

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Comunicación y Opinión Pública

Repercusiones externas sobre la imagen institucional del Consejo Nacional Electoral durante el periodo comprendido de enero de 2015 a noviembre de 2017 a través de la comunicación institucional pública y los desafíos de la comunicación estratégica

Raquel Estefany Cordero de la Cruz

Asesora: Palmira Chavero

Lectores: Andrea González y Gustavo Cusot

Quito, marzo del 2020

Dedicatoria

A mi Dios, mis amados esposo Sebastián e hijos Rafael, Luciana y Lukas por ser la razón, el motor de mi vida y la inspiración de mi superación constante.

A mi madre María Eugenia por siempre creer en mí, por su apoyo, consejos, valores, y motivación; que hasta el día de hoy, han permitido impulsar toda mi formación profesional sin dudas ni temores.

A mi padre Rafael por dejarme el legado de su ejemplo, constancia e integridad.

Tabla de Contenido

Resumen de la tesis	VI
Agradecimientos.....	VII
Introducción	1
Capítulo 1	6
Marco teórico	6
1. Una mirada sobre la estructura de la comunicación institucional pública	6
2. Burocracia, una forma de organización y administración.....	7
3. ¿Qué son y qué hacen las Instituciones Públicas?.....	10
4. Diseño institucional de las entidades públicas dentro de la estructura Estatal.....	12
5. Comunicación Institucional.....	17
6. Entendiendo a la Institucionalidad	20
7. Visiones sobre la Comunicación Estratégica	24
8. Imagen Institucional.....	28
Capítulo 2	37
Antecedentes de la Investigación	37
1. Contexto político	37
2. Contexto Institucional	39
3. Planteamiento del problema	44
4. Enfoque metodológico	46
5. Operacionalización de variables.....	48
5.1. Tabla: Variables, Criterios de selección y Población investigada	48
5.2. Tabla: Población de la investigación para entrevistas	49
5.2.1. Autoridades y Directores Institucionales	49
5.2.2. Periodistas de Medios Privados, Públicos y Comunitarios	50
5.3. Tabla: Población investigada para Grupo Focal.....	51
5.3.1. Ciudadanos que sufragan en un proceso electoral	51
Capítulo 3	54
Análisis Cualitativo obtenido de las entrevistas.....	54
1. Ópticas Institucionales	54
1.1. De las formas de manejo de la imagen de la máxima autoridad del CNE.....	54

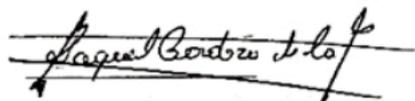
1.2.	De las formas de gestión de la imagen institucional del CNE.....	57
1.3.	De las formas de comunicar lo institucional.....	60
1.4.	De los grupos de interés institucional y el alcance	62
1.5.	De los actores que intervinieron en el proceso de percepción de la imagen institucional: los medios de comunicación como productores y medios de difusión informativa.....	64
2.	Análisis desde el enfoque de los representantes de los medios de comunicación	72
2.1.	Asociación de la imagen de la autoridad con la imagen de la institución	72
2.2.	Enfoque de la información, según medios los Públicos, Privados y Comunitarios.....	74
2.3.	Del acceso a la información institucional del CNE, por parte de los medios de comunicación	77
Capítulo 4	80
Análisis Cualitativo obtenido de grupo focal y análisis de datos.....		80
1.	Las repercusiones identificadas.....	80
1.1.	A nivel de la credibilidad y confianza	81
1.2.	A nivel de la construcción de institucionalidad	90
1.3.	A nivel de la construcción de la personalización de las instituciones	92
Capítulo 5	97
Los desafíos de la Comunicación Estratégica en las instituciones públicas		97
Conclusiones		102
Lista de referencias		108

Declaración de cesión de derechos de publicación de la tesis

Yo, Raquel Estefany Cordero de la Cruz, autora de la tesis titulada “Repercusiones externas sobre la imagen institucional del Consejo Nacional Electoral durante el periodo comprendido de enero de 2015 a noviembre de 2017 a través de la comunicación institucional pública y los desafíos de la comunicación estratégica”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Comunicación y Opinión Pública concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY – NC –ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo del 2020



Raquel Estefany Cordero de la Cruz

Resumen de la tesis

La presente investigación analiza conceptos teóricos entorno a comunicación institucional pública, imagen institucional, institucionalidad y comunicación estratégica. Por otra parte analiza la percepción de la gestión del Consejo Nacional Electoral por parte de representantes de medios de comunicación y ciudadanía a través de la imagen institucional que se proyectó desde el organismo. Se comparte las repercusiones sobre la imagen institucional del Consejo Nacional Electoral y se plantea la relevancia de la comunicación institucional; sus potencialidades y limitaciones como un aporte sustancial en la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad. Finalmente se analiza la intervención de la Comunicación Estratégica articulada a todos los procesos de comunicación institucional y los elementos que la conforman.

Descriptores: imagen institucional, comunicación institucional pública, institucionalidad, comunicación estratégica.

Agradecimientos

La presente investigación representa una sistematización de conocimientos asesorado por grandes profesionales, entre ellos: Palmira Chavero, Gustavo Cusot y Ricardo Ordoñez. A todos ellos, mi más profundo y sincero agradecimiento en la construcción del documento académico, por la orientación, seguimiento y supervisión continúa, pero sobre todo por la motivación y el apoyo a lo largo de la maestría.

Introducción

La gestión de la comunicación institucional en las entidades públicas a lo largo de los años ha manejado en su mayoría líneas de comunicación apegadas al modelo comunicativo clásico emisor-receptor, que pudieran beneficiar a los sujetos más que a las instituciones.

En la actualidad, la gestión de la imagen en instituciones públicas es un elemento que ha adquirido relevancia debido a la necesidad de visibilizar la gestión que se realiza desde las organizaciones estatales.

De esta manera, en los actuales contextos políticos y sociales han generado la necesidad de transparentar la identidad y los procesos del funcionamiento institucional. En contextos complejos, dinámicos y cambiantes, se hace necesario proyectar la imagen de instituciones públicas fortalecidas en su institucionalidad.

Así, el manejo de la comunicación institucional es un instrumento que facilitará la identificación y relación con los públicos; quienes posteriormente conformarán su percepción sobre la institución. Las percepciones se basan en conocimientos referidos a simples imágenes (aunque sean conocimientos parciales, exigüos o poco contrastados) son cada vez más comunes (Van Riel, 1995).

Por su parte, las imágenes dotan de significado y posibilitan el conocimiento y aprendizaje de una realidad (la institución), cumplen para el sujeto (por ejemplo, públicos) una función de simplificación de los procesos de obtención de información (Poiesz, 1988).

Podemos señalar que en los últimos años se ha generado una nueva área de estudio: el marketing corporativo, en torno a conceptos interrelacionados como identidad, imagen, personalidad, referidos a la organización en su totalidad, a la empresa en su conjunto (Balmer, 2008). Sin embargo, pocos campos de estudio han abordado a estos conceptos dentro de las instituciones públicas y la aplicación en las mismas.

Esto ha influido de manera directa e indirecta a que el modelo clásico de comunicación se aplique y fortalezca en las diversas organizaciones; limitando una autentica interrelación con los públicos y generando una percepción distorsionada de lo que es o hace la institución.

Objeto de estudio

Para la investigación, nos apegaremos a interrogantes teóricas en torno al objeto de estudio; se analizará la configuración de la comunicación dentro de las instituciones públicas a partir de la estructura estatal que las contiene. Profundizaremos en el estudio conceptual de la comunicación institucional pública y los procesos de construcción de institucionalidad. Identificaremos a los actores y las relaciones de los mismos con los públicos en el proceso de percepción, formación, y construcción de imagen institucional pública. Finalmente el desafío será proponer una forma de integrar a la Comunicación Estratégica dentro de las dinámicas comunicacionales de la institución pública.

El análisis de la investigación será concebida tomando una serie de condiciones que afectan al objeto de estudio como por ejemplo la estrecha relación del sistema mediático en la producción, circulación y difusión de información de la institución pública. Se considerará a los protagonistas que formaron parte los procesos de gestión de la comunicación del Consejo Nacional Electoral en el periodo comprendido de enero de 2015 a noviembre de 2017.

Nuestro objeto de estudio que se encuentra constituido por estructuras sociales complejas y dinámicas adaptadas a una conceptualización individual de los gestores multifacéticos de comunicación institucional. Esto nos hace reflexionar en torno a lo fundamental que es profundizar en los estudios sobre la comunicación institucional pública, la repercusión sobre la imagen institucional y la construcción de institucionalidad de un organismo electoral.

Objetivos de la Investigación

El objetivo general de la presente investigación es analizar las repercusiones externas sobre la imagen de las instituciones públicas, enfocada en la construcción de la institucionalidad del Consejo Nacional Electoral a través de la comunicación institucional pública y los desafíos de la comunicación estratégica, durante el periodo de enero de 2015 a noviembre de 2017.

Siendo los objetivos específicos los siguientes:

Investigar el manejo de la comunicación institucional del Consejo Nacional Electoral, enfocada en la construcción de su institucionalidad.

Analizar la percepción de la gestión del Consejo Nacional Electoral por parte de representantes de medios de comunicación y ciudadanía, a través de la imagen institucional que se proyectó desde el organismo.

Determinar las repercusiones externas sobre la imagen institucional del Consejo Nacional Electoral desde a través de la gestión de la comunicación e imagen institucional.

Proponer a la Comunicación Estratégica y sus aportes para la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad pública.

Por lo tanto, la pregunta de investigación se plantea de la siguiente manera: ¿Cuáles son las repercusiones externas sobre la imagen de las instituciones públicas, enfocada en la construcción de la institucionalidad del Consejo Nacional Electoral a través de la comunicación institucional pública y los desafíos de la comunicación estratégica, durante el periodo de enero de 2015 a noviembre de 2017?

Siendo así las preguntas de investigación las siguientes:

¿Cómo era el manejo de la Comunicación Institucional del Consejo Nacional Electoral?

¿Cuál era la percepción de la gestión del Consejo Nacional Electoral por parte de representantes de medios de comunicación y ciudadanía, a través de la imagen institucional que se proyectó desde el organismo?

¿Cuáles son las repercusiones externas sobre la imagen institucional del Consejo Nacional Electoral a través de la gestión de la comunicación e imagen institucional?

¿Cuáles son los aportes de la Comunicación Estratégica en la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad en el ámbito de la imagen institucional pública?

Delimitación del campo

Las instituciones públicas y privadas dentro de sus procesos internos de organización y gestión cuentan con áreas de comunicación, las mismas que tienen competencias de construir y fortalecer la institucionalidad fomentando vínculos de interacción internos y externos con sus públicos; por lo cual la comunicación institucional es un pilar importante, generador de mensajes o comportamientos que generarán repercusiones positivas, neutras o negativas por parte de la sociedad civil sobre la imagen de la institución.

Por este motivo y debido a la importancia del Consejo Nacional Electoral como organismo que rige la Función Electoral según la Constitución Política de la República del Ecuador vigente en la República del Ecuador desde el año 2008, encargado de “Organizar dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente y eficaz los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados y posesionar a quienes resulten electas o electos”. (Código de la Democracia, Art. 25: 11).

La comunicación institucional de esta entidad, adquiere un carácter fundamental en la construcción de institucionalidad; aporta en el fortalecimiento de la imagen que es proyectada hacia la ciudadanía pudiendo generar credibilidad y confianza sobre la gestión que se realiza desde el CNE.

La presente investigación ha sido posible gracias a las entrevistas realizadas a los colaboradores de la institución y a los representantes de medios de comunicación y ciudadanos; que se vincularon o formaron parte en el periodo planteado, además de la bibliografía existente entorno a los conceptos de comunicación analizados.

Por lo tanto, este análisis constituirá un aporte académico relevante para reflexionar los vínculos y repercusiones del manejo de la comunicación institucional pública sobre la imagen institucional y la construcción de institucionalidad, por otra parte también contribuye proponiendo a la comunicación estratégica como una forma de manejo de la comunicación institucional pública convencional.

Es importante definir que el campo de estudio de la presente investigación corresponde al de la comunicación, nuestro enfoque se centrará alrededor de los conceptos de comunicación institucional pública, institucionalidad, comunicación estratégica e imagen institucional.

Capítulo 1

Marco teórico

1. Una mirada sobre la estructura de la comunicación institucional pública

La comunicación institucional pública y todas sus manifestaciones internas y externas ante sus diversos públicos, fundamentadas en el Estructuralismo, dan cuenta de que las relaciones que se desarrollan como parte de esta responden a su pertenencia a un espacio específico que es el aparato estatal, el mismo delimita los alcances comunicacionales a partir de la burocracia.

Desde un enfoque funcionalista de la comunicación, las dinámicas comunicacionales internas vinculadas a: la gestión visible de la autoridad, procesos comunicacionales internos, roles de los responsables de comunicación, relación con sus públicos, entre otros, constituirían las causales para determinados efectos que desde la institución se generan hacia el exterior; tomando específicamente nuestro estudio, sería: sobre la imagen institucional pública.

A partir de los estudios de Max Weber (2007) en la Sociología del poder, los tipos de dominación; encontramos algunas conceptualizaciones de dominación política que permiten dar cuenta de la estructura sobre la cual las instituciones públicas enmarcan su razón de ser y hacer. Tal como lo explica Weber, las interacciones sociales de convivencia y de comportamiento se encuentran de alguna manera reguladas, ya sea por medio de mecanismos legalmente normados o por la naturalización individual y luego colectiva de ciertas ideas de que existe un orden social legítimo.

Este orden social legítimo al que se refiere el autor representa una forma estructurada de regularidad social que a partir de una “creencia en que algo tiene un valor absoluto, o en virtud de que el orden esté establecido legalmente, es decir, por creer en la legalidad de lo establecido” (Weber, 14: 2007).

A partir de este orden social legítimo decanta el concepto de organización planteado por Max Weber en el cual la organización es un grupo social con poder estructurado, que desde su espacio de involucramiento ejerce dominación sobre otros.

El autor mira a la dominación, desde un enfoque sociológico, en donde esta sería necesaria para la regulación de las dinámicas sociales, siendo el Estado el responsable de estructurar una relación de mando-obediencia, en la que se podría presumir que se ancla la esencia de las instituciones públicas dentro del aparato estatal.

La relación de dominación y de poder tal como se expone está estrechamente ligada con el ámbito público, debido a la creencia que existe de un orden social legítimo en el cual la sociedad necesita organización y por ende acepta el mandato; de esta manera se configura del sometimiento de la sociedad de forma naturalizada.

Weber profundiza en el campo de la dominación, puntualizando los tipos de la misma, según los motivos por los que se obedece, se abarca también la dimensión de administración de esta estructura, con el fin de que la misma sea precisamente las que ejecute el mandato.

La dominación burocrática es de índole racional, “se basa en la creencia en la legalidad del ordenamiento establecido y del derecho a dar órdenes por parte de quienes tengan la competencia para ejercer la dominación según ese ordenamiento (dominación legal)” (Weber, 65: 2007).

Esta dominación a la que nos referimos tendrá como máximo representante a la cabeza organizadora de todo el aparato administrativo, siendo este mandatario el que tiene una injerencia directa sobre todos los asuntos de la organización administrativa.

Una de las características importantes que conforman este aparato administrativo de la burocracia moderna es la estructura jerarquizada, en la cual todos los componentes tienen una relación de mando-obediencia (Weber, 17: 2007).

2. Burocracia, una forma de organización y administración

La burocracia desde el enfoque de Weber, es una estructura en la que se encuentran organizadas todas las instituciones públicas y desde la cual se rigen varios asuntos políticos y sociales. Este mecanismo de administración controla, fiscaliza y ejecuta los asuntos estatales que son parte de las prácticas y dinámicas sociales.

Weber definió la burocracia como una forma de organización que encumbra la gestión y la eficiencia a través de la división establecida de las tareas, de la supervisión jerárquica y de detalladas reglas y regulaciones.

La burocracia en sí es un tipo de gobierno; Weber reconoce que las burocracias pueden causar problemas de "papeleo", muchos trabajos burocráticos pueden resultar monótonos, ofreciendo pocas oportunidades para el ejercicio de las capacidades creativas, lo que podría generar una importante limitación.

Estas limitaciones en cuanto al trabajo mecánico así como las implicaciones relacionadas a una administración controlada desde la cabeza de un mandatario, podrían afectar la gestión institucional y por ende también a todas las prácticas internas vinculadas a la comunicación.

Marx por su parte describe a la burocracia como "la república petrificada", sus análisis están enfocados en función de todas las interrelaciones y efectos que se producen a partir de esta configuración.

Entendiendo a la burocracia como una organización estructurada y profundamente arraigada a intereses particulares estatales, se puede reflexionar sobre las líneas y enfoques el manejo y gestión de la comunicación en las instituciones públicas.

La burocracia desde cualquiera de los enfoques que se pretenda analizar, es parte de las interacciones de las instituciones públicas con los diversos públicos, en gran medida la relación dependerá precisamente de esta configuración del aparato burocrático.

Al tomar a la burocracia tal como lo plantea Marx se entiende que es parte de tener una organización estatal "correctamente" distribuida, engranada y ordenada con un fin determinado; permitiendo que el funcionamiento de cada institución tenga un comportamiento interno que de alguna manera prevea los resultados cognitivos de los públicos externos a partir de un comportamiento "organizado" de los actores internos.

La burocracia entendida desde los postulados anteriormente analizados, tendría una relación con el tipo de gobierno y podría ser una contribución en el camino hacia el fortalecimiento institucional público.

Entonces, la burocracia vista como una forma de organización es indispensable en la permanencia de ciertos sistemas, proceso y reglas a seguir, como mecanismos de coerción institucional y ciudadana, pudiendo ser el detonante institucionalizado de dominio naturalizado, en el que los ciudadanos aceptan de manera automática todo lo que se ve como racional.

Auguste Comte (1851), profundiza con la idea de que la burocracia es un “Sistema Político Positivo” que delegaba al gobierno la manera de direccionar y llevar la acción individual hacia objetivos comunes, todo esto bajo la implementación de “leyes naturales” que decanten en procesos de administración pública; los encargados de crear los mecanismos y ponerlos en funcionamiento serían los “administradores científico-técnicos”, a los cuales posteriormente se los identificará como burócratas.

El mecanismo de la burocracia según Comte (1851), limita la intervención de la individualidad, por medio de la implementación de la administración de procesos rutinarios que clasifican el lugar y la tarea que cada uno realizara dentro del sistema en el que se encuentre inmerso, ya sea laboral o social. Así esto se sustenta dentro de un “cuadro institucional” o institución que proporciona el carácter de “legal y normativo” donde todo es rutinario planificado y anunciado por adelantado.

Concordantemente, la propuesta de Comte (1851), se percibe como las bases de los sistemas de administración en Europa continental en la segunda mitad del siglo XIX. Esta dirección política – burocracia, posteriormente se consolidará dentro de la organización y funcionamiento estatal.

Por otro lado, el razonamiento negativo sobre el concepto de burocracia, pone en evidencia la conveniencia de intereses particulares que se introducen dentro de instituciones públicas que generan retroceso o estancamiento social; los procesos se realizan desde posiciones monótonas y de poco alcance que afectan a la institución y su institucionalidad.

La concepción positiva de Max Weber (2012) sobre la burocracia no es ideal tal como él lo planteó; se encuentran varias problemáticas que han degenerando la concepción original de la burocracia.

Dentro del sistema de organización de la burocracia, los intereses políticos pueden estar por sobre las necesidades institucionales, el nepotismo puede afectar conflictos de interés entre autoridades o funcionarios, las jerarquías pudieran no estar claramente definidas causando así, conflictos de competencias, también los colaboradores al ejercer sus funciones de manera rutinaria pueden eludir responsabilidades o duplicación de esfuerzos y, en general, ineficiencia.

Por otra parte, en torno a las prácticas y procesos burocráticos, pueden verse afectados por la: rigidez en los procesos, tomando decisiones con lentitud o siendo imposible aplicarlas al presentarse casos inusuales, e igualmente retrasando los cambios, evolución y adaptación de viejos procesos a nuevas circunstancias; creación de reglas contradictorias; poca estima por las opiniones diferentes o de subalternos, sobre especialización y que la organización sea poco proclive al cambio.

Según algunos sociólogos modernos como el francés Michel Croizier “la impersonalidad del empleado para aplicar la regla sin excepción de personas retira cualquier sistema de flexibilidad, la multiplicación de las reglas de control previene cualquier iniciativa y juega contra la innovación y la departamentalización conduce a la renuncia de los grupos a sus metas a expensas de los de la organización y evita cualquier forma de adaptación” (Croizier, 1963: 110).

Cabe recalcar que sea cual fuere la interpretación de lo que se considere con respecto a la burocracia, tiene una directa y estrecha relación con quienes asumen la responsabilidad de comandar el timón del Estado.

3. ¿Qué son y qué hacen las Instituciones Públicas?

Las instituciones según sus diversos enfoques e interés comparten elementos en común que las definen; es que todas estas se estructuran alrededor de ideas, valores o principios, tienen fines en

común y todo lo que es parte de ellas está dirigido, controlado y administrado por una serie de procedimientos y procesos dentro de sí mismas.

“Todas las instituciones tienen un orden normativo, tendiente a dar regularidad y seguridad a las prácticas que hacen posible el cumplimiento de los valores o intereses que las originan” (Díaz, 1967: 40). Así a través de esto se institucionalizan los procesos y prácticas de la entidad con miras a alcanzar una institucionalidad dentro de la sociedad.

El Estado en el mundo moderno, contiene a varias instituciones que regulan, controlan, promueven, ejecutan, etc., la vida social. Esto se hace posible por medio de una serie de prácticas administrativas, jurídicas y de gestión.

Las instituciones públicas establecen las “reglas sociales del juego” (Henkel, 1968: 173), materializadas en las relaciones específicas y por ellas se verifica en las relaciones diarias la idea o valor que las origina. Una institución pública, sintetiza y agrupa las necesidades sociales y las organiza, norma, regula y ejerce por medio de su administración.

Por lo tanto, las instituciones públicas son aquellos organismos que garantizan los procesos que llevan a cabo enmarcados en su misión, siendo responsables de ofrecer la seguridad y estabilidad social; en nuestro caso particular, desde las prácticas electorales.

Una corriente para mirar desde otro ángulo a las instituciones es la neo institucionalista que destaca desde un papel importante el rol de las instituciones dentro del ámbito político, en el cual no solo se consolida la gestión de las instituciones puertas adentro, sino que también es una puerta de ingreso externo hacia los diferentes públicos y su entorno.

Esta corriente surge como una nueva concepción en las décadas de 1970 y 1980, precisamente para considerar a las instituciones de modo diferente como lo plantea el institucionalismo “viejo” (North, 1993: 13).

Así, desde el neo institucionalismo, se da un lugar prominente de representación social y política a las instituciones y más aun a las instituciones públicas; se acepta que son las instituciones las que “no sólo son el contexto, sino que juegan un papel mucho más importante en la determinación de la política” (Romero, 1999: 9).

Es decir, las acciones desde las instituciones tienen concordancia y tienen objetivos definidos y coherentes con relación a la misión respectiva que mueva a cada institución.

Desde aquí, el contraste de las posturas, por un lado de instituciones completamente estructuradas y estructurantes¹, se ven “complementadas” por una corriente neo institucionalista que las dota de un carácter móvil, movilizador, más que estático; en el cual las instituciones promueven un interés e involucramiento de sus públicos.

Las instituciones a partir de esto pudieran restringir, definir, influir en el espectro de su campo de gestión según sean las luchas que independientemente se persiguen; analizar cada escenario particular, las configuraciones estructurales y organizacionales pueden dar cuenta de los procesos que han venido desarrollando interna y externamente las instituciones, así como también el horizonte a corto y largo plazo de las mismas.

4. Diseño institucional de las entidades públicas dentro de la estructura Estatal

Las instituciones públicas son parte de una estructura llamada Estado, cabe puntualizar que nos referimos al Estado no como un sujeto, sino como una correlación entre actores. Estas instituciones al ser parte de esta estructura gestionan implícitamente desde sus campos de acción la administración de la vida social facilitando la Gobernanza.

Basándonos en esta premisa, el diseño de las instituciones se nutre de varios factores (experiencias históricas, intereses, relaciones de poder, etc.) siendo el engranaje de estos factores,

¹ Bourdieu (1996), “Socialmente *estructuradas* porque han sido conformados a lo largo de la historia de cada agente y suponen la incorporación de la estructura social, pero al mismo tiempo son *estructurantes* porque son las estructuras a partir de las cuales se producen los pensamientos, percepciones y acciones del agente.” (Martínez, 2017:3)

los que “impone resistencia y limitación a la implementación de diseños científicos por más excelentes y recomendables que éstos sean” (Nohlen, 153: 2008), es decir, que si esto lo aplicamos en el ámbito comunicacional, tendremos instituciones públicas que realizan sus acciones comunicacionales de manera limitada y dependiente de los factores antes indicados.

