

# La comunicación escrita en el ámbito público: una experiencia en la Provincia de Buenos Aires.

Del Giorgio Solfa, Federico; Giroto, Luciana.

Cita:

Del Giorgio Solfa, Federico; Giroto, Luciana (2012). *La comunicación escrita en el ámbito público: una experiencia en la Provincia de Buenos Aires. Cuadernos de H Ideas, vol. 6, no. 6.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/del.giorgio.solfa/10>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pa9s/Pqm>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## La comunicación escrita en el ámbito público: una experiencia en la Provincia de Buenos Aires

## Written communication in the public sphere: an experience in the Province of Buenos Aires

**Federico Del Giogio Solfa**

Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina  
giorgiosolfa@hotmail.com

**Luciana Mercedes Girotto**

Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina  
lucianagirotto@yahoo.com

### Resumen

El presente trabajo, explora los conceptos de comunicación institucional, comunicación estatal y los modos de escritura en el ámbito público. A partir de este marco conceptual, se da cuenta de la experiencia realizada en la Provincia de Buenos Aires, basada en la adecuación normativa y la implementación del Decreto N° 300/06 que permitió rever las formas de escritura en el ámbito público bonaerense. Se explican las características del "Proyecto 2009", cuyo objetivo fue fortalecer la calidad institucional de los organismos públicos provinciales y municipales, a partir de mejorar la comunicación escrita. La metodología para la implementación del mencionado proyecto (en virtud de las competencias de la Dirección Provincial de Gestión Pública y funciones de los Agentes de Modernización), se basaba en brindar asistencias técnicas a los organismos que requieran fortalecer su comunicación escrita.

**Palabras Claves:** comunicación institucional; comunicación estatal; comunicación escrita; Provincia de Buenos Aires.

### Abstract

This paper explores the concepts of communication institutional, state media and modes of writing in public. From this conceptual framework, he realizes the experience in the Province of Buenos Aires, rules based on the adequacy and implementation of Decree No. 300/06 which allowed reversible forms of writing in the public sphere in Buenos Aires. Explains the features of "Project 2009", aimed to strengthen the institutional quality of provincial and municipal government agencies, from improving written communication. The methodology for the implementation of this project (under the powers of the Provincial Public Management and functions Modernization Agents), was based on providing technical assistance to agencies that require strengthening its written submission.

**Keywords:** corporate communications; government communication; written communication; Province of Buenos Aires.

## 1. Introducción



El concepto de Estado encuentra sus orígenes en el Renacimiento. Su evolución, que se inicia en el Siglo XI, determinó sus capacidades y características. La Modernidad le ofreció un diseño ordenado: a partir de la Revolución Francesa los ciudadanos son sujetos de la razón, que tendrán poder en la medida en que tengan saber; sus conductas pueden ser observadas, medidas y cuantificadas.

A partir de entonces, los discursos del Estado están históricamente marcados por las siguientes características -que son productos evolutivos del Estado burocrático estudiado por Weber-: un orden organizado por un poder visible y vertical, la verdad escrita como prueba y evidencia objetiva, un sujeto racional -ni emocional ni simbólico- y un esquema de relaciones sociales lineal: emisor, mensaje y receptor. Es un orden transparente que se representa en ese tiempo prescrito: accionar con rapidez, dejar constancia (evidencia), desembarazarse de las dificultades y mostrar resultados. La escritura se convirtió en la herramienta imprescindible de la racionalidad del Estado.(1)

Dicha racionalidad, se manifiesta en sus expresiones y formas escritas, sin embargo en el presente trabajo, pretendemos realizar un abordaje desde una perspectiva que nos permita analizar con mayor profundidad los orígenes y fundamentos de los documentos que se originan en el ámbito público. Por otro lado, también intentamos dar cuenta de la experiencia realizada en el ámbito de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, tendiente a dinamizar la comunicación escrita y sus prácticas, a partir de aplicación del Decreto N° 300/06.

## **2. Marco conceptual**

En primer lugar, es necesario explicitar que entendemos como comunicación institucional. En este sentido, coincidiendo con José María La Porte, definimos a la comunicación institucional como: “...*el tipo de comunicación realizada de modo organizado por una institución o sus representantes, y dirigida a las personas y grupos del entorno social en el que desarrolla su actividad*”.(2)

Este tipo de comunicación es utilizada por las organizaciones para establecer una imagen pública coherente con su visión, misión y objetivos. Por otro lado, pretende conformar vínculos comunicacionales entre la organización y sus destinatarios directos e indirectos.

