleker & Jackson, 2011, en Canel y Molero, 2013).

Maraboto, en un artículo de la revista Forbes (2014), menciona que responder al reto de comunicar los activos intangibles requiere que sean considerados importantes por la alta dirección de la empresa y que la misma actúe acorde con ellos. Las organizaciones públicas no escapan a ésta observación, ya que las decisiones muchas veces son políticas o de los altos funcionarios, y a su vez como se resaltó en párrafos anteriores, los actos que las organizaciones emprendan tienen que ser coherentes con los intangibles que promuevan, para que la comunicación tenga su respaldo en hechos.

### 1.3.3 Importancia de la medición y evaluación de los intangibles

Antes de resaltar la importancia de la medición y la evaluación, es importante resaltar que para que esto ocurra, como punto de partida debemos tener en cuenta el planteamiento estratégico de la gestión de la comunicación de intangibles, como tantas veces se ha señalado en párrafos anteriores. El planteamiento estratégico implica una planificación, que

incluye metas, objetivos, tácticas, acciones y herramientas que permiten gestionar hacia los resultados que se desea alcanzar.

El paso siguiente, para corroborar si los resultados son los que se están queriendo obtener, realizar correcciones y finalmente evaluar si los esfuerzos destinados se correlacionan con los resultados esperados, es la medición y evaluación.

Veamos la diferencia de éstos dos conceptos. El diccionario de la Real Academia Española define “Medir”, como “comparar una cantidad con su respectiva unidad, con el fin de averiguar cuántas veces la segunda está contenida en la primera”, sobre la definición de “Evaluar” a “señalar el valor de algo”.

Para otros autores como Wimmer y Dominick (2011), sería óptimo que al finalizar el proceso de comunicación, se comprobara si se han cumplimentado los objetivos y se evalúe el valor aportado. Lusthaus (2002), sostiene que la evaluación es un proceso útil para determinar el valor de algo y emitir un juicio o diagnóstico, analizando sus componentes, funciones, procesos y resultados para emprender posibles cambios de mejora.

En cambio, para Corella y Ruíz Sandoval (1998), la medición es la base para establecer las acciones pertinentes de mejora y la evaluación es la base del proceso de mejora permanente de la comunicación dentro de la organización. En una línea similar, Rivero (2016), dice que la medición de la gestión de comunicación es justamente, la medición de la eficacia y la eficiencia de esa gestión; siendo eficacia la capacidad de alcanzar objetivos y eficiencia, la relación entre el resultado alcanzado y los recursos empleados.

Se señala esta diferencia, ya que a los fines del presente trabajo, el término más correcto será el de “evaluar”, puesto que al tratar con intangibles, no se puede establecer un parámetro común de medición, si bien pueden realizarse algún tipo de medida, se pueden incurrir en criterios arbitrarios que carezcan de una base sólida. Lo más acertado podría ser valorar cómo se comporta un intangible dentro de una institución, en relación con otros intangibles, o con el mismo intangible en pero en otra institución.

No estamos hablando de centímetros, de gramos, de producto bruto interno o de puntos de *rating*, estamos hablando de confianza, de legitimidad, de transparencia, de reputación, etc. Cómo se ha resaltado en párrafos anteriores, la intangibilidad puede dificultar la posibilidad de evaluar, pero no la imposibilita. Es así, que la evaluación va instalándose como un requisito de credibilidad, conocimiento e influencia en el campo de la comunicación (Rivero, 2016). Pero para que esta sea posible, es necesario contar con un sistema de evaluación que la posibilite. Además, la evaluación contribuye a hacer visibles los esfuerzos subjetivos y supuestamente intangibles, como por ejemplo, las estrategias para crear, promover y mejorar las relaciones con los públicos, puesto que los intangibles tienen alto impacto en la reputación, a la vez que ayudan a gestionar problemas y conflictos, como también prevenir prejuicios para las instituciones (Rivero, 2016).

#### 1.3.4 Gobierno Abierto para la construcción de la transparencia como un intangible del sector público

Cuando hablamos de construir intangibles, hablamos de construir Transparencia, Participación, Reputación, Legitimidad, Compromiso, Confianza, entre tantos otros.

Una iniciativa que surge en éste contexto de construcción de intangibles en el sector público, es el de Gobierno Abierto, en donde a través de compromisos contraídos por los países se busca la puesta en práctica a través de iniciativas y acciones de éstos intangibles.

La transparencia, la participación y la colaboración son ejes fundamentales del Gobierno Abierto, al mismo tiempo que intangibles en donde la comunicación puede tener un papel relevante para la construcción de los mismos.

Los compromisos de Gobierno Abierto buscan generar hábitos cívicos, en donde la transparencia y la participación generen apoyo público, esto permitirá una convergencia de recursos, un conocimiento de las medidas públicas, y un flujo de información permanente. De éste modo se verán fortalecida la confianza depositada en los sectores públicos y por lo tanto el *engagement* por parte de los actores sociales.



A través de una comunicación en donde se establezcan para la información, criterios de utilidad, pertinencia, accesibilidad, estandarización, cotidianeidad de la información, se facilitará la construcción de intangibles.

La construcción de la transparencia, facilita la participación, del mismo modo que la construcción de la participación fomenta la transparencia. Para que esto suceda, tiene que existir la comunicación brindando plataformas, datos y medidas que fortalezcan el *engagement* y la confianza.

## **2. GOBIERNO ABIERTO**

### **2.1 Definición de gobierno abierto**

#### **2.1.1 Surgimiento y contexto del Gobierno Abierto**

Muchos autores (Corojan y Campos, 2011; De La Fuente, 2012; Calderón y Lorenzo, 2010; Ramírez-Alujas, 2012; Dassen, 2012; Oslak, 2013; entre otros) coinciden en que el surgimiento del Gobierno Abierto puede situarse en aquél Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto que el presidente Barack Obama emitió en el año 2009. En el memorándum convocaba a desarrollar un sistema de transparencia, participación pública y

colaboración en la Administración pública. Con esta iniciativa, buscaba el compromiso de la Administración de dar un paso innovador de apertura en el Gobierno, sostenía además la idea de que el conocimiento está distribuido en toda la sociedad y que una democracia fuerte necesita numerosas voces y valores diversos (De la Fuente, en Concha y Naser, 2012; Bingham y Foxworthy, 2012).

“Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno” (Presidente Barack Obama, en el Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto de la Casa Blanca, 2009; en Corojan y Campos, 2011, p.23).

Pero además de la innovación, esta nueva iniciativa buscaba un nuevo camino en materia de gobierno, más abiertos y transparente, con el fin de erradicar el secretismo insaturado en las Administraciones públicas. También tenía como finalidad, un cambio de perspectiva en cuanto al rol de las Administraciones públicas, pasarían de ser los propietarios de la información a simples gestores de la misma, mediante la publicación en línea y la mejora de la calidad de la información (De la Fuente, en Concha y Naser, 2012).

La teoría existente tras la *Open Government Initiative*, se sostiene en tres ideas: primero, la transparencia promueve la rendición de cuentas; segundo, la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y tercero, la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno (Bingham y Foxworthy, 2012 en Hofmann, Bojórquez Pereznieto, y Ramírez Alujas, 2012).

Otros países siguieron el ejemplo de Obama, como es el caso del Reino Unido, Gordon Brown y David Cameron, también iniciaron un proceso de apertura a través de la publicación de información de las Administraciones públicas. Los objetivos fueron similares, ayudar a los ciudadanos a comprender el funcionamiento del Gobierno y cómo se ejecutan las distintas políticas pública, y sobre todo el convencimiento de que la información pública de fácil acceso contribuirá a mejorar la toma de decisiones y las sugerencias sobre políticas públicas de los ciudadanos (De la Fuente, en Concha y Naser, 2012).

Posteriormente se sumaron las administraciones brasileña y mexicana, asumiéndolo como modelo de gobierno para estos comienzos del siglo XXI, y junto con Estados Unidos y el Reino Unido impulsaron el *Open Government Partnership*, como se detallará más adelante.

Las iniciativas comparten el objetivo común de publicar los conjuntos de datos que obran en poder de la Administración pública, entendiendo la transparencia como un ejercicio en donde la información vuelve a sus verdaderos dueños: la ciudadanía. Así pues, las primeras iniciativas de Gobierno Abierto comparten el mismo concepto, los datos abiertos de gobierno, la publicación de la información en poder de las distintas instituciones públicas se vuelve accesible a todo el mundo (De la Fuente, en Concha y Naser, 2012).

Surge así, el *Open Data*, que supone la publicación de la información del sector público en formatos estándar, abiertos e interoperables, de manera que se facilite el acceso y la reutilización de los mismos; con el objetivo de promover la innovación, la usabilidad y reutilización de los datos públicos como materia prima para la generación de nuevas aplicaciones y servicios; y fomentando la publicación proactiva de datos relevantes y de interés que permitan incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente (Güemes y Ramírez-Alujas, 2012).

Además del *Open Data*, otras iniciativas acompañan el surgimiento del Gobierno Abierto, tales son así, el movimiento *Open Source* y el *Open Process*. El *Open Source*, nace en el seno de las comunidades de hackers que sostienen el sentido ético y económico crear programas informáticos con la finalidad de compartir el código de los mismos para desarrollo y disfrute de la comunidad. En algún punto el concepto de Gobierno Abierto, defiende que las administraciones actúen abriendo el código del funcionamiento de los gobiernos y estados, y que devuelvan el código de control a la comunidad. La analogía entre el *Open Source* y el Gobierno Abierto, comparten los tres principios de ambos movimientos, que son: Transparencia, Colaboración y Participación, y que serán desarrollados más adelante (Calderón y Lorenzo, 2010).

El *Open Process*, tiene como fin facilitar la comunicación e interacción, como también aprovechar el conocimiento y la experiencia, de los ciudadanos. La finalidad es que los ciudadanos cooperen en el diseño y ejecución de políticas públicas y en la provisión de servicios públicos, dentro y entre las administraciones públicas (Güemes y Ramírez-Alujas, 2012).

El movimiento *Open* también se aplica a otros ámbitos como es el caso del *Open Access* (el acceso libre sin requisitos de registro, suscripción o pago a contenidos en Internet), el *Open Knowledge* en el conocimiento, el *Open Business* en los negocios, o el *Open Economy* en la economía (Cruz Rubio, 2015; Ramírez-Alujas, 2012), demostrando de esta manera que no se trata de una iniciativa pura y exclusivamente de las Administraciones públicas sino de un concepto global que abarca todos los ámbitos de la sociedad.

De esta manera, todos estos movimientos, y en particular el Gobierno Abierto, se han ido conformando como una especie de filosofía sobre cómo gobernar en el siglo XXI y qué papel juegan los diversos actores sociales en un escenario cada vez más complejo, en donde ya no se puede pensar solamente en capacidades y recursos estatales (Ramírez-Alujas, 2013).

Tal vez, estemos hablando de implementar nuevas reglas de juego sobre la forma en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos, en donde funcionarios y administraciones deben estar dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas y con la determinación de romper con estructuras y mecanismos ancestrales, pero también con ciudadanos predispuestos a participar y ejercer los roles que se les atribuyen y reconocen desde las administraciones públicas (Oslak, 2013).

El objetivo final, es que todos los esfuerzos contribuyan a fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, potenciar la participación y el compromiso cívico y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas, en un contexto de nuevos espacios para la innovación institucional, la co-creación en la provisión de servicios públicos y el trabajo colaborativo (Ramírez-Alujas y Dassen, 2012 en Ramírez - Alujas, 2013).

### 2.1.2 Aportes conceptuales

Antes de adentrarnos en la definición de Gobierno Abierto, resulta interesante resaltar algunos aspectos que acompañan al concepto y que ayudan a comprender el significado en su totalidad. Se tendrán en cuenta los aportes de varios autores y de ésta forma tratar de englobar el significado con la mayor amplitud posible.

Para Oslak (2013), un Gobierno Abierto es una forma novedosa de vinculación entre Estado y sociedad, y que para llevarlo a cabo se requiere la firme decisión política y la predisposición de la ciudadanía. Para el Autor el punto de partida son supuestos implícitos como la tecnología disponible que permite una comunicación fluida y una interacción de doble vía, el potencial de los ciudadanos en el proceso de gestión estatal, y la colaboración entre

ciudadanos y Estado para promover los componentes participativos y deliberativos de las democracias.

Para Hofmann, Bojórquez Pereznieto, y Ramírez Alujas (2012), sostienen que el concepto de Gobierno Abierto se apoya en cuatro grupos de teorías: las primeras, las teorías sobre mejora regulatoria, con referencias al Estado regulador y paternalista, de preferencias éticas utilitaristas; las segundas, relacionadas con la idea tradicional de buena gobernanza, con su énfasis en la transparencia y en la rendición de cuentas, propensas a la idea del estado liberal, de los derechos individuales y los sistemas de pesos y contrapesos; las terceras, aquellas que promueven la participación ciudadana, con su modelo de estado republicano y democracia fuerte, con referentes éticos comunitaristas, que buscan que la ciudadanía se implique cívicamente y que se ejerza la soberanía popular de forma más continuada que el voto cada cierto tiempo; y las cuartas, aquellas que se asientan en las creencias en la eficacia de la gestión pública cooperativa, basadas en la idea del estado colaborador y en la cooperación en la generación de conocimiento a partir de la apertura de información y el diálogo entre actores públicos y privados para la solución de problemas colectivos. Los autores también resaltan la importancia del factor clave de las nuevas tecnologías de información y comunicación que permiten que una gran posibilidad de prácticas a través de Internet. Como resultado de cada uno de éstos grupos teóricos tenemos entonces: un gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria, un gobierno transparente que rinde cuentas, un gobierno participativo y promotor de civismo, y por último un gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento; estando las dos primeras basadas en la regulación y en el papel del Estado, y las dos segundas basadas en la capacidad de la sociedad para crear mejoras sociales.

Naser y Ramírez-Alujas (2014) manifiestan que cuando se habla de Gobierno Abierto, hay que situarse en dos ejes. Un eje promueve una cultura de transparencia y que busca institucionalizar acciones que faciliten el acceso a la información pública, y su potencial reutilización, como también para fortalecer la integridad pública y la rendición de cuentas; el otro eje, fortalece los espacios de participación ciudadana en los asuntos públicos y en la toma de decisiones, promoviendo además la colaboración en la búsqueda de soluciones y el

aprovechamiento de las capacidades distribuidas y la inteligencia colectiva. Para los autores, el objetivo es pasar de un modelo “analógico”, hermético y autorreferente de gobierno a un Gobierno Abierto, mediante políticas y estrategias que apunten a mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos y la reutilización de la información del sector público, facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas, y favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico.

Calderón y Lorenzo (2010), apuntan que un Gobierno Abierto entabla una constante conversación con los ciudadanos para poder saber que dicen y que necesitan, un gobierno que basa la toma de decisiones en las necesidades y preferencias de sus ciudadanos, que facilita la colaboración entre ciudadanos y funcionarios para el desarrollo de los servicios públicos, y que todo lo que decide y hace lo comunica de forma abierta y transparente.

También se trata de colocar el resultado por delante del procedimiento, propiciar la democracia deliberativa en las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano. No es sólo una idea de idea de gobernanza, ni tampoco se trata de remozar la Administración pública, la clave está en reinventar y reorganizar todo el sistema aportándole nuevas capacidades en todos sus puntos (Calderón en Concha y Naser, 2012).

Resulta interesante resaltar la observación realizada por Manchado (en Calderón y Lorenzo, 2010), en donde apunta que, sólo en aquellos sistemas de gobierno democráticos se puede pensar en un Gobierno Abierto, ya que no es lo mismo ser el destinatario de los servicios (como sucedes en los regímenes autocráticos y aristocráticos), que tener derecho a los servicios; como así también, no es lo mismo que las normas que se dictan tengan en cuenta a los ciudadanos y que éstos puedan dar su opinión, como que las decisiones las tomen unos pocos que han sido electos (o no). El rol de los ciudadanos es el que diferencia a un sistema de gobierno de otro, y que hace que la compatibilidad solo exista entre un Gobierno Abierto y un sistema democrático.

El Gobierno Abierto es un paradigma o modelo relacional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que parte de la representatividad y los procesos, y cuyo objetivo es el de conformar un gobierno más accesible, transparente y receptivo (Cruz Rubio, 2015). Estamos hablando entonces de un gobierno transparente y accesible, responsable y que rinde cuentas, y que es sensible y receptivo con sus ciudadanos (Ramírez-Alujas, 2013).

A modo de síntesis, se podría decir que estamos ante una forma novedosa de vinculación entre las Administraciones y la ciudadanía, que requiere de firme decisión política y predisposición. Un cambio de modelo de gobierno, de “analógico” y hermético, a digital y abierto. Que permitirá la construcción de un gobierno promotor de bienestar, transparente, participativo, eficiente, receptivo y colaborador. Con una ciudadanía fortalecida por los espacios de participación y por lo tanto colaborativa, que abandona su rol de simple administrado para empoderarse y formar parte. Modelo que permitirá entablar una constante conversación fluida y de doble vía, entre Administraciones y ciudadanos, comunicando todo lo que decide y lo que se hace, fomentando las democracias deliberativas.

### 2.1.3 Propuesta de definición

Hasta aquí se ha tratado de comprender, no sólo el contexto de donde surge el concepto de Gobierno Abierto, sino también todo lo que implica y conlleva. Pero una de las cuestiones fundamentales, es que es un Gobierno Abierto. Son muchos los esfuerzos por tratar de consensuar una definición (véase Cruz Rubio, 2015), de hecho aún hoy sigue estando en debate. Se presentarán a continuación una serie de definiciones de varios autores, se tomará de cada una los aspectos más relevantes y comunes, clasificándolos en cuatro ejes, a partir de los cuales se propondrá una definición que pueda servir de ayuda a los fines del presente trabajo, y del debate abierto sobre el tema.

En principio, al analizar el tratamiento de cada definición, encontramos aspectos comunes, el de entender el Gobierno Abierto como un punto de inflexión de cambio, ya sea como una

nueva filosofía, un nuevo modelo, una nueva cultura, un modo nuevo e innovador. Más allá de los matices, lo que nos deja ver es que algo nuevo, distinto, disruptivo, poco convencional es a lo que apunta el concepto de Gobierno Abierto, pudiendo tratarse de ideas, prácticas o resultados, o de todas ellas en conjunto (Oszlak, Villoria Mendieta, Naser y Ramírez-Alujas , Cruz-Rubio, Manchado, Calderon, Coroján – Campos, AGA, Pharr y Putnam, Lathrop y Ruma). Algunos autores, suelen ser más reduccionistas en sus definiciones, entendiendo el Gobierno Abierto como una simple plataforma o una estrategia (OCDE, Noveck). Otros también dejan entrever en la definición, el rol de la comunicación, entendiendo la misma como una nueva cultura de comunicación o un nuevo modo de interacción (Gutiérrez – Rubí, Ortiz De Zárate).

A priori podríamos decir que estamos ante una nueva filosofía, que propone un nuevo modelo socio-político, tanto de gobierno como comunicativo, que alberga ideas, prácticas y resultados. Las estrategias, las formas de administrar y las interacciones estarían contenidas dentro de éste nuevo modelo.

Otro aspecto que las definiciones nos aportan es la finalidad y las consecuencias del Gobierno Abierto. Como fin, aspectos que surgen son que conlleva a un cambio, a promover, a evolucionar, desde las formas de administración, gestión y de interacción hasta el sistema democrático; resaltando que todo ellos se propicia de forma colectiva, sinérgica, colaborativa y participativa. Por lo tanto como consecuencia, tenemos consenso, modernización, diálogo, empoderamiento, valor, legitimidad, equidad, eficacia y sinergia, entre Estado, gobiernos y sociedad (Oszlak, Villoria Mendieta, Naser Y Ramírez-Alujas, Cruz-Rubio, Manchado, Calderon, Coroján – Campos, OCDE, AGA, Pharr Y Putnam, Lathrop Y Ruma, Gutiérrez – Rubí, Ortiz De Zárate, Noveck).

Por último, y más allá de algunas diferencias, el rasgo común en las definiciones es que Gobierno Abierto implica transparencia, participación, colaboración, compromiso, articulación, innovación y comunicación (Oszlak, Villoria Mendieta, Naser Y Ramírez-Alujas , Cruz-Rubio, Manchado, Calderon, Coroján – Campos, OCDE, AGA, Pharr Y Putnam, Lathrop Y Ruma, Gutiérrez – Rubí, Ortiz De Zárate, Noveck).



A modo de conclusión, tratando de aproximar una definición de que es un Gobierno Abierto, podríamos decir, que es una nueva filosofía, que propone un nuevo modelo socio-político, que busca una evolución permanente del sistema democrático en sus formas de administración, gestión e interacción entre Estado, gobiernos y sociedad, implicando la constante transparencia, participación, colaboración, compromiso e innovación por parte de los mismos, generando empoderamiento, legitimidad y equidad.

**Cuadro 1. Definiciones de Gobierno Abierto**

AUTORES	DEFINICIÓN	DE QUÉ TRATA	PARA QUÉ	CONSECUENCIAS	IMPLICACIONES
OSZLAK	Gobierno abierto, vislumbra una nueva filosofía de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil.	nueva filosofía de gobierno	gestión más transparente, participativa y colaborativa	nueva modalidad de gestión pública	transparencia, participación y colaboración entre Estado y sociedad
VILLORIA MENDIETA	El gobierno abierto es, sobre todo, la consecuencia de la consolidación de una serie de ideas, articuladas en discursos coordinativos y comunicativos, que por el momento han triunfado y se han asumido como buenas por actores clave en la generación de políticas públicas y por la ciudadanía de ciertas democracias.	de ideas	generación de políticas públicas	consolidación de ideas entre actores clave y la ciudadanía	articular discursos coordinativos y comunicativos
NASER y RAMÍREZ ALUJAS	Gobierno Abierto es colocar el resultado por delante del procedimiento, abandonar las tautologías administrativas, propiciar la democracia deliberativa en todos los puntos de las administraciones y abandonar el concepto de administrado por el de ciudadano.	de resultados	propiciar la democracia deliberativa	modernización y diálogo	abandonar las tautologías administrativas y el concepto de administrado
CRUZ-RUBIO	Se define gobierno abierto como una filosofía política administrativa y como un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica.	nueva filosofía política administrativa		nuevo modelo de interacción sociopolítica	
MANCHADO	El OpenGovernment es un conjunto de prácticas destinadas a relacionarse de manera diferente entre los gobiernos democráticos y sus ciudadanos y ciudadanas, lo que permite a estos un empoderamiento, a través de la participación, cada vez mayor y una acción directa sobre las decisiones de gobierno, sobre los servicios públicos y la manera de prestarlos.	conjunto de prácticas	cambiar la forma de relacionarse entre gobiernos y ciudadanos	empoderamiento ciudadano	participación ciudadana
CALDERON	Cuando hablamos de Gobierno Abierto, existe ya un razonable consenso en la incipiente doctrina de que en esencia nos estamos refiriendo a una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho de sufragio cada cuatro años.	una doctrina	propiciar una evolución del sistema democrático de convivencia y valores		mecanismos de transparencia y espacios de colaboración y participación de los ciudadanos
COROJÁN - CAMPOS	Una oportunidad de cambio en el sistema tradicional de gobernar. Implica fomentar la máxima transparencia en la actividad de los Gobiernos, así como la colaboración y la apertura de la participación ciudadana a todos los procesos de decisión y control.	una oportunidad de cambio en el sistema tradicional de gobernar	implicación colectiva en los procesos de decisión y control		fomentar la transparencia de los Gobiernos y la colaboración y participación ciudadana
OCDE	Una plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público	una plataforma	co-creación de valor público	valor público	trabajo conjunto entre la sociedad y los individuos
AGA	Fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI. Reconocemos que gobierno abierto es un proceso que requiere un compromiso permanente y sostenible.	una cultura	promover los ideales de apertura y participación	empoderar y brindar resultados a los ciudadanos	compromiso permanente y sostenible
PHARR y PUTNAM 2000	El gobierno abierto sería una forma de mostrar la voluntad de desarrollar una buena gobernanza, aprovechando las posibilidades que ofrece internet, y con ello justificando el ejercicio de un poder que tiene dificultades para obtener legitimidad vía rendimientos, además de hacer frente a fenómenos de desafección muy fuertes.	una voluntad	desarrollar una buena gobernanza	obtener legitimidad y hacer frente a fenómenos de desafección	
LATHROP y RUMA 2010	Un gobierno abierto es un modelo de gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red.	modelo de gobierno	comportarse como una estructura nueva	organización integrada y que trabaja en red	innovación, compartir recursos, y aprovechar el poder de la colaboración y la transparencia
GUTIÉRREZ - RUBÍ 2011	Gobierno Abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público.	nueva cultura de la comunicación y un nuevo modelo organizativo	cambio en la gestión y prestación del servicio público	impulsar y estimular una cultura de cambio	liberar el talento creativo dentro y fuera de la administración pública
ORTIZ DE ZÁRATE 2014	Un modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, al tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable.	modo de interacción sociopolítica	manera de gobernar más dialogante	equilibrio de poder entre los gobiernos y los gobernados, ciudadanía corresponsable	transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración
NOVECK 2011	Un gobierno abierto es una estrategia innovadora para cambiar cómo trabaja el gobierno . Mediante el uso de la tecnología de red para conectar el público al gobierno, y unos y otros estar informados por los datos abiertos , y un gobierno abierto pide ayuda para resolver problemas . El resultado final son las instituciones más eficaces y la democracia más robusta	estrategia innovadora	cambiar como trabaja el gobierno y conectarlo con el público	instituciones más eficaces y democracia más robusta	estar informados mediante datos abiertos

Fuente. Elaboración propia

#### 2.1.4 Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico

Para clarificar un poco más el concepto de Gobierno Abierto, es importante discernirlo de aquello de lo que no es. En éste aspecto, se ha llegado a un consenso desde varios autores que pusieron en “tela de juicio” esta discusión. El punto de partida es que si Gobierno Abierto es cualquier cosa, entonces resulta no ser nada (Hofmann, Bojórquez Pereznieto, y Ramírez Alujas, 2012).

El Gobierno Electrónico, que muchas veces ha suscitado confusión con el Gobierno Abierto, se refiere a la aplicación de las Tecnologías de la Información en Comunicación (TIC) y sus herramientas a los procedimientos administrativos preexistentes para la prestación de servicios públicos. Gobierno Abierto no es una prolongación, ni la extensión mejorada del Gobierno Electrónico (Cruz Rubio, 2015). No se trata de repensar el funcionamiento o la concepción de la administración, sino de tecnificar procesos ya existentes. No tiene como fin transformar la sociedad, sino que lo que busca es hacer más fácil la vida de los ciudadanos (Jaeger, 2003; Liikanen, 2003; Martínez Soria, 2006; Nixon, 2010, Campos y Coroján, 2012; Concha y Naser, 2012).

Gobernanza electrónica, tampoco es lo mismo que Gobierno Abierto, si bien comparten algunos principios y el uso de las TICs, su enfoque y finalidad son distintos. Gobernanza electrónica es el uso de las TICs y la comunicación en las Administraciones públicas, con la finalidad de mejorar el suministro de información y la prestación de servicios (UNESCO, 2000 en Cruz Rubio, 2015). La Gobernanza electrónica podría estar contenida dentro del Gobierno Abierto, ya que comparten el enfoque, de que al brindar información se estimula la Participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, haciendo que los gobiernos sean más responsables, transparentes y eficaces (UNESCO, 2000 en Cruz Rubio, 2015), pero se entiende que Gobierno Abierto va más allá de brindar información y prestar servicios.

Gobierno Abierto no se circunscribe solamente a la idea de *Open Data* y de *Open Process*, muchos suelen interpretar que Gobierno Abierto es solo “Abrir”, pero no es así, es más que un proceso de apertura, es una forma de repensar los gobiernos y las administraciones,

como se explicó anteriormente,. Si bien es cierto, que la apertura de datos y de procesos allanaron el camino hacia el planteo de un Gobierno Abierto, y que a su vez se sirve de los mismos.

Entonces, comprender el Gobierno Abierto implica entender que muchos conceptos están vinculados, pero que no pueden ser utilizados como sinónimos (Cruz Rubio, 2015).

## **2.2 El gobierno abierto para la interacción con el ciudadano**

### **2.2.1 Factores de cambio**

Una de las cuestiones que atañen a la idea de Gobierno Abierto son las ideas de participación e interacción de todos los actores sociales que intervienen en un gobierno. Su propio nombre lo dice, debe ser “abierto”, y esto quiere decir que debe ser inclusivo, participativo, colaborativo, pero sobre todo debe escuchar y hacerse escuchar. Sin la comunicación de por medio, el Gobierno Abierto no tendría sentido, o acaso ¿es posible ser transparente si no se publican los datos relevantes?, o ¿ser participativo si no se abren los canales de diálogo necesarios? Propiciar este nuevo escenario requiere de una serie de cambios, tanto en la forma de comunicarse como en todo el contexto en sí.

Naser y Ramírez-Alujas (2014), mencionan cuatro cambios que deben realizar los gobiernos si pretenden integrarse a la idea de Gobierno Abierto:

- Cambio cultural: Entender que el principal objetivo de las instituciones públicas y de todos los implicados en ellas, es servir al ciudadano, y que el mismo debe situarse en el centro de la gestión.
- Cambio en los procesos: Modificar o cambiar los procesos de las Administraciones públicas, orientar su diseño para servir a los ciudadanos, y que sean cómodos y útiles, entre otros.
- Cambio en la organización: Los modelos jerárquicos deben diagramarse de manera tal que permitan la eficiencia. Reorganizar la estructura, redefinir los puestos de

trabajo, con el fin de orientar el funcionamiento a un modelo de red, enfocado a proyectos y a la consecución de resultados.

- Cambio en las formas de relación: De una comunicación distante, unilineal, presencial, desfasada e impuesta, a una comunicación cercana, bidireccional, en línea, en tiempo real, de escucha activa. Del mostrador a la mesa redonda.

Particularmente, en cuanto a las formas de relación, Ulrich (1998) reconoce que para incrementar el valor de los intangibles en las organizaciones, la comunicación debe ser franca y frecuente; compartir información, haciendo necesario cambiar la forma de comunicación que existe entre los gobiernos y la sociedad civil, abandonando la “cultura del secreto”, propiciando leyes de acceso a la información pública y la delimitación de reglas claras en materia de datos abiertos que permitan su reutilización (De Ferrari y otros en Hofmann, Bojórquez Pereznieto, y Ramírez Alujas, 2012). A sí mismo, la información que sea ofrecida a los ciudadanos debe ser verdaderamente útil para ellos, de manera tal de que así se garantice la verdadera transparencia informativa (Jaeger y Thompson, 2010).

La ONU, por su parte, reconoce que para lograr la participación ciudadana, “es esencial avanzar hacia el acceso universal a información y tecnologías de la comunicación”. La información y el acceso a la red, son factores críticos si lo que se persigue es la participación y la comunicación (Precht y Huerta en Hofmann, Bojórquez Pereznieto, y Ramírez Alujas, 2012), ya que gracias a esos factores se produce una comunicación directa y continua entre gobiernos y ciudadanos, generando intercambios y réplicas de puntos de vista, que al fin y al cabo generen propuestas y la toma de decisiones compartida (Guerra Ford en Hofmann, Bojórquez Pereznieto, y Ramírez Alujas, 2012).

Es decir, no se trata sólo de ofrecer respuestas informativas, sino acciones orientadas a crear espacios de intercambio y de relación que permitan que a través de la expresión ciudadana se definan propósitos, metas y acciones consecuentes con las necesidades de la sociedad (García de Castro, 2000).

Nemirovski (en Calderón y Lorenzo, 2010), señala que el primer aspecto que debe ser incorporado al Gobierno Abierto, es optimizar el vínculo entre el gobierno y los ciudadanos a través de nuevas tecnologías y que estas nuevas representaciones de la comunicación constituyen en sí nuevas prácticas culturales, ya que no es lo mismo una relación abierta entre los ciudadanos y los gobiernos, con la existencia de canales de comunicación efectivos que permiten el contacto y la interactividad entre las partes, que una vinculación sostenida por viejos modelos tradicionales que se limitan a cumplir funciones y tareas que responden (o no) a demandas.

Vivimos inmersos en la “Sociedad del Conocimiento”, con acceso a la información, a los saberes y a la tecnología, en donde el conocimiento se transforma en un valor cultural y formativo de la sociedad, tener esto en cuenta esto permitirá un uso inteligente del Gobierno Abierto (Calderón y Lorenzo, 2010).

De los Ríos (en Calderón y Lorenzo, 2010), resalta que las personas exigen ahora cercanía, que se las tenga en cuenta, no sólo cada cuatro años a la hora de elegir un gobierno. Demandan no sólo ser escuchadas, sino que necesitan comunicar sus inquietudes, opiniones y asegurarse de que sus voces sean oídas por aquellos que tiene competencia en la materia, que lo que dicen “sirva para algo”, que ese mensaje sea reconocido, respondido y compartido.

Para finalizar, Jaeger (2003, en Corojan y Campos, 2011) entiende la actividad del gobierno (electrónico) en función de las interacciones entre sectores del Gobierno entre sí, del Gobierno con empresas y de éste con los ciudadanos. Si bien el autor plantea la cuestión para el gobierno electrónico, lo que se enuncia en cada una de estas interacciones bien puede ser extrapolado al Gobierno Abierto, entendiéndolas a su vez, hacia donde deben apuntar el cambio en las relaciones:

- Comunicación de Gobierno a Gobierno (*Government-to-Government, G2G*). Es el intercambio de información y de iniciativas entre gobiernos de diferentes niveles

(locales, regionales, nacionales y transnacionales). De esta manera se mejora la eficacia de la comunicación en diferentes niveles, como también la velocidad de las transacciones, el ahorro de tiempo y como impacto final, un uso más responsable de los recursos públicos.

- Comunicación de Gobierno a ciudadanos (*Government-to-Citizens, G2C*) y de ciudadanos a Gobierno (*Citizens-to-Government, C2G*). Son todas las iniciativas de interacción entre el Gobierno y los ciudadanos. Permite a los gobiernos conocer las demandas de los ciudadanos y a los ciudadanos comunicarse, solicitar información, etc.
- Comunicación de Gobierno a empresas (*Government-to-Business, G2B*). En este punto, sería más completo ampliar la comunicación no sólo a empresas, sino a otro tipo de organizaciones como las que conforman el tercer sector, entre otras. Las interacciones con las empresas u otras organizaciones, pueden dar lugar por ejemplo, a una mayor conciencia de las oportunidades para trabajar con el Gobierno y para el ahorro de costes.

### 2.2.2 La interacción del diálogo bidireccional

Según Milan (2014, en 42 voces sobre el Gobierno Abierto), un Gobierno Abierto es posible, entre otras cosas, porque Internet proporciona espacios de intercambio ilimitados. Todos podemos ser receptores a la vez que emisores, la información es múltiple y global, y los canales que la distribuyen son variados.

Esta información no se da de forma unidireccional, sino que los receptores convertidos en emisores, generan contenido, opinan, validan, refutan los contenidos, etc. haciendo que el flujo de información sea de forma bidireccional. La interacción prevalece y el mensaje se modifica, y la conversación se torna entre iguales, entre la Administración y los ciudadanos.

En el marco de un Gobierno Abierto, la capacidad de emisión y recepción de los mensajes está en manos de las personas, es por esto que el diálogo entre gobierno y ciudadanos es fundamental, más aún si se tiene en cuenta que las relaciones de representación

institucional y política se ven modificadas producto de las nuevas estrategias comunicativas, provocando que las relaciones interpersonales se vuelven más fluidas, a pesar de que esta “interpersonalidad” se da en el marco de la red. Guerra Ford (en Hofmann, Bojórquez Pereznieta, y Ramírez Alujas, 2012), señala que la comunicación directa propicia el establecimiento de compromisos para resolver las problemáticas, más allá de lo que la norma exige a las instituciones públicas. Esta situación debe leerse como un progreso que permite la mejora de la acción política y administrativa, ya que a través del diálogo bidireccional se consigue la mejora de la práctica democrática (Milan, 2014 en 42 voces sobre el Gobierno Abierto).

Inclusive, en el Libro Blanco sobre una política europea de comunicación (UE, 2006) frente a los errores cometidos por la comunicación unilateral del pasado “propone un planteamiento fundamentalmente nuevo: un salto decisivo desde la comunicación unidireccional hacia el diálogo reforzado, desde una comunicación centrada en las instituciones a otra centrada en el ciudadano”.

Resulta interesante la reflexión que Martínez Puón (2012), ofrece en cuanto al diálogo bidireccional. El autor pone en duda la cuestión limitante de que, para consolidar el diálogo bidireccional en un Gobierno Abierto es necesario el acceso a Internet, sin embargo plantea el interrogante de ¿cómo se subsana el diálogo para aquellos que no tienen acceso a Internet?, en respuesta a ello, afirma que si se parte de que la difusión y socialización de información puede ser accesible para algunos ciudadanos, la reutilización de la información realizada por éstos conllevaría aun beneficio para muchos más, es decir, que los se pueden convertir en intermediarios para con los otros ciudadanos.

El Gobierno Abierto incluye de esta manera la participación ciudadana a través de la comunicación en dos direcciones: desde el gobierno a los ciudadanos y desde estos al primero (Coroñan y Campos, 2011). Será entonces, uno de los retos del diálogo bidireccional, el de ordenar ese diálogo, de manera tal que todas las voces sean tenidas en cuenta.

### 2.2.3 La interacción de la escucha activa

Guadián (2014 en 42 voces sobre el Gobierno Abierto) reconoce que la escucha activa implica más allá de escuchar, se trata de entender la comunicación desde el punto de vista del que habla.

Para el autor, las nuevas tecnologías y los avances que permitieron, como Internet y las redes sociales, han cambiado la manera de consumir y producir información. Se opina, se critica, se aporta, se comparte sobre cualquier tema o acontecimiento, convirtiendo todo esto en información con la cual los organismos, empresas, etc., pueden valerse para mejorar los procesos de brindar información.

Las empresas utilizan esta información para fidelizar a sus clientes, en la administración pública esto no es similar, ya que el retener a las personas no tiene sentido, queramos o no, todos estamos bajo la órbita de la administración pública (Guadián, 2014 en 42 voces sobre el Gobierno Abierto). El desafío es aún mayor, se trata de mantener la buena reputación, la confianza, la satisfacción de la ciudadanía, y no como una elección estratégica de negocios, sino como una responsabilidad obligada por parte de las Administraciones.

A través de la escucha activa, las Administraciones pueden saber en tiempo real lo que le sucede a la ciudadanía, para definir nuevas dinámicas de acción o corregir las existentes.

Al momento de planificar cualquier tipo de iniciativa, poder colocarse en el lugar del otro para poder llevarlas a la concreción, es realizar una planificación estratégica, efectiva y que permite el ahorro de recursos. Para esto es necesario contar con la información que la escucha activa proporciona.

Este modelo de escucha, también considera la co-creación, al prestar atención a lo que la ciudadanía dice acerca de algo, es una forma de tenerla en cuenta, un aporte que de ella se desprende, y por lo tanto, la síntesis de la generación de ideas entre Administraciones y ciudadanos.



Es importante que las Administraciones tengan una actitud proactiva, que permita la escucha activa, y para ello deben contar con herramientas que contribuyan a recoger, analizar y gestionar la información.

Ortiz Crespo (2007), resalta los beneficios de la escucha activa, siendo éstos:

- Crear un clima positivo en la comunicación, logrando efectividad.
- Capta el sentido exacto del mensaje emitido, reduciendo malentendidos.
- Demuestra consideración hacia el emisor, lo que consigue generar confianza y por la tanto buena predisposición en brindar información.
- Se proyecta una imagen de respeto, consideración, comprensión e inteligencia.
- Crea relaciones más estrechas.
- Contribuye al liderazgo.
- Adquieren conocimientos enriquecedores.
- Permite solicitar aclaraciones o ampliaciones de la información suministrada.
- Reduce los conflictos como consecuencia de una mejor comunicación, disminuye malas interpretaciones y malentendidos.
- Permite el ahorro de recursos y mejora la productividad.

Si el fin último es un Gobierno Abierto, es indispensable incorporar a las gestiones, la dinámica participativa de la escucha activa. Un Gobierno Abierto es un gobierno basado en la colaboración de todos, siendo la escucha activa una actitud y una herramienta imprescindible para poder lograrlo.

## **2.3 El gobierno abierto como acción de construcción de intangibilidad**

### **2.3.1 Los tres principios de Gobierno Abierto de la OPG**

Muchos son los países que tienen como objetivo, incorporarse a la tendencia del Gobierno Abierto, pero ésta como tantas otras iniciativas requiere de organización, consenso, criterios comunes, etc., de manera que todos los esfuerzos de todos los países estén coordinados, sean coherentes y que propicien dinámicas interrelacionadas.

La Open Government Partnership (según sus siglas OPG, o en castellano Alianza para el Gobierno Abierto, AGA), es un esfuerzo global que busca la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Se configura como una iniciativa multilateral que promueve compromisos concretos desde los gobiernos, que promuevan la transparencia, la participación ciudadana en los debates y decisiones públicas, combatir la corrupción, robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

Fundamenta ésta idea en el hecho de que los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, efectivos y que rindan cuentas, con instituciones que fortalezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y acciones (Ramírez-Alujas y Dassen en Dassen y Vieyra, 2012).

Los países que deseen ser miembros de la OPG, deberán cumplir en su acuerdo con cuatro expectativas que le dan sustento a la iniciativa de Gobierno Abierto (Naser y Ramírez-Alujas, 2014, p.15):

- “Suscribir la Declaración de Principios sobre Gobierno Abierto y aprobarla al más alto nivel”.
- “Asumir compromisos concretos, mediante la elaboración e implementación de un plan de acción nacional que se extiende más allá de las prácticas actuales en desarrollo y que debe ser llevado a cabo a través de un proceso de consulta con las múltiples partes interesadas y con la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil”.
- “Comprometerse a un informe de evaluación a cargo de una panel de expertos independientes sobre el progreso del país en el cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de acción”.
- “Contribuir a la promoción del gobierno abierto en otros países mediante el intercambio de mejores prácticas, conocimientos y asistencia técnica, tecnologías y recursos, entre otros”.

Para Banfi (en Hofmann, Bojórquez Pereznieta, y Ramírez Alujas, 2012), la OPG es un nuevo modo de comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos, ya que facilita la información, la utilización de recursos tecnológicos que permitan celeridad en respuesta a las demandas

ciudadanas, así como la posibilidad de tener disponible toda la información pública producida en plataformas accesibles y de fácil manejo, siendo estos retos fundamentales de este espacio.

La OPG identifica cuatro valores del Gobierno Abierto Transparencia, Participación ciudadana, Rendición de Cuentas y Tecnología e Innovación, sin embargo Barack Obama a través del Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto emitido el año 2009, afirma que el Gobierno Abierto se sostiene en tres ideas: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración (Bingham y Foxworthy, 2012). Pareciera que ambas visiones, la de la OPG y la del Memorándum de Obama, asumen principios que parecerían ausentes en cada caso, pero esto no es así. Por ejemplo, el principio de rendición de cuentas no está presente en el Memorándum pero forma parte o se incluye dentro del principio de transparencia, ya que la rendición de cuentas posibilita la transparencia. Otro ejemplo, el principio de colaboración, que parece no tener lugar para la OPG, forma parte del principio de participación y del de tecnología e innovación, ya que identifica tales aspectos como medios para el desarrollo de nuevas formas de interacción en la vida pública (Cruz Rubio, 2015).

Tanto en los cuatro valores planteados por la OPG, como en las tres ideas expuestas en el memorándum, podemos identificar dos aspectos comunes en donde a su vez la intangibilidad se ve plasmada, siendo éstos la transparencia y la participación ciudadana. Si bien el resto de los valores o ideas, no es pertinente a los fines del presente trabajo, se detallara brevemente cada uno ellos, dejando para el apartado siguiente una explicación más detallada en cuanto a transparencia y participación ciudadana.

Bajo el concepto de transparencia, se encuentra la premisa de que la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos. Los ciudadanos tienen el derecho de conocer ya que existen posibilidades tecnológicas para facilitar el acceso a la información de forma sencilla y clara. Los datos producidos por las Administraciones públicas son públicos. Un Gobierno transparente proporciona información

sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad (Calderón y Lorenzo, 2010; Cruz Rubio, 2015; Ramírez-Alujas, 2011; Corojan y Campos, 2011; Concha y Naser, 2012).

En cuanto a la participación de los ciudadanos, los gobiernos deben movilizar e implicar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsiva, innovadora y efectiva. Los gobiernos pueden aprovechar la inteligencia colectiva de los ciudadanos y abrir su agenda legislativa a la ciudadanía, de esta manera, las leyes, decretos, medidas o decisiones pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas con las opiniones de los ciudadanos. El gobierno abierto incluye así la participación ciudadana a través de la comunicación bidireccional: desde el Gobierno a los ciudadanos y desde éstos al primero (Calderón y Lorenzo, 2010; Cruz Rubio, 2015; Ramírez-Alujas, 2011; Corojan y Campos, 2011; Concha y Naser, 2012).

En la rendición de cuentas deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los gobiernos justifiquen sus acciones, actúen en respuesta del escrutinio público y acepten las consecuencias ante la falta de cumplimiento de leyes o compromisos (Cruz Rubio, 2015).

Al hablar de tecnología e innovación, estamos ante la aceptación por parte de los gobiernos de la importancia de proveer a los ciudadanos el acceso abierto a la tecnología; del nuevo rol de la tecnología como fuente de innovación, y de ampliar la capacidad de los ciudadanos en el uso de las mismas (Cruz Rubio, 2015).

Finalmente, la colaboración, compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás actores. También plantea la idea de entender el gobierno como una plataforma tecnológica que de servicio construyendo aplicaciones reutilizables por otras administraciones y por la ciudadanía (Calderón y Lorenzo, 2010; Cruz Rubio, 2015; Ramírez-Alujas, 2011; Corojan y Campos, 2011; Concha y Naser, 2012).

### 2.3.2 Beneficios del Gobierno Abierto en la construcción de intangibilidad

Para la OCDE (2010) la promoción de la idea de Gobierno Abierto, conlleva beneficios llevándolo a la práctica ya que:

- mejora la transparencia, al exponer sus datos públicos a los ciudadanos, se aumenta la calidad e integridad de los datos de la administración.
- establece una mayor confianza en el gobierno, si los ciudadanos confían en el gobierno y en sus políticas específicas, pueden estar más dispuestos a contribuir, apoyar y financiar esas políticas,
- eleva los niveles de cumplimiento, ya que al ser los ciudadanos parte del proceso les ayuda a comprender los retos de la gestión pública y dota de legitimidad las decisiones adoptadas,
- asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas, reduciendo los umbrales que limitan la participación en los procesos de decisión fortaleciendo la cohesión y estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc.
- fomenta la innovación y la creación de valor en el sector público, privado y social.

Para Ramírez Alujas (2013, p. 202), los esfuerzos del Gobierno Abierto tiene el propósito de “fortalecer los sistemas democráticos, incrementar los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas, potenciar la participación y el compromiso cívico, y mejorar la calidad, eficacia y eficiencia de los gobiernos y sus administraciones públicas, bajo principios de equidad, integridad y transparencia”.

Un Gobierno Abierto también hace que la administración pública sea percibida con más cercanía, siempre y cuando sea capaz de establecer un diálogo bidireccional y una escucha activa. Desde la ciudadanía, hay una mayor implicación en la actividad de la administración pública, ya que se les habilitan canales para ello y se escucha lo que tienen que decir.

### 2.3.3 Acciones tangibles de Gobierno Abierto

Se exponen a continuación un breve resumen sobre las acciones de Gobierno Abierto, recopiladas de autores como Corojan y Campos (2011), Hofmann, Bojórquez Pereznieto, y Ramírez Alujas (2012), como de la información contenida en los planes de acción de los

distintos países. No será un resumen detallado ni exhaustivo, ya que no es pertinente a los fines del presente trabajo, pero si puede resultar útil e interesante poder visualizar como los intangibles pueden materializarse en acciones tangibles. También cabe resaltar que los ejemplos aquí presentados, son portales o plataformas web, dada su pertinencia con el presente trabajo, pero cabe la aclaración que las acciones de Gobierno Abierto pueden abarcar desde Leyes, portales web, reuniones, compromisos futuros, etc.

## ESTADOS UNIDOS

**Data.gov.us:** El portal tiene como función servir de guía en la mejora de los servicios, aplicaciones y políticas que sean útiles en el acceso y usabilidad de los datos públicos.

**Usasearch.gov10:** Permite encontrar con más facilidad datos, herramientas y páginas web institucionales.

**Usaspending.gov:** El objetivo de fomentar la rendición de cuentas, e implícitamente una mayor eficacia y eficiencia del aparato gubernamental, se ha creado

## REINO UNIDO

**Data.gov.uk:** Es el portal de datos abiertos del Gobierno del Reino Unido para hacer que los datos del gobierno estén disponibles como datos abiertos.

**UK citizens on-line democracy - TheyWorkForYou:** Ambas plataformas son iniciativas exitosas impulsadas por parte de la sociedad civil creadas con el objetivo de reivindicar recursos que garanticen la plena apertura y eficacia del Gobierno británico, que permitan vigilar las actividades gubernamentales y que los ciudadanos se expresen y manifiesten con respecto a éstas.

## AUSTRALIA

**Data.australia.gov.au:** Tiene como finalidad el acceso, publicación, vinculación e intercambio de datos.

**App My State:** El Gobierno australiano incluso ha puesto en marcha un concurso para aplicaciones informáticas de apertura y reutilización de los datos públicos.

## FINLANDIA

**Data.suomi.fi:** Es el punto único de referencia de acceso a los datos públicos para los ciudadanos.

**Suomi.fi:** Funciona como ventanilla única para todos los servicios electrónicos y acceso a los datos de las autoridades públicas.

**Otakantaa:** Es una plataforma institucional pensada para la colaboración, participación y escucha activa.

## ESPAÑA

**Transparencia.gob.es:** Pone a disposición del público información sobre la Administración General del Estado y sus órganos.

**Ign.es:** Brinda acceso a la información geográfica facilitando el acceso a casi toda la información producida por el Instituto Geográfico Nacional, y es posible la descarga de la misma a través del sitio.

**Portal PARES:** Es un proyecto destinado a la difusión en Internet del patrimonio histórico documental español conservado en su red de centros y ofrece un acceso libre y gratuito a investigadores y a cualquier ciudadano interesado en acceder a los documentos con imágenes digitalizadas de los Archivos Españoles.

**Alertcops:** Permite a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado estar donde sean necesarios, por esta razón han creado una aplicación móvil que permita a cualquier ciudadano denunciar una situación delictiva, tanto si está siendo víctima como testigo.

## MEXICO

**Portal de Obligaciones de Transparencia:** Publica y actualiza periódicamente en red toda la información relevante (presupuestos, remuneraciones, etc.).

**Portal Social de Información Ambiental:** Es un sitio en donde se publica información procesada y sistematizada sobre el agua, aire, cambio climático, habitabilidad, movilidad, residuos sólidos y suelo de conservación.

## CHILE

**ChileAtiende:** Permite realizar más de mil 190 trámites en un solo lugar virtual. La red ChileAtiende constituye la principal iniciativa de descentralización y sobre todo interoperabilidad de servicios públicos dependientes del Ejecutivo.

**Gobiernoabierto.cl:** Este portal facilita el acceso de la ciudadanía a los espacios de participación, transparencia y servicio que el Estado tiene disponibles, reuniéndolos en un solo lugar.

**Datos.gob.cl:** Pone a disposición de la sociedad civil información (estudios, balances, investigaciones, etc.) elaborada por el Estado, para ser usada libremente para fines ciudadanos.

[Apps.gob.cl:](#) En donde el usuario puede informarse de una amplia variedad de herramientas móviles según sus necesidades.

## BRASIL

**Portal de Convênios e Contratos de Repasse:** Ofrece a los ciudadanos una variedad de servicios en línea.

**Portal Guía de Servicios Públicos:** Con una interfaz simple y accesible a través de la tecnología móvil, permite la organización de los servicios estructurados desde el punto de vista de los ciudadanos.

[e-Democracia:](#) Permite a los ciudadanos asistir a los debates parlamentarios.

## ARGENTINA

**Portal de Datos Públicos:** Pone a disposición de la ciudadanía otra serie de herramientas móviles, con distintas utilidades para los ciudadanos. Se destacan las aplicaciones informativas como “Geo Trámites”, que informa de las oficinas más cercanas para realizar gestiones gubernamentales.

**Agendadigital.gob.ar:** Impulsa la conformación de un gabinete multisectorial orientado al aprovechamiento de las posibilidades que ofrece la información y el conocimiento.

**Argentina Comparte:** En el portal se integra, organiza y difunde las políticas públicas orientadas a la juventud. El objetivo es acercarlos a las becas, programas y estímulos que el Estado les ofrece como herramientas para construir su futuro.



**Sitiodelciudadano.meccon.gov.ar:** Tiene como fin preciso incrementar el nivel de transparencia de la gestión pública y exponer las cuentas públicas fiscales a la ciudadanía. En él se puede encontrar toda la información relacionada con la ejecución del Presupuesto Nacional, expuesta en un lenguaje sencillo y claro. En la misma línea se encuentra el sitio “Red Argentina de Presupuesto Participativo”.

### 3. TRANSPARENCIA

#### 3.1 Definición de Transparencia

##### 3.1.1 Aspectos teóricos del concepto

Muchos estados consideran que la transparencia, la libertad y el acceso a la información pública conforman uno de los requisitos esenciales del funcionamiento de la democracia. Autores del liberalismo clásico, como Locke, Mill, Bentham y Rousseau entre otros, hacen hincapié en destacar la importancia de la libertad de información para el ciudadano, ya que de ello depende un buen gobierno y un buen sistema político (Hollyer, 2010; Stiglitz, 1999; Fenster, 2006 en Corojan y Campos, 2011).

Podemos situar los orígenes del concepto en el año 1966 en Estados Unidos, con la promulgación de la Ley de Libertad de Información (FOIA, por sus siglas en inglés), en donde estipula que cualquier persona tiene derecho a solicitar acceso a los registros y a la información de las agencias federales, siempre que tales registros no estén protegidos por una exención o exclusión de la FOIA. Esta Ley está relacionada con el concepto FOI (*Freedom Of Information*), que se ha caracterizado por reclamar el derecho de acceso a la información que la administración tiene de los ciudadanos.

El Presidente Barack Obama, cuando da a conocer el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, afirma que mediante la Transparencia un Gobierno proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.