Las instituciones públicas, tienen una pertenencia a una determinada función de gobierno o estatal, se encuentran normadas y reguladas por los parámetros que su pertenencia les asigne.

La razón de su existencia se la puede atribuir a necesidad de organización gubernamental o estatal delegativa para intervenir en temas sociales, económicos y políticos presentes dentro de la sociedad.

Guillermo O'Donnell (1994) establece las características de una configuración institucional funcional: Las instituciones incorporan tanto como excluyen, es decir desde la institución se selecciona el alcance de gestión que realizará la entidad, bajo parámetros pre establecidos y direccionados desde la autoridad que los comande.

Las instituciones determinan la probable distribución de resultados, de forma que se canaliza solo determinados actores y recursos para evitar una gama de resultados no previstos, es decir se mueven dentro de ciertas reglas que no afecten la actividad institucional.

Las instituciones tienden a agregar el nivel de acción y organización de los agentes que actúan con ellas, se toma en consideración para sus interrelaciones a agentes de los que pueden obtener resultados favorables, así mismo se van agregando actores según las necesidades institucionales lo requieran.

Las instituciones inducen modelos de representación, esta característica se hace evidente en la arraigada práctica por jerarquías, la misma que dota a un solo individuo de la autorización de decidir y de hablar en nombre de todos. De alguna manera esta característica institucional puede limitar la interrelación positiva entre autoridades y sub alternos.

Las instituciones extienden los horizontes de tiempo de los actores, a través de las instituciones las figuras de autoridad buscan construir relaciones estables y duraderas en el ejercicio público; de aquí que se puede entender que la imagen de la “institución” es fundamental cuando se trata de hacer perdurar a la autoridad dentro de la misma.

Entonces, estas características de las instituciones muestran parte de la configuración y organización interna institucional se encuentra direccionada a sostener a los agentes que las lideran y no los agentes a sostener la institución y por ende a la institucionalidad.

Por otra parte podemos reflexionar en cuanto a las relaciones de poder institucionalizadas, es decir las prácticas que se derivan de las características propias del funcionamiento institucional.

Este diseño institucional al que nos referiremos, basado en una relación, estado-instituciones y gobierno, puede ser la clave para profundizar en la reflexión sobre el sistema que moviliza todos aspectos dentro de las instituciones públicas, puntualmente en el campo de la comunicación.

Las instituciones públicas cumplen un rol importante dentro de toda la organización del estado, su gestión está estrechamente ligada con la puesta en marcha de cada una de las políticas, reformas y demás mecanismos del mandato reconocido en un régimen democrático.

Las instituciones públicas a partir de esto se convierten en las figuras visibles desconcentradas de gobierno, ya que actúan de manera independiente, en determinados espacios y con ámbitos de gestión particulares, pero con el gran agregado de ser parte de esta macro estructura.

La gestión de comunicación que se desarrolle desde las instituciones públicas puede depender de diversas variables, una de las cuales es la limitación en cuanto a la toma de decisiones en los procesos internos de gestión institucional.

La misión de cada entidad pública es la que marcará el camino que siguen y en base a esto también se establecerán los intereses y las relaciones que se deben fortalecer como parte de su gestión y cuáles serán los enfoques prioritarios que se abordarán.

Otra variable fundamental a tomar en consideración es la compleja relación que se maneja con cada uno de los públicos tanto internos como externos, cada uno de estos genera influencia o presión sobre la institución, sin embargo, no podemos olvidarnos que el diseño institucional responde a una macro estructura.

Dentro de la estructura institucional es pertinente reflexionar que a medida que las tecnologías de la información y la comunicación avanzaron, el acceso a la información se hizo necesaria como un mecanismo de control por parte de los públicos y como una forma de que las instituciones hagan visible su gestión.

Según la teoría sustantiva, “la tecnología constituye un nuevo tipo de sistema cultural que reestructura por completo el mundo social con objeto de establecer un control significativo” (Feenberg, 1991: 7).

Las instituciones públicas se adaptaron a los desafíos tecnológicos y de comunicación a los que se enfrentaron y enfrenta constantemente; así mismo, trajo consigo la necesidad de buscar nuevos razonamientos en cuanto al rol convencional e injerencia de las instituciones dentro de la sociedad.

Las instituciones públicas contemporáneas del Gobierno y Estado han estandarizado sus prácticas en cuanto al uso de plataformas digitales como una herramienta de “Gobierno Abierto”. La iniciativa de gobierno abierto, se asienta en tres ideas: la transparencia promueve la rendición de cuentas; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno (Bingham y Foxworthy, 2012: 24).

El concepto de un gobierno abierto, busca una interrelación entre los niveles de gobierno y los ciudadanos, en donde se pueda establecer un dialogo de ida y vuelta mutuo. Así, el objetivo planteado era el de hacer parte a los ciudadanos de las decisiones públicas basadas en sus preferencias, intereses; todo esto basado en una colaboración de ciudadanos y de funcionarios.

La apertura de información desde las instituciones de Gobierno hacia los ciudadanos, se puede entender como una forma de mejorar no solo la interrelación de los unos con los otros sino también de desarrollar una gobernanza positiva que muestre eficiencia y construya confianza ciudadana hacia la administración pública y por ende hacia el gobierno.

La puesta en marcha de un gobierno abierto, fue posible gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) actualmente disponibles, sobre todo la Web 2.0; esta plataforma virtual como son las páginas web institucionales, se constituyen como herramientas eficientes al momento de administrar la información que la institución desea poner en conocimiento de los ciudadanos, sin embargo las características de un gobierno abierto van mucho más allá de únicamente de tener información disponible en páginas web.

Los enfoques desde la perspectiva estatal de un gobierno abierto: a) promueve la ciudadanía, la integración y la discusión pública; b) fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio; c) determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los agentes apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas públicos; d) difunde la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos (Bourgon, 2007: 112).

Se puede considerar entonces, que el gobierno abierto es un proceso que pretende que el ciudadano al tener mayor información se involucre dentro de los espacios de toma de decisión, promoviendo sociedades más participativas y democráticas.

Esta iniciativa de gobierno abierto no solo se debe a las necesidades que se han generado desde las instituciones, sino también, como producto de una presión generada desde los públicos, para que la interacción con estas instituciones sea eficaz y permita intervención de la misma en asuntos de interés público.

Las instituciones públicas buscan mejorar la gestión pública a través del acceso de información; partiendo de la gestión transparente y la generación de confianza desde la institucionalidad hacia los públicos, tal como lo afirman Naser y Concha (2011).

5. Comunicación Institucional

La propuesta teórica de Pascale Weil aborda la comunicación institucional en oposición a la comunicación comercial, como el discurso no dirigido a la venta de un producto, opuesta a la comunicación publicitaria de los productos y las marcas, dirigida a modificar comportamientos, actitudes o conseguir adhesiones, según la autora, “el objetivo de la comunicación institucional es dar a conocer la voluntad de la organización de ser una colectividad que se dirige a su entorno y suscitar la adhesión a su proyecto” (Weil, 1992: 29).

Así, desde esta concepción la oposición a la que se refiere Weil pareciera que tiene intereses más en el campo de destacar la gestión y bondades del actuar de las instituciones, más que buscar una retribución económica, que es la que buscaría la comunicación comercial. Al analizar esta propuesta teórica, nos encontramos con el hallazgo de una visión estrategia, en la cual se pensó en que los consumidores pasivos, se convertirían en públicos críticos.

Por otra parte, la Comunicación Institucional como disciplina académica, nace del Derecho Universal a la información en 1948, durante la década de los 50 se empieza a utilizar a la comunicación que tradicionalmente solo era para publicidad y marketing, para instituciones, personas e incluso regímenes políticos (Firat, 1992: 378).

Desde esta concepción, se puede reflexionar en torno a la importancia que cobra la comunicación institucional a través de la imagen de una institución, persona o régimen político frente a los públicos; esto por su elevada exposición pública y su necesidad de obtener resultados esperados según los objetivos que se busque.

Al pasar del tiempo se utiliza a la Comunicación Institucional como herramienta de su interacción desde las organizaciones con otras organizaciones de su entorno (Míguez, 2006: 2017). Esto debido a una vertiente de publicidad en el caso de los productos de consumo, se traduce a la institución como otro producto que para mantener sus relaciones con grupos de interés, debe tener alguna herramienta que la conecte con el exterior y que genere una interrelación.

El fortalecimiento de lazos es otro elemento que se busca potenciar por medio de la comunicación institucional; construir confianza, apoyo, cercanía y buena imagen que después será reputación, pueden ser algunos de los elementos movilizados que fundamentan la relevancia del ejercicio comunicacional orientado a la institución, persona o régimen político. Por otra parte, la Comunicación Institucional va tomando fuerza al momento que profesionales descubren “que los principios tradicionales de la dirección y gestión empresarial a veces fracasaban” (Míguez, 2006: 217), y es precisamente en ese momento que la comunicación de las instituciones tomó importancia dentro de los procesos de gestión.

Una forma de introducir los procesos de comunicación institucional dentro de las organizaciones, es por medio del diseño de actividades o acciones de comunicación que sean los encargados de mostrar que es lo que dice, que es la institución y que hace (identidad y misión). Los procesos de Comunicación Institucional abarcan todos los procesos internos de la organización y de gestión.

Por otra parte, los fines de la comunicación institucional, estarán marcados principalmente por dos paradigmas: “el que se centra en el análisis entre las relaciones entre instituciones y sus públicos, siendo el concepto de relación el eje de la Comunicación Institucional” (Fombrun, 1996: 219) y el que se centra en la reputación de una organización ante sus públicos “tomando como elementos de análisis el contexto directivo, y que busca aportar fórmulas para medir esta reputación” (Fombrun, 1996: 2019).

La Comunicación Institucional para Cornelissen (2008) es una función de gestión que coordina la información interna y externa de la organización para que se establezca una reputación o imagen favorable de la misma ante los públicos que dependan de esta. Complementariamente la Comunicación Institucional debe ser “integrada, con mensaje coherentes y temas significativos tanto para los públicos internos como externos, por lo tanto es un proceso que alimenta relaciones, siendo facilitadora de comprensión, profundización y reconocimiento de la institución” (Dolphin, 2001: 58).

Consecuentemente con los postulados teóricos expuestos, la Comunicación Institucional responde a la necesidad de la organización por dar a conocer su identidad, gestión; y través de esto lograr una relación con los públicos sostenida en el tiempo que a su vez se traduzca en buena imagen, reconocimiento y confianza.

Otro aporte importante en la investigación planteada es la de María José Canel (2010) quien detalla que la comunicación en instituciones del Estado debe basarse en relaciones de comprensión mutua entre gobierno y ciudadanos.

La Comunicación Institucional Pública entonces se debe concentrar en brindar no solo información de la gestión pública de determinada institución, sino también generar una identificación plena con sus públicos de la misión y visión que aquella institución profesa como motor principal de su existencia.

Consiguientemente, podemos profundizar en que la Comunicación Institucional Pública se trabaja a la interna de las entidades públicas a partir de la necesidad de construir una relación entre el Gobierno-Estado con los públicos externos (ciudadanía). La autora pone en constancia que la Comunicación Institucional Pública está sujeta a particularidades y complejidades diferentes a las que podría encontrarse en la comunicación empresarial por ejemplo.

Desde este enfoque, la Comunicación Institucional Pública es la comunicación de los altos cargos que comandan las entidades y sus instituciones; afirma Canel (2010) que esto implica que la relación entre la actuación de la autoridad y el desarrollo de las actividades organizacionales, están estrechamente vinculadas en todos los aspectos comunicacionales.

Por otra parte, se debe considerar los contextos políticos en los que las instituciones se desenvuelven, la duración de los periodos de gobierno tienen gran influencia sobre la planificación comunicacional, por lo que Canel cita a Denton y Woodward que especifican que consecuencia de esto: “Los mensajes tienen que ser planeados, elaborados y comunicados con un la mirada puesta en los resultados inmediatos” (Canel, 2010: 12).

La comunicación de las instituciones públicas se encuentra bajo la mira de un elevado escrutinio público, “se exige que las instituciones públicas den cuenta a sus públicos de lo que hacen. Este elevado escrutinio público se produce, además, en una también elevada mediatización” (Canel, 2010: 14).

Finalmente en estos contextos teóricos todos coinciden en que alguien debe estar a cargo de esta actividad, un Director de Comunicación que será la persona responsable que considerará todas las particularidades de esta comunicación buscando transmitir la información de la institución a los públicos internos y externos, por medio de acciones a nivel estratégico como operativo.

6. Entendiendo a la Institucionalidad

La institucionalidad niega la singularidad de la individualidad subjetiva y arbitraria, busca la universalidad de los valores instituyentes, no previstas de la voluntad particular Díaz (1967) desde este enfoque encontramos que la institucionalidad prioriza el interés social por sobre la conveniencia de una persona o de un grupo de personas, siempre y cuando las voluntades generales sean parte de los valores o razón de ser de la institución.

“La burocracia, con sus administradores, gerentes y directores al frente, crea su propio universo y determina sus condiciones de posibilidad, a partir de las cuales determina las de las instituciones que las generan hasta convertirse ella en la institución que constituye las normas de funcionamiento de las instituciones” (Díaz, 1967: 42), entonces la primacía de las ideologías políticas, relaciones e intereses de las jerarquías de turno, promueven inestabilidad institucional y administrativa; debido a que cada uno de ellos busca “mejorar” los diversos procesos administrativos y normativos que se justifican en el respeto de la institucionalidad pero que no han tomado en cuenta los reales principios y fines de la institución.

La eficiencia administrativa sostenida por la cultura organizacional es la que otorga un horizonte claro y permanente de los procedimientos técnicos, administrativos y económicos internos. La administración basada en el fortalecimiento de la institucionalidad establece normas de calidad y criterios por medio de los cuales controla procesos técnicos, funciones, trabajo de funcionarios etc.

Para Willoughby (1931) la administración pública que se ejerce desde las instituciones estatales es independiente al poder ejecutivo; a la cual le corresponden poner en práctica las políticas y la ley puesta por otros órganos (Willoughby, 1931:32).

La institucionalidad está firmemente cimentada en el funcionamiento técnico y en la eficiencia de la administración; se aparta permanentemente del control político y “no admite sujeción a los azares electorales ni a los controles democráticos” (Díaz, 1967:43).

Desde esta óptica se puede decir que si en algún momento se percibe o vincula a la institución una injerencia política dentro de las instituciones que responden a intereses sociales se pueden entorpecer los fines reales que se buscan desde la institución.

Así mismo, la institucionalidad procura estabilidad y regularidad de los procesos internos multidisciplinarios que maneja la institución; trata de apartar el deterioro creciente de una institución que de manera periódica sufre cambios en la dirección de la misma y que como resultado de esto se pudiera generar inestabilidad interna.

Las diferentes administraciones de turno (cambio de autoridades), llegan a la institución con diferentes criterios profesionales, lo cual será la justificación para la reorientación de prácticas institucionales, que ponen en riesgo a la institucionalidad pública.

“Las crisis de las instituciones son siempre crisis de hombres localizadas en sus esferas de dirección y diseminadas desde ellas a todos los ámbitos de actividad” (Díaz, 1967: 45), esto abarca desde las reglamentaciones administrativas, pasando por la legalidad procesal, recursos internos y la comunicación.

Cada administración temporal que asume el control de la institución decide sobre procedimientos que harán parte del funcionamiento institucional y que podrán estar por encima de cualquier criterio institucional establecido.

El surgimiento de instituciones públicas en los últimos años dedicados al servicio de la ciudadanía y no a una acumulación de capital comercial, ha generado que los públicos se relacionen de manera directa con la misión de las instituciones y viceversa.

Así al hablar de institucionalidad se la puede abordar también desde la institucionalidad social que va más allá de la gestión que realiza la institución y que se ocupa de que las políticas y procesos institucionales respondan a las necesidades y expectativas sociales; “no de forma arbitraria y desordenada, sino con base en procedimientos e instancias identificables y predecibles, que les impriman continuidad y capacidad de respuesta ante nuevos desafíos y demandas sociales” (Stein, 2008: 111).

Tal como lo menciona la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2017) la construcción de la institucionalidad social se centra en cuatro dimensiones: jurídico-normativa, organizacional, técnico-operativa y fiscal.

Desde la dimensión organizacional, que será la que abordaremos; se encuentra relacionada a la estructura institucional formal de los que son parte las diversas áreas de gestión y los niveles de organización y decisión interna; los mismos que actúan en una cadena jerarquizada presidida por una máxima autoridad.

Se debe señalar que el nivel jerárquico de cada entidad dentro de esta dimensión organizacional apoya sus lineamientos y disposiciones basados en argumentos legales, ley orgánica, amparos constitucionales, resoluciones ministeriales o un decreto presidencial. Es decir, todos los asuntos dentro de la toma de decisiones de la institución, se entenderían que se encuentran institucionalizados o articulados con plataformas legales que los facultan a tener un carácter normativo procedimental.

Bajo esta misma idea, debemos destacar dos reflexiones: los procesos institucionales son componentes que permiten que un organismo público sostenga su institucionalidad; las iniciativas o planteamientos de nuevos procesos, deben ser parte de acciones socializadas en

conjunto, planificadas y posteriormente llevadas hacia un sustento legal o normativo para reformar o introducir nuevos procesos dentro de la institución.

En cuanto a los niveles de organización o rango que posean las instituciones públicas esto se relaciona y articula en dependencia a los campos de acción e instancias que se trabajan desde cada organismo; así, se encontrarían dentro de alguna de las de las funciones Estatales o Gubernamentales.

La institucionalidad dentro de la entidad en el ámbito de la Comunicación Institucional, tiene características formalizadas y estandarizadas según lineamientos regidos por la legalidad vigente; pudiendo estar normada o fundamentada en códigos orgánicos de gestión de procesos u otros reglamentos jurídicos que guían los procesos y procedimientos internos.

La Comunicación Institucional CEPAL (2017), desde las prácticas institucionalizadas, han establecido protocolos de difusión (interna y externa), con el fin de mantener actualizada la información institucional constantemente, mitigando así riesgos de crisis comunicacionales. Los modelos de comunicación desde la institucionalidad permean la forma en la que se toman las decisiones y como se comunican las mismas a los diversos públicos.

La CEPAL (2017) reconoce los componentes de la institucionalidad social adecuada; los mismos podemos aplicarlos en el campo de acción de la Comunicación Institucional. La existencia de una “estrategia a largo plazo coherente y sostenida, que no cambie su esencia frente a cambios de gobierno, crisis políticas o situaciones coyunturales” (CEPAL, 2017; 27). Esto podría fundamentar los procedimientos de comunicación institucional minimizando los cambios e implementación de estrategias diversas según como los contextos cambien; fortaleciendo así la institucionalidad.

También, el planteamiento de reglas y procesos de operación de programas y proyectos de la institución; que sean socializadas a todos los actores involucrados y donde sean identificados los públicos objetivos, además, las reglas claras facilitando la coordinación horizontal y vertical, en

la medida en que se atribuyen responsabilidades, obligaciones y recursos concretos a cada dependencia o nivel de gobierno.

La generación de espacios de aporte y retroalimentación entre sectores objetivos que aporten en la consolidación de la institucionalidad; con el objetivo de articular esfuerzos, compartir información y si fuere el caso destinar recursos a programas y proyectos.

Otro componente es el fomento a la profesionalización, capacitación o integración de profesionales para el ejercicio de las distintas funciones; los que aportarán de manera eficiente y eficaz.

Más allá de modelos organizacionales específicos, y los componentes de la institucionalidad, podemos destacar la importancia de identificar los objetivos institucionales que se buscan alcanzar; y por medio de los mismos establecer acciones, estrategias o procedimientos transversales que aporten en su consecución.

Finalmente, podemos reflexionar sobre la “institucionalidad”, considerándola como un pilar que establece desde la institución mecanismos o formas de control interno formal organizado y estructurado; que propicie condiciones favorables para el orden social.

Así la importancia de la institucionalidad de una entidad estatal, que es parte de un sistema político democrático y de derechos, no puede reflejar de ninguna manera iniciativas que favorezcan a unos grupos por sobre otros ; y que esto genere preocupación o escándalo público. La estructura cimentada en todos los procesos internos y externos que realiza la institución, podrán aportar en el fortalecimiento de la gestión institucional y su relevancia social.

7. Visiones sobre la Comunicación Estratégica

Los estudios sobre comunicación estratégica Scheinsohn (2004), mencionan que el uso de la estrategia ha venido evolucionando a la largo de 2.500 años, iniciando su aplicación en la estructuración de acciones frente a las guerras, poco a poco este término, fue adaptando su uso en las diferentes esferas de la vida empresarial, social y política; Taberno (1997) hace referencia que

la estrategia ingresa al espectro empresarial alrededor de 1948, con la Teoría de Juegos; la cual plantea que debe haber una forma racional de jugar a cualquier “juego” (o de negociar en un conflicto), especialmente en el caso de haber muchas situaciones engañosas y segundas intenciones; los individuos al interactuar en un conflicto, obtendrán resultados que de algún modo son totalmente dependientes de tal interacción.

Von Neumann, Morgenstern y John Nash delinearon los postulados básicos de esta teoría, en el campo de las decisiones económicas, llegando a modificar el modo en que los economistas interpretaban la toma de decisiones y la consecución del bienestar común (Monsalve, 2002).

Según Daniel Scheinsohn, la “Comunicación Estratégica propone un método de gestión destinado a articular todas las comunicaciones tácticas en el marco de una estrategia general que las englobe” (Scheinsohn, 2004: 11), y su objeto se ocupa no sólo de la teoría y práctica de la comunicación sino de la teoría y práctica de la estrategia.

Desde esta perspectiva, no existe lo uno sin lo otro. Scheinsohn, tiene un fundamento que constituye la base de la investigación para establecer la “comunicación estratégica como el ejercicio del criterio de las capacidades, experiencia dinamizado en que engloba aptitudes, actitudes y conocimientos; una programación semántica que consiste en seleccionar ciertos significantes (discurso), que articulen eficazmente (operaciones) los sentidos pretendidos (representaciones) en la búsqueda de una determinada dinámica e interacción entre la empresa y sus públicos (pragmática)” (Scheinsohn, 2004: 12).

Para profundizar en el cómo se entiende de la Comunicación Estratégica, es importante entender que se habla de estrategia cuando un hecho o acontecimiento no puede ser prevenido; las opciones son inciertas y no pueden analizarse por adelantado, como consecuencia de esto se plantean varios escenarios y posibles resultados para elaborar rutas a seguir, las mismas que están alineadas a prevenir, sobrellevar o solucionar crisis.

Con relación a esto, Ansoff señala que las decisiones estratégicas son las que están “relacionadas con el acoplamiento de la organización a su entorno y que se habla de estrategias para referirse

las reglas que se utilizarán para tomar decisiones en situaciones de ignorancia parcial” (Ansoff, 1986: 138).

La Comunicación Estratégica dentro de las organizaciones tiene el objetivo principal de anticipar las situaciones que pudieran generar posibles crisis institucionales que pueden ser propias de la gestión que la misma realiza o propias de las acciones que presiden las mismas; facilita y crea vínculos con el entorno y sus respectivos públicos.

Al hablar de Comunicación Estratégica dentro de las instituciones nos basamos en que la comunicación tiene un “poder de persuasión”, que al ser utilizado por las instituciones puede tener una influencia directa en la construcción de percepciones sociales en cuanto a la imagen que se proyecta y se recibe desde los grupos de interés.

“La comunicación bien conducida, permite transformar la sociedad. Al hablar de “conducida”, se hace referencia a la necesidad de dirigirla, o bien de gestionarla de acuerdo con parámetros concebidos con antelación al ejercicio comunicacional” (Pérez, 2006: 454).

No toda la comunicación es estratégica, puede tener un papel fundamental estratégico al momento de comandar una organización.

Para que exista una Comunicación Estratégica al interior de las organizaciones, esta debe estar situada en los niveles de decisión más altos y deberán estar alineados a la misión institucional; de esta manera se ejercerá transversalmente la comunicación pasando por todos sus procesos técnicos, administrativos y comunicacionales.

La comunicación se transforma en estratégica cuando: se la toma como elemento central en la toma de decisiones; para que esto suceda, los representantes de las áreas de comunicación deben estar inmersos de manera activa en todos los procesos, por otra parte, los objetivos estratégicos de comunicación deben estar completamente alineados a los fines institucionales, y se la debe planificar en torno a niveles generales, intermedios y operativos.

