

**ANÁLISIS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN UTILIZADOS POR LA
ALCALDÍA DE MEDELLÍN Y LA GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, PARA LA
RENDICIÓN DE CUENTAS DE 2013, Y SU EFECTIVIDAD FRENTE A LA
OPINIÓN PÚBLICA**

Autoras

Clara Patricia Agudelo Peña

Edna Catalina Hortúa Zapata

Tutor

Jaime Humberto Tobón Correa

Universidad de Medellín

Facultad de Comunicación

Especialización Relaciones Públicas

Medellín

2015

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA	7
1.1 Planteamiento del Problema	7
1.2 Formulación del problema	9
1.3 Objetivos de investigación	10
1.4 Justificación	11
1.5 Limitaciones	12
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	14
2.1 Antecedentes de la investigación	14
2.2 Comunicación	17
2.3 Medios de comunicación	20
2.3.1 Medios de comunicación masiva	21
2.3.2 Medios de comunicación corporativa	22
2.3.2.1 Medios internos	23
2.3.2.2 Medios externos	24
2.4 Rendición de cuentas	27
2.4.1 Rendición de cuentas en la Administración Pública	28
2.5 Opinión Pública	32
2.5.1 Opinión pública en el contexto de los medios masivos	34
2.5.2 Opinión pública en el contexto de la Administración Pública	35
CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO	36
3.1 Nivel de investigación	36
3.2 Diseño de investigación	36
3.3 Población y muestra	37
3.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos	38

CAPÍTULO 4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS	41
4.1 Cronograma de actividades	41
BIBLIOGRAFÍA	42
CIBERGRAFÍA	44
ANEXOS	46

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo 1. Muestra de preguntas para entrevista a públicos estratégicos	47
Anexo 2. Muestra de encuesta para grupos cerrados de opinión	48
Anexo 3. Formato para rastreo de prensa	51
Anexo 4. Generalidades del grupo focal	52
Anexo 5. Formato de resultados para el focus group	54

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de Colombia de 1991 en sus artículos 258 y 259, enmarcan el voto como un derecho y un deber del ciudadano; y conceptualizan además el voto programático, el cual le permite a la ciudadanía obligar a los candidatos electos a cumplir sus propuestas de campaña, las cuales una vez tomado el cargo, se configuran como plan de desarrollo y por ende son de obligatoria ejecución.

Obsérvese entonces, como el espíritu mismo de la Constitución posibilita que se dé la rendición de cuentas como una obligación del Estado, que se da *‘durante todo el ciclo de la gestión pública, para informar sobre los avances y retos en la planeación, ejecución o en el seguimiento y evaluación del plan de desarrollo’*.¹

*‘En un proceso de rendición de cuentas se propicia espacios para socializar y retroalimentar a la gestión pública y construir conjuntamente el camino hacia la prosperidad colectiva y el desarrollo territorial, entendido éste como un proceso de cambio progresivo en un territorio específico, que vincula activamente a diversos actores de carácter público, privado y comunitario’*². La importancia de una rendición de cuentas radica entonces, en la necesidad que tiene una institución pública de mantener una relación abierta, directa y participativa con la ciudadanía.

Cabe señalar, que cada país adopta un modelo de acuerdo a sus condiciones socio-democráticas, para realizar este ejercicio transparente y de control social; sin embargo, es la coherencia en su práctica y en el cumplimiento de sus condiciones esenciales, donde se hace efectivo y válido ese diálogo, esa relación sustentada por lo general, en lo público y en la comunicación bidireccional.

¹ Lineamientos para la Rendición de Cuentas a la Ciudadanía por las Administraciones Territoriales. Departamento de Planeación Nacional. 2012.

² *Ibíd.*

El presente trabajo analiza la efectividad de los medios de comunicación, utilizados por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia para la rendición de cuentas de 2013, frente a la necesidad de información de la opinión pública.

A través de una comparación entre la teoría universal y el resultado de la praxis, la cual se da a partir de la triangulación de diferentes herramientas cualitativas, se establece la efectividad de este ejercicio democrático en Antioquia a partir de variables como la participación plural, la neutralidad y la explicación de dificultades y restricciones del plan de desarrollo, asociadas a ciertos atributos informativos de calidad, como la focalización, la precisión, la relevancia y la puntualidad.

CAPÍTULO 1. EL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del Problema

La rendición de cuentas apareció en Latinoamérica a partir de los cambios políticos que originaron una concepción democrática en los estados; sin embargo, y como bien lo señala Olvera e Isunza, *“el advenimiento de la democracia en América Latina ha coincidido con una época de creciente desigualdad social, deterioro institucional del Estado y choque entre altas expectativas ciudadanas en la democracia y las duras realidades de Estados con poca capacidad de transformación interna.”*³

En las múltiples constituciones políticas de los estados latinoamericanos se enuncian diferentes mecanismos de participación ciudadana, pero con una clara ambigüedad en su operación, para controlar a nivel social los gobiernos de turno; se origina entonces, la rendición de cuentas como aquella *“oportunidad de reconectar a los gobiernos y a los ciudadanos por medio de la legitimidad electoral; abrió una nueva coyuntura política en la cual lentamente se aprendió que la posibilidad de elegir a los Gobernantes no basta para conseguir gobiernos eficaces, eficientes y apegados a la ley”.*⁴

Nace entonces, un ejercicio real y democrático a partir del desencanto de la ciudadanía por la política y la frustración de esta, ante los notables y bochornosos hechos de corrupción del sector público.