Asimismo, la comunicación institucional tiene un efecto expansivo estratégico sobre la sociedad y la propia organización, motorizándola a través de la gestión de la información. Además está relacionada con otros conceptos tales como: marketing, publicidad y relaciones públicas, teniendo todos un carácter persuasivo y debiendo existir cierta coherencia entre ellos.

A través de la comunicación institucional, las organizaciones públicas, transmiten su identidad y valores. Existe una conexión lógica entre la identidad de una organización y el contenido, la forma y el objetivo que desea alcanzar con la comunicación. Por otro lado, al momento de tomar decisiones de comunicación, las organizaciones deben tener en cuenta que son responsables por sus acciones frente a la comunidad.

En el proceso de comunicación, se debe mantener una correlación entre los tres tipos de imágenes acerca de la organización: la que se desea dar, la real y la percibida. Debiendo evitarse distorsiones entre las tres. Siendo la imagen percibida, una construcción la subjetiva que varía y está íntimamente ligada con las experiencias del sujeto. Por lo tanto, la imagen real de una organización es objetiva, mientras que la imagen percibida de una organización es subjetiva.

En este contexto, es importante destacar el grado de sensibilidad y criticidad, que en la actualidad tiene la opinión pública, sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas. Ello implica desarrollar y tener en presente, en todo proceso comunicativo institucional, tres identidades: la del destinatario (receptor), la del producto o servicio (mensaje) y la de la organización (emisor).

Cabe agregar, que la comunicación pública institucional debería contribuir a:

- Mejorar la gestión integral de la organización pública.
- Democratizar la información.
- Transparentar las obligaciones de la organización.
- Proyectar socialmente a la organización fomentando la participación de los ciudadanos.

Asimismo, la comunicación institucional, puede contribuir a innovar en el funcionamiento organizacional a partir de un cambio cultural que involucre a la administración, gobierno y sociedad, para fortalecer la dimensión democrática en y desde la organización.

El creciente interés de las organizaciones públicas por una comunicación eficaz, se manifiesta a través reformas normativas que consideran al ciudadano sujeto de derechos y del redimensionamiento de las áreas de comunicación.

Es fundamental el reconocimiento de la ciudadanía como destinatario de la actividad organizacional y que la organización se involucre con la verdad (realidad), la rectitud (legalidad) y la sinceridad (compromiso consigo misma), y lo transmita con su accionar comunicativo.

Por otro lado, la comunicación estatal, históricamente se percibía como generada por un emisor “todopoderoso”, vertical, manipulador de sus receptores y con libertad para interpretar y otorgar distintos significados.



Es por ello, que los documentos administrativos evidencian las distintas ideologías de cada momento -interpretadas por los decisores o emisores- y reflejan como se concibe al ciudadano.

Asimismo, en la escritura estatal encontramos, por un lado los soportes materiales: los documentos elaborados a través de procedimientos formales y por otro, los actores y escenarios en los que ella se lleva a cabo.

En definitiva, es necesario comprender la práctica comunicacional en el Estado como creadora de sentidos. Para ello, es necesario democratizar y transparentar los métodos de producción escrita en el Estado, de forma tal que contribuyan a la humanización de la gestión estatal.

### **3. Experiencia en la Provincia de Buenos Aires**

#### Antecedentes

A mediados del 2003, por iniciativa de la Subsecretaría de la Gestión Pública, se impulsó la modificación del Decreto N° 3.040/77 que establecía las formas de la comunicación escrita provincial. Se dio participación a 38 representantes de diferentes organizaciones públicas para relevar sus documentos y modos de producción.(5)

En las reuniones realizadas entre los actores involucrados, se fijaron las pautas para la nueva normativa:

- Excluir documentos y expresiones del gobierno de facto.
- Simplificar y definir los distintos de documentos y sus funciones.
- Incorporar nuevos tipos de documentos vinculados con las actuales tecnologías y modos de comunicación.
- Dar pautas para la producción de los documentos, brindando herramientas que permitan precisar la comunicación y facilitar su interpretación.
- Actualizar y simplificar la escritura estatal, eliminando formulas honoríficas y tratamientos especiales.
- La nueva normativa debería ser de fácil interpretación con un diseño amigable interactivo.
- Propiciar la difusión de la nueva normativa y la capacitación en la Administración Pública Provincial en esta temática.
- Crear la figura de Referente de Comunicación Escrita en cada organismo y una instancia que ejerza el contralor en la materia.