Según los modelos de Comunicación Estratégica propuestos por autores como Bernays (2004); Grunig (1992); Wilcox (2001); Garrido (2003) y Pérez (2006), encontraron la pertinencia de cuatro componentes dentro de esta comunicación: investigación, planificación, ejecución de estrategias y mecanismos de evaluación del programa de comunicación.

La investigación, busca conocer el entorno en donde la actividad de la institución opera, esto puede ser su entorno, histórico, social, político o económico; la investigación da la posibilidad de conocer qué es lo que los públicos piensan de la organización y lo que esperan de la misma, también permite identificar claramente una matriz de públicos con mayores influencias relacionales de manera que se encuentre caminos de diálogo y de estrategias de comunicación direccionadas de acuerdo a cada público y con el lenguaje propio de ellos.

El peso de la investigación como componente de la Comunicación Estratégica “consiste, precisamente, en que los profesionales del área realicen análisis de elementos que van surgiendo en el entorno y que puedan tener implicaciones futuras significativas en el desarrollo de estrategias que puedan afectar los intereses de la entidad” (Cornelissen, 2008: 114).

Por su parte el componente de planificación, está presente cuando los diseños de programas, se proyectan desde una visión global, que incluya un antes, durante y después de las acciones que desde lo interno de la institución se planifique; esto no significa que no se pueda hacer ajustes en el camino, más bien se refiere a tomar en consideración las posibilidades favorables, neutras o negativas a las que se puede enfrentar la entidad. Los planes deben conocer los elementos sustanciales que puedan ser articulados o vislumbrados de manera adecuada según los objetivos planteados por la institución.

La Ejecución es clave, ya que debe ser llevada con sumo compromiso y apoyo primero por parte de los públicos internos, quienes tendrán un involucramiento directo con los públicos externos; en esta etapa el cumplimiento de las acciones y fines de la planificación planteada a efectuar será el motor que conduzca a la consecución de objetivos propuestos o al fracaso de los mismos.

El seguimiento y evaluación, esto se realizará en función de los indicadores comunicacionales que se hayan planteado con anticipación, estos deben ser de tipo más conceptual que estadístico, porque en comunicación, se deben determinar las variables para medir un concepto de identidad, reputación, calidad de la comunicación interna Gruning (2008).

La comunicación estratégica por medio de los programas de comunicación tienen efectos acumulativos en el tiempo, es decir que no son solo parte de la historia del manejo comunicacional de las instituciones, sino también que son el resultado de las coyunturas del entorno cambiante, es por eso que las variables que se planteen medir deben ser evaluadas periódicamente. De acuerdo con Gruning, “los indicadores de medida tienen que estar fundamentados en investigaciones que demuestren que los programas de comunicación están teniendo efectos en las condiciones, actitudes y comportamientos de los públicos” (Grunig, 2008: 114); esta afirmación corrobora el hecho que ante toda acción comunicacional realizada, obtendremos efectos o repercusiones sobre las diferentes esferas de la institución.

Una propuesta de herramienta para medir la comunicación, podría estar basada en los siguientes tres elementos: resultados físicos o productos comunicacionales, lo que la gente piensa o ha aprendido de estos productos (se puede medir con encuestas) y finalmente el cómo se comportan las personas como resultado del punto dos Paine (2007).

Así la Comunicación Estratégica propone una práctica integral de comunicación dentro de las organizaciones, en la que todas las acciones comunicacionales se articulan a los intereses y objetivos organizacionales.

8. Imagen Institucional

Distintas ramas de conocimiento han aportado en la investigación para acuñar definiciones en torno a identidad, imagen y reputación empresarial, especialmente la comunicación corporativa, organización de empresas y el marketing.

Desde el campo de la organización de empresas Walker (2010), muestra un cierto enfoque de los investigadores al definir la identidad, imagen y reputación en función de los grupos de interés

(internos, externos o ambos). Por el contrario, en los ámbitos de la comunicación corporativa y del marketing no se realiza dicha distinción de grupos de interés, definiéndose los conceptos de manera genérica para dar cabida a las distintas audiencias de la empresa Walker (2010).

La imagen institucional tiene su origen en el área de marketing relacionándola directamente con la identidad de la marca o empresa y que es transmitida por una serie de componentes visuales de diseño gráfico los cuales a su vez son transmitidos hacia el mundo externo de las organizaciones, “las empresas transmiten su identidad principalmente a través de sus logotipos, la imagen de marca o cualquier otra manifestación visual de la empresa (Selame y Selame 1975). 2

Las empresas consideran Balmer (2008); Melewar y Karaosmanogl (2006), que la imagen que la empresa proyecte de sí misma, será la que les otorgue mayores ventajas competitivas en el mercado, diferenciación, reconocimiento y posicionamiento positivo de su marca.

Las empresas se ocupan permanente del mejoramiento de su imagen; debido a que los mercados tienen un alto nivel de competitividad. Así “en entornos complejos, dinámicos y cambiantes, las decisiones basadas en conocimientos referidos a simples imágenes (aunque sean conocimientos parciales, exigüos o poco contrastados) son cada vez más comunes” (Van Riel, 1995: 344).

“Gracias a que las imágenes dotan de significado y posibilitan el conocimiento y aprendizaje de una realidad (la empresa, la marca), cumplen para el sujeto (por ejemplo, consumidor o inversionista) una función de simplificación de los procesos de obtención de información y búsqueda de oferta, que les facilita sus decisiones de consumo” (Poiesz, 1988:28).

También se define a la imagen desde el campo del marketing como: “el modo en que la imagen es percibida por los consumidores” (Aaker, 1997: 15); para Cerviño (2002), la imagen de la marca se centra en cómo el público objetivo imagina la marca, cómo percibe y decodifica los discursos emitidos por esta mediante sus productos, servicios, comunicación, logotipos, etc. Antes de profundizar lo concerniente a la imagen institucional, es fundamental analizar los conceptos teóricos sobre la identidad organizacional. La identidad puede definirse como: el

² Los términos que se utilizan en el desarrollo de la presente investigación, han nacido en el área de marketing, economía entre otras disciplinas, motivo por el cual se habla de empresa, corporación, marca, etc., sin embargo para aplicar claramente el en el análisis del presente trabajo, se remplazaran estos términos por organización o institución.

carácter central, distintivo y duradero de la empresa, que se expresa a través de símbolos, comportamientos y comunicaciones, internas y externas, de la empresa y sus miembros. Balmer (2001); Cornelissen y Elving (2003).

Los aportes de John Balmer (2001) conciben a la identidad corporativa como un engranaje de elementos internos como la estrategia y la comunicación organizacional en donde la imagen será mucho más que una expresión visual de elementos gráficos de la organización.

Otros autores afirman que, “primero, la identidad se asocia con la realidad y lo que la organización es, o lo que es lo mismo, con la estrategia, filosofía, historia, ámbito de gestión de lo institucional. En segundo lugar, la identidad hace referencia también a la comunicación corporativa, organizacional o institucional de carácter tanto formal como informal” (Melewar y Jenkins, 2002; 76).

Desde la perspectiva comunicacional, esta definición estaría y sería abierta al exterior de la organización, en donde la mayor preocupación de la identidad organizacional sería la de reflejar desde su filosofía (misión, visión, valores, etc.), rasgos visuales, gestión y sus relaciones con grupos de interés tanto internos y como externos.

Las diversas líneas de pensamiento relacionadas a la identidad organizacional puntualizan sus conceptos y preocupaciones en diferentes aspectos de la organización, como se plantea en el siguiente cuadro de revisión conceptual:

Revisión conceptual de la Identidad de la Empresa

Autores	Definición
Identidad como personalidad corporativa (Responde a la pregunta ¿quiénes somos como empresa?)	
Albert y Whetten (1985)	Todo aquello que los miembros de la empresa consideren que forma parte del carácter central, duradero y distintivo de la empresa, que se filtra y da forma a la interpretación de la misma
Abratt (1989)	Un conjunto de elementos visuales –físico y de comportamiento– que hacen a la empresa diferente y la distinguen de otras. Dichos elementos se utilizan para simbolizar y representar a la empresa
van Riel y Balmer (1997)	Características centrales, duraderas y distintivas de la empresa que le dan especificidad, estabilidad y coherencia y que, por ello, la hacen identificable
Christensen y Askegaard (2001)	Conjunto de rasgos a través de los cuales un público determinado puede reconocer a la empresa y distinguirla de otras, pudiendo ser utilizado para representar o simbolizar a la empresa
Identidad como imagen organizacional (responde a la pregunta ¿qué queremos que los demás piensen que somos como empresa)	
Fombrun y van Riel (2004)	Conjunto de (1) características que los empleados consideran centrales en la empresa, (2) características que hacen a la empresa diferenciarse de otras (a los ojos de los empleados) y (3) características que son continuas y duraderas, haciendo de nexo de unión entre el pasado y el futuro
Autores	Definición
Dhalla (2007)	La visión que los miembros de la empresa tienen de ésta y la creencia y comprensión colectiva de lo que la empresa es
Price et al. (2008)	Lo que los miembros creen que es su empresa. Puede entenderse como un caso especial de imagen organizacional
Identidad como imagen visual (hace referencia a la dimensión de simbolismo corporativo)	
Selame y Selame (1975)	Declaración visual al mundo de lo que la empresa es (de como la empresa se ve a sí misma)
Schmitt et al. (1995)	Grado en que la empresa ha alcanzado una imagen distintiva y coherente en términos estéticos (empaquetado, logotipo, marcas, uniformes, edificios o publicidad, entre otros)
Alessandri y Alessandri (2004)	Presentación de la empresa estratégicamente planteada para conseguir una imagen positiva en la mente de los públicos objetivo. Todos los elementos observables y medibles que se manifiestan en su presentación visual, incluyendo su nombre, logotipo, paleta de colores, diseño interior y arquitectura
Identidad como conjunto de medios de comunicación (hace referencia a la suma de simbolismo, comportamiento y comunicación verbal de la empresa)	
Margulies (1977)	Suma de todas las formas en que la empresa elige identificarse a sí misma frente a sus públicos objetivo (la comunidad, los clientes, los empleados, la prensa, los accionistas presentes y futuros, los analistas y los inversores financieros)
Brikigt y Stadler (1986)	Auto presentación y comportamiento de la empresa, de carácter interno y externo y estratégicamente planificados por la empresa

van Riel y Blamer (1997)	Auto presentación de la empresa, enraizada en el comportamiento individual de sus miembros, expresando la continuidad, distintividad y centralidad de la empresa
Karaosmanoglu y Melewar (2006)	Expresiones estratégicamente planeadas de la personalidad corporativa, a través de indicios aportados por su simbolismo, comportamiento y comunicación
Identidad como concepto integral (hace referencia a una perspectiva multidisciplinar)	
Cornelissen y Elving (2003)	Imagen coherente y distintiva de una empresa que se comunica de manera consistente a los grupos de interés a través del simbolismo, la comunicación planificada y el comportamiento corporativo
Melewar y Karaosmanoglu (2006)	Presentación de la empresa a sus diversos grupos de interés. Lo que hace a una empresa única. Incorpora la comunicación, diseño, cultura, estructura, identidad de la industria y estrategia de la empresa. Está intrínsecamente relacionada con la personalidad e imagen corporativo

Fuente: Andrea Pérez / Ignacio Rodríguez del Bosque Cuadernos de Gestión Vol. 14 - Nº 1 (2014), pp. 97-12 (Tabla 1.1)

El cuadro presentado, aborda un camino conceptual por el que pasa la identidad empresarial, organizacional o institucional. La identidad de una organización, tiene varios enfoques y ha sido trabajada desde los postulados de teóricos que han separado según los intereses que persigue la institución o según como es observada y presentada desde el interior de la misma (Tabla 1.1).

Así, en primera instancia la identidad de una organización pasa por un proceso de personalidad, en el cual se identifican los rasgos, características o elementos particulares que la identifican y distinguen de otras; así se puede identificar por ejemplo, si son una organización con o sin fines de lucro, qué es lo que hacen, cómo lo hacen, por qué lo hacen y para qué, etc.

Seguidamente, se conceptualiza a la identidad como imagen organizacional, es decir, qué se quiere que los demás piensen de la organización, para la cual se consolidará de manera formal la personalidad antes señalada, para que la misma sea proyectada hacia el público (Tabla 1.1).

La proyección de la identidad, una vez que ha sido personalizada y construida como imagen de la organización, es conceptualizada como la identidad como imagen visual. Es la identificación visual por la cual el simbolismo tomará protagonismo por medio de elementos como: nombre, logotipos, colores institucionales, uniformes del personal, marca, etiquetas, etc.

Por otra parte, la identidad como conjunto de medios de comunicación, agrupa todas las maneras en que la organización decide comunicarse con los públicos internos y externos; la institución planifica estratégicamente todo lo que se va a proyectar de sí misma (Tabla 1.1).

Concerniente a nuestra investigación, se aborda la identidad de la institución como un concepto integral que agrupa todos los conceptos anteriormente señalados y en el cual la imagen tiene un rol fundamental en la construcción de institucionalidad, esta imagen se asocia a la “presentación de la organización estratégicamente planteada para conseguir una imagen positiva en la mente de los públicos objetivo” (Alessandri, 2004: 252).

La imagen estrechamente relacionada a rasgos desde el ejercicio de la comunicación institucional como el centro en donde se gestionan estrategias integradoras coherentes, como una comunicación planificada, un comportamiento institucional adecuado que se traduce en comunicación consciente desde el interior de la institución hacia todos los públicos externos.

Sabemos que “aunque una organización no tiene poder suficiente para determinar directamente su imagen pública ni su reputación, puede influir en su formación a través de una gestión adecuada de la identidad de la empresa” (Dutton y Dukerich, 1991: 517).

Las perspectivas de comunicación enfocadas en la identidad e imagen institucional pueden estar compuestas por elementos como: la estructura institucional, la estrategia integral de comunicación, el entorno en el que se desarrolla la gestión, los públicos objetivos y la imagen pública de la máxima autoridad; que confluyen para la proyección, percepción y fortalecimiento de la institucionalidad.

Entonces, analizando el concepto de imagen de una organización, se la puede entender como “una imagen deseada, es decir, como la imagen que la institución busca proyectar hacia sus grupos de interés” (Gioia, 1994: 63; Walker, 2010: 81). Dentro de este concepto están presentes todas las acciones intencionales y no intencionales que realiza la institución tanto en su ámbito de gestión como en sus prácticas comunicacionales.

Conceptualmente la imagen institucional estaría vinculada a la percepción de sus públicos quienes a su vez se forman representaciones mentales de diversas índoles, pudiendo ser positivas, neutras o negativas. De acuerdo con esta perspectiva, la imagen se define como: “percepción de la empresa que se deriva de la suma de informaciones, impresiones, expectativas, creencias y sentimientos que un individuo acumula sobre ella” (Brown y Dacin, 1997: 68).

La imagen de una organización, institución o empresa, tiene múltiples dimensiones o manifestaciones fundamentadas en la identidad institucional ya sean físicas, visuales, culturales o actitudinales con las que los públicos conforman sus percepciones individuales o colectivas.

Las instituciones toman en consideración cada una de estas dimensiones puesto que, se “ha demostrado que cada una de ellas puede tener repercusiones diferentes en el éxito de las estrategias institucionales”. (Brown y Dacin, 1997: 68; Sen y Bhattacharya, 2001: 81).

La imagen institucional se construye a partir del conjunto de características y rasgos internos de la institución que determinan su manera de ser, de actuar y relacionarse con el entorno y sus públicos.

La imagen en primera instancia se construye por una identificación y diferenciación a través de signos visuales (nombre, slogan, logotipo, colores institucionales, etc.), que se exponen desde la institución hacia el exterior de la misma. Por otro lado, en la construcción, se van incorporando los elementos culturales (misión, visión, valores, normas, orientación, etc.).

De esta manera, la construcción de la imagen institucional se encuentra conformada por dos etapas; una desde la cual la institución presenta de manera racional su identidad “lo que la institución es”, y la etapa en la que se determina cómo la institución es percibida por los diferentes públicos con los que se relaciona.

La institución teniendo en consideración la importancia de proyectar una imagen favorable de sí misma, suele diseñar planes de comunicación que faciliten la transmisión de la identidad de la institución creada sobre todo en la mente de los públicos. En este proceso de construcción, es

importante tener en consideración que la institución puede dirigirse a públicos objetivos, por lo que cada público podrá tener una imagen diferente de la institución.

En el análisis sobre la imagen de una institución u organización no se puede prescindir de una disciplina que aporta en la comprensión del proceso de percepción por parte de los públicos con relación de la imagen proyectada; la psicología nos habla sobre los modelos de redes asociativas de la memoria, “es un concepto general que engloba todos los elementos que en algún momento se han vinculado a la imagen, incluyendo creencias, estados de ánimo, emociones, evaluaciones y cualquier otra forma de conocimiento que una persona tiene de una empresa concreta” (Brown, 1998: 84).

La imagen visual es lo primero que se percibe cuando llega determinada información al individuo, posteriormente como producto de esta elaboramos una propia representación de la imagen, la misma que puede ser asociada con información anterior, con experiencias vividas o con criterios personales, una vez que ha sucedido este proceso de recepción, decodificación, interpretación, se pasa al momento de la exteriorización, a través de opiniones, juicios o criterios.

Entonces al entender el proceso de percepción como funciona, es imperativo comprender que la comunicación desde las instituciones hacia los públicos, tiene un valor sustancial para generar vínculos o desapegos institucionales.

Como un activo intangible de la organización puede ser considerada la imagen institucional, que tiene un alto valor simbólico para todos los sujetos con capacidad de formarse una determinada imagen de la institución.

Se habla de un valor intangible cuando es una gestión que se realiza en torno a las necesidades sociales y que facilitan la administración, que pueden estar relacionadas a: seguridad, crecimiento, movilidad, educación, democracia, etc., es decir que carece de un valor económico. Meynhardt (2009) afirma que el valor público es resultado de las percepciones de la gente: “No hay valor público si no hay valoración humana y por tanto, aunque el valor público puede ser

creado y proporcionado, no llega a existir hasta que no hay alguien elaborando un juicio y, por tanto, atribuyéndolo a una organización” (Meynhardt, 2009: 76).

Toda institución pública tiene una dimensión comunicativa, es decir, en la medida en que se gestiona se tendrá una percepción y posteriormente una relación de los públicos con la institución; y consecuentemente se crearan “bienes intangibles como la reputación, la cultura organizacional, la legitimidad, la responsabilidad social, el capital intelectual, etc.” (Canel y Luomaaho, 2019: 24).

Capítulo 2

Antecedentes de la Investigación

1. Contexto político

La imagen de una institución pública no es exclusiva de la construcción que se realiza desde el interior de la entidad, es más bien, una consecuencia de todos los elementos que intervienen en el proceso tanto interno como externo de la institución y de la interrelación que estos tengan con la misma.

Partamos desde el contexto alrededor del Gobierno de Rafael Correa que marcó características de Gobierno y de administración Estatal particular. Tal como lo han conceptualizado los autores Mauro Cerbino, Isabel Ramo y Marcia Maluf en su artículo “La disputa por la opinión pública: de la mediatización de la política a la politización de los medios en Ecuador” (Cerbino, Ramos, Maluf, 2014: 3), el periodo de gobierno de Rafael Correa, era considerado neopopulista, en donde el liderazgo, movilización social y oposición abierta al neoliberalismo económico generaron tensiones en todos los sectores de la sociedad.

La característica de un liderazgo “autoritario” en donde el poder se podría decir que se concentró en una cabeza y esta misma manejo todos los ejes de Gobierno y Estado; es la nos llevaría a pensar que este modelo de liderazgo se diseminó en la administración no solo del Gobierno, sino también del Estado.

Desde este momento las instituciones públicas adquirieron un protagonismo ante la opinión pública, la idea de poca independencia institucional surgió, tomó fuerza y abrió una ventana para que los públicos construyan su propia imagen sobre las instituciones públicas.

Otro elemento de nuestro contexto es el papel de los medios de comunicación como generadores de información y canales transmisión de mensajes hacia los diversos públicos.

Confrontaciones entre medios de comunicación y gobierno surgen a partir de la suspensión de beneficios injustificados y aplicación de leyes y políticas de administración y regulación dentro

de un sistema mediático viciado de prácticas desiguales y abusivas. Entonces, podríamos reflexionar en torno a que el discurso mediático construido tiene implicaciones ligadas a un nuevo control y regulación, ejercida desde el Gobierno; en “donde la comunicación mediatizada ha cobrado un papel medular en los modos de configurar representaciones sobre lo social y lo político” (Cerbino, Ramos, Maluf, 2014: 3).

Cuando los medios de comunicación puntualmente privados, bajo esta etapa política, presentan su postura abiertamente opuesta al Gobierno, las implicaciones con respecto a todos los discursos que se asumen dentro del sistema mediático y se ponen en circulación dentro de la sociedad, se hacen visibles desde este enfoque de negativismo y de disputa.

La constante lucha de poderes evidentemente puesta a la vista de todos los ciudadanos generó diferentes criterios y grupos de opinión entre los ciudadanos, Todo esto se forma partir de las percepciones del manejo de la relación medios de comunicación y gobierno.

Las rupturas de relaciones “políticas” entre gobierno y medios de comunicación desencadenan un factor de influencia negativa sobre lo que se va a decir no solo del Gobierno sino también de todas las funciones que conforman el aparato Estatal.

A pesar de que se pueda definir al Gobierno y Estado como dos aparatajes diferentes con características de gestión independientes, la concepción asimilada desde los públicos es que, son lo mismo y más aún cuando desde la alineación del Gobierno mencionado se ha acumulado el poder desde una sola figura de liderazgo.

Bajo estas configuraciones las afectaciones sobre la imagen institucional pública positiva o neutra de determinadas entidades, se va perdiendo poco a poco en la medida que los medios de mayor cobertura nacional no producen contenidos democráticos que generen reflexión y razonamiento por parte de los públicos; esto nos podría permitir reflexionar que las lógicas de producción mediática van perdiendo sus objetivos informacionales para perseguir objetivos de descredito que legitimen su gestión de opción al sistema establecido.

Alrededor de 10 años los mensajes circulantes en diversos medios de comunicación privados, exponían las diferencias y los conflictos con el Gobierno, esto al ser parte de una dinámica cotidiana inmersa dentro de la sociedad, también contribuía desde sus esferas partes de la percepción de imagen institucional pública.

2. Contexto Institucional

El Tribunal Supremo Electoral, actual Consejo Nacional Electoral

La Constitución de 1945, fue la primera que propuso una estructura electoral independiente de los otros poderes del Estado (Titulo IV, Art.21), y expidió la Ley de Elecciones del 30 de julio de 1945. Sin embargo, no se pudo aplicar.

La Constitución que entró en vigencia el 30 de diciembre de 1946, determinó, en la Sección I. “De las Elecciones” y en la Sección II. “De los Tribunales Electorales” (Art. 23), las normas constitucionales que permitieron el fortalecimiento de la democracia en el Ecuador, al crear el Tribunal Supremo Electoral (TSE), con jurisdicción en todo el país, y con carácter autónomo.

Para su cumplimiento, se expidió la Ley de Elecciones el 18 de febrero de 1947. En su Art. 13 precisa el ámbito de competencia del Tribunal Supremo Electoral, quien inició su misión el 11 de marzo de 1947 con la conformación de la estructura de los “Organismos Electorales Provinciales”.

Su primera gestión fue la organización de las Elecciones de 1948, en las que resultó electo Galo Plaza Lasso; son consideradas, por algunos autores, como las primeras elecciones democráticas del Ecuador.

El Tribunal Supremo Electoral, era liderado por representantes desde organizaciones políticas nombrados por el Congreso Nacional; estaba conformado por siete Vocales que a su vez hacían la parte administrativa pero también la parte jurisdiccional.

En lo que compete al ámbito comunicacional existía una sola estructura que se manejaba desde la Dirección de Relaciones Públicas; desde esta se emitían los lineamientos y procesos comunicacionales hacia todos los Tribunales Provinciales Electorales.

La Constitución del 2008 amplía a cinco las funciones del Estado: Función Ejecutiva, Función Legislativa, Función Judicial y de Justicia Indígena, Función de Transparencia y Control Social, y Función Electoral.

“La Función Electoral tiene como finalidad asegurar que las votaciones y los escrutinios traduzcan la expresión auténtica, libre democrática y espontánea de la ciudadanía y sean el reflejo oportuno de la voluntad del electorado expresada en las urnas por votación directa y secreta” (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Art. 6: 2012).