³ Artículo. PDF. 'Rendición de cuentas': los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. Recuperado el 11 de mayo de 2014 de la página de la Personería de Pereira. http://personeriapereira.gov.co/wp-content/uploads/2013/09/olvera_vera_rendicion_cuentas.pdf

⁴ *Ibíd*

En Colombia, se tiene un registro inicial de esta actividad en 2004, contando ocho entidades del orden nacional que la practicaban; de acuerdo al compendio y parámetros formulados desde hace 10 años, las rendiciones de cuentas hoy en nuestro país se realizan teniendo como eje central *'las audiencias'*, donde oscilan diferentes horarios y medios de comunicación para convocar no solo a las mismas sino para replicar las conclusiones de dichas jornadas.

Cabe añadir, que los medios de comunicación utilizados por estas instituciones, para convocar e informar sobre lo sucedido en una rendición de cuentas, deben cumplir con una serie atributos como la focalización, precisión, relevancia, puntualidad y efectividad; entendiendo por ésta última, y de acuerdo a la Real Academia de la lengua Española, como *la capacidad para producir el efecto deseado*.

El concepto de rendición de cuentas fue incorporado desde la aparición de la Constitución Política en el año 1991, mediante la formulación de directrices y normativa nacional. No obstante su desarrollo ha sido incipiente, lo que ha ocasionado un rezago en términos de aplicación y de participación ciudadana en el manejo de lo público.

De acuerdo a la misión de la Gobernación de Antioquia, la cual indica que “según la Constitución Política, “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”⁵.

⁵ Página oficial Gobernación de Antioquia. Recuperado el 25 de mayo de 2014. <http://www.antioquia.gov.co/index.php/gobernaci%C3%B3n/misi%C3%B3n-visi%C3%B3n>

Para la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia a través del proceso de rendición de cuentas tratan de cumplir con lo establecido en el programa del buen gobierno donde se indica que se deben optimizar los procesos de gestión pública, contribuir a una mayor efectividad del gasto público (con recursos provenientes del orden nacional territorial y de la cooperación internacional, entre otras fuentes), fortalecer las capacidades institucionales para asumir los procesos de gestión pública, fortalecer la participación ciudadana, desarrollar un sentido de corresponsabilidad hacia la promoción del desarrollo territorial, aumentar el número de ciudadanos que conocen y se interesan en lo público.

De lo anterior surgen los siguientes interrogante que darán respuesta a la pregunta con lo cual se basa este trabajo: ¿Qué medios de comunicación se han posibilitado o han dificultado el proceso de rendición de cuenta por parte de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia?, ¿Cuál es el papel de la ciudadanía y como se incorpora a través de los medios de comunicación en el esquema de rendición de cuentas del país?, ¿Cómo ha influido la política de gobierno tanto de la Alcaldía de Medellín como la de la Gobernación de Antioquia, sobre la definición de mecanismos de participación ciudadana y control social?, ¿Qué papel juega la ética y la lucha contra la corrupción en el proceso de rendición de cuentas?, ¿Qué nivel de intervención e influencia tiene la ciudadanía en las rendiciones de cuenta de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia?

1.2 Formulación del problema

¿Fueron efectivos los medios de comunicación utilizados por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, para la rendición de cuentas correspondiente al periodo de gobierno 2013, frente a la necesidad de información de la opinión pública?

Forma declarativa:

Análisis de los medios de comunicación utilizados por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, para la rendición de cuentas correspondiente al periodo de gobierno 2013, y su efectividad frente a la necesidad de información de la opinión pública.

1.3 Objetivos de investigación

Analizar si los medios de comunicación utilizados por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, para la rendición de cuentas correspondiente al periodo de gobierno 2013, fueron efectivos frente a la necesidad de información de la opinión pública.

Objetivos Específicos:

- Identificar a través de una encuesta para grupos cerrados de opinión, el grado de efectividad de la información brindada en la rendición de cuentas 2013 por parte la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, a través de sus medios institucionales: periódico, programa de televisión y página web.
- Definir a través de un monitoreo sistemático, el número y tipo de ONGS, líderes, grupos sociales y medios de comunicación, que participaron y/o aparecieron registrados en los medios institucionales de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, durante el período informativo de la rendición de cuentas 2013.
- Conocer a través de una entrevista semi-estructurada, la percepción de aquellas ONGS, líderes, grupos sociales y medios de comunicación que participaron y/o aparecieron registrados en los medios institucionales de la

Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, durante el período informativo de la rendición de cuentas 2013.

- Realizar a través de un grupo de discusión, un análisis de contenido de los medios institucionales utilizados por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia en la rendición de cuentas 2013, con el fin de establecer atributos informativos de calidad como la focalización, precisión, relevancia y puntualidad.

1.4 Justificación

La investigación surge como una necesidad de profundizar, desde la Investigación Aplicada, sobre la práctica de la rendición de cuentas en Medellín y Antioquia, con el fin de establecer patrones comunes y la efectividad de los medios que se han utilizado para informar a la comunidad.

Se hace preciso que la Universidad de Medellín, desde su Especialización de Relaciones Públicas, aporte una serie de recomendaciones que permitan alinear estas experiencias con respecto al desarrollo metodológico y conceptual que plantea la teoría.

La rendición de cuentas es un proceso de “doble vía” en el cual, los servidores del Estado tienen la obligación de informar y responder por su gestión, y la ciudadanía tiene el derecho a ser informada y solicitar explicaciones sobre las acciones adelantadas por los entes territoriales.