Tomando a la escritura como un proceso comunicacional y cultural, se reemplazó la normativa existente pasando de un manual de correspondencia a una guía para la gestión de la comunicación escrita, convertida posteriormente en el Decreto N° 300/06.

Esta iniciativa del Estado bonaerense, fue continuada por la Dirección Provincial de Gestión Pública (DPGP), que toma estas ideas y profundiza el proceso de deconstrucción analítica del documento administrativo.

En efecto, instala en la agenda estatal la necesidad de rever las formas que adquiere la escritura oficial y la comunicación institucional. Para ello, se plantea como objetivo actualizarlas y desnaturalizarlas; convoca a los miembros de las diferentes áreas a un diálogo que recupera las voces de las organizaciones que representan y reconoce la escritura como proceso cultural y social. Pone en cuestión los contenidos y las formas que lo vehiculizan a través de una nueva norma -el Decreto N° 300/06- que recupera críticamente los aportes de la norma preexistente y los integra en una síntesis superadora.

El espíritu de esta norma es transformar los documentos administrativos en monumentos e indagar en los procesos que dan vida a esos textos. Su creación partió del reconocimiento de que reflexionar en torno a los sentidos que recubren la rutina cultural del Estado es abrir espacios a la creatividad, a la renovación y la recreación. En este marco, la escritura, como práctica social y comunicacional, es un puente que puede construirse para iniciar una dinámica transformadora.

A partir de estas ideas y de la necesidad de acompañar los procesos de modernización estatal, surgió la necesidad de poner a disposición de los agentes públicos de la Provincia de Buenos Aires las herramientas que tienden a revalorizar los documentos administrativos. Estas herramientas habilitarían a gestionar los asuntos públicos, partiendo de esta nueva mirada sobre el documento administrativo que profundiza la dinámica social y las prácticas culturales que le dan vida.

La creación del Decreto N° 300/06 (que reemplaza al Decreto N° 3.040/77 y 811/00) y su rectificatorio (T.O. Decreto N° 2.200/06) fue una invitación a repensar, en forma conjunta y democrática, las prácticas de escritura en el Estado y su incidencia en la particular cultura estatal de producción de textos administrativos.

El mismo, surge a partir de la necesidad de adecuar las pautas de elaboración y estilo de los documentos, y actualizar los criterios de producción según las necesidades de un Estado moderno y eficiente.

Este cambio normativo quiso desterrar viejas rutinas y afirmar las bases de nuevas formas de comunicación de los asuntos públicos, partiendo de esta visión innovadora de la escritura estatal. Dicho cambio subraya el carácter democrático e inclusivo de discutir y estudiar la práctica de la escritura estatal a partir de los documentos elaborados en la interacción cotidiana entre el agente y el ciudadano. En la elaboración del Decreto N°

300/06, se trató al texto administrativo como producto que debe reunir determinadas características para ser accesible para la ciudadanía, y como proceso cultural y social atravesado por relaciones de poder.

Esta perspectiva, permite encontrar en los textos, prácticas que pueden ser repensadas y modificadas desde la propia elaboración del texto para generar cambios en la gestión. Al analizar un texto administrativo en lugar de sólo preguntarse si el lenguaje utilizado es lo suficientemente claro, es necesario por ejemplo, preguntar: ¿qué tipo de relaciones de género naturaliza este documento administrativo? ¿Pueden acceder las mujeres las políticas de prevención de abuso que ofrece la provincia si el discurso a través del cual se les escribe contiene sesgos que las disminuyen?

Otro interrogante que se plantea es: ¿puede el Estado ser eficiente en sus procesos y productos, si la escritura de sus documentos es automática, poco pensada y desarticulada?