Entonces, en el año 2008 se crea la Función Electoral, que está conformada por el Consejo Nacional Electoral; que organiza los procesos electorales, y por el Tribunal Contencioso Electoral que resuelve las impugnaciones a los mismos.

El Consejo Nacional Electoral como una de las instituciones públicas que es parte de las cinco funciones del Estado y que tiene como misión “Fortalecer la democracia en el Ecuador, garantizando los derechos políticos y la organización política de la ciudadanía, promoviendo el ejercicio de la democracia comunitaria y ejerciendo rectoría, planificación, regulación y el control de los mecanismos de democracia directa y representativa” (Estatuto Orgánico Funcional y de Procesos, 2012).

La función Electoral está representada por la Presidenta o Presidente del Consejo Nacional Electoral; y está integrado por cinco consejeras o consejeros principales y cinco suplentes. Tanto los miembros del Consejo Nacional Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección, mediante concurso público de oposición y méritos.

La estructura de funcionamiento del CNE en el ámbito de la comunicación, está dirigida por la Coordinación General de Comunicación y Atención al Ciudadano, la misma que cuenta con dos Direcciones Nacionales; Comunicación Institucional y la de Comunicación Electoral. Desde estas áreas, se emiten las actividades y disposiciones comunicacionales a cada una de las Unidades de comunicación de las Delegaciones Provinciales Electorales.

Sin embargo cada Delegación Provincial Electoral así como cada uno de los Despachos de los cinco Consejeros Nacionales del CNE, manejan sus propios equipos de comunicación.

El diseño un nuevo modelo institucional conformado por el Consejo Nacional Electoral; sacudió la estructura organizacional tradicional que se manejaba desde 1945, por lo que la identidad institucional fue re diseñada según los criterios y aportes de la Constitución del Ecuador (2008), y de las autoridades que conformaron el Cuerpo Colegiado del CNE.

De apenas diez años atrás data la creación del CNE como lo conocemos con dos organismos que conforman la Función Electoral.

Uno de los varios procesos electorales que realizó el CNE en nuestro periodo de investigación (2015-2017), fueron las Elecciones Generales del 2017, para elegir al Presidente Constitucional y Vicepresidente Constitucional de la República del Ecuador para el período 2017-2021. A la par se realizaron las elecciones legislativas en que se eligieron a los representantes al Parlamento Andino y los Asambleístas para el mismo período, además de una consulta popular sobre la opinión de los ecuatorianos en el tema de los funcionarios públicos que tengan cuentas y empresas en paraísos fiscales.

Las Elecciones del 2017 marcaron un antes y un después en la vida política de nuestro país, los 10 años del Gobierno del Presidente Rafael Correa y del continuo respaldo ciudadano reflejado en las urnas a favor del Movimiento Político Alianza País, parecían que terminarían con la elección de nuevas dignidades presidenciales.

La ausencia de Rafael Correa como candidato en las elecciones del 2017, el deterioro de la situación económica del país, la fragmentación de la oposición y las denuncias de corrupción que

involucraban a personas cercanas al presidente generaron una antesala en la cual las elecciones del 2017 serían el centro de atención ciudadana, política y mediática; de allí la relevancia de las mismas y la justificación del porque la tomamos como referencia en la investigación.

El rechazo que se genera desde los medios privados hacia las propuestas de Gobierno se extendió hacia otras entidades que conforman las funciones del Estado, a este tipo de conflictos se suma también la implicación de otros sectores económicos, políticos y sociales; que sostenidos desde el discurso mediático se aprovechan de los momentos para sacar el mejor partido según sus propios interés.

En este marco contextual, la institución y por ende su imagen institucional se pusieron sobre el escenario público y político; nuestra investigación busca analizar el impacto y la trascendencia sobre la imagen institucional pública que pudiera generarse como resultado de una desarticulación comunicacional interna y una deficiente comprensión de la importancia que tiene la comunicación dentro de las instituciones públicas puede ocasionar problemas a nivel político, social y actitudinal por parte de quienes reciben los mensajes de manera superficial o equívoca.

La propuesta de esta investigación es analizar desde el Consejo Nacional Electoral del Ecuador cuáles fueron los planteamientos comunicacionales internos que se trabajaron en torno a su imagen institucional e identificar a los actores involucrados en este proceso, por otra parte buscaremos cuáles fueron las repercusiones sobre la imagen del CNE como resultado del ejercicio comunicacional institucional.

También se analizará la influencia generada desde los diferentes actores sociales y medios de comunicación, que de manera directa o indirecta intervinieron en la construcción de la percepción de los públicos sobre de imagen institucional del Consejo Nacional Electoral.

El Consejo Nacional Electoral probablemente ha pasado por una crisis de imagen institucional que ha afectado la interacción, interrelación con sus públicos y fundamentalmente la construcción de institucionalidad.

Precisamente dentro de estos elementos de contexto, es relevante proponer caminos comunicacionales dentro de las instituciones públicas, direccionados a identificar los posibles problemas, anticipar acciones y mejorar estrategias, con el gran objetivo de aportar desde la imagen institucional en la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad.

Nuestro enfoque será el de aportar con conocimiento para construcción y fortalecimiento de la institucionalidad pública.

Una alternativa traída desde las prácticas empresariales privadas es la Comunicación Estratégica que a través de mecanismos comerciales han logrado mayor acumulación de capital económico y simbólico. Los estudios de comunicación estratégica, por su esencia misma nacida en la economía, no han sido vinculados ni abordados de forma teórica ni práctica dentro de las instituciones públicas.

Presumimos que sin ser la intención del CNE, se otorgó “poder” a ciertos sectores que contribuyeron en la formación de percepciones ciudadanas que pudieron ser positivas o negativas para la construcción de institucionalidad.

Los estudios que se han realizado con relación a la propuesta de la presente investigación han sido diversos en algunos países del mundo como: Estados Unidos, Gran Bretaña, España, México, Venezuela, Colombia, Perú, Argentina, los enfoques de estos estudios guardan relación entre la comunicación estratégica empresarial en su gran mayoría, gestión organizacional y comunicación pública o comunicación gubernamental, así mismo abordan desde sus realidades sociales la gestión y rol de los comunicadores como gestores y responsables de llevar a cabo una comunicación planificada y estructurada.

En nuestro país los estudios referentes al tema propuesto son escasos, la gran mayoría se enfoca en la construcción de la comunicación a partir de la comunicación organizacional; la relación entre comunicación institucional pública y comunicación estrategia dentro de las instituciones públicas, ha sido poco investigada.

3. Planteamiento del problema

Los procesos de comunicación a lo largo de los años han pasado por diversas etapas y al ser un concepto tan amplio, y al abarcar diversos enfoques de aplicación, se ha generado una confusión al momento de delimitar los campos de acción de la misma y en el ejercicio en los diferentes espacios.

Estudios de comunicación hacen referencia a la importancia de entender no solo de los procesos de comunicación, sino también los campos de aplicación en los que esta formara parte intangible dentro de una organización.

En los países de América Latina, la comunicación en la última década, se ha configurado desde un enfoque mediático, en donde las relaciones con los medios de comunicación ha primado sobre gran parte de las prácticas comunicacionales.

Los medios de comunicación constituyen una ventana hacia la opinión pública, vinculando de alguna manera conceptual y práctica a la comunicación social como un ejercicio mediático, sin embargo, existen aristas de producción, circulación, información, y relaciones que han configurado a la comunicación de forma multidisciplinaria que articula las relaciones sociales, políticas y económicas.

Las relaciones comunicacionales de las instituciones públicas del Ecuador se han vinculado principalmente desde la relación con los medios de comunicación, esto por ser considerados canales de transmisión masiva, sin embargo existen otras relaciones comunicacionales que se establecen con públicos directos e indirectos según sea el campo de acción de la institución pública que no pueden ser desestimadas.

Por otra parte, algunas de las características del manejo comunicacional al interior de las instituciones públicas se han configurado a partir del Estructuralismo Estatal, por lo que el manejo de la comunicación institucional a partir de esta premisa podría responder a la necesidad prioritaria del Estado por visibilizar y dar a conocer a los ciudadanos sobre las acciones, servicios y gestión que realizan las instituciones que lo conforman.

Bajo este esquema estructural del que son parte las institucionales públicas y por ende sus prácticas comunicacionales ha prevalecido la comunicación unidireccional abordada desde tácticas comunicacionales como: cobertura de actividades, información de temas institucionales, gestión de espacios en medios, realización de eventos, envío de réplicas a medios de comunicación, ejecución de campañas de comunicación, entre otras; la preocupación principal de las instituciones públicas al momento de comunicar sus acciones es la de proyectar una imagen positiva de las autoridades y de la gestión institucional que se realiza.

Esta forma de hacer comunicación institucional pública, podría intervenir en el proceso de construcción de institucionalidad de organizaciones que se encuentran al servicio de la ciudadanía que deberían funcionar de forma independiente a la gestión de las autoridades de turno que las presidan.

La comunicación de la imagen institucional desde una entidad pública, es un elemento clave en la construcción y fortalecimiento de la institucionalidad. Toda la información, comportamientos consientes o inconscientes transmiten mensajes hacia los diversos públicos.

El Consejo Nacional Electoral es una institución pública que preside la Función Electoral de nuestro país; su identidad y gestión institucional es de gran importancia estatal y ciudadano, ya que por esta entidad pasan diversos procesos políticos que se vinculan directamente con la participación y ejercicio dentro del sistema democrático de nuestro país.

Por lo tanto el manejo de la imagen institucional del Organismo Electoral así como la percepción que los diversos públicos pudieran tener, aportaría o desvirtuaría la gestión técnica que se realiza desde la institución.

Consecuentemente la construcción de institucionalidad podría verse afectada al ponerse en duda la transparencia, confianza, legitimidad y credibilidad con que se llevan a cabo los procesos electorales.

4. Enfoque metodológico

La presente investigación tiene un enfoque cualitativo ya que se utilizaron las siguientes implicaciones metodológicas: “desarrollo de las investigaciones en su ambiente natural, empleo de instrumentos humanos, la utilización del conocimiento tácito, el empleo de forma preferente de métodos cualitativos y muestras intencionales, el análisis inductivo de los datos, la negociación de los resultados de la investigación, el predominio del estudio de casos como forma preferida” Contreras, I. (1994)

Las características del objeto de estudio permiten que se realice una investigación cualitativa para analizar a profundidad los elementos que lo conforman, partiendo desde su estructura, composición y relaciones que intervienen en su formación y en la generación del problema.

Basando en las técnicas metodológicas cualitativas de la investigación aplicada estas corresponden a la de campo, descriptivas y explicativas o causales; primero se explora, y conoce desde el lugar de los hechos, es decir en el Consejo Nacional Electoral, en donde se recopiló información que reposa en los archivos institucionales, así como la proporcionada por los entrevistados internos y externos a la institución.

Respecto a la investigación descriptiva, “trabaja sobre realidades de hechos, y su característica fundamental es la de presentar una interpretación correcta. De esta forma se pueden obtener las notas que caracterizan a la realidad estudiada” (Sabino, 1986: 1). Por lo que, realizar un análisis, mediante el cual se descomponga nuestro objeto de estudio según los elementos que lo integran permitirán analizar, valorar y conocer sus particularidades para integrarlos en sus interrelaciones y obtener una visión amplia de todo el fenómeno comunicacional institucional.

Con relación a la investigación explicativa consistió en explicar las relaciones necesarias y causales de las repercusiones externas sobre la imagen institucional del Consejo Nacional Electoral hacia la sociedad civil durante los periodos pre electoral, electoral y post electoral de las Elecciones Generales 2017 y la forma en la que incidió la gestión de comunicacional institucional en el caso estudiado.

Al tratarse de una investigación cualitativa, la generalización de los resultados se basa principalmente en el desarrollo de una teoría que pueda ser extendida a otros casos y no en cómo estos resultados pueden ser extrapolados a una población (Maxwell, 1996).

En consecuencia, las técnicas de investigación utilizadas fueron: análisis de información, entrevistas y grupo focal, cabe destacar que se empleó estas técnicas por su alcance apropiado en las investigaciones descriptivas, explicativas y causales; éstas nos permitirán profundizar en nuestro objeto de estudio y alcanzar nuestros objetivos.

De acuerdo con Sarduy Domínguez, “el objetivo del análisis de información es obtener ideas relevantes, de las distintas fuentes de información, lo cual permite expresar el contenido sin ambigüedades, con el propósito de almacenar y recuperar la información contenida” (Domínguez, 2007: 33).

Particularmente, en el análisis de información este fue posible a través de los documentos que se encuentran en las plataformas digitales de Intranet Institucional y Página Web, los documentos analizados fueron: Estatuto Orgánico Funcional del CNE, Código de la Democracia, Información Administrativa y Operativa.

Para realizar las entrevistas, la población investigada fue seleccionada según el modelo tradicional de comunicación de Shannon y Weaver, el mismo que nos permitió identificar los emisores, canales y receptores en el proceso de comunicación.

Las características de los entrevistados son diferentes entre sí, se otorgó mayor relevancia a las personas que participaron o intervinieron en el periodo de tiempo investigado; grupo de funcionarios de la institución (CNE) y grupo de representantes de medios de comunicación públicos, privados y comunitarios.

Por otro lado, se realizó un grupo focal conformado por ciudadanos que sufragaron en las Elecciones del 2017, según los tipos de voto: facultativo y obligatorio. Se ha tomado esta población en la ciudad de Quito, provincia de Pichincha, al ser la capital del Ecuador y en donde

se concentra la gestión del Consejo Nacional Electoral Nacional. Por medio de esta selección, buscamos obtener criterios variados para contrastar la información de las entrevistas realizadas, enriqueciendo así la información de los resultados.

Dentro de la percepción y opinión ciudadana alimentaremos el análisis a través de los sondeos de opinión que realizó el CNE en el año 2015-2017 y empresas encuestadoras durante el año 2017, posterior al proceso electoral.

5. Operacionalización de variables

5.1. Tabla: Variables, Criterios de selección y Población investigada

Variables Independientes	Criterios de Selección	Población Investigada
1.- Imagen de la Autoridad del CNE	<p>Criterios Internos a la institución: mandos directivos y mandos operativos</p> <p>Criterios externos: mando directivos y mando operativos</p>	<p>Autoridades y colaboradores institucionales en el ámbito de comunicación.</p> <p>Medios de Comunicación: privados, públicos y comunitarios.</p> <p>Grupo Focal: personas que ejercen voto facultativo y voto obligatorio.</p>
2.- Imagen Institucional		
3.- Comunicación Institucional del CNE		
4.- Actores que intervienen en el proceso de formación de la imagen		
5.- Rol de los medios de comunicación		

5.2. Tabla: Población de la investigación para entrevistas

5.2.1. Autoridades y Directores Institucionales

Criterio de selección	Cargo	Persona seleccionada
Fue la máxima autoridad de Organismo Electoral desde el 2015 a 2017, vocero oficial de la institución y figura pública de la misma.	Presidente del Consejo Nacional Electoral	Dr. Juan Pablo Pozo
Puesto directivo en temas de comunicación del CNE, la coordinación a su cargo se encargaba de:	Coordinador Nacional de Comunicación y Atención al Ciudadano del CNE	Anónimo
Se encargaba de proponer líneas y temas estratégicos de comunicación, su trabajo era directo con el Presidente y articulaba las acciones con la Coordinación de Comunicación.	Asesora de Comunicación de Presidencia del CNE	Anónimo
En esta Dirección, se realizaban las campañas de comunicación de los diferentes procesos electorales, se ocupaba del área audiovisual, diseño de papeleas electorales y otros insumos electorales, se realizaban coberturas de las actividades de las autoridades y se relacionaba con todas Consejerías (asesores de comunicación de cada	Directora de Comunicación Electoral del CNE	Anónimo

despacho) para planificar acciones en conjunto.		
Esta Dirección, se encargaba de posicionar la imagen del organismo electoral y de las autoridades del cuerpo colegiado, se manejaban procesos de: relaciones públicas, monitoreo de medios, protocolo institucional, redes sociales institucionales y análisis político.	Directora de Comunicación institucional del CNE	Anónimo

5.2.2. Periodistas de Medios Privados, Públicos y Comunitarios

Criterio de selección	Cargo/Medio	Persona seleccionada
Dirigió la Radio Pública durante los 10 años de gobierno de Rafael Correa	Ex Directora de Radio Pública/Medio Público	Giovanna Tassi
Periodista de campo, asignada a las coberturas del CNE en el 2017.	Periodista Diario el Telégrafo /Medio Público	Suelen Granda
Director de medio informativo de medio masivo de comunicación, de mayor rating nacional.	Director de Emisión de Informativo de las 13h00 Ecuavisa /Medio Privado	Freddy Barros
Periodista de campo de (redacción política).	Periodista Diario Hoy /Medio Privado	Miguel Bedoya

Director de Radio comunitaria de las parroquias rurales de Quito, cuenta con tres canales de comunicación: Cero Latitud periódico impreso (circulación mensual gratuita), Cero Latitud periódico digital, Cero Latitud Radio en Línea.	Director de Radio Cero Latitud	Carlos Hidalgo
Realiza trabajo periodístico de campo, desde su parroquia natal, Nayón, recopila información de otras parroquias de la ciudad y presta sus servicios en esta emisora de servicio público que fomenta el derecho a la información y a la comunicación.	Periodista voluntario, Radio de la Casa de la Cultura Ecuatoriana.	Cristian Quijia

5.3. Tabla: Población investigada para Grupo Focal

5.3.1. Ciudadanos que sufragan en un proceso electoral

Criterio de selección	Ocupación
Tipo de Voto	
Voto obligatorio: Las personas que constan en el padrón electoral. (21 años)	Anónimo Estudiante Universitaria
Voto obligatorio: Las personas que constan en el padrón electoral. (30 años)	Anónimo Ama de Casa

Voto obligatorio: Las personas que constan en el padrón electoral. (37 años)	Anónimo Licenciado en Comunicación
Voto facultativo: los ciudadanos\as con discapacidad. (67 años)	Anónimo Ama de Casa
Voto facultativo: las personas analfabetas (51 años)	Anónimo Empleada Doméstica
Voto facultativo: los ciudadanos\as mayores de 65 años de edad. (86 años)	Anónimo Ingeniero
Voto facultativo: ciudadanos de entre los 16 y antes de los 18 años de edad. (17 años)	Anónimo Estudiante secundaria
Voto facultativo: los policías y militares, ellos no constan en el padrón electoral, pero en éste se dispone de 16 espacios para llenar con los datos que consta en la cédula de ciudadanía	Se ha solicitado entrevistas a 5 integrantes de la policía Nacional del Ecuador y de las Fuerzas Armadas, sin embargo, no les es permitido brindar entrevistas ni declaraciones con relación a la gestión de entidades Públicas.
Los extranjeros que viven en nuestro país al menos 5 años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral.	Anónimo Consultora Nacional en temas de Derechos de los Consumidores

Los ciudadanos\as ecuatorianos\as que viven en otro país.	Anónimo Profesor universitario, residente en EEUU

Capítulo 3

Análisis Cualitativo obtenido de las entrevistas

1. Ópticas Institucionales

1.1. De las formas de manejo de la imagen de la máxima autoridad del CNE

Tal como se observó en el capítulo anterior, las instituciones públicas están presididas por autoridades que trabajan durante periodo de tiempo determinado; el manejo comunicacional dependerá en gran medida del contexto en el que nos encontramos.

Lo primero que se tomó en consideración por parte del CNE al momento de construir la imagen de la autoridad, fue la identidad institucional en la que reposa la misión, visión; en segundo lugar se identificó los elementos de gestión que se querían posicionar comunicacionalmente y que serían los insumos para fortalecer una gestión descentralizada, el tercer punto fue proyectar una imagen de la autoridad positiva que reúna cualidades que la identifiquen con los públicos.

La imagen de la autoridad que dirige una institución, siempre será importante al momento de construir la institucionalidad, teniendo en cuenta sin duda la misión, la visión que tiene esa institución; en el caso del Consejo Nacional Electoral, esa misión, y esa visión que es construir proceso electorales, trabajar en procesos electorales que sean legítimos, que sean justos, que sean transparentes, que sean democráticos, dotan también de forma necesaria a la autoridad y las autoridades que puedan transmitir precisamente eso a la ciudadanía, que brinden confianza y que sobre todas las cosas a través de sus acciones, a través de la legitimidad del ejercicio puedan generar niveles de satisfacción en fortalecimiento de la democracia (Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde, Presidente del Consejo Nacional Electoral 2015-2017).

Siempre la imagen institucional estuvo muy ligada con la imagen del Presidente del CNE, que se quería proyectar y potenciar; tenía como puntos claves de su gestión, la transparencia y una política institucional “del escritorio al territorio (Asesora de Comunicación de Presidencia del CNE).

Las instituciones existen pero funcionan por las personas entonces, un Presidente o alguien que lidere un proceso o una institución debe gozar de una credibilidad importante, de unos códigos éticos y axiológicos definidos que permitan gozar de esa esencia para tomar decisiones y

transmitirlas a la ciudadanía, la credibilidad y el prestigio son fundamentales (Coordinador Nacional de Comunicación y Atención al Ciudadano del CNE).

La imagen institucional del CNE, se proyectó en gran medida a partir de la imagen del Presidente del Organismo Electoral aun por sobre el hecho de que esta entidad está compuesta por tres consejeros, un vicepresidente y un presidente, es decir son un cuerpo colegiado. Analizando desde el contexto en el que se encuentra estructurada la institución, el solo hecho de tener dignidades definidas por jerarquías de Presidente y Vicepresidente de la Función Electoral-Consejo Nacional Electoral, ya se marcó una diferencia fundamental tanto en responsabilidades, funciones y visibilidad pública.

Esto se proyectó de esta manera por ser él la máxima autoridad y representante de la Función Electoral, él era el vocero oficial de la institución y la figura pública más visible; también se dio esta situación debido a que los otros Consejeros que son parte de este cuerpo colegiado, tenían sus propios equipos de comunicación en sus despachos y por ende perseguían objetivos independientes a su propia gestión y según espacios de representación.

Por otra parte, es pertinente exponer que la gran visibilidad mediática del Dr. Juan Pablo Pozo, respondió no solo a lo que él representaba sino también se debió a su personalidad carismática, mencionó la Directora de Comunicación Electoral del CNE; El liderazgo que él buscaba ejercer se apoyó en la política de comunicar todas las acciones de manera transparente y cercana a la ciudadanía, tanto es así que se le atribuye el slogan “Del escritorio al territorio”. Juan Pablo Pozo proyectó desde los inicios de su carrera una cercanía con la gente; a través de su programa “Alacena Política”, recorría diversas provincias compartiendo con los habitantes de los lugares y ciudadanía en general temas para la formación cívica democrática.

Por parte de la gestión de comunicación, no se planteó una estrategia direccionada a trabajar únicamente sobre la imagen o posicionamiento del Presidente del CNE, desde la institución recogemos el criterio del Coordinador de Comunicación que esto posiblemente se debió a los factores antes descritos. Sobre la misma idea podemos dejar abierto el análisis de que si esta situación, se debió a una pugna de poderes al interior de la institución; dificultando una

articulación comunicacional en una sola vía con respecto a la imagen institucional relacionada a la de las autoridades del CNE.

No podemos olvidar que si bien es cierto las autoridades del CNE son parte de un cuerpo colegiado, cada una de ellas tiene sus características propias y sus posturas frente a qué se debe comunicar y qué no. La Función Electoral tiene la gran responsabilidad de llevar a cabo los procesos electorales y democráticos de todo un país por ende su propia razón de ser como institución es sumamente compleja, motivo por el cual podemos reflexionar en que: no siempre todas las autoridades podrán estar dispuestas a poner “el pecho a las balas” o en por el contrario “se prestarán para defender lo indefendible”.

Hay aspectos importantes que se manejaron de él, primero como Consejero y luego como Presidente del Consejo Nacional Electoral periodo 2011, la comunicación fue permanente nunca existieron espacios vacíos en transparentar, en lo que concierne a la gestión siempre la política fue comunicar y comunicar los avances, nudos críticos y lecciones aprendidas (Asesora de Comunicación de Presidencia del CNE).

La comunicación para que sea efectiva siempre debe tener una estrategia, siempre es complejo trabajar en cuerpos colegiados, sin embargo la figura del Presidente siempre será la vocería principal y la vocería que más busquen los medios de comunicación, la estrategia nunca fue destacar al Presidente por sobre los demás, en absoluto, sino más bien incrementar la presencia mediática en función de decisiones que permitan sostener e incrementar la credibilidad y la calificación positiva de la gestión (Coordinador Nacional de Comunicación y Atención al Ciudadano del CNE).