Por tanto, es de vital importancia establecer el impacto de los medios de comunicación a través los cuales se dan a conocer las rendiciones de cuentas tanto municipales como departamentales, y de esta manera analizar sí son efectivos no solo para informar a los ciudadanos y motivarlos para que conozcan y

participen de lo público, sino en el fortalecimiento del sentido de lo público y el ejercicio del control social a la gestión pública.

El presente trabajo pretende no solo ser un referente bibliográfico de otras investigaciones que estudien la rendición de cuentas en la ciudad, sino aportarle a la Alcaldía de Medellín y a la Gobernación de Antioquia, un documento en el que se evalúa esta actividad democrática y de relación directa con la ciudadanía, y de esta forma aportar a la calidad de las rendiciones de cuentas que realicen a posteriori los entes gubernamentales.

1.5 Limitaciones

Estas son las tres principales limitaciones que presenta esta investigación en cuanto a tiempo, recursos y acceso a la información:

- Las ONG's, líderes, grupos sociales y medios de comunicación registrados en la rendición de cuentas de 2013 de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, tienen la libre elección de participar en las diferentes actividades metodológicas propuestas en este estudio; ésta situación repercute en los resultados estadísticos de la investigación y en la calidad y veracidad de la misma.
- El monitoreo sistemático a través del cual se busca definir el número de entes e individuos que participaron en la rendición de cuentas 2013, puede verse limitado en el acceso de la información por parte de la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín, en cuanto al registro y archivo total de los programas televisivos, de los contenidos ingresados a la página web en esa fecha y de los ejemplares de los periódicos informativos entregados a la comunidad.

- La presente investigación presenta también limitaciones en cuanto a los recursos financieros que exigen las diferentes técnicas de recolección de datos, puesto que su realización demanda elementos logísticos como lugar de encuentro, refrigerios y el material de trabajo para cada actividad; las investigadoras estarán obligadas a la reducción máxima de éstos costos a través de mediaciones con terceros que faciliten estos ítems de forma gratuita o por un valor mínimo.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de la investigación

La rendición de cuentas es un tema de investigación que ha sido abarcado no solo desde las ciencias sociales; hoy, las facultades de Administración de Empresas, de Derecho, y de Contaduría también aportan a la construcción de ciudadanía a través de la visión teórico-práctica de su ciencia.

Uno de los principales referentes del tema de estudio, es el trabajo titulado *La rendición de cuentas a la ciudadanía por las entidades nacionales*; este artículo investigativo tenía por objetivo reflexionar sobre “*los cambios que se han generado en los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía, por parte de la Administración Pública en entidades de orden nacional*”⁶ a través de un comparativo entre la realización y el manejo de las audiencias públicas por parte de varias organizaciones del estado colombiano, durante el periodo 2009-2010.

Las conclusiones de esta investigación sostienen que aunque las rendiciones de cuentas realizadas en nuestro país cumplen a cabalidad con la normativa que las regula, falta mayor inversión y gestión para incentivar la participación de la ciudadanía en estas actividades de control social y político; así mismo, logró establecer que de las 16 entidades evaluadas, el 90% de los informes obedecieron a la discrecionalidad de quienes los presentaron, y casi ninguna organización cumple con los encuentros preparatorios lo que delimita aún más el diálogo ya de por sí restringido en el Conpes 3564, *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*.

⁶ ÁLVAREZ, M. A., RESTREPO, M. La rendición de cuentas a la ciudadanía por las entidades nacionales. Colombia, Escuela de Administración Pública, 2012. Pág. 2, PDF. Página Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca: http://www.unicolmayor.edu.co/revistajuridica/pdf/quinta_edicion/ARTICULO7.pdf

Con un enfoque contable, la tesis doctoral titulada *Análisis dinámico de la Rendición de Cuentas de las comunidades autónomas y los organismos de control externo*⁷, pretende analizar en cuatro etapas las perspectivas, tendencias, enfoques y variables de los informes de fiscalización, que para el caso colombiano se denominarían de gestión, con el fin de establecer buenas prácticas en las rendiciones de cuentas, desde su evolución operativa, los resultados de sus indicadores y vigencia teórica; en otras palabras, analiza el impacto de los informes de gestión sobre la transparencia y reputación de una entidad.

Como principales conclusiones, el trabajo expone que la tendencia hoy es realizar una rendición de cuentas, basada en una información financiera fiable y transparente; estableció además, un indicador de transparencia informativa para este tipo de contenidos financieros con el fin de evaluarlos.

Otra de sus deducciones apunta a que a través de los organismos de control externo, las entidades pueden desarrollar estrategias que permitan mayor interacción y coordinación con la ciudadanía al momento de realizar una rendición de cuentas.

En el artículo de investigación *Transparencia y rendición de cuentas en entidades locales*, también con un enfoque económico y financiero, se plantea que la efectividad práctica de la transparencia es el ejercicio de la rendición de cuentas, pero que inversamente en el país de estudio tiene poca aplicabilidad y se incumplen muchos de los parámetros obligatorios de ley para su realización. Este

⁷ NÚÑEZ BARRIOS, Elviz Daniel. *Análisis dinámico de la Rendición de Cuentas de las comunidades autónomas y los organismos de control externo*. España, Universidad Complutense de Madrid, 2013. Pág. 1, PDF. Página archivo Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/21005/1/T34409.pdf>

trabajo pretendía *“plantear propuestas de mejora en este ámbito”*⁸partiendo del concepto de ‘buen gobierno’ implementado por las entidades españolas.