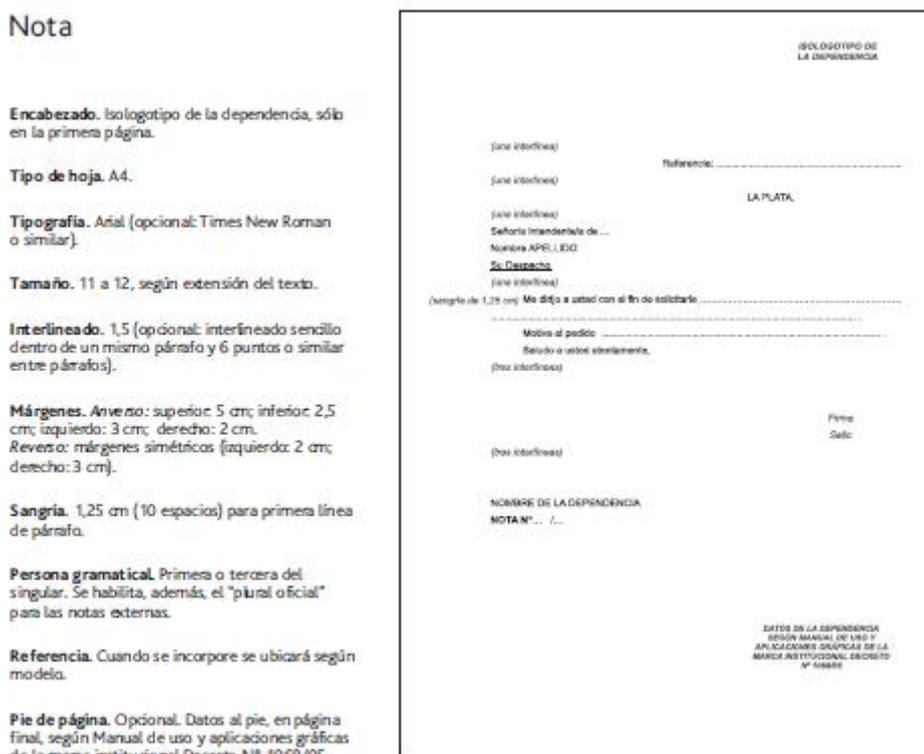
Por ello, el Decreto N° 300/06 es una herramienta que establece pautas para la elaboración de cada uno de los documentos administrativos, como así también consideraciones generales para su elaboración: aspectos formales, uso del isologotipo,(6) aspectos de estilo, reserva de la documentación administrativa, formas usuales de cortesía, divisiones y agregados del texto, y nuevas tecnologías de comunicación.

Asimismo, se aprueba como Anexo I, la “Guía para la gestión de la comunicación escrita en la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” y como Anexo II, los “Modelos de Documentos”.

Estas guías y plantillas contienen los criterios que regirán los formatos de la documentación administrativa y la forma de redacción.

A modo de ejemplo, observamos a continuación el modelo con las especificaciones normadas:

**Figura 2. Modelo de Nota**



Fuente: Guía para la Gestión de la Comunicación Escrita, p. 48.

Por otro lado, se facultó a la Subsecretaría de la Gestión Pública (hoy Subsecretaría de Modernización del Estado) a proponer normativas de carácter técnico, complementarias o aclaratorias, relativas al régimen establecido por el decreto. Es por ello, que se dictó la Resolución N° 4/06, que aprueba la “Guía de estilo para la comunicación escrita en la gestión pública provincial”, como así también el Documento Técnico SSGP N° 1: “Criterios de corrección de actos de decisión”.

El principal aporte de la nueva normativa, se centra en la definición y clasificación de las distintas actuaciones administrativas.

<b>Clasificación de los documentos escritos</b>
<b>1. Que promueven una decisión</b>
Proyecto de ley
Mensaje

<b>2. Decisión</b>
Decreto
Resolución
Disposición
<b>3. Administrativos</b>
Documentos de juicio: Dictamen e Informe técnico
Convenio
Circular
Nota
Memorando
esquela
Parte de novedades
Providencia
Formularios
Tarjetas: institucionales y personales
Documentos de constancia: Acta y Certificado
<b>4. Documentos técnicos</b>
Planes, programas y proyectos institucionales, etc.
Piezas comunicativas gráficas o visuales.

Fuente: elaboración propia en base a la normativa

Con el objeto de difundir herramientas normativas, instrumentales y teóricas; se puso a disposición un Cuaderno de Gestión dedicado a la comunicación escrita.

Para sensibilizar y acompañar a los organismos públicos en el proceso de cambio, se confeccionó un memorando informando la aprobación del Decreto N° 300, la existencia de un correo electrónico y una Mesa de Ayuda.