El Presidente Juan Pablo Pozo era una figura muy mediática y que se movía por su personalidad y su forma de trabajo, siempre había actividades, capacitaciones etc. El perfil de él era un perfil alto por su dinamismo. Las otras autoridades hacían agendas por su lado y con el apoyo de sus propios equipos de comunicación (Directora de Comunicación Electoral del CNE).

Esto respondía a tal vez que estaba quebrantado el cuerpo colegiado, cuando fue la primera vuelta de las Elecciones Presidenciales del 2017 y salió el Presidente Juan Pablo a decir que sí había segunda vuelta, él estuvo solo, entonces por lo general la imagen de él siempre fue más

posicionada, él fue el que atendió a los medios de comunicación, a veces pedían a otras consejerías y no daban información o detalle, entonces todos los medios pedían la intervención del Dr. Juan Pablo Pozo (Directora de Comunicación institucional del CNE).

1.2. De las formas de gestión de la imagen institucional del CNE

La estrategia de gestión de la imagen institucional del CNE se trabajó desde: la Coordinación de Comunicación, las Dirección de Comunicación Institucional, la Dirección de Comunicación Electoral en conjunto con los equipos de comunicación de cada Consejería.

Se generaron ejes de acción que serían los encargados de marcar los objetivos de gestión y fortalecer los mismos a través de las acciones que se realizaron en cada una de las 24 provincias del país; desde el ámbito comunicacional se definieron hechos importantes que realizaba el CNE sustentados en la gestión técnica los cuales los llamaron “Hitos”.

Las actividades de las dos Direcciones de la Coordinación de Comunicación abarcaban por una parte la gestión de la imagen institucional, su relación con los públicos internos y externos del CNE y por otra parte, la gestión de comunicación electoral que se encargaba de elaborar todos los productos comunicacionales en torno a los procesos electorales macro y micro.

Las iniciativas comunicacionales nacían de la Coordinación de Comunicación que agrupaba las necesidades de cada consejería, analizaba los objetivos de las mismas y posteriormente planteaba metas y posteriormente estrategias para alcanzarlas. Todo esto en periodo electoral y no electoral.

Intentamos durante estos tres años de gestión establecer ejes estratégicos muy claros de acción, porque lo primero que definimos fue un plan estratégico de acción en donde establecimos: proceso democrático transparentes, fortalecimiento de las organizaciones sociales y organizaciones políticas, CNE en el contexto internacional entre otros aspectos claves (Presidente del Consejo Nacional Electoral 2015-2017).

Identificamos hitos “madre” e hitos “hijos” que permitirían ir delineando el camino y marcando desde el enfoque técnico, por esto es que por primera vez en la historia se elaboró y difundió un

Calendario Electoral (Coordinador Nacional de Comunicación y Atención al Ciudadano del CNE).

Primero debíamos entender la línea política de las autoridades y entender los objetivos que cada uno buscaba y nosotros como encargados de la estrategia comunicacional agrupábamos estas metas y delineábamos el camino a seguir (Coordinador Nacional de Comunicación y Atención al Ciudadano del CNE).

En el periodo de administración investigada, el Consejo Nacional Electoral, obtuvo una certificación ISO de calidad a su gestión, es la segunda institución de Latinoamérica a nivel electoral que obtuvo esta certificación otorgada por Organización de Estados Americanos; en este marco, se transformó el Estatuto Orgánico Funcional y de Procesos, permitiendo dar un puesto fundamental a la gestión de comunicación institucional interna y externa.

Una de esas fue trabajar en su estatuto orgánico y cambiar la visión de la comunicación de una oficina de comunicación, a una verdadera coordinación nacional de comunicación. Somos una de las pocas instituciones que logramos elevarle a ese nivel que entendemos que la comunicación es básica a nivel de proceso electoral, inclusive podría decir que a pesar de todos los esfuerzos que se hicieron, todavía hay muchas cosas que debieron ser abordadas, contrastados y que al estar en medio de un Proceso Electoral a veces pudieron inclusive ser desbordados a la capacidad institucional, pero a pesar de eso afrontamos este desafío al elevarle a la calidad de Coordinación Nacional de Comunicación teniendo dos direcciones nacionales debajo de esa coordinación; la una justamente institucional hacia adentro, hacia el cliente interno, hacia todos los de más de mil doscientos funcionarios que tenemos en el Consejo Nacional Electoral con las 24 Delegaciones Provinciales, con las 24 Juntas Provinciales Electorales y el otro de coordinación y de gestión estratégica, comunicación que es afuera, hacia todos los actores de políticas institucionales; entonces, creo que ese fue un gran mérito poder en el diseño institucional darle el real peso y valor de lo que significa la gestión comunicacional (Presidente del Consejo Nacional Electoral 2015-2017).

Por otra parte, un momento de gran importancia y desafío para la Coordinación de Comunicación, fue el Proceso Electoral del 2017, a pesar de que en el periodo investigado (2015-

2017) se llevaron a cabo 29 procesos electorales; las Elecciones Presidenciales contaron con el involucramiento de todo el contingente humano, técnico y comunicacional.

En el ámbito comunicacional se debía definir cómo se manejaría la información, por lo cual se llegó al consenso institucional de llevarla por medio del slogan “Ecuador elige con transparencia”, esto se alineó a presentar toda la información desde un enfoque técnico que sustente la transparencia del proceso que se avecinaba.

La Estrategia de General de comunicación planificada desde la Coordinación de Comunicación, se basó en informar desde un enfoque explicativo, técnico y a detalle sobre los hitos electorales contenidos en el Calendario Electoral, según las etapas Pre Electoral, Electoral y Post Electoral. El Calendario Electoral (aprobado por el pleno del CNE), se constituyó como un elemento oportuno, dirigido a mantener permanentemente informados a todos los actores del sistema político, medios de comunicación y ciudadanía en general sobre las actividades que se seguiría un año antes, durante y después de las Elecciones de 2017.

Juan Pablo Pozo ex presidente del CNE, en declaraciones otorgadas a TELESUR el 18 febrero 2016, resaltó que el Calendario Electoral es un elemento que refleja que “se cumplió con el compromiso de tener listo todo el proceso justo un año antes de la celebración de los comicios, hacerlo un año antes significa dar seguridad jurídica a la ciudadanía, agregó que el CNE garantizará la transparencia de los comicios y la soberanía electoral”.

Evidenciar acciones concretas de la gestión institucional fue uno de los ejes fundamentales que se plasmaron en las acciones comunicacionales.

Se abordó el tema técnico para decir que los que eligen a los gobernantes son el pueblo, decidimos mostrar todo como fue, los procesos, transmisión en tiempo real de escrutinio, se puso al alcance a los ciudadanos la información, y por otra parte también se fueron desmintiendo rumores de actores políticos que estaban buscando deslegitimar el proceso (Directora de Comunicación Electoral del CNE).

La campaña en medios de comunicación referente al Proceso Electoral del 2017, se la ejecutó en medios masivos de comunicación de radio, tv y prensa; por medio de cadenas informativas;

acorde a lo instaurado en el Código de la Democracia en el Art. 84.- “A todo acto electoral, precederá la correspondiente convocatoria que será publicada en el Registro Oficial. Dicha convocatoria se difundirá en los diarios de mayor circulación del país, por medios electrónicos y mediante cadena nacional de radio y televisión, utilizando los espacios de que dispone el Gobierno Nacional” (Ley Orgánico Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, 2012: 40,41).

Asimismo, se planificó una importante Observación Electoral, presidida por representantes de organismo sociales, políticos y extranjeros. El objetivo de la institución consistía en transparentar los procesos por medio de la difusión y del acceso público a la información.

1.3. De las formas de comunicar lo institucional

La institución cuenta con sus canales oficiales de comunicación tanto a lo interno como a lo externo de la organización. Los medios de información interna que se manejaban desde la Coordinación y Dirección de Comunicación Institucional eran: telegrama, chats de grupos, intranet, correos institucionales, boletín informativo semanal, noticiero, monitoreo masivos de información.

Por otra parte los medios de información externa eran: Medios de comunicación masivos (cadenas nacionales, cuñas radiales, publicaciones en medios escritos), alternativos (pantallas institucionales, ferias ciudadanas) y digitales (Página Web, Facebook, Twitter, Instagram, Flickr); se realizaron ruedas de prensa y entrevistas a las autoridades.

Todos estos medios proporcionaron canales de información desde la institución hacia los públicos de la misma, había una comunicación unidireccional articulada con mensajes informativos principalmente sobre temas técnicos, administrativos y de gestión institucional.

Los canales oficiales de comunicación institucional no son de total credibilidad para el ciudadano, porque maneja una línea oficialista de la institución y obviamente quizás no van a destacar aspectos negativos; el público externo tiene muy en claro eso, pienso que en determinados momentos los canales institucionales se convirtieron en medios de información sobre determinados temas (Directora de Comunicación Electoral del CNE).

Recibimos apoyo de otras instituciones, en temas de canales de difusión particularmente el que otras instituciones difundían, como por ejemplo la Secretaría de Nacional de Comunicación, quienes autorizaban la difusión de cadenas (Directora de Comunicación Electoral del CNE).

Las plataformas tecnológicas fueron aprovechadas por la institución para brindar información técnica de manera ágil y oportuna a los públicos. Desde su estructura organizacional, cada Delegación Electoral de las 24 provincias del país replicaban los lineamientos comunicacionales que recibían de la matriz del CNE.

La comunicación institucional manejada desde el CNE estuvo marcada por una línea unidireccional de comunicación; la comunicación era jerarquizada y la principal ocupación fue poner en conocimiento de los ciudadanos información técnica concerniente a procesos electorales.

Cabe señalar que cada autoridad del CNE manejaba su propia gestión de comunicación independiente, realizada por sus equipos de comunicación, contaban con plataformas que les permitían evidenciar las actividades de sus agendas y la promoción de los enfoques de gestión. Se puede decir que cada autoridad fue construyendo su propia imagen de sí mismos, dentro y fuera de la institución, algunas autoridades inclusive en las fotos institucionales firmaban con su propio logo. Los Consejeros y Consejeras del CNE manejaban temas particulares dentro de su gestión, como por ejemplo; Ana Marcela Paredes temas enfocados en “Pueblos y Nacionalidades”, “Democracia inclusiva, voto LGBTI”, entre otros; Mauricio Tayupanta “Inclusión de las personas con discapacidad” entre otros; Luz Haro “Mujeres Rurales” entre otros, Nubia Villacís “Temas de Comunicación Electoral”, entre otros.

De esta manera, cada Consejero trabajaba con públicos objetivos externos a la institución con los cuales tenían gran aceptación y aprobación por la labor que realizaban.

Este hecho de construir su propia imagen desde los diferentes espacios de gestión pudo ser un factor importante al momento de proyectar una imagen institucional compacta, si bien es cierto la información oficial institucional salía de la Coordinación de Comunicación, no se puede asegurar

que estas formas individuales de comunicar influyen en la construcción de imagen institucional del CNE.

1.4. De los grupos de interés institucional y el alcance

En la investigación realizada, podemos determinar que los grupos objetivos que mayor relación tenían con la institución eran: las organizaciones políticas y sociales, medios de comunicación, autoridades, instituciones del Estado y organismos internacionales.

Todos estos públicos son aquellos que intervienen en la construcción de percepción de imagen institucional y son los generadores de opiniones que calificaran de una manera positiva o negativa la gestión institucional.

El trabajo de gestión que se desarrolló desde la institución para generar vínculos cercanos con los diferentes públicos tuvo como resultado los siguientes resultados enfocados en seis ejes estratégicos:

1) Procesos democráticos transparentes: donde se destacan hitos importante como la planificación con un cronograma regresivo definido un año antes de los comicios; la inclusión del voto e igualdad de oportunidades con grupos de atención prioritaria; la seguridad y transparencia mediante innovaciones en el desarrollo de software y hardware electorales en las etapas pre-electoral, electoral y post- electoral (Informe de Gestión 2015-2017: 1).

2) Soberanía Electoral, relacionado a la independencia institucional en el control de sus propios sistemas, software y hardware tecnológico para el procesamiento de datos en todas sus fases electorales: desarrollo y actualización de 29 aplicaciones informáticas; desarrollo de sistema de transmisión y publicación de resultados; actualización de 55 normas y reglamentos; digitalización de documentación y creación de interfaz interactiva para consultas en línea (Informe de Gestión 2015-2017: 2).

3) Fortalecimiento Institucional, que resalta: la gestión institucional en el territorio, que posibilitó que el compromiso con la democracia llegue a todas as provincias, cantones y parroquias del

país; el Alcance de la certificación internacional de calidad en la especificación técnica ISO/TS 17582 otorgada por la Organización de Estados Americanos (OEA); fortalecimiento de las capacidades institucionales, mediante el robustecimiento de capacidades profesionales a través de capacitaciones en inducción institucional y en actividades electorales; fortalecimiento de la estructura orgánica institucional, así, se definió la cadena de valor, mapa de procesos y estructura orgánica como marco general del accionar organizacional; desarrollo de la Cultura Organizacional, que cumplió con el objetivo de estimular las competencias de comunicación, liderazgo y trabajo en equipo del personal del CNE, de tal manera se realizaron campañas institucionales (Informe de Gestión 2015-2017: 3).

4) Fortaleciendo de Organizaciones Políticas, impulsó el diálogo con los partidos y movimientos nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales; mediante los consejos consultivos; asistencia a procesos de democracia interna y talleres territoriales; recuperación de memoria histórica de las organizaciones políticas (Informe de Gestión 2015-2017: 4).

5) La capacitación cívica y Democrática, se impulsó: procesos de formación tanto a los actores que conforman el sistema político electoral como a los propios servidores electorales en programas como el ABC de la Democracia dirigido a jóvenes, organizaciones comunitarias y mujeres urbanas y rurales; Escuelas de Formación en Territorio como: Escuela de Formación Cívica y Democrática, desarrollada en 7 módulos, , dirigida a ciudadanos a nivel nacional (se capacito a 1.853 ciudadanos); Escuela de Líderes y Lideresas de Personas con Discapacidad (se capacito a 7.099 ciudadanos) (Informe de Gestión 2015-2017: 5).

6) CNE en el Contexto Internacional, articuló acciones al interior y exterior de nuestro país de las cuales se destacan: cooperación internacional; referente de buenas prácticas electorales; participación internacional en programas de observación electoral; coordinación general de misiones electorales de UNASUR (Informe de Gestión 2015-2017: 6).

Organismos Internacionales como la UNASUR, UNIORE, OEA, AWEB, proyectaron la imagen del CNE como una institución altamente técnica en el manejo de procesos electorales y cabal en

cuanto al manejo integral de los mismos, tal como se evidencia en sus informes de observación electoral en el periodo de elecciones del 2017.

Cabe resaltar que la institución consideró a estos organismos internacionales como públicos objetivos de gran importancia; tal como lo señalamos anteriormente en el resultado de la gestión institucional lograda en periodo del 2015 al 2017.

Las Elecciones Presidenciales del 2017, fueron internacionalmente reconocidas como las elecciones mejor organizadas desde el aspecto técnico en la Región, organismos como la UNASUR, OEA, AWEB, que son observadores internacionales de los Procesos Electorales, tenían muy claro que este proceso fue llevado a cabalidad (Coordinador Nacional de Comunicación y Atención al Ciudadano del CNE).

Recibimos una cooperación internacional de Corea a través de donación de más de 1200 scanner sin ningún costo para el Consejo Nacional Electoral para que justamente se puedan escanear actas desde los propios Recintos Electorales, transparentando totalmente el proceso electoral (Presidente del Consejo Nacional Electoral 2015-2017).

Son pasos importantes a nivel internacional al haber puesto el nombre de Ecuador en varios foros internacionales, haber llevado el Voto Electrónico a la provincia del Azuay; este proyecto fue considerado como la mejor práctica de votación automatizada en el Congreso Mundial en Austria; y haber representado el Ecuador a nivel Internacional en mi caso como la primera autoridad ecuatoriana que fue Coordinador General de dos Misiones Internacionales importantes del Consejo Electoral de UNASUR y coordinador general de las Elecciones del Plebiscito por la Paz en Colombia, entre otras, es decir a nivel internacional la presencia del Ecuador fue muy importante, activa y comprometida (Presidente del Consejo Nacional Electoral 2015-2017).

1.5. De los actores que intervinieron en el proceso de percepción de la imagen institucional: los medios de comunicación como productores y medios de difusión informativa

Temas sociales, políticos, económicos, culturales, deportivos entre otros, son abordados por los medios de comunicación masivos y alternativos; el intercambio de información entre diversas

organizaciones con y sin fines de lucro, medios de comunicación y los públicos en general, son parte de la dinámica cotidiana de las prácticas sociales.

Una creciente maquinaria de difusión a partir de la explosión del uso de nuevas plataformas tecnológicas, ha hecho posible que no existan espacios que se queden fuera del acceso y consumo de información.

La exposición, consumo y uso en la que nos encontramos nos hace cada día más propensos no solo de estar permanentemente “informados” sino también a ser “manejados” por intereses particulares de los productores mediáticos; nuestra manera de percibir la realidad del mundo o del espacio que nos rodea “parece depender de lo que vemos; oímos y leemos en el irrefrenable campo de la transmisión mediática —en actualización continua— para ser socialmente reconocido, vivido, asimilado, negado o, incluso, olvidado” (Moraes, 2013: 20).

“Todas las prácticas y relaciones sociales se encuentran atravesadas por la comunicación mediatizada” (Verón, 2001). Los medios de comunicación constituyen el canal más cercano hacia los públicos de comprensión de los hechos sociales, económicos y políticos, su posición es central y determinante en los procesos de formación de imagen y posteriormente de opinión pública.

En primera instancia, los responsables de seleccionar temas, expertos, líderes de opinión y enfoques con los que se proyectará un determinado tema en forma de noticia, son los dueños de los medios de producción mediática; ellos proyectan sus propios intereses ideológicos, políticos, económicos y sociales ejercen como el autor lo dice un “poder permanente, incisivo y penetrante” Moraes (2013), a través de las conocidas líneas editoriales.

En segunda instancia, la apropiación, difusión y posicionamiento de determinado discurso, que busca un objetivo ideológico, político o económico, el uso del lenguaje, tomando como referencia palabras, frases o declaraciones que creen incertidumbre o duda a una sociedad receptora de mensajes, algunos de esas frases podrían ser: “las instituciones públicas no son entidades independientes”, “la corrupción”, “ovejas del sistema político”, entre otras. Los discursos

repetidos muchas veces influyen directamente en la percepción de la imagen de empresas, instituciones, y sujetos en general. Los discursos mediáticos han sido elaborados con esa intencionalidad y puestos en la esfera pública para obtener distintas reacciones, ya sean de índole actitudinal o comportamental.

En tercer lugar algunos medios de comunicación, se manejan según el interés mercantil y consumista, en donde la rentabilidad ocupa un papel primordial; así, del interés económico, depende el direccionamiento y tratamiento que se le da a los temas que circularan en la esfera pública; así, la descontextualización intencional de las noticias busca desviar la atención de los receptores, evitando que surjan nuevos puntos de vista o manifestaciones que vayan en contra de la línea de pensamiento y de intereses particulares de los grupos que manejan este poder.

Así, los modos de producción de contenidos mediáticos, nos permiten reflexionar en torno a la influencia estratégica que tienen los medios de comunicación como transmisores de construcciones de significación de diversas interacciones sociales. Ya que, ponen toda su maquinaria comunicacional por diversos medios de transmisión, (tv, radio, prensa, plataformas digitales), para crear, exponer, generar información, interpretación o creencias sociales.

Los códigos que circulan dentro del campo mediático hacia la esfera pública, están cargados de sistemas de significados y significantes, tal como lo afirma Ancízar Narváez (2005), en donde la forma de “expresión condiciona la forma del contenido”, de esta manera las características de los discursos mediáticos sobre los temas referidos, posibilitan a los públicos a un tipo de pensamiento determinado o por otro lado lo alejan de determinada forma de analizar lo presentado desde los medios.

Los medios de comunicación tienen su propio sistema de códigos mediáticos para representar lo imaginario y sensorial, aquello que no necesariamente representa “realidades” sociales o comportamientos de gestión institucional.

El manejo sintáctico de los siguientes elementos detallados a continuación, nos permite analizar la influencia de los medios a través de los códigos comunicacionales, sobre la construcción de la

imagen que los públicos se hacen de los hechos sociales y particularmente de la gestión adecuada o no de las instituciones públicas.

Así, el elemento de la oralidad se presenta una serie de términos cotidianos que se encuentran totalmente interiorizados por los públicos, como puede ser la palabra “confianza”, “muertos que votan” entre otros, frases o palabras impactantes que generan un grado de asombro, asociación y recordación permanente.

También, el elemento de la iconicidad actúa como la parte visual articulada al contenido que se presente, siendo esta la encargada de transmitir el factor impacto visual ante estos contenidos; opera desde el ángulo visual en la que se puede captar la reacción de una persona, en este caso de una autoridad, (asombro frente a una denuncia fundamentada o no).

Las formas rituales de representación o de creación son otro elemento que presenta la intencionalidad al caracterizar públicamente a determinada autoridad desde su esfera más íntima, que puede ser la familiar, ¿Cómo se presenta a una autoridad frente a los públicos?, es acaso ¿un buen padre?, ¿esposo?, sus relaciones vinculantes con otros personajes políticos son también de uso determinante en la proyección de su imagen y por ende de la imagen de la institución que precede.

El relato que toma su eje central en los personajes en sus acciones, sus conflictos, se prioriza en las interacciones sociales que en las interacciones profesionales, se da notabilidad a lo que acredite o desacredite al individuo pero no a la información ni a la gestión que este representa; esto ocurre debido a que la asociación se realiza a partir de todas las acciones de la cabeza que lidera una u otra institución, sin tener en cuenta muchas veces su rol profesional y no su rol personal. “Es necesario hacer creer que todo es posible y que falta voluntad del líder para llevar a cabo las realizaciones deseadas” (Narváez, 2005: 86).

El elemento afectivo que es aquel que no solo genera percepción sino que podría ser el movilizador social más importante en la construcción de imagen positiva, negativa o neutra, pretende fabricar una suerte de “enemigos” ellos y “buenos” nosotros, con el fin de generar

simpatía antipatía según corresponda, haciendo que los públicos tomen una postura en uno u otro “bando”; a pesar de que ellos son meros espectadores de un sistema que de antemano ha generado este escenario.

Cabe poner en consideración lo que muy acertadamente menciona la autora “Aquí no se está hablando de lo que es verdadero o falso, sino solamente de lo que significativo para los sujetos en el mundo de la vida social” (Narváez, 2005: 86).

La visibilidad mediática en la que se pone a determinada figura o institución, marca el interés de tener un poder de dominio latente sobre esta por parte del medio, de ahí que en determinados espacios temporales, predominen la exposición de uno otro personaje dentro de esta visibilidad en la esfera pública. Esto se debe a que las relaciones de poder se transforman y configuran en periodos relacionados a intereses en gran medida políticos.

Más allá de la visibilidad mediática, fácilmente se pasa a un escándalo político en donde todas las acciones que giran en torno al sujeto o a la institución, tienen un ojo público sobre ellos, y por lo tanto se llegaría a tener una respuesta de los mismos.

El escrutinio público mediático está direccionado exclusivamente aquel “que se encuentra investido de alguna función de poder y cuyas actuaciones pueden, por lo tanto, afectar al conjunto de la sociedad” (Narváez, 2005: 91). Esto tiene algunas funciones que entre esas está destinada a debilitar el “poder” y por ende su imagen pública.

El aumento de visibilidad mediática hace más vulnerable a una institución o persona estar ante el escrutinio del ojo público, y aunque esta afirmación suene lógica, pretende poner en evidencia lo anteriormente señalado, cuando esta exposición se hace un tema de todos los días, se podría hacer necesario meditar, cuáles son las verdaderas intencionalidades de los medios y su producción.

Los ciudadanos comunes reciben la información que proporcionan los medios de comunicación; se puede decir que no solo la reciben, la interiorizan de maneras complejas dentro de su pensamiento y de sus criterios personales, esto, que se podría ver como algo totalmente sin

importancia, adquiere un carácter relevante cuando los sujetos no solo son receptores pasivos, sino cuando se movilizan por su determinado criterio.

En el campo social todo tipo de interacciones con los medios están cargadas de un alto contenido de interés que los mismos promulguen, cabe reflexionar, si las realidades que ellos cuentan a sus públicos son producto de una interpretación de lo que sucede o únicamente responde a una lógica politizada o de intereses económicos.