Estos autores determinaron que *“en los aspectos formales, las cuentas anuales deben mejorar mucho, incluyendo entre otros aspectos, indicadores de gestión, un inventario de bienes plenamente actualizado y valorado, memorias de objetivos fiscalizables, estimaciones fiables de ingresos, cálculo de tasas y precios públicos y ajustes de Contabilidad Nacional”*.⁹ Así mismo, indicaron que futuras investigaciones deben analizar factores institucionales, socio-económicos y políticos que inciden en la efectividad y la eficiencia de las rendiciones de cuentas tales como: tamaño demográfico, estructura económica, indicadores de desempeño presupuestario, nivel de deuda bancaria y comercial, entre otros.

La tesis doctoral *Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia*, propone que la rendición de cuentas y el control a la corrupción son un ejercicio ciudadano pues *“ambos son aspectos de la calidad del gobierno y de la democracia”*.¹⁰ La autora realiza un análisis institucional acerca de estos dos temas basado en el caso de Colombia, con el fin de comprender su relación y aplicabilidad desde la práctica de la accountability o rendición de cuentas de varias entidades públicas del país, estableciendo el tipo de ‘arreglo institucional’ para asegurar un equilibrio entre gestión y transparencia.

La autora concluye que *“en Colombia, las instituciones formales están bien diseñadas y abundan en consideraciones sobre la rendición de cuentas y el control de la corrupción, pero las instituciones informales particularistas del*

⁸ FERNÁNDEZ, Roberto; SALINAS, Javier y SALINAS, María del Mar. Transparencia y rendición de cuentas de entidades locales. España, Universidad Complutense Autónoma de Madrid y Universidad de Extremadura, 2013. Pág. 1, PDF. Página Asociación española de ciencia regional: <http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/Oviedo2013/htdocs/pdf/p781.pdf>

⁹ *Ibíd*, Pág. 20

¹⁰ ISAZA ESPINOSA, Carolina. Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia. España, Universidad Complutense de Madrid, 2011. Pág. 8, PDF. Página archivo Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/16232/>

clientelismo y la captura y configuración cooptada del Estado son muy fuertes y compiten con las anteriores. Los actores que tienen poder (político y económico a la vez) están interesados en mantener las instituciones informales operando, de manera que sabotean el éxito de las instituciones formales de rendición de cuentas y control de la corrupción”.

2.2 Comunicación

El eje transversal del presente proyecto de investigación, es el término de la comunicación; desde lo etimológico, este concepto viene del latín *comunicare*, que significa hacer común; según Wilbur Schramm, ‘el acto de la comunicación forma parte de la función viviente de la sociedad’.¹¹

Una definición básica de este concepto, la aporta Pablo Múnera y Uriel Sánchez, investigadores contemporáneos sobre esta área en nuestro país: ‘la comunicación es un proceso activo que permite a las personas, a través de referentes comunes, hacer construcciones colectivas para el desarrollo de la sociedad’¹².

Aporta también a esta definición Crespi, reconocido investigador del fenómeno de la opinión pública, quien asegura que ‘las instituciones, las organizaciones y los grupos no existen como entidades sino como redes de comunicación compartidas que unen a los individuos unos con otros a través de su participación, a lo largo del tiempo, en comportamientos comunes y compartidos.’¹³

Siguiendo a Ochoa,-investigador español- quien ofrece un segundo sentido al término, desde la perspectiva de la máxima que el ser humano es político por naturaleza, toda vez que organiza su sistema social y económico entorno al poder

¹¹ MARTÍNEZ SOLANA, La comunicación institucional. Editorial Fragua, 2004. Pág. 19

¹² MÚNERA, Pablo; SÁNCHEZ, Uriel. Comunicación empresarial: una mirada corporativa. AICE, 2003. Pág. 72

¹³ CRESPI, Irving. El proceso de Opinión Pública. Editorial: Ariel Comunicación, 2000. Pág. 86.

y la toma de decisiones: el término de la comunicación hace referencia a ‘un acto de naturaleza política [desde la cual se aborda] fenómenos de liderazgo y poder en el campo de la función pública y de la influencia social’¹⁴.

Meadow –citado por Ochoa- señala que la comunicación desde una visión política es ‘el intercambio de símbolos o mensajes que, con un significativo alcance, han sido compartidos por, o tienen consecuencias para, el funcionamiento del sistema político’¹⁵.

Se plantea entonces que la comunicación y la política se correlacionan entre sí, ya que facilitan el orden social de los sistemas democráticos, donde la comunicación contribuye a informar en doble vía, a ciudadanos y gobernantes con el objetivo de construir y ejecutar una agenda ciudadana; así lo señala Ochoa: ‘Si el ser humano es político por naturaleza, la comunicación que establece constituye un acto público, de orden político, por lo que todo acto humano trasciende y se ve afectado por lo social, con el propósito de establecer relaciones de poder.’¹⁶.

La comunicación, entendiendo por ésta como el entramado de flujos, canales y mensajes intencionados, establece la posibilidad de participación que tiene la ciudadanía, desde su capacidad para producir y desarrollar ideas ‘comunes’, y de esta manera exigir soluciones y proponer alternativas.