Para concientizar respecto de la aplicación de la normativa aprobada y del contenido del Cuaderno de Gestión Pública, antes mencionado, se desarrollaron actividades con la metodología de taller destinada a los trabajadores del Estado. Surge la necesidad de darles capacitación, por lo cual se realizan los cursos destinados a los distintos organismos de la Administración Pública Provincial.

El objetivo de los talleres de capacitación, era concientizar sobre la nueva mirada sobre la comunicación institucional dentro del Estado y sobre la aplicación de la normativa

aprobada y del contenido del Cuaderno de Gestión Pública. Esta dinámica de taller, permitió la discusión puntual sobre los textos de distintos organismos entre los elaboradores del texto y el equipo de comunicación institucional

Por otro lado, la habilitación de un sitio en la página Web de la Subsecretaría en la cual se habilitó un e-mail y un teléfono, permitieron la consulta de dudas.

De los registros existentes, en cuanto a las consultas telefónicas, surge lo siguiente:

<b>Año</b>	<b>Cantidad</b>
<b>2006*</b>	112
<b>2007</b>	74
<b>2008</b>	4
<b>2009</b>	3

\* Desde el 05/2006.

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada

En cuanto a las consultas vía correo electrónico, encontramos los siguientes datos:

<b>Año</b>	<b>Cantidad</b>
<b>2006*</b>	60
<b>2007</b>	50
<b>2008</b>	5
<b>2009</b>	3

\* Desde el 05/2006.

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada

Del análisis de los cuadros anteriores -relativos a las consultas telefónicas y vía correo electrónico- podemos concluir que, la disminución de las mismas a lo largo del tiempo, evidenciaría la incorporación de la nueva normativa y de los modelos que surgen de ella.

Asimismo, se creó un link en la página Web de la Subsecretaría de la Gestión Pública denominado "Comunicación escrita: Modelos - Decretos N° 300/06 y 2.200/06".

La misma tiene como objetivo orientar a los agentes de todos los niveles de la Administración Pública Provincial, respecto de la implementación de los nuevos modelos de comunicación escrita en el Estado, y explicar los fundamentos de la reforma.

Bajo el título “Preguntas frecuentes”, se listaron las respuestas a las consultas más habituales, elaboradas en base a los datos obtenidos tanto de los correos electrónicos como de los llamados telefónicos.

#### **4. El Proyecto 2009**

A partir de la experiencia recorrida por la Provincia de Buenos Aires entre 2003 y 2007, este año se tomó la decisión de fortalecer la temática a través de un proyecto específico.

Este proyecto fijó como objetivo mejorar la comunicación escrita en el ámbito público provincial y municipal. El mismo, buscó mejorar la calidad de la escritura administrativa como medio de comunicación de los asuntos, decisiones y objetivos de quienes trabajan en las organizaciones públicas para una mayor participación y comprensión de estos temas por parte de la ciudadanía. Y además generar, a través de la escritura, un cambio cultural en la forma de trabajar en el Estado.

Para ello se diseñaron tres servicios: 1. información en Internet sobre la temática, 2. brindar asistencias técnicas a los organismos públicos provinciales y municipales, 3. difusión de los trabajos de investigación y manuales de escritura y comunicación de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.

Con respecto a Sitio Web, se contempla como un espacio donde estén publicados la normativa, manuales, guías y escritos sobre comunicación y estilo de redacción en el Estado. También se incluye una mesa de ayuda virtual, donde puedan hacerse consultas.

Para ello, se creó un *banner* titulado: “Proyecto de Comunicación Escrita en el Ámbito Público”, para facilitar al acceso a toda información relacionada con el tema.(7)

Su objetivo fue generar un nuevo ámbito de intercambio entre la DPGP y los miembros de la APP y la ciudadanía. Lo cual sirvió como puerta de entrada al proyecto, colaborando en su difusión y mostrando así los avances realizados.

##### **4. 1 Metodología de implementación**

Para llevar a cabo el Proyecto 2009, se propuso como metodología brindar asistencias técnicas a los organismos públicos provinciales y municipales que necesiten fortalecer su comunicación escrita.

Entre las competencias de la DPGP se destaca la de asistir y asesorar técnicamente a las instituciones, entidades, organismos, dependencias y/o reparticiones del Estado Provincial y Municipal en la implementación de planes, programas, proyectos y sistemas relacionados con la organización e innovación en la gestión del Estado Provincial y Municipal.

Para el cumplimiento de estas acciones, la Dirección Provincial de Gestión Pública, administraba el cuerpo de Agentes de Modernización a través de la Dirección de Programas de Innovación.