Transparencia, en el marco de un Gobierno Abierto pone de manifiesto la necesidad de que la sociedad disponga de la información y los datos públicos que no estén sujetos a reservas, por ejemplo en casos de seguridad nacional, de esta manera los ciudadanos pueden ejercer el real derecho de acceso a la información pública, participar en la prevención y lucha contra la corrupción al realizar ellos mismos el control y la vigilancia de la gestión, como así también de los resultados de las entidades gubernamentales. De esta manera se habilitan las condiciones para que el mismo ciudadano contribuya a una mayor eficiencia del servicio público, generando nuevos servicios que aporten valor a través de la reutilización de los datos públicos y asumiendo el liderazgo en resolución de sus propias necesidades y problemas. Los gobiernos, además de facilitar información a los ciudadanos, deben hacer que la información pueda ser ubicada fácilmente para ser utilizada, y que los ciudadanos por su parte, deben exigir que los gobiernos cumplan con las necesidades de información y de rendición de cuentas (Concha y Naser, 2012; ORSI 2010; Ramírez-Alujas, 2011; Corojan y Campos, 2011). Lubián y Villaverde (2014) afirman que para que todo esto sea posible, se requiere algunos cambios de la forma de trabajar y de relacionarse con los ciudadanos.

Otros autores (Hood y Held, 2006; Fenster, 2006; Coglianesi, 2009; Hollyer, 2010; en Corojan y Campos, 2011), sostienen que el concepto concentra tres aspectos:

- El uso de los datos (el ¿qué? se publica)
- Los procesos de adopción de las políticas públicas (el ¿cómo? se llevan adelante)
- La racionalidad de las decisiones y acciones políticas del Gobierno (el ¿por qué? se hace lo que se hace).

Para Beetham y Boyle (1996, en Ramírez Alujas, 2013), un gobierno transparente y responsable tendría cuatro características principales que lo distinguen de otros gobiernos:

- Una comunicación objetiva sobre sus políticas: en qué hechos se basan, sus consecuencias y costos de llevarlo a la práctica, etc.;
- El acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos gubernamentales, tanto directa como indirectamente.
- La apertura de las reuniones gubernamentales al público y a la prensa.

- La consulta sistemática entre el gobierno y los principales interesados en la formulación y ejecución de las decisiones políticas y la publicación de las informaciones y opiniones recogidas al respecto.

Es decir que todas las personas, mediante la libertad de información, tienen derecho a la información pública. Las administraciones públicas (como tantos otros organismos públicos), deben brindar información sobre lo que hacen, cómo lo hacen y para que lo hacen, información sobre datos y sobre todo aquello por lo que son responsables frente a la sociedad. De ésta manera satisfacen a los ciudadanos las necesidades de información y de rendición de cuentas, éstos por su parte contribuyen al escrutinio público y la lucha contra la corrupción, pero además generan valor reutilizando datos públicos y asumen el liderazgo en la resolución de problemas y necesidades dentro del gobierno. Cierto es que para que todo esto sea posible, se debe contar con la predisposición de generar cambios dentro de las administraciones públicas en torno a su comunicación, como a la apertura y accesibilidad que se les brinde a los ciudadanos.

### 3.1.2 Como interpretan los organismos la transparencia

Más allá de las definiciones teóricas que diversos autores puedan aportar, resulta interesante conocer como interpretan los organismos la transparencia, ya que esta interpretación no se da desde enfoques tan teóricos. También resulta de interés como organismos de envergadura mundial, fomentan e implementan la construcción de ciertos intangibles, como en éste caso el de transparencia.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (Nueva York, 2004) declara en su Art. 9 que cada Estado “procurará adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas”, como así también “adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública”, y en su Art. 10 reafirma lo anterior señalando que además

adoptará las medidas necesarias para aumentar la transparencia “incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones”.

La Unión Europea (UE) a través del libro blanco sobre una política europea de comunicación (2006) señala la importancia de un “elevado nivel de transparencia” puesto que “la Unión debe someterse al control público y rendir cuentas de sus actividades”. Manifiesta que un elevado nivel de transparencia forma parte de la legitimidad de toda administración moderna.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) defiende la transparencia de las políticas económicas y la disponibilidad de datos fiables ya que la evolución económica y financiera son elementos esenciales para la toma de decisiones acertadas, ayudar a las economías a funcionar mejor y hacerlas menos vulnerables a las crisis. Resaltan haber adoptado una serie de medidas que aseguran el suministro a todo el mundo en tiempo real de información útil y precisa sobre su propia función en la economía mundial y sobre las economías de los países miembros. Aseguran que la apertura por parte de los países miembros alienta debates y análisis públicos más amplios, fomenta la rendición de cuentas, la credibilidad de las políticas, y facilita el funcionamiento eficiente y ordenado de los mercados financieros.

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), en su apoyo a la implementación de la iniciativa de Gobierno Abierto, afirma que la transparencia gubernamental consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos esté a disposición del público, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin limitantes en su reutilización. Contempla la divulgación de información, dar respuestas a las solicitudes de la ciudadanía de manera proactiva. Afirma que en materia de lucha contra la corrupción y los abusos de poder, la transparencia es una barrera y a la vez un derecho de todo ciudadano a recibir información sobre que hacen los gobiernos.

El Banco Mundial que a partir del año 2010, cuando dio a conocer su política de acceso a la información, comenzó una nueva etapa en términos de apertura, con el fin de poner a disposición del público su información y sus datos. Para el Banco Mundial, los enfoques e

iniciativas de apertura son primordiales para el desarrollo, forman parte de la búsqueda de soluciones, y que el rol del ciudadano es crucial ya que son los usuarios de la información para participar y mejorar sus comunidades. Afirman también que esta iniciativa benefició a muchas comunidades en todo el mundo por poner esta información a disposición.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), plantea que un Gobierno Abierto se refiere “a la transparencia de las acciones del Gobierno, la accesibilidad de los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del Gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (OCDE Policy Brief, 2005).

Transparencia Internacional, (TI) es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. En su declaración de objetivos básicos “asume que la transparencia es un importante objetivo de la sociedad actual, y que está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos, que exigen de forma creciente estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan”.

Para la Open Government Partnership (OPG, en castellano Alianza para el Gobierno Abierto, AGA), la transparencia es conocer y saber. Un gobierno transparente “proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus políticas y planes, sobre su gestión, pone a disposición de los ciudadanos sus fuentes de datos y sobre todo brinda información sobre aquellas decisiones o acciones que interesa conocer a la ciudadanía. Fomenta y promueve rendición de cuentas de la administración pública hacia la ciudadanía y un permanente control social”.

### 3.1.3 La transparencia como un intangible

El comenzar a pensar en la Transparencia como un intangible en el sector público, conlleva a la pregunta de ¿cuáles podrían ser las políticas de transparencia en el sector? Fung, Graham y Weil (2007), se preguntaban si los gobiernos pueden legislar políticas de transparencia con el fin de reducir los riesgos en materia salud, seguridad pública y estabilidad financiera, o con el objetivo de mejorar el desempeño de instituciones como las escuelas, los hospitales y

los bancos; y a raíz de estas dudas los autores estructuraron un modelo a través del cual se pueda saber si la transparencia sirve para algo, más allá de ser un concepto (En Dassen y Vieyra, 2012).

Una de las particularidades dentro en el sector público, es que las entidades públicas tienen una mayor exigencia de transparencia y rendición de cuentas en su gestión que hace que se encuentren sometidas a mayores controles y sus procedimientos observados, a satisfacer demandas de información frente al escrutinio de los ciudadanos de los resultados de la función pública, a poner a disposición datos sobre el cumplimiento de presupuestos, a presentar información sobre la gestión que realiza con el fin de optimizar los recursos, etc. (De Escalada, 2007; Canel, 2014). Pero como se señaló con anterioridad y según Bossi (2001) las instituciones públicas no tienen urgencia por cuantificar los intangibles (a diferencia de una empresa privada), lo que hace que la gestión de la Transparencia como intangible sea menos flexible y con frenos a su expansión.

Sin embargo, la transparencia es una calidad necesaria como condición de calidad de gobierno y de gobernanza, pero además es imprescindible desde un punto de vista económico, para la eficiencia y el buen funcionamiento (Bauhr y Naghmeh, 2010; Coglianese, 2009; Fenster, 2006; Islam, 2006; Kaufmann, 2002; Lang y Maffett, 2010; Stiglitz, 2002; en Corojan y Campos, 2011).

Ferreiro Yazigi (en Hofmann, Bojórquez Pereznieta, y Ramírez Alujas, 2012) afirma que las virtudes de la transparencia como atributo de la gestión no pueden admitir ni dudas ni reticencias, ya que el acceso a la información a los ciudadanos se da el marco de una democracia, en donde son los destinatarios de las políticas públicas, y porque una democracia virtuosa presume la existencia de una participación política con ciudadanos informados, que fomenten debates y en lo posible porque una sociedad virtuosa de transparencia se basa en la evidencia que surge de la información pública.

Joan Costa, en el modelo DirCom, señala que los activos intangibles como transparencia, credibilidad, honestidad, etc. se construyen desde las acciones que realiza la organización y sus integrantes (en Gamarra y Vera, 2015). Como ejemplo, la transparencia en la publicación de la información por parte de las administraciones públicas debe considerarse un verdadero activo intangible para estas entidades, sobre todo dado el origen de los fondos que las financian, siendo éstos públicos (Bossi, 2001). Como se mencionó anteriormente, un reciente análisis realizado por Canel y Sanders (2013) sobre la comunicación de los gobiernos de quince países, exhibe la creciente exigencia de transparencia a las instituciones como motor para la gestión de intangibles en el sector público.

Por su parte, en el marco del Gobierno Abierto, gestionar un intangible como la transparencia es el pilar básico y fundamental para los ciudadanos. Si la sociedad no puede acceder a la información pública (porque no está disponible, o porque está disponible de manera que no puede resultar útil, etc.) no es posible que se desarrollen los otros dos pilares del Gobierno Abierto: la participación y la colaboración (Martínez, 2015). Así lo señalaron Barack Obama y Dilma Rousseff, en la Asamblea General de Naciones Unidas del año 2011, al presentar las bases de la iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto (OPG según sus siglas en inglés), siendo ésta una iniciativa internacional y que promueve políticas de transparencia mediante los principios de confianza pública, un sistema de transparencia y la participación de la sociedad en conjunto con el gobierno (Peschard en Hofmann, Bojórquez Pereznieto, y Ramírez Alujas, 2012).

#### 3.1.4 Aportes tangibles de la transparencia

Además de la importancia y valoración de la Transparencia como intangible en el sector público, resulta de interés destacar el valor tangible que se puede obtener a partir de su construcción.

Para De Escalada (2007), la transparencia requiere del respeto a las libertades civiles y los derechos políticos, para alentar el ejercicio de los derechos civiles de los ciudadanos; y de la eficiencia política y calidad institucional, para establecer el desempeño de las instituciones en lo referido a la calidad de la burocracia estatal, la transparencia de los actos de la

administración y la rendición de cuentas. Es decir que un estado puede generar proyectos y actividades que aseguren equidad social y eficiencia económica.

En el sector privado, la importancia de los intangibles radica en la retribución económica que éstos aportan, desde el sector público, también pueden mencionarse algunos beneficios económicos. Por ejemplo, en una investigación comparativa realizada por el Banco Mundial, demuestra que aquellos países con altos niveles de transparencia y control parlamentario efectivo han conseguido una mayor tasa de crecimiento económico que los países con normas menos estrictas (Ramírez-Alujas, 2011).

En la misma línea, los trabajos desarrollados por la OCDE muestran que una mayor apertura (mayor transparencia), tiene un impacto positivo sobre el rendimiento en varias de las operaciones gubernamentales: en el ámbito regulatorio, en los presupuestos y gestión del gasto público, y de cara a la integridad y ética pública (OCDE/INAP, 2006 en Ramírez Alujas, 2011).

En Dinamarca, en el año 2002 se firmó un acuerdo *Better Access to Public Data*, a través del cual se establece la gratuidad de los datos públicos, siendo que en el periodo 2005-2009, los beneficios financieros directos del acuerdo ascendieron cerca de 62 millones de euros, mientras que los costes alcanzaron un total de solamente 14 millones de euros, es decir, el beneficio económico de la apertura de datos fue casi cinco veces mayor que la inversión realizada (Corojan y Campos, 2011).

Como dato curioso, al observar el listado de los países más transparentes del mundo elaborado a partir del índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, “es posible colegir que el registro casi se repite íntegramente cuando se trata de establecer el ranking de los países más competitivos según el Foro Económico Mundial, o de aquellos en que se mide la facilidad para hacer negocios (*Doing Business Report*) o en los indicadores de una buena gobernabilidad por parte del Banco Mundial”. (Ferreiro Yazigi en Hofmann, Bojórquez Pereznieta, y Ramírez Alujas, 2012, p.52).



Los beneficios de la transparencia no son sólo económicos, también contribuye a la mejora de la eficiencia en el uso de los fondos públicos, a la cultura de la excelencia en la gestión pública y a la sostener las políticas sociales mediante una gestión racional del gasto público (Stiglitz, 2002 en Corojan y Campos, 2011).

El Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI, 2010), apunta que incrementar la transparencia entre los diferentes niveles y departamentos de la administración, mejora el funcionamiento interno de la misma, ya que el conocimiento integral favorece la sinergia de generación y mejora de ideas y procedimientos.

Concha y Naser (2012), ponen de manifiesto que la confianza de los ciudadanos en la llamada clase política hoy en día es un bien escaso, apoyándose en las encuestas realizadas en los países en los que sitúan a la “clase política” como los profesionales menos valorados por la ciudadanía. Para poder revertir ésta situación se pueden aprovechar las oportunidades de la transparencia, ya que constituye una herramienta para la prevención y el control de la corrupción, que permite que los ciudadanos incidan en la identificación de deficiencias de los sectores público y privado (Baena y Vieyra, 2011). También puede ser utilizada para promover una mayor eficiencia en el uso y la distribución de los recursos públicos en la educación, la justicia, y en la elaboración, ejecución y el control de los presupuestos, entre otros (Dassen y Vieyra, 2012).

Considerando lo anterior, se pueden sintetizar que llevar a la práctica la transparencia permitiría, restablecer una mayor confianza en el gobierno, garantizar mejores resultados al menor coste, optimizar los recursos de las Administraciones, eficiencia y eficacia de políticas públicas, hacer que la corrupción se vuelva más riesgosa y menos atractiva, etc. (OCDE, 2011).

## 3.2 Los beneficiarios de la transparencia

### 3.2.1 Transparencia y empoderamiento ciudadano

En el Tratado de la UE, tanto como en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, refieren a los principios de derecho a la información y a la libertad de expresión como claves de la democracia. Este derecho hace referencia a la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber intromisión de autoridades públicas y sin importar las fronteras. Además, tiene en cuenta la diversidad, en donde los ciudadanos se encuentran en situaciones sociales y culturales muy diversas y tienen opiniones públicas muy variadas, cualquier política de comunicación debe tener en cuenta y respetar los puntos de vista del debate público, facilitando herramientas y medios para que las personas puedan acceder a la información, pero también hacerse oír.

Si bien es cierto que la información es un derecho, también surge la cuestión sobre qué tipo de información liberar y cómo liberarla. Mucha de esa información, se brinda “procesada” a la ciudadanía para que pueda ser consultada y fiscalizada (Guardián Orta en Calderón y Lorenzo, 2010) lo cuál por un lado nos plantea dudas sobre el sesgo que la misma puede contener, pero por otro lado, poner la información en “crudo” no siempre es de ayuda al momento de comprender la misma. Informaciones referidas a temas sensibles como la seguridad nacional, generan controversias al momento de plantearse si ponerla a disposición o no.

Más allá de estas cuestiones, lo importante es el compromiso de garantizar que los aspectos en que las instituciones públicas son administradas estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad. De esta manera, se devuelven a los ciudadanos sus propios datos, ya que al fin y al cabo es información acerca de lo que hacen las administraciones públicas, gobiernos, etc. para con los ciudadanos (Ramírez-Alujas, 2011).

Corojarán y Campos (2011), afirman que el Gobierno Abierto parte de un libre mercado de datos públicos, generados desde el Estado, pero para ser consultado, utilizado y evaluado por cualquier ciudadano. La información que le ofrezca el gobierno a los ciudadanos debe

ser útil para éstos, con el propósito de alcanzar la verdadera transparencia informativa, a los fines de generar un espacio de libre intercambio de información, que permita construir una sociedad colectiva, mucho más cercana y con una implicación más práctica y real en la toma de decisiones, en el diseño de las políticas públicas, en el control social, etc.

Es decir, que un ciudadano bien informado en los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su entorno, para esto las instituciones públicas que sean realmente transparentes, pueden ofrecer a los ciudadanos suficientes datos sobre su gestión como para que puedan participar con conocimiento de causa y criterio (Concha y Naser, 2012). En la misma línea, Rose-Ackerman (1999 en Dassen y Vieyra, 2012) sostiene que si los ciudadanos tienen acceso a la información pública, cuentan con las herramientas fundamentales para realizar un mejor escrutinio acerca de lo que hacen los gobiernos.

Para Ferreiro Yazigi (en Hofmann, Bojórquez Pereznieto, y Ramírez Alujas, 2012) la calidad de las instituciones radica en la capacidad de control por parte de los ciudadanos sobre quienes ejercen poder, y contribuyen de ese modo a garantizar que la gestión estatal favorezca al bien común. La OCDE (2010) apunta que uno de los beneficios de llevar a la práctica la idea de Gobierno Abierto es que permitirá elevar los niveles de cumplimiento, esto es hacer que los ciudadanos sean parte del proceso, para que les sea de ayuda al momento de comprender los restos de la gestión pública, los empodere y puedan ayudar a asegurar que las decisiones adoptadas sean percibidas como legítimas. Martínez Moya (2015) sostiene que la información ofrecida y su posterior utilización, ofrece a los ciudadanos la posibilidad de mejorar el conocimiento sobre las actividades que lleva a cabo el sector público, dotando a esas actividades de transparencia y cercanía, y que ante la reutilización de la información el ciudadano se beneficia por el valor añadido de los productos y servicios generados y acordes a sus necesidades.

Es decir, estamos ante un proceso cíclico, ya que empoderar al ciudadano tiene que ver con devolver a los ciudadanos a través de la transparencia lo que es suyo: datos, información, rendición de cuentas, etc. EL empoderamiento ciudadano, conlleva al conocimiento de causa y criterio, a contar con herramientas para el escrutinio público, y a ser parte del proceso y

contribuir en la generación en conjunto con las instituciones de políticas públicas que beneficien a la ciudadanía.

### 3.2.2 Transparencia, interacción y diálogo con los ciudadanos

Se mencionó con anterioridad que el desarrollo de la sociedad de la información está cambiando el paradigma en la forma en que los ciudadanos se relacionan con los gobiernos, lo que permite que la interacción entre instituciones y ciudadanos se desarrolle en un plano horizontal y sin que ningún agente medie en el intercambio, es decir, que sea de forma más directa (Calderón y Lorenzo, 2010).

Concha y Naser (2012) sostienen que hablar de transparencia no es referirse solamente a poner un freno en la lucha contra la corrupción y los abusos de poder, sino que principalmente es el derecho que todo ciudadano tiene de recibir información sobre que hacen los gobiernos, y que además, los datos producidos por las administraciones públicas son realmente públicos cuando son dispuestos de forma abierta, usable, reutilizable y bajo licencias abiertas, a los fines de permitir una interacción con los mismos.

Kaufman (en Oszlak y Kaufman 2014, p.73), afirma que la información pública requiere “permanentes relevamientos de necesidades ciudadanas, a fin de priorizar los temas de difusión activa”. Para poder detectar esta información, es indispensable el diálogo con los ciudadanos. Ramírez-Alujas (2011), agrega que la transparencia debe ir acompañada de la progresiva expansión de espacios de diálogo y deliberación con la ciudadanía.

La OCDE y el INAP (2006 en Ramírez Alujas, 2011), manifiestan que la transparencia presenta dos aspectos en cuanto a la apertura implícita en ella, siendo por un lado la accesibilidad, pero por el otro la capacidad de dar respuesta. Para Oviedo (en conjunto con Brea y Duarte, 2007), la transparencia facilita la relación entre Estado y sociedad mediante una gestión pública abierta a las opiniones de la ciudadanía.

En el Libro Blanco de la Unión Europea (2006), menciona el principio de Integración, en donde defiende que la información debe difundirse ampliamente a través de una gran

variedad de canales, incluidos los medios de comunicación y las nuevas tecnologías, con el fin de que las Instituciones sean más receptivas, abiertas y accesibles. También destaca un aspecto interesante, y es que aunque los mecanismos de consulta puestos a disponibilidad por las instituciones son una práctica corriente, los ciudadanos tienen la impresión de que los canales de interacción son limitados o inaccesibles. Por más mejoras que se realicen en la comunicación institucional, no es suficiente para resolver el problema, por lo que la Comisión Europea propuso un nuevo planteamiento: abandonar el modelo de la comunicación unidireccional y adoptar el diálogo reforzado, desplazando el centro de la comunicación de las instituciones hacia los ciudadanos. La comunicación así debe convertirse en una política por derecho propio al servicio de los ciudadanos, basándose en un diálogo auténtico entre las personas. En el Plan de acción de la Comisión para comunicar sobre Europas 2005, el cual se menciona en el Libro Blanco, sostiene que poner en contacto a los ciudadanos es esencial para establecer la confianza, el respeto y la voluntad de colaboración en beneficio de objetivos comunes, destacando la importancia de escuchar a los ciudadanos y fomentando medidas dentro de la propia Comisión para hacer de esto una realidad.

Recibir información es un derecho ya que los datos de las administraciones públicas son justamente públicos, y que para que así lo sean deben presentarse de forma accesible a la ciudadanía. Pero para que esta información sea relevante debe poder existir la interacción y el diálogo con los ciudadanos, mediante espacios de debate y diálogo, con la predisposición por parte de las instituciones a ser receptivas y abiertas. Escuchar, dialogar y permitir mecanismos de interacción, por parte de las Instituciones hacia la ciudadanía, hace que la información que se brinde sea pertinente, pero que a su vez, esa información sea puesta a disposición, de la forma en la que la ciudadanía lo necesita, logrando a su vez una real y genuina transparencia institucional.

### 3.2.3 Transparencia y Participación

Otros de los principios que alberga el Libro Blanco de la Unión Europea (2006) es el de Participación, según el cual los ciudadanos tienen derecho a expresar sus opiniones, a ser oídos y a dialogar con los responsables políticos, sobre todo en aquellas instituciones que

estén alejadas de los ciudadanos. De Escalada (2007) sostiene que la finalidad de las políticas públicas como satisfacción social es la democracia, y a partir de ella los supuestos deben ser, entre otros, los de participación ciudadana y transparencia gubernamental, y afirma que sin éstos supuestos es difícil dar cumplimiento con el proceso de satisfacción propio de las políticas públicas. Dassen y Vieyra (2012) defiende además las políticas de transparencia, ya que en ellas la participación de la ciudadanía es un valor fundamental de las democracias modernas, y apoyados en lo que afirma Dahl (2002), la propia idea de democracia supone de una “masa crítica” de ciudadanos bien informados y activos, y que cuando esto no es posible, la democracia participativa tiende hacia el tutelaje.

A la pérdida de confianza en las instituciones anteriormente mencionada, se le suma la pérdida de apatía política en cuanto a la participación ciudadana. Es por esto que diversos organismos internacionales (OCDE, Banco Mundial, Transparencia Internacional) han llamado la atención sobre la cantidad y calidad de la información pública a la que los ciudadanos tienen acceso, buscando generar la adopción de leyes que protejan el derecho a la información, y que estén acompañadas por normas, convenios e iniciativas sobre transparencia y participación (Corojan y Campos, 2011).

Guardián Orta (en Calderón y Lorenzo, 2010) supone que el aumento de transparencia implicará una mayor participación, ya que si la ciudadanía es consciente de cómo se están haciendo las cosas participará reaccionando en consecuencia, o porque si hay suficiente transparencia que demuestre que la participación ha sido tenida en cuenta, la ciudadanía quiera seguir participando, o porque si las instituciones buscan una ciudadanía participativa y comprometida, el camino sea el de ser una institución transparente.

Un dato curioso, lo aporta el estudio realizado por el *Pew Research Institute*, en donde relaciona la transparencia, la participación ciudadana y la felicidad (“*How the public perceive community innovation systems*”). Para el estudio se analizaron las percepciones de los habitantes de tres ciudades (Filadelfia, San José y Macon) sobre sus gobiernos. Como conclusión obtuvieron que cuanto más abierto es un gobierno municipal, más felices son sus ciudadanos y más se implican en la tarea de gobierno, en donde además se produce un

círculo virtuoso en el que a mayor apertura del gobierno, mayor participación se produce, y más transparencia se exige al Estado, generando mejores prácticas gubernamentales con respaldo ciudadano dotándolas de legitimidad (Concha y Naser, 2012).

Relly y Sabharwal (2009) sustentan, mediante un estudio aplicado a 122 países, que “la percepción de transparencia de un gobierno se aprecia en el grado de acceso a la información de un país, sumado a los canales de participación que existan” (en Baena y Vieyra, 2011 p. 7).

Hay otras tantas iniciativas y proyectos que tienden a vincular la transparencia con la participación ciudadana. El principal objetivo de éstas, es generar espacios en donde los ciudadanos puedan aprovechar la transparencia para incidir en la gestión pública. Las iniciativas son variadas, mientras algunas apuntan a la formación y sensibilización de la ciudadanía para que participe en la gestión, otras van de que los gobiernos han diseñado mecanismos para la inclusión ciudadana al momento de monitorear y evaluar la rendición de cuentas, por citar algunas (Kaufman, 2014).

La OCDE (2010), en la promoción de la idea de gobierno abierto, pone de manifiesto los beneficios de la transparencia y la participación, ya que asegura la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas reduciendo el umbral que limita la participación de las personas en los procesos de decisión, lo que fortalece la cohesión, la estabilidad social, la igualdad de oportunidades, el compromiso cívico, etc. Pero además, otro de los beneficios es que mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos, se generan que las políticas públicas además de ser más eficaces, garantizan que sean más específicas y atiendan a las necesidades ciudadanas, fomentando a su vez el gasto público inteligente.

Concluyendo, podríamos decir que la disponibilidad de información promueve la participación ciudadana, contribuyendo no sólo al escrutinio fiable o la generación de políticas públicas de calidad, sino que también incrementa la transparencia en la gestión, percibiéndola de forma responsable y legítima. Contribuye por lo tanto, al fortalecimiento

de las relaciones entre instituciones y ciudadanos, generando confianza de unos para con otros, y como fin último, contribuyendo a construir una democracia participativa que complementa y fortalece la democracia en su totalidad.

### **3.3 El portal de transparencia**

#### **3.3.1 La transparencia más allá de la mera publicación de datos**

Hemos visto hasta ahora que uno de los principales ejes del Gobierno Abierto es la transparencia, la cual las instituciones comunican a través de los propios portales de transparencia. La publicación en sí, como el tipo de información que a través de ellos se difunde, está muchas veces delimitada por las Leyes de Transparencia acordes a las esferas de acciones de cada Institución en sí. Estas Leyes estipulan que debe publicarse, pero no hacen referencia a cómo debe publicarse esa información. Es decir, lo importante es que la información esté presente, pero la forma en que sea publicada, queda a criterio de cada institución. Muchas de estas leyes hacen referencia, por ejemplo, a criterios de accesibilidad o facilidad, pero las delimitaciones de éstos conceptos son muy abiertas, escuetas o difusas, y no aportan un nivel de detalle necesario que permita comprender que se entiende al momento de hablar de accesibilidad o facilidad.

Al respecto, Guardián Orta (en Calderón y Lorenzo, 2010), afirma que para que una institución sea transparente, no basta con publicar la información, sino que hay que hacerlo de forma estructurada, para que pueda ser reutilizada. Para esto deben compartirse los datos en un formato estándar con el fin de que cualquiera pueda generar servicios que ofrezcan más información, fiscalizar y aportar a las acciones de los gobiernos. Se trata de socializar el contenido para que el ciudadano además de llegar a él, pueda utilizarlo.

Es decir, un gobierno que ofrezca una avalancha de datos, información que a veces resulte irrelevante, que no esté actualizada, o que esté descontextualizada, no es un gobierno transparente sino más bien un gobierno que no desea que la ciudadanía entienda lo que



hace. La transparencia debe servir para que la ciudadanía entienda y se forme una opinión fundada de que es lo que hacen sus gobiernos.

La información debe permitir ser analizada, evaluada, reutilizada, en formatos estándares y comprensibles por todos, para que faciliten la participación ciudadana en la toma de decisiones. La transparencia se convierte en sí en una cualidad con fundamento y no en una tendencia o moda a seguir (Labastida, en 42 voces sobre el Gobierno Abierto, 2014).

Resulta pertinente, la observación aportada por Lubián y Villaverde (2014), que señalan que el error más frecuente es limitar la transparencia a un simple mecanismo de publicación de datos. La transparencia no es publicar datos, sino comunicar, transmitir información. Publicar datos de forma excesiva puede vulnerar la misma protección de datos e inducir a confundirlos. Los datos no son información en sí, y la información no es por sí transparente.

La transparencia exige transformar el dato en información. Poner a disposición información, es un acto de transparencia en la medida en que éstos son estructurados y elaborados, con el fin de informar al ciudadano. Para los autores, publicar información tiene que ver con poner a disposición el dato, divulgar información implica además de difundirlo hacerlo accesible a cualquiera, y explicar el dato es incorporar a la publicación de la información un análisis de la misma. La transparencia exige la accesibilidad plena de los datos en posesión de las administraciones, pero no divulgarlos o explicarlos. Concluyen que la verdadera transparencia se mide por la intensidad con la que los datos sean divulgados y explicados.

Uno de los enfoques utilizado para conectar a los ciudadanos con los gobiernos es el *Citizen-Centric Reporting (CCR) model*, cuyo fundamento es que los datos no organizados no son realmente información. Los datos deben ser agregados, presentados en informes amigables para el usuario y distribuidos a través de múltiples canales. La información debe ser explicada de manera clara, concisa y completa (Hall, 2013 en Oszlak y Kaufman 2014).

Para Stowers (2013 en Oszlak y Kaufman 2014) la simplicidad en la información provee suficiente evidencia y contenido, sin necesidad de recurrir a bloques de información.

Muchos gobiernos han comenzado a adoptar técnicas de visualización para facilitar la comprensión de éstos bloques de datos, con el fin de comunicar eficientemente lo que hacen. Este tipo de recursos van desde representaciones gráficas hasta aplicaciones

orientadas a la personalización en función de los objetivos y las necesidades de quién esté consultando el contenido. Alcanzar éste nivel de excelencia en efectividad comunicativa, con destinatarios individualizados, requiere tener en cuenta aspectos tales como la relevancia, el significado, la estética, la facilidad de uso, la legibilidad, la confiabilidad, la precisión y la consistencia, entre otros de la información que se esté brindando.

Díaz Iturbe (2007), propone la existencia de ciertos parámetros para medir la calidad y el cumplimiento de la transparencia en términos de la efectividad de acceso para el ciudadano, siendo éstos la claridad, calidad y *usabilidad* de información publicada electrónicamente y la eficacia, cumplimiento satisfactorio y completitud en respuesta a solicitudes, entre otros. Además agrega que la publicación de las obligaciones de transparencia en portales electrónicos ha sido asimétrica en términos de calidad y presentación, que se debe prestar cuidado en incurrir en un mero cumplimiento de una obligación burocrática y que las Administraciones deben velar que los portales contengan información útil, pertinente, oportuna y de fácil acceso para el ciudadano, y que no hacerlo de ésta forma tiende a favorecer a la desinformación.

Cabe recordar además, que el objetivo además de aspirar a una transparencia genuina, es el de fomentar el empoderamiento y la participación ciudadana a partir de la puesta a disposición de esa información. Ya que al hablar de criterios de calidad, usabilidad, accesibilidad, etc. hablamos de que el ciudadano logre con la información encontrarla, revisarla, analizarla y reutilizarla (Martinez,2015).

Algunos autores coinciden en que si no se brinda información, la finalidad de la transparencia entonces no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer, sino dar una imagen de gobierno abierto, cuando en realidad se trata de evitar el control y la sanción ciudadana. Para conseguir un gobierno transparente no basta solo con acceder a los datos,

sino que a esos datos los debe acompañar la claridad suficiente para su comprensión por parte de los ciudadanos. “Hay que generar conocimiento, que es el auténtico valor de la transparencia informativa” (Aranda Álvarez, 2013; Cotino Hueso, 2012; Etzioni, 2010; Manfredi Sánchez, 2007 en Martínez 2015, p.40).

Es decir, aquellas administraciones cuyo fin sea ser realmente transparentes, deben tener como misión la calidad de la información brindada, no limitarse al cumplimiento por deber. Hablamos de información brindada, ya que la primera tiene que ver con la calidad (ya que caso contrario, sólo se estaría limitando a la publicación de datos), pero el segundo término tiene que ver con lo que más adelante se desarrollará como transparencia activa. Ser una administración transparente implicará entonces brindar información, con el fin puesto en la reputación de la administración, pero también en la confianza ciudadana emanada del empoderamiento.

### 3.3.2 Transparencia activa vs. transparencia pasiva

Una cuestión que va asociada a la excelencia en la transparencia, además de brindar información, es la capacidad por parte de las Instituciones de ser activas en cuanto a ella.

Algunas leyes de transparencia exigen a las instituciones públicas difundir un mínimo de información a través de sus portales de transparencia, cuando el Estado es un sujeto pasivo que proporciona información a particulares previa solicitud, es lo que se denomina Transparencia Pasiva, pero cuando pone la información a disposición en medios de acceso público, es la llamada Transparencia Activa. El artículo 1.1 de la Constitución Española, señala que en una sociedad democrática las personas tienen derecho a saber, y la Administración está obligada a satisfacer ese derecho de dos formas. La primera de ellas, la Publicidad Activa, que trata de proporcionar información con cierta periodicidad; y la segunda de ellas, la Publicidad Pasiva, que permite el acceso a la información, con unos límites, aunque de forma diferente a la forma tradicional de otorgar acceso.

Concha y Naser (2012), sostienen que aunque la transparencia activa funciona poniendo la información a disponibilidad también puede desarrollarse por ejemplo, mediante la preparación de informaciones explicativas.

Kaufman (en Oszlak y Kaufman, 2014, p.11), al hablar de transparencia activa afirma que es una modalidad que consiste en la “difusión obligatoria de información actualizada, regular y gratuita por parte de las instituciones públicas, sin que medie solicitud alguna”, sin tener que dar respuesta a una demanda ciudadana, como sucede en la transparencia pasiva.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, suscripta en el marco del CLAD, insta a los gobiernos para que pongan a disposición de los ciudadanos aquella información que dé cuenta de sus actividades y resultados, en función de la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación (en Oszlak y Kaufman, 2014).

Lubián y Villaverde (2014) apuntan que por más pequeño que sea un Ayuntamiento, la ley le otorga el derecho a los ciudadanos, a través de obligaciones que la Ley de Transparencia impone a los Ayuntamientos, en donde la publicidad activa es un deber independientemente de si la ciudadanía lo exija o no.

Es decir, el termino transparencia activa es asociado con el de publicidad activa, mientras que la transparencia pasiva se asocia con el derecho de acceso a la información pública. Según Villoria (2014 en Martínez, 2015), la diferencia radica en la actitud a la hora de aportar información a la ciudadanía, en la transparencia activa las instituciones brindan información de manera proactiva, mientras que en la transparencia pasiva las instituciones responden a demandas de información por parte de los ciudadanos de forma reactiva. Coinciden con esto Corojan y Campos (2011), al clasificar la transparencia en dos tipos, proactiva y reactiva. En la transparencia reactiva el ciudadano puede acceder y consultar la información y recibir una respuesta positiva por parte de las Instituciones a tales pedidos; en la transparencia

proactiva es una obligación por parte de las Instituciones de publicar y divulgar de forma activa, información sobre sus actividades de forma fácil, gratuita y adecuada.

Zárate (2012 en Martínez, 2015), añade que la información en la transparencia activa debe ser visible, fácilmente localizable y expresada con claridad, que la transparencia pasiva es costosa, ya que implica una solicitud, un tratamiento de la información y una entrega caso por caso, e introduce el concepto de transparencia colaborativa que se caracteriza como el derecho de la ciudadanía a procesar los datos provenientes de las administraciones para producir nueva información. Para el autor, la transparencia activa y la colaborativa deben funcionar en conjunto, de manera que la sociedad pueda disponer de la información y al mismo tiempo pueda ser capaz de contrastarla, elaborar nueva información y generar conocimiento a partir de la misma, siendo ésta sinergia de transparencia activa y colaborativa, la vía más adecuada para generar transparencia.

### 3.3.3 El Portal de transparencia. Por qué y para qué

Según la Secretaría de Gestión Pública de Perú (2014), los portales de transparencia permiten a las entidades públicas difundir la información que se vincula a la gestión pública y que los ciudadanos accedan a la misma de manera permanente y oportuna, con facilidad, de forma ordenada y estandarizada. La *National Office for the Information Economy*, considera que el reto de todo Gobierno maximizar las oportunidades que brinda Internet para satisfacer las necesidades de los ciudadanos y debe de actualizar sus servicios e información para la gente ofreciendo para ello los Portales de Gobierno (Correa y Lizana, 2009).

El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF, 2014) sostiene que el portal de transparencia es el punto de partida para realizar búsquedas de información y acceder a los servicios electrónicos convirtiéndose en un medio imprescindible por parte de las instituciones que desean publicar que realizan a diario, tanto como ofrecer sus productos y servicios.

Para Díaz Iturbe (2007), la automatización de la información pública y la facilidad y claridad de su acceso un paso fundamental para asegurar que la cultura de transparencia se consolide. Defiende la publicación electrónica de la información, como único mecanismo que garantiza la máxima publicidad de la información.

También valora los portales de transparencia en función de los costes, ya que reducen los costos de transacción para la institución como para el ciudadano, a la vez que la publicación en línea hará eficiente el uso de los recursos destinados a la transparencia. Para el autor, la información publicada en medios electrónicos permite generar confianza y certeza en el mediano plazo, ya que refleja solidez y compromiso con la apertura de información a la vez que promueve el fortalecimiento de las instituciones forjando su legitimidad y respeto.

Considera la evaluación constante de los portales de transparencia, teniendo en cuenta aspectos como el orden, el diseño y la organización de contenidos, así como la disposición de recursos de apoyo para la identificación de la información de manera fácil, clara y accesible.

Smith (2004, en Correa y Lizana, 2009), sostiene que cuando se habla de portal, se llega a la conclusión que es un sitio para resolver necesidades de los ciudadanos, orientando a éste. Correa y Lizana (2009) sostienen que los portales tienen un rol importante ya tornan eficiente el trabajo de las entidades públicas, sobre todo al momento de la transparencia en el manejo de los recursos y de la información pública, y que éstos son aspectos sumamente relevantes para contar con la mayor la confianza del ciudadano y que permiten. Las instituciones deben construir portales inteligentes que además de incluir información, tengan la capacidad de modificar la información para requisitos particulares que el usuario necesite. Entonces el desafío de los portales de transparencia radica en encontrar el nivel exacto de funcionalidad (Gant, B. y Gant, J. 2002, en Correa y Lizana, 2009).

Si el fin de todo gobierno es ser transparente, deberá emprender acciones de transparencia, y como hemos visto en párrafos anteriores, esas acciones deben ser de forma activa, al mismo tiempo estar comunicadas con calidad de acuerdo con ciertos criterios, toda la información brindada es para los ciudadanos. El fin último es que la transparencia sea

legítima y que traiga aparejado los beneficios de llevarla a la práctica tanto para las Instituciones como para el ciudadano, pero para poder lograr todos éstos aspectos, es necesario un medio que permita no sólo plasmar de forma tangible la transparencia, sino permitir la interacción de Instituciones y ciudadanos con el contenido. Los portales de transparencia están pensados para que esta sinergia colaborativa de información tenga lugar.

#### **4. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

##### **4.1 Objetivos de la investigación**

Un Gobierno Abierto contempla acciones de transparencia que devienen en acciones de participación de la ciudadanía. Dichas acciones se ven reflejadas a través de los propios Portales de Transparencia de las instituciones públicas.

Transparencia Internacional España, elabora un ranking puntuando los Ayuntamientos que deseen ser evaluados conforme a la aplicación de la Ley de Transparencia. No es objeto de este trabajo valorar el ranking, sino añadir al cómputo que éste realiza sobre la conformidad de los portales con las leyes, otros criterios que tengan que ver con la forma en que estos datos son publicados, es decir, introducir criterios comunicativos en cuanto a la forma, accesibilidad, etc.

Por lo tanto, los objetivos son:

- Evaluar la comunicación de la transparencia llevada a cabo en los portales de transparencia, a través de los portales de las instituciones.
- Comprobar si hay relación entre una mejor comunicación de la transparencia y una mayor participación.
- Comprobar si se corresponde la comunicación de la transparencia y la participación con el índice de TI España y sugerir en consecuencia recomendaciones para la evaluación de la transparencia de los ayuntamientos.

## 4.2 Hipótesis y preguntas de investigación

De lo expuesto anteriormente se desprenden las siguientes hipótesis y preguntas de investigación:

**H1:** Existe correlación entre el factor “Comunicación de la Transparencia” y el factor “Participación”.

**H2:** Las puntuaciones que los ayuntamientos obtienen en el índice de TI España se correlacionan con las que obtienen los ayuntamientos en la medición del factor “Comunicación de la transparencia” del presente trabajo.

**H3:** Las puntuaciones que los ayuntamientos obtienen en el índice de TI España se correlacionan con las que obtienen los ayuntamientos en la medición del factor “Participación” del presente trabajo.

**RQ1:** ¿Contribuye la comunicación de la transparencia a una mayor participación?

**RQ2:** ¿Es suficiente la medición que se circunscribe al cumplimiento de las leyes de transparencia o se hace necesario añadir la evaluación de la comunicación de la transparencia para una medición completa del bien intangible Transparencia?

**RQ3:** ¿Se corresponde un mayor cumplimiento de la ley de transparencia con una mayor participación?

## 5. METODOLOGÍA

### 5.1 Consideraciones generales

La presente metodología, es el estudio de casos comparados de los Portales de Transparencia, de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, que se encuentren evaluados dentro del índice de Transparencia Internacional España.

Tiene como fin evaluar la capacidad y calidad comunicativa de los portales de transparencia. Con apoyo en la revisión teórica, la exploración empírica se apoya en la consideración de



que la transparencia como valor exige que no se circunscriba a la mera publicación de datos para cumplir con la Ley de Transparencia, sino que exista además un real compromiso e interés de que la información, aparte de estar disponible, contemple ciertos criterios relacionados con una buena comunicación en el portal.

El fin último de comunicar Transparencia debería contemplar a los ciudadanos, ya que al fin y al cabo, el ser una Administración transparente implica mostrar al otro lo que se está haciendo y cómo se está haciendo, lo que significa que la información esté a disposición y para utilización de los ciudadanos.

Entonces, para que la comunicación de la Transparencia sea efectiva, además de tener en cuenta diversas consideraciones en torno a cómo se comunica, debería contemplar aspectos que fomenten la Participación Ciudadana, como la consulta, uso, reutilización, interacción de la información, etc.

Por lo tanto, la presente metodología tiene como fin evaluar cómo se comunica la Transparencia y qué impacto tiene en la Participación Ciudadana.

Al momento de construir la herramienta de evaluación, se tomaron casos de evaluaciones anteriores hechas en Portales de Transparencia de España (Martínez Moya, 2015), Honduras (Instituto de Acceso a la Información Pública, 2015) , México (Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal , 2014; Instituto Veracruzano de Acceso a la Información, s/f), Perú (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2014; Correa Morocho y Lizana Puelles, 2009); como también algunas evaluaciones de servicios de gobierno electrónico de las Administraciones Públicas (Aquino Santos y Chávez Ángeles, 2015; Díaz Iturbe y equipo, 2007; Gartner, 2013; Sandoval Almazán y Gil-García, 2009).

## 5.2 Muestra

Para la selección de la muestra se tomó como punto de partida el índice que elabora Transparencia Internacional España, sobre los ayuntamientos de todo el país que deseen ser evaluados. El índice se limita a evaluar la publicación o no por parte de las instituciones, de todo aquello que la ley de transparencia exige. A partir del índice de TI España, se seleccionaron los 15 ayuntamientos de la Comunidad de Madrid, y se los clasificó en tres grupos de acuerdo con el puntaje obtenido: ayuntamientos de puntuación alta, ayuntamientos de puntuación media y ayuntamientos de puntuación baja (ver Cuadro 2 y Cuadro 3). Se tomaron en consideración los portales de transparencia de dichos ayuntamientos y se los evaluó con la herramienta de análisis que más adelante se describe.

**CUADRO 2. Ranking de los Ayuntamientos de Madrid, de acuerdo con el índice de Transparencia Internacional España 2014.**

AYUNTAMIENTOS	PUNTUACIÓN (Entre 1 y 100)
ALCALÁ DE HENARES	100,0
ALCOBENDAS	100,0
ALCORCÓN	100,0
MÓSTOLES	100,0
TORREJÓN DE ARDOZ	100,0
POZUELO DE ALARCÓN	96,3
MAHADAHONDA	93,8
MADRID	92,5
COSLADA	90,0
GETAFE	88,8
FUENLABRADA	84,0
SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	83,8
PARLA	82,5
LAS ROZAS	77,5
LEGANÉS	61,3

Fuente. Transparencia Internacional España 2014.

**CUADRO 3. Clasificación de los Ayuntamientos de Madrid, en base al puntaje obtenido en el Ranking de Transparencia Internacional España 2014.**

<b>AYUNTAMIENTOS DE PUNTUACIÓN ALTA</b>	
ALCALÁ DE HENARES	100,0
ALCOBENDAS	100,0
ALCORCÓN	100,0
MÓSTOLES	100,0
TORREJÓN DE ARDOZ	100,0
<b>AYUNTAMIENTOS DE PUNTUACIÓN MEDIA</b>	
POZUELO DE ALARCÓN	96,3
MAHADAHONDA	93,8
MADRID	92,5
COSLADA	90,0
<b>AYUNTAMIENTOS DE PUNTUACIÓN BAJA</b>	
GETAFE	88,8
FUENLABRADA	84,0
SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	83,8
PARLA	82,5
LAS ROZAS	77,5
LEGANÉS	61,3

Fuente. Elaboración propia en base a T. I. España 2014

### 5.3 Herramienta de análisis

La presente herramienta consta de dos factores. El factor “Participación” es construido a partir de las variables “Interacción”, “Transacción”, “conocimiento/Seguimiento” y “Reutilización”. El otro factor, “Comunicación de la transparencia”, es construido a partir de las variables “Usabilidad/Funcionalidad”, “Comprensión”, “Veracidad/Actualización”, “Localización/Filtrado”, “Estructura/visualización” e “Integración”.

Cada variable agrupa unas dimensiones de carácter binomial elaboradas a partir de las preguntas que se responden de forma afirmativa o negativa según se registre la presencia o ausencia de una característica a partir de la observación de los Portales de Transparencia. Aquellas preguntas que se contesten afirmativamente se puntuaran con un 1 (uno) y aquellas que se respondan negativamente se puntuarán con un 0 (cero). El 1 por lo tanto indica la presencia de un rasgo y el 0 la ausencia del mismo.

Una vez contestadas todas las preguntas, se realizará la sumatoria total de los valores obtenidos en las respuestas de cada factor, a fin de obtener la calificación que cada ayuntamiento obtiene en los distintos factores.

Cabe resaltar que las dimensiones de preguntas se realizaron a partir de un mapeo previo de los portales de transparencia, cuyo detalle puede encontrarse en el Anexo.

### 5.3.1 Factor “PARTICIPACIÓN”

El factor “Participación” tiene que ver con la forma en la que los ciudadanos pueden hacer uso del portal de transparencia. A continuación, y con apoyo en la literatura revisada, se indican las variables que componen cada factor. Son las siguientes:

#### **Variable “INTERACCIÓN”**

Sandoval Almazán & Gil-García (2009) definen la “Interacción” como toda aquella comunicación directa que posibilita el gobierno para con sus ciudadanos a través de los portales. Gartner (2013) define la “Interacción” como aquellas comunicaciones simples entre el servicio público y los ciudadanos.

Por lo tanto, se define aquí la variable como la forma en la que los ciudadanos pueden expresar alguna reacción y comunicarse con los responsables del portal.

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. El portal presenta ayuda en línea.
2. La ayuda en línea se presta en tiempo real (*Chat on line*, etc.)
3. El portal ofrece una solicitud de petición de información.
4. La solicitud de petición de información es legible, entendible.
5. Permite completar los campos de la solicitud de petición de información de modo forma digital.
6. Permite anexar documentos a la solicitud de petición de información
7. El portal permite realizar comentarios sobre su información.
8. El portal hace públicos los comentarios sobre la información del portal.

9. Existe algún tipo de retroalimentación de los comentarios por parte del portal.

### **Variable “TRANSACCIÓN”**

Retomando los autores anteriores, para Sandoval Almazán & Gil-García (2009) la “Transacción” implica el conjunto de posibilidades que brinda el portal para manipular su información.

Por su parte, Gartner (2013) afirma que la “Transacción” incluye la provisión de transacciones electrónicas por parte del servicio público a los ciudadanos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, se define la variable como la forma en que la información proporcionada por los portales permite ser manipulada por parte de los ciudadanos.

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. Permite el portal compartir su información.
2. Permite el portal compartir su información de varias formas.
3. Permite el portal pre visualizar el contenido de la información a descargar.
4. Permite el portal descargar la información (aplica a archivos estáticos como PDF).
5. Permite el portal configurar o filtrar la información a descargar.
6. Permite el portal exportar la información (aplica a archivos dinámicos como word, excel, etc.).
7. Permite el portal exportar la información en varios formatos.

### **Variable “CONOCIMIENTO – SEGUIMIENTO”**

Concha y Naser (2011), mencionan un aspecto clave al momento de diseñar portales de gobierno electrónico, y es el que denominan “Capacidades y conocimiento”, en donde la experiencia que las entidades públicas adquieren se transforma en conocimiento si existen mecanismos que permitan conocer las buenas prácticas. Se añadirá que la experiencia no sólo es válida para las entidades, sino también para los ciudadanos, con lo cual la experiencia debe ser transformada en conocimiento tanto para las instituciones como para los ciudadanos, y que todos puedan tener conocimiento de las buenas prácticas.

Es así, que la variable queda definida como la forma en que la información de la experiencia es transformada en datos que posibiliten el conocimiento de la participación.

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. El portal da a conocer datos sobre cantidad de visitas.
2. El portal da a conocer datos sobre cantidad de descargas realizadas.
3. El portal da a conocer datos sobre las solicitudes de petición de información.
4. El portal da a conocer datos sobre quejas, sugerencias, etc.
5. El portal permite evaluar la experiencia de navegación en él.
6. El portal da a conocer datos sobre la evaluación de la experiencia de navegación en él.

### **Variable “REUTILIZACIÓN”**

La ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público (Art. 3) define a ésta como: “el uso de documentos que obran en poder de las administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública”.

Martínez Moya (2015), de un modo más específico, entiende al ítem “Reutilización de la información”, como la reutilización que permite la información que se haya encontrado, identificado y que puede resultar de utilidad.

A partir de esto, definimos la variable como la forma en que la información permite ser reelaborada a partir de la información brindada en el portal.

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. El portal permite “subir” contenido (aunque implique aprobación previa).
2. El portal hace mención de los productos finales a partir de la información reutilizada.
3. El portal presenta para su uso los productos finales a partir de la información reutilizada.

### 5.3.2 Factor “COMUNICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA”

El factor “Comunicación de la transparencia” tiene que ver con la forma en la que se comunican los contenidos de los portales de transparencia. Consta de las siguientes variables:

#### **Variable “USABILIDAD – FUNCIONALIDAD”**

Según Correa Morocho y Lizana Puelles (2009), definen la usabilidad como la facilidad para navegar por un sitio.

Martínez Moya (2015), entiende el uso de la información como la facilidad para identificar y obtener la información.

A partir de estos aportes se define la variable como la forma en la identificación, obtención y uso de la información.

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. El acceso a la información del portal es de forma libre (en caso de utilizar algún tipo de registro o clave, la respuesta será negativa).
2. La información del portal permite ser traducida a otros idiomas.
3. Permite el guardado de historiales de búsqueda o navegación.
4. La información en el portal se encuentran de forma intuitiva.
5. Permite cambiar el formato de a información (tamaño o tipo de letra, color de fondo, etc.).
6. Toda la información del portal pueden “abrirse”.

#### **Variable “LOCALIZACION – FILTRADO”**

Martínez Moya (2015), define el “Filtrado” como la facilidad para el manejo de los contenidos del portal, también hace referencia a la visualización y comprensión de los contenidos, pero serán tenidos en cuenta para la construcción de otra variable. Sobre la “Localización” sostiene que es la forma en que los contenidos se presentan en el portal, además de aspectos de su organización y estructuración que tendremos en cuenta para la construcción de otra variable.

A partir de lo expuesto por el autor se define la variable como la forma en la que la información permite su búsqueda, ubicación y orientación del ciudadano.

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. El portal de transparencia es ubicable en el inicio del portal del Ayuntamiento (en caso de que debiera buscarse entre las secciones del portal del Ayuntamiento, la respuesta será negativa).
2. El acceso al portal de transparencia es a través de un portal individual (en caso de que el acceso sea a través de algunas de las secciones del portal del Ayuntamiento, la respuesta será negativa)
3. El portal de transparencia presenta un camino de recorrido (si el camino de recorrido no es completo o no es coincidente en la titulación, la respuesta se considera negativa).
4. El portal de transparencia presenta un mapa o índice del sitio (en caso de utilizar el del portal del ayuntamiento la respuesta se considerará afirmativa).
5. El mapa o índice del portal de transparencia permite re direccionar a los contenidos.
6. EL portal de transparencia presenta un buscador de información básico (en caso de utilizar el del portal del ayuntamiento la respuesta se considerará afirmativa).
7. EL portal de transparencia presenta un buscador de información avanzado: búsqueda por fecha, por palabra, etc. (en caso de utilizar el del portal del ayuntamiento la respuesta se considerará afirmativa).
8. El portal de transparencia, al momento de obtener la información por medio de una búsqueda, permite el filtrado de la información obtenida (permitir combinar las opciones de búsqueda, sin tener que comenzar una nueva búsqueda).

#### **Variable “ESTRUCTURA – VISUALIZACIÓN”**

Para Sandoval Almazán y Gil-García (2009) un elemento de análisis es la forma en que la información se encuentra organizada y jerarquizada en los portales.