De acuerdo con lo que plantea el Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, la relación entre comunicación y política debe ser diseñada y evaluada desde la posibilidad de crear una cultura de la participación y de la movilización social. Ochoa, al respecto señala: ‘las demandas de democracia en

¹⁴ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 3

¹⁵ Ibíd. Pág. 4

¹⁶ Ibíd. Pág. 6

muchos sistemas políticos aumentan, y el desarrollo de la comunicación es determinante para que las comunidades sean libres y participativas'.¹⁷

Y es que esos encuentros y espacios abiertos que posibilita la participación y la creación de conocimiento común, permiten no solo la integración y el equilibrio de las sociedades, sino que da origen a las acciones de veeduría y control por parte del ciudadano; Ochoa sostiene que 'los gobiernos han comprobado que el sano ejercicio de la democracia, en donde todos pueden participar a través de diferentes manifestaciones, presenta menos situaciones de conflicto y mayores grados de satisfacción entre los gobernados'.¹⁸

Y es que en medio de una democracia participativa, los individuos se convierten en ciudadanos interesados e independientes: hacen parte de las decisiones del gobierno sin necesidad de ocupar un cargo público, evalúan precisamente la gestión de quienes sí ocupan esos cargos, y posibilitan el desarrollo social de la comunidad a la cual están adscritos; ya lo expresaba Fagen: 'una actividad comunicacional se considera política en virtud de las consecuencias, actuales y potenciales, que ésta tiene para el funcionamiento del sistema político'.¹⁹

Botero y Galvis, investigadores de la comunicación desde el contexto y ejemplificación del caso colombiano, señalan una posición similar frente a la comunicación y su función en un ámbito democrático: 'si la comunicación no contribuye a formar posiciones éticas frente el quehacer del ciudadano, y si aquélla no contribuye a la formación y consolidación de la democracia, entonces no se puede hablar de comunicación. Por ello, el acto de la comunicación, debido

¹⁷ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 22

¹⁸ Ibid. Pág. 31

¹⁹ Ibid. Pág. 16

a su naturaleza y esencia, tiene una función que le es propia: lo político, que es público.²⁰

Merrit –citado por Botero y Galvis- expresa que ‘los propósitos de la comunicación política y pública, giran en torno a la idea de reconectar a los ciudadanos con la vida pública, potenciar la capacidad de deliberación de la ciudadanía, ofrecer información con miras a la participación, apoyar los procesos con un buen cubrimiento, dar elementos para la creación de capital social, al tiempo que pone a los medios en calidad de actores y promotores del diálogo social’²¹.

Obsérvese entonces, que estamos frente a un modelo comunicacional que trasciende el positivismo, para como bien lo señala Serrano –citado por Botero y Galvis-, establecer un diálogo intencionado de manera tal que logre articular en un agenda ciudadana, la acción gubernamental y la fiscalización de la ciudadanía: ‘...el modelo de comunicación macrointencional busca reconstruir articulaciones colectivas de sentido, mediatizada por los medios masivos de comunicación y legitimadas por la actuación de las organizaciones sociales públicas y privadas’.²²

2.3 Medios de comunicación

Es claro que los mass media o medios de comunicación no funcionan aislada e independientemente de las instituciones sociales y sobre todo del ámbito político, pues son vértice del poder, y depende abiertamente uno del otro. Los medios son entonces una invención técnica y utilitarista de la comunicación: ‘producir comunicación significa, entonces, emplear los medios de comunicación existentes:

²⁰ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 40.

²¹ Ibid, Pág. 50

²² BOTERO, Luis Horacio; GALVIS, Carlos Alberto. Comunicación pública, política y democracia. Universidad de Medellín, 2009. Pág. 39.

colocarse una florecita de reconocimiento en el ojal, escribir una carta, utilizar un teletipo, usar el teléfono para llamar a los compañeros'²³.

Ya los medios de comunicación como tal, se consideran como un conjunto de recursos técnicos y tecnológicos para enviar y recibir mensajes de manera masiva: 'son recursos tecnológicos que permiten amplificar, conservar, reproducir o expandir las características físicas de un mensaje codificado'.²⁴

2.3.1 Medios de comunicación masiva

Los medios representan un ente de poder en las sociedades de hoy; gracias a ello los ciudadanos obtienen información, recrean la realidad y configuran sus imaginarios sociales, políticos, económicos y religiosos. Según Ochoa, 'Los medios de comunicación han cumplido una función política en cuanto a que ponen en contacto a gobernantes y gobernados, mediante procesos de emisión y recepción de mensajes'.²⁵

Los medios de comunicación desarrollan parte de su función educativa cuando le permiten a la ciudadanía propiciar sus temas de interés, con el fin de crear espacios deliberativos, reales; es decir, los medios están llamados a generar encuentros que enriquezcan el conocimiento y exploten el potencial de los sujetos partícipes. Al respecto Ochoa indica que: 'los medios masivos contribuirán, idealmente a propiciar un clima de opinión donde todos puedan participar y lograr consenso'.²⁶

²³ BETH, Hanno; PROSS, Harry. Introducción a la ciencia de la comunicación. 1990. Pág. 158

²⁴ FERNÁNDEZ GARCÍA, Tomas; GARCÍA RICO, Agustín. Medios de Comunicación, Sociedad y Educación. 2011. Pág. 123

²⁵ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág.

24

²⁶ Ibíd. Pág. 61

Desde un enfoque marxista, surge la teoría de la sociedad de masas, donde se analizan los antecedentes y consecuencias, de la clara 'interdependencia entre las instituciones que detentan el poder y los medios de comunicación, que se integran a las fuentes de poder de autoridad social'.²⁷ A pesar de los cuestionamientos que realiza la teoría de las masas, con respecto a los medios de comunicación, y su función en pro o no de las élites, es indiscutible que los medios representan un ente de poder incalculable en las sociedades de hoy, por ser ellos quienes registran los hechos de mayor relevancia, conectan lo público y privado y denuncian actos reprochables, desde la visión jurídica y moralista.