De esta manera, el poder mediático puede sobrepasar las regulaciones, normas o parámetros legales que desde los aparatos privados o públicos estén normados. Como resultado de esto, las instituciones, personas y todos los quienes son parte de la sociedad, son vulnerables a las “relaciones de interdependencia de los medios de comunicación con los poderes económicos y políticos, de acuerdo con las conveniencias mutuas (visibilidad pública, inversiones en publicidad, patrocinios, financiamientos, exenciones fiscales, participaciones accionarias, apoyos en campañas electorales, lobbies, concesiones de canales de radiodifusión, etcétera)” (Moraes, 2013: 21).

3.1.6. De los actores que intervinieron en el proceso de percepción de la imagen institucional: criterios de los representantes de la institución

La imagen del CNE pasó por el complejo Proceso Electoral del 2017; ante la crisis vivida la estrategia principal de comunicación fue la de contrastar la información que circulaba entre los públicos y en medios de comunicación, presentando datos técnicos de los procesos que se estaban llevando a cabo a lo interna de la institución electoral.

En este contexto es importante resaltar que los medios de comunicación masivos públicos y privados (canales de tv, radios y prensa), tuvieron un protagonismo especial como canales de transmisión de la información electoral.

La atención ciudadana a más de estar centrada en sus propias fuentes de información (criterios familiares, opiniones personales y redes sociales), buscó y recibió información de los medios de comunicación masivos.

Así, los medios de comunicación tuvieron papel fundamental en el proceso de producción y difusión de noticias, esto debido a que, cada uno de ellos construyó y transmitió las noticias desde sus propios enfoques o líneas editoriales; en torno al Proceso Electoral y por su puesto a la gestión que realizaba el CNE, liderado por Juan Pablo Pozo.

Los medios de comunicación cumplen un rol fundamental y obviamente dentro de ese rol fundamental tiene influencia directa en todo proceso de formación en esta percepción ciudadana (Presidente del Consejo Nacional Electoral 2015-2017).

La primera vuelta del 2017 para mí fue la peor crisis de comunicación que he pasado y que visto en los últimos años, porque tenías en contra a todo al mundo, tenías en contra a los ciudadanos, tenías en contra a actores políticos que estaban en contra del gobierno de esa época y tenías en contra a medios de comunicación, entonces generar una estrategia fue súper complejo porque si tú pedías por ejemplo una entrevista en un medio de comunicación y tu pedías en Ecuavisa o a Teleamazonas (sabemos que ellos estaban alineados a cierto grupo), cuando hacían las entrevistas, las preguntas que hacían a la institución eran para que salgan en negativo, no para lo que tú querías evidenciar y lo que nosotros pretendíamos era informar, no decirle al ciudadano que se vaya por A o B candidato, simplemente lo que se quería era informar la gestión del Consejo Nacional Electoral (Directora Institucional del CNE).

Según los criterios de los entrevistados, los medios de comunicación pudieron tener gran influencia sobre la imagen que se proyectó de la institución electoral, ya que eran ellos los generadores y transmisores de las noticias; se identificó que en varias ocasiones se difundió información no contrastada con la fuente institucional o errada, por lo que se solicitó replicas o ampliaciones a las noticias.

Los entrevistadores coincidieron en que algunos medios de comunicación sacaban información direccionada a confundir a la ciudadanía y a desacreditar la gestión que realizaba el Organismo Electoral; vinculando todo lo que sucedía a la imagen de la máxima autoridad de la institución.

Los medios estaban divididos y cada uno construía la noticia desde sus propias ópticas; nosotros sentíamos una campaña constante por parte de ciertos actores políticos en los que algunos medios

se inclinaban por creer o no esas posturas de desprestigio hacia la institucionalidad de CNE (Coordinador Nacional de Comunicación y Atención al Ciudadano del CNE).

El rol de los medios de comunicación es decisivo dentro del proceso de comunicación, considero que tomaron una postura política; en muchas ocasiones no se dio información contrastada, precisa o contextualizada, en algunos momentos se solicitó rectificaciones (Directora de Comunicación Electoral del CNE).

Por otra parte, las plataformas virtuales tuvieron su protagonismo durante todo el periodo comprendido entre el 2015 y 2017, fotografías, videos, audios, memes, mensajes, etc. circularon por estos medios de comunicación. La institución enfrentó varias críticas sociales y mensajes de ataque con relación a los funcionarios a cargo de los procesos y de la gestión que se realizó.

En vista de estos escenarios complejos de descredito que paso el CNE, la Coordinación de Comunicación, se apalancó en la estrategia de manejar respuestas informativas y conciliadoras desde la visión técnica y transparente del proceso; no se generó ningún tipo de discusión o problemática en torno a los “ataques en redes sociales”.

Ojalá las redes sociales desde mi punto de vista, sirvan para seguir democratizando el uso de la palabra, lo que nos hemos dado cuenta es que a través de las redes sociales lo que se ha dado es justamente y lastimosamente esta especie de post-verdad en donde a través de noticias falsas, a través de creer que en la repetición de cosas está la demostración se ha generado crisis a nivel de los Procesos Electorales; tratando inclusive de establecer videos o audios que han forjado para generar obviamente una especie de suspicacia sobre los Procesos Electorales (Presidente del Consejo Nacional Electoral 2015-2017).

En las redes sociales se creó una estrategia de comunicación en la que no respondíamos no con ataque sino más bien se crearon cuentas ciudadanas entre nosotros mismo para poder responder, nuestra estrategia era utilizar eso mismo pero en positivo entonces, así se fue calmando el golpe que nos estaban dando en redes sociales (Directora Institucional del CNE).

Todo lo anteriormente señalado, se integró con el apoyo de medios de comunicación y estrategias en medios de comunicacional tradicionales y digitales.

Esta relación con los públicos mencionados consistía precisamente en mantenerlos informados por medio de transparentar la gestión y con el fin de generar un involucramiento.

Sin embargo y a pesar de todos los esfuerzos comunicacionales que se generaron desde el Organismo Electoral, el contexto político de pugna de poder político entre partidos y movimientos y los conflictos del gobierno con los medios privados de comunicación que evidenciaban de manera crítica las acciones estatales y gubernamentales generaron tensión ciudadana, tal como lo mencionó el Coordinador Nacional de Comunicación.

Consecuentemente, y a partir de nuestro análisis, la información que circuló en algunos medios de comunicación masiva y en redes sociales pudo tener un peso significativo en la formación de percepción ciudadana sobre de la imagen del CNE.

2. Análisis desde el enfoque de los representantes de los medios de comunicación

2.1. Asociación de la imagen de la autoridad con la imagen de la institución

Desde el criterio de los directores y periodistas de medios de comunicación pública, privada y comunitaria, la imagen de la autoridad que preside a la institución como fue la del Dr. Juan Pablo Pozo en el periodo investigado, tuvo gran importancia ya que se la asociaba directamente con lo que es la institución electoral CNE.

El ámbito personal y profesional del representante de este organismo se lo vinculó estrechamente con la gestión institucional, se podría decir que ciertos medios digitales de comunicación lo asociaron como una persona alineada directamente al Gobierno de Rafael Correa; se utilizaron fotografías de la familia del Dr. Pozo en compañía del Presidente Correa con el fin de generar dudas sobre la independencia que tenía el CNE en cuanto a la consecución, confianza y transparencia de los Procesos Electorales.

Aunque los supuestos vínculos no fueron corroborados, esta idea dio cabida a que los ciudadanos por medio de elementos comunicacionales como memes de burlas, fotografías e inclusive a través de opiniones de líderes políticos o sociales opositores al gobierno, expresen su duda y desconfianza en cuanto a la credibilidad de la imagen de la autoridad y por ende de su gestión.

Las formas de comunicar por medio de un vocero único dotaron de elementos para que los públicos cuando se hablaba del Dr. Juan Pablo Pozo se hablaba de todo el CNE incluidos todos sus procesos. Es precisamente en este punto que analizarnos a profundidad en el siguiente capítulo en el que se entrelaza la imagen de la autoridad con la imagen de la institución, esta relación estrecha puede haber generado una confusión entre que hace la institución y quien era la autoridad y figura pública de un periodo de tiempo temporal.

Las Elecciones del 2017, a partir de ciertos hechos del CNE, ocasionaron que se pueda generar suspicacias en torno a la transparencia de los procesos. Estos hechos fueron: el desplazamiento de autoridades y colaboradores del CNE a un Centro de Mando en un hotel; las denuncias del apagón del sistema informático, la demora en la presentación de resultados, el acceso limitado a los medios de comunicación, y las protestas en días posteriores.

Un hecho que abrió una interrogante de reflexión fue la Condecoración que recibió en el Palacio de Carondelet el Presidente del Consejo Nacional Electoral, Dr. Juan Pablo Pozo por parte del aún Presidente de la República Rafael Correa, ¿será que este hecho corrobora en alguna manera las especulaciones en torno a esa cercanía política con el oficialismo de esa época?.

El Titular de una Institución es la cabeza visible de la que se expande toda la imagen que llega a tener la institución, entonces es una pieza fundamental, transmitir confianza, seriedad, credibilidad, transparencia. En todos los campos, tanto en el personal como en el ejercicio público, las dos cosas deben ir de la mano (Director de Emisión de Informativo Ecuavisa).

La persona que preside o él que dirige la institución como Juan Pablo Pozo, tiende a reflejar a la institución y en este caso claro incidía en la desconfianza porque se especulaba que había algún compadrazgo con el ex Presidente Rafael Correa (Director de Radio Cero Latitud).

Hay que cuidar mucho el tema de las formas de cómo se proyecta la imagen de una autoridad frente a los medios de comunicación, y también en las redes sociales (Periodista Diario El Hoy).

Creo que Juan Pablo Pozo tuvo unos errores, pero el principal fue permitir que lo vincularan cercano del Poder del Ejecutivo, entonces ese error perjudicó, su vida privada y su vida

institucional; incidió en la construcción mediática de la teoría del fraude (Periodista Diario el Telégrafo).

Su posición política que fue muy criticada en los Procesos Electorales su cercanía o supuestos vínculos con el Presidente o con el movimiento de Alianza País, llevo a minar la credibilidad que tenía y la imagen que tuvo él como CNE, entonces claro él era la cabeza visible y en muchos casos opacaba al resto de vocales (Director de Emisión de Informativo Ecuavisa).

Cuando una persona representa a una institución, no es él la institución, entonces reducir una Función del Estado a una persona, me parece a mí que no se puede personalizar de esta forma a toda una institución, sería no creer en la institucionalidad, porque tu trabajas en función de la institución y no de las autoridades de turno (Ex Directora de Radio Pública).

2.2. Enfoque de la información, según medios los Públicos, Privados y Comunitarios

Para analizar esta parte, partiremos de que los Medios de comunicación Públicos como la Radio Pública y el Telégrafo, nacen y se mantienen del financiamiento del Estado asociado con el Gobierno, este “estigma” por así decirlo, ya podría hablar por sí mismo de que: si recibe fondos provenientes del Estado debe favorecer a los intereses del mismo. También por medio de estas plataformas de comunicación, se pasaba la “Cadena de la Sabatina”, entre otros productos de Gobierno.

En contraste podemos decir, que los Medios Privados al vivir de pauta publicitaria comercial o al ser manejados por grupos de poder económico, responden igualmente a otros intereses particulares.

¿Y qué pasa con los medios comunitarios? Ellos viven de la autogestión, del aporte particular de familias, pequeños empresarios y de los voluntarios que aportan para realizar el trabajo en las radios comunitarias. Ellos persiguen también su interés a niveles micro social.

Si nos basamos en esta lectura de pertenencia de los medios encontraremos claramente que la información responderá precisamente a esto, al enfoque que a cada uno de ellos le favorezca.

Otra lectura fundamental es el distanciamiento entre medios públicos y privados que se generó desde el ataque del Ejecutivo en sus declaraciones ya sea en las cadenas semanales o en espacios donde pronunciaba su claro distanciamiento y desacuerdo con los medios privados de comunicación.

Esta situación generó una polarización de los medios, que sin lugar a dudas fue un factor importante al momento de trasladar la información a los públicos.

Mientras los medios de comunicación públicos se concentraron en mostrar información técnica de la gestión del CNE o abordar las temáticas con enfoques de contraste desde la institución, los medios privados presentaban la información con un enfoque cuestionador y que evidenció las irregularidades que podían haber existido.

Los medios comunitarios abordaban las temáticas desde un enfoque netamente de informar a las personas sobre cambios de domicilio o acciones que tengan influencia directa con ellos, estos medios no poseen los mismos accesos que los grandes medios de comunicación, los accesos a la información y la relevancia que ellos tienen dentro de sus campos de influencia social, fue escuetamente tomada por parte de la institución.

Los medios de comunicación defienden sus posturas y los motivos por los que la información se maneja y difunde desde diversas perspectivas, sin embargo un hecho concreto es que, todo dependerá de los públicos y su criterio o identificación personal; de esto dependerá que fuente de información les genere mayor credibilidad.

La misma noticia puede ser difundida desde dos ópticas, por un lado los medios públicos generaban una imagen de, mientras que los medios privados han tenido una lectura crítica, eso ocasionaba la división de la opinión pública (Periodista Diario El Hoy).

Desde nuestro ejercicio periodístico, estamos conscientes que antes de que las noticias salgan, son pasadas por filtros que siguen una línea editorial (Periodista Diario El Hoy).

Nosotros abordamos los temas desde la racionalidad para justamente empoderar al ciudadano, que quiere decir empoderar al ciudadano, no es hacer el titular: “En el Ecuador votan los muertos”, es empoderar al ciudadano es explicarle como es el calendario electoral, y cuáles son los mecanismos al interior de este para determinar las fechas límites para los procesos (Ex Directora de Radio Pública).

Tú no puedes hacer una información parcializada porque la plata me la da Correa entonces tengo que hablar bien de Correa, pero si hubo una: no agenda, porque no te decían que tenías que decir o no, sin embargo a veces nos utilizaban como herramienta dado que éramos los únicos medios realmente nacionales, la Radio Pública tiene señales desde las 24 provincias y a veces dos y tres frecuencias así como la televisión, entonces nos utilizaban para comunicar lo que hacía el gobierno, las ruedas de prensa del Presidente, las reuniones con los medios en provincia, nosotros teníamos que interrumpir la programación para dar paso a esas cosas y yo siempre he sido muy reacia hacer esas cuestiones, siempre ha sido un motivo de discusión con el secretario de comunicación, porque decía que eso le restaba credibilidad al medio. Se tergiverso lo que era un medio público era como una camisa de fuerza (Ex Directora de Radio Pública).

Como directora era cuidar de los ecuatorianos y ecuatorianas, yo les decía a los periodistas y todos los que hacían la programación, que se debía hablar bien del Ecuador no del Gobierno ósea cambiar un poco la óptica del enfoque de las noticias, yo decía aquí no hay que hablar viva Correa, viva el ministro no, nosotros tenemos que hablar bien del Ecuador y que es hablar bien del Ecuador (Ex Directora de Radio Pública).

La disputa entre públicos y privados permitió tener hasta cierto punto un contraste de información, para que la misma sea analizada por cada ciudadano. (Ex Directora de Radio Pública)

Nuestro medio de comunicación no estamos peleados con ningún gobierno ni estuvimos, el gobierno es el que quiso aparentar y hacer esa división de medios, de la prensa mercantilista que llamaba él con la verdadera prensa pero la división la hicieron desde el poder (Director de Emisión de Informativo Ecuavisa).

Nosotros tampoco estamos en un rol de atacar, pero sí mostrar y cuestionar los hechos, si es que habían irregularidades como se anunciaron en el Padrón Electoral por ejemplo por el voto de los muertos o extranjeros buscamos las versiones, del que denunció y la versión del Consejo Nacional

Electoral, se cuestionó y que sea el televidente el que saque las conclusiones (Director de Emisión de Informativo Ecuavisa).

En nuestras noticias teníamos alguien que hable de un lado y del otro lado, siempre buscando el equilibrio de las notas (Director de Emisión de Informativo Ecuavisa).

2.3. Del acceso a la información institucional del CNE, por parte de los medios de comunicación

El acceso a la información por parte de los medios de comunicación a los temas relacionados a la institución y sus procesos dependió en gran medida de la trascendencia política que se podría generar en la esfera mediática; o por el contrario del momento en el que se encontraba la institución.

Generalmente la información oficial de la institución seguía el camino regular de boletines de prensa o ruedas informativas, sin embargo cuando los periodistas de los medios de comunicación trataban de contrastar denuncias en torno a la falta de independencia del CNE o la poca credibilidad del Organismo, se debía pasar por una serie de filtros institucionales que hacían que la información se dilate demasiado tiempo, teniendo como consecuencias espacios de incertidumbre ciudadana o de crítica hacia los procesos que llevaba el CNE.

En los momentos críticos que atravesó la institución, se considera desde los medios que se trató de cuidar la imagen de la máxima autoridad y por ende de la gestión institucional, consecuentemente esto limitó que la comunicación sea fluida.

El medio público consideró que los principales protagonistas en el proceso de elecciones del 2017 fueron los actores políticos, tomando al CNE como una institución que se dedicó a realizar sus procedimientos y que la importancia radicaba en informar las etapas del Calendario Electoral. Coincidentemente los medios de comunicación afirman que había limitación a contar con otra voz que no se la del Presidente del CNE.

Depende mucho del tipo de información que uno buscaba, si necesitabas insumos para una investigación de un funcionario por ejemplo, no se consigue fácil, sin embargo cuando eran temas más informativos no había inconvenientes (Periodista Diario El Hoy).

Nosotros llamábamos a los jefes de prensa, a veces llamábamos al mismo Juan Pablo yo le chateaba a él o a un asesor, pero debo decir que del CNE hacia afuera, estaba mal, en el período electoral, lo cuidaban demasiado, a veces ni siquiera es el jefe el que toma esas decisiones sino que es su entorno de asesores o comunicadores; hay que revisar las políticas comunicacionales (Ex Directora de Radio Pública).

El Consejo Nacional Electoral en época de campaña y en elecciones, primero no es una fuente dura porque los medios de comunicación nos centramos en los actores políticos, nos enfocamos más en los actores políticos, el CNE viene a ser una fuente de información secundaria (Periodista Diario el Telégrafo).

El CNE llegó tarde con la información, aquella que debe estar adelante de lo que va suceder, un año antes ya había la teoría del fraude entonces tenía que estar alerta de que en cualquier momento va haber alguien que diga que va haber fraude. (Suelen Granda, Periodista Diario el Telégrafo) Cuando tienes cercanía llamar al Presidente del CNE era fácil, pero sacar una información oficial como CNE fue mucho más difícil (Periodista Diario el Telégrafo).

Dentro del Consejo se tenía restringido el acceso a la prensa hacia algunos vocales el único autorizado era el presidente, como que el concentro todo el manejo del consejo nacional en su persona (Director de Emisión de Informativo Ecuavisa).

Siempre, se pedía, porque a veces no estaba el presidente, y decía oye pero hay vocales o tus consejeros técnicos, en algunas ocasiones accedían, en otras decían que nadie más puede hablar y que era el único autorizado para hacerlo (Director de Emisión de Informativo Ecuavisa).

Hay que señalar etapas creo yo, antes, durante y después del proceso electoral, entonces antes: boletines de prensa, ruedas de prensa, twitter, llamábamos con las limitaciones de los voceros que siempre había, durante el proceso electoral ahí se restringió más a las versiones que daba el consejo electoral, con todos los inconvenientes cuando hubo con el vacío de datos que nadie daba razón y después también se concentró en las figuras autorizadas o en los técnicos que

exclusivamente ponían para que hablen exclusivamente de determinado tema entonces antes como que hubo un poco más de apertura más fácil acceder a la información, después de los escándalos que hubo con CREO la supuesta caída del sistema informativo, ahí fue mucho más difícil obtener versiones, había veces que incluso que ya ni siquiera hablaban y claro el Presidente del Consejo solamente pedía esperar las notificaciones oficiales (Director de Emisión de Informativo Ecuavisa).

No ningún acercamiento existió, nos hicieron llegar spots de difusión de la misma campaña, del tema de cómo eran las votaciones, el tema de discapacidades nos llegó a los correos de manera gratuita, general como para difundir, de ahí como un boletín oficial de lo que estaba pasando, nunca (Director de Radio Cero Latitud).

Capítulo 4

Análisis Cualitativo obtenido de grupo focal y análisis de datos

1. Las repercusiones identificadas

Para este apartado se utilizó la metodología de los grupos focales, la cual es una técnica de “levantamiento” de información en estudios sociales. Es importante acotar que la información obtenida en este grupo focal no pretende dar como resultado generalizaciones o ser una muestra representativa, sino lo que se propone es presentar un acercamiento a las percepciones ciudadanas con respecto al proceso de formación de imagen del CNE.

Nuestro grupo focal estuvo compuesto por diferentes personas con características diferentes en cuanto a: estratos socioeconómicos, niveles de educación, actividades ocupacionales, edades, sexo, y formas de consumir la información social, política o coyuntural, sin embargo todas estas personas analizaron que la fuente principal de información para ellos son los medios masivos de comunicación como TV, radio y prensa y como fuente secundaria los medios digitales y redes sociales.

A partir de esto encontramos que todo medio de comunicación genera influencias positiva, negativa o neutra, pero siempre va a generar algún tipo de reacción en los público, eso es indudable, ellos siempre se va a identificar con algo, o inclusive se moverán por algún sentimiento de empatía o antipatía hacia algo; entonces no podemos pensar que un medio de comunicación sea hermético o que sea puro con relación a determinado tema.

Los medios de comunicación siempre van a provocar una reacción en los ciudadanos. Como ejemplo podemos mencionar la presentación de resultados de las Elecciones Presidenciales de 2017 por parte de medios de comunicación masivos TV; los resultados de la EXIT POLL de CEDATOS, otorgaron el triunfo al señor Guillermo Lasso.

La reacción no se hizo esperar, manifestaciones de triunfo así como de descontento se hicieron evidentes. Entonces, la información que manejan los medios de comunicación y como la

presentan tiene una influencia innegable. Así, los medios de comunicación ya sean privados, públicos o comunitarios tienen una gran responsabilidad.

1.1. A nivel de la credibilidad y confianza

A modo general podemos señalar que la confianza se puede referir a la autoconfianza, confianza interpersonal y confianza en las instituciones o en sistemas. En lo que nos corresponde a la confianza en las instituciones hay elementos que se deben considerar al momento de analizarla. Según Luhmann (1996), la confianza gira entorno a espacios, contextos y temas determinados; facilitando o no el fortalecimiento de la misma en las diversas relaciones o sistemas. El autor enfatiza en que la confianza no se la puede considerar en oposición a la desconfianza, ya que tanto la confianza como la desconfianza pueden ser racionales en momentos específicos.

Desde esta perspectiva la confianza en las instituciones públicas se la podría asociar al: funcionamiento de la democracia, desempeño del gobierno, representación de autoridades electas, ideología, creencias, experiencias dentro del sistema político y auto identificación política; este último elemento moverá en gran medida el crecimiento de la confianza en las instituciones.

Así la confianza como la desconfianza son equivalentes funcionales que podrán prevenir, reducir incertidumbre o prevenir hechos sociales de diversa índole. Por otra parte, es importante reconocer que la confianza garantiza un mejor funcionamiento tanto interno, como con el entorno de los sistemas, afirma Luhmann (1996).

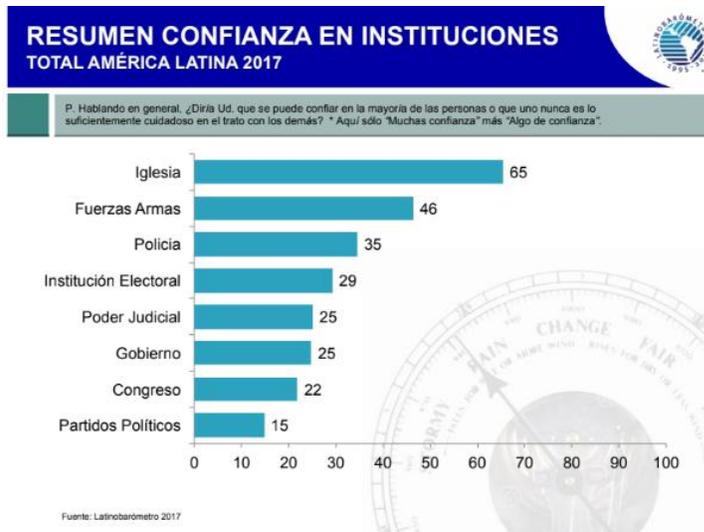
En sus palabras “La confianza es racional con respecto a la función de aumentar el potencial de un sistema para la complejidad. Sin la confianza solamente son posibles formas muy simples de cooperación humana, las que pueden llevarse a cabo en el lugar, e incluso la acción individual es demasiado sensible al rompimiento para que se pueda plantear sin la confianza, más allá del momento inmediatamente asegurado.