Martínez Moya (2015), define entre otros aspectos, el “Filtrado” como la facilidad para la visualización de los contenidos y la “Localización” como la organización y estructuración en que los contenidos. Se prefiere para el presente trabajo, darle una entidad particular a la



visualización y estructura de los contenidos, dado el volumen de información que se manejan en los portales de transparencia y para facilitar al momento de evaluación la identificación de los aspectos que podría mejorar un portal de transparencia.

A partir de lo expuesto se define la variable como la forma en la presentación, organización, jerarquización y caracterización de la información

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. La información se encuentran ordenada en secciones.
2. En las secciones, la información está agrupada en subsecciones.
3. Dentro de cada subsección, la información presenta más agrupaciones.
4. Los formatos de las diferentes secciones del portal mantienen una coherencia.
5. La información en el portal se presenta de forma cronológica.
6. La información en el portal se ubica de forma espaciada.
7. Entra las secciones del portal, hay una sección dedicada a cuestiones ciudadanas (participación ciudadana, relaciones con el ciudadano, etc.)

### **Variable “COMPRENSIÓN”**

Según Martínez Moya (2015), el ítem “Contextualización y explicación de la información” permite evaluar el contexto y la explicación de la información ofrecida.

Correa Morocho y Lizana Puelles (2009), definen entre una de las características a evaluar a la “Simplicidad”, entendiéndolo que la información utilizada debe ser con una terminología sencilla y que sea de fácil comprensión por los ciudadanos.

Expuesto lo anterior, se define la variable como la forma en que la información es contextualizada, explicada y representada para ser comprendida.

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. Las secciones, sub secciones, o demás presentan explicaciones de contenido.
2. El contenido en las secciones, sub secciones, o demás es acorde a lo explicado.
3. Las explicaciones están en un lenguaje sencillo.
4. Las secciones, sub secciones, o demás presentan iconografía.

5. Las secciones, sub secciones, o demás presenta gráficos, infografías o cualquier otro soporte (que se ubiquen dentro del portal, no en archivos de descarga o exportación).
6. El portal presenta información sobre el reglamento de participación ciudadana.
7. El portal presenta información sobre la ley de transparencia.

### **Variable “VERACIDAD – ACTUALIZACIÓN”**

Para Correa Morocho y Lizana Puelles (2009), otra de las características a tener en cuenta al momento de la evaluación es la “Veracidad”, entendiéndose que la información debe ser actualizada y mantener la anterior información. Si bien la información que no es actual no es verás, para el presente trabajo la “Veracidad” será una cuestión relacionada al aval o respaldo que presenta la información. Díaz Iturbe y equipo (2007), sostienen que el criterio “Actualización” señala la fecha de actualización publicada. En la misma línea, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (2014) señala que la información en cada rubro deberá especificar el día en que la información se renueva, modifica o sufre algún cambio.

Por lo tanto, se define aquí la variable como la forma en que la información es validada y actualizada.

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. La información está avalada por firma, sello, membrete, código, escudo o logo del Ayuntamiento, etc. (aplicable a la información de descarga o de exportación).
2. La información es actualizada (se tomará en consideración la información hasta el 2015).
3. Se conservan anteriores versiones de la información (aunque la información no esté actualizada, la respuesta se considerará positiva).
4. La información presenta fecha de publicación o de actualización.
5. El portal presenta fe de erratas o alguna forma de subsanación de errores.
6. En caso de inexistencia de información, aclara el porqué.

### Variable “INTEGRACIÓN”

Cuando Según Martínez Moya (2015), define el ítem “Tipo de integración de contenidos en el portal”, hace referencia a que algunos contenidos del portal pueden estar disponibles en otros portales, por ser contenido ya elaborado.

Sandoval Almazán y Gil-García (2009) definen la “Integración” como la posibilidad de acceder a la información de varias dependencias gubernamentales desde un mismo portal, como así también el hecho de que se compartan bases de datos.

Entonces, se define aquí la variable como la posibilidad de ofrecer información complementaria o que no pueda elaborar el propio portal, mediante enlaces con otros portales.

Las dimensiones de análisis son las siguientes:

1. El portal presenta información mediante enlaces con otros portales.

El Cuadro 4 recoge una síntesis de los factores con sus variables. El valor que aparece en las celdas se corresponde con la clasificación máxima que se puede obtener en cada variable; la columna de la derecha especifica la puntuación total máxima que puede obtener cada factor.

**CUADRO 4. Síntesis de la herramienta de análisis**

Factor	PARTICIPACIÓN				TOTAL Calificación máxima posible
Variable	INTERACCIÓN	TRANSACCIÓN	CONOCIMIENTO SEGUIMIENTO	REUTILIZACIÓN	
Calificación máxima posible	9	7	6	3	25

Factor	COMUNICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA						TOTAL Calificación máxima posible
Variable	USABILIDAD FUNCIONALIDAD	COMPRENSIÓN	VERACIDAD ACTUALIZACIÓN	LOCALIZACIÓN FILTRADO	ESTRUCTURA	INTEGRACIÓN	
Calificación máxima posible	6	7	6	8	7	1	35

Fuente. Elaboración propia.

## 5.4 Evaluación

Para la evaluación, se computará la presencia o ausencia en cada ítem para cada variable que compone el factor, de forma que en cada factor cada ayuntamiento obtendrá una puntuación. Se ha elaborado la siguiente escala:

### ESCALA DEL FACTOR “PARTICIPACIÓN”

EVALUACIÓN EXCELENTE: De 21 a 25 puntos.

EVALUACIÓN BUENA: De 16 a 20 puntos.

EVALUACIÓN REGULAR: De 11 a 15 puntos.

EVALUACIÓN MALA: De 6 a 10 puntos.

EVALUACIÓN INSUFICIENTE: De 0 a 5 puntos.

### ESCALA DEL FACTOR “COMUNICACIÓN DE LA TRANSPARENCIA”

EVALUACIÓN EXCELENTE: De 29 a 35 puntos.

EVALUACIÓN BUENA: De 22 a 28 puntos.

EVALUACIÓN REGULAR: De 15 a 21 puntos.

EVALUACIÓN MALA: De 8 a 14 puntos.

EVALUACIÓN INSUFICIENTE: De 0 a 7 puntos.

Con los datos obtenidos, se realizará un cuadro de ayuntamientos según el ranking TI España y la puntuación obtenida en los factores “Comunicación de transparencia” y “Participación”. El Cuadro 5 expone las correlaciones esperadas como resultado de la comparación entre la clasificación de los ayuntamientos según el índice de TI España y las calificaciones obtenidas por los ayuntamientos en los factores “Comunicación de la Transparencia” y “Participación”.

**CUADRO 5. Tabla de correlaciones de evaluaciones**

Clasificación según TI España	Calificaciones factores "Comunicación de la Transparencia" y "Participación"
ALTA	EXCELENTE
	BUENA
MEDIA	REGULAR
BAJA	MALA
	INSUFICIENTE

Fuente. Elaboración propia.

## 6. RESULTADOS

En el presente capítulo se expondrán los resultados obtenidos luego de aplicar la metodología de evaluación descrita a los portales de transparencia comprendidos en la muestra. Para la exposición de resultados, primero describiré cuál es la puntuación obtenida por los distintos ayuntamientos, tratando de aportar además algún resultado cualitativo que permita perfilar bien a los ayuntamientos.

En una segunda parte se contrastarán las hipótesis y responderán las preguntas de investigación.

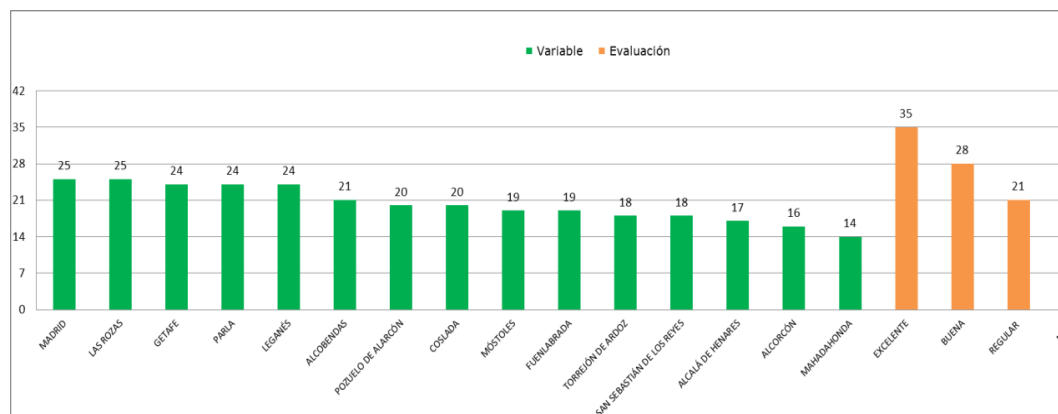
### 6.1 Estado de la “Comunicación de la transparencia” en los portales de transparencia

De los 15 ayuntamientos analizados, no se observan ayuntamientos calificados de forma “insuficiente”, pero tampoco de forma “excelente”.

De los 15 ayuntamientos, 9 obtuvieron una calificación “regular” en la comunicación de la transparencia en sus portales, casi 2/3 de los ayuntamientos; mientras que 1/3 de ellos (5 de 15), obtuvieron una calificación “buena” en la comunicación de la transparencia y sólo uno de ellos obtuvo una calificación “mala”.

A continuación se expone un gráfico que da cuenta de ello, en donde en color verde pueden verse las calificaciones obtenidas por los ayuntamientos del factor “Comunicación de la transparencia” y en color naranja los valores correspondientes a cada calificación.

**GRÁFICO 1. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento según el factor “Comunicación de la transparencia”**



A continuación se expondrán los resultados de las calificaciones obtenidas por cada una de las variables del factor “Comunicación de la transparencia”.

#### **Variable “Usabilidad – Funcionalidad”**

De los 15 ayuntamientos, 8 de ellos se encuentran con la mitad de la calificación posible en ésta variable. Si bien ninguno de ellos alcanzó el puntaje máximo, al menos dos de ellos rondan el puntaje máximo posible.

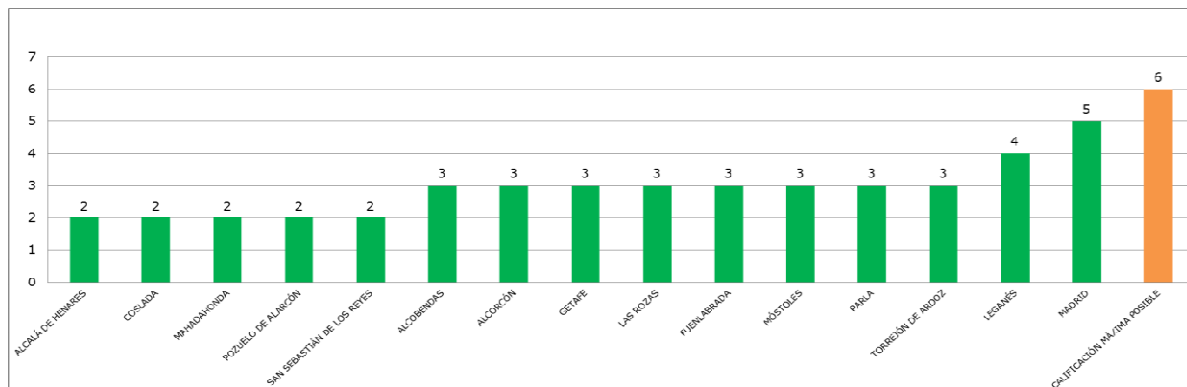
Todos los portales presentan acceso libre al portal de transparencia, pero ninguno de ellos permite guardar un historial de búsqueda.

En la mayoría de los portales la información se encuentra de forma intuitiva. En casi la mitad de los portales no se puede cambiar el formato de la información y ésta en muchos casos tampoco puede abrirse. Es el caso de Mahadahonda en donde no se pueden abrir las ejecuciones trimestrales del presupuesto o el de Alcorcón en donde no se pueden acceder a algunas actas de las sesiones del pleno o al presupuesto 2014 y el de Getafe con algunos indicadores económicos o informes de morosidad.

Sólo 4 de los 15 portales permiten la traducción a otros idiomas, siendo los de los ayuntamientos de Móstoles, Madrid, Parla y Las Rozas. En el caso de Móstoles, enlazaron el

portal al traductor de “Google” lo que permite la traducción a muchos idiomas y con un recurso sencillo.

**GRÁFICO 2. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en la variable "Usabilidad - Funcionalidad" del factor "Comunicación de la Transparencia"**



#### Variable “Localización – Filtrado”

Solo el portal del ayuntamiento de Las Rozas es el único que alcanzó la calificación máxima en ésta variable.

De los 15 ayuntamientos, 6 de ellos obtuvieron una calificación por encima de la mitad de la calificación total, 4 de ellos obtuvieron la mitad de la calificación mientras que otros 4 obtuvieron su calificación por debajo de la mitad. Ninguno de los portales presentó una calificación de 0.

La mayoría de los portales de transparencia son ubicables al inicio del portal del ayuntamiento, los casos excepcionales son los ayuntamientos de Alcalá de Henares, Alcorcón, Madrid y Fuenlabrada. Tan solo 4 ayuntamientos presentan un acceso a través de un portal individual de transparencia, siendo éstos Coslada, Getafe, Parla y Las Rozas.

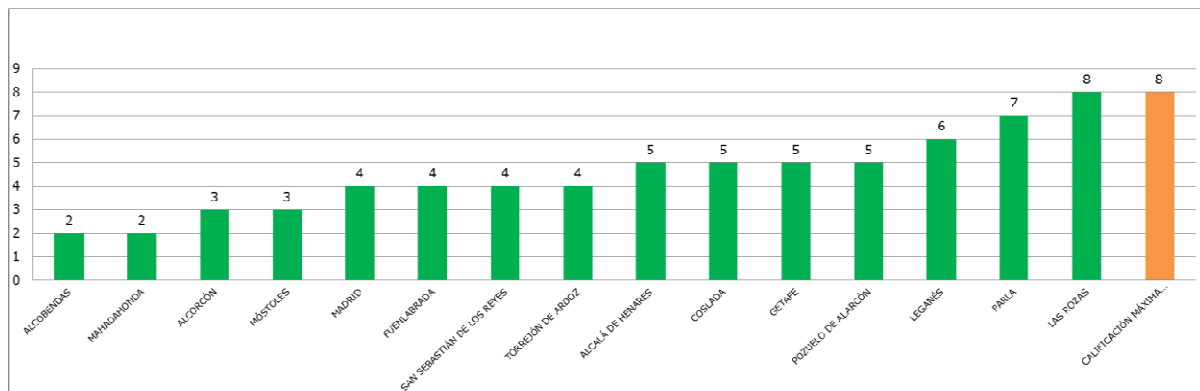
La mayoría de los ayuntamientos presenta un mapa del sitio y el mismo permite re direccionar hacia la información.

El único portal que no presenta un buscador básico de información es Getafe, sin embargo 7 de los 15 portales solo permiten realizar una búsqueda avanzada de la información y filtrar

los resultados de la misma. También otros 7 portales presentan un camino de recorrido. Es decir que casi la mitad presenta estas dimensiones.

Algunos aspectos que se han observado es que muchos portales presentan sus caminos de recorrido incompletos. Portales como el de Mahadahonda y Móstoles, los nombres del camino de recorrido no coinciden con el de las secciones o con el contenido de las secciones. Los buscadores de información y los mapas Web generalmente son compartidos con los del portal del ayuntamiento. En el caso de Pozuelo de Alarcón, Alcorcón, Fuenlabrada, Móstoles, Madrid, el mapa Web es escueto y no permite visualizar el resto de las secciones. Torrejón de Ardoz tiene un listado de indicadores organizados como un mapa que suplente lo escueto del mapa Web y San Sebastián de los Reyes tiene “sub-buscadores” internos que facilitan por ejemplo el acceso a las actas del pleno.

**GRÁFICO 3. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en la variable "Localización - Filtrado" del factor "Comunicación de la Transparencia"**



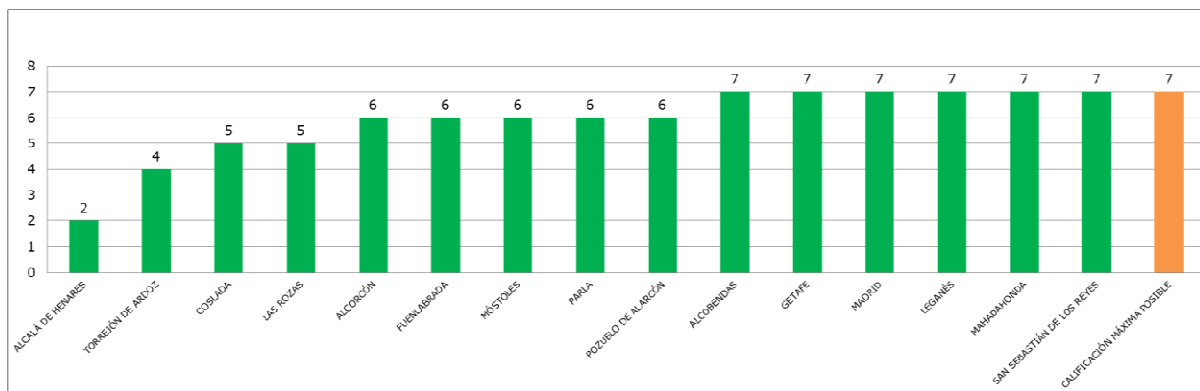
### Variable “Estructura – Visualización”

En la siguiente variable 6 de los 15 portales han alcanzado la calificación máxima posible, y 5 de ellos han estado a un punto de alcanzarla. Es decir que en 2/3 de los portales evaluados las calificaciones han sido la máxima o casi la máxima posible. Mientras que 3 de los 15 portales han obtenido calificaciones por encima de la mitad de la máxima, tan sólo 1 lo ha hecho por debajo de la mitad.



En todos los portales la información se encuentra ordenada en secciones y en la mayoría los formatos entre ellas son coherentes, salvo en el caso del portal de Coslada en donde esto último no sucede. También en la mayoría la información está agrupada en subsecciones y dentro de ellas presentan más agrupaciones, salvo Alcalá de Henares y Torrejón de Ardoz.

**GRÁFICO 4. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en la variable "Estructura - Visualización" del factor "Comunicación de la Transparencia"**



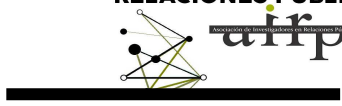
La información se presenta de forma cronológica excepto en 3 de los portales, Alcalá de Henares, Coslada y Las Rozas. Todos los portales tienen una sección dedicada a cuestiones ciudadanas excepto Alcalá de Henares, Parla y Las Rozas. En 9 de los 15 portales la información está ubicada de forma espaciada, es decir que 1/3 de los portales no ubican la información de esa manera.

### Variable "Comprensión"

De los 15 portales, 7 de ellos obtuvieron calificaciones por encima de la mitad de la calificación máxima posible. Si bien ninguno de ellos alcanzó la máxima, 3 portales estuvieron a 1 punto de hacerlo.

Mientras que 8 de los 15 portales han obtenido calificaciones por debajo de la mitad de la máxima posible y dos de ellos solo alcanzaron un punto en la evaluación.

La mayoría de los portales en sus secciones presenta explicaciones de contenido, las mismas están en un lenguaje sencillo y el contenido es acorde con lo explicado, excepto en los casos



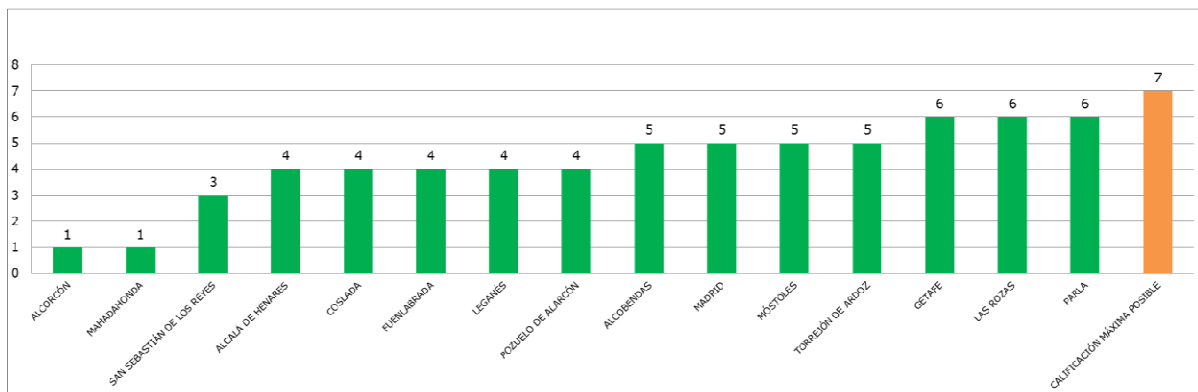
de Alcorcón, Mahadahonda, San Sebastián de los Reyes y Leganés, y en el caso de Coslada que cuyo contenido no es acorde con lo explicado.

La mayoría también presenta información relativa al reglamento de participación ciudadana y a la ley de transparencia. Los portales que no presentan información relativa al reglamento de participación ciudadana son: Alcalá de Henares, Majadahonda, Coslada y Las Rozas; mientras los que no presentan información sobre la ley de transparencia son: Alcorcón, Móstoles, Torrejón de Ardoz, Pozuelo de Alarcón y Fuenlabrada.

En casi la mitad de los portales, 6 de 15, las secciones o subsecciones presentan iconografía; mientras que sólo 4 portales, Móstoles, San Sebastián de los Reyes, Las Rozas y Leganés presentan gráficos, infografías u otro en sus secciones o subsecciones.

Muchos de los portales si bien presentan explicaciones de contenido, se encuentran en la última subsección, es decir que hasta que no se llega al final del recorrido por las secciones, no se explica que información se irá encontrando, es el caso de Alcobendas, Fuenlabrada y Móstoles. Otros tantos portales presentan muchas subdivisiones en una misma sección como es el caso de Fuenlabrada y Móstoles.

**GRÁFICO 5. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en la variable "Comprensión" del factor "Comunicación de la Transparencia"**



### **Variable “Veracidad – Actualización”**

Ningún portal obtuvo un 0 en su calificación, pero tampoco han logrado alcanzar la máxima calificación posible. Del total de 15 portales, 5 de ellos alcanzaron la mitad de la calificación máxima posible; los 10 restantes, 2/3 de los portales, solo han obtenido calificaciones entre 2 y 1.

Alcalá de Henares, Alcobendas y Pozuelo de Alarcón, son los tres portales en donde la información está avalada. En el resto de los portales generalmente falta la firma, el sello o el logo tanto del responsable como del ayuntamiento. Algunos ejemplos son Fuenlabrada con las modificaciones presupuestarias; Móstoles con algunas memorias de gestión; Parla con el organigrama; Torrejón de Ardoz con el inventario de bienes y derechos del ayuntamiento; San Sebastián de los Reyes en el inventario de vehículos del ayuntamiento, Mahadahonda con lagunas ordenanzas; Alcorcón con algunos documentos como liquidaciones, cuentas y balances; Leganés en las relaciones de puestos de trabajo del ayuntamiento; Getafe en las retribuciones de los altos cargos; y Madrid con algunos documentos relacionados a principales contratistas del ayuntamiento.

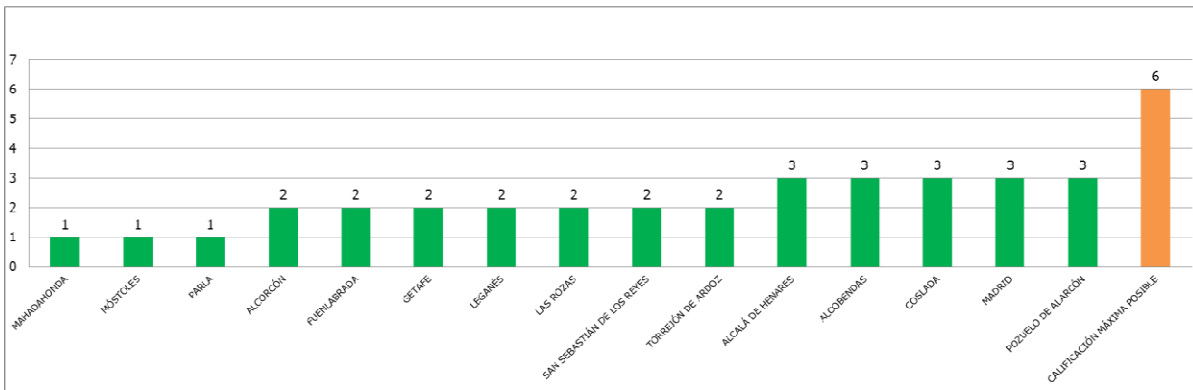
Todos los portales conservan la anterior versión de la información, sin embargo ninguno de ellos presenta fe de erratas y sólo el portal del ayuntamiento de Madrid tiene la información actualizada.

En muchos de los portales la última información publicada en algunas secciones es del año 2014, como los portales de Móstoles, Parla, Torrejón de Ardoz, Leganés y Getafe; e inclusive 2013, en el caso de San Sebastián de los Reyes, Mahadahonda y Alcorcón.

En casi la mitad de los portales, la información presenta fecha de publicación o de actualización.

Mientras que en tan solo 6 de los 15 portales se aclara el por qué ante la inexistencia de información, siendo éstos Alcalá de Henares, Alcobendas, Torrejón de Ardoz, Pozuelo de Alarcón, Coslada y Las Rozas. Sólo por citar algunos ejemplos, en el caso de San Sebastián de los Reyes no hay información sobre las actas del pleno; Mahadahonda no tiene ejecuciones trimestrales de presupuesto; Leganés no tiene régimen de compatibilidades; etc.

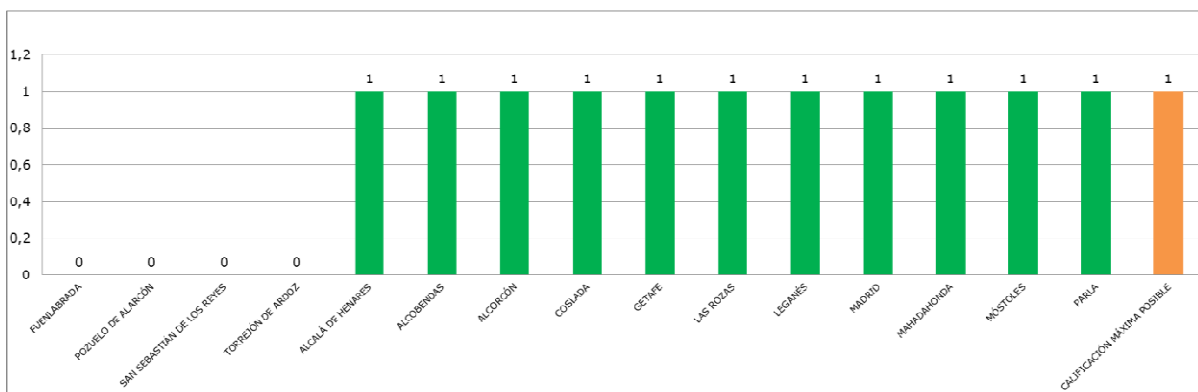
**GRÁFICO 6. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en la variable "Veracidad - Actualización" del factor "Comunicación de la Transparencia"**



### Variable "Integración"

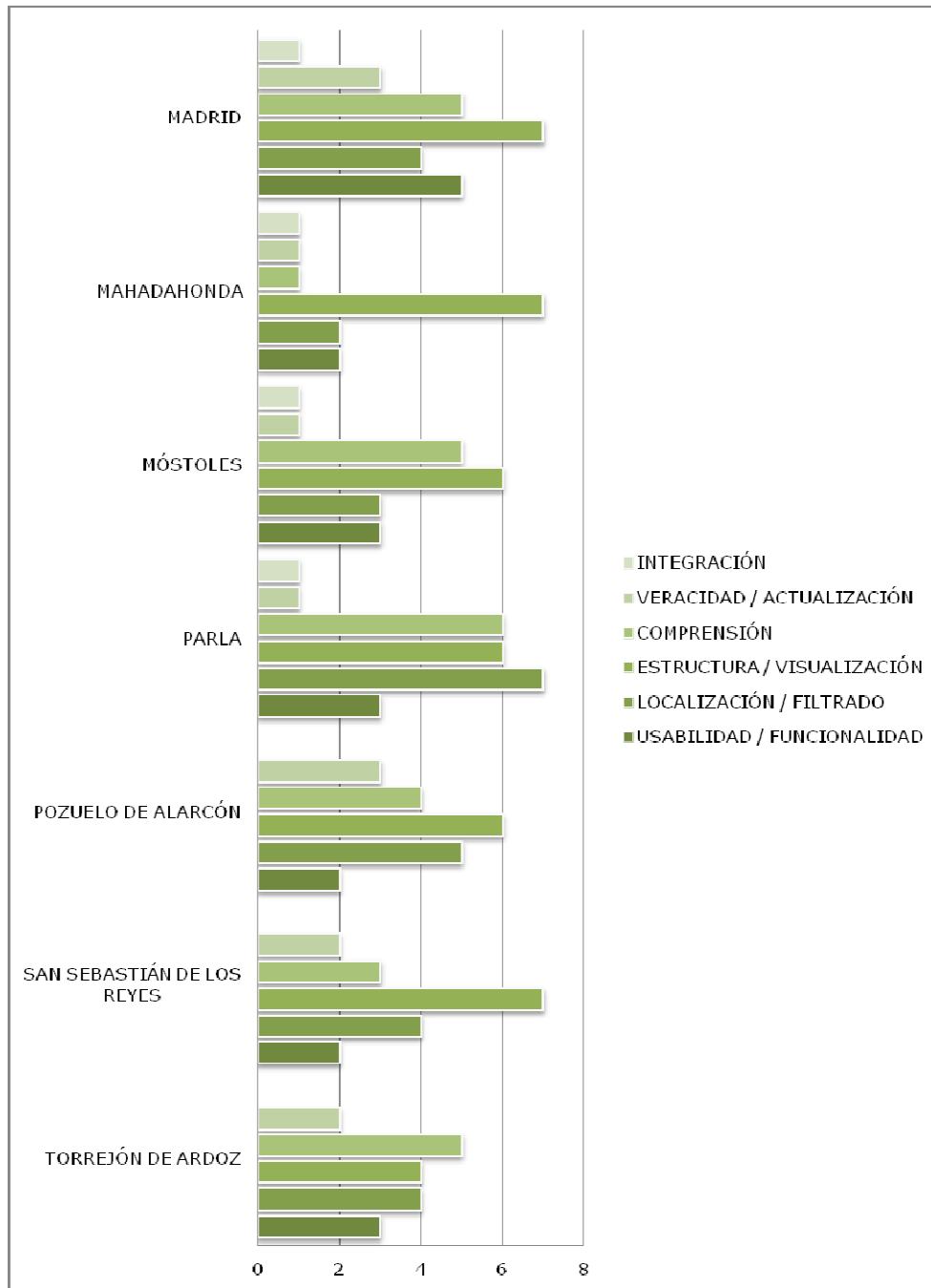
En la última variable del factor, al tener solo una dimensión las calificaciones posibles son 0 o 1. Podemos observar entonces, que excepto los portales de Fuenlabrada, Pozuelo de Alarcón, San Sebastián de los Reyes y Torrejón de Ardoz; el resto presenta enlaces con otros portales ya sea a organismos de nivel nacional, organizaciones sin fines de lucro, etc.

**GRÁFICO 7. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en la variable "Integración" del factor "Comunicación de la Transparencia"**



A continuación en el GRÁFICO 8, a modo de síntesis, podemos observar un comparativo de cómo se comportan las variables evaluadas en función de cada portal.

**GRÁFICO 8. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en las variables del factor "Comunicación de la Transparencia"**



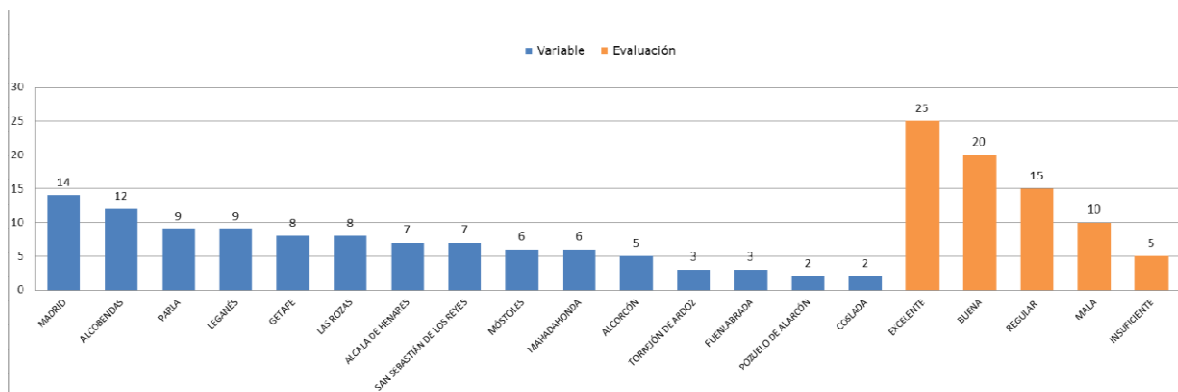
### 6.2 Estado de la "Participación" en los portales de transparencia

De los 15 portales analizados, ninguno obtuvo calificaciones "excelente" y "buena" en el factor "Participación" en sus portales de transparencia.

De los 15 ayuntamientos, 5 de ellos obtuvieron una calificación “insuficiente”, y 8 de ellos, es decir casi 2/3 de los ayuntamientos, una calificación “mala” en la evaluación de la “Participación”. Tan solo dos de ellos, obtuvieron una calificación “regular” en sus evaluaciones.

En el siguiente gráfico puede verse lo expuesto, en donde en color verde pueden verse las calificaciones obtenidas por los ayuntamientos del factor “Participación” y en color naranja los valores correspondientes a cada calificación.

**GRÁFICO 9. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento según el factor “Participación”**



A continuación se expondrán los resultados de las calificaciones obtenidas por cada una de las variables del factor “Participación”.

### Variable “Interacción”

La mayoría de los 15 ayuntamientos, está por debajo de la mitad de la mayor calificación posible, sólo el ayuntamiento de Madrid logro obtener una calificación un poco por encima de la mitad. 1/3 parte de los mismos se encuentran con calificaciones de 0 y 1 y ninguno de ellos logra alcanzar la máxima posible.

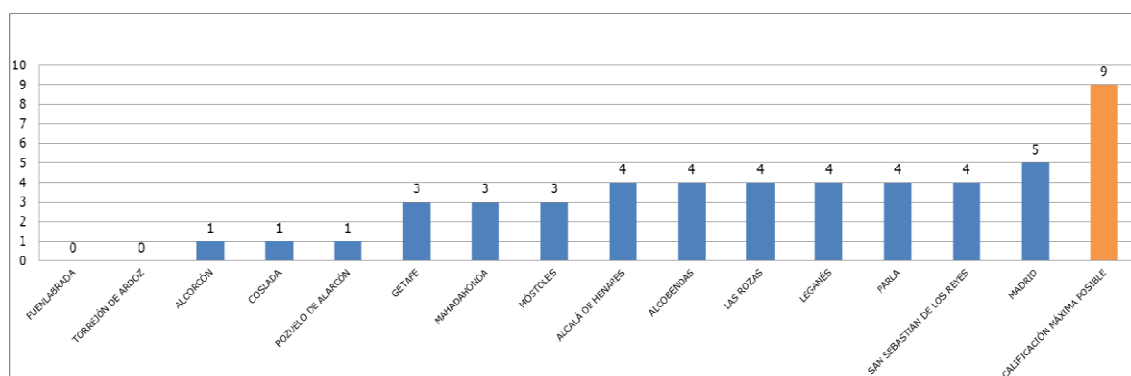
Casi todos los portales de los ayuntamientos presentan ayuda en línea, solicitudes de petición de información siendo la misma legible, entendible y permitiendo completarse de

forma digital. Alcobendas, Móstoles, Torrejón de Ardoz, Getafe, Fuenlabrada y Alcorcón, son los ayuntamientos en los que estas dimensiones están ausentes en sus portales.

Sólo el portal del ayuntamiento de Madrid permite anexar documentos a la solicitud de información, mientras que el portal del ayuntamiento de Alcobendas permite comentar la información contenida en el portal.

En ninguno de los ayuntamientos la ayuda en línea es en tiempo real, ni se hacen públicos los comentarios sobre la información del portal, ni existe retroalimentación de esos comentarios por parte de los responsables del portal.

**GRÁFICO 10. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en la variable "Interacción" del factor "Participación"**



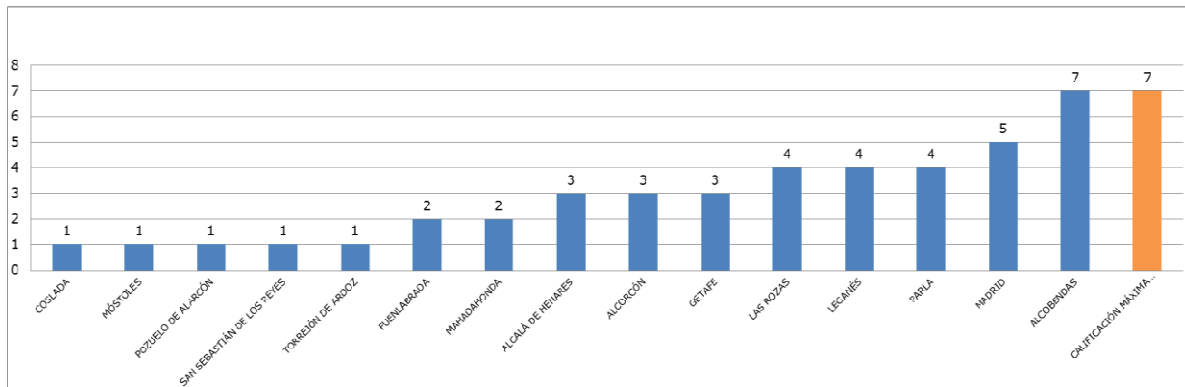
### Variable "Transacción"

De los 15 ayuntamientos, sólo Alcobendas alcanza la calificación máxima, 4 de ellos obtuvieron calificaciones un poco por encima de la mitad de la calificación máxima, mientras que 10 de ellos, las 2/3 partes, sus calificaciones fueron por debajo de la mitad de la calificación máxima. Si bien ninguno de ellos presenta un 0 en sus calificaciones, 1/3 de ellos logro tan solo un punto.

Todos los ayuntamientos permiten descargar la información, el formato que predomina para esto es el *PDF*. En 8 de los 15 portales se permite compartir la información, en 7 portales se permite compartir la información de varias formas y exportarla. Es decir que en casi la mitad de los ayuntamientos estas dimensiones están presentes mientras que en el resto no. Solo Alcorcón y Alcobendas permiten pre visualizar la información antes de descargarla, y éste

último junto con Madrid son los únicos dos que permiten exportar la información en varias formas. AL momento de exportar la información los formatos que predominan son el ".xlsx" y el ".csv".

**GRÁFICO 11. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en la variable "Transacción" del factor "Participación"**



**Variable “Conocimiento – Seguimiento”**

Ninguno de los ayuntamientos alcanza la máxima calificación posible. Sólo Madrid obtuvo una calificación por encima de la mitad de la calificación total.

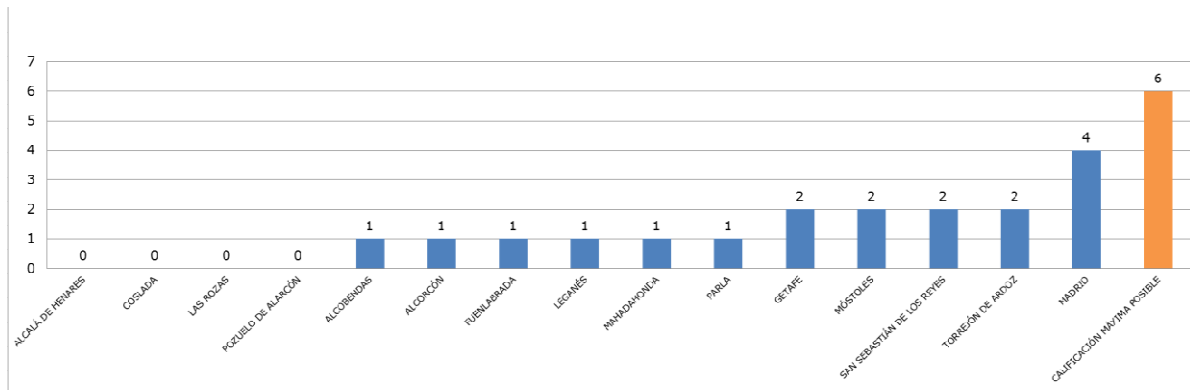
De los 15 portales, 10 de ellos, la 2/3, parte obtuvo calificaciones entre 2 y 1; mientras que 4 de ellos, casi 1/3, obtuvo 0 como calificación.

Ningún portal presenta datos sobre descargas realizadas, ni sobre la experiencia de navegación por los portales. Mientras que tres de los portales presentan datos sobre cantidad de visitas: Alcorcón, Madrid y Leganés; cuatro de ellos presentan datos sobre las solicitudes de petición de información: Móstoles, Torrejón de Ardoz, Madrid y San Sebastián de los Reyes; y tan solo dos de ellos permiten evaluar la experiencia de navegación, siendo éstos Madrid y Getafe. Cabe destacar en éstos dos últimos casos, tanto el portal de Getafe como el de Madrid, presentan una sección dedicada a evaluar la experiencia en el portal de transparencia.

Por el contrario, en 9 de los 15 portales se presentan datos sobre quejas, sugerencias, etc.



**GRÁFICO 12. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en la variable "Conocimiento-Seguimiento" del factor "Participación"**



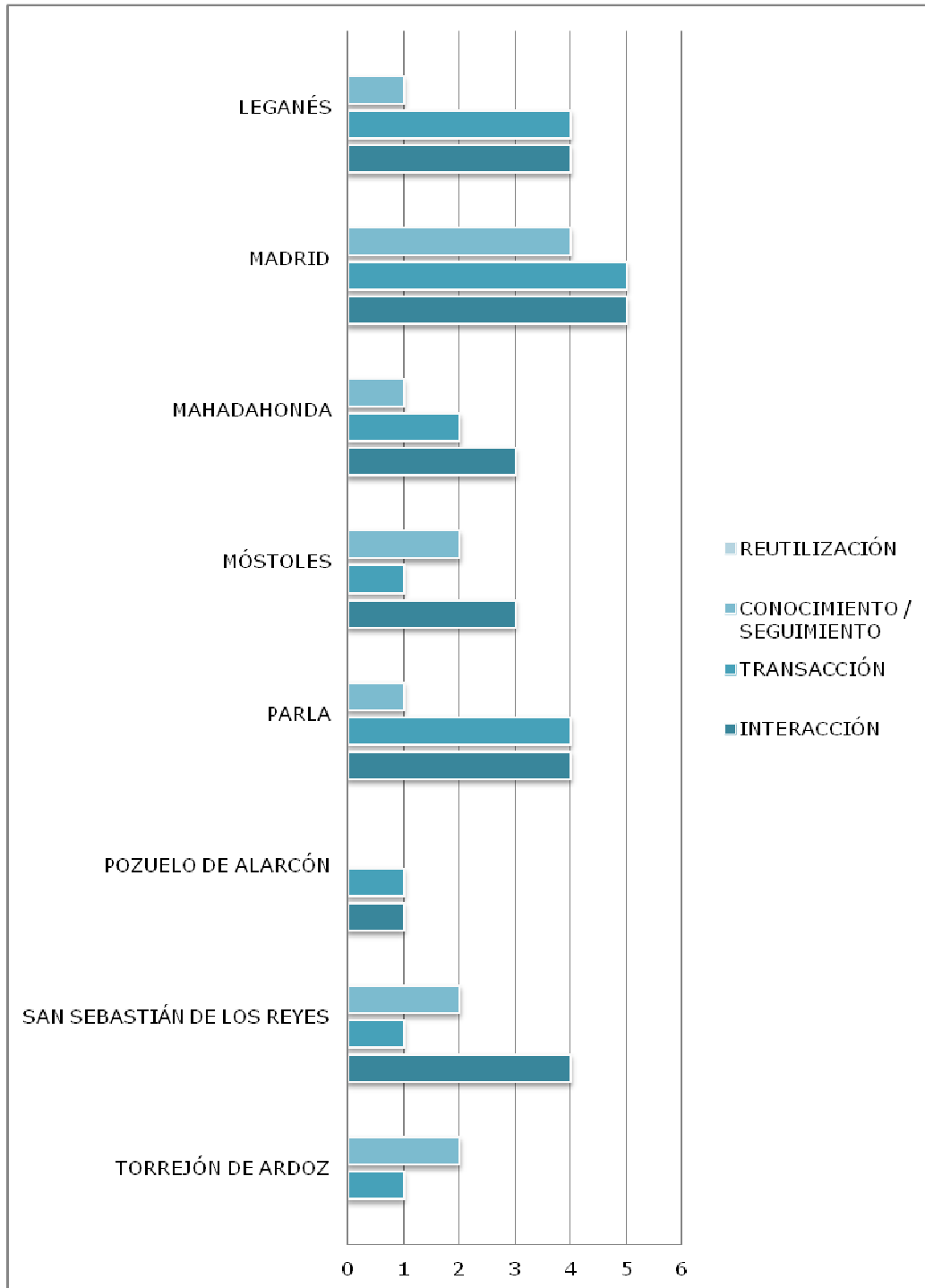
**Variable "Reutilización" del factor "Participación"**

Para la última variable, no es pertinente realizar ningún tipo de gráfico, ya que todos los portales de los ayuntamientos han obtenido calificación 0 en la evaluación, siendo la máxima calificación posible 3.

Es decir, ninguno de los 15 portales permite subir contenido, no mencionan los productos finales de la información reutilizada, como así tampoco presentan dichos productos.

A continuación en el gráfico que sigue, y a modo de síntesis, podemos observar un comparativo de cómo se comportan las variables evaluadas en función de cada portal.

**GRÁFICO 13. Calificaciones obtenidas por ayuntamiento en las variables del factor "Participación"**



Una vez expuestos los resultados para cada variable y factor, en el siguiente epígrafe se llevará a cabo el contraste de las hipótesis.

### 6.3 “Comunicación de la transparencia” y clasificación en base a TI España en los portales de transparencia

A partir del siguiente gráfico podemos ver los resultados obtenidos por los ayuntamientos en la relación entre la calificación del factor “Comunicación de la transparencia” y la clasificación según el índice de TI España.

Mediante el mismo, podemos dar respuesta a la segunda de las hipótesis planteadas:

**H2:** Las puntuaciones que los ayuntamientos obtienen en el índice de TI España se correlacionan con las que obtienen los ayuntamientos en la medición del factor “Comunicación de la transparencia” del presente trabajo.

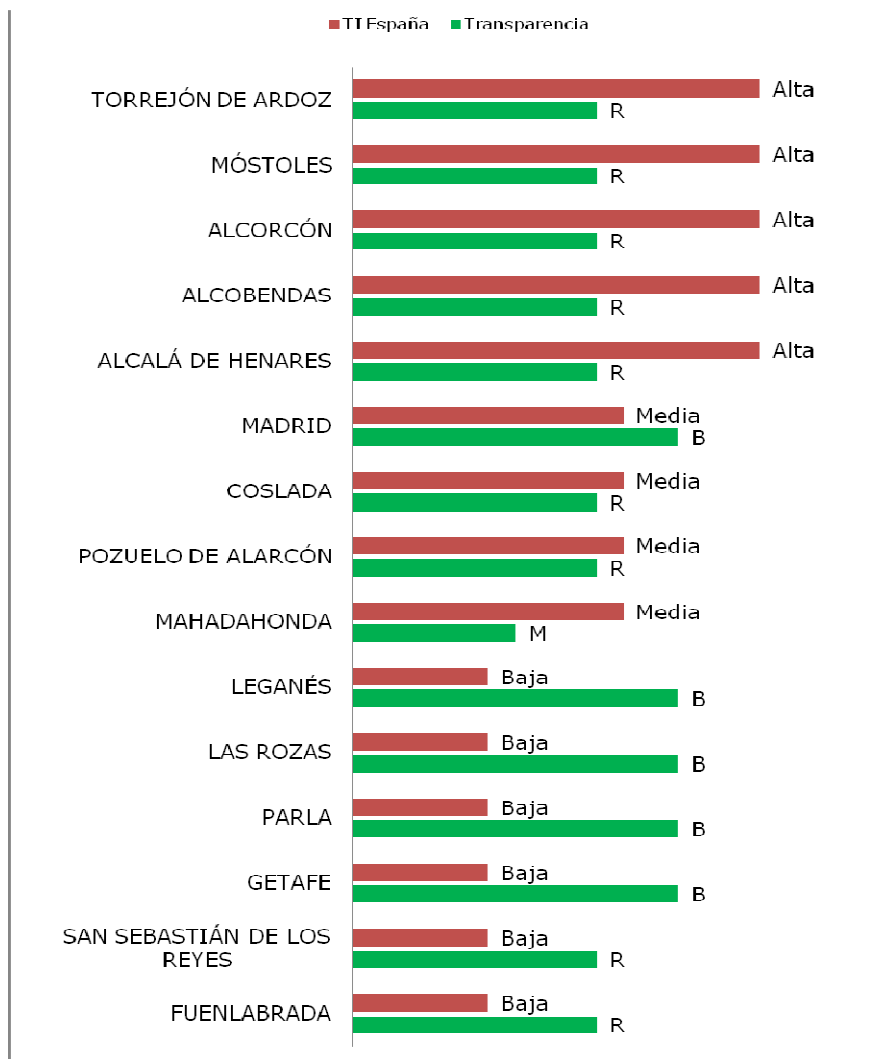
Los resultados demuestran que no se cumple la hipótesis o, más bien, se cumple en sentido inverso: a valores altos en cumplimiento de la ley se corresponden valores bajos en comunicación de la transparencia, y lo mismo sucede a la inversa. Más específicamente:

- a) Los casos que ocupan los puestos 1-5 obtienen valores inversos en las dos variables: cumpliendo altamente la ley (valores altos en el índice TI España), en ellos no se realiza una buena comunicación (valores bajos en la comunicación e la transparencia): aquellos ayuntamientos con “alta” clasificación en el índice de TI España han obtenido una calificación “regular” en la “Comunicación de la transparencia”.
- b) Se observa por el contrario, que los ayuntamientos con “baja” clasificación en el índice de TI España, han obtenido una calificación de “regular” a “buena” en la “Comunicación de la transparencia”. Este es el extremo opuesto: ayuntamientos que cumple la ley ajustadamente, realizan, sin embargo, una buena comunicación de la transparencia.
- c) Para los casos Madrid, Coslada y Pozuelo de Alarcón las medidas se corresponden. y la correlación estaría dada por una clasificación “media” en el índice de TI España y una calificación “regular” en el factor “comunicación de la Transparencia”.

Por tanto, solo en menos de 1/3 de los ayuntamientos, los valores de los dos factores se corresponden; en el resto, se correlacionan pero a la inversa.

Esto corrobora la idea de que el índice TI España está midiendo una cosa muy específica (el cumplimiento de la ley) que es algo diferente del modo en cómo se publica la información, lo que aquí hemos llamado la comunicación de la transparencia. En el GRÁFICO 14 se muestran los resultados obtenidos por los ayuntamientos en la relación entre la calificación del factor "Comunicación de la Transparencia" y la clasificación según el índice de TI España.

**Gráfico 14. Correlación entre el índice de TI España y el factor "Comunicación de la transparencia"**



E: excelente B: buena R: regular M: mala I: insuficiente

## 6.4 “Participación” y clasificación en base a TI España en los portales de transparencia

A partir de él, se da respuesta a la tercera de las hipótesis planteadas:

**H3:** Las puntuaciones que los ayuntamientos obtienen en el índice de TI España se correlacionan con las que obtienen los ayuntamientos en la medición del factor “Participación” del presente trabajo.

Los resultados obtenidos son variados, y vienen a mostrar algo similar a lo sucedido con la variable anterior, aunque con importantes diferencias.

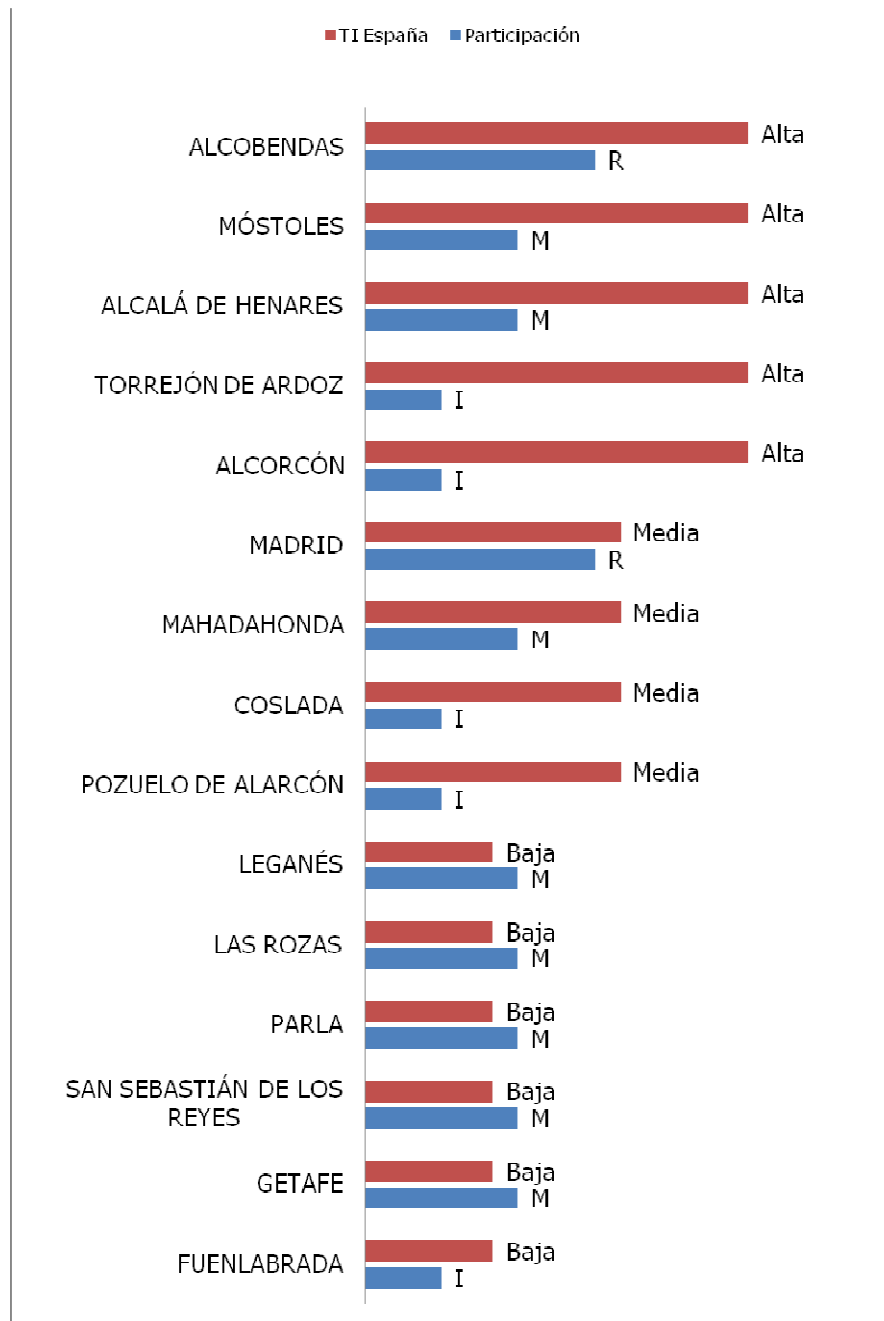
- a) Parece mostrarse una mayor relación entre el índice TI España y la participación, pero sólo para los valores bajos: en aquellos ayuntamientos situados en la parte baja del índice (y, por tanto, que apenas cumplen con lo que la ley establece) es baja también la participación de los ciudadanos en los portales. Más concretamente, Leganés, Las Rozas, Parla, San Sebastián de los Reyes, Getafe y Fuenlabrada obtuvieron una “baja” clasificación en el índice de TI España y sus evaluaciones de la “Participación” han sido “malas” y en el caso de Fuenlabrada “insuficiente”.
- b) Pero lo mismo no sucede en la parte alta del ranking: los cinco primeros ayuntamientos en el índice TI España no llevan asociado una alta participación. Mientras que hay valores altos en el cumplimiento de la ley, se obtienen valores bajos en el fomento de la participación de los ciudadanos en los portales. Casos muy significativos son los de Alcorcón y Torrejón de Ardoz, los cuales con máxima puntuación en el índice, obtienen muy baja puntuación en la participación.
- c) Madrid es el caso en el que se da la relación más precisa: con un puesto medio en el ranking, se logra una participación media.