Por su lado, Carpini y Williams -citados por Irving Crespi- aseveran que 'los medios de comunicación transmiten mensajes a los ciudadanos considerados como consumidores políticos'²⁸; los consumidores políticos son quienes exigen y tienen la necesidad de conocer las acciones, noticias, medidas y proyectos que surgen desde su gobierno y por ende, consumen a diario este tipo de información institucional emitida por el Estado a través de sus diferentes medios.

2.3.2 Medios de comunicación corporativa

Según Cees Van Riel, uno de los teóricos más relevantes en esta materia, 'la comunicación corporativa es un instrumento de gestión por medio del cual toda forma de comunicación interna y externa conscientemente utilizada, está armonizada tan efectiva y eficazmente como sea posible, para crear una base favorable para las relaciones con los públicos de los que la empresa depende.'²⁹

La comunicación se convierte entonces, en un proceso estratégico de apoyo para la organización a través de la cual es posible gestionar relaciones y alinearlas a un propósito común; ya lo decía Timm –citado por Cees Van Riel-: 'la comunicación

²⁷ VALERO-HERNÁNDEZ, Carlos. La Gerencia de la desconfianza. Palibrio, 2012. Pág. 687.

²⁸ CRESPI, Irving. El proceso de Opinión Pública. Editorial: Ariel Comunicación, 2000. Pág. 86.

²⁹ VAN RIEL, Cees. Comunicación corporativa. Prentice Hall, 1997. Pág. 26

es esencial para una organización, no solo para transmitir autoridad, sino también para lograr la cooperación.³⁰

Y es que la comunicación se convierte en el eje donde convergen todas las ideas de la organización; es decir, es la que le da sentido a cada una de las acciones y metas que se propone ésta como un solo cuerpo organizado; así lo señala Costa – citado por Pablo Múnera y Uriel Sánchez-: ‘la organización como un corpus, un cuerpo que debe ser gestionado integralmente. Todas las formas de comunicación en la organización deben ser desarrolladas de modo integral y armonioso’.³¹

La comunicación corporativa toma entonces como propósito único, alinear los mensajes y símbolos que genera la empresa, con el fin de crear una imagen favorable de ésta a partir de una buena gestión de la identidad; así lo indica Blauw, –citado por Cees Van Riel-, quien define la comunicación corporativa como ‘el enfoque integrado de toda comunicación producida por una organización, dirigida a todos los públicos objetivos relevantes. Cada partida de comunicación debe transportar y acentuar la identidad corporativa’.³²

La comunicación corporativa no solo define el mensaje, sino los canales o medios para ejecutar la estrategia; éstos deben pensarse desde los públicos y el nivel de rapidez, permanencia y participación que se busca suscitar en estas audiencias.

2.3.2.1 Medios internos

Los medios internos son la operación logística de la comunicación que involucra a los públicos más directos e inmediatos de la organización; éste tipo de comunicación se denomina interna y podría definirse como aquel conjunto de

³⁰ *Ibíd.* Pág. 9

³¹ MÚNERA, Pablo; SÁNCHEZ, Uriel. *Comunicación empresarial: una mirada corporativa*. AICE, 2003. Pág. 130

³² VAN RIEL, Cees. *Comunicación corporativa*. Prentice Hall, 1997. Pág. 26

comunicaciones que apoya y gestiona ‘las disposiciones de la gerencia, la participación en las decisiones y el flujo de información entre las unidades de la organización respectivamente’³³.

Dentro de las funciones de la comunicación interna se destaca:

- ‘Fomento de la participación interna (diálogo) dentro de la organización preparación de reuniones de trabajo, fluidez en la comunicación horizontal y vertical.
- Asegurar la coherencia de los mensajes internos emitidos por las fuentes de organización
- Formación interna de los portavoces, para que sepan comportarse en público’.³⁴

La comunicación interna requiere en su etapa táctica u operativa, diseñar medios o vías que le permitan llevar su mensaje, por lo que se hace necesario la ‘edición de publicaciones y canales internos: [y establecer así] la periodicidad, contenido, difusión, y calidad de estas publicaciones, boletines, etc. Dependerá de las posibilidades e idiosincrasia propias de cada organización’.³⁵

2.3.2.2 Medios externos

Estos surgen ‘de la misma necesidad de interrelacionarse con otros públicos externos a la organización sin la cual su función productiva no se podría desarrollar.’³⁶

³³ GUZMÁN DE REYES, Adriana Patricia. Comunicación empresarial. Ecoe ediciones, 2006. Pág. 50

³⁴ MARTÍNEZ SOLANA, La comunicación institucional. Editorial Fragua, 2004. Pág. 98.

³⁵ MARTÍNEZ SOLANA, La comunicación institucional. Editorial Fragua, 2004. Pág. 103

³⁶ Ibíd., Pág. 92

La comunicación toma gran relevancia en la organización cuando se convierte en un proceso asesor de la alta dirección, ya que es el área o departamento que brinda la información para la toma de decisiones con el fin de plantear oportunidades y resolver problemas actuales y a futuro, con respecto a su relación con el entorno y sus públicos externos; Martínez Solana sostiene que 'la interacción con la sociedad que le rodea y a la que pretende servir resultará fundamental para todo gabinete de comunicación que quiera mantener un adecuado nivel de influencia en aquella'³⁷.