La confianza es indispensable con el propósito de aumentar el potencial de un sistema social para la acción más allá de estas formas elementales” (Luhmann, 1996: 154).Concordantemente, la

“confianza política –institucional es un fenómeno que nace desde las percepciones subjetivas de los ciudadanos” (Listhaug, 1884: 114) podemos decir que la confianza es el producto de la interacción, observación y percepción social que los individuos se forman en la vida diaria. Así, la confianza es una construcción constante que puede estar basada en las relaciones que los ciudadanos tienen con las instituciones; las percepciones individuales o colectivas son los ingredientes en este complejo proceso.

Por otra parte, la confianza es un proceso en constante cambio en donde “diferentes agentes sociales (medios de comunicación, líderes de opinión, autoridades políticas, académicos, entre otros) juegan un rol fundamental” (Moy, 1999: 48). Por consiguiente, estos actores tienen una influencia directa e indirecta en la formación de percepción que los públicos tienen sobre la institución.

Los estudios realizados por una ONG internacional, sustentarán estadísticamente nuestra investigación en torno a los niveles de confianza en las instituciones electorales específicamente en ámbito internacional. Según las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro entre el 22 de junio y el 28 de agosto 2017, en un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes, en la cual se preguntó sobre la confianza en las instituciones de la democracia y el estado, la institución electoral obtuvo apenas un 29% de confianza ciudadana.

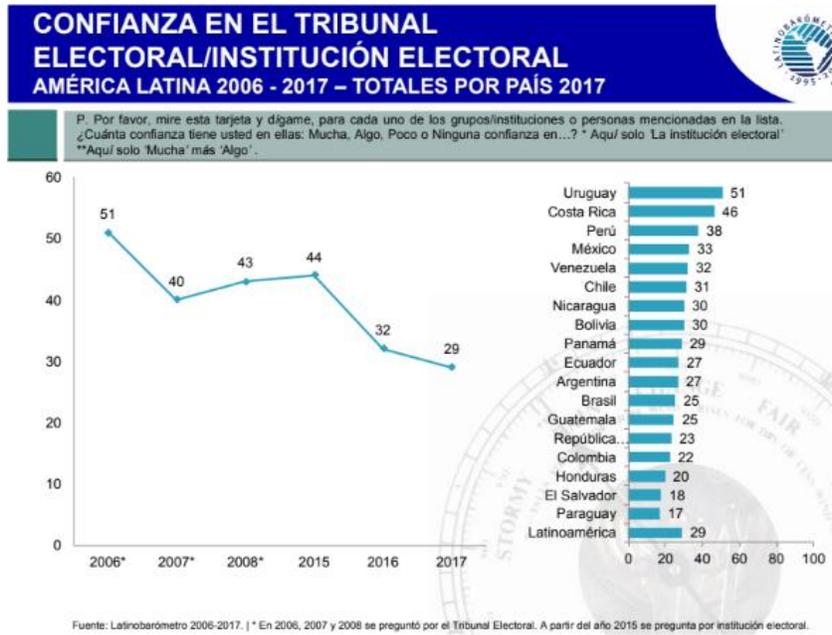


Fuente: Latinobarómetro 2017

Este resultado a nivel Latinoamérica, nos llevaría a pensar que existen elementos que afectan la democracia y la confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones, como es el caso de la Institución Electoral.

Los Organismos Electorales tienen un rol fundamental en las etapas de transición política, aseguran la transparencia de las elecciones.

También, la Corporación Latinobarómetro en el 2017, pregunta en cada país por la institución electoral a cargo de las elecciones.



Fuente: Latinobarómetro 2017

Vemos que en la última década la Institución Electoral ha perdido confianza de manera significativa. Mientras en 2006 alcanzaban en porcentaje general casi un 51% de confianza en 2017 alcanzan sólo 29%, el menor nivel de confianza registrado hasta ahora.

Esta pérdida de confianza en el Organismo Electoral del Ecuador se refleja en el apenas 27 % de confianza; este es uno de los indicadores que muestra el deterioro de los procesos electorales. Otro documento que nutre nuestro análisis desde el ámbito local, es el estudio (Encuesta nacional al 25 de Julio de 2018) realizado por una reconocida encuestadora privada CEDATOS. El cuestionario se realizó para conocer sobre la gestión del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, que organizó las Elecciones Presidenciales y Asambleístas en 2017.

Así, los resultados posteriores a las Elecciones Presidenciales y Asambleístas de 2017, desaprobaron la gestión realizada por el CNE en un 80.6%, 14.3% aprobó la gestión y el 5.1% no respondió.

Además, como dato adicional, el 82.8% consideró desacertado que el Ex Presidente R. Correa haya conferido la máxima Condecoración de la Orden Nacional “Al Mérito” en el grado de Gran

Cruz, al Dr. Juan Pablo Pozo, Presidente de ese organismo, por excelentes servicios prestados al país.

Estos dos estudios (LATINOMAROMETRO y CEDATOS) reflejan semejanzas en cuanto a los resultados presentados en cuanto a la confianza que desde los públicos se ha generado hacia el Consejo Nacional Electoral, evidentemente los ciudadanos tienen muy poca confianza en la institución del CNE y en lo que representa.

Por otra parte, siguiendo la línea de investigación de documentos estadísticos de las encuestadoras, encontramos el estudio realizado por PERFILES DE OPINIÓN, cabe señalar que esta empresa fue contratada por el Organismo Electoral en los meses de marzo a mayo de 2017, para medir la aceptación y confianza institucional.

Los resultados obtenidos reflejaron un 69% de confianza y credibilidad en la gestión realizada por el Consejo Nacional Electoral.

A partir de estos resultados completamente diferentes a los presentados por las encuestadoras (LATINOMAROMETRO y CEDATOS); dejamos abierta la reflexión en torno a los intereses que se pudieran haber generado a partir del estudio realizado por (PERFILES DE OPINIÓN), como parte de un proceso de contratación institucional o en torno de la selección de una muestra diferente a la tomada por las otras encuestadoras nacionales e internacionales.

Por consiguiente, la confianza desde tres escuelas teóricas recogen los motivos por los que la confianza en el Organismo Electoral se pudo ver afectada.

Primero, el factor socio-psicológico aborda la forma en la que cada individuo se relaciona con otros y con su entorno, es decir, que este elemento se forma desde las experiencias o aprendizajes a lo largo del desarrollo de la vida de una persona, parte de aspectos básicos como la confianza en el otro (familia, amigos, vecinos, gobernantes locales, etc.); dependerá en gran medida de la calidad de los “lazos interpersonales que se han formado, sobre el nivel de confianza que los ciudadanos depositan en las instituciones” (Putnam, 1993: 33).

Según los criterios de los participantes de nuestro grupo focal, coinciden en señalar que las percepciones personales en cuanto a la gestión de CNE, se construyeron a partir de lo que se dice en sus círculos cercanos de confianza, así, desde cada familia se generan opiniones y se discute el comportamiento en cuanto al proceso de organización de las Elecciones Presidenciales de 2017.

Las interrelaciones cotidianas como con: compañeros de trabajo, señora de la tienda, señores taxistas, etc., también constituyen una fuente de intercambio de percepciones y opiniones sobre los temas sociales, políticos, electorales, entre otros.

Se sintió un descontento ciudadano general, a pesar de que no nos movilizamos compartimos los momentos de incertidumbre, duda; como producto de la falta de credibilidad y confianza en el CNE (Participante grupo focal).

Algunos de los lazos interpersonales que se han formado entre los diversos actores de la sociedad civil, están marcados por periodos de tiempo en los cuales factores como: el manejo del estado por parte del gobierno de turno, las crisis económicas, sociales y políticas, conjugadas con los intereses de los medios de comunicación, han generado ambientes de inestabilidad y desconfianza ciudadana en todo y en todos.

Por ende, las percepciones de imagen que desembocan en la confianza ciudadana hacia la Institución Electoral, en primera instancia, estarían constituidas a partir de las relaciones socio-psicológicas que serían los filtros individuales pre concebidos que participan en el proceso de construcción de credibilidad y confianza.

Tantos años de gobierno de Alianza País, nos hacía pensar que las elecciones presidenciales estarían direccionadas a que gane una persona del mismo partido político (Participante grupo focal).

Cómo se podía confiar en una institución electoral como el CNE, si todo el mundo sabía que estaban completamente a favor del gobierno de turno (Participante grupo focal).

El análisis de estas afirmaciones expresan una predisposición negativa frente al Gobierno y al Consejo Nacional Electoral; en todo momento los participantes del grupo focal hicieron evidente su malestar y descontento por lo que ellos manifiestan fue un mal manejo de todo el proceso electoral del 2017, inclusive hablaron de complicidad de los dos organismos para un fraude.

Por otra parte, algunos públicos al no estar involucrados en la gestión del Organismo Electoral más que por la recepción de información por canales institucionales oficiales unidireccionales y al no tener espacios para retroalimentación y aporte ciudadano “real”, no logran fundamentar su confianza en esta entidad; siendo vulnerables a la influencia principalmente de los actores mediáticos y políticos.

También, los acontecimientos que se suscitaron durante el Proceso Electoral 2017, no contribuyeron de manera favorable, en la formación de una percepción ciudadana positiva, recordando por ejemplo, la falta de coordinación entre entidades públicas en el tema de depuración del Padrón Electoral, la falla del sistema en día de las Elecciones, el tiempo de entrega de resultados, entre otros.

Hubo manipulación por parte de los medios de comunicación, porque las personas que salieron a protestar a favor o en contra del CNE pertenecían a gobierno o a partidos políticos; los medios como Ecuavisa y Teleamazonas apoyaban a la gente que estaba a favor del Movimiento Político CREO; mientras que Ecuador y Gama TV, apoyaban al Partido Alianza País (Participante grupo focal).

Esta percepción de que los medios de comunicación a pesar de tener la misma noticia, la presentaban de diferentes maneras, enfocadas en sus propios intereses; hizo pensar a los integrantes de nuestro grupo focal que estuvieron expuestos a manipulaciones con el fin de que los ciudadanos tomen partido por uno u otro grupo.

Recuerdo que circuló entre los ciudadanos, las declaraciones del candidato a vicepresidente Andrés Páez, que denunció la enorme cantidad de muertos habilitados para votar; “Los muertos que votan”, fue el tema por semanas que estuvo presente en la fase pre electoral (Participante grupo focal).

Frente a declaración y denuncias de este tipo, los participantes del grupo focal, comentaron que iban corroborando sus dudas con respecto a la transparencia de la organización del Proceso Electoral; los medios de comunicación de los cuales nuestros entrevistados obtenían información, parecería que mostraban mayor credibilidad que los propios funcionarios del CNE.

El poder mediático fue tan avasallador que el CNE no pudo hacer nada por desvirtuar la información que salía (Participante grupo focal).

El segundo, es el factor de cambio socio-cultural apoyado en que las instituciones públicas son parte de una estructura estatal rígida con poca capacidad de adaptabilidad en el ámbito comunicacional, por cuanto se ha privilegiado las prácticas informativas unidireccionales.

De esta manera “las instituciones públicas en la actualidad, no han tenido la capacidad suficiente de hacer frente a las profundas variaciones en las expectativas, demandas y necesidades de “nueva ciudadanía”, la cual exige espacios de participación y horizontalidad suficientes para expresar su opinión y actuar en su interior” (Bean, 2015: 21).

Tal como lo mencionamos en nuestro capítulo de análisis de los procedimientos institucionales de comunicación del CNE, toda información que entraba o salía de la institución, debía pasar por el filtro formal que es parte de la estructura organizacional y burocrática de la institución.

La Función Electoral en este contexto Estatal, sigue procesos jerárquicos que requieren de aprobaciones superiores para modificar o adaptar nuevas iniciativas en el campo de la comunicación institucional.

La comunicación era jerarquizada; y seguramente esto fue una disposición del grupo político que le direccionaba (Participante grupo focal).

Algunos de los participantes de nuestro grupo focal, carecen del conocimiento en cuanto a la distinción entre lo que hace el Estado y el Gobierno, por lo que todo lo aceptable o reprochable, aducen que se debe a un tema de Gobierno.

Por otro lado, las redes sociales se construyeron como una herramienta poderosa de comunicación, debido a la inmediatez en la circula la información; la sencillez y creatividad con la que se pueden manifestar ideas o hechos, hicieron que para nuestros entrevistados se consideren relevantes los mensajes que en ellas circulan.

Se difundía en redes sociales y en chats consejos y sugerencias para el 19 de febrero de 2017 llevar esfero propio e ir con la camiseta tricolor todos quienes no votarán por el candidato oficial (Participante grupo focal).

El tercer factor gira en torno a la eficacia y eficiencia con la que se llevan los procesos de gestión y comunicación desde la institución hacia sus públicos; este factor va de la mano con la capacidad de generar relaciones que satisfagan las expectativas de los grupos de interés demostrando que se privilegia el bien social, antes de los intereses políticos, económicos o personales.

La confusión generó molestia e incertidumbre ciudadana por el mal manejo de presentación de resultados Electorales del 2017; se demoraron demasiado en presentarlos”, esto ocasionó más dudas en cuanto a la transparencia del proceso (Participante grupo focal).

Se desmotiva a la ciudadanía cuando se viven estos momentos de tensión y cuando los mismos no son manejados de manera clara, eficiente e inmediata. Se pierde la confianza y credibilidad hacia la institución (Participante grupo focal).

Este factor de desempeño institucional, se encuentra estrechamente ligado a lo que decía y hacia el organismo electoral. De esta manera, mientras la entidad hablaba de un proceso transparente, los hechos evaluados por nuestros participantes como: la inobservancia del CNE en cuanto a la depuración del Padrón Electoral que entrega el Registro Civil, la migración del Centro de Control de Mando a un hotel de la capital, las fallas en el sistema informático de la página web, la tardanza en los resultados electorales, la vocería única del presidente de CNE, evidenció incoherencia entre lo que se dice y hace desde la institución.

Bajo este mismo enfoque de desempeño institucional, se observa que Organizaciones Internacionales, los Medios de Comunicación y las Organizaciones Políticas fueron tomados en cuenta de manera prioritaria al momento de diseñar estrategias comunicacionales.

Al CNE le faltaron estrategias de comunicación que se acerquen a la ciudadanía para comunicar con mayor claridad sobre todo el proceso electoral (no solo técnicos del día de las elecciones), lo único que se vio eran las cadenas que pasaban en la TV. (Participante grupo focal).

En el grupo focal se destacó la idea de que el CNE se concentró en una comunicación masiva y no alternativa que permita un real acercamiento con la ciudadanía. La confianza que la sociedad civil deposita en una institución como el CNE, “es posible que se asemeje a un indicador de salud democrática del país” (Newton y Norris, 1999:104).

Desde los criterios obtenidos parecería ser que la confianza que los ciudadanos depositan en la Institución Electoral es determinante al momento de relacionarla con la transparencia de los procesos electorales y con la legitimidad de las autoridades electas; sin embargo vale la pena mencionar que la desconfianza es necesaria en contextos donde el funcionamiento de las instituciones no está garantizado o el entorno es disfuncional y conflictivo.

Cuando los sistemas no están bien diferenciados, no son del todo autónomos, entonces su relacionamiento crea desorden, intromisión, corrupción. En esos casos, la desconfianza aparece como mejor opción. Ciertamente la desconfianza resta potencialidad al sistema, reduce el ámbito de las relaciones tanto en el tiempo y en el espacio, pero crea la certidumbre necesaria en condiciones de reciprocidad débil o poco previsible (De Georgi, 1998: 56).

Así la desconfianza, también se constituye como un mecanismo de vigilancia permanente que promueve el fortalecimiento de interrelaciones sociales.

1.2. A nivel de la construcción de institucionalidad

Desde la proyección de la imagen institucional se va construyendo y fortaleciendo la institucionalidad; la institución hace notar frente a los públicos el funcionamiento y manejo de la institución.

Toda la información así como el comportamiento institucional en la esfera de la administración, gestión y comunicación, va a tener una influencia en el ideario de la sociedad; este comportamiento se relacionará directamente con la identidad organizacional (misión, visión, valores, políticas, etc.).

Esta relación entre lo que hace, dice la institución y lo que es la institución, es precisamente lo que aporta o no en la construcción de la institucionalidad. La estructura de la institución basada en los pilares de su identidad y en el manejo de procesos institucionalizados, mantienen una estabilidad permanente; la que es independiente a los diferentes periodos de administración que pasan por la institución.

Es decir la institucionalidad prevalece por sobre los lapsos de gestión de autoridades dentro del Organismo; no cambia periódicamente con las personas que asumen la responsabilidad de liderar una institución.

Cuando esto no se lleva a cabo de esta forma, sucede que los públicos son afectados por manejo a corto plazo de cada gestión que ingresa a administrar a la entidad.

Los cambios abruptos, el desconocimiento, los intereses particulares sumados en muchos casos a la falta de conocimiento de la función pública, dan como resultado una débil institucionalidad.

Tal como se analizó en las entrevistas realizadas a los colaboradores de comunicación del CNE, se realizaron diversos esfuerzos comunicacionales enmarcados en trata de hacer conciencia en la población, para que ésta se convenza de la institucionalidad del Consejo Nacional Electoral.

Sin embargo según la investigación realizada, cada uno de los grupos de los públicos entrevistados tiene sus propias percepciones y criterios con relación a la gestión integral del CNE, en el periodo de gestión del 2015 al 2017. Los representantes de los medios de comunicación, coinciden en que los procesos de acceso a información o entrevistas, dependía en gran medida del momento y clima político en el que se encontraban.

Los procesos de comunicación en este aspecto no se encontraban institucionalizados, respondían exclusivamente a necesidades de las autoridades o a la conveniencia del momento.

Podemos reflexionar sobre esto, mientras la institución se concentraba en mostrar lo que se hacía bien, la imagen que se proyectaba y los hechos ya explicados con anterioridad, daban un discurso diferente.

Es precisamente por el manejo comunicacional institucional que pudo haber sido no intencional que esta línea delgada entre lo que se hace y lo que se dice como institución, generaron percepciones negativas en nuestros entrevistados y grupo objetivo.

Los participantes de nuestro grupo focal, percibieron y asociaron al Organismo Electoral con el Gobierno y el sistema político, en un contexto de autoritarismo y deterioro de la democracia.

1.3.A nivel de la construcción de la personalización de las instituciones

Dentro de nuestra investigación, podemos entender a la personalización como un fenómeno y un proceso que se enfocó en destacar la imagen de la una autoridad por sobre el resto de miembros del cuerpo colegiado (conformado por cinco Consejeros); y la institución.

Según Rahat y Sheaffer (2007), en su estudio sobre la personalización, entienden este término como “un proceso en el que el peso del actor individual en el ámbito político aumenta a lo largo del tiempo, mientras que la centralidad del grupo político, como puede ser el partido político o instituciones, disminuye” (Rahat y Sheaffer, 2007: 65).

Así la personalización de las instituciones, tiene relación al protagonismo que adquieren los líderes o autoridades en relación a la institución. De esta manera la institución deja de proyectarse como un “todo” institucionalizado y pasa a reflejarse a través de una sola persona o representante de la institución.

También la personalización se encuentra estrechamente ligada a la imagen y personalidad que proyecta la persona que representa la institución, es decir la autoridad en este caso del Presidente

del Consejo Nacional Electoral, tal como lo manifestaron los participantes de nuestro grupo focal, se convirtió en el elemento central del mensaje que daba el CNE; esta proyección de imagen, rasgos personales e inclusive de su vida privada, fueron generados desde los propios medios de comunicación personal del doctor Pozo.

Los medios como el Facebook, Twitter e inclusive su página web, mostraron su gestión institucional, sus intereses personales y a su familia.

La imagen de la autoridad es percibida como la imagen de la institución, al ser la figura pública más notable dentro y fuera de la institución (Participante grupo focal).

Los ciudadanos pusieron su confianza en la persona de Dr. Juan Pablo Pozo, porque la imagen de la autoridad es un todo y está integrada; por lo que la imagen de él habla de las acciones de todo el organismo (Participante grupo focal).

Profundizando en la investigación, es relevante mencionar algunos componentes en los cuales se basa la personalización, Rebolledo (2017): por una parte el componente de rasgos propios de las cualidades de la personalidad y por otra parte el componente de la visibilidad (particularmente mediática).

Langer (2010), establece dos rasgos de la personalidad; el primero directamente relacionados con la capacidad para liderar, a través del carisma, la integridad, habilidades comunicativas, la fuerza, la inteligencia y la competencia. El segundo relacionado a su vida privada enfocado en la familia, apariencia personal, estilo de vida, formación y religión; este componente dentro de la personalización nutre de un elemento humano más que de representación institucional.

Podemos reflexionar desde este mismo enfoque que se buscó conseguir una identificación cercana con los diversos públicos; quizá con el objetivo de construir relaciones sólidas que pudieran dar constancia de la calidad humana y profesional de la primera autoridad del organismo electoral.

Por otra parte, siguiendo en la línea de la personalización enfocada a la dimensión de la personalidad, Mayerhöffer y Esmark (2011), entienden el fenómeno de la personalización como

una estrategia de comunicación alternativa que se contrapone con las acciones convencionales centradas en instituciones políticas, temas o ideología.

Esta estrategia de comunicación si bien puede responder a objetivos diferentes en función de la gente que la utilice, también podría estar vinculada a la comunicación política; que busca posicionar a una persona o representante de una organización política o institucional, en el ámbito político de tipo cognitivo (psicología política).

Integrantes del grupo focal manifestaron que existió una fotografía tomada en el 2011, cuando el doctor Juan Pablo Pozo era vocal del CNE, en la cual se lo ve en compañía del entonces presidente Rafael Correa, este elemento constituyo una “prueba” desde sus puntos de vista y criterios de valor para afirmar que:

Se vio una autoridad débil, alineada a la política de Gobierno, con miras a construir su carrera política en otros espacios (Participante grupo focal).

Al personalizar por medio de la imagen, personalidad y vida privada de una persona (autoridad del CNE) a la institución, se vinculó de manera estrecha la gestión de la institución con los intereses de gobierno; inclusive asociaron la forma de liderazgo del ex presidente Correa con la del ex presidente del CNE Juan Pablo Pozo.

El Gobierno jugo un rol que ha influenciado en que esto suceda, todo se concentraba en liderazgo autoritario de una sola persona, el Ejecutivo (Participante grupo focal).

Entonces, así como lo manifiesta Rico: “la percepción de las cualidades personales se trasladaría del ámbito privado al público. De ahí que conductas de los personajes públicos en su vida privada puedan tener consecuencias en la valoración que se haga de ellos en el ámbito público profesional” (Rico, 2009: 124).

El componente de visibilidad mediática es clave en el fenómeno de la personalización de la institución debido al alcance masivo que poseen los medios de comunicación. “La aparición de los medios de comunicación, especialmente los audiovisuales, provoca un salto cualitativo en el

predominio de la imagen, y con ello, de la persona frente a ideas, conceptos u organizaciones colectivas” (Rebolledo, 2017: 150).

Así, los medios de comunicación difunden y en cierta medida posicionan la imagen tanto de la autoridad como de la institución en la esfera pública.

Desde el CNE en las entrevistas realizadas a colaboradores de la institución como a representantes de medios de comunicación, se analizó que la vocería principal estaba a cargo del doctor Juan Pablo Pozo; la institución otorgó mayor o menor exposición mediática a una o más autoridades; según la designación oficial de vocerías.

Consecuentemente, la mayor visibilidad institucional reposó sobre la persona del presidente de la entidad electoral; esta dinámica reforzó el liderazgo centrado en un actor más que en los otros miembros que conformaron el cuerpo colegiado.

Debido a la importancia que cobra la autoridad en términos individuales, su imagen ante los medios de comunicación y ante los públicos, será una prioridad comunicacional permanente por que representa la autoridad institución.

Por otra parte, podemos relacionar lo dicho por Mayerhöffer y Esmark (2011) con relación a que la visibilidad mediática de una persona podría ser parte de una estrategia de comunicación política a futuro, a lo mencionado por Rospir (1999), “la personalización de la política y la imagen ha engendrado un nuevo tipo de concepto y liderazgo político que se caracteriza por su visibilidad. El líder político y electoral existe para ser observado, para simbolizar acciones y propuestas de su partido o de su gobierno” (Rospir, 1999: 79).

Estos dos componentes analizados, dotan a la imagen personal como un elemento importante en la configuración de la personalización de la institución; la imagen pasa de ser un elemento superficial y se convierte en un elemento constitutivo.