Por tanto, que en 7 de los 15 ayuntamientos los valores de los dos factores se corresponden; en el resto se correlacionan pero a la inversa.

Parece mostrarse, en definitiva, que el incumplimiento de la ley está asociado a una baja participación, aunque su cumplimiento no necesariamente lleva asociada la alta

participación. En el GRÁFICO 15 se muestran los resultados obtenidos por los ayuntamientos en la relación entre la calificación del factor “Participación” y la clasificación según el índice de TI España.

**Gráfico 15. Correlación entre el índice TI España y el factor "Participación"**



E: excelente B: buena R: regular M: mala I: insuficiente

## 6.5 “Comunicación de la transparencia” y “Participación” en los portales de transparencia

A partir de él, se da respuesta a la primera de las hipótesis planteadas:

**H1:** ¿Hay correlación entre el factor “Comunicación de la Transparencia” y el factor “Participación”?

Si bien la correlación entre las calificaciones obtenidas en los factores no se corresponde, tampoco la correlación se da de forma inversa. Se puede apreciar que mientras para un factor se obtiene una calificación, para el otro se obtiene una calificación similar pero más baja, es decir a medida que una calificación baja, la otra también.

Se puede observar entonces, que la correlación sólo se da entre dos de los 15 ayuntamientos, siendo éstos Alcobendas, con una calificación “regular” en ambos factores y Mahadahonda con una calificación “mala”. El resto de los 13 ayuntamientos, no presenta una correlación en la evaluación de los factores “Comunicación de la transparencia” y “Participación”.

De los 5 ayuntamientos calificados con una “buena” comunicación de la transparencia en sus portales, 4 de ellos obtuvieron como resultado una calificación “mala” en la participación de sus portales y tan sólo uno de ellos “regular”. Mientras que 9 de los ayuntamientos que obtuvieron una calificación “regular” en la comunicación de la transparencia, 8 han dado “mala” o “insuficiente”, la calificación de la participación en sus portales.

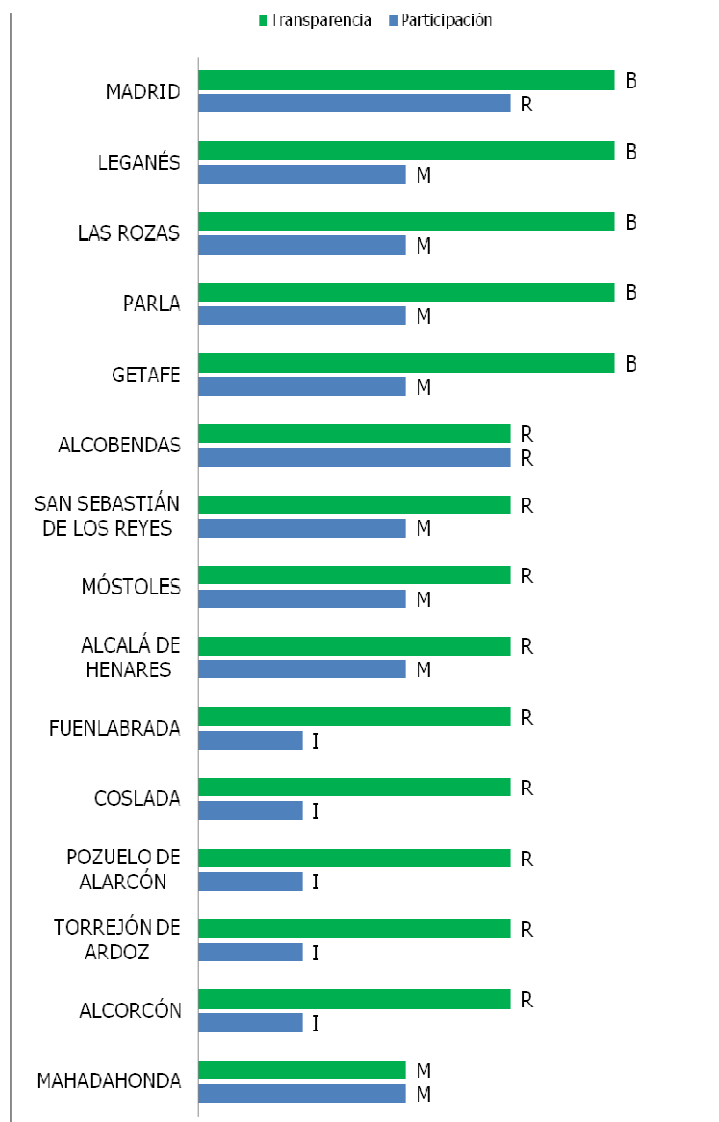
Es decir, en la comunicación de la transparencia se observa que las calificaciones se encuentran entre buenas, regulares y malas, mientras que las de la participación se encuentran entre regulares, malas e insuficientes. Ninguno de los dos factores presenta calificaciones excelentes.

De los 10 ayuntamientos, es decir 2/3 partes, no presenta calificaciones ni excelentes, ni buenas tanto en el factor “Comunicación de la transparencia”, como en el factor “Participación”. Sólo 1/3 de ellos presenta al menos una calificación “buena” en uno de los

factores. En la mayoría de las evaluaciones para los dos factores, las calificaciones que predominan son “regulares” y “malas”.

Por tanto, una buena comunicación de la transparencia no necesariamente está asociada a una mayor participación.

**Gráfico 16. Correlación entre factor "Comunicación de la transparencia" y factor "Participación"**



E: excelente B: buena R: regular M: mala I: insuficiente



Finalmente el GRÁFICO 16 recoge la calificación obtenida por los ayuntamientos en lo que se refiere a la relación entre la calificación del factor “Comunicación de la transparencia” y el factor “Participación”.

El Cuadro 6 recoge las clasificaciones y las calificaciones obtenidas por cada ayuntamiento. En la primera columna se pueden ver la clasificación de los ayuntamientos según el índice TI España, mientras que en la segunda y tercera columna se puede ver las calificaciones obtenidas por los ayuntamientos según los factores “Comunicación de la Transparencia” y “Participación”.

**CUADRO 6. Tabla comparativa de clasificaciones y calificaciones, obtenidas por los ayuntamientos**

TI ESPAÑA		TRANSPARENCIA		PARTICIPACIÓN	
ALTA	ALCOBENDAS	BUENA	MADRID	REGULAR	MADRID
	MÓSTOLES		LEGANÉS		ALCOBENDAS
	ALCALÁ DE HENARES		LAS ROZAS		LEGANÉS
	TORREJÓN DE ARDOZ		PARLA		LAS ROZAS
	ALCORCÓN		GETAFE		PARLA
MEDIA	MADRID	REGULAR	ALCOBENDAS	MALA	GETAFE
	COSLADA		SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES		SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES
	POZUELO DE ALARCÓN		MÓSTOLES		MÓSTOLES
	MAHADAHONDA		ALCALÁ DE HENARES		ALCALÁ DE HENARES
BAJA	LEGANÉS	MALA	FUENLABRADA	INSUFICIENTE	MAHADAHONDA
	LAS ROZAS		COSLADA		FUENLABRADA
	PARLA		POZUELO DE ALARCÓN		COSLADA
	GETAFE		TORREJÓN DE ARDOZ		POZUELO DE ALARCÓN
	SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES		ALCORCÓN		TORREJÓN DE ARDOZ
	FUENLABRADA		MAHADAHONDA		ALCORCÓN

Fuente. Elaboración propia.

## 7. CONCLUSIONES

Al comienzo del presente trabajo se planteó el interrogante de cómo las instituciones públicas comunican sus intangibles y en particular bien intangible Transparencia. En el marco de la investigación de los intangibles en el sector público (antecedentes, aplicación y comunicación), se exploró la idea, concepto y bien de la transparencia, y su expresión a través de las acciones de Gobierno Abierto en forma de portales de la transparencia.

La revisión de la literatura respecto a estos conceptos permitió partir de la idea de que la Transparencia, como bien intangible que es, debe proporcionar un bien a las dos partes, organización y ciudadanos; por tanto, las acciones de transparencia deben estar dirigidas hacia los ciudadanos, que implica además que éstas faciliten la participación de éstos mismos. Pero para que éstos puedan participar es necesario comunicar las acciones tangibles del bien intangible Transparencia.

Las instituciones públicas están sujetas al escrutinio público y de otro tipo de organizaciones, ya que sus acciones no solo son públicas sino que son para sus públicos y con los recursos que son públicos.

En este escrutinio público, organizaciones como TI España, se dedica a evaluar qué información publican los portales de transparencia de las diferentes instituciones. Este trabajo trató de analizar el funcionamiento de este ranking que, a la luz de la revisión conceptual arriba indicada, se mostró como una herramienta que lo que mide es el grado de cumplimiento de la ley en cuanto a la publicación de información, pero no la forma en cómo se publica esa información, como tampoco qué tipo de interacción se genera con los públicos.

Es por eso, que se planteó la idea de evaluar los portales de transparencia en dos sentidos: a) por un lado, desde el “cómo” es publicada la información, es decir, cómo las organizaciones públicas (en este caso ayuntamientos) comunican la transparencia; y b) en

segundo lugar, si logran la participación de los ciudadanos en esos portales, en función de la información brindada.

El diseño metodológico incluyó:

- a) el índice TI España con el lugar que ocupan en él los 15 ayuntamientos seleccionados, y que según lo dicho, mide el grado de cumplimiento de la ley de transparencia;
- b) La construcción del factor “Comunicación de la transparencia” en los portales, compuesto por las variables: “Usabilidad – Funcionalidad”, “Localización – Filtrado”, “Estructura – Visualización”, “Comprensión”, “Integración”, “Veracidad – Actualización”.
- c) La construcción del factor “Participación” en los portales, compuesto por las variables: “Interacción”, “Transacción”, “Conocimiento – Seguimiento”, “Reutilización”;

A continuación, se expondrá algunas reflexiones y sugerencias que han surgido de la evaluación realizada y de los resultados obtenidos:

- No existe una correlación total entre el índice TI España, la “Comunicación de la transparencia” y la “Participación”. Es decir, obtener una buena puntuación en el índice de TI España por la publicación de información, no hace necesariamente que la comunicación de la transparencia y la participación de la ciudadanía sean buenas también. Este es un resultado que, por otra parte, era esperable, pues no se suele dar valoraciones altas en todas las variables, y por lo que se requieren análisis pormenorizados, como hacemos a continuación.
- Comparando la comunicación de la transparencia de los portales con el índice de TI España, arroja algunas correlaciones en la línea de lo esperado: a mayor cumplimiento de la ley, mejor comunicación de la información. Se puede decir entonces que la ley está orientada a lograr una mejor comunicación. Sin embargo, hay algunos casos que obligan a añadir que la ley no está del todo garantizando la

buena comunicación de la transparencia. Seis de los ayuntamientos analizados lograron una mejor comunicación con los ciudadanos (es decir, “Usabilidad – Funcionalidad”, “Localización – Filtrado”, “Estructura – Visualización”, “Comprensión”, “Integración”, “Veracidad – Actualización”) aun obteniendo puntuaciones bajas en el índice TI España. Esto nos lleva a concluir que hay aspectos de la transparencia que están escapando a la ley, y que quizá la ley esté quedándose en cuestiones formales, sin llegar de verdad a los ciudadanos.

- Esta conclusión se complementa con la siguiente. Resulta interesante la comparación del índice TI España con el valor que los ayuntamientos han adquirido en el factor “Participación” (“Interacción”, “Transacción”, “Conocimiento–Seguimiento”, “Reutilización”): no se corresponde los puestos altos con un mayor logro de participación de los ciudadanos en los portales. Se puede concluir de forma contundente que el cumplimiento de la ley no lleva consigo una mayor participación. Paradójico resulta incluso casos como el de Torrejón de Ardoz o Alcorcón, que con máximo cumplimiento de la ley, obtienen la participación más baja. No se da aquí sin embargo lo opuesto, que un bajo cumplimiento de la ley logre una alta participación.
- Nos parece relevante la conclusión a la que se llega al contrastar las variables “Comunicación del a transparencia” con la “Participación”: si bien es verdad que no hay una correlación absoluta (que impide concluir que aquellos ayuntamientos que comunican muy bien la transparencia son también aquellos en los que sus ciudadanos participan mucho), si hay una correlación media por la cual concluimos que a mejor comunicación mayor participación y viceversa. No hay casos opuestos como sucedía al contrastar la comunicación y la participación con el índice TI España. Concluimos por tanto que la mejor comunicación si está asociada a la mayor participación, y que los ayuntamientos han de trabajar por mejorar los aspectos de usabilidad, localización, estructura, comprensión, etc. si de verdad quieren llegar a los ciudadanos.
- Estos resultados nos permiten concluir también de forma contundente que hay que trabajar para que las leyes de transparencia recojan aquellos aspectos que logren mejor el fin para el que se establecieron.

- Hay que seguir avanzando en la elaboración de índices. TI España es incompleto y precisa de elementos que hagan referencia a la comunicación, como también es necesario trabajar en esfuerzos que aboguen por mejores medidas para la participación. Se hace necesario repensar los índices, de manera tal que se contemple al momento de evaluar la publicación, la comunicación y la participación de forma conjunta.

Además de lo expuesto hasta aquí, y teniendo en cuenta el análisis de los datos a la luz del marco teórico, se pueden realizar como consideraciones conclusivas las siguientes:

- Muchos de los ayuntamientos evaluados, que destacan en algunas formas de comunicar la transparencia de sus portales, poseen también algunas falencias. Ninguno de los ayuntamientos analizados destaca al cien por cien tanto en la comunicación de la transparencia como en la participación. Muchos de ellos logran que sus portales tengan una buena estructura, usabilidad o comprensión en su información, pero sin embargo la veracidad o integración de la información no sea tan buena. O bien sucede en otros, gozan de alta integración de información para la participación de los ciudadanos, pero la transacción en la información no es tan alta. Lo interesante que esto revela es que la transparencia, y más concretamente la acción de un gobierno de propiciar el intangible “Transparencia” a través del Gobierno Abierto en un portal de transparencia, es que todos pueden aprender de las buenas prácticas de los otros.
- Muchos de los portales, no explotan al cien por cien la materia prima que le permite llegar al ciudadano. Es decir poseen información vasta y valiosa, pero no está bien comunicada. Una de los recursos que más llama la atención, es el de publicar la información en extensos archivos de texto, que no solo no pueden ser reutilizables, sino que la información contenida se torna larga, tediosa y poco amigable con la lectura y comprensión. Hay que tener en cuenta que el ciudadano que lee no siempre es un especialista en la materia.
- Muchos de los portales, en el frenesí de publicar información, terminan desalentando la participación de los ciudadanos. Muchas secciones están tan ramificadas, que

navegar por ellas es confuso. El Gobierno Abierto debe evitar que el ciudadano acabe actuando como un detective de la información, sino que debe ponerla a su disposición. El Gobierno Abierto está asociado a un gobierno cuya actitud es la apertura a facilitar lo que le ciudadano necesita saber.

- Algo similar sucede con ciertos datos relacionados a la participación. Muchos de los portales no dan a conocer datos sobre la participación, es decir, preguntas de los ciudadanos, usos que le dan al portal, cantidad de visitas, comentarios, quejas, sugerencias. Mostrar un sinfín de datos presupuestarios, o de ganancias de altos cargos, pero no facilitar los datos relacionados a la participación ciudadana (a las reacciones y comentarios que los ciudadanos realizan sobre esas informaciones), se torna, a la luz de esta investigación, como una transparencia incompleta.
- El análisis ha mostrado que la información que facilitan los ayuntamientos de Madrid, organizaciones oficiales, no siempre aparece avalada, lo que da pie a la siguiente consideración. ¿Se debe suponer que todo lo que se publica a través del portal de transparencia goza de tal aval? Obviamente lo que está en el portal es información oficial, pero esta carencia de aval explícito y visible se expone al siguiente riesgo: ¿qué sucede si esa información es extraída del portal, y no tiene ni sello, ni firma, ni membrete, ni logo del ayuntamiento? Podría ser un archivo de cualquier otro sitio y no necesariamente un documento de un ayuntamiento. De esa forma, por un lado, la organización –el ayuntamiento- pierde presencia en sus acciones de transparencia; pero por otro queda “liberada” de cualquier responsabilidad en cuanto a la autoría de la información, lo que siembra la duda de si las instituciones realmente buscan la transparencia.
- Que las instituciones tengan un portal de transparencia, y que solo se dediquen a la mera publicación de datos, sin tener en cuenta cómo estos son comunicados, o que hacen o pueden hacer los ciudadanos con esa información, no es perseguir la transparencia. Es simplemente limitarse a cumplir una ley, a los fines de no ser infractores. Pero son estos portales, y, por tanto, organizaciones no orientadas a la intangibilidad, es decir, a la producción de un bien para el destinatario de las leyes.
- Un portal de transparencia, que cumpla con la completa publicación de lo requerido por la ley de transparencia, pero que a su vez comunique de forma eficiente la

información y que sus ciudadanos puedan comprender esa información, aumentará la confianza de éstos por las instituciones. Es éste el caso más paradigmático de un bien intangible: cuando se produce un bien para las dos partes, en este caso, para el ciudadano, el del conocimiento de lo que necesita, y para la organización, el gozar de la confianza de sus públicos. Si por el caso contrario, como sucede con muchos de los portales analizados, la información no está actualizada, o no se puede acceder a ella, o no se especifica su ausencia, generará una desconfianza por parte de los ciudadanos, y la pregunta a la que las instituciones pueden exponerse es ¿Qué se esconde, que la información no está disponible?, esto podrá en duda la transparencia de la institución y no contribuirá a la confianza de los ciudadanos.

- La excelencia a la que debe apuntar toda institución pública si lo que desea es ser transparente, no es publicar datos, sino brindar información; no es mantener una buena conducta frente a sus ciudadanos, sino empoderarlos a través de la participación. Para que la sinergia sea conjunta, es necesario que las instituciones comuniquen y que los ciudadanos sean partícipes.
- Podríamos entender que estamos ante una transparencia participativa, y que una cosa conlleva a la otra, formándose un círculo virtuoso. Si realmente el fin es conseguir una institución abierta, se debe aspirar a la transparencia participativa, en donde la publicación de los datos sea un primer paso, la comunicación de la información sea efectiva y que fomente la participación de los ciudadanos, para que ellos exijan mediante el escrutinio público más información, haciendo que la comunicación de esa información mejore y se supere a sí misma, generando un círculo virtuoso. Los resultados no llevan a pensar que estamos a mitad de camino, podremos publicar un conjunto de datos de forma completa, pero se necesita trabajar en la forma en la que se están comunicando esos datos, y mucho más en cómo hacer para que los ciudadanos estén activamente participantes de la información.
- Comunicar abiertamente para que los ciudadanos participen es ser realmente transparente. Una institución abierta, transparente, comunicativa y participativa, son conceptos que no pueden pensarse de forma aislada, si uno de ellos flaquea, los otros no están presente en su máxima excelencia. A su vez dotan a las instituciones

de legitimidad y por lo tanto de confianza. Este trabajo termina, por tanto, subrayando la necesidad de que las organizaciones públicas se planteen sus acciones de transparencia orientándose a la gestión de intangibilidad, es decir, de la generación de un bien para las dos partes.

## 8. LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

### 8.1 Limitaciones

Dentro de las limitaciones que presenta el presente trabajo, podría ser el de un análisis que solo se circunscribe a las variables planteadas, pero no así las únicas. Es decir la evaluación puede enriquecerse agregando más aspectos de análisis e inclusive utilizando diversas metodologías, como por ejemplo una prueba de usabilidad del portal. También podría realizarse un *focus group* con los usuarios de los portales para poder descubrir más aspectos que necesiten ser evaluados. De esta manera el modelo de evaluación podría ser más amplio y exhaustivo.

Otra limitación, es el de no poder acceder al formato papel de los archivos, esto podría contribuir a profundizar en la evaluación de la información publicada, sobre todo en cuanto a la veracidad y a la posibilidad de ofrecer diferentes formatos.

### 8.2 Futuras líneas de investigación

Se mencionarán algunos aspectos en los cuales el presente trabajo puede ser de utilidad tanto para futuras líneas de investigación como de aplicación:

- Contribuir a generar un portal de transparencia modelo.
- Realizar un trabajo interdisciplinar (en el que participen diseñadores gráficos, diseñadores Web, sociólogos, ingenieros, abogados), en el que cada uno desde su disciplina desarrolle aspectos que permitan contribuir a la mejora de la comunicación de la información de los portales.



- La herramienta de análisis está pensada para evaluar ayuntamientos, pero la misma puede hacerse extensiva a otros ayuntamientos e instituciones de diferente nivel, gobiernos regionales, nacionales.
- El fin último es lograr que partir del aporte de una herramienta de evaluación, se contribuya a la evolución de la comunicación de los intangibles en las organizaciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 10 apps para impulsar el gobierno abierto* (2016). *Compromisoempresarial.com*. Extraído de: <http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2015/01/10-apps-para-impulsar-el-gobierno-abierto/>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.
- 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto*. (2010) (1st ed.). Extraído de: [http://www.dip-badajoz.es/diputacion/delegaciones/apnt/Open\\_Government\\_10\\_ideas\\_para\\_hacer\\_tu\\_Ayuntamiento\\_abierto.pdf](http://www.dip-badajoz.es/diputacion/delegaciones/apnt/Open_Government_10_ideas_para_hacer_tu_Ayuntamiento_abierto.pdf), 01 de septiembre de 2016 por última vez.
- 42 voces sobre el gobierno abierto* (2014) (pp. 16 y 21). Barcelona, España: Xarxa d'Innovació Pública. Extraído de: <http://www.xarxaip.cat/2014/05/06/42-vozes-sobre-el-gobierno-abierto/>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.
- ÁLVAREZ NOBELL, A. (2011). Medición y Evaluación en Comunicación. *Revista Internacional De Relaciones Públicas*, 1(2), pp. 267-269.
- Aprende, España: mira lo que hace Brasil con la transparencia y el gobierno abierto* (2016). *eldiario.es*. Extraído de: [http://www.eldiario.es/hojaderouter/tecnologia/Brasil-gobierno-abierto-hackers-Ley-de-Acceso-a-la-Informacion-transparencia\\_0\\_276122638.html](http://www.eldiario.es/hojaderouter/tecnologia/Brasil-gobierno-abierto-hackers-Ley-de-Acceso-a-la-Informacion-transparencia_0_276122638.html), 01 de septiembre de 2016 por última vez.
- AQUINO SANTOS, A. y CHÁVEZ ÁNGELES, M. *Relación gobierno-ciudadano (G2C): Una Evaluación de los portales web de la administración pública centralizada del estado de Oaxaca* (1st ed.). Oaxaca, México. Extraído de: [https://www.academia.edu/18657160/Relaci%C3%B3n\\_gobierno\\_ciudadano\\_G2C\\_Evaluaci%C3%B3n\\_de\\_los\\_servicios\\_electr%C3%B3nicos\\_en\\_los\\_sitios\\_web\\_de\\_la\\_administraci%C3%B3n\\_p%C3%BAblica\\_centralizada\\_del\\_Estado\\_de\\_Oaxaca](https://www.academia.edu/18657160/Relaci%C3%B3n_gobierno_ciudadano_G2C_Evaluaci%C3%B3n_de_los_servicios_electr%C3%B3nicos_en_los_sitios_web_de_la_administraci%C3%B3n_p%C3%BAblica_centralizada_del_Estado_de_Oaxaca), 01 de septiembre de 2016 por última vez.
- BAENA, P. y VIEYRA, J. (2011). *Acceso a la información y políticas de transparencia focalizada* (1st ed.). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Extraído de: <https://publications.iadb.org/handle/11319/5350?locale-attribute=en>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.

- BINGHAM, L. y FOXWORTHY, S. (2012). *Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States*. Ponencia, Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany, Speyer.
- BEETHAM, D. y BOYLE, K. (1996). *Cuestiones sobre la democracia*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- BOSSI, A., FUERTES, Y. y SERRANO, C. (2001). *El capital intelectual en el sector público*, extraído de: <http://www.5campus.org/leccion/cipub>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.
- BORINS, S. (2010). *Innovation as Narrative*. Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School of Government, extraído de: <http://ash.harvard.edu/files/innovationasnarrative.pdf> , 01 de septiembre por última vez.
- CANEL, M.J. (2014). Reflexiones sobre la reputación ideal de la administración pública. En Herrero, M., Cruz, A., Lázaro, R. and Martínez, A. (eds.). *Escribir en las almas. Estudios en honor de Rafael Alvira* (pp. 69-88). Pamplona: Eunsa.
- CANEL, M. J. y GARCÍA-MOLERO, A. (2013). Comunicar gobiernos fiables. Análisis de la confianza como valor intangible del gobierno de España. *Zer-Revista De Estudios De Comunicación*, 18(34), pp. 29-48.
- CANEL, M.J. Y LUOMA-AHO, V. (2015). Crisis en la Administración Pública, oportunidad para la intangibilidad. En J. Villafañe (dir.) *La comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica* (pp. 121-132). Madrid: Gedisa.
- CANEL, M. J. y SANDERS, K. (2012). Government communication: An emerging field in Political Communication research, pp. 85-96. En Semetko, Holli y Scammel, Margaret (Eds.), *Handbook of Political Communication*, pp. 85-96.
- CALDERÓN, C. y LORENZO, S. (2010). *Open government*. Alcalá la Real (Jaén): Algón Editores.
- CEPAL (2016). *Bibliogúías, Gobierno abierto: Transparencia*. *Biblioguias.cepal.org*. Extraído de: <http://biblioguias.cepal.org/GobiernoAbierto/Transparencia>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.
- CORREA MOROCHO, R. y LIZANA PUELLES, Y. (2009). *Modelo de Análisis y Evaluación de Portales Web para la Transparencia y Acceso a la Información Pública* (1st ed.). Perú. Extraído de: <http://studylib.es/doc/630760/modelo-de-an%C3%A1lisis-y-evaluaci%C3%B3n-de-portales-web-para-la>, 01 de septiembre por última vez.
- COROJAN, A. y CAMPOS, E. (2011). *Gobierno abierto: Alcances e implicaciones*. Madrid: Fundación IDEAS.

*Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los Entes Obligados en sus portales de Internet.* (2014) (1st ed.). México D.F. Extraído de: [http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/14/1/doctos/CRITEVAOFICIO.pdf](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/CRITEVAOFICIO.pdf), 01 de septiembre por última vez.

CRUZ-RUBIO, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista En Cultura De La Legalidad*, 8(marzo – agosto 2015), pp. 37-53. Extraído de: <http://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>, 01 de septiembre por última vez.

DASSEN, N. Y VIEYRA, J. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

DE ESCALADA, M. (2007). *Es posible emplear la noción de capital intelectual en la Administración Pública*. Presentación, Cuarto Congreso de Administración Pública en Buenos Aires, Argentina.

DÍAZ ITURBE, D. (2007). *Métrica de la Transparencia en México* (1st ed.). Extraído de: <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/MetricaTransparenciaFINAL.pdf>, 01 de septiembre por última vez.

FMI (2016). *Transparencia en el FMI*. Washington, D.C. Extraído de: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/transs.htm>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.

GAMARRA ROMERO, A. y VERA GUERRERO, M. (2015). Aplicación del modelo DIRCOM propuesto por Joan Costa en la Dirección y Gestión Estratégica de la Comunicación en Campañas Políticas Municipales del Perú. Caso: Susana Villarán, extraído de: <http://hdl.handle.net/10757/575497>, 01 de septiembre por última vez.

GARCÍA DE CASTRO, M., MERINO MORENO, C., PLAZ LANDAETA, R. y VILLAR MÁRTIL, L. (2000). *La gestión de activos intangibles en la administración pública*, extraído de: <http://www.posgrados.frc.utn.edu.ar/congreso/trabajos/12.doc+ycd=1yhl=esyct=clnkygl=es>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.

*Gobierno Abierto en Uruguay. Reporte de auto evaluación.* (2013) Montevideo, Uruguay. Extraído de: [https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2958/1/gobiernoabierto\\_avances2013\\_setiembre\\_uruguay.pdf](https://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2958/1/gobiernoabierto_avances2013_setiembre_uruguay.pdf), 01 de septiembre de 2016 por última vez.

GONZÁLEZ OÑATE, C. y MONLEÓN LÓPEZ, P. (2013). La gestión de intangibles en la Dirección de Comunicación Corporativa. Estudio sobre el DirCom en las organizaciones de Reino Unido. *Doxa.Comunicación*, 17, pp.27-56.

HOFMANN, A., BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, J. y RAMÍREZ ALUJAS, A. (2012). *La promesa del gobierno abierto*. Tabasco, México: Itaip.

*Informe de Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar*. (2014) (1st ed.). Perú. Extraído de: [http://sgp.pcm.gob.pe/web/images/documentos/informes\\_seguimiento\\_evaluacion/Informe\\_4to\\_Trimestre\\_2014\\_Regiones.pdf](http://sgp.pcm.gob.pe/web/images/documentos/informes_seguimiento_evaluacion/Informe_4to_Trimestre_2014_Regiones.pdf), 01 de septiembre de 2016 por última vez.

JAEGER, P.T. (2003). The endless wire: E-Government as global phenomenon. *Government Information Quarterly*, 20, pp. 323-331.

JAEGER, P.T. y THOMPSON, K.M. (2010). E-government around the world: Lessons, challenges, and future directions. *Government Information Quarterly*, 20, pp. 389-394.

LATHROP, D. y RUMA, L. (2010). *Open government*. Sebastopol, California: O'Reilly.

LUBIÁN RUEDA, M. y VILLAVARDE MENÉNDEZ, I. (2014). *Transparencia en los Ayuntamientos de la provincia de Palencia. Un enfoque práctico*. Palencia, España: Instituto CIES.

LUSTHAUS, C. (2002). *Evaluación organizacional*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

MARABOTO, M. (2014). *La comunicación de los activos intangibles*, Forbes México, extraído de: <http://www.forbes.com.mx/la-comunicacion-de-los-activos-intangibles/#gs.Lmx3slQ>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.

MARTÍNEZ MOYA, D. (2015). Evaluación de los aspectos de usabilidad y reutilización de la información en el Portal de la Transparencia de España. *Cuadernos De Gestión De Información*, 5(1), pp. 36-52.

*Metodología de Evaluación del cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia aplicables a los sujetos obligados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*. (2014) (1st ed.). Veracruz, México. Extraído de: [http://www.ivai.org.mx/XLIV/metodologia\\_evaluacion.pdf](http://www.ivai.org.mx/XLIV/metodologia_evaluacion.pdf), 01 de septiembre de 2016 por última vez.

*Metodología para evaluar Portales de Transparencia de Instituciones Obligadas*. (2015) (1st ed.). Honduras. Extraído de: [http://iaip.gob.hn/lineamientos\\_de\\_verificacion/pdf/LVIP%20Administracion%20Centralizada%20y%20Descentralizada.pdf](http://iaip.gob.hn/lineamientos_de_verificacion/pdf/LVIP%20Administracion%20Centralizada%20y%20Descentralizada.pdf), 01 de septiembre de 2016 por última vez.

MULLER, C. (2015). ¿Qué haría usted con la oportunidad de tener acceso a la información del Banco Mundial? *Voces. Perspectivas del desarrollo*, extraído de: <http://blogs.worldbank.org/voices/es/que-haria-usted-con-la-oportunidad-de-tener-acceso-la-informacion-del-banco-mundial>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.

NASER, A. y CONCHA, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: CEPAL.

NASER, A. y CONCHA, G. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL – Colección Documentos de proyectos.

NASER, A. y RAMÍREZ ALUJAS, A. (2014). *Plan de gobierno abierto*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

OECD (2005). *Formative Assessment: Improving Learning in Secondary Classrooms. Policy Brief*. Extraído de: <https://www.oecd.org/edu/cei/35661078.pdf>, 01 de septiembre por última vez.

OCDE (2010). *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making. Background document for expert meeting on Building an open and inovative government for better policies and service delivery*, París, 8- 9 de junio de 2010.

OCDE (2011). *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. México: OCDE. Extraído de: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48808023.pdf>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.

ONU (2004). *Convención de las naciones unidas contra la corrupción*. New York, NYU: ONU.

ORTIZ CRESPO, R. (2007). *Aprender a escuchar*. [s.l.]: Lulu.

OSZLAK, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Extraído de: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.

OSZLAK, O. y KAUFMAN, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. (1st ed.). Red GEALC - OEA. Extraído de: <http://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.

OVIEDO, J., BREA, R. y DUARTE, I. (2007). *1er. Índice de Transparencia de las Entidades Públicas* (1st ed.). República Dominicana.

PÁEZ, Á., ATENCIO, E. y NEÜMAN, M. (2013). Categorías cibergráficas para el estudio de plataformas de gobierno electrónico. *Quórum Académico*, 10(2), pp. 247-262.

*Plan de Acción de Argentina. Alianza para el Gobierno Abierto*. (2013) (1st ed.). Extraído de: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/II%20Plan%20de%20Acci%C3%B>

[3n%20de%20Gobierno%20Abierto%20de%20Argentina%20-%201era%20etapa.pdf](#), 01 de septiembre de 2016 por última vez.

*Plan de acción de Gobierno Abierto 2014 - 2016*. Perú. Extraído de: [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/01/PLAN\\_AGA.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/01/PLAN_AGA.pdf), 01 de septiembre de 2016 por última vez.

PORTO SERANTES, N. *Activos intangibles en las administraciones locales*, pp.393-404. Extraído de: [https://www.academia.edu/4057537/ACTIVOS\\_INTANGIBLES\\_EN\\_LAS\\_ADMINISTRACIONES\\_LOCALES](https://www.academia.edu/4057537/ACTIVOS_INTANGIBLES_EN_LAS_ADMINISTRACIONES_LOCALES), 01 de septiembre de 2016 por última vez.

RAMÍREZ, D. (2007). Capital intelectual: Algunas reflexiones sobre su importancia en las organizaciones. *Revista Pensamiento y Gestión*, 23, pp. 131-152.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. *Revista Enfoques*, 9(15), pp. 99-125.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. (2013). Gobierno abierto. *Eunomía. Revista En Cultura De La Legalidad*, 5(septiembre 2013 – febrero 2014), pp.201-216.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. y GÜEMES, M. (2012). Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica. En *Congreso Internacional "América Latina: La autonomía de una región"* (pp. 369 - 382). Madrid, España. Extraído de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/A55793CBDA0EF6D205257F140010FAB3/\\$FILE/document.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A55793CBDA0EF6D205257F140010FAB3/$FILE/document.pdf), 01 de septiembre de 2016 por última vez.

REBEIL CORELLA, M. y RUIZ SANDOVAL RESÉNDIZ, C. (1998). *El poder de la comunicación en las organizaciones*. México, D.F.: Asociación Mexicana de Comunicadores Organizacionales.

RIVERO HERNÁNDEZ, M. (2015). Control y evaluación de la comunicación en empresas y organizaciones cubanas: Una propuesta para su abordaje. *Razón Y Palabra. Primera revista electrónica en Iberoamérica especializada en comunicación*, 19(92). Extraído de: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N92/Monotematico/15\\_Rivero\\_M92.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N92/Monotematico/15_Rivero_M92.pdf), 01 de septiembre de 2016 por última vez.

SANDOVAL ALMAZÁN, R. y GIL GARCÍA, J. (2011). Propuesta de Evaluación para Portales de Gobierno Electrónico basada en el enfoque teórico evolutivo. *Revista Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 0(14).

Transparencia Internacional España (2016). *Acerca de TI España*. Extraído de: <http://transparencia.org.es/acerca-de-ti-espana/>, 01 de septiembre de 2016 por última vez.

UE (2000). *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea*. Luxemburgo.

UE (2006). *Libro blanco sobre una política europea de comunicación*. Bruselas: Comisión de las comunidades europeas, Unión Europea.

UE (2008). *Iniciativa Europea en favor de la Transparencia*. Bruselas: Comisión de las comunidades europeas, Unión Europea.

ULRICH, D. (1998) "Capital intelectual = capacidades x compromiso". *Harvard Deusto Business Review*, septiembre-octubre, pp. 28-40.

VILLAGRA, N., LOPEZ, B. y MONFORT, A. (2015): "La gestión de intangibles y la marca corporativa: ¿ha cambiado algo en la relación entre las empresas y la sociedad?". *Revista Latina de Comunicación Social*, 70, pp. 793 a 812.

VIÑARÁS ABAD, M. (2013). Estrategias de comunicación para generar confianza. *Revista Comunicación y Hombre*, (9), pp. 59-73.

WIMMER, R. y DOMINICK, J. (2011). *Mass media research*. Boston, Massachusetts: Cengage-Wadsworth.

Ranking completo Transparencia Internacional España 2014



ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS 2014

VALORACIÓN GLOBAL  
(MEDIA GENERAL: 85,2)

	AYUNTAMIENTOS	PUNTUACIÓN (Entre 1 y 100)
1	ALCALÁ DE HENARES	100,0
1	ALCOBENDAS	100,0
1	ALCORCÓN	100,0
1	BADALONA	100,0
1	BARCELONA	100,0
1	BILBAO	100,0
1	GETXO	100,0
1	GUADALAJARA	100,0
1	LÉRIDA	100,0
1	MÓSTOLES	100,0
1	OVIEDO	100,0
1	PALMA DE MALLORCA	100,0
1	SABADELL	100,0
1	SAN CUGAT DEL VALLÉS	100,0
1	SORIA	100,0
1	TORREJÓN DE ARDOZ	100,0
1	TORRENT	100,0
1	VITORIA	100,0
1	ZARAGOZA	100,0
20	GIJÓN	98,8
20	LEÓN	98,8
20	MÁLAGA	98,8
20	SAN CRISTÓBAL DE LA LAGUNA	98,8
20	SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA	98,8
20	ZAMORA	98,8
26	AVILÉS	97,5
26	CIUDAD REAL	97,5
26	GANDÍA	97,5
26	HOSPITALET DEL LLOBREGAT	97,5
26	MANRESA	97,5
26	MATARÓ	97,5
26	SANTADER	97,5
26	TERRASSA	97,5
34	CORNELLÁ DE LLOBREGAT	96,3
34	POZUELO DE ALARCÓN	96,3
36	CÓRDOBA	95,0
36	JEREZ DE LA FRONTERA	95,0
36	PALENCIA	95,0
36	PUERTO SANTA MARÍA	95,0
36	SEVILLA	95,0
36	VÉLEZ-MÁLAGA	95,0



36	VIGO	95,0
43	ALBACETE	93,8
43	BURGOS	93,8
43	LAS PALMAS DE GRAN CANARIA	93,8
43	LOGROÑO	93,8
43	MAHADAHONDA	93,8
43	SANT BOI DEL LLOBREGAT	93,8
49	BARAKALDO	92,5
49	MADRID	92,5
49	MIJAS	92,5
49	MURCIA	92,5
49	ROQUETAS DEL MAR	92,5
54	FUENGIROLA	91,3
54	SALAMANCA	91,3
56	ALCALÁ DE GUADAÍRA	90,0
56	COSLADA	90,0
56	HUESCA	90,0
56	OURENSE	90,0
56	PAMPLONA	90,0
56	REUS	90,0
56	TOLEDO	90,0
63	CASTELLÓN DE LA PLANA	88,8
63	GETAFE	88,8
63	VALLADOLID	88,8
66	SANTA COLOMA DE GRAMENET	87,5
67	CARTAGENA	86,3
67	PONFERRADA	86,3
69	CHICLANA DE LA FRONTERA	85,0
69	FUENLABRADA	85,0
69	LORCA	85,0
69	TORREVIEJA	85,0
73	A CORUÑA	83,8
73	SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES	83,8
73	TARRAGONA	83,8
76	ARONA	82,5
76	CÁDIZ	82,5
76	DOS HERMANAS	82,5
76	PARLA	82,5
80	ÁVILA	81,3
80	ORIHUELA	81,3
80	VALENCIA	81,3
83	HUELVA	80,0
84	LAS ROZAS	77,5
84	SAN FERNANDO	77,5
84	TALavera DE LA REINA	77,5
87	SANTA CRUZ DE TENERIFE	76,3
87	SEGOVIA	76,3
89	ALICANTE	73,8
90	GIRONA	72,5
90	LUGO	72,5

90	RUBÍ	72,5
93	FERROL	71,3
94	CÁCERES	70,0
95	BENIDORM	67,5
95	CUENCA	67,5
97	SANTIAGO DE COMPOSTELA	66,3
98	EL EJIDO	65,0
99	SAGUNTO	63,8
100	LEGANÉS	61,3
101	ALGECIRAS	60,0
102	MARBELLA	58,8
103	ELCHE	47,5
104	PONTEVEDRA	43,8
105	TELDE	42,5
106	TERUEL	38,8
107	JAÉN	37,5
108	BADAJOS	32,5
109	ALMERÍA	30,0
110	GRANADA	28,8

## Metodología e indicadores de Transparencia Internacional España



### METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS 2014

#### 1. ELABORACIÓN DE LA INFORMACIÓN

A todos los Ayuntamientos se les envió en Septiembre de 2014 el Cuadro de los 80 Indicadores que se iban a utilizar este año en las evaluaciones del ITA; en su mayor parte son los mismos que los utilizados en la edición anterior de 2012, si bien se han eliminado aquellos indicadores que publicaban ya la generalidad de los Ayuntamientos, y se han actualizado los contemplados como obligatorios por la Ley de Transparencia, a fin de evaluar el nivel en el que se encuentran los Ayuntamientos de cara a cumplir con las citadas obligaciones de transparencia recogidas en dicho texto legal.

Posteriormente se envió a los Ayuntamientos (Octubre 2014) un Cuestionario que contenía dichos 80 indicadores (ver Anexo), una vez *prerrelleno* por TI-España, el cual recogía una *puntuación* derivada de una valoración previa y externa realizada por esta organización, la cual ha constituido una puntuación *mínima* de partida para cada Ayuntamiento, a la que se habrá añadido, en su caso, la correspondiente a la información nueva que los Ayuntamientos hayan podido incorporar en el Cuestionario y en su página web.

Los Ayuntamientos habrán podido acabar de cumplimentar el Cuestionario (o dar su conformidad al mismo), indicando la localización exacta de los datos que hayan incorporado respecto a cada indicador, de forma que TI-España haya podido realizar la oportuna verificación de dichos datos añadidos. El Cuestionario se ha enviado a cada Ayuntamiento en formato *electrónico*, así como unas Instrucciones detalladas para la cumplimentación del mismo.

La información que los Ayuntamientos hayan podido añadir en el Cuestionario en relación con los indicadores habrá aumentado consecuentemente su puntuación total, y por tanto la valoración global de su nivel de transparencia. Los Ayuntamientos que hayan otorgado su conformidad al mismo, o bien no hayan enviado la información solicitada habrán conservado y quedado valorados con la mencionada puntuación previa.

#### 2. NIVELES DE PUNTUACIÓN

Hay dos posibles niveles de puntuación en cada uno de los 80 indicadores que integran el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2014:

a) 1 PUNTO: Si la información del Indicador está publicada en la Web del Ayuntamiento.

b) 0 PUNTOS: Si no se publica la información en la Web municipal.

### **3. RANKING FINAL DE TRANSPARENCIA**

Finalmente, y en función de la valoración total obtenida por cada uno de los 110 Ayuntamientos evaluados (la suma de su puntuación en los 80 indicadores), TI-España ha elaborado una clasificación o ranking final de transparencia de dichos Ayuntamientos (valorados entre 1 y 100) tanto a nivel global, como en cada una de las seis áreas de transparencia que se han evaluado.

#### **ANEXO. CUADRO GENERAL DE INDICADORES**

En el ITA 2014 se evalúan 80 Indicadores, agrupados en las siguientes seis *Áreas de transparencia*:

##### **A) INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL (18)**

- 1.- INFORMACIÓN SOBRE LOS CARGOS ELECTOS Y EL PERSONAL (6)
- 2.- INFORMACIÓN SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y EL PATRIMONIO (6)
- 3.- INFORMACIÓN SOBRE NORMAS E INSTITUCIONES MUNICIPALES (6)

##### **B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD (16)**

- 1.- CARACTERÍSTICAS DE LA PÁGINA WEB DEL AYUNTAMIENTO (2)
- 2.- INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO (9)
- 3.- GRADO DE COMPROMISO PARA CON LA CIUDADANÍA (5)

##### **C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (11)**

- 1.- INFORMACIÓN CONTABLE Y PRESUPUESTARIA (5)
- 2.- TRANSPARENCIA EN LOS INGRESOS, GASTOS Y DEUDAS MUNICIPALES (6)

##### **D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES Y COSTES DE LOS SERVICIOS (4)**

- 1.- PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE SERVICIOS (2)
- 2.- SUMINISTRADORES Y COSTES DE LOS SERVICIOS (2)

##### **E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y MEDIOAMBIENTE (15)**

- 1.- PLANES DE ORDENACIÓN URBANA Y CONVENIOS URBANÍSTICOS (6)
- 2.- ANUNCIOS Y LICITACIONES DE OBRAS PÚBLICAS (3)
- 3.- INFORMACIÓN SOBRE CONCURRENTES, OFERTAS Y RESOLUCIONES (2)

#### 4.-OBRAS PÚBLICAS, URBANISMO E INFRAESTRUCTURAS (4)

### F) INDICADORES LEY DE TRANSPARENCIA (16)

1.- PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN (3)

2.- CONTRATOS, CONVENIOS Y SUBVENCIONES (6)

3.- ALTOS CARGOS DEL AYUNTAMIENTO Y ENTIDADES PARTICIPADAS (3)

4.- INFORMACIÓN ECONÓMICA Y PRESUPUESTARIA (4)

A continuación se recoge el Cuadro general de los 80 Indicadores:



### ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS 2014

(TOTAL INDICADORES: 80)

#### A) INFORMACIÓN SOBRE LA CORPORACIÓN MUNICIPAL (18)

##### 1.- Información sobre los cargos electos y el personal del Ayuntamiento (6)

1. Se especifican datos biográficos del Alcalde/sa y de los concejales/as del Ayuntamiento (*mínimo de cuatro líneas cada uno*).

2. Se especifican las direcciones electrónicas del Alcalde/sa y de cada uno de los concejales/as del Ayuntamiento.

3. Se publica la Agenda institucional del Alcalde/sa (*en un apartado específico de la web*).

4. Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ayuntamiento.

5. Se publica en un apartado específico de la web la relación individualizada de *Cargos (puestos) de confianza* del Ayuntamiento, y el importe individual o colectivo de sus retribuciones.

6. Se publica la Oferta Pública de Empleo del Ayuntamiento, y el desarrollo y ejecución de la misma.

##### 2.- Información sobre la organización y el patrimonio del Ayuntamiento (6)

7. Se especifican los diferentes Órganos de Gobierno y sus respectivas funciones (incluidos, en su caso, Juntas de Distrito o Barrios).

8. Se especifican los datos básicos de órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales, así como enlaces a las webs de los mismos (*si el Ayuntamiento no tuviera estos organismos se indicará expresamente en la web*).

9. Se publica de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) o Plantillas de Personal de los órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales, indicándose de forma expresa los cargos de confianza en ellos existentes (*si el Ayuntamiento no tuviera estos organismos se indicará expresamente en la web*).

10. Está aprobada/o y se publica la Agenda Local 21, y/o el Plan Estratégico (o Mapa estratégico) municipal.

11. Se publica la relación detallada de *Vehículos oficiales* (propios o alquilados) adscritos al Ayuntamiento.

12. Se publica el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento.

### **3.- Información sobre normas e instituciones municipales (6)**

Se publica la siguiente información de los Órganos de Gobierno Municipales:

13. · Ordenes del día previas de los Plenos Municipales.

14. · Actas íntegras de los Plenos Municipales.

15. · Acuerdos completos de las Juntas de Gobierno, y las Actas íntegras cuando actúen por delegación del Pleno.

16. Se pueden seguir en directo en la web y/o quedan almacenados en la misma los vídeos de los Plenos municipales.

17. Existe y se publica un “Código ético o de buen gobierno” del Ayuntamiento (preferentemente adaptado al

Código de buen gobierno local aprobado por unanimidad de los grupos políticos en la FEMP).

18. Se publican las resoluciones judiciales (*íntegras o un enlace a sus contenidos*) que afecten al Ayuntamiento (*en el orden contencioso, laboral, etc.*) (*Si no las ha habido, se indicará expresamente en la web*)

## **B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD (16)**

### **1. Características de la página web del Ayuntamiento (2)**

19. Se ha implantado un Portal (*o sección específica*) de transparencia en la web del Ayuntamiento.

20. Existe un *Buscador interno* claramente visible en la web del Ayuntamiento.

### **2. Información y atención al ciudadano (9)**

21. Se puede ver en la *portada* de inicio el Mapa de la propia web del Ayuntamiento.

22. Se publican datos sobre las preguntas recibidas de los ciudadanos u organizaciones.

23. Se publica el catálogo general de servicios, así como las sedes de los servicios y equipamientos de la entidad, con dirección, horarios de atención al público y enlaces a sus páginas web y/o direcciones de correo electrónico.

24. Se publica el catálogo actualizado de los procedimientos administrativos de su competencia, con indicación de su objeto, trámites, plazos, sentido del silencio administrativo, y en su caso formularios asociados, especificando los susceptibles de tramitación electrónica.

25. Se informa en la web sobre situación y cortes en el tráfico, y/o incidencias en los servicios municipales.

26. Se recoge en la web información actualizada sobre la situación medioambiental (contaminación del aire y acústica) en el municipio.

27. Se contempla en la web municipal un espacio para que expresen sus opiniones y propuestas los Grupos políticos municipales.

28. Se contempla en la web un espacio reservado para las diferentes Asociaciones de vecinos del municipio, y se publica una relación de los temas o preguntas formuladas por dichas Asociaciones.

29. Existen en la web municipal foros de discusión o perfiles de redes sociales.

### **3.- Grado de compromiso para con la ciudadanía (5)**

30. Existe y se publica un Reglamento de Participación ciudadana (*si no existe, se indicará expresamente en la web*).

31. Existen y se informa sobre los Consejos municipales y/u otros canales de participación ciudadana (Foros ciudad, Consejos sociales de Urbanismo...) y se publican sus acuerdos, informes o propuestas (*si no existen los mismos, se indicará expresamente en la web*).
32. Se posibilitan las sugerencias y la participación ciudadana en la elaboración de los planes económicos y Presupuestos municipales.
33. Existe y se informa sobre una/s Carta/s de Servicios municipales, y del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la/s misma/s.
34. Existen y se publican los resultados de encuestas sobre prestación de los servicios (*si no se han realizado encuestas, se indicará expresamente en la web*).

## **C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (11)**

### **1.- Información contable y presupuestaria (5)**

35. Se publican las Modificaciones presupuestarias aprobadas por el Pleno municipal, o por la Junta de Gobierno, Alcalde o Concejal Delegado.
36. Se publican los Presupuestos de los órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales (*en un apartado específico de la web*); (*si el Ayuntamiento no tuviese estos organismos, se indicará expresamente en la web*).
37. Se publican los informes en relación con la estabilidad presupuestaria emitidos por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (*si no los hubiese, se indicará ello expresamente en la web*)

Se publican los siguientes indicadores financieros:

- 38.\* Autonomía fiscal (Derechos reconocidos netos de ingresos tributarios / Derechos reconocidos netos totales).
39. · Capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria (superávit o déficit)  
(Ley Orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera)

### **2.- Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales (6)**

Se publican los siguientes indicadores, relacionados con los ingresos y gastos:

- 40.\* Ingresos fiscales por habitante (Ingresos tributarios/Nº habitantes)).
- 41.\* Gasto por habitante (Obligaciones reconocidas netas / Nº habitantes)).
- 42.\* Inversión por habitante (Obligaciones reconocidas netas (Cap. VI y VII) / Nº habitantes)).
- 43.\* Periodo medio de cobro (Derechos pendientes de cobro (Cap. I a III) x 365 / Derechos reconocidos netos)).
44. Se publican los informes trimestrales relativos a las medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales de pago a proveedores (art. 16.7 Orden Ministerial HAP/2012/2015) (*Si no los hubiera se indicará expresamente en la web*)
45. Se publica el importe de la deuda pública municipal consolidada y su evolución en comparación con ejercicios anteriores.

## **D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES Y COSTES DE LOS SERVICIOS (4)**

### **1.- Procedimientos de contratación de servicios (2)**

46. Se informa sobre la composición, forma de designación y convocatorias de las Mesas de contratación.
47. Se publican las Actas de las Mesas de Contratación (*mediante un enlace directo y específico en la web para esta información*).

## **2.- Suministradores y costes de los servicios (2)**

48. Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores, adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento.
49. Se publica información sobre el Coste efectivo de los servicios financiados con tasas o precios públicos.