El comunicador, sea del sector público o privado, debe establecer un plan o matriz a través del cual formule 'una agenda estratégica para la difusión de los mensajes en los diferentes formatos informativos o de entretenimiento en las parrillas y las diagramaciones de los medios de comunicación'³⁸.

Los medios son pensados ya no como vías únicas de información masiva, sino como aquellos canales que posibilitan un impacto mayor al momento de presentar resultados y avances con respecto a la gestión pública de una organización, independiente del sector al que pertenezca; a propósito, Martínez Solana sostiene que los medios externos permiten establecer una relación con la comunidad 'como directo beneficiario de las acciones del orden social de la organización y donde se establece el impacto de las acciones productivas de la misma'³⁹.

Cabe aquí señalar, que los medios de comunicación objeto de la presente investigación será el periódico institucional, página web y programa de televisión institucional de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia. De acuerdo a Guzmán, los periódicos podrían considerarse del tipo visual: 'en esta categoría podríamos agrupar a los impresos, medios donde el lector trabaja a su propio

³⁷ *Ibíd.*, pág. 118.

³⁸ *Ibíd.*, Pág. 53

³⁹ MARTÍNEZ SOLANA, La comunicación institucional. Editorial Fragua, 2004. Pág. 55

ritmo, por lo tanto controla el flujo de comunicación [...] cuando su cobertura alcanza a ser significativa llega a tener la cualidad de ser pública y masiva⁴⁰.

Con respecto a la página web, Martínez Solana asevera que ‘hoy en día es casi inconcebible una organización sin presencia en la World Wide Web ya sea con fines puramente informativos. Al ser uno de los medios más visibles, el trabajo estratégico aquí es imprescindible. Es un medio que transmite la identidad corporativa y la esencia organizacional’.⁴¹

Y es que ‘ahora el internet considerado un nuevo medio de información que tiene características de medio impreso y audiovisual. Por una parte, los contenidos son públicos, masivos, y si consideramos que una misma información puede ser vista por dos personas o más, se deduce que su cobertura y rapidez pueden ser infinitas’⁴².

Sin embargo, la efectividad de estos medios radica más ‘en la calidad de los interlocutores que en la cantidad de los mismos, y su posible participación en las ideas propias provoca un innegable efecto multiplicador de aquellas, en amplios sectores de la población’⁴³; en otras palabras, no es la cantidad de información suministrada sino la capacidad que tiene la entidad pública de atraer a sus públicos y generar con ellos una interacción de orden analítico y evaluativo de los programas y proyectos de su plan de gobierno. No en vano Swanson hablaba de ‘una democracia centrada en los medios de comunicación’⁴⁴.

⁴⁰ GUZMÁN DE REYES, Adriana Patricia. Comunicación empresarial. Ecoe ediciones, 2006. Pág. 111

⁴¹ MARTÍNEZ SOLANA, La comunicación institucional. Editorial Fragua, 2004. Pág. 107

⁴² Ibíd., Pág. 111

⁴³ Ibíd., Pág. 123

⁴⁴ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 51.

La rendición de cuentas aparece entonces, como el derecho y el deber que tienen las instituciones de carácter público, de establecer e incentivar ‘mecanismos y cauces de retroalimentación desde los diversos ámbitos de la sociedad civil’⁴⁵, con el fin de presentar su gestión e incentivar la participación de la ciudadanía para generar acciones correctivas y preventivas con respecto al uso y administración del recurso público.

2.4 Rendición de cuentas

El Estado al momento de realizar sus rendiciones de cuentas, cada año, utiliza toda su capacidad instalada a nivel comunicacional y logística, para generar jornadas donde los diferentes sectores de la sociedad, medios de comunicación y líderes de opinión participan y evalúan su capacidad de administración: ‘el sector público necesita difundir los resultados de su gestión y se apoya en la actividad de los medios de comunicación social privados que cumplen esta función’.⁴⁶

Al respecto, Ochoa señala citando a Goldberg ‘que la capacidad de los individuos para obtener información acerca de su gobierno es fundamental para la democracia. Sólo un público bien informado puede cumplir con sensatez su obligación de dar forma a las estrategias y a las instituciones políticas’.⁴⁷

El accountability o rendición de cuentas tiene entonces como principal propósito, desde un punto de vista democrático, ‘exigir y asegurar a quienes tienen poder (políticos, funcionarios, empresarios) frente a otros respondan por sus conductas; el accountability encierra relaciones de poder entre actores del Estado, la sociedad civil y el mercado’⁴⁸.

⁴⁵ *Ibíd.*, Pág. 130.

⁴⁶ *Ibíd.*, Pág. 82.

⁴⁷ *Ibíd.*, Pág. 93.

⁴⁸ HERNÁNDEZ QUIÑONES, Andrés; ARCINIEGAS MUÑOZ, Elizabeth. Experiencias de Accountability Horizontal y Social en América Latina. 2011. Pág. 28

2.4.1 Rendición de cuentas en la Administración Pública

La transparencia es el sine qua non de una democracia participativa, a la cual se le atribuye la rendición de cuentas como un derecho y obligación dando el impulso para la consecución de un buen gobierno.

Y es que ‘un gobierno no transparente genera fractura social’,⁴⁹ bajo esta premisa, la rendición de cuentas está llamada a sostenerse bajo los atributos de la transparencia, legalidad y comportamiento ético, por lo que los gobernantes deberán procurar porque sus acciones administrativas se mantengan en la esfera de la ética pública.