Según Rebolledo (2017), la historia muestra que la personalización constituye un elemento inherente a la vida política, y es el resultado de un proceso paralelo a los cambios sociales, mediáticos y políticos.

Capítulo 5

Los desafíos de la Comunicación Estratégica en las instituciones públicas

Al hablar de instituciones u organizaciones públicas, nos referimos puntualmente a aquellas instituciones que forman parte de las Funciones del Estado Ecuatoriano; Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

Así, cada una de las Funciones del Estado, tienen diferentes competencias de la administración pública que son ejercidas por las instituciones que las conforman. Algunas de las funciones principales de estas son las de: administrar, normar, organizar y controlar los asuntos económicos, políticos, sociales y legales de los ciudadanos.

Por lo tanto, la relación e interrelación de las instituciones públicas con los ciudadanos y viceversa, son un elemento importante en la construcción de la institucionalidad pública y confianza ciudadana.

Frente a esto la Comunicación Institucional Pública, se la puede analizar como un aporte sustancial en el fortalecimiento de la relación institución-públicos; que se ha enfocado en comunicar sobre las acciones, servicios y gestión que la organización realiza en cumplimiento de sus atribuciones y en bienestar de la sociedad.

Sin embargo, y sin ser nuestra intención la de desestimar las prácticas de la Comunicación Institucional Pública, encontramos a lo largo de nuestra investigación, que la principal característica ejecutada desde una institución pública como el Consejo Nacional Electoral, son acciones comunicacionales en las cuales predomina lo unidireccional en la producción, transmisión y difusión de los mensajes institucionales.

De esta manera, la institución enfocó su comunicación desde una práctica prioritariamente informativa, ya que se comunicó sobre las acciones consideradas más importantes que realizaron las autoridades de la institución. Toda la información de la gestión institucional, fue difundida

por los canales de comunicación institucional y también fue enviada a medios de comunicación masiva.

Considerando esto, se mostraría una realidad favorable para los emisores (institución), desconociendo al receptor como sujeto activo, con libertad para expresarse y capacidad para aportar a la construcción de comunidad, Caicedo (2004); Riorda (2008); Canel (2007) Canel y Sander (2010).

Otra perspectiva en la que podemos reflexionar, es que las instituciones públicas al ser parte de un aparato estatal requieren legitimar sus funciones de administración frente a los diversos públicos; de esta manera, surgen las prácticas de comunicación unidireccionales con el fin de informar y visibilizar la gestión que realizan las mismas.

Por otra parte, podemos reflexionar en la implementación y mejoramiento de prácticas comunicacionales del CNE apoyadas en las iniciativas de Gobierno Abierto (E- Government), relacionado al: acceso la información de las instituciones públicas, rendiciones de cuentas y transparencia.

“La permanencia en el diálogo y la obtención de consensos son elementos sobre los que se erige la legitimidad de los gobiernos e instituciones y esto sólo pueden lograrse si se acude a prácticas de comunicación de doble sentido” (Riorda, 2008: 6). Por una parte la comunicación de doble vía, permite una interrelación entre los diversos públicos y la institución fomentando un involucramiento y conocimiento con la institución; previniendo de alguna manera criterios superficiales basados en la percepción de los públicos. Y por otra parte, fortalece el conocimiento de la institución con relación a sus públicos; beneficiando la creación de estrategias comunicacionales direccionadas según sus expectativas o necesidades.

En este sentido, la Comunicación Estratégica aplicada en el sector público es un verdadero desafío debido a las particularidades en las que se configuran las prácticas comunicacionales de las instituciones públicas antes mencionadas.

Los modelos de Comunicación Estratégica Van Riel (1997), Cornelissen (2008) proponen integrar las diferentes formas de comunicación de una identidad como: la comunicación organizacional, comunicación interna, comunicación en crisis, relaciones públicas, etc.

Para buscar formas de relación de largo plazo entre las instituciones públicas y los ciudadanos. Algunos de los beneficios, Riorda (2008) que brinda la Comunicación Estratégica en las instituciones públicas son: posibilita que la institución sea vista como una totalidad, como un solo sistema que fortalece la institucionalidad; se aborda desde una visión en la que la institución pública tiene una relación fundamental con su entorno y no como un ente aislado de la sociedad; evita que se caiga en miradas y criterios cortoplacistas; conocer a los públicos para tener un punto de partida o una idea temática que se constituya un eje para fomentar interrelaciones sólidas.

La Comunicación Estratégica permea el ámbito interno y externo de la institución; permite identificar, reflexionar y analizar los contextos, interrelaciones con los públicos, problemas institucionales etc., para lograr procesos institucionalizados de comunicación que se adapten a situaciones emergentes más que a formas individuales de gestión institucional.

Este modelo de comunicación, implica trabajar en torno a la comunicación abierta, participativa y democrática, en la que cada uno de los públicos se sienta identificados con la razón de ser de la institución.

Esta propuesta plantea el cambio en el esquema de comunicación vertical jerárquica; que trabaje más sobre una línea horizontal de comunicación y que facilite un flujo de comunicación constante de ida y vuelta con los públicos.

Integrar a la Comunicación Estratégica dentro de las instituciones públicas como lo plantea Obregón (2011) fomentará la comunicación para el cambio social; pasando de un modelo básico, lineal y sencillo hacia un modelo en el cual la comunicación tenga un rol central y movilizador. “Este nuevo enfoque comunicativo ofrece una nueva óptica, desde la cual es posible integrar las estrategias comunicacionales orientadas al diálogo y debates sobre temas de interés” Fundación Rockefeller (2002).

En contraste con lo expuesto, y a manera analógica, podemos analizar a la Comunicación Estratégica como un elemento fundamental que permitiría ver a la institución como un producto de consumo masivo; que no genera retribución económica pero si ganancia de valor simbólico. Para reflexionar superficialmente sobre lo antes mencionado, podemos tomar en consideración otra categoría que no forma parte de esta investigación, sin embargo la dejaremos enunciada para abordarla en estudios posteriores.

Desde los aportes de Mosco (2006) la Economía Política estudia precisamente las relaciones de poder que mutuamente constituyen la producción, distribución y consumo de recursos, incluidos los recursos de comunicación. Desde este punto se abre el camino del que Weber hacía referencia al mencionar las estructuraciones de las instituciones públicas y su relación con el poder.

Sin embargo el enfoque que se busca abordar es el tratamiento económico político de la comunicación que se encuentra inmersa dentro de las instituciones públicas y como los capitales simbólicos de las mismas son producidos, distribuidos y consumidos por los públicos. Los capitales simbólicos de las instituciones públicas se construyen a partir de la estructura de las instituciones y las relaciones sociales con las instituciones y viceversa.

Dentro de los tres procesos que nos propone la Economía Política es la mercantilización, que analizada desde nuestra reflexión, la imagen y reputación de las instituciones públicas constituiría un producto simbólico comercializable, el cual mientras mejor imagen positiva tenga, mayor y mejor “consumo” /relación social con los públicos.

Algunas Instituciones Públicas en su búsqueda de generar vínculos, entender y construir relaciones sociales han especializado su comunicación, apoyadas en las TICs, han convertido a las autoridades que representan las mismas en “productos de publicidad” (mercantilización) y consumo mediático, en donde el principal interés es promover la figura pública, quizás más que el propio sentido de servicio de la institución.

La estructuración por su parte tomando como referencia nuestro análisis, puede ser el aparato estatal que sostiene a las instituciones públicas, desde el cual se genera lineamientos y limitantes

en los procesos tanto en la “comercialización” (comunicación) y de los “productos” (valores simbólicos). Estas dinámicas complejas de relación social versan alrededor “de la clase social, género y raza” tal como lo expone Mosco.

Desde los aportes de la económica política de la comunicación europea, encontramos el énfasis sustancial que se propone la “liberación de la comunicación” frente a las prácticas estatales de control y poder.

Conclusiones

Es pertinente entender que las conclusiones con respecto a la investigación realizada, se apegan estrictamente a nuestros objetivos planteados y entorno únicamente al ámbito comunicacional. La gestión de los procesos electorales realizados por las autoridades o funcionarios del Organismo Electoral no es un parámetro de estudio en la presente investigación.

Esta investigación nos ha permitido analizar que la comunicación dentro de las instituciones públicas según el manejo interno y externo tiene consecuencias sobre la imagen que la institución proyecta e inclusive sobre la forma en que los diversos públicos la perciben.

Desde la Coordinación de Comunicación del CNE se privilegiaron las prácticas unidireccionales y jerárquicas de comunicación, tal como lo explicaron los entrevistados; desde el Organismo Electoral se planteó como estrategia principal la de visibilizar la gestión electoral, con el objetivo de reflejar transparencia institucional.

Así, la producción y difusión de la información concentró sus mayores esfuerzos en elaborar productos comunicacionales didácticos y explicativos para alcanzar una comprensión de la gestión del CNE y de los procesos electorales en marcha.

La imagen comunicacional que se proyectó por parte el Organismo hacia los públicos resaltaba de manera permanente el manejo de la institución desde una óptica técnica.

Los canales institucionales de comunicación constituyeron una herramientas de difusión de la información de la entidad fundamental; sin embargo también existe otros canales de socialización que podrían haber aportado en el fortalecimiento de la relación institución-públicos.

Estas prácticas lineales de comunicación ejercidas desde el CNE, fueron sin lugar a dudas el resultado de una compleja estructuración funcionalista, en la cual el Estado, como parte de su función administra, de control y servicio; presenta resultados de sus acciones ante la sociedad civil.

Por otra parte, bajo la estructura jerárquica del Estado, de la que es parte la Función Electoral, se profundiza la burocracia y sus prácticas de control social. La institución entregaba y difundía la información institucional siempre y cuando la misma haya cumplido con los avales y aprobaciones respectivas; de manera conveniente para la institución y en el tiempo que se consideraba oportuno.

La matriz de públicos que se realizó desde la institución, tomaba en consideración a toda la sociedad civil, sin embargo se estableció una relación estrecha entre: medios de comunicación y organismos internacionales; y en menor medida con las organizaciones políticas, sociales y la ciudadanía en general. Esto se reflejó en las tácticas y herramientas de comunicación generadas desde la Coordinación de Comunicación, que a continuación presentamos:

Grupo Objetivo	Táctica/herramienta
Medios de Comunicación Masivos	Ruedas de prensa
	Entrevistas
	Boletines de prensa
	Diseñar estrategias de coordinación con medios de comunicación que brindan cobertura a los procesos electorales.
	Análisis político del escenario mediático con respecto a temas electorales
	Diseñar el contenido electoral para medios de comunicación.

Organismos Internacionales	Boletines periódicos
	Entrevistas a medios internacionales
	Informe técnico sobre observación electoral nacional e internacional
Organizaciones Políticas, Sociales y Ciudadanía en General	Cadenas informativas masivas
	Campañas de comunicación masivas sobre procesos electorales
	Spots publicitarios masivos
	Cuñas radiales masivas
	Pantallas institucionales en las Delegaciones Provinciales Electorales

Fuente: Raquel Cordero / Consejo Nacional Electoral, Estatuto Orgánico Funcional.2015

Es importante destacar que los productos de comunicación elaborados por la Coordinación de Comunicación Institucional respondieron a la línea de manejo de imagen institucional, que priorizó a ciertos grupos objetivos por sobre otros.

Al momento de construir los planes o proyectos comunicacionales se tomó en consideración los públicos objetivos, a los mismos se los abordó con tácticas y herramientas diferentes que por una parte favorecieron a una mayor implicación e identificación con la institución Electoral.

A partir de esto, parecería que hay una percepción generalizada de parte de las instituciones públicas y en particular del CNE, de la comunicación está mucho más relacionada a los medios

masivos de comunicación; esto, ha generado que desde las instituciones se trabajen en acciones direccionadas a satisfacer esas necesidades mediáticas, dejando de un lado a otros medios y estrategias enfocadas en la interrelación humana.

Bajo este análisis, los medios de comunicación masiva serían los productores y transmisores de información proporcionada y recopilada entorno de la institución; no los responsables de generar relaciones de entendimiento mutuo entre la institución y los ciudadanos.

De aquí la importancia de considerar un cambio pragmático de la comunicación institucional pública; que pase del modelo propuesto por el funcionalismo que elimine las limitaciones de un proceso básico de comunicación; y, que comprenda que lo institucional no excluye lo participativo; y, que la comunicación de doble vía hace que todos los actores involucrados sean parte de las estrategias comunicacionales.

La gestión de la comunicación institucional es la clave para que se refleje a través de la imagen institucional el ser y el hacer (gestión) de la entidad. Por más de que los procesos de gestión electoral se hubieran desarrollado de manera adecuada o no, el elemento comunicacional y su respectivo manejo proyectaron la imagen del Organismo Electoral; y, la misma fue percibida e interpretada según la relación de los públicos con la entidad y otros factores.

En construcción de la institucionalidad intervienen múltiples dimensiones organizacionales; siendo la comunicación institucional un componente transversal por el cual atraviesan todos los procesos de gestión.

El reflejo del nivel de institucionalidad que tenía el Consejo Nacional Electoral se evidenció en los escenarios o momentos de crisis o conflictos; donde los sujetos institucionales tienen un rol fundamental en la construcción de la proyección de imagen.

Por otra parte, podemos concluir que los medios de comunicación investigados, respondieron a sus propias e independientes lógicas de intereses y pertenencias; así, cada uno de ellos difundió la información institucional del CNE, desde sus criterios comunicacionales.

Esto nos lleva a considerar que el rol de los medios de comunicación masiva es fundamental en la proyección y construcción de la imagen institucional. De allí la corresponsabilidad desde este sector con la sociedad.

Sin embargo los ciudadanos también tienen la responsabilidad de contrastar la información y quedarse únicamente con el titular de la noticia, ya que, se prefiere muchas veces la inmediatez o simplificación de la noticia que una publicación extensa y contextualizada.

Por otra parte, las repercusiones externas sobre la imagen institucional del Consejo Nacional Electoral a través de la gestión de la comunicación e imagen institucional, permeó la confianza interpersonal de los ciudadanos con relación a la institución.

Algunos de los mayores elementos que afectaron la imagen de la institución, que se reflejó en la confianza de algunos de los públicos hacia la misma, fueron: la presunción social de una cercanía de la máxima autoridad con el gobierno de turno; el tenso contexto en el que se desarrollaron los procesos electorales; la ambigüedad estructural y pragmática en las que se encuentra inmersa esta institución pública; la falta relaciones sólidas con los públicos y la personalización de la institución.

Como un resultado de esta afectación se generó desconfianza en la institución y en los procesos que llevó la misma, esta dinámica de desconfianza podemos decir que es muchas veces la mejor alternativa frente a contextos y situaciones problemáticas; de aquí la importancia de hacerle frente a la crisis, planificando formas estratégicas de comunicación basadas en los pilares de la institucionalidad.

Por otra parte, la retroalimentación por medio de la participación constante de los públicos objetivos permite un empoderamiento social que podrá dar como resultado la aceptación a los escenarios cambiantes; sin perjuicio del bien institucional y construcción de institucionalidad.

Una retroalimentación relevante dentro de esta investigación, fue la percepción de los grupos investigados, ya que se determinó que la imagen que se proyectó desde el CNE, se convirtió en

desconfianza no solo en la institución, sino también en la legitimidad de los procesos electorales que llevó la misma; esto analizado de manera profunda podría estar relacionado directamente con la salud democrática de nuestro país.

Es por todo esto que, la realidad institucional de esta u otras instituciones públicas, pueden ser pensadas desde la comunicación estratégica para presentar posibles respuestas o soluciones concretas en contextos determinados.

Así la Comunicación Estratégica se concentra en comprender los contextos, formas y acciones que posibilitan el mejor intercambio de mensajes, experiencias, sentimientos o inquietudes de los públicos con relación a la institución y viceversa.

Pensar en una política de comunicación estratégica dentro de las instituciones públicas, puede traer consigo cambios cualitativos importantes en la forma en la que se conceptualiza y proyecta la imagen de una institución y en nuestro caso del Organismo Electoral.

Finalmente se propone una perspectiva que otorga mayor relevancia a lo simbólico y lo significativo a través del trabajo sobre la imagen institucional; esto según lo afirma Alfaro “entendiendo que el sujeto no se construye a partir de su individualidad, como ser aislado, sino a partir de su relación con otros y desde la propuesta de la subjetividad, fundada esta desde los intercambios sociales y culturales con su realidad” (Alfaro, 1993: 27).

“Las instituciones se pueden construir como lugares de construcción de valores comunes de los sujetos y de cruce discursivo evitando una desconexión respecto de la base que hace que las instituciones se vuelvan huecas y vacías de sentido” (Maffesoli, 1990: 114-115).

En conclusión, esta investigación nos ha permitido revalorar el papel de la comunicación institucional; analizar los diferentes contextos: institucional, político, mediático, comunicativo y social; proponer un modelo de comunicación traído de prácticas empresariales, que se puede adaptar a las lógicas de las instituciones públicas; y, constituir un aporte para el análisis y reflexión sobre la comunicación institucional pública de un Organismo Electoral.

Lista de referencias

Alessandri, Susan W. e Todd Alessandri. 2004. *Promoting and protecting corporate identity: The importance of organizational and industry context. Corporate Reputation Review*, 7(3), 252-268.

Balmer Brunel, John. 2001a. *Corporate identity, corporate branding and corporate marketing – seeing through the fog. European Journal of Marketing*, 35(3/4), 248-291.

Balmer Brunel, John. 2008. *Identity based views of the corporation. European Journal of Marketing*, 42(9/10), 879-906.

Brown, Tom J. e Peter Dacin. 1997. The company and the product: Corporate associations and consumer product responses. *Journal of Marketing*, 61(1), 68-84.

Canel, María José. 2010. Para estudiar la comunicación de los gobiernos. *Comunicación y Sociedad*, 7-48.

Cerbino Mauro, Isabel Ramos y Marcia Maluf. 2014. La disputa por la opinión pública: de la mediatización de la política a la politización de los medios en Ecuador (versión en castellano del artículo publicado en *The international Political Economy of Communication*, editado por Cheryl Martens, Ernesto Vivares y Robert McChesney. *Basinstoke, Hampshire: Palgrave*, 65-83).

Cornelissen, Johannes e Wim Elving. 2003. *Managing corporate identity: An integrative framework of dimensions and determinants. Corporate Communications*, 8(2), 114-121.

Croizier. Michel .1963. *"Le Phénomène bureaucratique"*, Paris, *Le Seuil*.

Denton, Robert .E. e Gary Woodward. 1998. *Political Communication in America*, *Praeger, Wes-port, CT*.

Dutton, Jane e Janet Dukerich. 1991. *Keeping an eye on the mirror: Image and identity in organizational adaptation*. *Academy of Management Journal*, 34(3), 517-554.

Dutton Jane, Janet Dukerich y Celia Harquail. 1994. *Organizational images and member identification*. *Administrative Science Quarterly*, 39(2), 239-263.

Entrevistado 1 (Presidente del Consejo Nacional Electoral 2015-2017), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 2 (Coordinador Nacional de Comunicación y Atención al Ciudadano del CNE 2015-2017), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 3 (Asesora de Comunicación de Presidencia del CNE 2015-2017), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 4 (Directora de Comunicación Electoral del CNE 2015-2017), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 5 (Directora de Comunicación institucional del CNE 2015-2017), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 6 (Ex Directora de Radio Pública/Medio Público), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 7 (Periodista Diario el Telégrafo /Medio Público), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 8 (Director de Emisión de Informativo de las 13h00 Ecuavisa), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 9 (Periodista Diario Hoy /Medio Privado), entrevistado por Raquel Cordero.
Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 10 (Director de Radio Cero Latitud), entrevistado por Raquel Cordero.
Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 11 (Periodista voluntario, Radio de la Casa de la Cultura Ecuatoriana),
entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 12 (Estudiante Universitaria), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de
2018.

Entrevistado 13 (Ama de Casa), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 14 (Licenciado en Comunicación), entrevistado por Raquel Cordero.
Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 15 (Ama de Casa 2), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 16 (Empleada Doméstica), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 17 (Ingeniero), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 18 (Estudiante secundaria), entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 19 (Consultora Nacional en temas de Derechos de los Consumidores),
entrevistado por Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Entrevistado 20 (Profesor universitario, residente en EEUU), entrevistado por
Raquel Cordero. Quito, agosto de 2018.

Fernández Collado, Carlos. 2003. La Comunicación en las Organizaciones. México.
Editorial Trillas.

- Garrido Rubio, Francisco. 2004. *Comunicación Estratégica: las claves de la comunicación empresarial en el siglo XXI*. España. Editorial Gestión 2000.
- Gibson James, John Ivancevich John, James Donnelly y Robert Konopaske. 2006. *Organizaciones. Comportamiento. Estructura y procesos*. México. Editorial McGraw-Hill.
- Gioia Dennis, Majken Schultz y Kevin Corley. 2000. Organizational identity, image, and adaptive instability. *The Academy of Management Review*, 25(1), 63-81.
- Martínez García, José Saturnino. 2017. «*El habitus*. Una revisión analítica». *Revista Internacional de Sociología* 75 (3).
- Melewar, Tom e Elizabeth Jenkins. 2002. *Defining the corporate identity construct*. *Corporate Reputation Review*, 76-90.
- Monsalve, Sergio. 2002 *Teoría de Juegos: ¿Hacia dónde vamos? (60 años después de von Neumann y Morgenstern)* *Revista de Economía*, I institucional No. 7 Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Próxima Publicación).
- Mosco, Vincent. 2006. *La Economía Política de la Comunicación. Una actualización 10 años después*. CIC. Cuadernos de Información y Comunicación. Vol. 11 Universidad Complutense de Madrid.
- Nash, John Forbes. 1950. *Non cooperative Games, Ph. D. Dissertation Princeton University*.
- Nohlen, Dieter. 2008. *Ciencia Política. Teoría institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Palacio Díaz, Alejandro. 1967. *Teoría final del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1967.

Pérez Andrea e Ignacio Rodríguez del Bosque. 2014. Identidad, imagen y reputación de la empresa: integración de propuestas teóricas para una gestión exitosa. Cuadernos de Gestión [en línea] 2014, 14 (Enero-Junio): [Fecha de consulta: 31 de mayo de 2018] Disponible en: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274330593005>> ISSN 1131-6837.

Durand Ponte, Víctor Manuel. 2006. Confianza y eficacia ciudadana en una sociedad con alta desigualdad 293ción. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, vol. 12, nº 12. 277-296.

Rebolledo, Marta. 2017. “La personalización de la política: una propuesta de definición para su estudio”. Recibido: 25-05-2017 – Aceptado: 17-07-2017 DOI: <https://doi.org/10.26441/RC16.2-2017-A7>. 164. *Revista de Comunicación*. 2017. “La personalización de la política: una propuesta de definición para su estudio sistemático” (147-176).

Romero, Jorge Javier. 1993. Estudio Introductorio. “Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías.” En: Powell, Walter y DiMaggio, Paul (compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma del Estado de México, Fondo de Cultura Económica, México.

Sabino, Carlos. 1986. «Metodología de la Investigación.» Artículo Revista Digital.

Sarduy Domínguez, Yanetsys. 2007. El análisis de información y las investigaciones cuantitativa y cualitativa. *Revista Cubana de Salud Pública*, 33(3) Retrieved March 11, 2016, from http://www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0864-34662007000300020&lng=en&tlng=es.

Selame, Elinor e James Selame. 1975. *Developing a corporate identity: How to stand out in the crowd*. Nueva York: John Wiley & Sons.

Sen, Sankar e Chitrabhan Bhattacharya. 2001. *Does doing good always lead to doing better?*

consumer reactions to corporate social responsibility. Journal of Marketing Research, 38(2), 225-243.

Scheinson, David. 2004. *Comunicación Estratégica. Management y Fundamento de Imagen corporativa*. Argentina. Ediciones Macchi, 11-110.

Traverso, Cortés e Oslao Román. 2007. "Análisis de la imagen interna de la institución universitaria. Construcción de un modelo para la obtención de la imagen bajo la perspectiva del alumno.". *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa* 13 (1): 231-246.

Walker, Kent. 2010. *A systematic review of the corporate reputation literature: Definition, measurement, and theory. Corporate Reputation. Review*, 12(4), 357-387.

Weber, Maximilian Karl. 2007. *Sociología del poder Los tipos de dominación*. Madrid: Alianza Editorial.

Weber, Maximilian Karl. 1985. "Qué es la Burocracia", Siglo XX, Buenos Aires, Leviatán.

Weil, Pascale 1992. "La comunicación global: comunicación institucional y de gestión". Barcelona. Edit. Paidós.