## **E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE URBANISMO, OBRAS PÚBLICAS Y MEDIOAMBIENTE (15)**

### **1.- Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos (6)**

50. Está publicado el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) y los mapas y planos que lo detallan.
51. Se publican las políticas y programas del Ayuntamiento relativos al medioambiente, así como los informes de seguimiento de los mismos.
52. Se publican los estudios de impacto ambiental, paisajísticos y evaluaciones del riesgo relativos a elementos medioambientales (*si no han realizado estos estudios, se indicará expresamente en la web*).
53. Se publican (y se mantienen publicados) las modificaciones aprobadas del PGOU y los Planes parciales aprobados.
54. Se publica información precisa de los Convenios urbanísticos del Ayuntamiento y de las actuaciones urbanísticas en ejecución.
55. Se publica información precisa sobre los usos y destinos del suelo.

### **2.- Anuncios y licitaciones de obras públicas (3)**

56. Se publica información precisa de la normativa vigente en materia de gestión urbanística del Ayuntamiento.
57. Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas.
58. Se publican las modificaciones, reformados y complementarios de los proyectos de las obras más importantes (*mediante un enlace directo y específico en la web*) (*si no los ha habido, se indicará expresamente en la web*).

### **3.- Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)**

59. Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas.
60. Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras públicas más importantes.

### **4. Obras públicas, urbanismo e infraestructuras (4)**

61. Se aporta información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructura que están en curso (Objetivos de la obra y responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; período de ejecución).
62. Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.).

Se publican los siguientes indicadores:

63. · Inversión en infraestructuras por habitante: Gastos del ejercicio (ejecutados) en inversión (capítulo 6) en infraestructuras / N<sup>o</sup> habitantes.
64. · Proporción de ingresos del Urbanismo: Ingresos derivados del urbanismo/Ingresos totales. (*Se indicarán en la web los conceptos incluidos como Ingresos urbanísticos: Licencias urbanísticas, IBI, ICIO, aprovechamiento urbanístico, enajenación de terrenos, etc.*).



## F) INDICADORES LEY DE TRANSPARENCIA (16)

### 1.- Planificación y organización del Ayuntamiento (3)

65. Se publican los Planes y Programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución.

66. Se publica un Organigrama actualizado que permite identificar a los responsables de los diferentes órganos, así como sus funciones y relaciones de dependencia.

67. Se publican los informes internos de los órganos de asesoramiento jurídico y de la intervención, una vez que son definitivos (*si no hubiera habido informes de este tipo, se indicará expresamente en la web*)

### 2.- Contratos, convenios y subvenciones (6)

68. Se publican todos los Contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que en su caso se haya publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios.

69. Se publican las modificaciones de los Contratos formalizados (*mediante un enlace directo y específico en la web*).

70. Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los *Contratos menores* formalizados con información detallada de sus importes y adjudicatarios (*mediante un enlace directo y específico en la web*)

71. Se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de Contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

72. Se publica la relación de los Convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y en su caso las obligaciones económicas convenidas.

73. Se publican las Subvenciones y ayudas públicas concedidas, con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

### 3.- Altos cargos del Ayuntamiento y Entidades participadas (3)

74. Se publican las retribuciones percibidas por los Altos cargos (al menos de los cargos electos y en su caso Directores Generales) del Ayuntamiento y los máximos responsables de las Entidades participadas por el mismo.

75. Se hacen públicas las indemnizaciones percibidas con ocasión del abandono de los cargos (*si no las ha habido, se indicará expresamente en la web*).

76. Se publica el *Registro de Intereses de Actividades y de Bienes* de los Altos cargos del Ayuntamiento (Contemplado en la Ley de Bases de Régimen Local).

### 4.- Información económica y presupuestaria (4)

77. Se publica la relación de Inmuebles (oficinas, locales, etc.), tanto propios como en régimen de arrendamiento, ocupados y/o adscritos al Ayuntamiento.

78. Se publican los Presupuestos del Ayuntamiento, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada (*al menos trimestralmente*) sobre su estado de ejecución.

79. Se publican las Cuentas Anuales/Cuenta General del Ayuntamiento (Balance, Cuenta de Resultado económico-patrimonial, Memoria, y liquidación del Presupuesto).

80. Se publican los Informes de Auditoría de cuentas y/o los de Fiscalización por parte de los Órganos de control externo (Cámara o Tribunal de Cuentas), tanto los del Ayuntamiento como los de las entidades del sector público municipal.

\* Estos indicadores son obligatorios en la Contabilidad de los Ayuntamientos, según la Instrucción del Modelo normal de Contabilidad Local vigente.

# **EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN RELACIONES PÚBLICAS Y SU ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA**

**TRABAJO FIN DE MÁSTER**



**Universidad  
Rey Juan Carlos**

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN**

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN GESTIÓN E INVESTIGACIÓN DE LA  
COMUNICACIÓN EMPRESARIAL**

**DEPARTAMENTO DE COMUNICACIÓN Y SOCIOLOGÍA**

**Autora: D<sup>a</sup>. María Ángeles Cabrera Cabrera**

**Tutor: Prof. Dr. D. Maximiliano Fernández Fernández**



## Resumen

La empresa actual se enfrenta a un entorno cada vez más cambiante, complejo y hostil. En este contexto, el siguiente trabajo aborda qué decisiones toma el Director de Comunicación, cómo y sobre qué decide para generar valor reputacional y aumentar la imagen positiva de la empresa a través de las acciones de comunicación. Resulta imprescindible vincular la figura del Dircom con las decisiones de negocio pues, a partir de una adecuada toma de decisiones nacida fruto de un extenso proceso de dirección, gestión y planificación estratégica y escucha activa de los stakeholders, la Comunicación Organizacional se transforma en un vector de competitividad que aporta un valor fundamental a la organización.

La triangulación metodológica efectuada, combinando técnicas cualitativas y cuantitativas, aplicadas a Dircom de grandes empresas españolas, permitieron la realización de un análisis detallado y crítico de la naturaleza y función de su figura, así como del proceso de toma de decisiones en Relaciones Públicas.

Los resultados de la investigación apuntan a la orientación estratégica que deben tener las decisiones tomadas por el Dircom, así como la necesidad de ponderar cada vez más variables en la toma de decisiones como medio para garantizar las relaciones de confianza entre la empresa y su público en un entorno cada vez más interconectado.

**Palabras Clave:** Director de comunicación, toma de decisiones, Relaciones Públicas, comunicación estratégica.

## Abstract

Current businesses face an ever-changing, complex, and hostile environment. In this context, the following study addresses the decisions of the Communication Director, and also how these decisions are taken in order to generate reputational value and increase the positive image of the company through communication actions. It is essential to link the figure of Dircom to business decisions. From a proper decision-making that appears after an extensive process of direction, management and strategic planning, and active listening of the stakeholders, organizational communication is transformed into a competitive vector that brings a fundamental value to the organization.

The methodological triangulation that combines qualitative and quantitative techniques, applied to Dircoms of large Spanish companies, allowed a detailed and critical analysis of the nature and function of the figure of the Dircom, and also the process of decision-making in public relations.

The results of the research point to the strategic direction that the decisions of the Dircom should have, as well as the need to balance increasing variables in decision-making as a means to ensure the trust relationships between the company and its public inside an interconnected and linked environment that grows every day.

**KeyWords:** Communication Director, decision-making, public relations, strategic communication.





## INTRODUCCIÓN

La estrategia vincula la empresa con su entorno, condicionando estas las decisiones de la misma. En lo que a términos económicos de una empresa se refiere, una cuestión crítica de la gestión empresarial es la decisión. En concreto, en una sociedad en continuo cambio, la toma de decisiones cobra más importancia, siendo esta la característica que define la acción empresarial además de ser la esencia de la acción directiva (Drucker, 1954). Estrategia y gestión son las dos grandes actividades que están en la concepción, la planificación y la ejecución de las decisiones. Se puede aprender a gestionar la estrategia a través del hacer directivo: tomando decisiones, llevándolas a la práctica y analizando sus resultados. Hay que conocer el camino, el proceso a seguir y disponer de las herramientas necesarias, teniendo en cuenta los modelos que se van a aplicar (López, 2009: 13). El presente trabajo se adscribe, precisamente, a esta concepción.

Entendemos, que la empresa debe dar respuesta a su necesidad permanente de adaptarse a los cambios de su entorno. Para contestar a las exigencias que emanan de la sociedad actual, hoy más que nunca, toda organización necesita desarrollar su comunicación de forma estratégica. Por consiguiente, la Comunicación Organizacional debe estar íntimamente relacionada con la visión general y la estrategia global de la compañía. La comunicación corporativa en España ha evolucionado e incrementado su importancia, y progresivamente ha pasado de ser un ámbito técnico a adquirir mayor carácter estratégico (Dircom, 2010; Wellcomm, 2012).

En consecuencia, las empresas que tienen éxito son las que conectan la comunicación con su estrategia a través de su estructura (Garten, 2001: 47). Podemos afirmar que las organizaciones se construyen a partir de las decisiones de sus directivos. Por tanto, estos tienen como responsabilidad básica la toma de decisiones que guía la organización hacia la consecución de sus objetivos (Kaufmann y Gil, 1991). Partiendo de esta premisa y teniendo presente la relevancia adquirida por las Relaciones Públicas en las últimas décadas, desde esta investigación se apunta la necesidad de ubicar al Director de Comunicación en la cúspide del organigrama empresarial, pues necesita estar en continuo contacto con la

información y quien la tiene son los altos cargos de la empresa (Freixa, 2005: 131). Además, al estar alineado con los objetivos generales de la organización, el Dircom podrá tomar parte de las decisiones tácticas añadiendo valor estratégico al gobierno corporativo (García, 2010: 152).

Las turbulencias del contexto actual con rápidos y profundos cambios de carácter tecnológico, económico, sociopolítico o, como ocurre hoy día, una compleja combinación de estos, obligan a que los Directores de Comunicación se reinventen a sí mismos continuamente para hacer frente a las exigencias del cambio permanente, en cuyo seno deben desarrollar el día a día de su actividad (Matilla, 2012).

Las principales tendencias que recientemente vienen marcando el quehacer diario de los profesionales de la Comunicación en España tienen que ver con la Responsabilidad Social Corporativa, la comunicación interna, la gestión del cambio y la comunicación *online*, aspectos cada vez más importantes para la organización (EOI, 2010; Dircom, 2010).

A lo largo de los últimos años se ha detectado un importante cambio de actitud en el mundo empresarial ante el impacto de las tecnologías sociales 2.0. En consecuencia, el uso masivo de la red por parte de los consumidores y el estado de agotamiento del modelo tradicional de comunicación de masas obligan a las empresas a reorientar sus estrategias de comunicación para incluir el nuevo entorno de comunicación bidireccional en sus Planes de Comunicación (Aced, 2010) con el fin de que coparticipen en la nueva realidad.

Tras este breve planteamiento de la situación y teniendo en cuenta la extensa proliferación en los últimos tiempos de trabajos tanto acerca de la comunicación como referentes al estudio de la ciencia de la toma de decisiones en la gestión estratégica, el primer problema de investigación radica en la necesidad de llevar a cabo una revisión detallada del estado de la cuestión sobre estos temas que proporcione un marco teórico adecuado para el presente estudio y para los futuros que se podrían realizar a partir de nuestras conclusiones.





El segundo problema está relacionado con la ambigüedad a la que aún se enfrenta el Director de Comunicación. Existen algunos estudios sobre la figura del Dircom, pero pocas obras presentan una base científica sobre parámetros y premisas que versen y afiancen la posición de estrategia que tiene esta figura respecto a la toma de decisiones de la empresa.

El tercer y último problema identificado tiene que ver con la persistencia del pensamiento técnico. El estudio de antecedentes citado confirma que existen muchos libros, artículos, seminarios y congresos sobre Relaciones Públicas y temas más bien técnicos referidos a esta materia. Como se ha referenciado, “decidir” es la esencia de la empresa pues es la acción de “hacer” y sin comunicación no hay empresa pues esta “es” lo que se comunica de ella, siendo por ende conceptos ligados e interdependientes. Pero, pese a esta concepción, poco se ha escrito y estudiado sobre la toma de decisiones de comunicación, qué fases se siguen en el proceso decisorio, con qué fines se decide hoy, qué tipo de determinaciones se toman o cómo afectan estas en la buena marcha de la empresa.

La temática que tratamos en la presente investigación surge de la necesidad de abordar los tres problemas citados y paliar el vacío teórico. Reflexionar sobre ello se hace cada vez más acuciante debido a la urgencia que tienen las empresas de contratar profesionales de las Relaciones Públicas con habilidades de gestión estratégica que sepan desenvolverse en un entorno cambiante y altamente competitivo.

Partiendo de los motivos expuestos, el primer objetivo general de este estudio ha sido identificar cómo se toman las decisiones en Relaciones Públicas y segundo, teniendo en cuenta el contexto de cambio socioeconómico en el que nos encontramos en la actualidad, examinar cómo influyen las variaciones del entorno en la toma de decisiones de los Dircom.

Este planteamiento suscita una serie de preguntas que apuntaremos a continuación y a las que trataremos de ir dando respuesta en el trascurso de la investigación: ¿Cómo se toman las decisiones en Relaciones Públicas? ¿Quién las toma? ¿Bajo qué criterios? ¿Cuál es la influencia del entorno? ¿Qué factores interfieren? ¿Hacia dónde se orientan estas en la

actualidad? ¿Qué capacidad decisoria tiene el Dircom en la empresa española? ¿Tienen las decisiones de comunicación carácter estratégico o solamente táctico y operativo?

Ahora bien, ¿cómo se realizó este estudio? El diseño de la investigación se planteó a partir de la triangulación metodológica, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas, con el fin de reforzar la veracidad de los resultados. Así, como punto de partida, se extendió la encuesta a un centenar de Directores de Comunicación españoles y segundo, fundamentándonos en el estudio cualitativo, se ejecutaron seis entrevistas semiestructuradas a Dircom nacionales.

El presente documento recoge de manera resumida las diferentes partes con las que cuenta el trabajo fin de máster “El proceso de toma de decisiones en Relaciones Públicas y su orientación estratégica”. Tras esta introducción, se determinan los objetivos propuestos como finalidad del estudio. Se exponen las hipótesis que, como solución tentativa, especifican los resultados esperables. Se ofrece una perspectiva general del marco teórico y se detalla el planteamiento metodológico efectuado. A continuación, se describen y analizan los resultados extraídos a partir del tratamiento estadístico y análisis de contenido. Concluimos este trabajo de investigación con la discusión de los resultados, para acabar con las conclusiones más significativas para el ámbito de las Relaciones Públicas.

El interés científico de este trabajo recae en la motivación de encauzar los estudios de postgrado hacia una línea de investigación emergente. El presente trabajo permite avanzar en el análisis de la comunicación en las organizaciones así como abrir la senda a ulteriores pesquisas adscritas a esta temática.

Por último, atendiendo al interés social del estudio, se considera que los resultados y conclusiones de esta investigación pueden aportar conocimiento y herramientas para una adecuada toma de decisiones de los profesionales de la comunicación facilitando, de este modo, la labor que estos desempeñan gestionando la comunicación en las empresas. Además, se presume de interés para el Dircom, ante los nuevos desafíos que tienen que asumir sus decisiones, pues está en las cabezas de quienes las toman concebir nuevos

enfoques para situaciones radicalmente nuevas o cambiantes. Igualmente, este trabajo podrá servir como parte de la validación de los procesos de comunicación por las empresas al comprender que la Comunicación Organizacional es un tema fundamental para lograr su legitimación social, alcanzar sus objetivos y mejorar de manera trascendental su reputación ante los públicos de interés.

## 1. OBJETIVOS

Para alcanzar la finalidad de este trabajo y conocer ampliamente la toma de decisiones en Relaciones Públicas se han definido varios objetivos a través de los cuales encaminar la acción investigadora. Son los siguientes:

1. El primer objetivo general planteado es identificar cómo se toman las decisiones en el ámbito de las Relaciones Públicas.

Este objetivo general se desglosa en dos objetivos específicos que engloban:

- 1.1. Valorar la aplicación del *neuromanagement* y de modelos teóricos eficaces y efectivos para la toma de decisiones en Relaciones Públicas, evaluando el tiempo dedicado por los Directores de Comunicación al proceso decisorio e identificando el número de participantes en las mismas, su forma de intervenir, así como los aspectos que interfieren.
  - 1.2. Evaluar el perfil profesional del Dircom, determinar su influencia en la toma de decisiones estratégicas de la organización y describir el tipo de determinaciones a las que opta en materia comunicacional.
2. El segundo objetivo general, pero no menos importante dada la situación cambiante de la sociedad actual, es describir el estado de la Comunicación Organizacional ante las variaciones socioeconómicas, para determinar cómo influyen estos cambios en la toma de decisiones de los directivos.

Partiendo de este, se marcan objetivos específicos tales como:

- 2.1. Determinar el grado de repercusión de la actual crisis económica en las

decisiones tomadas en los Departamentos de Comunicación, identificando qué aspectos han variado.

- 2.2. Demostrar la tendencia al cambio del modelo tradicional de comunicación de masas en dirección al modelo bidireccional de escucha activa hacia los *stakeholders*, estableciendo la relación existente con la aplicación de redes sociales por parte de las empresas.
- 2.3. Comprobar la incidencia de elementos como la reputación corporativa y la Responsabilidad Social Corporativa en la toma de decisiones organizacional.

## 2. MARCO TEÓRICO

El término “comunicación” no debe entenderse en su sentido meramente técnico o mediático, ni tampoco como antaño, como una actividad exclusiva de la publicidad o de las relaciones públicas. La comunicación, hoy, es el sistema nervioso central que rige la conducta y el funcionamiento de toda organización y de sus relaciones con el entorno. Por eso mismo, la comunicación empresarial está íntimamente ligada a la estrategia y a la gestión (Costa, 2011: 19). La forma en que la organización gestiona su comunicación tiene consecuencias directas en su funcionamiento interno, en la motivación de sus trabajadores y en la proyección de una imagen pública positiva (Arrieta, 1990: 130).

Siendo así que surge de la necesidad de integrar la comunicación en el *management* empresarial el fundamento de este trabajo de investigación. Puesto que la Comunicación Organizacional emana del negocio, está adquiriendo peso específico y evolucionando hacia formas más complejas y estratégicas.

Actualmente, es imprescindible la incorporación de un profesional de la comunicación (Dircom), que dentro de la empresa a la que pertenece defina la política comunicativa, es decir, los objetivos de la misma en materia comunicacional, establezca un plan o estrategia de comunicación necesaria, cree, coordine, analice, desarrolle, difunda y controle la emisión de mensajes internos y externos con técnicas rápidas, rigurosas y veraces para cada

momento, asumiendo también la responsabilidad de la Imagen Corporativa de la organización ante sus *stakeholders* internos y externos, utilizando las herramientas que ponen a su disposición los medios de comunicación y consiguiendo, como último fin del mismo, hacer de su empresa referente social en el sector de actividad en el que opere (Martín, 2006: 73).

Ante las responsabilidades del Dircom, “la ubicación del mismo en el organigrama tiene que ser situado *lateralmente* en la pirámide de la cúspide organizativa, con libertad de acción y junto a los máximos responsables (Presidente, Director general, etc.), con rango de Director, de quienes no raras veces será portavoz. Y muy cerca, formando equipo con las áreas de Recursos Humanos y Marketing” (Freixa, 2005: 130).

Costa (2004: 13) hace alusión a la figura del Dircom como inédita en la empresa, pero indispensable. En la definición de su profesiograma Villafañe (1998: 201) hace referencia de manera destacada a la necesidad del Dircom de tener la capacidad para traducir la estrategia global de la empresa a un esquema que debe ser desarrollado y controlado a través de técnicas de comunicación.

La toma de decisiones constituye en gran medida la esencia de la acción directiva. Por supuesto, el mundo de la comunicación empresarial también requiere de importantes y continuas decisiones, pero cómo se toman estas decisiones lo sabremos una vez concluido el estudio. Podemos hacer referencia al *European Communication Monitor* de 2011, el cual arroja algunos datos sobre la forma que tienen de tomar las decisiones los responsables de la comunicación europeos. Así, el 71 % considera de utilidad tomar como referencia las mejores prácticas de organizaciones similares, el 69,6 % prefiere la responsabilidad compartida que procede de la toma de decisiones grupales, mientras que el 62,3 % asegura que revisar la literatura científica ayuda a tomar las decisiones (Zerfass *et al.*, 2011).

Como medio para facilitar la habilidad en la toma de decisiones de los directivos empresariales, las escuelas de negocios han desarrollado un proceso sistemático que puede contribuir a esta mejora. Siguiendo dos de los teóricos estudiados, para Adair (2008) el

proceso consta de cinco pasos, mientras que para Pin Arboledas (2004) está formado de siete. En cualquier caso, tomaremos una visión global y conjunta de ambos autores para definir el proceso en ocho pasos:

- a) Como punto de partida, es imprescindible definir el objetivo que se quiere conseguir, de lo contrario todo el proceso de toma de decisiones se enturbiará.
- b) Segundo, realizar un análisis realista y objetivo de la situación
- c) Tercero, definición del problema implícito y explícito que se quiere tratar.
- d) Un problema no está definido totalmente hasta que no se dispone de los criterios de decisión. Los criterios de decisión son límites a la actuación.
- e) La generación de alternativas.
- f) La evaluación de las alternativas en función de los criterios.
- g) La decisión, escoger la alternativa de mayor valor.
- h) Desarrollo de la alternativa elegida en un plan de acción y control

Las empresas y las organizaciones se construyen a partir de las decisiones de sus directivos. Pero no todas las decisiones tienen la misma importancia. Las que marcan un camino e impactan a largo plazo: son las decisiones estratégicas. Entonces, se puede aprender a gestionar la estrategia a través del hacer directivo: tomando decisiones, llevándolas a la práctica y analizando sus resultados. Hay que conocer el camino, el proceso a seguir, y disponer de las herramientas necesarias, teniendo en cuenta los modelos que se van a aplicar (López, 2009: 13).

Se considera que el futuro de las Relaciones Públicas es cada vez más estratégico, estando totalmente asentadas como herramienta de gestión de las organizaciones (Sotelo, 2004: 54). Esta doctrina se democratiza gracias a la demanda que la sociedad lleva a cabo hacia la buena gestión de las empresas, naciendo prácticas como la Responsabilidad Social Corporativa. Además, Internet y las nuevas tecnologías han contribuido en gran medida al desarrollo de una nueva Comunicación Organizacional. En definitiva, los programas de comunicación empresarial han evolucionado y hoy en día, se orientan no solo a atender los intereses legítimos de la organización, sino también hacia la verdad, estando al servicio de la sociedad.

En la actualidad, las empresas no se diferencian por sus productos, sino por la imagen que proyectan a la sociedad, lo que sitúa o debería situar a la comunicación en el corazón de la estrategia de cualquier organización (Morató, 2011).

Es importante destacar que los objetivos estratégicos no son fijados únicamente por la Alta Dirección, sino que además otros actores intervienen en este proceso (individuales, grupos, competencia...), que mantienen una relación directa o indirecta con la empresa y que pueden verse afectados, positiva o negativamente, por las decisiones y/o acciones de la misma. Los objetivos marcados por la organización nunca pueden entrar en conflicto con los objetivos de los grupos de interés. La comunicación es la función que permite transmitir el proyecto de la organización a los diferentes *stakeholders* de la misma, permite que la visión de la Dirección traspase al personal, proveedores, clientes y opinión pública (Weil, 1992: 127).

La relevancia de la comunicación estratégica en la nueva gestión empresarial no está en duda, aun cuando muchas empresas mantengan una visión eminentemente inmediatista en lo relativo a su expresividad institucional (Matilla, 2011). Respecto a la relevancia de la comunicación, (Costa, 1999) incide en la importancia de reducir el esfuerzo publicitario y aumentar el enfoque integral que supone la comunicación estratégica.

En este sentido, el paradigma social actual está cambiando y ahora el modelo de comunicación centralizado, en el que unos pocos comunicaban y muchos recibían, ha quedado obsoleto.

Para Castillo y Almansa (2005) las tecnologías aportan ventajas que mejoran consecuentemente la relación con los públicos. Esto se concreta en diversas ventajas para la Comunicación Organizacional, como es una mejor segmentación de los diferentes públicos que posee la organización, ya que permite una relación más personalizada y un mayor control del resultado. Esa relación implica interactuar permanentemente con los públicos, teniendo la posibilidad de resolver situaciones en tiempo real. Pero mientras para los usuarios, las redes sociales son un lugar de relación social, para las marcas supone un nuevo

canal de persuasión, lo que puede provocar efectos negativos en la comunicación.

### 3. HIPÓTESIS

Una vez definidos los objetivos, el proceso de investigación nos conduce a la formulación de cinco conjeturas que, como solución tentativa, permita contrastar empíricamente su verosimilitud. Estas hipótesis gozan de cierta plausibilidad, en la medida en que se asientan sobre la base de investigaciones previas, con la pretensión de enriquecer el conocimiento existente.

**H.1.** La ubicación del Dircom en la cúspide del organigrama empresarial determina que este tenga un papel más relevante en las decisiones de la organización, siendo así una figura más estratégica que operativa.

**H.2.** Para garantizar una toma de decisiones exitosa los Directores de Comunicación aplican modelos teóricos y el *neuromanagement* en el proceso decisorio. El tiempo dedicado a la toma de decisiones, el número de participantes y su forma de asociación están vinculados a la eficiencia y a la eficacia en los resultados.

**H.3.** En coyunturas adversas y cambiantes, la toma de decisiones en Relaciones Públicas y por ende la figura del Dircom adquieren mayor importancia para transmitir mensajes estratégicos que aporten valor a la empresa.

**H.4.** La sociedad está cambiando volviéndose más exigente con la empresa. La organización ha tomado conciencia del valor de los intangibles como la reputación y la Responsabilidad Social Corporativa, incorporando cada vez más su gestión en las decisiones tomadas.

**H.5.** El modelo tradicional de comunicación de masas se está agotando y deriva hacia un cambio lento pero constante y continuo tendiendo a un modelo de comunicación bidireccional entre la empresa y sus públicos. Las redes sociales están siendo incluidas en las estrategias comunicativas de las empresas como un fenómeno enmarcado dentro de una nueva visión empresarial en la que el *feedback* con el cliente es el centro en la toma de decisiones en Comunicación Organizacional.



## 4. METODOLOGÍA

El proceso metodológico seleccionado para este estudio empírico ha recorrido dos sentidos. Por un lado, el inductivo, que parte de ideas que habrán de ser contrastadas con datos, y, por otro, el deductivo, que observa realidades empíricas de las que se inferirán ideas (Berganza y García, 2005: 35).

Con el propósito de conocer y analizar un mismo objeto de la realidad, siendo este la figura del Director de Comunicación, se ha efectuado una triangulación metodológica, combinando técnicas cuantitativas y cualitativas. Con esta estrategia de triangulación, se pretende ante todo reforzar la veracidad de los resultados.

### 4.1 Fases secuenciales

El estudio que aquí se secuencia es una investigación descriptiva, pues trabaja sobre una realidad del presente y busca presentar una interpretación correcta de los hechos. El planteamiento de la investigación ha sido estructurado en tres etapas secuenciales con el fin de obtener un estudio relevante y bien contrastado mediante la combinación de los diferentes métodos que pone a nuestra disposición la investigación científica: el cuantitativo y el cualitativo.

- 1ª fase: Fundamentada en el análisis documental de antecedentes teóricos que toda investigación requiere para lanzar premisas preliminares basadas en el conocimiento del asunto en cuestión. Fueron analizados autores y exponentes de distintas corrientes y perspectivas teóricas, líneas de investigación y producciones científicas, instituciones y reuniones académicas y profesionales, programas formativos y actividades divulgativas, trabajos, casos o actividades del ámbito profesional.
- 2ª fase: Basada en la investigación cuantitativa mediante el instrumento del cuestionario elaborado para hacer frente al estudio. Etapa orientada a obtener parámetros e indicadores sobre los Dircom y la toma de decisiones en Comunicación Organizacional en empresas españolas.
- 3ª fase: Último trayecto de la investigación, centrada en el estudio cualitativo a través de la ejecución de entrevistas semiestructuradas. Se persigue ahondar y profundizar en la

información obtenida en el previo estudio cuantitativo.

## 4.2 Universo y muestra del estudio

El trabajo de campo realizado se ha llevado a cabo mediante la aplicación de las técnicas e instrumentos construidos, probados y corregidos al universo hipotético a partir de la selección muestral para cada técnica.

Por un lado, según el diseño de la muestra para el estudio cuantitativo y debido a la dificultad en la obtención de respuestas por límites temporales y dificultad de acceso a la población objeto de estudio, esta se ha perfilado con el fin de poder tomar la parte por el todo. La muestra final ha sido de 103 Directores de Comunicación de grandes empresas españolas (11 % de la población). Se considera esta una muestra estadísticamente representativa con un error muestral inferior a  $\pm 1\sigma$ .

- Población (N): 927 Directores de Comunicación de grandes empresas españolas. Este universo ha sido extraído de la base de datos del Anuario de la Comunicación 2011, publicación de la Asociación de Directivos de Comunicación (Dircom).
- Individuo: Directores de Comunicación activos en el año 2012. La población de la investigación a través de esta herramienta se centra en Dircom de grandes empresas de diferentes regiones de España, con experiencia, provenientes de distintas áreas y perspectivas de conocimiento.
- Muestra (n): La muestra seleccionada para la realización de la encuesta ha sido de 103 Directores de Comunicación de grandes empresas nacionales.
- Probabilidad de éxito/fracaso (p/q): 0,5
- Nivel de confianza: 95 %
- Margen de error: 9 %

Por otro lado, la elección de los Directores de Comunicación entrevistados fue realizada atendiendo a motivos de experiencia laboral como Dircom y a su pertenencia a empresas con sectores de actividad diferentes, con el objetivo de seleccionar profesionales que pudieran aportar información con el máximo conocimiento y precisión de la situación

investigada. También se tuvo en cuenta seleccionar a entrevistados que fueran más accesibles física y socialmente. La finalidad era escoger profesionales que pudieran aportar el máximo conocimiento de la situación investigada. El número de entrevistados que se consideró como muestra relevante para contrastar y ampliar información, fueron 6.

### 4.3 Técnicas de investigación aplicadas

En primer lugar, con el fin de obtener una gran cantidad de datos numéricos, generalizables a todo el universo, el instrumento seleccionado ha sido el cuestionario online.

Los procedimientos requeridos y que acompañan a esta técnica fueron totalmente delimitados y definidos. Por un lado, el número de personas interrogadas, siendo éstas la totalidad del universo del estudio, debido al bajo margen de respuesta que se predecía (aproximadamente un 10%), y por otro, considerado que la muestra representativa del estudio serían 100 Dircom aproximadamente, obteniendo finalmente 103 respuestas.

El diseño de las partes del cuestionario y con ello, las preguntas, fueron estructuradas en 7 bloques. Las cuestiones mayoritariamente fueron cerradas, con el fin de limitar el esfuerzo por parte del encuestado. Finalmente, se compuso de: 5 preguntas cerradas (dicotómica); 15 preguntas cerradas (múltiple); 3 preguntas de escala Likert. Además, contó con 7 preguntas de respuestas semiabiertas y 1 pregunta de respuesta abierta cualitativa, donde los Dircom interrogados tenían la libertad de expresar su opinión (cf. anexo I).

El modo escogido para difundir el cuestionario mayormente fue mediante *mailing* (cf. anexo II), teniendo en cuenta las limitaciones de este medio, pues carecía de observación y era muy distante. Cabe destacar que en la difusión del cuestionario colaboraron dos agencias de comunicación y RR. PP. Éstas lo hicieron a través de mailing, redes sociales, newsletter y emisión de nota de prensa (cf. anexo III y IV).

La duración del cuestionario, estipulada en términos temporales, era de 10 minutos aproximadamente. El dominio temporal de la difusión fue durante el mes de abril y primera semana de mayo de 2012.

Después de dar por cerrado el cuestionario *online*, se realizó una exhaustiva revisión de las respuestas obtenidas, tratando de identificar y corregir las posibles fuentes de error (ambigüedades, omisiones, etc.).

A continuación, se procedió a la codificación, clasificación, análisis e interpretación de los datos. Por un lado, el análisis de las respuestas de preguntas cerradas se hizo mediante el cálculo de porcentajes. Por otro lado, las respuestas de las preguntas tipo abiertas o semiabiertas fueron examinadas a través del modelo de análisis de datos descriptivos recogidos propuesto por Bogdan y Taylor (1987: 160-166). Por último, el análisis de respuestas a partir de escala de Likert se hizo mediante el cálculo de la media aritmética. Finalmente, los datos obtenidos y analizados se dispusieron en una hoja de cálculo, presentados en porcentajes, para su posterior representación gráfica.

En segundo lugar, para la ejecución de la entrevista semiestructurada la selección de los entrevistados se realizó a través de la base de datos anteriormente citada. Como punto de partida se recopilaron los datos de diez directores de comunicación, información que se contrastó y verificó, con el fin de asegurar que la elección era la acertada.

El número de entrevistas que se consideró como muestra relevante para contrastar y ampliar información, fueron 6. Atendiendo a términos espacio-temporales de los directores de comunicación, el método elegido fue la entrevista telefónica, grabando la conversación con el previo consentimiento de los entrevistados.

Todas las solicitudes enviadas recibieron respuesta, obteniendo así datos del entrevistado en lo que a la receptividad del individuo por el estudio se refiere, pero teniendo que descartar la viabilidad de hacer la entrevista presencialmente, por motivos temporales del Dircom y excluyendo también a cuatro directores de comunicación, por no poder ajustar agendas

antes de culminar el tiempo dedicado a la investigación.

El guion de la entrevista (cf. anexo VIII), en primer lugar, se dispuso por bloques con los temas imprescindibles para tratar. Estos están relacionados con los asuntos y variables objeto de estudio. Una vez definidos, el siguiente paso fue introducir en cada apartado preguntas relacionadas.

El diseño de la entrevista se perfiló con una estructura lógica: presentación, desarrollo y cierre. Se siguió un orden semiestructurado de preguntas que permitiese obtener los mismos datos que en el cuestionario haciendo interrogantes de la misma temática, pero con diferente estructura, sin cerrar ni orientar la respuesta. Ante todo, se buscaba una conversación con el entrevistador pues, aunque nos encontramos ante entrevistados especialistas en la comunicación y por ello, comunicar es lo que mejor saben hacer, la entrevista debía conseguir la consecución plena de los objetivos por los que había sido efectuada.

Finalmente los 6 Directores de Comunicación entrevistados fueron (cf. currículos completos en anexo X): Almudena Cruz Cumbreiras (Directora de Comunicación y Relaciones Institucionales de Sage), Raquel Figueruelo (Directora de Comunicación y Marketing en Interxión), Sergio Lumbreras González (Director de Comunicación y Marketing en Alhambra-Eidos), Alberto Velasco Alonso (Director de Comunicación Externa y Relaciones Institucionales de Mahou-San Miguel), José Javier Villalba Calle (Ex Responsable de Comunicación Interna en Seguros Pelayo) y Rosa Yagüe Martínez (Directora de Comunicación de Merck).

La duración media de la conversación fue estipulada en 40 minutos aproximadamente. Las entrevistas realizadas se extendieron desde un mínimo de media hora hasta un máximo de sesenta minutos. La hora de ejecución fue variando pues las entrevistas se desarrollaron a lo largo de la jornada laboral de los entrevistados, mañana o tarde. Por último, el dominio temporal de ejecución fue durante el mes de mayo de 2012, momento en que se había recopilado y analizado el contenido obtenido con los cuestionarios previos.

El análisis cualitativo de los datos se centró en los sujetos y no en las variables, como sucede en la investigación cuantitativa. En este sentido, se procedió a reconstruir (sobre el material grabado y la transcripción en papel de la entrevista) una narración que reflejara lo más fielmente posible las respuestas del entrevistado. Se identificaron los conceptos que representaban el valor esencial del tema investigado identificando los elementos componentes del relato. A continuación, se procedió a seleccionar las palabras más adecuadas y a construir las categorías, para luego, en un mapa conceptual, ordenar los tipos de conexión, importancia y/u oposición que mantenían entre sí las diferentes entrevistas. El análisis de la información obtenida se hizo de manera comprensiva e integradora, sin afán reduccionista.

## **5. RESULTADOS**

El análisis de los resultados que a continuación se presenta se ha estructurado por temas de interés, siguiendo los objetivos marcados e incluyendo en cada uno de ellos la información obtenida a través de los dos métodos de investigación aplicados en el estudio (encuesta y entrevista semiestructurada).

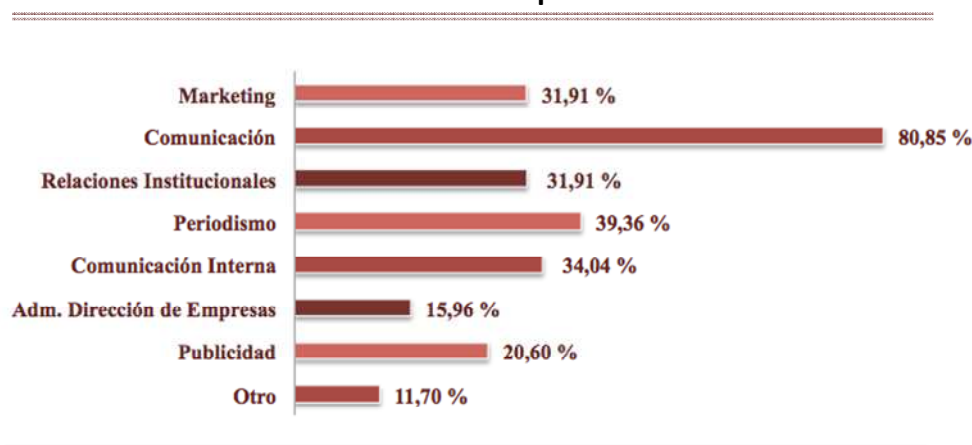
### **5.1 Perfil del Director de Comunicación**

Para comenzar, atendiendo al género de la muestra encuestada el 59 % son mujeres, mientras que el 41 % son hombres. Es posible extrapolar este dato al auge de la mujer en puestos directivos en la actualidad.

El puesto de Director de Comunicación está ocupado en su gran mayoría por profesionales cada vez más jóvenes. En primer lugar, con un 41 % están los Dircom de entre 30 y 39 años, en segundo lugar, los Dircom de entre 40 y 50 años con un 28 % y, por último, los extremos se ubican en las últimas posiciones, menos de 29 años un 17 % y más de 50 años un 1 % de los Dircom encuestados.

Las empresas españolas por un lado y, por otro, el puesto de trabajo en sí, demandan, cada vez más, profesionales de la comunicación bien formados y en diferentes áreas, polivalentes y capaces de aglutinar en su perfil todas los aspectos que engloban la comunicación (cf. gráfico 1). En este sentido, además nos encontramos con una clara diferencia entre los porcentajes referidos a Dircom licenciados y en posesión de máster, 49% y 42 % respectivamente, y los bajos porcentajes de profesionales diplomados o sin estudios, ambos representan un 4 %.

**Gráfico 1. Perfil profesional**



Fuente: Elaboración propia

Los Directores de Comunicación, de manera general, llevan en el puesto varios años y ocupan el puesto de Dircom y en algunos casos de Dircom y Dirmark. Encontramos con un porcentaje superior a los Dircom que llevan entre 3 y 6 años en el puesto (29%), con el 18 % están tanto los que llevan entre 1 y 3 años, como a los de más de 10. Ante estas cifras podemos decir, que por un lado, hallamos empresas donde existe la figura del Dircom desde antaño y, por otro lado, deducimos que en otras organizaciones, este es un puesto reciente. En contradicción y entrando en juego la variable crisis económica, aspecto que será analizado más adelante, un 12 % de Dircom se han quedado sin trabajo.

Realizando un estudio pormenorizado, se ratifica que los Dircom con más de 6 años en el puesto pertenecen a Directores de Comunicación con mayor edad, amplia experiencia en comunicación y empleados de empresas grandes. Este hecho se manifiesta en que el

porcentaje más elevado (23,47 %) corresponde a este colectivo y de manera general, los Dircom con menos de 1 año como directores (14,29 %), de la totalidad, son jóvenes y Directores de Comunicación de pymes.

## 5.2 Sobre la empresa

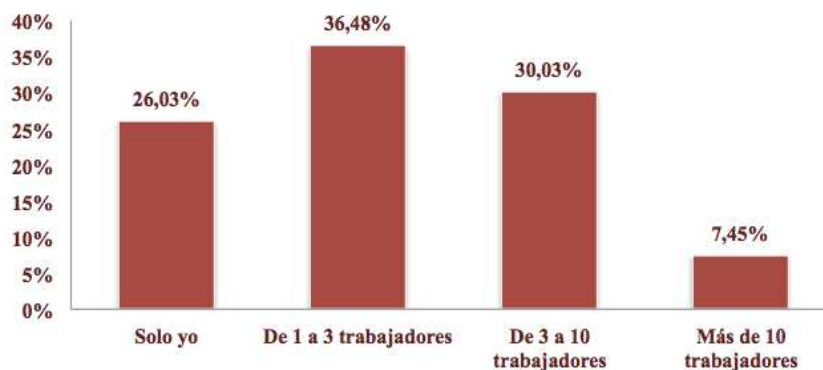
Atendiendo al tamaño de la organización, los Dircom encuestados trabajan, por lo general, en organizaciones grandes o muy grandes con más de mil trabajadores en el 27,51 % de los casos. Los porcentajes inferiores se corresponden con organizaciones de tamaño inferior, aunque son cifras bastante representativas las referidas a medianas, 26,73 % y 20,58 % respectivamente. La cantidad que pertenece a las corporaciones pequeñas con Dircom, como era de esperar, es bastante reducida, tan solo un 6,28 % cuentan con esta figura. El estudio cualitativo ha contado totalmente con Directores de Comunicación de empresas de gran tamaño, todas ellas superaban los mil trabajadores.

Los Dircom estudiados pertenecen a empresas que desarrollan su actividad en sectores muy diversos, abarcando la mayoría de los mismos. Destacan los porcentajes de asesoría y servicios empresariales, con 21,74 %, seguido de informática y comunicación, con 13,04% y 10,87 % de organizaciones destinadas al comercio.

Los departamentos de Comunicación cada vez están compuestos por más trabajadores, aunque haciendo un análisis pormenorizado de los cuestionarios y no solo de los porcentajes se detecta que hay claras diferencias entre la mediana empresa y la grande (cf. gráfico 2). Comparando estos resultados con el estudio de Dircom (2010), *El estado de la comunicación en España*, hay una tendencia al alza en las empresas a englobar la comunicación en una sola persona, desde 2005 a 2010 subió en un 10 %.



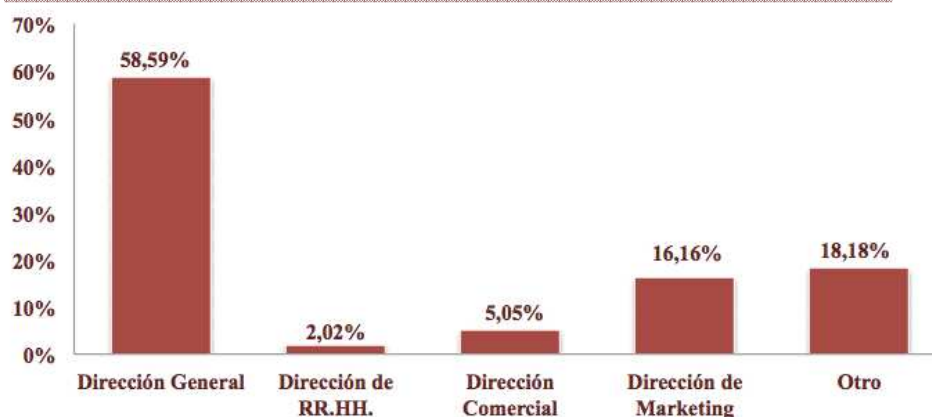
**Gráfico 2. Empleados en el Departamento de Comunicación**



Fuente: Elaboración propia

El 58,59 % de directores de Comunicación encuestados dependen del primer nivel ejecutivo (Dirección General), lo cual supone un porcentaje bastante elevado. En segundo lugar, un 18,18% corresponde a otros, donde destaca el Gabinete de Presidencia y el CEO. A continuación, el 16,16 % depende de la Dirección de Marketing y, por último, se observa como dato importante que la Dirección de Comunicación depende menos de RR. HH. que en años anteriores (2,02 %), para pasar a vincularse a departamentos más elevados en el organigrama y estratégicos (cf. gráfico 3).

**Gráfico 3. Ubicación del Dircom en el organigrama**



Fuente: Elaboración propia

### 5.3 Proceso en la toma de decisiones

Esta investigación, y por ende los métodos aplicados en la misma, indagó sobre el

conocimiento y la aplicación de modelos teóricos en el proceso de toma de decisiones, así como sobre su eficacia y eficiencia en el ámbito de las Relaciones Públicas.

A la hora de evaluar la utilidad de los modelos teóricos en el ejercicio de la toma de decisiones, un 56 % de los Dircom encuestados consideran que no existen dichos modelos teóricos; en cambio, el 30 % si creen en ellos.

Sin embargo, el 50 % de los Dircom siguen las fases que dictan los modelos teóricos en el proceso de toma de decisiones, por el contrario un 37 % no lo hacen. La opción “depende” ocupa un 13 % del total. En términos generales, los Dircom los toman como base, pero adaptándolos a las necesidades concretas. También las respuestas hacen referencia a cada situación, donde la reacción, el análisis, el tiempo de respuesta y el método no son similares en una situación de crisis respecto a una decisión rutinaria.

Teniendo en cuenta las etapas de las que constan diferentes modelos teóricos para una correcta toma de decisiones, el *gráfico 4* hace referencia a estas fases en las que el 95,83% de los Dircom que aplican modelos teóricos en sus tomas de decisiones ejecutan el primer paso: análisis de la situación, y el último: análisis de la repercusión, efectos o consecuencias (83,33 %). Un 64,58% genera diferentes alternativas, siendo esta una etapa imprescindible para la elección definitiva correcta.

**Gráfico 4. ¿Qué fases sigue a la hora de tomar decisiones?**



Fuente: Elaboración propia

Pese a que las cifras nos indican que en la mayoría de los casos los Dircom no siguen ningún modelo teórico en el proceso de toma de decisiones, entrando en materia para entender el porqué de este dato, los Dircom entrevistados aseguran que siguen las bases del modelo teórico, pero de manera inconsciente, ya que la capacidad de raciocinio que proporciona el cerebro usa esquemas; sin embargo, no creen en ellos y, en consecuencia, lo que hacen es seguir los pasos lógicos que en la toma de decisiones en comunicación hay que aplicar obligatoriamente para hacerlo correctamente. El análisis de la situación, generar diferentes alternativas y la fase de control de resultados que sirve de *feedback* para otras acciones son los pasos imprescindibles. En definitiva, las decisiones en materia de Comunicación Organizacional son más flexibles que un simple modelo teórico y las fases que se llevan a cabo son las intrínsecas al Plan Estratégico de Comunicación.

Definitivamente, las decisiones se toman de manera planificada. La mayor decisión táctica que hay que tomar y que marca la labor del Departamento de Comunicación durante todo el año es definir el Plan Anual de Comunicación teniendo en cuenta el negocio, con el fin de aportar valor a la marca, al producto y a la empresa. Referimos “decisión táctica”, porque más adelante plantearemos la diferencia entre esta y las decisiones estratégicas a las que opta el Director de Comunicación.

Además, según Raquel Figueruelo, Dircom y Dirmark de Interxion, la estrategia en el Departamento de Comunicación está muy marcada. Esta situación incide directamente en que a la hora de tomar decisiones se generen varias alternativas y en ocasiones se aprueben varias, pues giran entorno a la acción definida previamente. La Dircom asegura que en comunicación las decisiones no son de elección ni disyuntivas, sino que normalmente son complementarias.

En relación a la investigación anterior a la toma de decisiones, en ocasiones, los Dircom deciden apoyarse en una pesquisa previa (encuestas, *focus group*, entrevista con expertos, *content analysis*, *press clipping*, etc.). Coincidiendo con los datos del estudio *European Communication Monitor* de 2011, la evaluación previa basada en la información disponible es fundamental para la toma de decisiones de los responsables de Comunicación.

Por último, llevar a cabo mecanismos que controlen las decisiones tomadas es fundamental para garantizar que la decisión aprobada ha sido la correcta o, por el contrario, corregir los errores que haya supuesto, teniendo en cuenta estos para decisiones futuras. En este sentido, el 73,42 % de los Dircom encuestados tienen en cuenta esta concepción llevando siempre a cabo mecanismos de control. Un 24,05 % lo hace solo a veces, frente al 2,53 % que nunca lo realiza.

Sin embargo, no siempre es del todo así. Si profundizamos en el estudio de la situación, se confirma que son minoritarias las áreas de Comunicación que, en España, invierten en investigación, tanto preliminar, para realizar un diagnóstico de situación con criterios empíricos y no subjetivos, como de evaluación final, que, de hacerse, por lo general, se basa únicamente en indicadores y *rankings*.

Los modelos teóricos para la toma de decisiones analizados indican que para alcanzar el éxito las determinaciones deben ser tomadas de forma lenta y con un análisis pormenorizado. En el ámbito de la comunicación, en concreto, el 75,95 % de los Directores de Comunicación encuestados dedican más o menos tiempo al proceso decisorio dependiendo de la magnitud o alcance de la situación. Estamos ante cifras muy igualadas. De forma lenta y contando con opiniones diferentes, toman las decisiones el 12,66 %. Los Dircom reconocen tomar las decisiones con rapidez y guiándose por las emociones el 11,39 % de los casos.

Ante la importancia de reflexionar las decisiones para garantizar el éxito de las mismas, el 60 % opinan que generalmente razonar una decisión influye en conseguir resultados positivos. El 36,24 % considera que contribuye alguna vez; en cambio, un 2,5 % estima que casi nunca. Por último, solamente un 1,25 % está convencido de que reflexionar siempre garantiza el éxito.

Pese a que más de la mitad de los Dircom consideran que reflexionar la decisión influye en alcanzar el éxito, el tiempo dedicado a la toma de decisiones en comunicación organizacional generalmente es reducido. Las decisiones menos importantes se toman de forma rápida,

pero la ejecución en la mayoría de los casos es lenta, pues influyen diversos factores tanto de la empresa como del entorno. El proceso decisorio únicamente se ralentiza cuando hay que esperar órdenes de los mandos superiores, creándose en ocasiones el “cuello de botella”.

En este sentido, dedicar un tiempo más reducido no influye en el éxito de las mismas. Al contrario, en las decisiones rutinarias se debe ser ágil pues, como se ha citado, influyen muchos acontecimientos del entorno que están fuera del control del Dircom y que una gran reflexión no puede controlar. Esto no quiere decir que, aunque las decisiones sean tomadas rápidamente, no se les haya dedicado un previo estudio y una reflexión, volviendo a referenciar la influencia de las decisiones grupales en el éxito de estas.

El estudio del cerebro, desde el enfoque de la Neurociencia aplicado al *Neuromanagement*, otorga a la intuición un valor elevado en cuanto a su incidencia en la toma de decisiones se refiere. Analizando los datos podemos observar que el 84% de los Directores de Comunicación consideran que la intuición juega un papel importante en sus decisiones, mientras que el 16 % restante no lo cree así.

En una escala de valores del 1 al 10, los Dircom estiman que a la hora de tomar una decisión lo más importante es el sentido común (8,5), seguido de la experiencia previa (8,2) y la viabilidad y creatividad del proyecto (8,19 y 8,15 respectivamente). Por lo tanto, hay aspectos que priman más que la intuición (6,5). Por último, el azar recibe la puntuación más baja (3,33).

#### **5.4 La toma de decisiones en el Departamento de Comunicación**

Partiendo por el número de personas que intervienen en el proceso decisorio los datos aportados por los cuestionarios muestra que más de la mitad de los Dircom toman las decisiones grupalmente, en concreto el 56,82 % consensúan las decisiones con el grupo. En segundo lugar, el 31,82 % piden opinión al equipo, pero las toman de manera unipersonal. Por último, son una minoría (11,36 %) los Dircom que toman las decisiones de manera

individual.

Pese a que no todos los Directores de Comunicación toman las decisiones en grupo, el 90% opina que las determinaciones grupales son las más efectivas en cuanto a resultados obtenidos. Sin embargo, el 53 % considera más eficaces las individuales, pues pedir opinión al grupo o hacerlo de manera conjunta disminuye la agilidad en el proceso decisorio.

Para un mayor entendimiento de los datos numéricos expuestos, a continuación se desarrolla la información al respecto. Atendiendo a cuántas personas intervienen en la toma de decisiones, los entrevistados hacen una clara diferencia entre individual o en grupo, dependiendo del tipo de decisión. Las individuales se corresponden con las poco importantes, las del día a día, teniendo total autonomía para esas decisiones tanto el Dircom como cualquier persona del departamento según los roles que ocupe cada uno. Las decisiones estratégicas y relevantes se abordan grupalmente, con el fin de aportar diferentes puntos de vista y valor a las determinaciones tomadas.

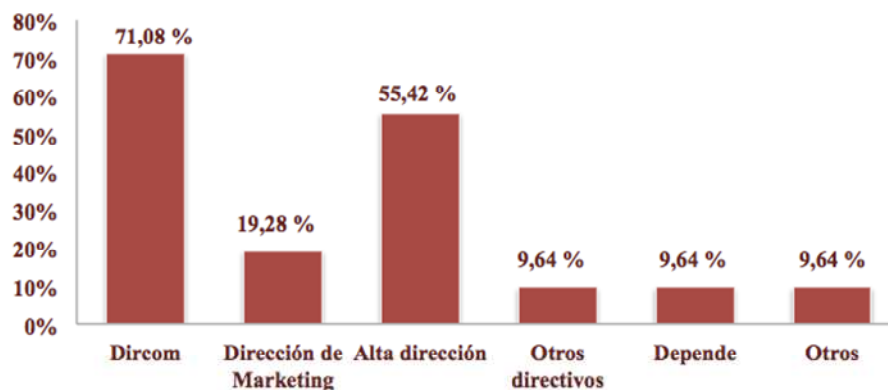
Los entrevistados consideran presuntuosos a los directivos que toman decisiones muy importantes sin, al menos, consultar. Siempre debe haber alguien que tome la decisión definitiva, pero consultar distintas opiniones es básico para una correcta toma de decisiones en comunicación.

A continuación, se muestran los datos referentes a uno de los principales objetivos que mueven esta investigación, analizar pormenorizadamente quiénes intervienen en la toma de decisiones de comunicación en la empresa, con el fin de determinar el papel que ocupa en ellas el Dircom.