Conjuntamente con otros profesionales de la Dirección Provincial de Gestión Pública, estos agentes, profesionales de distintas disciplinas, formados en temas de gestión propios de la organización estatal, consolidan una cultura de “consultoría interna” que promueve la utilización de las propias capacidades estatales.

Mediante el Decreto N° 540/03 se creó la figura de los Agentes de Modernización: funcionarios de planta permanente de la Administración Pública Provincial que, luego de un proceso de selección, asistieron a un Programa de Formación intensivo que los habilitó para desempeñarse en tareas de asesoramiento y asistencia técnica a los organismos de la administración pública.

Como resultado de este proceso, los Agentes de Modernización asistían a los organismos que requieran formalmente una asistencia técnica en aspectos tales como: mejoras de procesos, sistemas de aseguramiento de la calidad, otros. Y en el marco de este proyecto, todo lo referido a la comunicación escrita. A fines de 2009, esta figura fue reemplazada por una similar denominada: Expertos en Gestión Pública (Decreto N° 2.133/09).

Por su parte, las asistencias técnicas del Proyecto 2009 contemplaban dos etapas principales:

- a. Diagnóstico de la gestión de la comunicación interna y externa del organismo.
- b. Planificación e implementación de herramientas de innovación para la mejora de la comunicación escrita, en función de las necesidades detectadas.

Estas asistencias técnicas están destinadas a los organismos públicos provinciales y municipales interesados en fortalecer su comunicación escrita.

## **Conclusiones**

A modo de conclusión, podemos realizar las siguientes reflexiones. En primer lugar, somos conscientes que las administraciones públicas participan activamente en la construcción de la realidad. Para intervenir adecuadamente, necesitan gestionar la información por tratarse de un elemento estratégico en la actual sociedad.

Asimismo, la información y la comunicación, aportan distintos modelos para la interpretación de la realidad.(8)

Por otro lado, también consideramos que la comunicación debe guiar la actuación de las organizaciones públicas, tendiendo a su democratización y a la contribución de la satisfacción de las demandas de los ciudadanos. Para ello, sería conveniente instalar

sistemas de comunicación eficientes en las organizaciones públicas, como el que se propone desde la Dirección Provincial de Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires.

Consideramos que lo novedoso de este enfoque, es que a partir de tomar en cuenta que el medio de expresión del Estado son los documentos públicos, se introduce una mirada crítica en las prácticas de comunicación de las organizaciones públicas provinciales.

Por ello, es importante destacar que al incorporar esta visión -de tomar a los documentos públicos como “*monumentos*” y de analizar su proceso de construcción- se genera una mejora en la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Esta mejora se produce a partir del cuidado que se intenta que tengan los agentes del Estado, al momento de redactar un documento. Para ello, será necesario que realicen una revisión de sus elecciones y omisiones, para lograr una gestión transparente, clara, eficiente y democrática.

De esta manera, la ciudadanía contaría con instrumentos claros que le permitan interrelacionarse de una mejor manera con la administración pública, a partir de una comunicación simple y comprensible por todos y todas.

## Notas

- (1) Weber, Max. *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México D.F., Fondo de Cultura Económica [Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss de verstehenden soziologie, 1922], 1984.
- (2) La Porte, José María. *Introducción a la comunicación institucional*, Perspectives on Communication, Facoltà di Comunicazione Istituzionale, Pontificia Università Della Santa Croce, 2005, p. 1.
- (3) Bianconi, Lucrecia y Casabone, Griselda. *Estado y Escritura: una mirada comunicacional*, Subsecretaría de la Gestión Pública, Provincia de Buenos Aires, 2006, p. 4.
- (4) *Ibíd.*, p. 5.
- (5) *Ibíd.*, p. 1.
- (6) El Decreto N° 446/07 modificó la Imagen Institucional Única, designando como autoridad de aplicación a la Subsecretaría de Imagen, Tecnología y Relaciones Institucionales.
- (7) Mayor información en: <http://www.dpgp.sg.gba.gov.ar/>
- (8) Aranes Usandizaga, José Ignacio. “La comunicación institucional de la administración pública: entre la lógica autista-instrumental y la democrática”, revista zer, Komunikazio Ikasketen Aldizkaria, Abendua, 1996, p. 1.

Recibido: 18 de junio de 2012

Aprobado: 13 de octubre de 2012