En primera instancia, la información obtenida en el cuestionario permite identificar quién o quiénes toman las decisiones de comunicación en las empresas españolas (cf. gráfico 5). Haciendo un análisis rápido de estas cifras, se puede decir que los Directores de Comunicación cada vez tienen más capacidad decisoria en la empresa. Este dato coincide con las aportaciones ofrecidas por otros estudios (Zerfass *et al.*, 2011; Dircom, 2010).

Un análisis más profundo confirma que los Dircom tienen potestad para llevar a cabo decisiones operativas siempre que estén dentro del paraguas estratégico de la empresa. Pero las resoluciones que tienen que ver con la definición de la estrategia del negocio son tomadas y consensuadas junto con la Alta Dirección, así como con los departamentos específicos de la organización, con el fin de obtener una visión global de lo que hay que hacer y conseguir. En definitiva, a más relevancia de la decisión, más se escala en el organigrama empresarial.

**Gráfico 5. ¿Quién toma las decisiones de comunicación en su empresa?**



Fuente: Elaboración propia

Pero, en todo caso, los Dircom coinciden en que las decisiones deberían tomarse desde el *staff* directivo, formando parte la Dirección de Comunicación del mismo, para que de ese modo pueda ser un órgano asesor en la toma de decisiones organizacionales valorando en la misma los intereses de los *stakeholders*.

Aún es difícil encontrar Dircom con presencia activa en los Comités de Dirección. Lo que dificulta en extremo disponer de una visión general de los objetivos corporativos y de negocio para diseñar las políticas de comunicación alineadas con estos y actuando en sinergia, así como la consolidación del Dircom como figura estratégica. Y nos referimos a “presencia activa”: cuando el Dircom forma parte de las decisiones estratégicas de la compañía, no solo escucha y asesora, sino que también decide. Sin embargo, en línea con los datos aportados por el estudio *Estado de la Comunicación en España*, el número de

Directores de Comunicación que asisten siempre o de forma ocasional a los Comités de Dirección está aumentando respecto a años pasados (Dircom, 2010).

Por último, el *gráfico 6* detalla los elevados porcentajes, todos bastante igualados, de las acciones de comunicación que deciden llevar a cabo los Dircom. Es importante destacar el elevado porcentaje que reciben las decisiones estratégicas de *social media*. Pese a contar el Dircom, por lo general, con muchos años de experiencia donde la comunicación 2.0 no ha formado parte de sus decisiones, estos han sabido adaptarse a las tendencias que marca la sociedad, incorporando estos canales de comunicación a sus decisiones.

**Gráfico 6. ¿Qué tipo de decisiones tome Ud. en su empresa?**



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, teniendo en cuenta los criterios que priman a la hora de tomar decisiones en materia de comunicación, conseguir un mayor prestigio mediante las acciones de comunicación ejecutadas por la empresa es el aspecto que mayor porcentaje recibe (75 %) en relación a los criterios que se tienen en cuenta a la hora de decidir. Seguidamente, obtener una mayor rentabilidad con un 59,52 %. Después, la importancia de llegar al mayor público



objetivo posible (53,57 %). Por último, encontramos un 48,81% referido al presupuesto con el que se cuenta y se puede destinar a determinada acción de comunicación.

### 5.5 El Dircom ante el cambio

A continuación centramos el análisis de los resultados en dar respuesta al segundo objetivo general de este trabajo, a través del cual se planteaba determinar la influencia del entorno cambiante en el que nos encontramos sobre el Dircom y sus decisiones.

En primer lugar, analizaremos los aspectos que influyen en la toma de decisiones, dada la notable incidencia que los Directores de Comunicación otorgan a temas relacionados con la comunicación digital y la gestión de la reputación corporativa. Siendo así, podemos comprobar que la toma de decisiones se ve afectada por: la tendencia a aumentar el valor de marca con la comunicación ejecutada (8,48). Le sigue contar con menos presupuesto para acciones comunicativas (8,2) y alcanzar grandes impactos en el público objetivo (7,85). Aumentar las ventas sigue siendo un aspecto relevante ,y por lo tanto, muy presente en las decisiones de comunicación (7,78). Por último, destaca el auge de internet y las redes sociales (7,09) (cf. gráfico 7).

**Gráfico 7. Indique en qué grado le afectan los siguientes aspectos en la toma de decisiones de comunicación dentro de su empresa (Media aritmética)**



Fuente: elaboración propia

La reputación corporativa, la imagen positiva de la empresa o la Responsabilidad Social Corporativa, son valores que como hemos podido ver cada vez se tienen más en cuenta como intangibles que la comunicación llevada a cabo tiene que reflejar, estos aspectos se incorporan en las decisiones no como lo principal, sino como algo a tener en cuenta. La sociedad está cambiando, se ha vuelto más exigente con la empresa y en ese sentido, la empresa tiene que adaptarse a lo que demandan sus públicos.

A pesar de que los Dircom son conscientes de la necesidad de tener una buena reputación ante sus *stakeholders*, hoy en día, la gestión de los intangibles no termina de calar en los altos ejecutivos, primando en sus decisiones la venta, de una manera o de otra, el fin siempre es vender y la comunicación tiene que ser el medio para hacer tangible los objetivos del negocio.

La RSC como medio para aportar valor al negocio, se está implantando sigilosamente, pero en aumento en la gestión de los intangibles de la empresa, teniendo que añadir de nuevo, que se lleva a cabo por adaptarse a las exigencias del entorno, es decir, como un medio y no como un fin. En definitiva, el consumidor es a quien la empresa se debe y si éste ahora reclama comportamientos responsables, la empresa debe cambiar para lograr su meta, vender.

Atendiendo al siguiente aspecto, el presupuesto, podemos afirmar que la crisis económica que atraviesa España desde el año 2008 ha cambiado la forma de trabajar de los departamentos de Comunicación y por ende, las decisiones que se toman en ellos.

Según los datos obtenidos, la crisis económica influye en gran medida en las decisiones en materia comunicacional tomadas por los Directores de Comunicación (87%). Únicamente el 13 % de los encuestados opina que no ha provocado cambios, correspondiéndose este porcentaje con los Dircom de empresas con mayor facturación de España.

La principal consecuencia de la crisis económica es la ralentización y disminución de las decisiones que toman los directivos debido a la preocupación por el mañana. A pesar de que

las grandes empresas no están sufriendo en gran medida esta recesión todo se reflexiona con mayor detalle y bajo una mayor presión.

Fundamentalmente, la crisis económica ha interferido en dos direcciones: sobre los presupuestos y respecto al mensaje.

Por un lado, en relación a la reducción presupuestaria, del mismo modo que lo han hecho los presupuestos globales de las compañías, los presupuestos destinados a acciones de visibilidad, que muchas veces no se conectan directamente con la generación directa e inmediata de negocio, también se han visto reducidos con la crisis económica. La falta de recursos económicos ha limitado y condicionado mucho la capacidad de decisión.

Sin embargo, la reducción de áreas blandas está dando lugar a que la gestión de la comunicación empresarial y la figura del Dircom cobren más importancia convirtiéndose en algo necesario para la organización, que en tiempos complicados, busca diferenciarse del resto a través de una buena gestión comunicativa, que con menos presupuesto, deberá conseguir los mismos resultados.

Por otro lado, en relación al mensaje, puesto que los departamentos de Comunicación han bajado la inversión en publicidad, la creatividad de los equipos de Comunicación se ha convertido en un valor esencial para cualquier compañía frente a la limitación de los recursos. Hay menos patrocinios, menos foros, menos eventos, menos ferias..., las empresas deben ser más creativas en las acciones para llegar a sus *stakeholders*, controlando más los recursos.

Asimismo, la recesión económica ha incrementado el interés por el logro de una reputación positiva. Como ya adelantamos, uno de los objetivos prioritarios en los mensajes de las organizaciones es tener buena reputación, pues además de comparar calidad, los posibles clientes van a consultar “quiénes somos y qué se dice sobre nuestra empresa”.

Por otro lado, no podemos obviar que el escenario comunicativo está cambiando radicalmente, en este sentido las empresas deben tener en cuenta que, a veces, es más rentable trabajar para que sea el cliente quien las encuentre.

Atendiendo al nuevo paradigma de comunicación donde los públicos son emisores de mensajes sobre la marca, pudiendo además ser embajadores de los mismos, propicia que en la toma de decisiones en comunicación tenga más peso sus intereses ya que si los públicos no se sienten escuchados y atendidos dejan de conversar con las organizaciones y no se generará *engagement* con los mismos.

Podemos afirmar que la decisión de incluir a los medios digitales en la comunicación llevada a cabo por la empresa es una tendencia totalmente al alza. Sin embargo, aunque todo apunta lo contrario, aún existen empresas y Dircom reacios a incorporar estos nuevos canales de comunicación.

En la actualidad y cada día más, estamos asistiendo a grandes cambios estructurales en el modelo de comunicación tradicional. Según los Dircom encuestados, el 71 % de los encuestados consideran que el actual modelo de comunicación dirigida y bidireccional difiere mucho del modelo tradicional de comunicación de masas. En cambio, hay un elevado porcentaje que no cree en esta diferencia de modelos (23 %).

La sobresaturación de los medios tradicionales y la aparición de nuevos canales de comunicación han hecho inmunes a los *stakeholders* muchos de esos mensajes, reduciendo drásticamente la audiencia real de las comunicaciones. Los medios tradicionales siguen manteniendo un gran alcance pero no el control sobre si tu audiencia está recibiendo el mensaje. Se está en cierta forma perdiendo el foco de dónde está el consumidor. El consumidor es el que tiene ahora el poder y la comunicación bidireccional, a través de las redes sociales, sobre todo, es el medio para conseguirlo.

Las herramientas que principalmente se están utilizando para llevar a cabo este *feedback* comunicativo están siendo las redes sociales. Con esta tendencia, y para la gestión de estos

canales, ha surgido en los últimos años una nueva figura, el *community manager*, profesional que forma parte de la empresa en un 62,9 % de los casos. La incorporación de las redes sociales al negocio y a la comunicación ocurre en un 58,06 % de las empresas consultadas, pero normalmente se sirven con trabajadores que además de gestionar las redes sociales llevan a cabo otras funciones. Un 25,81 % de Dircom considera que hay que relativizar la importancia de estos nuevos canales (cf. gráfico 8).

Centrándonos en los datos cuantitativos de la encuesta, uno de los motivos por el que en algunas empresas no se cree en la importancia de las redes sociales como nuevos cauces de comunicación para su organización radica en el hecho de que los altos cargos están ocupados por personas de mayor edad y tradicionales (17,74 %). Por último, en “otros” con un 8,06 %, destacan aspectos como perder el miedo a incorporar estos canales y hacerlo no solo externamente, sino también en la comunicación interna de la empresa.

**Gráfico 8. Actitud ante la proliferación de Redes Sociales**



Fuente: elaboración propia

En definitiva, existen opiniones divididas entre los Dircom en cuanto a la vigencia de una comunicación bidireccional. Pese a conocer la fuerza que el consumidor está tomando en actualidad, el modelo no está totalmente implantado en muchas empresas, aunque siempre hay que tener en cuenta el sector en el que actúa la organización, pues, dentro del Área de

Consumo, la comunicación es más bidireccional y se realiza una escucha más activa de los públicos.

La figura del community manager se observa con recelo desde la figura del Dircom y en el mayor de los casos, las funciones desempeñadas en las redes sociales son ejecutadas por alguien del departamento de comunicación e incluso por el propio Director de comunicación. Para este puesto se exigen profesionales formados en cualquier área de la comunicación, destacando que no cualquier persona sabe comunicar.

En la comunicación empresarial a nivel interno, algunas empresas, generalmente de gran tamaño, está queriendo implantar la comunicación 2.0 en sus canales, pero la decisión de incorporar estas herramientas aún no terminan de tomarse. Diversos factores influyen en esta situación, como la desconfianza por parte de los directivos o el recelo de los empleados.

## 6. DISCUSIÓN

A partir del análisis de los resultados conseguidos, podemos concebir las siguientes premisas. Estas se han obtenido tras el alcance de los objetivos propuestos, habiendo identificado cómo se toman las decisiones en Relaciones Públicas y determinado la influencia de los cambios socioeconómicos actuales en la toma de decisiones de los directivos. Por consiguiente, propician las condiciones necesarias para afirmar o refutar las hipótesis de las que partía la presente investigación.

Centrándonos a continuación en el Director de Comunicación, en lo que concierne a su perfil, nos encontramos ante Dircom con edades más tempranas y cada vez mejor preparados. La amplia formación de estos profesionales no solo en Comunicación, sino también en Gestión de Empresas, permite vincular en mayor medida su figura con la toma de decisiones estratégica de la organización.

Pese a la necesidad latente de incorporar la comunicación como activo estratégico en todas

las empresas que quieran coexistir, tras la exploración de los datos, observamos que las grandes organizaciones cuentan con la figura del Dircom desde hace años. Sin embargo, las pymes comienzan a tener en cuenta la importancia de la Comunicación Organizacional, integrando al Dircom muy recientemente y de forma pausada.

El Director de Comunicación se afianza como figura relevante en la organización. Ha pasado a depender cada vez más directamente del primer nivel ejecutivo, ubicándose en las líneas superiores del organigrama, integrando la comunicación en la toma de decisiones empresariales, formando parte de los *staff* directivos y orientando su función a aportar información de los intereses de los *stakeholders*, así como de la repercusión de las decisiones de la organización en los mismos.

En concordancia con los resultados, se confirma la primera hipótesis, concluyendo que el Dircom ha evolucionado, siendo una figura más estratégica que operativa en la actualidad, donde la ubicación de este en la cúspide del organigrama empresarial vincula al Dircom con la toma de decisiones estratégica de la empresa. Sin embargo, este es un posicionamiento tímido, que aún tiene mucho camino por recorrer.

En línea con lo anterior, pese a que los datos apuntan a que en la actualidad el Director de Comunicación se desprende de la dependencia jerárquica de los departamentos de Marketing y de Recursos Humanos, existe una tendencia al alza a fusionar Comunicación y Marketing en un solo departamento y/o dirección, empujados, entre otros factores, por las múltiples convergencias existentes en el entorno digital. Asimismo, algunos expertos comienzan a señalar el surgimiento de una nueva figura que englobe ambos perfiles, que sería denominado MarCom, el cual asumiría la toma de decisiones de forma integrada.

De conformidad con nuestros hallazgos, podemos afirmar que, pese al desconocimiento por parte de los Directores de Comunicación de los modelos teóricos existentes para la toma de decisiones en gestión estratégica de empresas, se ha podido comprobar que estos aplican las bases de los modelos más básicos en sus procesos decisorios, pero de forma inconsciente, siguiendo los pasos lógicos que marca la capacidad de raciocinio aportada por

el cerebro. Los Directores de Comunicación no aplican de manera premeditada estas directrices por considerar que no existe un único modelo útil para cada una de las situaciones a las que se enfrentan en la gestión de la Comunicación Organizacional, donde el análisis, el tiempo de respuesta y el método no son similares en una situación de crisis respecto a una ordinaria. En este sentido, la aplicación del modelo teórico se toma como base pero se adapta a las necesidades concretas.

Las decisiones estratégicas y relevantes son tomadas principalmente de forma grupal o, al menos, de manera consensuada, coincidiendo con lo estipulado en las premisas de los modelos teóricos analizados. Los Directores de Comunicación son conscientes de que considerar diferentes opiniones, ya sea por la dominancia cerebral diferente o simplemente por la generación de más alternativas y con ello de más creatividad, en las decisiones en grupo las hace más efectivas en cuanto a la consecución de buenos resultados se refiere, aunque esto suponga una mayor ralentización del proceso y por ende, menos eficiencia. En cambio, las individuales se corresponden de manera general con las operativas, teniendo el Dircom total autonomía en estas determinaciones.

Los Dircom aplican las etapas previstas en los modelos teóricos. El análisis de la situación y la investigación previa, la generación de diferentes alternativas y la fase de control de resultados que sirve de *feedback* para otras acciones, se presentan como las fases imprescindibles para una correcta toma de decisiones en comunicación. En el proceso de generar distintas alternativas los Dircom consensúan con el grupo. Ante varias opciones viables, en ocasiones se aprueban ambas, pues en comunicación las decisiones no son disyuntivas sino complementarias. La observación de los datos obtenidos nos permite concluir que existe una relación positiva con el *Neuromanagement*, donde consensuar con el grupo las alternativas siempre es positivo, pues da una perspectiva más amplia a la decisión, aportando valor al proceso.

Pese a que los Directores de Comunicación consideran imprescindible para la toma de decisiones las fases del proceso referentes a la investigación, tanto preliminar, para realizar un diagnóstico, como de evaluación final de análisis de repercusión, efectos y consecuencias,



se corrobora que son minoritarias las áreas de comunicación que invierten en ello. En consecuencia, podemos afirmar que los Dircom toman decisiones siguiendo estrategias planificadas, aunque queda pendiente el análisis y la evaluación para con esto conseguir una mejora en la calidad de las decisiones tomadas, además de demostrar con valores cuantificados los efectos positivos que tiene la comunicación para la estrategia global de la organización.

En contradicción con las premisas teóricas sobre la garantía de éxito en decisiones tomadas de forma reflexiva, los Dircom dedican a las decisiones de manera general un tiempo reducido, haciéndolo de forma rápida. Dedicar un tiempo menor no incide en el éxito de las mismas; al contrario, en comunicación se debe ser ágil pues influyen muchos acontecimientos del entorno que están fuera del control del Dircom y que una gran reflexión no puede controlar. Por lo tanto, se puede concluir que los modelos teóricos para la toma de decisiones son efectivos en la medida del ámbito al que se apliquen. Las decisiones de comunicación son imprevisibles y no siempre se llevan a cabo de manera esquematizada.

Atendiendo a la importancia que el *Neuromanagement* otorga a la intuición a la hora de tomar una decisión, los Directores de Comunicación le restan importancia, en favor de otros factores con más peso como el sentido común y la experiencia previa, que agilizan las decisiones.

Basándonos en lo expuesto, se refuta parcialmente la segunda hipótesis. La aparición en escena del *Neuromanagement* y de los modelos teóricos presentados en el trabajo relacionados con los procesos decisorios permiten que los Directores de Comunicación tomen sus decisiones de manera planificada. Sin embargo, dado que en la gestión de la Comunicación Organizacional incide directamente el entorno, siendo este imprevisible, aplicar modelos teóricos no siempre es garantía de éxito. En relación al segundo miembro de la hipótesis planteada, se confirma la relación de dependencia entre las variables “tiempo dedicado a la toma de decisiones” y “número de participantes” con la eficacia y la eficiencia obtenida. Teniendo en cuenta la variable “imprevistos”, que *a priori* no había sido contemplada, ante decisiones importantes, el Dircom dedica más o menos tiempo e

intervienen más o menos personas dependiendo de la urgencia con la que deba ser tomada. Así, las decisiones tácticas, como definir el Plan Estratégico de Comunicación Anual, se toman de manera conjunta y dedicando mucho tiempo a la determinación. Por otra parte, en las resoluciones relevantes, pero que deben ser adoptadas de forma rápida por la urgencia que atañen como, por ejemplo, atender una crisis reputacional frente a los medios, el Dircom decide de manera unipersonal, por eficiencia y operatividad. No obstante, en ocasiones este no tiene la suficiente capacidad decisoria, perdiéndose inmediatez.

Finalmente, las decisiones rutinarias son tomadas de forma rápida y unipersonal, para ganar eficiencia a pesar de que no consultar con el grupo pueda incidir en la eficacia de las mismas.

En lo que concierne a la dimensión –influencia de las actuales variaciones socioeconómicas del entorno en la toma de decisiones en Comunicación Organizacional– en primer lugar, y haciendo referencia a la crisis económica, los resultados obtenidos en nuestro estudio constatan que la principal incidencia de esta en los procesos decisorios de los Directores de Comunicación es la ralentización y disminución de decisiones tomadas por los directivos. La falta de recursos económicos ha limitado y condicionado mucho la capacidad de decisión.

Fundamentalmente, la crisis económica ha interferido en dos direcciones: sobre los presupuestos y respecto al mensaje. En las empresas que consideran la comunicación de forma totalmente táctica se han reducido áreas blandas, eliminado funciones, además de importantes recortes en remuneraciones salariales de directivos y otras posiciones del área de Comunicación. Por el contrario, en las organizaciones con orientación más estratégica, se ha producido el efecto contrario: mayor atención a la Comunicación Organizacional como elemento fundamental en las políticas corporativas y de negocio, mayor asignación presupuestaria, refuerzo de estructuras de capital humano, etc. Sin embargo, la comunicación comercial ejecutada por Marketing y Publicidad, ha sufrido una gran reducción presupuestaria en ambos perfiles de empresas.

En esta perspectiva, la tercera hipótesis se confirma pues los datos determinan que las decisiones de Comunicación Organizacional y la figura del Dircom cobran aún más

importancia en momentos difíciles, convirtiéndose en necesario para la organización, que en tiempos complicados busca diferenciarse de la competencia a través de una buena gestión comunicativa basada en la estrategia de imagen y la gestión de la reputación. El Dircom con menos presupuesto, debe obtener los mismos resultados que antes se lograban con acciones publicitarias o que supusieran un gran coste para la empresa.

Más allá de observar los acontecimientos, toda investigación pretende descifrar el porqué de los mismos. Crisis económica, irrupción de las redes sociales o clientes más exigentes con la ética de la empresa, son mayormente los sucesos que inciden en las decisiones tomadas en comunicación, obligando a amoldarlas a la situación actual del mercado. La sociedad está cambiando, se ha vuelto más exigente con la empresa y, en ese sentido, la organización debe adaptarse a lo que demandan sus públicos de interés.

La situación político-social cambiante y en muchos casos complicada e incluso crítica, genera una gran desconfianza de la sociedad hacia las empresas. Actualmente, la buena reputación es más que nunca sinónimo de oportunidad y crecimiento para la empresa. En consecuencia, tener una imagen positiva está primando cada vez más en las decisiones tomadas por los Dircom, siendo un factor muy importante que se debe gestionar y priorizar en las políticas comunicativas llevadas a cabo por las organizaciones. Sin embargo, la gestión de los intangibles no termina de calar totalmente entre los altos ejecutivos.

Entre las recientes exigencias de los *stakeholders* hacia las empresas, destaca la necesidad de relacionarse con empresas socialmente responsables, entre otros aspectos que inciden en la reputación de las organizaciones. Tras el análisis de antecedentes era de prever que el futuro de las empresas va a depender de su ética y moralidad. La cuarta hipótesis estaba dirigida en esa dirección, indicando que las empresas se amoldan a estas demandas, incorporando en sus decisiones de comunicación la gestión de intangibles como valor positivo de ésta ante sus públicos. En cambio, el análisis de la información obtenida refuta una parte de esta conjetura, concluyendo que la gestión de intangibles todavía no es algo primordial en la toma de decisiones, sino que solo se incluye en determinadas ocasiones como un aspecto más a tener en cuenta, encaminado en mayor medida a aumentar las

ventas y no al buen gobierno corporativo. Todavía las decisiones de las empresas se orientan principalmente al corto plazo, cuyo objetivo es la venta del producto o servicio siendo lo que define la cuenta de resultados de la organización.

De este modo, y siguiendo con los cambios (sociales) interventores en la Comunicación Organizacional, se confirma de manos de los Directores de Comunicación el agotamiento del modelo tradicional de masas, emergiendo, en cierta medida, una comunicación bidireccional. Y decimos en cierta medida, porque pese a ser una obviedad la necesidad de un *feedback* comunicativo entre la empresa y sus públicos de interés, esta no termina de incorporar tanto a nivel interno como externo los canales que pone a su disposición la web 2.0.

Desde hace unos años y cada día más, estamos asistiendo a grandes cambios estructurales en el modelo de comunicación tradicional. La sobresaturación de los medios tradicionales y la aparición de nuevos canales de comunicación han hecho inmunes a los *stakeholders* a muchos de esos mensajes, reduciendo drásticamente la audiencia real de las comunicaciones. En consecuencia, las decisiones dejan de estar orientadas al producto para estar orientadas al cliente.

La decisión de incluir las redes sociales en la comunicación llevada a cabo por la empresa es una tendencia totalmente al alza. Sin embargo, aunque todo apunta a lo contrario, aún existen empresas reacias a considerar el papel importante de estas en la comunicación llevada a cabo por la organización. Principalmente, esta situación se debe a la falta de control que supone el intercambio de opiniones libres en las redes sociales donde el *feedback* no siempre es favorable.

La mayoría de los Dircom entienden e integran mediante decisiones estratégicas de *social media* las redes sociales en las acciones de comunicación externas, no tanto en las internas, pero insisten en la necesidad de relativizar su importancia. Conclusión que refuta totalmente la quinta hipótesis, la cual enunciaba la incorporación total de este modelo en las empresas como medio para obtener una escucha activa de los públicos.

## 7. CONCLUSIONES

Con la exposición de las siguientes conclusiones, se persigue no solamente delimitar las principales aportaciones de este estudio, sino también proveer de un marco útil para los profesionales y estudiosos de las Relaciones Públicas.

- I. Dircom más jóvenes y mejor formados en gestión empresarial. Aumenta el número de mujeres en el puesto.
- II. Paulatina incorporación del Director de Comunicación en la PYME.
- III. Dependencia directa entre el Dircom y el primer nivel ejecutivo en el organigrama empresarial.
- IV. La evolución del Dircom es constante y continua. Comienza a adquirir más peso estratégico que operativo en las decisiones corporativas.
- V. El Director de Comunicación es la figura natural que debe tomar las decisiones de comunicación.
- VI. La planificación y gestión de la Comunicación Organizacional no siempre puede aplicar modelos teóricos para la toma de decisiones.
- VII. En el ámbito de la comunicación, la reflexión en las decisiones no siempre garantiza el éxito, pues el tiempo juega un papel muy importante.
- VIII. Las decisiones estratégicas son tomadas en su mayor parte de forma grupal, pues se aporta valor al proceso. El Dircom no tiene aún total autonomía en este tipo de determinaciones.
- IX. El sentido común y la experiencia previa, antes que la intuición a la hora de tomar decisiones.
- X. Necesidad de mayor análisis y evaluación de las decisiones tomadas como medio para lograr una comunicación más estratégica.
- XI. Crisis económica: menos decisiones y más meditadas.
- XII. Las acciones de Relaciones Públicas y por ende, el Dircom, cobran importancia en coyunturas difíciles como medio para aportar valor a la empresa.
- XIII. Empresas socialmente responsables, solo a veces. La gestión de intangibles aún no es primordial en la estrategia corporativa.
- XIV. Decisiones orientadas al corto plazo, encaminadas mayormente a aumentar las ventas.
- XV. La comunicación bidireccional aún no está consolidada totalmente en la empresa española. Esta escucha lo que le conviene y comunica lo que le interesa.

XVI. Incorporar las redes sociales y el *feedback* comunicativo con el cliente es una tendencia al alza.

La génesis de estos datos no nos invita solo a la reflexión, sino que induce a investigar con mayor detalle, a fin de complementar esta investigación arrojando más luz en lo referido a las decisiones en Relaciones Públicas, pues sin toma de decisiones no hay gestión empresarial y sin comunicación no hay empresa. Así, se proponen líneas de investigación futuras que lleven a cabo estudios aplicados a una muestra mayor, efectuados periódicamente y que permitan adentrarse aún más en el asunto, pudiendo corroborar el consenso pleno de todos los Dircom ante la situación de estrategia de esta figura, los cambios estructurales en las decisiones comunicativas, o la imposibilidad de aplicar un modelo teórico para decidir en el ámbito de la comunicación, entre otros aspectos con gran interés para las Relaciones Públicas.

Por último, cabe destacar que aunque el estudio esté basado en organizaciones españolas, las conclusiones pueden ser aplicadas de manera global, considerando la internacionalización, no solamente de los procesos de comunicación, sino también de las propias empresas.

Este estudio, en definitiva, se suma a las incipientes líneas de trabajos que reivindican el rol estratégico del Director de Comunicación. Y si bien queda todavía un largo camino por recorrer hasta alcanzar la consolidación definitiva del Dircom como órgano imprescindible en la toma de decisiones empresarial, esta investigación contribuye a la aportación de esperanza, claridad y futuro a esta apasionante profesión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAIR, J. (2008), *Toma de decisiones y resolución de problemas*. Barcelona: Gedisa.

ADC DIRCOM (2001), *La sociedad de la información en el siglo XXI: nuevas estrategias y técnicas de comunicación*. Barcelona: Dircom.

- ADECEC (1997), *El libro práctico de la comunicación y de las Relaciones Públicas. El por qué y el cómo de una profesión apasionante*. Barcelona: Ediciones Folio S.A.
- ADECEC (2008), *La comunicación y las relaciones públicas en España. Radiografía de un sector*. Recuperado el 20 de enero de 2012. Disponible en: [http://prnoticias.com/images/stories/comunicacion/ARCHIVOS/presentacin\\_del\\_estudio\\_ad\\_ecec.pdf](http://prnoticias.com/images/stories/comunicacion/ARCHIVOS/presentacin_del_estudio_ad_ecec.pdf)
- ÁGUILA OBRA, A. R. y PADILLA MELÉNDEZ, A. (2002), *La comunicación en la empresa. Un enfoque estratégico*. Málaga, Textos mínimos, Universidad de Málaga.
- ALMAGRO, J. (2009), *Responsabilidad Social. Una Reflexión Global*. Madrid: Prentice Hall.
- ALMANSA MARTÍNEZ, A. (2011), *Del gabinete de prensa al gabinete de comunicación: la dirección de comunicación en la actualidad*. Zamora: Comunicación Social.
- ÁLVAREZ, J. L. (2009), *Decisiones estratégicas*. España: LID Editorial Empresarial.
- ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, J. T. (2012), *Manejo de la comunicación organizacional. Espacios, herramientas y tendencias en gestión de negocios*. España: Ediciones Díaz de Santos.
- ARROYO, L. y YUS, M. (2011), *Los 100 errores en la comunicación de las organizaciones*. Madrid: ESIC.
- BARQUERO, J. D., PÉREZ SENAC, R. y BARQUERO, M. (2010), *Dirección estratégica de Relaciones Públicas. Como utilizar la información en la empresa*. Barcelona: Profit Editorial.
- BARTOLI, A. (1992), *Comunicación y Organización. La organización comunicante y la comunicación organizada*. Barcelona: Paidós.
- BERGANZA CONDE, R. y RUÍZ SAN ROMÁN, J. A. (Coord.) (2005), *Investigar en Comunicación. Guía Práctica de métodos y técnicas de investigación social en Comunicación*. Madrid: McGraw-Hill.
- BLACK, S. (1994), *Las relaciones públicas. Un factor clave de gestión*. Barcelona: Hispano Europea S.A.
- BLANDIN, A. y NAVA, A. (2011), "Las Redes Sociales: concepción, bondades y limitaciones", en *Formación Gerencial*, año 10, Nº 2, pp. 177-188. Recuperado 3 de abril de 2012. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3854791>
- CABALLERO, M. y ÁLVAREZ, T. (1997), *Vendedores de imagen. Los retos de los nuevos gabinetes de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- CAPRIOTTI, P. (2005), *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Barcelona: Ariel comunicación.

- CARDONA PATAU, S. (2008), *Neuromanagement. Los conocimientos sobre el cerebro aplicados al mando en las organizaciones*. España: Almuzara.
- CARRETÓN BALLESTER, M. C. (Coord.) (2010), *La gestión de las relaciones con los públicos*. Alicante: Asociación de Investigadores en Relaciones Públicas (AIRP). Recuperado el 4 de mayo de 2012. Disponible en: <http://airrpp.org/descargas/la-gestion-de-las-relaciones-con-los-publicos.pdf>
- CASTELLÓ MARTÍNEZ, A. (2010), "La figura del Community Manager". Universidad de Alicante. Recuperado el 3 de abril de 2012. Disponible en: [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/16656/1/La%20figura%20del%20Community%20Manager\\_Araceli%20Castelló.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/16656/1/La%20figura%20del%20Community%20Manager_Araceli%20Castelló.pdf)
- CASTELLS, M. (2001), *La galaxia Internet: reflexiones sobre internet y sociedad*. Barcelona: Plaza & Janés.
- CASTILLO ESPARCIA, A. (Coord.) (2005), *Comunicación organizacional. Teorías y estudios*. Málaga: Clave Aynadamar.
- CELAYA, J. (2011), *La empresa en la web 2.0. El impacto de las redes sociales y las nuevas formas de comunicación online en la estrategia empresarial*. España: Gestión 2000.
- CERVERA FANTONI, A. L. (2004), *Comunicación Total*. Madrid: ESIC.
- CHARLES FOMBRUN, J. (1996), *Reputation: Realizing Value from Corporate Image*. Boston: Harvard bussines school press.
- CORBETTA, P. (2007), *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: McGraw.
- CARLA VILLA, J. Y RUMSCHISKY, R. (2008), "El Director de comunicación ideal". Anuario de la Comunicación Dircom. Disponible en: [http://www.unionprofesional.com/UserFiles/File/seminarios/Adicional\\_El-director-de-comunicacion-ideal.pdf](http://www.unionprofesional.com/UserFiles/File/seminarios/Adicional_El-director-de-comunicacion-ideal.pdf) (Consultado 14 de febrero de 2012).
- CASTELLÓ MARTÍNEZ, A. (2010), "La orientación empresarial hacia el cliente en la Web 2.0.", en Miguel Hernández Communications Journal, año 1, artículo no 6, pp. 99-131. Disponible en: <http://mhcj.es/2010/04/30/castello/> (Consultado 3 de abril de 2012).
- CASTELLÓ MARTÍNEZ, A. (2011), "CRM Social: La Orientación Empresarial hacia el cliente en plataformas 2.0.", en REDMARKA, Año IV, No 7, Vol. 3, pp. 3-36. Disponible en: [http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/39/1257/redmarkan7v3pp3\\_36.pdf](http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/39/1257/redmarkan7v3pp3_36.pdf) (Consultado 3 de abril de 2012).
- COSTA, J. (2001), *Director de comunicación empresarial e institucional*. Barcelona: Edición 2000.



\_\_\_\_\_ (2005), *Master Dircom. Los profesores tienen la palabra*. Bolivia: Design.

\_\_\_\_\_ (2011), *El ADN del DirCom. Origen, necesidad, expansión y futuro de la Dirección de Comunicación*. Barcelona: CPC Editor.

COSTA, J. (2012), *El Dircom hoy. Dirección y Gestión de la Comunicación en la nueva economía*. Barcelona: CPC Editor.

DAWSON, R. (1994), *Decidir lo correcto con rapidez y seguridad*. Barcelona: Ediciones Grijalbo S.A.

DELGADO, J. M. y GUTIÉRREZ, J. (1995), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Síntesis SA.

DÍAZ GANDASEGUI, V. (2011), "Mitos y Realidades de las Redes Sociales. Información y Comunicación en la Sociedad de la Información", en *Prisma Social*, No 6, pp. 1-26. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3686439> (Consultado 3 de abril de 2012).

DIRCOM (2005), *El Estado de la Comunicación en España 2005*. Disponible en: <http://www.dircom.org/Estudios/El-estado-de-la-Comunicacion-en-Espantildea.html> (Consultado 22 de marzo de 2012).

\_\_\_\_\_ (2010), *El Estado de la Comunicación en España 2010*. Recuperado el 13 de marzo de 2012. Disponible en: <http://mouriz.files.wordpress.com/2010/05/presentacion-estado-de-la-comunicacion-en-espana-2010.pdf>

DIRCOM (2010), *Anuario de la Comunicación 2010*. Madrid: Dircom. Recuperado el 14 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.dircom.org/anuario2010/sources/projet/DIRCOM%2D2010%2Epdf>

DIRCOM (2011), *Anuario de la Comunicación 2011*. Madrid: Dircom.

\_\_\_\_\_ (2012), *Anuario de la Comunicación 2012*. Madrid: Dircom.

ECO, U. (2005), *Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*. Barcelona: Gedisa.

EOI. Escuela de Organización Industrial (2010), "Nuevos modelos de gestión y función de los responsables de comunicación. Estudio sobre el modelo español de gestión y reporting de intangibles para un Dircom". Madrid. Disponible en: [http://www.eoi.es/sc/webeoi/publicaciones/Nuevosmodelosgestioncomunicacion\\_2010.pdf](http://www.eoi.es/sc/webeoi/publicaciones/Nuevosmodelosgestioncomunicacion_2010.pdf) (Consultado 20 de marzo de 2012).

- ESCORSA, P. (Dir.) y LÁZARO, P. (Coord.) (2008), INTEC. La inteligencia competitiva. Factor clave para la toma de decisiones estratégicas en las organizaciones. MADRI+D, Comunidad de Madrid. Recuperado el 1 de marzo de 2013. Disponible en: [http://www.madrimasd.org/informacionidi/biblioteca/publicacion/doc/35\\_INTEC.pdf](http://www.madrimasd.org/informacionidi/biblioteca/publicacion/doc/35_INTEC.pdf)
- FERNÁNDEZ DEL MORAL, J. (2004), La comunicación aplicada a las organizaciones desde las ciencias de la información, en: BEL MALLÉN, J. I. (Coord.), *Comunicar para crear valor*. Navarra: Eunsa.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. (2011), *Comunicación y reputación en empresas e instituciones. Experiencias profesionales y propuestas prácticas*. Madrid: Universitas S.A.
- FREIXA MATALLONGA, R. (2004), El Director de comunicación, en: BEL MALLÉN, JOSÉ IGNACIO (Coord.) *Comunicar para crear valor*. Navarra: Eunsa.
- FERNÁNDEZ SOUTO, A. B. (2005), *Manual de programación e técnicas de relación públicas*. España: Servizo de Publicacións, Universidad de Vigo.
- FORMACIÓN DIGITAL D.L (2011), *Toma de decisiones y resolución de problemas*. Sevilla: Formación digital S.L.
- FREIXA MATALLONGA, R. (2004), El Director de comunicación, en: BEL MALLÉN, J. I. (Coord.), *Comunicar para crear valor*. Navarra: Eunsa.
- GAITÁN MOYA, J. A. y PIÑUEL RAIGADA, J. L. (1998), *Técnicas de investigación en comunicación social. Elaboración y registro de datos*. Madrid: Síntesis.
- GARCÍA SANTAMARÍA, J.V. (2011), “Los responsables de comunicación en la empresa española desde la década de los setenta hasta hoy día: evolución de funciones y perfiles profesionales”, en *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, No 2, VOL. I, pp: 25-40. Recuperado el 20 de marzo de 2012. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3802621>.
- GARRIDO, F. (2004), *Comunicación estratégica*. Barcelona: Gestión 2000.
- GARTEN, J. (2001), *La mentalidad del CEO*. Nueva York: Basic Books.
- GARVIN, D. A. (2012), *Making decisions. El arte de las grandes decisiones*. Barcelona: Harvard bussiness review press.
- GIL ESTALLO, M.A. (1999), *Dirigir y organizar en la Sociedad de la Información*. Madrid: Pirámide.
- GRUNIG, L. A.; GRUNIG, J. E. y DOZIER, D. M. (2002), *Excellent public relations and effective organizations*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

- GUTIÉRREZ-GARCÍA, E. (2010), "Gobierno corporativo y comunicación empresarial. ¿Qué papel cumplen los directores de comunicación en España?", en Redalyc Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, Vol. 13, No 1, pp. 147-160. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3256772> (Consultado 20 de marzo de 2012).
- JOHNSON, H. (1991), *La gestión de la comunicación. Guía profesional*. Madrid: Edición de las Ciencias Sociales S.A.
- KAHNEMAN, D. (2013), *Pensar rápido, pensar despacio*. España: Debolsillo.
- KASE, K. (2006), "CEOs con impacto", en: IESE. Revista de antiguos alumnos. Disponible en: <http://www.ee-iese.com/102/pdf/kase.pdf> (Consultado 22 de febrero de 2012).
- KAUFMANN, A. y GIL ALUJA, J. (1991), *Nuevas técnicas para la dirección estratégica*. Barcelona: Ed. Universitat de Barcelona.
- LACASA Y BLAY, A. S. (2004), *Gestión de la comunicación empresarial*. Madrid: Gestión 2000.
- LAM DÍAZ, R.M. (2005), "Metodología para la confección de un proyecto de investigación". Instituto de Hematología e Inmunología. Cuba. Disponible en: [http://190.41.189.210/oficinas/investigaciones/metodologia\\_proyectos\\_tesis.pdf](http://190.41.189.210/oficinas/investigaciones/metodologia_proyectos_tesis.pdf) (Consultado 16 de marzo de 2012).
- LOBILLO, G. (2012), Análisis de la estructura de los departamentos de comunicación en los clubes de fútbol españoles, en: CARRETÓN, M. C. Y MATILLA, K. (Coord.), *La conducta interactiva de los públicos para las relaciones eficaces. Las relaciones en la comunidad y en las redes sociales*. Zaragoza: Universidad de San Jorge.
- LUCAS MARÍN, A. (1997), *La comunicación en la empresa y en las organizaciones*. Barcelona: Bosh.
- MACÍAS CORTÉS, G. (2003), *Teorías de la Comunicación Grupal en la Toma de Decisiones: contexto y caracterización*. Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=4760> (Consultado 20 de marzo de 2012).
- MARTÍN GONZÁLEZ, J.A. (2007), "Una nueva manera de influir en los momentos de decisión de compra. Bienvenidos a la era de la neurocomunicación", en Revista MK + Ventas. Disponible en: <http://www.miguelsantesmases.com/linked/14.4.%20neurocomunicacion%20mk%20nov07.pdf> (Consultado 1 de marzo de 2012).

- MARTÍN MARTÍN, F. (2006), *Comunicación empresarial e institucional*. Madrid: Universitas S.A.
- MATILLA, K. (2010), "Pasado, Presente y Futuro del Dircom en España", en FISEC Estrategias, Año V, No 14, pp. 3-24. Disponible en:  
[http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/9/689/fisec\\_estrategias\\_n14m4pp3\\_24.pdf](http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/9/689/fisec_estrategias_n14m4pp3_24.pdf)  
(Consultado: 22 de marzo de 2012).
- MATILLA, K. (2011), "La función estratégica del Dircom en España en 2010", en Revista Internacional de Relaciones Públicas, No 2, VOL. I, pp. 11-23. Disponible en:  
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3802351> (Consultado: 22 de marzo de 2012).
- MINTZBERG, H. (1979), *The Structuring of Organizations*. Nueva York: Prentice Hall.
- \_\_\_\_\_ (1983), *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel Gestión.
- MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B. y LAMPEL, J. (1998), *Strategy Safari: a Guided Tour Through the Wilds of Strategic Management*. Herfordshire: Prentice Hall Europe.
- MINTZBERG, H. y QUINN J. B. (1993), *El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos*. Madrid: Prentice Hall International Editions.
- MUT CAMACHO, M. (2006), "El Director de Comunicación, perfil de una nueva figura", en FISEC-Estrategias. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Año II, Número 5, pp. 3-23. Disponible en:  
[http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/9/319/fisec\\_estrategias\\_m7\\_pp3\\_23.pdf](http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/9/319/fisec_estrategias_m7_pp3_23.pdf)  
(Consultado 20 de marzo de 2012).
- \_\_\_\_\_ (2011), "El Director de Comunicación del cambio", en Revista Internacional de Relaciones Públicas, No 2, VOL. I, pp. 107-118. Disponible en:  
<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3803387> (Consultado 20 de marzo de 2012).
- NOGUERO I GRAU, A. (2009), Comunicação organizacional versus relações publicas, en: KROHLING, K. y MARGARIDA, M. (Coord.), *Relações publicas e comunicação organizacional: campos acadêmicos e aplicados de múltiplas perspectivas*. Brasil: Difusão editora.
- ORTEGA PÉREZ, C. A. (2010), *Toma de decisiones eficaces*. Jaén: Formación Alcalá.
- PIN ARBOLEDAS, J. R. (2005), Información y comunicación en la toma de decisiones empresariales. El proceso de entrenamiento para la toma de decisiones y la mejora de la

- comunicación, en: BEL MALLÉN, J. I. (Coord.), *Comunicar para crear valor*. Navarra: Eunsa.
- POZO LITE, M. (2000), *Gestión de la Comunicación interna en las organizaciones. Casos de empresa*. España: Eunsa.
- RABADÁN GÓMEZ, A. B., CID CID, A. I. y LEGUEY GALÁN, S. (2013), *Métodos de decisión empresarial*. Madrid: Delta Publicaciones.
- SANDFORD, E. y ADELMAN, H. (1977), *Management Decision*. Cambridge: Ed. Winthrop Publishers.
- SAIZ GAMARRA, R. (24 de enero de 2012), Conferencia: “Sacar partido a tu cerebro utilizando tu corazón. La comunicación desde el corazón”. Universidad Rey Juan Carlos. Disponible en: <http://www.neurocardiomanagement.com/>
- SANZ DE LA TAJADA, L. (1994), *Integración de la identidad y la imagen de empresa. Desarrollo conceptual y aplicación práctica*. Madrid: ESIC.
- SEITEL, F. P. (2002), *Teoría y Práctica de las Relaciones Públicas*. España: Prentice Hall.
- SIERRA BRAVO, R. (1995), *Técnicas de investigación social. Teoría y ejercicios*. Madrid: Paraninfo.
- SOTELO ENRÍQUEZ, C. (2004), Historia de la gestión de la comunicación en las organizaciones, en: LOSADA DÍAZ, J. C. (Coord.), *Gestión de la comunicación en las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- UCERO OMAÑA, J. M. (2011), *Análisis de problemas y toma de decisiones*. España: ESIC Editorial.
- VALLES, M. (1999), *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis SA.
- VALLS, A. (2010), *Las 12 habilidades directivas clave*. España: Gestión 2000.
- VAN RIEL, C. (1997), *Comunicación Corporativa*. Madrid: Prentice-Hall.
- VERA, C. (2010), “Generación de impacto en la publicidad exterior a través del uso de los principios del neuromarketing visual”, en Telos, Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales. Universidad Rafael Belloso Chacín. Vol.12, pp. 155-174. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3335345> (Consultado 19 de abril de 2012).
- VILLAFANE, J. (1998), *Imagen positiva. Gestión estratégica de la imagen de las empresas*. Madrid: Pirámide.

\_\_\_\_\_ (2000), *La gestión profesional de la imagen corporativa*. Madrid: Pirámide.

\_\_\_\_\_ (2004), *La buena reputación. Claves del valor intangible de las empresas*. Madrid: Pirámide.

WELLCOMMUNITY (2012), *Perspectivas de la comunicación 2012*. Wellcommunity el foro de la comunicación de Wellcomm. Recuperado el 3 de abril de 2012. Disponible en: <http://www.well-comm.es/wellcommunity/perspectivas-de-la-comunicacion-2012/>

WESTFALEN, M. H. y PIÑUEL, J. L. (1993), *La dirección de la comunicación*. Madrid: Ed. Del Prado.

WILCOX, D. L., CAMERON, G. T. y XIFRA, J. (2012), *Relaciones Públicas. Estrategias y Tácticas*. Madrid: Pearson Educación S.A.

XIFRA TRIADÚ, J. (2003), *Teoría y Estructura de las Relaciones Públicas*. España: Mc Graw Hill.

\_\_\_\_\_ (2011), *Manual de Relaciones Públicas e Institucionales*. Madrid: Tecnos.

ZERFASS, A., TENCH, R., VERHOEVEN, P., VERCIC, D., y MORENO, A. (2009), *European Communication Monitor*. Trends in communication management and public relations. Resultd of a survey in 34 countries. Bruselas: EACD/EUPRERA Helios Medina. Recuperado el 5 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.zerfass.de/ECM-WEBSITE/media/ECM2009-Results-ChartVersion.pdf>

\_\_\_\_\_ (2010), *European Communication Monitor*. Status Quo and chalenges for public relations in Europe. Results of an empirical survey in 46 countries. Bruselas: EACD/EUPRERA. Recuperado el 5 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.zerfass.de/ECM-WEBSITE/media/ECM2010-Results-ChartVersion.pdf>

\_\_\_\_\_ (2011), *European Communication Monitor*. Empirical Insight into strategic communication in Europe. Results of a survey in 43 countries Bruselas: EACD/EUPRERA, European Association of Communication Directors. Recuperado el 5 de mayo de 2012. Disponible en: <http://www.zerfass.de/ECM-WEBSITE/media/ECM2011-Results-ChartVersion.pdf>

**Comunicación de riesgos mar adentro**  
**Marcos interpretativos sobre la creación de la Zona**  
**Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano (ZRMPTP)**



UNIVERSITAT  
ROVIRA I VIRGILI

**FACULTAD DE LETRAS**  
**MÁSTER EN COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE COMUNICACIÓN**

Autor: **D. Giancarlo Saavedra Chau**  
Tutor: Prof. Dr. D. Jordi Farré Coma





## Resumen

Este trabajo se propone realizar un análisis sobre los marcos interpretativos generados en la prensa generalista y económica de Perú, en torno a la creación de la Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano (ZRMPTP). Este estudio no pretende ser una investigación enfocada solo en la lógica mediática, sino que esta sea el punto de partida para comprender un riesgo desde un contexto político, económico y social, y establecer relaciones entre la narración y construcción de un conflicto entre los sectores medioambiental y petrolero, desde la teoría de la comunicación de riesgos y *framing*.

**Palabras Clave:** marcos interpretativos, comunicación de riesgos, prensa peruana, medioambiente

## Abstract

This paper proposes an analysis on the generated interpretive frames in general and economic news from Peru, around the creation of the Peruvian Tropical Pacific Sea Reserve Zone (ZRMPTP). This study does not pretend to be an investigation focused only on the media logic, but rather it is the starting point to understand a risk from a political, economic and social context, and to establish relationships between the narration and the construction of a conflict among the environmental and oil sectors, based on the theory of risk communication and framing.

**KeyWords:** framing, risk communication, Peruvian press, environment



## INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Bajo una mirada de fatalidad y pesimismo, para Beck, estar en riesgo es la manera de estar y de gobernar en el mundo de la modernidad. “Estar en riesgo global es la condición humana del comienzo del siglo XXI” (Beck, 2007: 6).

Para este autor, el riesgo no significa catástrofe. En todo caso, el riesgo viene a ser la anticipación de la catástrofe. “Los riesgos existen en un estado permanente de virtualidad y sólo se convierten en concretos en el momento en que son anticipados. (...) En el momento en el que los riesgos se convierten en reales (por ejemplo, en el caso de un atentado terrorista) dejan de ser riesgos para convertirse en catástrofes” (Beck, 2007: 10). De ello la importancia de contextualizar el riesgo en un panorama social y analizarlos desde un punto de vista investigativo.

El Informe de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial es una encuesta anual en la que expertos evalúan los principales riesgos globales (ambientales, sociales, económicos, tecnológicos y geopolíticos) en términos de impacto y probabilidad, en un horizonte de 10 años. En su décimo primera edición, el riesgo con mayor impacto potencial en 2016 resultó ser la falta de mitigación y adaptación al cambio climático. Por primera vez, desde que es publicado el informe (2006), un riesgo ambiental lidera la clasificación. En términos de probabilidad, este mismo riesgo ocupó el puesto tres.

Sobre este riesgo ambiental, en el *Informe de Riesgos Globales 2016* del Foro Económico Mundial, se menciona que el cambio climático está muy relacionado con las crisis hídricas. Existe un alto riesgo respecto al agua, las mismas que están muy relacionadas con las preocupaciones por la seguridad alimentaria no solo agrícola, sino también del mar.

Lo anterior, piedra angular, para justificar el enfoque analítico de nuestra investigación que es, la situación de riesgo comunicativo en torno a la creación de la Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano (ZRMPTP), de la cual se profundizará en los siguientes apartados.

El impulso de las inversiones en la explotación de los recursos naturales supone para los países un firme desarrollo y crecimiento económico. Bajo esta lógica, la alta probabilidad de ganancias e ingresos para el país hace presumir que, por ejemplo, frente a un proyecto habrá más beneficios que riesgos.

La gestión de riesgo es una parcela fundamental de la economía financiera y su cálculo se realiza tanto a partir de la probabilidad como de ganancia, pero siempre la probabilidad de ganancia ha de ser mayor que la de pérdida porque si no fuera así nadie emprendería negocio alguno. Este es el ejemplo que mejor nos ilustra acerca de la relación que existe entre el riesgo y el bien o la ganancia. (Mairal, 2013: 35)

Hay situaciones en las que medir riesgos, beneficios y ganancias resulta ser un trabajo complicado. Alex More, director de la ONG Naturaleza y Cultura Internacional, en un reportaje para el diario *El País*, sobre las “amenazas” que “enfrenta” el ecosistema marino tropical peruano con la pesca furtiva, los lotes petroleros y el cambio climático, señala: “La tragedia del Perú es que hay riquezas que se superponen”.<sup>1</sup>

En el reportaje del diario español aparecen tres posibles “amenazas” para la creación de la ZRMPTP. Un año antes, en el 2014, el diario *La República*, presentó un reportaje sobre el choque de intereses con una de ellas, la de los lotes petroleros que se superponen a esta zona reservada.<sup>2</sup>

Esta polémica viene de tiempo atrás. Un riesgo ha sido identificado. Para el presente estudio nos hemos dado a la tarea de analizar un caso presentado en Perú en los últimos años y que el 2016 despertó interés a nivel nacional: la creación de la ZRMPTP. A nivel mediático se identificaron a los actores y sus discursos en torno a una clara situación de riesgo.

Perú es uno de los países de América Latina y el Caribe que ha experimentado un rápido y constante crecimiento económico. De acuerdo al Banco Mundial, este país tiene una tasa de crecimiento promedio de 5.9% en un contexto de baja inflación. Las razones que fomentan un escenario de alto crecimiento y baja inflación son la presencia de un entorno externo favorable, políticas macroeconómicas prudentes y reformas estructurales en diferentes áreas.

De forma personal, abordar este caso de estudio responde al ámbito profesional desempeñado. Durante los últimos seis años trabajé como consultor y relacionista comunitario en empresas petroleras de la zona norte del Perú.

La creación de la ZRMPTP es una iniciativa impulsada por el Ministerio del Ambiente (Minam) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp) del

---

<sup>1</sup> Escobar, R. (17 de agosto de 2015). Vaivenes de un mar mestizo. *El País*. Recuperado de [http://elpais.com/elpais/2015/08/12/planeta\\_futuro/1439396000\\_338197.html](http://elpais.com/elpais/2015/08/12/planeta_futuro/1439396000_338197.html)

<sup>2</sup> Jiménez, B. (25 de agosto de 2014). Intereses petroleros chocan con zona reservada en mar del norte. *La República*. Recuperado de <http://larepublica.pe/25-08-2014/intereses-petroleros-chocan-con-zona-reservada-en-mar-del-norte>

Perú, que tiene como objetivo conservar la zona del mar cálido que se extiende por los departamentos de Piura y Tumbes, en el norte del Perú. En esta zona marina confluyen tres de las más importantes actividades económicas del Perú: la turística, la pesquera y la petrolera. Riquezas superpuestas, intereses distintos (u opuestos) y el deseo de que esta propuesta sea aprobada (o no) por el Gobierno de turno.

En los meses de junio y julio de 2016, fechas cercanas al término de gobierno del presidente Ollanta Humala, los grupos interesados abocaron sus esfuerzos en ser escuchados por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), poder del Estado de quien dependía la aprobación y cuya respuesta fue que esta iniciativa debería ser revisada por el Gobierno entrante, en este caso el de Pedro Pablo Kuczynski.

Un nuevo gobierno implica la revisión de lo trabajado por su antecesor. La nueva ministra de Medioambiente expresó su interés en el caso. Tras algunas declaraciones de su parte, el caso se mantuvo en *stand by* hasta enero de 2017, cuando el SERNANP comunicó la elaboración de una nueva propuesta técnica. Ahora se busca la creación de un área natural protegida (ANP), de carácter permanente y ya no una zona reservada de categoría transitoria.

Este acontecimiento de hechos permitió acotar la muestra de estudio de enero a diciembre de 2016. La razón es que frente a una nueva propuesta técnica existe la posibilidad de cambio de actores y sus discursos, o puede que se mantengan. Una nueva hipótesis que para este estudio no es de interés. A lo largo de este trabajo de fin de máster se desarrolla un análisis cuantitativo y cualitativo de *frame analysis* y análisis narrativo de los marcos interpretativos generados a partir de la creación de la ZRMPTP.

En una sociedad siempre amenazada por los riesgos y en la que los periodistas aprovechan los mismos para conseguir información de interés para el público, los medios de comunicación y los actores involucrados generan una lógica mediática que se modela de acuerdo a intereses de ambas partes, o de uno de ellos y luego este genera esa necesidad de información.

El hecho de plantear los marcos interpretativos mediáticos como construcciones (*frame building*) nos aporta una dimensión dinámica e interactiva del proceso comunicativo, un proceso donde inciden contextos y actores diversos que acaban modelando el producto mediático. (Montagut, 2012b: 98)

Durante esta investigación se muestra la manera en la que se presenta la formación del proceso comunicativo en torno a la creación de la ZRMPTP y de la intención de las partes en hacer incidir sus intereses particulares con la agenda pública.

De hecho, el poder político es un agente especialmente interesado en hacer llegar determinados temas a la agenda mediática. Y no solo eso, sino que también está interesado en que los temas que ya están en la agenda mediática sean explicados según su propio marco interpretativo. (Montagut, 2012b: 98)

Se profundiza en materiales generados por los tres medios de prensa escrita serio-tradicional, *El Comercio*, *La República* y *Expreso*, y el único diario económico del Perú, *Gestión*.

Consideramos que este análisis y codificación permitirá adentrarnos en los discursos persuasivos de los marcos interpretativos. Como en la mayoría de los estudios de ciencias sociales el material cualitativo será visto como un fenómeno natural, donde hay riesgos identificados con alto grado de material simbólico.

Los conflictos sociales y políticos, aunque a menudo se originan en intereses económicos y de poder opuestos, no pueden comprenderse totalmente sin estudiar el vocabulario empleado en la interacción de los grupos en conflicto, y el proceso de mediación consiste en gran medida en hacer que las partes verbalicen plenamente sus respectivos sentimientos. El trabajo de los hombres y también sus diversiones, se realiza en gran parte gracias a la mediación de las conductas simbólicas, verbales o de otro tipo. (Festinger, 1992: 390)

En relación a los intereses de la investigación y debido a que solo se tiene acceso al material producido por los medios de comunicación, y no a los productores directos (periodistas, relacionistas públicos, directores de comunicación, etc. de medios, empresas, organizaciones y sujetos involucrados) del mismo, se tratará de inferir los marcos interpretativos en torno a la creación de la ZRMPTP, como una de las aportaciones principales del presente proyecto. Además, demostrar si el tratamiento periodístico del objeto de estudio supone una cobertura estratégica (*strategy coverage*) o se da importancia al *issue frame*.

## 1. OBJETIVOS DEL TFM

Como se observa en el punto IV de este trabajo de fin de máster, se presenta un análisis sobre los antecedentes y la situación e interacción de los actores participantes en este

conflicto, además de sus proyecciones futuras e intereses. Este panorama tiene transcendencia para comprender la multidimensionalidad y complejidad del conflicto. Sobre esta base, para el caso que nos ocupa se han planteado dos objetivos específicos que nos permitan comprender la formación del proceso comunicativo de la creación de la ZRMPTP.

- Inferir los marcos interpretativos en torno la creación de la ZRMPTP, desde la generación de información de los tres periódicos de prensa escrita serio-tradicional (*El Comercio, La República y Expreso*) y el único diario económico del Perú (*Gestión*).
- Inferir si en el caso de estudio se produce el tratamiento informativo denominado *strategy coverage* (Jamieson y Cappella, 1997), entendido como un *frame* genérico de simplificación de los asuntos públicos.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Riesgo y comunicación

Beck (1986) postuló el término de sociedad del riesgo entendida como la síntesis sociológica de un momento histórico del periodo moderno en que los fundamentos básicos de la Modernidad han cambiado de manera sustancial. Ahora las amenazas provocadas ocupan un lugar importante.

En este contexto surgen los discursos feministas, ecologistas y autonomistas, entre otros, como una crítica a lo sucedido durante la modernidad.

La sociedad del riesgo no es una *una opción* elegida o rechazada en la lid política. Surge en el autodespliegue de los procesos de modernización que son ajenos a las consecuencias y peligros que a su paso desencadenan. Estos procesos de modernización generan de manera latente peligros, que cuestionan, denuncian y transforman los fundamentos de la sociedad industrial. (Beck, 1996: 202)

El riesgo siempre ha estado presente en la sociedad. Ha sido entendido desde diversas posturas o puntos de vista. Como “fortuna” por las sociedades tradicionales hasta “riesgo” en sí por las modernas.

Lo que las sociedades tradicionales atribuían a la *fortuna*, a una voluntad metasocial-divina o al destino como temporalización perversa de determinados cursos de acción, las sociedades modernas lo atribuyen al *riesgo*, este representa una secularización de la fortuna. El riesgo aparece como “*constructo social histórico*” en la transición de la Baja Edad Media a Edad Moderna Temprana. (Berriain, 1996: 8)

Giddens (1991: 36) señala que la modernidad es una cultura de riesgo, pero eso no significa que la vida social moderna sea más arriesgada que las sociedades precedentes. En esa misma línea, para Beck las inseguridades y amenazas no son solo un asunto de la modernidad.

Ahora existen peligros ecológicos, químicos o genéticos que son producidos por *decisiones*. Así, la responsabilidad ya no es atribuida a asuntos divinos o fuerzas naturales, sino a las *fuerzas* que prometieron seguridad.

...la sociedad del riesgo se origina allí donde los sistemas de normas sociales fracasan en relación a la seguridad prometida ante los peligros desatados por la toma de decisiones. (Beck, 1996: 206)

## 2.2 La comunicación de riesgo

En una dinámica de percepción y comunicación de los riesgos, Beck señala que, por parte de las empresas, existe una anticipación de los efectos secundarios de sus decisiones. En este sentido, los riesgos globales refuerzan una “democracia involuntaria”, a través del debate público.

(...) ninguna central de energía se puede construir actualmente sin las protestas de los residentes en las cercanías, ningún campo petrolífero puede ser explorado sin el escrutinio crítico de ONG transnacionales, ningún producto farmacéutico puede ser publicitado sin explicitar los riesgos conocidos y desconocidos que se le asocian. (Beck, 2007: 22)

Si un riesgo quiere existir en la sociedad necesita ser visibilizado por el resto para poder existir. “Sin técnicas de visualización, sin formas simbólicas, sin medios de comunicación, etc. los riesgos no son nada”. (Beck, 2007: 10)

El nacimiento de la comunicación de riesgo se da en forma paralela a la postulación del concepto de sociedad del riesgo. “La comunicación de riesgo ha tenido un proceso de desarrollo paralelo y en interacción al de la sociedad del riesgo, principalmente la



comunicación de los riesgos tecnológicos complejos como son el químico o el nuclear”. (Gonzalo y Farré, 2011: 72)

Un estudio (Wakefield and Elliot, 2003) acerca del papel de los periódicos locales en la comunicación del riesgo ambiental en Canadá arrojó que los medios de comunicación informan principalmente sobre los hechos, pero no se detienen a analizar los riesgos. En palabras de Castelló (2010: 464): “los riesgos son potencialmente noticias, pero no necesariamente lo son”<sup>3</sup>.

El potencial de una noticia depende en muchas ocasiones de lo que el periodista considera como relevante, exclusivo y controversial. Un claro ejemplo son las crisis, que en ocasiones sirven para magnificar el riesgo, pero también ayudan a poner este como objeto controvertido de debate público. (Farré y Gonzalo, 2012)

El caso paradigmático son las situaciones de crisis que los medios integran como hechos extraordinarios por su potencial noticiable. Las crisis cumplen todos los requisitos necesarios para que un tema sea atractivo para los medios de comunicación (rompe con la normalidad, dramatiza, hace espectáculo ...) y facilitan una narración, la actualización constante de información y su documentación y revisión histórica.<sup>4</sup> (Gonzalo y Farré, 2012: 18)

Identificados los riesgos, estos necesitan ser contados a través de una narración. Mairal (2013) utilizó el concepto de matriz narrativa para analizar el caso de las “vacas locas” que afectó a España en el año 2010. Este autor señala que los periodistas acuden a situaciones previas parecidas o iguales que ayuden a configurar la narrativa del riesgo.

Las narrativas de riesgo derivan de situaciones previas, de sucesos acaecidos con anterioridad y que vinieron a ser una experiencia asimilada de la cual se extrajo una lección. Esta lección viene a ser una “matriz narrativa”, es decir una narración tipo que inspira nuevas narraciones que surgen si llega el caso de que una misma o parecida situación se repita (Mairal, 2009: 134).

### 2.3 Los conflictos (intratables)

Algunos autores señalan que existe una pobreza en torno a la conceptualización del conflicto, en especial al que involucra el manejo de recursos de la naturaleza. Ortiz (1999) entiende el conflicto como una situación inicial, como un proceso en el cual un mínimo de

---

<sup>3</sup> La traducción es del autor

<sup>4</sup> La traducción es del autor.

dos partes pugnan al mismo tiempo por obtener el mismo conjunto de recursos escasos. Para él, los conflictos alrededor de los recursos naturales son fenómenos sociales que involucran condiciones mínimas tales como: la escasez, el deterioro o la privación (Ortiz, 1999: 10).

Para entender los conflictos en torno a la naturaleza, Orellana (1999a) expone dos conceptualizaciones y valoraciones en torno a la naturaleza. Por un lado, como recurso, es decir se asume a la naturaleza como una “cosa”, como un objeto y se aproxima a ella con ánimo de dominación, control y sujeción a fines determinados.

Esta concepción produce un discurso de desarrollo, el cual se traduce en prácticas extractivas (“mineras”, con respecto a los recursos en general), de ocupación del territorio (colonización dirigida o estimulada), de estímulo a la producción y la exportación como forma de superación del subdesarrollo y la crisis (productivismo a ultranza casado con la estadística como medidor incuestionable, etc.) (Orellana, 1999a: 93).

Por otro lado, está la naturaleza como espacio de vida, es decir, como un espacio de convivencia de naturaleza y hombre, como un espacio vivo en sí mismo.

La naturaleza es pues concebida como un conjunto habitable hombre-naturaleza, como un todo entramado interactuante. No es una cosa o conjunto de cosas utilizables, explotables, no es un conjunto de recursos, en el sentido utilitario e instrumental, la naturaleza es un ente vivo que proporciona medios de autorreproducción. Alrededor de esta concepción el hombre construye un conjunto de creencias y valores que se expresan en prácticas, hábitos y lenguajes. (Orellana, 1999a: 93-94)

Cuando estos mundos inter e intractantes (Orellana, 1999a) se encuentran se produce un conflicto, un encuentro conflictivo entre actores. Sin embargo, este autor rescata que:

los “binomios de conflicto no son, en la realidad así de puros, son ciertamente dialécticos, por lo tanto más complejos, en términos de actores, necesidades, intereses, grados de tensión, propensiones al conflicto, tipos y formas de manifestación conflictiva, etc., definiendo procesos cualitativamente diferentes” (Orellana, 1999: 95).

Orellana (1999b) introduce una diferencia entre “conflictos ambientales” y “conflictos socioambientales”. Los primeros opondrían solo a actores exógenos (activistas de ONG), al Estado y a las empresas; mientras que, los segundos implicarían a las sociedades y comunidades directamente afectadas por un proyecto extractivo, por ejemplo. Frente a este

postulado, Fontaine (2003) discrepa pues no puede haber conflicto ambiental sin dimensión social.

Estos matices no se justifican, en la medida en que no puede existir “conflicto ambiental” sin dimensión social. Los actores exógenos forman parte de la sociedad civil y su implicación en un conflicto tiene sentido siempre y cuando éste irrumpa en el campo del poder (Fontaine, 2003: 506).

Prades (2015) rescatando a diversos autores (Campbell 2003, Lewicki et al. 2003, Gray 2004, Asha et al. 2012) señala que “el conflicto ambiental se puede describir a partir de lo que la literatura académica llama *multiparty intractable conflicts*”<sup>5</sup>.

Se trata de conflictos que perviven en el tiempo y de difícil resolución, especialmente cuando afectan principios ideológicos. Tienen, sin embargo, algunos elementos a partir de los cuales las partes se pueden aproximar para llegar a acuerdos (Prades, 2015: 49).<sup>6</sup>

En el ámbito de los conflictos, la comunicación se puede mostrar como un instrumento, pero también como el origen del conflicto. “A través de la comunicación, las partes en conflicto expresan sus puntos de divergentes”<sup>7</sup> (Prades, 2015: 49).

Extrapolando, lo que Castelló aplica para los conflictos políticos, se podría mencionar que en los conflictos intratables “cualquier contenido puede ser entonces utilizado, puesto que la centralidad del acto comunicativo no es transmitir información o conocimiento sobre el objeto sino mantener el conflicto en funcionamiento. Aún más, el conflicto es una forma de comunicación que se adapta perfectamente a las lógicas de los medios, especialmente a las narrativas” (Castelló, 2012: 19).

Pero más allá de las lógicas mediáticas, el conflicto es la suma de las relaciones entre las partes, necesidades, intereses, grados de tensión. De ahí nuestro interés en ahondar en los planes estratégicos de los actores participantes en la creación de la ZRMPTP.

#### **2.4 La construcción de marcos interpretativos mediáticos**

Considerados el panorama sobre el riesgo y comunicación, es necesario comprender cómo los periodistas y los medios de comunicación cuentan estas historias a través de matrices

---

<sup>5</sup> La traducción es del autor.

<sup>6</sup> La traducción es del autor.

<sup>7</sup> La traducción es del autor.

narrativas que derivan en marcos interpretativos generados por el propio interés periodístico o el de los *frame sponsors*, en hacer coincidir sus intereses en la agenda mediática.

Cuando se decide estudiar el *framing* de un periódico o un hecho en particular, como el de nuestra investigación, “se encontrarán elementos susceptibles de ser clasificados, cada uno de ellos, en las distintas dimensiones mencionadas, lo que muestra la variedad casi infinita de posibilidades que tiene un medio de comunicación para encuadrar una información determinada” (Dusaillant, 2004: 54).

#### 2.4.1 Las bases de Entman y Van Gorp

Toda noticia construida por un periodista llevará consigo contenido un mensaje a desgarnar por la audiencia. Esta construcción (*frame building*) implica selección y relevancia. De acuerdo a Entman (1993), enmarcar es seleccionar algunos aspectos de la realidad percibida y destacarlos o darles mayor énfasis. De esta manera, se define el problema particular, se diagnostican sus causas, se sugiere una evaluación moral y se proponen soluciones o conductas apropiadas a seguir.

Los *frames* forman parte del universo simbólico y permiten “estructurar con significado el mundo social” (Reese, 2001: 11). Sin embargo, como aclara Ardèvol-Abreu (2015: 425): “los medios de comunicación formarían parte del sistema de creación y transmisión de *frames*, pero no necesariamente ocupando una posición central o preponderante.” Además del emisor del mensaje (periodista), se debe tener en cuenta al receptor (audiencia), el texto (noticia) y la cultura. Refiriéndose a los *frames*, Sádaba apunta:

Se trata de esquemas compartidos que subyacen en las actitudes de los periodistas, que organizan la información; en los receptores, que son capaces de comprenderla; en los textos en los que se esconden y en la cultura en la que se generan. (Sádaba, 2001: 166)

Teniendo presente que en el *frame building* están involucrados emisor, receptor, mensaje y cultura, uno de los debates que se abre al paso es el de la neutralidad. Un periodista construye una noticia con la información obtenida que incluye (o que no), la misma que es enmarcada de acuerdo a intereses propios o del medio de comunicación. La postura de un medio o el tipo de prensa frente a un hecho noticioso, podrían cambiar los encuadres. Por

ejemplo, la instalación de una nuclear podría generar encuadres distintos en un diario económico y en uno generalista.

Cuando el periodista construye la noticia, cuando arma con palabras e imágenes la descripción de un aspecto de la realidad, realiza una selección de encuadre. Pero podría haber hecho otra, seleccionando otro aspecto diferente del asunto que ha de cubrir, empleando otras fuentes, otras construcciones sintácticas, otro léxico, utilizando otras fotografías, etc. Las estrategias para dar prominencia a una información en detrimento de otras pueden ser muy variadas. La omisión es una de ellas, pero no necesariamente la más importante. Todo texto noticioso presenta omisiones, deliberadas o no, pues es imposible abordar un asunto desde todas sus perspectivas, utilizando todas las fuentes posibles y explicando el papel de todos los actores implicados directa e indirectamente en el problema. (Ardèvol-Abreu, 2015: 423)

Uno de los elementos constitutivos de un *frame* es el entorno; por lo tanto, el periodista elige uno de los tantos encuadres que pueden existir en el entorno social. “Un marco es una invitación o un incentivo para leer una noticia de una manera particular.” (Van Gorp, 2007: 63)

Soriano (2012: 158) rescata la aproximación al *frame analysis* realizada por Van Gorp (2007) partiendo de las bases establecidas por Gamson y Modigliani (1989). Así tenemos que cuando un periodista aplica un marco a su información se considera un empaquetado de marco (*frame packages*). Este constituye la forma en la que los mensajes son situados dentro del mismo. Por otro lado, se tienen los mecanismos de marco (*frame devices*), que son los componentes mediante los cuales se realiza el proceso de enmarcado. Estos mecanismos pueden ser la elección de palabras o léxico, las metáforas, los ejemplos, las descripciones, las imágenes, los argumentos, etc. Nuestra investigación contiene como base metodológica el modelo de *frame analysis* de Entman (1993) y Van Gorp (2007).

#### 2.4.2 Las dimensiones simbólicas y pragmáticas

Castelló y Capdevila (2012), tomando la definición de marcos de Entman (1993), realizaron una contribución a la teoría del encuadre al incorporar una categoría que diferencia las dimensiones del marco como simbólicas y pragmáticas, dado que las cuestiones sociales pueden basarse en formas muy diferentes. Este aporte se testeó en torno a las campañas electorales en Escocia (2007) y Cataluña (2006), en relación con el proyecto de referéndum de independencia.

The symbolic frame dimension appeals to symbolic and cultural meanings and facts as arguments for the evaluation and treatment of an issue; examples in political communication are history, common culture, social values and identities backing or sponsoring specific political and social actions. By a pragmatic frame dimension we refer to frames appealing to praxis and more material aspects as arguments for the evaluation and treatment of an issue; an example is the claim for more funds or social services or an appeal based on economic costs and benefits (Castelló y Capdevila, 2012: 981)".

### 2.4.3 *Strategy coverage* de Jamieson y Cappella

Jamieson y Cappella (1997) identificaron como "espiral del cinismo" (*spiral of cynicism*) a aquel proceso de desconfianza mutua, entre los representantes del poder político y los periodistas, a través del cual se cuestiona o deslegitima recíprocamente. En este proceso, periodista y político se sienten víctimas de un proceso discursivo. Para estos autores, la tendencia a cubrir los hechos en negativo, en clave de conflicto o como una carrera de caballos (*race horse*) favorece la "espiral del cinismo".

En esta situación de desafección, "el periodista observa el poder político con suspicacia y trata con este actor siempre con la sospecha de que sus intenciones son recortar la independencia y la libertad de expresión. Por otra parte, el poder político considera que el periodista deslegitima su posición pública y que ignora, transforma o tergiversa en forma de escándalo o conflicto la información que se le suministra con el escudo de la libertad de expresión"<sup>8</sup> (Montagut, 2012a: 54).

Esta dinámica *cínica* formada entre ambos frentes ha ocasionado un verdadero problema para el periodismo, pues ahora la relevancia está más en las informaciones volátiles que en los temas (*issue frame*) y por lo tanto da paso al marco interpretativo denominado *strategy coverage*, el mismo que tiene las siguientes características:

- 1) winning and losing as the central concern, 2) the language of wars, games and competition, 3) a story with performers, critics, and audience (voters); 4) centrality of performance, style, and perception of the candidate; 5) heavy weighing of polls and the candidates standing in them (Jamieson y Cappella, 1997: 33)

Berganza (2008), en una investigación sobre la cobertura mediática de los comicios electorales europeos, concluye que existe una tendencia de los medios a favorecer el "enfoque estratégico" (*strategy coverage*) y "de juego" (*game frame*) en las informaciones

---

<sup>8</sup> La traducción es del autor

electorales por encima de la cobertura centrada en los temas o *issues*. Nuestro trabajo de fin de máster no trata sobre temas electorales, pero consideramos que este enfoque de Jamieson y Cappella es extrapolable a nuestro objeto de estudio, debido a las características de su cobertura periodística.

Análoga al *strategy coverage*, Iyengar y Simon (1993: 369) plantean las categorías de *thematic frames* (marcos temáticos) y *episodic frames* (marcos episódicos) para explicar la cobertura de las noticias. “El *marco episódico* representa los asuntos públicos en términos de casos concretos o eventos específicos”<sup>9</sup>. Este autor ejemplifica: una persona sin hogar, un trabajador desempleado, una víctima de discriminación racial, un atentado terrorista, un intento de asesinato, etc. En cambio, el marco temático de las noticias “coloca los asuntos públicos en un contexto general o abstracto”<sup>10</sup>. Tomando como referencia los asuntos episódicos, los temáticos serían: los cambios en la naturaleza de las oportunidades laborales, la defensa de los derechos humanos, etc. Determinar este tipo de encuadres, dependerá de los argumentos con que se construyen las noticias.

## 2.5 La patrimonialización de la naturaleza

El mar Pacífico Tropical peruano es un patrimonio natural. De ahí nuestro interés en abordar sobre la protección de espacios naturales. A través de una sucesión ideológica, más que cronológica, Santamarina, Vaccaro y Beltrán (2014) explican que el proceso de patrimonialización no se desarrolló siempre de una manera lineal. Así, en su investigación sobre la patrimonialización de la naturaleza, estos estudiosos señalan que en diferentes partes del mundo conviven, en momentos puntuales, los modelos y nociones correspondientes a las tres fases de evolución presentadas en los últimos ciento cincuenta años.

La primera es la emergencia de la conservación moderna, que arranca a finales del siglo XIX en Estados Unidos y Europa. En este momento, “la naturaleza se integra como una parte esencial del imaginario colectivo”.

La segunda fase es la que se inicia a partir de los años sesenta del siglo XX. Este modelo cambia progresivamente y se visiona un crecimiento considerable de las áreas protegidas y de los organismos dedicados a su tutela.

---

<sup>9</sup> La traducción es del autor

<sup>10</sup> La traducción es del autor

La crisis medioambiental se hace evidente a través de varios desastres ecológicos sucesivos y, en los países occidentales, el activismo ecologista y la ciencia llevan esta cuestión al primer plano de la vida política, realizándose las primeras cumbres internacionales sobre la Tierra. (Santamarina, et al., 2014: p. 88)

La última fase tiene lugar en las dos últimas décadas. Esta etapa está definida por las transformaciones sufridas en la industria de la conservación, en el contexto de un aumento considerable y continuado de la protección de los espacios naturales. Priman las lógicas de carácter neoliberal, es decir con lógica de privatización de áreas protegidas.

Este recorrido cronológico e ideológico, nos permiten comprender que el patrimonio es una construcción social a través del tiempo y espacio, momentos a través de los cuales se han ido configurando los usos del patrimonio, entendido como conocimiento, identidad, y también, económico.

En línea con Santamarina, et al., la conservación del patrimonio ha permitido a la sociedad proyectar una nación, materializar los ideales del ecologismo o generar nuevas fuentes de negocio para la iniciativa privada.

La conservación, pues, sucesivamente ha ayudado a imaginar naciones (proveyendo un acervo patrimonial colectivo), ha creado un cúmulo de bienes de consumo para unas sociedades postindustriales sedientas de ocio (estableciendo reservas territoriales para uso ciudadano), ha materializado los ideales del ecologismo (protegiendo y recreando ecosistemas idealizados en peligro), ha garantizado el monopolio público sobre la gestión de recursos clave para el Estado (territorio y naturaleza) y ha generado nuevas fuentes de negocio para la iniciativa privada (mediante su liberalización y la introducción de la naturaleza en los mercados globales como un artículo de lujo). (Santamarina, et al, 2014: 95)

Para Andreu i Tomás (2007), “en la era de la globalización el patrimonio se ha convertido en un objeto de mercantilización, en un recurso turístico y ello ha incidido tanto en la aparición y proliferación de una serie de instituciones, empresas, fundaciones..., que se han sumado a la utilización estos recursos, como en la creación de nuevos productos patrimoniales y nuevas formas de divulgación que mezclan la modernidad, la tradición y la innovación”.

En la creación de la ZRMPTP se evidencia la confluencia de actividades económicas con distintos intereses. Por un lado, en el sector ambientalista tenemos al grupo que defiende la conservación de esta área natural para el desarrollo de la pesca y el turismo. En países como España, la convivencia de ambas actividades conlleva conflictos permanentes.



### 2.5.1 El Perú y la patrimonialización de la naturaleza

La Constitución Política del Perú, en su artículo 66º dice: “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”.

Uno de los usos del patrimonio natural es el económico. Visto así el patrimonio como un conjunto de recursos naturales, servicios ambientales y componentes de la diversidad biológica. Aproximaciones previas realizadas por el Ministerio del Ambiente (2009), recogidas en el Plan Bicentenario: El Perú al 2021, indica que “los beneficios del patrimonio natural explican más del 20% del PBI nacional, calculado a través del aporte de los sectores vinculados directa e indirectamente al aprovechamiento de los recursos naturales y la diversidad biológica” (Plan Bicentenario: El Perú al 2021, 2011: 226).

El documento antes mencionado recoge los lineamientos de las políticas públicas, en ámbitos como el ambiental. Aquí se señala que existe una realidad creciente y preocupante en torno a la afectación ambiental por parte de las industrias.

El desarrollo de actividades extractivas, productivas y de servicios sin medidas adecuadas de manejo ambiental; la escasa cultura ambiental; la pobreza rural y urbana; y el cambio climático —que tiene como responsables principales a los países industrializados pero que impacta severamente a nuestro país, reflejándose en costos sociales y económicos crecientes—, ejercen presión sobre los recursos naturales y el ambiente, y deterioran la salud y la calidad de vida de los peruanos. Existe la certeza de que el cambio climático afectará severamente la competitividad agrícola, a la vez que acarreará el incremento del peligro de incendios forestales, el aumento de la erosión y la disminución en la disponibilidad de agua dulce. (Plan Bicentenario, 2011: 227)

En el caso de la conservación de la ZRMPTP no se evidencia un conflicto entre pesca y turismo, sino que participan como aliados; sin embargo, para comprender un poco la posibilidad de interacciones se expone el caso canario en el que la pesca “choca” con la industria turística, al empuje del turismo, los servicios y la construcción (Santana, A y Pascual, J.; 2003: p. 95).

Este estudio nos muestra el impacto que desarrolla la industria del turismo, y que de momento no se identifica como un riesgo en el caso de estudio. En la investigación “Pesca y turismo: conflictos, sinergias y usos múltiples en Canarias”, se demuestra que la dinámica

económica y social también afecta otros espacios, además del marino, ya que la afluencia de turistas incentiva la construcción de nuevos espacios. “El precio del suelo, especialmente cerca del mar o de la playa, se incrementa enormemente en este proceso, expulsando con frecuencia a los locales de estos espacios” (Santana, A y Pascual, J.; 2003: 95).

### 3. ANTECEDENTES Y ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

La Constitución Política del Perú en su artículo 68º establece que es obligación del Estado promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Una de estas modalidades de conservación son las áreas naturales protegidas (ANP).

Por otro lado, el artículo 1º de la Ley Nº 2683, Ley de Áreas Naturales Protegidas, establece que las ANP son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo en sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como su contribución al desarrollo sostenible del país.

El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 incluye entre sus programas estratégicos el Programa de manejo integrado de las zonas marino-costeras, que entre sus principales resultados espera una mayor articulación en las acciones de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y de los sectores nacionales en las zonas marino costeras.

Respaldado en este último documento, uno de los objetivos estratégicos del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2013-2016, del Ministerio del Ambiente (Minam) es “mantener los servicios ecosistémicos de las áreas naturales”, que tenía como meta al 2016 incrementar en 40 mil hectáreas la cobertura de las áreas naturales protegidas con categorías definitivas y áreas de conservación regional, en ecorregiones con baja representatividad (menor al 10%), entre otros.

Bajo estas premisas, en Sesión Ordinaria 3-2016, del 15 de marzo, el Sernanp –adscrito al Minam, aprueba el expediente técnico de la propuesta de creación de la Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano (ZRMPTP), que se extiende frente a las costas de las provincias

de Paita y Talara en el departamento de Piura; y, las provincias de Contralmirante Villar, Tumbes y Zarumilla en el departamento de Tumbes, en el norte del Perú.

El área abarcada por la zona reservada sería una superficie de 116,139.95 hectáreas, ubicadas en la zona marino costera del Pacífico Tropical. Sin embargo, en esta superficie donde el sector ambientalista identificó oportunidades de conservación, el sector petrolero encontró riesgos frente a los derechos adquiridos a través de contratos de concesión del Gobierno peruano, para realizar actividades de exploración y explotación *offshore* (mar adentro).

El expediente técnico preliminar fue elaborado en el año 2013, en el marco del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. De acuerdo al Informe N° 796-2013-SERNANP-DDE, de fecha 11 de octubre de 2013, se sustentó el establecimiento de la zona reservada en los cuatro ámbitos priorizados, que hasta entonces se denominaba como Zona Reservada Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Pacífico Tropical. Con este informe se recomienda establecer una categoría transitoria de conservación (zona reservada); que es presentada con un documento denominado *Expediente para el establecimiento de la Zona Reservada Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Pacífico Tropical*.

La Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH), a través de Carta N° 018-2016-SPH/AL, dirigida al Sernanp solicita la nulidad de oficio del Acuerdo del Consejo Directivo del Sernanp, adoptado en la sesión ordinaria 3-2016. Uno de los argumentos de la SPH es que el Sernanp ha incumplido el procedimiento de consulta a todos los sectores involucrados en forma previa a la aprobación del expediente técnico de la propuesta de la ZRMPTP.

En respuesta, el Sernanp señala que tras un proceso participativo con los actores relevantes del ámbito de la propuesta se obtuvo que era necesario realizar nuevos estudios complementarios en forma previa a la categorización de la propuesta como ANP (de carácter definitivo); por lo tanto, no corresponde realizar un nuevo proceso de consultas –como solicita la SPH- y se prosiguió con el procedimiento aplicable al establecimiento de una zona reservada (de carácter transitorio).

Nuestra investigación no abarca los acontecimientos sucedidos a partir de enero de 2017; sin embargo, es importante destacar que el Sernanp ha comunicado la elaboración de una nueva propuesta técnica. Ahora se busca la creación de un ANP, de carácter permanente, y ya no una zona reservada, de categoría transitoria.

### 3.1 La creación de la ZRMPTP: ¿la madre del cordero?

En esta zona marina confluyen tres de las más importantes actividades económicas del Perú: la pesquera, la turística y la petrolera. Riquezas superpuestas que suponen oportunidades y riesgos distintos (u opuestos) para cada uno de estos sectores.

Dado el potencial noticiable de esta polémica, la creación de la ZRMPTP inició su configuración como un producto mediático. En esta ocasión, el proceso comunicativo nos presenta como protagonistas principales a los sectores petrolero y ambientalista. Ronald Egúsquiza, presidente de la Sociedad Peruana de Hidrocarburos, en una conferencia de prensa en la que proponía aprobar una norma que impida que las futuras zonas reservadas se superpongan a lotes de hidrocarburos, declaraba:

¿Alguien cree que las empresas invertirán miles de millones [de dólares] si saben que deben dar pasos que pueden generar riesgo para sus proyectos? No. Esas inversiones no se van a realizar.<sup>11</sup>

La SPH, a nivel mediático y en comunicaciones cursadas al Sernanp, consulta sobre los derechos anteriormente preexistentes al establecimiento de la ZRMPTP. El Sernanp en contestación señala:

En consecuencia, bien hace la institución en señalar que, de existir otros derechos preexistentes que no se hayan recogido, se respetarán porque el ordenamiento jurídico los reconoce. (...) Así pues, cuando sea categorizada la propuesta de zona reservada, deberán respetarse todos aquellos derechos preexistentes dentro del área, con el objetivo de no vulnerar derechos de terceros dentro de dicha área de influencia.

Esta dinámica de hechos, sus discursos y sus actores serán analizados bajo un enfoque metodológico explicado en el punto IV.

El Perú cuenta con otras tres áreas marino costeras protegidas como: Reserva Nacional de Paracas (1975), Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes, y Puntas Guaneras (2009) y Reserva Nacional San Fernando (2011); sin embargo, de lograrse la aprobación de la ZRMPTP, por parte del Consejo de Ministros, el ecosistema Pacífico Tropical estaría

---

<sup>11</sup> Saldarriga, J. (11 de abril de 2016). Pulgar-Vidal: petroleras se excusan en la reserva. *El Comercio*, p. 6

representado en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe), como la primera zona reservada totalmente marina.

Además, su creación, según el Sernanp, contribuiría a que el Perú avance en su compromiso de alcanzar uno de los objetivos planteados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la conservación y manejo efectivo de las áreas costeras y marinas: alcanzar al menos un 10% de las áreas marinas bajo protección para el 2020. Actualmente, solo el 0,5% del mar peruano se encuentra protegido.

### 3.2 El mar Pacífico tropical y su importancia

La superficie continental del Perú es de 1.285.215,6 km<sup>2</sup>, áreas que incluye las 77 islas del Pacífico peruano que cubren una superficie de 94.36 km<sup>2</sup>. Además, sobre una franja de 200 millas, este país tiene soberanía y jurisdicción.

Frente a la costa norte del Perú se da la convergencia de dos corrientes marinas: la corriente costera peruana o corriente de Humboldt (de aguas frías) y la Tropical Ecuatorial (de aguas calientes), espacio donde conviven especies de ambos ecosistemas.

“El área marina de la costa peruana es una de las más ricas del mundo en términos de biomasa y diversidad. La corriente fría de Humboldt está caracterizada por altos valores de biomasa, pero relativamente pocas especies, mientras que en la parte tropical del norte del Perú, el número de especies ícticas y de invertebrados es mucho mayor. Los mayores valores de biodiversidad se encuentran a lo largo de la costa de Piura (...)”. (Majluf, 2003:103)

De acuerdo a información del Sernanp, el mar Pacífico tropical peruano alberga una diversidad biológica de altísima importancia socioeconómica. Además, estudios científicos han permitido identificar cuatro zonas prioritarias para ser conservadas como área natural protegida: la isla Foca, El Ñuro, el banco de Máncora (Piura) y los arrecifes de Punta Sal (Tumbes).

Entre los argumentos que menciona el Sernanp para establecer este espacio es que la pesca artesanal, oficio practicado por la población aledaña dentro de las cinco millas marítimas, es afectado por la pesca ilegal, la misma que repercute negativamente en la economía de los pescadores artesanales y en el equilibrio del ecosistema.



Esta posible área reservada alberga el 70% de la biodiversidad biológica marina del Perú. A las evidencias biológicas se suma el crecimiento exponencial en la actividad turística dado el potencial que presenta la zona para la recreación en playas, deportes acuáticos, la pesca deportiva y el avistamiento de tortugas y ballenas. Existe una nueva dinámica económica en torno a la afluencia turística en torno a las playas de la zona como Yacila, La Islilla, La Tortuga, Colán, Cabo Blanco, Los Órganos, Máncora, Punta Sal, Punta Mero, Acapulco, Zorritos, Puerto Pizarro y Bocapán.

Paralelamente, el ámbito también abarca una zona con alto potencial de hidrocarburos con varios lotes petroleros en etapa de explotación o exploración, los cuales constituyen derechos preexistentes concesionados por el Gobierno peruano a empresas privadas con actividades *offshore* (mar adentro).

El ámbito a conservar ocupa un total de 116.139,95 hectáreas, mientras que las áreas de los lotes petroleros tienen una extensión de 2.282.335 hectáreas. De este total, 104.216,83 hectáreas; están superpuestas al área a conservar en la propuesta de Sernanp. En términos porcentuales representan un 42%, aproximadamente.

Los porcentajes más amplios de lotes en conflicto de intereses son los de Upland Oil and Oil Gas (lote XXIV), con un 13,48%; el de KEI Perú (Z-38) PTY LTD.<sup>12</sup>, con un 10,6%; Savia Perú S.A., con un 9,84%; y BPZ Exploration, con 6,94%. (Ver tabla 1)

De acuerdo al Sernanp, el objetivo general es la conservación del área que presenta la mayor diversidad biológica del mar peruano. Así también, como objetivos específicos, esta propuesta busca:

- a. Contribuir con la conservación de espacios que constituyen áreas de reproducción y cría, refugio y migración de especies, en especial aquellas de importancia económica; necesaria para garantizar y mejorar la productividad biológica.
- b. Recuperar y conservar la diversidad biológica a fin de generar beneficios sociales y económicos a través del uso sostenible de sus recursos, en especial la pesca.
- c. Promover una gestión integrada con las diferentes instituciones que tienen competencias en el ámbito, principalmente el Gobierno regional, la población local y el sector privado.
- d. Complementar la representatividad del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe) al incorporar áreas correspondientes a la Provincia Biogeográfica

---

<sup>12</sup> Kei Perú es una subsidiaria de Karoon Perú. En los medios de comunicación se le llama Karoon y no Kei Perú.

Pacífico Oriental Tropical y su zona de transición entre las corrientes fría y cálida peruanas.

**Tabla 1. Áreas de posible ZRMPTP y lotes petroleros superpuestos**

Espacios a conservar				Datos de lote petrolero				% de superposición
Nombre	Ubicación		Área (ha)	Nombre del lote	Compañía	Tipo de contrato	Área del lote (ha)	
	Provincia	Departamento						
Isla Foca	Paíta	Piura	29.589,08	Z-2B	Savia Perú S.A.	Explotación	199.165,88	4,6
				Z-6	Savia Perú S.A.	Explotación	496.749,78	1,39
				XIII	Olympic Perú INC	Explotación	230.654,39	0,02
				XXIV	Upland Oil & Oil	Exploración	88.651,77	13,48
Cabo Blanco - El Ñuro	Los Órganos - El Alto	Piura	16.235,49	Z-2B	Savia Perú S.A.	Explotación	199.165,88	3,85
				Z-34	Gold Oil Perú SAC	Explotación	296.799,27	0,09
				X	CNPC Perú S.A.	Explotación	47.024,22	0,89
Arrecifes de Punta Sal	Canoas de Punta Sal - Contralmirante Villar	Tumbes	18.538,90	Z-1	BPZ Exploration	Explotación	232.283,48	6,94
				XX	Petrolera Monterrico S.A.	Explotación	4.295,11	0,004
Banco de Máncora	Zarumilla	Tumbes	51.776,48	Z-38	KEI Perú (Z-38) PTY LTD.	Exploración	487.545,51	10,6
<i>Área total de posible zona reservada</i>			<b>116.139,95</b>	<i>Área total de posibles lotes superpuestos</i>			<b>2.282.335,29</b>	<b>41,864</b>

Fuente. Elaboración propia a partir de Sernap

### 3.3 Una propuesta de riquezas superpuestas: riesgos y oportunidades

Para entender el contexto del caso de estudio se mostrará la situación macroeconomía del país y un panorama socioeconómico de Piura y Tumbes. Se hace un repaso sobre el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, como documento sobre el macro entorno político, social y económico que configuran las políticas nacionales de este país.

En específico se ahondará en los puntos relacionados a nuestra propuesta de investigación. Además, se expondrán las perspectivas y planes estratégicos de los actores involucrados en esta propuesta. Los actores a favor de la propuesta se han denominado actores A y los que se oponen, actores B (ver tabla 2).

Por un lado, dentro de los actores A, se tiene al Ministerio de Medioambiente de quien se profundizará para lograr una mayor comprensión de dónde se fundamenta su propuesta de creación de la ZRMPTP.

Por otro lado, para entender el porqué de la oposición del gremio petrolero – denominado actores B- a esta proposición se señalan la visión y planeamiento estratégico del Ministerio de Energía y Minas, y Perupetro.

Una visión amplia de las políticas y estrategias a largo plazo de los sectores mencionados está contenida en los Planes Estratégicos Multisectoriales (PESEM), documentos que se rigen bajo las normativas del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), organismo técnico especializado que ejerce la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) conduciéndolo de manera participativa, transparente y concertada, contribuyendo así al mejoramiento de la calidad de vida de la población y al desarrollo sostenible del país.

### **3.4 Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021**

El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021<sup>13</sup> es un plan de largo plazo que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el país en los próximos diez años. Tras dos años de trabajo en coordinación con expertos, autoridades, dirigentes políticos y representantes de la sociedad, el 2009 se presentó este documento cuyos criterios empleados se sustentan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el desarrollo concebido como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

---

<sup>13</sup> Se eligió el año 2021, bicentenario de la Independencia del Perú, como horizonte temporal de este primer Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.



**Tabla 2. Actores participantes en creación de ZRMPTP**

Niveles	Actores A	Actores B
<b>Ministerios</b>	- Ministerio del Ambiente - Ministerio de Producción - Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	- Ministerio de Energía y Minas
<b>Órganos adscritos a ministerios</b>	- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado	
<b>Empresa estatal de derecho privado</b>		- Perupetro
<b>Gobiernos regionales</b>	- Gobierno Regional de Piura - Gobierno Regional de Tumbes	
<b>Gremios o patronales</b>		- Sociedad Peruana de Hidrocarburos - Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
<b>Asociaciones sin fines de lucro</b>	- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental	
<b>ONG</b>	- ONG Oceana - ONG Naturaleza y Cultura Internacional	

El tercer punto es el referido al Acuerdo Nacional y las 31 políticas de Estado que suscribieron las fuerzas políticas y sociales en el 2002. En este foro participaron desde fuerzas políticas, pasando por gremios patronales y laborales, y hasta religiosos, para así trazar las políticas que consoliden el proceso de democratización del país.

Una de estas políticas, la quinta, propuso la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y de un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) para diseñar y hacer el seguimiento de las propuestas. Bajo su rectoría, los ministerios o entidades del Gobierno peruano desarrollan sus planes, estrategias y acciones, como lo veremos más adelante cuando se llegue a la revisión de algunos ministerios y entidades gubernamentales.

En este documento se definen seis ejes estratégicos: (i) derechos fundamentales y dignidad de las personas; (ii) oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) economía, competitividad y empleo; (v) desarrollo regional e infraestructura y (vi) recursos naturales y ambiente.



Relacionados con la creación de la creación de la ZRMPTP, tenemos la seguridad alimentaria, incluida en el segundo eje; y los recursos naturales y la gestión de la calidad ambiental, en el sexto eje.

### 3.4.1 La seguridad alimentaria

De acuerdo al Plan Bicentenario, en el Perú aún no se tiene seguridad alimentaria<sup>14</sup>, lo que se evidencia en la información contenida en la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015.<sup>15</sup> Según información del INEI, difundida en este documento, en el año 2009, el 30,1% de la población nacional sufría de déficit calórico en su alimentación.

De la enorme riqueza pesquera marina que se tiene en el Perú, la oferta de productos hidrobiológicos destinados al consumo humano directo (CHD) representa apenas el 7% del total de los recursos pesqueros extraídos, y aporta solamente el 10% de las proteínas totales que consume la población peruana.

#### *3.4.1.1 Propuesta a futuro para la seguridad alimentaria*

Dentro del segundo eje estratégico se busca el acceso universal a servicios de calidad y la seguridad alimentaria, considerados como esenciales para superar la pobreza y garantizar la igualdad de oportunidades para todos. Así, el segundo de los lineamientos de política en seguridad alimentaria es:

- Asegurar que los programas de apoyo directo o asistencia alimentaria a las familias necesitadas sean temporales, facilitando su acceso a los servicios y programas de mitigación y superación de la pobreza extrema. Promover en forma especial el incremento del consumo per cápita de alimentos marinos y los provenientes de la pesca continental.

Bajo esta mirada de consumo prioritario de alimentos marinos este Plan propone la implementación de un Programa de seguridad alimentaria a nivel nacional para reducir el

---

<sup>14</sup> Se toma como referencia de seguridad alimentaria al concepto tratado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, celebrada en Roma, que establece la existencia de seguridad alimentaria cuando toda la población tiene en todo momento acceso físico y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales de acuerdo con sus preferencias alimentarias para tener una vida activa y sana

<sup>15</sup> Decreto Supremo 066-2004-PCM, Aprueban la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria 2004-2015. Diario *El Peruano*, 8 de septiembre de 2004.

déficit calórico y mejorar la calidad de la alimentación de la población en situación de inseguridad alimentaria.

#### 3.4.2 Los recursos naturales y la gestión de la calidad ambiental

Según el Plan Bicentenario, en el Perú ha predominado históricamente una visión sectorial, parcial y fragmentada en la utilización de los recursos naturales, lo que ha dificultado entender la estrecha interdependencia que existe entre los organismos vivos y el medio físico que ocupan, relaciones que definen el concepto de ecosistema. De esta manera, explican que carecen de una visión integral y de largo plazo.

Uno de los recursos naturales considerados es el agua. Sobre este punto, el Plan anota que entre otros usos del agua se encuentran el industrial, el poblacional, el minero y el energético. Los sectores industrial y poblacional emplean el 18% del agua disponible a nivel nacional y entre las industrias que más contribuyen a la contaminación del agua se tiene las siguientes: curtiembres, textiles, bebidas, alimentos, papel y refinerías de petróleo.

En torno a los recursos hidrobiológicos, el Plan señala que la riqueza pesquera marina del Perú es enorme en el ambiente marino y también en el continental. No obstante, se explotan básicamente los recursos hidrobiológicos marinos tanto para el consumo humano como para la producción de harina y aceite de pescado.

En torno a los principales problemas de la calidad ambiental, el Plan rescata los pasivos ambientales y el cambio climático. Así se menciona que entre las principales actividades que han originado pasivos ambientales en el Perú se encuentran tanto la extracción de hidrocarburos como la pesca. Según el Plan Bicentenario, la extracción de hidrocarburos generó pasivos por el derrame en el ambiente, el rebalse de pozas de sedimentación con agua salada en la selva, la rotura de tuberías, los pozos mal sellados y el movimiento de tierras.

##### *3.4.2.1 Propuesta a futuro para la gestión de la calidad ambiental*

El Plan Bicentenario plantea objetivos, lineamientos, prioridades, metas, acciones y programas estratégicos para cada uno de sus ejes estratégicos. Se han rescatado los acápites acordes a nuestra investigación.

El objetivo nacional plantea la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo.

Entre los lineamientos de política de los recursos naturales se rescata el promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural del país con eficiencia, equidad y bienestar social para entre otras acciones garantizar la sostenibilidad pesquera. Además, fortalecer el Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado propiciando su adecuada gestión y autosostenimiento. Este lineamiento coincide con los objetivos de la creación de la ZRMPTP.

Por el lado de calidad ambiental, los lineamientos de política pretenden proteger el ambiente y sus componentes con enfoque preventivo y recuperar la calidad ambiental, asegurando la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de las personas. Así también, regular la calidad ambiental para asegurar su adecuación a la salud y el desarrollo integral de las personas, así como el equilibrio de los ecosistemas.

Las dos principales prioridades son el aprovechamiento y manejo sostenible de los recursos naturales, y la mejora de la calidad ambiental (aire, agua y suelo).

Relacionados con los antecedentes de nuestra investigación, se resaltan dos programas estratégicos. Uno es el Programa de conservación de diversidad biológica y su aprovechamiento sostenible, y otro es el Programa de manejo integrado de las zonas marino-costeras. De este último se esperan como resultados principales:

- Mayor articulación en las acciones de los tres niveles de gobierno y de los sectores nacionales en las zonas marino costeras.
- Sostenibilidad de las actividades económicas.
- Fomento de la seguridad alimentaria.
- Ordenamiento y planificación de las zonas marino-costeras.
- Resolución de conflictos.
- Conservación y uso sostenible de los recursos naturales marino-costeros

### 3.5 El Perú y su situación macroeconómica

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú, la economía de este país medida a través del Producto Bruto Interno (PBI) creció un 3,9% en el año 2016. Esta magnitud macroeconómica aumentó impulsada por los sectores minería y telecomunicaciones. (Ver gráfico 1)

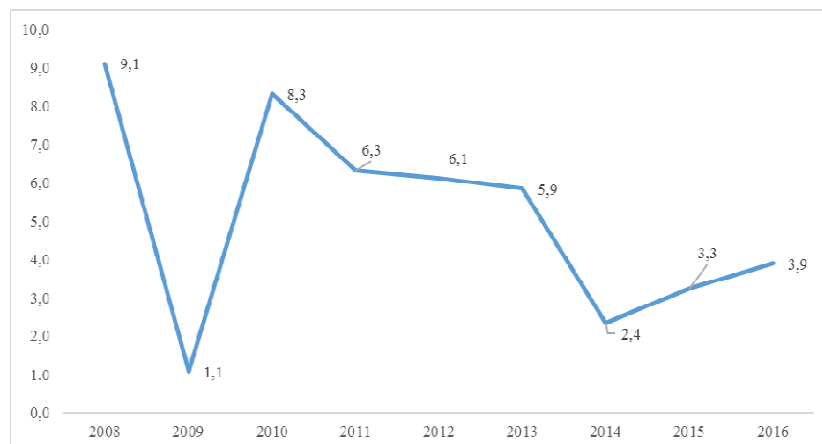
En los últimos años el PBI de Perú creció ininterrumpidamente. Sin embargo, acorde a la crisis económica mundial, el 2009, experimentó una de sus más elevadas caídas.

Durante todo este año, el sector minería e hidrocarburos creció 16,29%, mientras que telecomunicaciones y otros servicios de información lo hizo en 8,09%.

Otros sectores con buen desempeño fueron electricidad, gas y agua con 7,3%, financiero y seguros con 5,45%, administración pública, defensa y otros con 4,56% y otros servicios 4,13%. En contraposición a estos ámbitos, los que tuvieron un menor desempeño fueron pesca con -10,9%, construcción con -3,15% y manufactura con 1,63%.

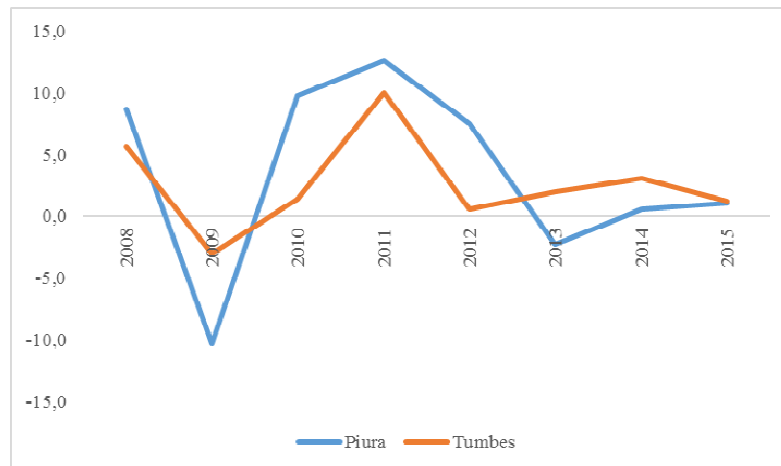
En los departamentos de Piura y Tumbes, de acuerdo a la crisis económica mundial, el 2009 experimentó una de sus caídas más fuertes, en -10,3% y -3,0%. (Ver gráfico 2)

**Gráfico 1. Variación porcentual del PBI de Perú – Período 2008-2016**



Fuente: INEI Perú. Elaboración propia

**Gráfico 2: Producto Bruto Interno de Piura y Tumbes - Variación porcentual 2008-2015**



Fuente: INEI Perú. Elaboración propia

### 3.5.1 Panorama general de las políticas ambientales transversales a las actividades extractivas en el Perú

#### 3.5.1.1 El Ministerio del Ambiente

El Ministerio del Ambiente (Minam) del Perú fue creado en el 2008. Este es uno de los ministerios más jóvenes del Gobierno y tiene como misión asegurar el uso sostenible, la conservación de los recursos naturales y la calidad ambiental en beneficio de las personas y el entorno, de manera normativa, efectiva, descentralizada y articulada con organizaciones públicas y privadas y sociedad civil, en el marco del crecimiento verde y la gobernanza ambiental.

##### 3.5.1.1.1 Escenario de proyección del Ministerio del Ambiente

El PESEM más actual del Minam es el del horizonte 2017-2021; sin embargo, dado que nuestro caso de estudios se desarrolló en el año 2016, se tomará como referencia el de los años 2013-2016, para ver la contextualización de la creación de la ZRMPTP. Este documento fue aprobado en el periodo de Manuel Pulgar-Vidal, entonces ministro impulsor de la propuesta.

Según apunta este documento, los objetivos y productos del PESEM se articulan, principalmente, con el eje estratégico 6: Recursos naturales y ambiente del Plan Bicentenario. Además, a la Política Nacional del Ambiente, al Plan Nacional de Acción

Ambiental 2011-2021, y a los Ejes estratégicos de la gestión ambiental, formulados por la Comisión Multisectorial.

Así, los objetivos estratégicos sectoriales, según los ejes estratégicos de la gestión ambiental, son:

- Eje 1: Estado soberano y garante de derechos
- Eje 2: Mejora de la calidad de vida con ambiente sano
- Eje 3: Compatibilizando el aprovechamiento armonioso de los recursos naturales
- Eje 4: Patrimonio natural saludable

Para alinear la comprensión del caso de estudios se ha tomado en cuenta el objetivo estratégico 15: Mantener los servicios ecosistémicos<sup>16</sup> de las áreas naturales. Según detalla el PESEM, los ecosistemas dentro de las áreas naturales protegidas se encuentran actualmente afectados cuando las actividades económicas que se desarrollan no mantienen un control de sus impactos sobre el ambiente.

El Ministerio apunta que entre los factores que generan la disminución de servicios ecosistémicos en áreas naturales protegidas son: pérdida del hábitat, sobre uso de recursos, contaminación y desplazamiento de especies nativas por introducción de especies exóticas.

Este objetivo estratégico involucra principalmente a actores participantes en nuestra investigación como el Minam, el Sernanp, el Minem, el Ministerio de la Producción, los Gobiernos regionales y los locales.

Los principales productos que el sector del Ambiente prevé implementar para este horizonte y que contribuyan al cumplimiento del objetivo son:

- Áreas naturales protegidas establecidas, reconocidas y categorizadas se integran al Sistema de ANP del Perú.
- Operadores privados reciben reconocimiento de derechos para la participación en la gestión de las ANP.
- Áreas naturales protegidas con control y vigilancia.

---

<sup>16</sup> Según la FAO, los servicios ecosistémicos son la multitud de beneficios que la naturaleza aporta a la sociedad. La biodiversidad es la diversidad existente entre los organismos vivos, que es esencial para la función de los ecosistemas y para que estos presten sus servicios.

- Organizaciones que participan en la gestión de las Áreas Naturales Protegidas, son fortalecidas en sus capacidades.
- Áreas naturales protegidas cuentan con instrumentos de planificación que orientan la gestión del SERNANP, Gobiernos regionales y propietarios de predios privados.
- Ciudadanos reciben orientación con información de las áreas naturales protegidas.

### 3.5.2 Panorama general del sector hidrocarburos

#### 3.5.2.1 Hidrocarburos y su aporte a la economía peruana, y de Piura y Tumbes

En el 2016, el sector minería e hidrocarburos experimentó un buen crecimiento por el impulso de la minería metálica (5,87%); sin embargo, el subsector de hidrocarburos cayó 5,09% entre enero y diciembre de ese año. Esta contracción se presentó por segundo año consecutivo, determinado por la acentuada caída en la explotación de petróleo crudo en -30,08%. Otro de los motivos de la baja de la producción de petróleo fue la rotura del Oleoducto Norperuano.<sup>17</sup>

De acuerdo a información del INEI, desde el 2013, la variación porcentual del PBI por extracción de petróleo, gas y minerales, tanto a nivel nacional como al local, tuvo una constante caída. A nivel nacional se pasó de un -11,1 en el 2013, a -32,4 en el 2015. (Ver tabla 3 y gráfico 3)

A diciembre de 2016, según Perupetro se tenían suscritos 51 contratos vigentes, que generaron un total de 334.60 millones de dólares. Del total de contratos, 16 están ubicados en la Costa Norte de Perú. De este número cinco pertenecen a exploración y 11 a explotación de hidrocarburos. El total de pozos perforados fue 44, cuya totalidad pertenece a pozos en desarrollo y ninguno de modalidad confirmatoria o exploratoria.

---

<sup>17</sup> Durante el 2016, tras más de 10 derrames de petróleo, Petroperú cerró el Oleoducto Norperuano, que transporta el crudo de la selva hacia la Refinería de Talara.



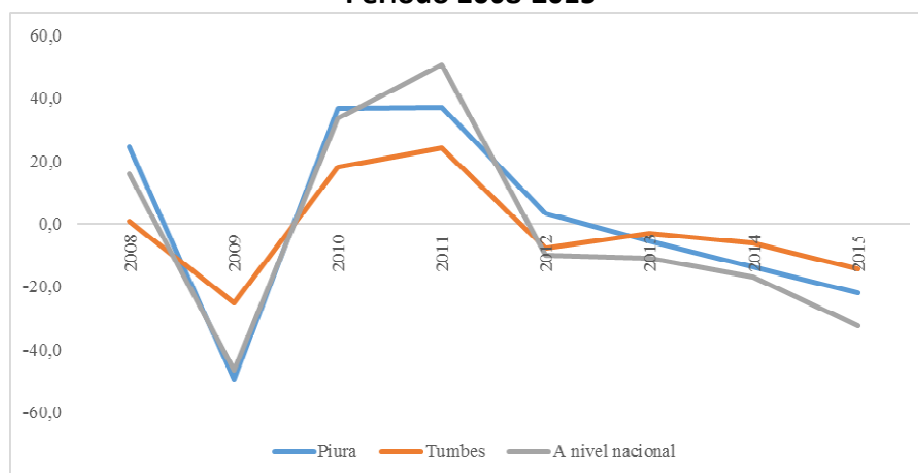
**Tabla 3: PBI por extracción de petróleo, gas y minerales  
Piura, Tumbes y a nivel nacional - Periodo 2008-2015**

Actividad Económica	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Piura</b>	24,4	-49,4	36,7	37,0	3,4	-5,7	-13,9	-22,0
<b>Tumbes</b>	0,8	-25,3	18,1	24,1	-7,7	-3,1	-6,2	-14,3
<b>A nivel nacional</b>	16,0	-46,7	33,6	50,6	-10,0	-11,1	-16,9	-32,4

Fuente. INEI Perú. Elaboración propia

La inversión en exploración y explotación fue de 46,95 y 287.65 millones de dólares, respectivamente. De acuerdo a los reportes de Perupetro, entre los años 2014 y 2016, las inversiones en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos cayeron en 65%.

**Gráfico 3: PBI por extracción de petróleo, gas y minerales  
Periodo 2008-2015**



Fuente. INEI Perú. Elaboración propia

Del total de producción fiscalizada, en hidrocarburos líquidos se obtuvo 135.10 MBPD<sup>18</sup>, de los cuales 40.36 corresponden a petróleo y 94.73 pertenecen a líquidos del gas natural (LGN). En gas natural se obtuvieron 1,350.904 MPCD<sup>19</sup>.

Como sector gremial, la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE) y la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH), coinciden en que además de la incidencia de los menores precios internacionales de los hidrocarburos, otros de los factores que afectaron este rubro en el Perú han sido la conflictividad social, la falta de acción gubernamental y el

<sup>18</sup> MBPD: Miles de barriles de petróleo por día.

<sup>19</sup> MPCD: Miles de pies cúbicos diarios.

engorroso sistema administrativo tramitológico, lo que ocasiona la disminución de contratos de exploración y/o explotación, la caída de la inversión, la producción y la actividad en el sector.

### 3.5.2.2 Canon y sobre canon petrolero: el aporte socioeconómico de la explotación petrolera en Piura y Tumbes

En Piura y Tumbes, la industria petrolera, junto a la pesca y agricultura, es una de las principales actividades económicas de estos departamentos del norte del Perú. Fue en Tumbes, donde se perforó el primer pozo petrolero en Sudamérica, en el año 1863. En ambos departamentos se presentan operaciones *onshore* (operaciones en tierra) y *offshore* (operaciones mar adentro).

Los contratos petroleros tienen como parte de su cláusula contractual el pago de impuestos y regalías, el mismo que el Estado canaliza -a las regiones que producen gas o petróleo- en forma de canon y sobre canon. Al igual que Piura y Tumbes, otras ciudades que perciben canon y sobre canon petrolero son Loreto, Ucayali, Puerto Inca y Cusco.

El 2016, Piura recibió un total de 78,356.4 dólares de canon y sobre canon petrolero. A su vez, Tumbes percibió 25,627.9 dólares. Por las operaciones de petróleo y gas, el Perú percibió un total de 395,249.7 dólares. (Ver tabla 4 y gráfico 4)

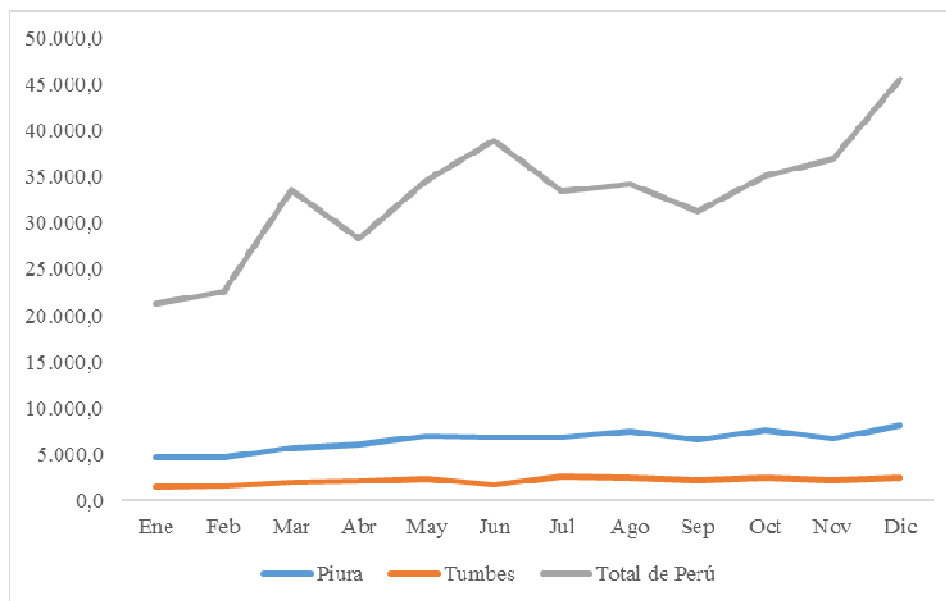
**Tabla 4. Canon y sobre canon de Piura y Tumbes, y a nivel nacional  
Año 2016**

Región	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Total de canon por región
<b>Piura</b>	4.713,9	4.671,7	5.722,9	6.044,4	7.014,3	6.835,8	6.859,7	7.421,8	6.581,5	7.577,0	6.760,1	8.153,3	78.356,4
<b>Tumbes</b>	1.478,1	1.658,2	1.918,7	2.102,3	2.334,3	1.711,7	2.589,7	2.430,2	2.186,8	2.473,3	2.192,8	2.549,6	25.627,9
<b>Total de Perú</b>	21.303,4	22.497,8	33.535,8	28.303,6	34.576,1	38.847,1	33.406,3	34.185,1	31.233,7	35.080,8	36.804,7	45.475,1	395.249,7

Fuente: Perupetro. Elaboración propia

Con estos ingresos se financian proyectos de saneamiento, obras de transporte, educación, salud, etc.; sin embargo, el 2016, según la Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH), Tumbes cerró el año con una disminución del 32% y Piura con 24%.

**Gráfico 4. Canon y sobrecanon de Piura y Tumbes, y a nivel nacional – Año 2016**



Fuente. Perupetro. Elaboración propia

### 3.5.2.3 La promoción de la inversión y política general en hidrocarburos

Para un adecuado desarrollo de la actividad económica extractiva de petróleo, el Gobierno peruano fomenta y rige dichas actividades a través de Perupetro y el Ministerio de Energía y Minas.

#### 3.5.2.3.1 Perupetro

Perupetro es la empresa estatal de derecho privado que -en representación del Estado peruano- se encarga de promocionar, negociar, suscribir y supervisar los contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Perú.

Tras la promulgación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley No. 26221, que entró en vigencia el 18 de noviembre de 1993, Perupetro en mérito a esta norma inició sus actividades. Su misión es promover y supervisar las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el país, armonizando los intereses del Estado, la comunidad y los inversionistas, dentro de un marco de respeto socio-ambiental, que contribuya al desarrollo sostenible del Perú

### 3.5.2.3.2 El Ministerio de Energía y Minas

El Ministerio de Energía y Minas es el organismo central y rector de los sectores energía y minas, y forma parte del Poder Ejecutivo. Su finalidad es formular y evaluar, en armonía con la política general y los planes del Gobierno peruano, las políticas de alcance nacional en materia del desarrollo sostenible de las actividades minero-energéticas. Así mismo, es la autoridad competente en los asuntos ambientales referidos a las actividades minero-energéticas.

Este despacho tiene como objetivo promover el desarrollo integral de las actividades minero-energéticas, normando, fiscalizando y/o supervisando, según sea el caso, su cumplimiento; cautelando el uso racional de los recursos naturales en armonía con el medio ambiente.

El subsector Hidrocarburos pertenece a esta cartera ministerial y está bajo la administración del Viceministerio de Energía, área que dirige, supervisa, propone e informa al ministro la política de desarrollo sostenible sectorial de energía, así como orienta y evalúa las actividades del sector energía a nivel nacional, de acuerdo con las directivas impartidas por el ministro.

#### 3.5.2.3.2.1 Escenario apuesta del sector energético

El PESEM del Ministerio de Energía y Minas presenta el escenario apuesta, la visión, los objetivos y las acciones estratégicas, así como la identificación de la ruta estratégica para el periodo 2016-2021 para el sector minero-energético. Nos centraremos en el apartado del energético, que abarca energía e hidrocarburos.

Este plan estratégico presenta un diseño conceptual del sector energético que se sustenta en cuatro componentes generales, que representan las dimensiones de este sector. Los tres primeros componentes (sostenibilidad económica, sostenibilidad ambiental y sostenibilidad social) parten de los tres pilares en los que se basa el desarrollo sostenible; y el cuarto componente (gobernanza sectorial) responde a la necesidad de plantear una gestión pública basada en la capacidad, entre otros, de lograr el fortalecimiento institucional y, así, satisfacer las necesidades de la generación actual y de las generaciones futuras a través del fortalecimiento de la competitividad del sector energético, a partir del respeto al Estado de Derecho y la Constitución.



Tras un análisis prospectivo e identificadas las variables estratégicas se construyeron cuatro escenarios, los cuales permiten explorar el futuro y construir futuros alternativos en los que se desarrollará la industria extractiva.

De acuerdo al escenario apuesta del Ministerio de Energía y Minas, en el 2021, como resultado de cinco años del accionar de políticas públicas, el sector minero-energético, en coordinación con otros sectores y con la participación de los gobiernos regionales y locales, el sector privado y la sociedad civil, ha conseguido contribuir al desarrollo económico y competitivo del país, preservando el medioambiente y fomentando la inclusión social de la población más vulnerables.

#### 4. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN EMPLEADA Y LÍMITES DE LA INVESTIGACIÓN

El análisis de esta investigación está constituido por las ediciones impresas de los diarios generalistas de tiraje nacional de Perú: *El Comercio*, *La República* y *Expreso*; además se incluye el único diario de prensa especializada económica: *Gestión*.<sup>20</sup>

Un reportaje<sup>21</sup> del 2014, en el diario *La República* (Jiménez, p.25), informa sobre el “choque” de intereses petroleros con la zona reservada en el mar del norte del Perú.<sup>22</sup> Sin embargo, en el 2016, el caso fue más expuesto en los medios de comunicación, debido a que se deseaba obtener la aprobación de la zona reservada antes del cambio de Gobierno presidencial.<sup>23</sup>

El caso de estudio se difundió en la prensa peruana de enero de 2016 hasta abril de 2017. Para el presente trabajo, se tomará como intervalo temporal de análisis los meses de enero

---

<sup>20</sup> Yezers'ka y Zeta (2016), distinguen en el ámbito privado cinco grupos de periódicos. Dos de estos grupos se analizan en esta investigación. Los serio-tradicionales —*El Comercio*, *La República* y *Expreso*— son diarios de calidad, trayectoria, de carácter nacional y precios superiores, y los especializados, cuyo único representante es el diario económico *Gestión*.

<sup>21</sup> El reportaje se difundió en la edición impresa y en la digital del diario *La República*. La nota periodística completa se puede leer en el siguiente enlace: <http://larepublica.pe/25-08-2014/intereses-petroleros-chocan-con-zona-reservada-en-mar-del-norte>

<sup>22</sup> La periodista sustenta su nota periodista en que los “Cornejoleaks” pusieron en evidencia que Karoon International Energy, petrolera con operaciones exploratorias en esta zona, elaboró el sustentotécnico del reglamento que propone la eliminación de los estudios de impacto ambiental (EIA) en la exploración *offshore*.

<sup>23</sup> Tras el fin de gobierno de Ollanta Humala Tasso (2011-2016), Pedro Pablo Kuczynski (PPK), tras una segunda vuelta electoral, asumió la presidencia del Perú para el periodo 2016-2021.

a noviembre de 2016, considerando que, en el mes de enero de 2017, el Sernanp informó en los medios de comunicación que elaborarán una nueva propuesta para el mar Pacífico tropical, y en noviembre se publicaron las últimas noticias. Ahora ya no se creará una zona reservada, que era una categoría transitoria, sino un área natural protegida (ANP), que es permanente.

Para acceder a las noticias se ha utilizado el boletín electrónico de noticias de la web institucional de Perupetro y bases de clipping de medios.

La unidad de análisis fue toda noticia que se refiera a la creación de la ZRMPTP. Se seleccionaron los artículos del género informativo-interpretativo.

La metodología aplicada al corpus empírico de la investigación se ha desarrollado dentro del método de la triangulación combinando técnicas cuantitativas (análisis de contenido) y de tipo cualitativas (*frame analysis* y análisis narrativo, y *strategy coverage*). Para un ordenado y objetivo análisis del contenido se ha cuantificado el número de noticias aparecidas por medio informativo y la distribución en el tiempo.

Con el análisis cualitativo se elaboró una matriz basada en los fundamentos de diversos autores de la teoría del *framing*. En el tratamiento de los materiales periodísticos se identificaron los *frames* que aparecen de manera recurrente en los medios que forman parte de nuestra muestra. Nuestro análisis se sintetizó en una matriz elaborada bajo los fundamentos de Entman (1993). De esta manera, se ponderaron cuatro variables: definición del problema, responsabilidad, juicio moral y solución.

A esta matriz se agregaron las variables de léxico y metáforas de Van Gorp (2005) y finalmente la dimensión del marco y la valoración del *frame*, de Castelló y Capdevila (2012). Por otro lado, tras el análisis de los encuadres recurrentes en la prensa peruana, se evaluó si en la cobertura periodística se presenta el marco interpretativo *strategy coverage*. De este modo, se busca inferir si para este caso de estudios se ha realizado o no una simplificación de este asunto público (Jamieson y Cappella, 1997).

## 5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 5.1 Resultados cuantitativos

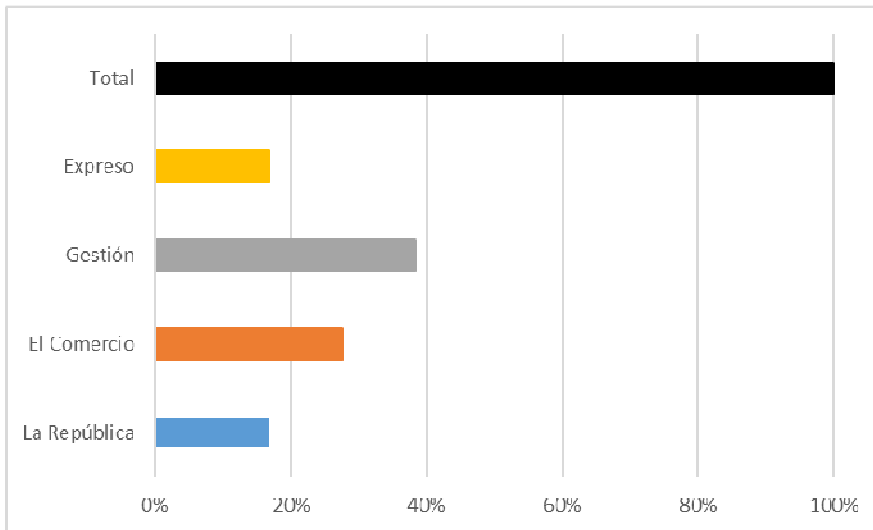
La investigación está formada por un corpus empírico de 47 piezas periodísticas, que pertenecen al género informativo-interpretativo. Debido a que las piezas de género de opinión (2) no representaban un número importante para el estudio, no fueron incluidas como parte de la investigación.

Se puede observar que desde el mes de abril hay un incremento del número de noticias, pero el momento del clímax es en junio y julio, dos meses antes de la culminación del periodo de gobierno de Ollanta Humala. Los grupos de interés abocaron sus esfuerzos en ser mediáticamente visibles ante la Presidencia del Consejo de Ministros, poder del Estado del que dependía la aprobación del decreto supremo que establecería la creación de la ZRMPTP.

*Gestión*, especializado en economía y negocios, fue el medio con mayor número de publicaciones, con un 38%; seguido por *El Comercio*, perteneciente al mismo grupo periodístico, con un 28%. Estos medios fueron los primeros en iniciar la difusión del hecho. Los diarios *La República* y *Expreso* han publicado en la misma medida y pasado el primer trimestre del año, en un porcentaje de 17% cada uno.

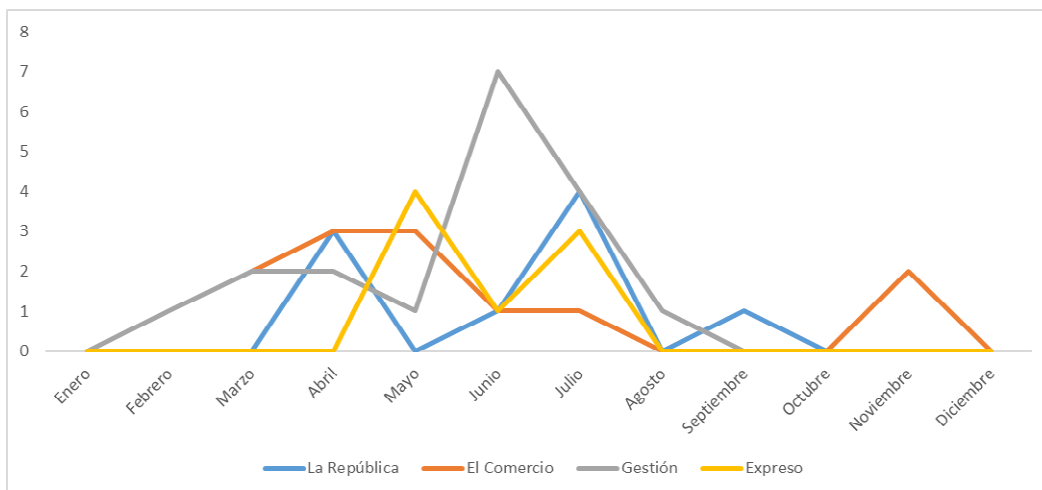
Esta investigación está abocada al análisis de los materiales informativos generados a partir de las ediciones de tiraje nacional. En *Gestión* y *El Comercio*, el hecho es interpretado en clave pragmática, debido a que el evento es tratado desde una perspectiva de nivel institucional y gubernamental. En su narración se incluyen cifras, números, datos y casi nulos elementos simbólicos sobre la ZRMPTP. La diferencia de los diarios *Expreso* y *La República* es que incluyen algunos datos en clave simbólica al presentar narraciones desde los pescadores de la zona, más a nivel local. Sin embargo, no se puede hablar de una dimensión simbólica.

**Gráfico 5. Proporción de publicaciones del corpus (n=47)**



Pasado el clímax del hecho, a partir de agosto, la publicación de las notas es mínima o nula. Desde julio hasta noviembre solo se publican cuatro noticias. Una en agosto y septiembre, y dos en noviembre. Esta particularidad se debe al enfoque de polémica utilizado por los medios para contar la noticia. Este punto será profundizado en el análisis cualitativo, desde la figura del *strategy coverage*.

**Gráfico 6. Línea del tiempo de publicación de noticias (n=47)**



## 5.2 Resultados cualitativos

Considerando la metodología antes expuesta, se identificaron dos *frames* en el corpus de la investigación.



El marco ambientalista aparece en todos los diarios incluidos como muestra de este trabajo de fin de máster; sin embargo, tiene mayor presencia en los periódicos *La República* (90%) y *El Comercio* (53%). En este último medio, también se construyen noticias que comparte ambos marcos.

La definición del problema que plantea este marco frente a la ZRMPTP es que su creación garantiza la conservación del área con mayor diversidad biológica del mar peruano. Así, la responsabilidad recae en el Gobierno peruano, que debería aprobar el decreto supremo que garantiza la creación de un área natural protegida como el mar Pacífico tropical. En cuanto al juicio moral, este marco apunta a que existe un deber moral del Consejo de Ministros de asegurar la diversidad biológica marítima del país y la única solución sería la aprobación del decreto supremo.

Por otro lado, respecto a la dimensión del marco es más pragmático. Los *frame sponsors*, desde el plano institucional, apelan a argumentos basados en el expediente técnico de la propuesta de creación de la futura posible área reservada. Sin embargo, cuando se construyen las noticias, con fuentes periodísticas del ámbito regional y local, aparecen pinceladas de significados simbólicos de cultura, valores sociales o identidad.

En *La República* podemos encontrar ejemplos como las declaraciones del cantante Fher del grupo musical Maná:

Hay que hacer historia, presidente Humala; hay que hacer historia, peruanos; hay que proteger el planeta. Gracias.<sup>24</sup>

O en una carta abierta publicada, dos días antes de que culmine el periodo de gobierno, en la que los pescadores artesanales de Piura solicitan la firma del decreto supremo:

A escasos días de que su gobierno llegue a su fin, le pedimos desde el fondo de nuestro corazón y con todas nuestras fuerzas: firme la creación de la Zona Reservada Mar Pacífico Tropical. No nos defraude. No defraude al Perú.<sup>25</sup>

Como apuntábamos párrafos arriba, los argumentos técnicos ponderan frente a los elementos simbólicos. Por ejemplo, el Sernap, actor participante de este marco declara:

<sup>24</sup> Fher: "Peruanos hay que cuidar el planeta". (20 de abril de 2016). *La República*, p. 26

<sup>25</sup> Carta abierta al Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, de los pescadores artesanales de Piura. (26 de julio de 2016). *La República*, p.7

El sustento técnico existe, la apreciación de Instituto Mar del Perú siempre ha existido, por eso nos sorprenden los comentarios. Nosotros ya hemos alcanzado alguna información que nos han pedido, nos hemos reunido con el ministro y hemos levantado cada una de ellas en una reunión sostenida directamente. Incluso, hemos tenido conversaciones con las empresas petroleras de la zona.<sup>26</sup>

La valoración propuesta por este marco es positiva respecto a la creación.

El marco económico-legal aparece con mayor preponderancia en el diario *Gestión*, periódico especializado en temas económicos y financieros. En este marco el problema apunta a que la propuesta de creación de la ZRMPTP tiene vacíos legales y genera riesgos económicos en los contratos entre el Gobierno peruano y las compañías petroleras. Por lo tanto, el gobierno de turno es el responsable de garantizar el respeto de los derechos preexistentes y futuros de los contratos petroleros. El juicio moral de este *frame* es el de honrar los acuerdos contractuales entre las partes. Existen dos formas de solucionar este problema. En el “mejor” de los escenarios sería no aprobar el decreto supremo o en el “peor” de ellos incluir las recomendaciones de los gremios empresariales del sector petrolero, en la propuesta de creación.

La dimensión del marco es exclusivamente pragmática. De principio a fin de la exposición mediática de sus argumentos, los petroleros se mantienen firmes en los sustentos técnicos, cuestiones legales. La evidencia técnico-práctica está presente en apartados periodísticos de carácter técnico como:

Lo que crea la duda es que al propio riesgo que puede haber, generalmente geológico en esas exploraciones, está el riesgo de que los lotes que al momento, ya tienen derechos previos por estas áreas reservadas, se paralicen no por Sernanp, sino por terceros.<sup>27</sup>

O de argumentación legal, tal como se muestra en el siguiente apartado, al citar casuística anterior:

Las petroleras del noroeste temen, no obstante, ver perjudicados sus derechos preexistentes, a pesar de las seguridades del Sernanp. Al efecto citan dos casos de lotes superpuestos a áreas protegidas, donde la exploración está detenida por demandas de ONG y ciudadanos: el 116 y el 103.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Sernanp: Observaciones a zona marítima ya fueron observadas. (31 de mayo de 2016). *Gestión*, p. 15

<sup>27</sup> García, E. (1 de junio de 2016). Perupetro ve riesgos en creación de reserva marina en Piura y Tumbes. *Gestión*, p. 13

<sup>28</sup> Saldarriga, J. (31 de mayo de 2016). Reserva marina alarma a petroleras. *El Comercio*, p. 6

La valoración de este *frame* es negativa respecto a la creación de la ZRMPTP.

Desde el punto de vista de la narración de los marcos inferidos de la muestra se pueden obtener importantes resultados comparativos. Desde sus posturas, los *frame sponsors* y periodistas han utilizado un léxico que revela los intereses de las partes. Por un lado, el ambientalista construye su discurso utilizando un léxico “positivo”, que apela al diálogo y consenso; mientras que, el marco económico-legal, un léxico “negativo” con tintes de rechazo. Se revelan dos posturas, una de proposición y otra de oposición, propio del ámbito legal, respectivamente.

Para evidenciar las diferencias de ambos marcos se desarrollarán ampliamente los casos de *La República*, con el discurso ambientalista, y el de *Gestión* con el discurso económico-legal. El diario *Expreso* no será analizado en profundidad, pues en algunas notas se puede comprobar que no se utilizan fuentes y se construyen en base a rumores.

*La República* edifica el *frame* con un discurso a favor de la creación de la ZRMPTP. Incluso, en la elaboración de las noticias utiliza como fuentes periodísticas solo a los *frame sponsors* ambientalistas. En ninguna noticia brinda la oportunidad de voz a los actores petroleros. Es el único diario que dedicó tres páginas de una edición para exponer los detalles de la creación de la ZRMPTP, desde el punto de vista del “riesgo” que supondría la no aprobación del decreto supremo, y no desde la polémica.

Tabla 5. Marcos interpretativos de la ZRMPTP

	Definición del problema	Responsabilidad	Juicio moral	Solución	Metáforas	Léxico	Dimesión principal del marco	Valoración
<b>Marco ambientalista</b>	La creación de la ZRMPTP debe garantizar la conservación del área con mayor diversidad biológica del mar peruano	El Gobierno peruano debe aprobar el decreto supremo para garantizar la conservación del mar peruano	Deber moral de garantizar la diversidad biológica marítima	Aprobación del decreto supremo para la creación de la ZRMPTP	"Elemento central de desarrollo"; "tema de fondo"; "ir de la mano"; "en manos de"; "última palabra"; "a un paso de..."; "poner en marcha"; "buen camino"; "solución a la vista"; "refugio"; "seguro de vida"; "lugar de esperanza"; "dar respiro"; "La Paracas del mar del norte"	Sostenibilidad, optimismo, confianza, claridad, diálogo, consenso, defensa, respaldo, contribución, seguridad alimentaria, desarrollo, armonía, modelo de concertación, compatibilidad, apoyo, contribución, solución definitiva, conservación	Pragmático	Positiva respecto a la creación
<b>Marco económico-legal</b>	La creación de la ZRMPTP tiene vacíos legales y genera riesgos económicos en los contratos entre el Gobierno peruano y las compañías petroleras	El Gobierno peruano debe garantizar el respeto de los derechos preexistentes y futuros de los contratos petroleros.	Deber moral de honrar los acuerdos contractuales	No aprobar el decreto supremo para la creación de la ZRMPTP o incluir las recomendaciones de los gremios empresariales del sector petrolero en la propuesta ambientalista	"Otro frente"; "nuevo frente"; "carga extra"; "aventura submarina"; "arrojar incertidumbre"; "cifra que podría escalar"; "estar en juego"	Problema, preocupación, observación, riesgo, alarma, disyuntiva, temor, rechazo, obstáculos, duda, inquietud, discusión, incompatibilidad, derechos preexistentes, vulneración, situaciones judiciales, vacíos legales, enfrentamiento, respeto, detener, perjudicar, oposición, versus, en contra, advertencia, bloqueo, afectación, polémica, pérdida	Pragmático	Negativa respecto a la creación

El manejo de los titulares en su mayoría deviene en construcciones positivas como: "Reserva del Pacífico Tropical a un paso de ser una realidad"<sup>29</sup>; "PetroPerú apoya reserva marina"<sup>30</sup> o "Reconocen al Mar Pacífico Tropical por su diversidad"<sup>31</sup>.

En las noticias se hace uso de palabras como: sostenibilidad, optimismo, confianza, claridad, armonía, modelo de concertación. La mayoría de tinte positivo y de apertura. No se presenta un abundante uso de metáforas, pero las escasas que aparecen apuntan a la aprobación de la ZRMPTP. Para referirse al área natural protegida lo hacen con

<sup>29</sup> Mayo, A. (13 de abril de 2016). Reserva del Pacífico Tropical a un paso de ser una realidad. *La República*, p. 20.

<sup>30</sup> PetroPerú apoya reserva marina. (26 de julio de 2016). *Gestión*, p. 15

<sup>31</sup> Mayo, A. (13 de abril de 2016). Reserva del Pacífico Tropical a un paso de ser una realidad. *La República*, p. 20.

metáforas conceptuales relacionadas al movimiento y el cuerpo como “ir de la mano”, para referirse al trabajo en conjunto; “en manos de...”, “a un paso de...”, “buen camino”, para representar la posibilidad de aprobación del decreto supremo; y otras de salud como: “seguro de vida”, “refugio” relacionadas con la zona reservada marino costera.

A diferencia de *La República; Gestión*, desarrolla marcos con argumentos prácticos y técnicos (económicos y legales). Este diario maneja de forma balanceada la construcción de las noticias. Se despliega un manejo más neutral de la elaboración del producto mediático. Si no se cuenta con declaraciones del momento, el medio reutiliza menciones de notas anteriores.

La especialización de *Gestión* coincide en la construcción del marco. De esta manera utiliza palabras como: riesgos, vacíos legales, situaciones judiciales, pérdida, incompatibilidad, derechos preexistentes, etc. Asimismo, la clave polémica se enfatiza con léxico como: problema, alarma, preocupación, disyuntiva, oposición, etc.

Perupetro ve **riesgos** en creación de reserva marina en Piura y Tumbes<sup>32</sup>

MEM se **opone** a crear una reserva marina en el norte<sup>33</sup>

Perupetro: Creación de áreas protegidas abre **nuevo frente** a firmas del sector<sup>34</sup>

Las imágenes son una parte del discurso que fortalece el marco. Como consecuencia de la preponderancia del marco ambientalista, *La República* acompaña las noticias con fotografías de la reserva o pesca, mientras que *Gestión* las acompaña con fotografías de la actividad petrolera y personas del sector petrolero y ambientalista.

En general, en los cuatro diarios analizados, no aparecen imágenes de las actividades en armonía. Petróleo y pesca no se presentan como “modelo de concertación”. Se ilustran solo con una de las dos actividades (pesca o petróleo) o un personaje. Este tratamiento refuerza la polarización en la construcción de los *frames*.

---

<sup>32</sup> García, E. (1 de junio de 2016). Perupetro ve riesgos en creación de reserva marina en Piura y Tumbes. *Gestión*, p. 13

<sup>33</sup> García, E. (9 de junio de 2016). MEM se opone a crear una reserva marina en el norte. *Gestión*, p. 11

<sup>34</sup> García, E. (2 de febrero de 2016). Perupetro: Creación de áreas protegidas abre nuevo frente a firmas del sector. *Gestión*, p. 12

Como encuadres opuestos o rivales, estos se han explicado en clave polémica. Salvo en el diario *La República*, en los otros tres medios de información el 100% de las noticias guarda las características de lo postulado por Jamieson y Cappella.

Como aclaramos en la metodología, este enfoque nos servirá para extrapolarlo a nuestro objeto de estudio. *Gestión*, *El Comercio* y *Expreso*, elaboran un discurso con elementos propios de guerra, juego y competición. En algunos encabezados se leen frases como:

Ambiente **versus** Energía y Minas<sup>35</sup>

MEM **opuesto** a reserva marina en el norte. Viceministro advierte que la iniciativa **bloqueará** la exploración de hidrocarburos<sup>36</sup>

SPH y el Minam **enfrentados** por una reserva marina<sup>37</sup>

**Defienden** reserva<sup>38</sup>

También con elementos de ganadores y perdedores:

“Petróleo o pesca, **disyuntiva** mar adentro”<sup>39</sup>

“Minam critica actitud de Perú-Petro. **Toman partido** por petroleras, señala la entidad”

La predominancia de las menciones de los autores, las críticas y las audiencias, se traduce en el “lleva y trae” y situación de “acción y reacción” que se muestra en la interacción de notas. Por ejemplo, cuando el Sernanp señala que las observaciones a la zona marítima ya fueron aclaradas, Perupetro responde que identifica riesgos en esta nueva área reservada. Otro ejemplo, es el momento en el que el ministro del Ambiente califica a dos empresas petroleras.

---

<sup>35</sup> García, E. (9 de junio de 2016). MEM se opone a crear una reserva marina en el norte. *Gestión*, p. 11

<sup>36</sup> García, E., *op. cit.*

<sup>37</sup> SPH y el Minam enfrentados por una reserva marina. (11 de abril de 2016). *El Comercio*, p.1

<sup>38</sup> Fernández, L.; Zapata, R. (4 de mayo de 2016). Petróleo o pesca, la disyuntiva mar adentro. *El Comercio*, p. 10

<sup>39</sup> Fernández, L.; Zapata, R.; *op. cit.*

## 6. CONCLUSIONES FINALES, LIMITACIONES Y APORTACIONES

Tras el análisis mediático de este hecho presentado en Perú saltan importantes cuestiones relacionadas con los resultados que ameritan una reflexión. Este caso resulta significativo dada la dinámica de conflicto presentada entre dos ministerios de un mismo gobierno y en una etapa coyuntural de cambio presidencial. Más allá de una sucesión cronológica de noticias de un conflicto, se ha presentado un hecho que no solo debe ser comprendido desde los medios de comunicación, sino también desde el contexto político, económico y social en el que se desenvuelven los actores participantes en la creación de la Zona Reservada Mar Pacífico Tropical Peruano (ZRMPTP).

Dado el rápido y regular crecimiento económico que se ha presentado en los últimos años, el Perú se muestra con un entorno de bajo riesgo y que favorece el fomento de las inversiones extranjeras y por ende el desarrollo de la economía interna. Este país construye su futuro de acuerdo a planes estratégicos como el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, documento que contiene planes, estrategias y acciones, que entre otros ámbitos incluye un Plan de manejo integrado de las zonas marino-costeras, que coincide con la creación de la ZRMPTP. Sobre esta base, cada sector del Estado elabora un plan estratégico multisectorial.

Esta propuesta del sector ambientalista se gesta en un escenario en el que el Gobierno peruano apuesta por superar la situación de inseguridad alimentaria que se vive en el país, a través del incremento del consumo per cápita de alimentos marinos; y en el que, además, se busca un manejo adecuado y responsable de los recursos naturales y la gestión de la calidad ambiental.

Con esta base de nivel país, se estudiaron las proyecciones de ambos sectores, ambientalista y petrolero, pudiendo concluir que de ambos frentes se busca el desarrollo de actividades que pondere un medioambiente sostenible. Sin embargo, ante un caso como el de la ZRMPTP, su forma de narrarse o de ser contado por los medios de comunicación no coincide con su visión integral y de largo plazo contenido en sus planes estratégicos, como es el caso del ámbito petrolero. De ahí, nuestro interés de analizar este caso desde la lógica mediática, como un punto de partida, para un tema que consideramos no se agota en la sucesión de hechos.

En la construcción de un marco interpretativo confluyen una serie de actores con capacidad de construir un mensaje. De esta manera, un periodista enmarcará los hechos de acuerdo a cómo percibe la realidad, y como los actores han ayudado a construirla.

Desde los resultados cuantitativos podemos concluir que la prensa generalista en Perú no estuvo ajena al tratamiento informativo de la creación de la ZRMPTP. Uno de los periódicos con mayor interés fue *Gestión*, diario especializado en economía y negocios. En su mayoría, los cuatro diarios que formaron parte del corpus de esta investigación abordaron el hecho en clave pragmática. Esta situación se debe a que el caso ha sido tratado en una primera etapa en esferas institucionales de nivel ministerial.

Por otro lado, desde los resultados cualitativos, se identificaron dos *frames*, ambientalista y económico-legal. El primero a favor de la propuesta de creación, liderado por el Ministerio del Ambiente (Minam) y apoyado por otras instituciones gubernamentales como el Ministerio de la Producción (Produce), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp); gobiernos regionales de Piura y Tumbes; y asociaciones y ONG como Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Oceana y Naturaleza y Cultura Internacional.

El marco opositor a la propuesta estuvo integrado por el Ministerio de Energía y Minas (MEM), Perupetro y las gremiales, Sociedad Peruana de Hidrocarburos (SPH) y Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE).

Una de las primeras conclusiones desde la metodología es que el tratamiento de los periódicos fue distinto. El caso de *Gestión*, diario económico y financiero, construye las noticias de manera diferente a los diarios generalistas. El contraste se evidencia al ser comparado con el tratamiento que desarrolla *La República*, diario de izquierda y con clara postura en defensa del medioambiente. *Gestión* prioriza datos económicos, legales y de carácter técnico.

El diario *Expreso* no fue analizado en profundidad debido a las carencias encontradas en la construcción de sus noticias en base a rumores y fuentes sin confirmar. Sin dejarlo de lado, se tomó como un referente para el análisis global del caso, desde la perspectiva de la prensa generalista en el Perú.



El marco ambientalista aparece en todos los medios, sin embargo, se encuentra con mayor preponderancia en *La República* y *El Comercio*; mientras que el marco económico-legal aparece principalmente en *Gestión*. Ambos *frames* comparten una dimensión pragmática.

Desde el uso del léxico y las metáforas, los *frame sponsors* hacen notar la manera de narrarse y traducir sus intereses. Con una valoración a favor de la creación de la ZRMPTP, el ámbito ambientalista hace coincidir la manera de aparecer en los medios, de acuerdo a sus planes estratégicos institucionales. Su postura es de proposición y deviene en construcciones léxicas y metáforas conceptuales positivas, que revelan una visión integral de sostenibilidad ambiental.

Con una valoración contraria a la creación de la ZRMPTP, el marco económico-legal se presenta con una postura de oposición, construida sobre la base de un léxico y metáforas negativas. En ningún momento, los *frame sponsors* utilizan conceptos relacionados a la sostenibilidad ambiental. Hay una clara preocupación –si bien válida– respecto a la protección de los ámbitos legal y económico, pero que deja de lado el ambiental, que si se incluye en su propuesta estratégica futura de sector.

A la vista de los resultados y tras analizar los marcos opuestos o rivales, concluimos que el tratamiento de este caso de estudio recibió una cobertura periodística de acuerdo al postulado del *strategy coverage* de Jamieson y Cappella. La simplificación de este asunto público se infiere al momento de analizar las construcciones mediáticas en clave polémica, con elementos de guerra, juego y competición entre ambos marcos. Es un constante proceso de acción y reacción, pero no del tratamiento del *issue frame* en sí mismo.

Uno de los primeros objetivos de esta investigación era plantear un estudio comparativo entre el tratamiento de la prensa nacional y la prensa regional de Piura y Tumbes; sin embargo, la falta de acceso a los repositorios digitales de los periódicos locales fue una limitante para su desarrollo.

Tanto el marco ambientalista como el económico legal, construidos a partir de la prensa nacional, utilizaron marcos interpretativos pragmáticos, pues, en su mayoría, brindaban argumentos de carácter técnico y legal. Este primer resultado es un buen punto de partida para realizar a futuro un estudio comparativo entre prensa nacional y regional, que trate de inferir si en el tratamiento local se priorizan marcos interpretativos

simbólicos, de acuerdo a Castelló y Capdevila (2013). En una de las notas de los pescadores de Piura al presidente de la República, se pueden observar las primeras pinceladas de un nuevo discurso con tinte simbólico: “le pedimos desde el fondo de nuestro corazón y con todas nuestras fuerzas”.

Esta investigación no recogió los artículos de opinión, pero si el grueso de ellos resulta significativo sería importante incluirlos en una siguiente etapa, que correspondería a la creación del área reservada natural definitiva. Si bien las columnas de opinión de articulistas pueden diferir de la línea editorial de los periódicos, el editorial permitiría relacionar si la postura como medio tiene alguna relación con la construcción de los marcos interpretativos presentes en los periódicos. Hasta el cierre de este TFM se pudo observar que nuevas noticias y artículos han empezado a publicarse, entre ellas un editorial de *La República* que se muestra a favor de la creación de la ZRMPTP, y que coincide con el marco interpretativo ambientalista analizado en esta primera fase de investigación.

Dentro de las reflexiones finales es importante resaltar que un nuevo escenario como el cambio de gobierno presidencial implica cambios de políticas públicas o estrategias de desarrollo del país. Estos cambios también se podrían observar en un posible *reframing* del conflicto. Por lo tanto, es importante estar atentos a la capacidad con la que los actores construyen o mantienen sus mensajes. Un nuevo paso, a partir de este trabajo, es comprobar si los nuevos discursos que se construyen en los medios de comunicación son elaborados sobre la base de información brindada por los *frame sponsors*. Por ende, será importante incluir los materiales contenidos en sus web, blogs o sitios institucionales.

Como punto referencial a lo antes anotado, es importante destacar lo que podrían ser los primeros pasos del *reframing* del sector petrolero. En un artículo de *El Comercio*, el representante de la SPH, Felipe Cantuarias, “asegura que su sector está convencido de que la coexistencia entre la protección de la biodiversidad y la industria de hidrocarburos es ‘totalmente factible’”. Hay una evidencia del uso del lenguaje del “enemigo”.

Como ya se aclaró, este estudio no pretende ser mediocentrista. De acuerdo a la investigación de Wakefield (2003), existe una dependencia de la población por los medios impresos, pero también una paralela desconfianza en el material contenido en ellos. Frente a esto, una fuente de información creíble es la comunicación interpersonal con los amigos, vecinos y funcionarios en reuniones públicas. Coincidimos con esta

publicación en que este hallazgo presenta importantes implicaciones para la implementación de una política de comunicación de riesgos en torno a las decisiones o iniciativas ambientales como nuestro objeto de estudio. No solo comunicar desde los medios, sino desde la comunicación interpersonal.

Como última reflexión, en esta investigación, el marco ambientalista tiene como aliados a los sectores pesca y turismo, situación que conlleva a estar atentos, ya que toda actividad económica, en este caso la turística, tiene impactos o riesgos, así estos sean mínimos. Experiencias en España han demostrado que el conflicto principal en las zonas reservadas se presenta entre estos sectores. Una situación parecida en el Perú, que no identifique desde ahora los riesgos que podría tener una iniciativa como la creación de la ZRMPTP devendría en un conflicto intratable, en un plano que involucre a más actores, en diferentes contextos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDREU I TOMÀS, A. (2007). Más allá del museo. Las activaciones económicas del patrimonio. De los parques naturales a las fiestas temáticas. En I. Arrieta (coord.), *Patrimonios culturales y museos: más allá de la Historia y del Arte* (pp. 61-88). Vitoria: Universidad del País Vasco.
- ARDÈVOL-ABREU (2015). "Framing o teoría del encuadre en comunicación. Orígenes, desarrollo y panorama actual en España". *Revista Latina de Comunicación Social* 70: 423-450.
- BECK, U. (2006). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- BECK, U. (2007). Vivir en la sociedad del riesgo mundial. En Sabiote, M. y Mellado, Y. (Ed.), *Documentos CIDOB. Dinámicas interculturales* (pp. 5-32). Barcelona, España: CIDOB Edicions.
- BERIAIN J. (comp.). (1996). *Las consecuencias perversas de la modernidad: Modernidad, contingencia y riesgo*. (C. Sánchez & J. Beriain, trans). Barcelona, España: Editorial Anthropos.
- CASTELLÓ, E. (2008). *Identidades mediáticas. Introducción a las teorías, métodos y casos*. Barcelona: Editorial UOC.
- CASTELLÓ, E. (2010). Framing news on risk industries: Local journalism and conditioning factors. *Journalism* 11(4): 463-480.

- CASTELLÓ, E. (comp.). (2012). *La mediatización del conflicto político*. Barcelona: Laertes.
- CASTELLÓ, E. y A. CAPDEVILA (2013). Pragmatic and symbolic frames: a comparative analysis of the independence issue in the Scottish and Catalan elections. *Estudios sobre el mensaje periodístico* 19 (2): 979-999.
- DE ESTEBAN, A. (1982). *Sociología y medio ambiente*. Madrid, España: Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.
- Diálogos ambientales* (2003). San Isidro, Perú: Congreso de la República, Comisión de Ambiente y Ecología: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- DUSSAILLANT, P. (2004). La neutralidad como forma de encuadre en una campaña electoral. *Comunicación y sociedad*, 18 (2): 45-71.
- ENTMAN, R. (1993): "Framing: Toward clarification of a fractured paradigm", *Journal of Communication*, 43(4): 51-58.
- FESTINGER, L. (Ed.). (1992). *Los métodos de investigación en las ciencias sociales*. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica.
- FONTAINE, G. (2004), Enfoques conceptuales y metodológicos para una sociología de los conflictos ambientales. En: Cárdenas M. y Rodríguez M. (eds), *Guerra, Sociedad y Medio Ambiente. Foro Nacional Ambiental*. Bogotá, Colombia.
- GONZALO, J. y FARRÉ, J. (2011). *Teoría de la comunicación de riesgo*. Barcelona: Editoril UOC.
- IYENGAR, S. y SIMON, A. (1993). News Coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion: A Study of Agenda-Setting, Priming, and Framing. *Communication Research* 20(3), 365-383.
- MAIRAL, G. (2013). *La década del riesgo: situaciones y narrativas de riesgo en España a comienzos del siglo XXI*. Madrid, España: Los libros de la Catarata.
- MAIRAL, G. (2007) Riesgo y narratividad. *Narrativas del riesgo y acciones de confianza*. Conferencia llevada a cabo en III Jornadas sobre gestión de crisis. A Coruña, 2007
- MONTAGUT, M. (2012a). *L'agenda temàtica i la construcció de marcs interpretatius a la ràdio. El caso de la sentència de l'Estatut de Catalunya* (tesis doctoral). Universidad Rovira i Virgili, Tarragona.
- MONTAGUT, M. (2012b). El caso de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el *Estatut* en la radio matinal: la ductilidad del catalanismo político. En E. Castelló.

(Ed.), *La mediatización del conflicto político. Discursos y narrativas en el contexto español* (pp. 79-94). Barcelona, España: Editorial Laertes.

ORELLANA, R. (1999a), Aproximaciones a un marco teórico para la comprensión y el manejo de conflictos socioambientales. En, Ortíz, T. (Ed), *Comunidades y Conflictos Socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. (pp. 89-108) Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

ORELLANA, R. (1999b), Conflictos....¿sociales, ambientales, socioambientales?... Conflictos y controversias en la definición de los conceptos. En, Ortíz, T. (Ed), *Comunidades y Conflictos Socioambientales: experiencias y desafíos en América Latina*. (pp. 331-343) Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

SANTAMARINA, B; VACCARO, I.; BELTRÁN, O. (2014). La patrimonialización de la naturaleza. Génesis, transformaciones y estado actual. *Arxius de Ciències Socials* 30: 87-98.

SANTANA, A. (2003). Pesca y turismo: conflictos, sinergias y usos múltiples en Canarias. *Debate e Investigación*, 44: 86-97.

SORIANO, M. (2012). El fin de los toros: del derecho animal al debate identitario. En E. Castelló. (Ed.), *La mediatización del conflicto político. Discursos y narrativas en el contexto español* (pp. 155-169). Barcelona, España: Editorial Laertes.

VAN GORP, B. (2005): "Where is the frame? Victims and intruders in the Belgian press coverage of the asylum issue", *European Journal of Communication*, 20(4): 484-507.

VAN GORP, B. (2007): "The constructionist approach to framing: Bringing culture back in", *Journal of Communication*, 57(1): 60-78.

WAKEFIELD, S. y ELLIOT, S. (2003). Constructing the news: The role of local newspapers in environmental risk communication. *The Professional Geographer* 55(2): 216–26.

## INFORMES Y REPORTE

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2011). Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. Recuperado de [https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_plan-bicentenario/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-bicentenario/)

Ministerio del Ambiente. (2012). Plan Estratégico Sectorial Multianual 2013-2016. Recuperado de <http://sinia.minam.gob.pe/documentos/plan-estrategico-sectorial-multianual-sector-ambiental-2013-2016>

Ministerio de Energía y Minas. (2016). Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM 2016-2021. Recuperado de [http://www.ipen.gob.pe/transparencia/transp\\_doc/plan\\_org/planes\\_politicas/PESEM\\_2016\\_2021.pdf](http://www.ipen.gob.pe/transparencia/transp_doc/plan_org/planes_politicas/PESEM_2016_2021.pdf)

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2016). Plan Estratégico Nacional de Turismo 2025. Recuperado de [http://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/turismo/documentos/PENTUR/PENTUR\\_Final\\_JULIO2016.pdf](http://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/turismo/documentos/PENTUR/PENTUR_Final_JULIO2016.pdf)

Ministerio de la Producción. (2015). Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2016-2021. Recuperado de <http://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/rm435-2015-produce.pdf>

Perupetro. (2017). Estadística Petrolera 2016. Recuperado de <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/93c952e4-06a1-4e81-a541-362e1e46e84d/Estadistica+Petrolera+2016+rlid+final.pdf?MOD=AJPERES&Estad%3%ADstica%20Petrolera%202016>

Perupetro. (2016). Marco para la aplicación de incentivos para incremento de las inversiones y producción en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Recuperado de <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/008a1872-35b3-486c-896a-20f660881b04/MARCO+solo+interior.pdf?MOD=AJPERES>

Perupetro. (2017). Reformas para impulsar la reactivación sostenible del sector hidrocarburos – upstream. Recuperado de <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/7b1917c2-3726-483a-8417-f178370106d1/PresentacionLima2017.pdf?MOD=AJPERES>

World Economic Forum. (2016). The Global Risk Report 2016 (11th edition). Recuperado de <http://www3.weforum.org/docs/Media/TheGlobalRisksReport2016.pdf>

**Contacto autores:**

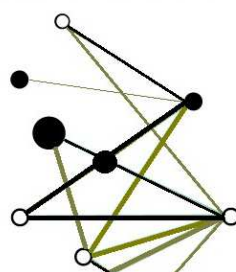
D<sup>a</sup>. Mariana Herrera Capriz  
mariannahc@gmail.com

D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Ángeles Cabrera Cabrera  
contacto@mariangelescabrera.com

D. Giancarlo Saavedra Chau  
giancarlo.saavedrachau@gmail.com

**PREMIOS** Excelencia Universitaria

**RELACIONES PÚBLICAS**



Asociación de Investigadores en Relaciones Públicas **2018**  
**airp**

ISBN 978-84-09-00994-7