La ética pública es el ‘conocimiento práctico que versa sobre los fines, principios y medios del ámbito de actuación propios de aquellos agentes públicos responsables o garantes del bien común. Toda actuación pública política implica una acción humana de orden ético que puede y debe ser valorada como justa o injusta, recta o torcida respecto de aquellos principios que son según la razón y conformes al bien humano’⁵⁰.

Aparece entonces la figura de actuación pública en la esfera política, la cual se entiende como una ‘acción humana, una acción que se desarrolla y tiene por objeto lo público político, [y que] viene regida de un modo principal por aquellos principios que guardan y correspondan con esa alteridad política tales como la justicia, la veracidad, [y] la publicidad o transparencia de una acción’⁵¹.

⁴⁹ TORNOS MAS, Joaquín; ARROYO DIEZ, Alfonso; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Mar; LÓPEZ PAGÁN, Juana. Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. 2012. Pág. 40

⁵⁰ *Ibíd.*, Pág. 41

⁵¹ *Ibíd.*, Pág. 41

Vista así, la comunicación de las entidades públicas debe proveer canales eficientes de información y socialización, asegurando que a través de estos medios de comunicación institucionales, se tenga un acceso abierto a las actuaciones del Estado: 'aquí ya no se trata de tornar accesible una información, asegurando su disponibilidad, imponiendo su deber a un tercero, sino que, una vez divulgada, su recepción no sea impedida u obstaculizada por injerencias u omisiones de los poderes públicos o particulares'⁵².

Lo anterior, exige que las entidades públicas a través de su departamento de comunicaciones, formulen una política de información con respecto a su actuar; esta política debe ser 'proactiva y delimitada, creando registros accesibles donde conste referenciada toda la información, diferenciando la pública de la confidenciales (aquellas que por decreto del Estado tienen protección de datos)⁵³'. En otras palabras, la rendición de cuentas no debe confundirse con la publicación indiscriminada de todas y cada una de las acciones administrativas que se lleven a cabo por parte de los entes gubernamentales.

Cabe añadir, que en materia de Rendición de Cuentas y de acuerdo al análisis de antecedentes investigativos sobre el tema, uno de los principales cuestionamientos a este tipo de informes públicos sobre la gestión de una entidad del estado, es que la información suministrada al colectivo es de carácter institucional y parcializada de acuerdo a los intereses del gobierno; es por ello, que la política de información debe también estar orientada a salvaguardar el derecho del ciudadano, de tener a su alcance una información global donde se establezcan las debilidades y progresos en cuanto a gestión gubernamental: 'otros de los cometidos de la política de información consiste en preparar a la ciudadanía en la

⁵² VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. Los derechos de los públicos. 1994. Pág. 20

⁵³ TORNOS MÁS, Joaquín; ARROYO DIEZ, Alfonso; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Mar; LÓPEZ PAGÁN, Juana. Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. 2012. Pág. 45

toma de decisiones, obviamente, sin condicionar ideológicamente; informar casi como sinónimo de formar, para que se decida con y desde la libertad.’⁵⁴

El gobierno de turno debe garantizar entonces, que a través de sus diferentes medios y mecanismos de interacción, establezca relaciones de confianza; el accountability o rendición de cuentas debe comprenderse más allá de una mera acción propagandista y publicitaria del estado: “accountability, es el término empleado originalmente para describir el fenómeno que nos ocupa; es atractivo, implica control, se presenta como una exigencia de la democracia participativa, es una obligación del poder para con sus ciudadanos y para consigo mismo, y, en última instancia, actualiza la legitimación del origen conferida por el voto; por lo tanto podríamos afirmar que la accountability legitima el ejercicio del poder’.⁵⁵

Un modelo exitoso de rendición de cuentas no solo debe estar orientado a la difusión de información, sino a la capacidad de generar medios y espacios de interacción con los interlocutores líderes y beneficiados de la comunidad; medios tales como ‘el presupuesto participativo, las audiencias públicas, la planeación participativa, los parlamentos ciudadanos, las asambleas públicas, las mesas de trabajo, los cabildos abiertos e itinerantes, los días ciudadanos. [Estos] son sólo algunas muestras de que es posible establecer mecanismos sencillos y eficientes de rendición de cuentas y transparencia en formatos muy sencillos y eficaces’⁵⁶.

La rendición de cuentas es entonces, la respuesta pública a las funciones del gobierno y su plan de desarrollo visto desde el ámbito administrativo y financiero; se hace preciso agregar que este tipo de eventos de revisión y control social a lo político, deben pensarse de acuerdo a los públicos estratégicos: tipología, comportamiento, intereses, necesidades, etc. Y de esta manera formular un mensaje o un espacio de interrelación de mayor impacto. El comunicador al

⁵⁴ *Ibíd.*, Pág. 46

⁵⁵ TORNOS MÁS, Joaquín; ARROYO DIEZ, Alfonso; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Mar; LÓPEZ PAGÁN, Juana. Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. 2012. Pág. 48

⁵⁶ La Transparencia de la Administración Pública y la Rendición de Cuentas en México. Pág. 6

momento de planear una rendición de cuentas debe establecer las áreas de relación, de acuerdo a sus audiencias:

‘Las áreas de la rendición de cuentas son: a) las organizaciones públicas y las agencias independientes que dependen de la financiación pública. Esta área ha tenido históricamente una actitud poco favorable en el impulso de la rendición de cuentas, lo que se traduce en que el ciudadano perciba esta actitud como una tendencia voluntaria a la opacidad. B) la segunda área de la rendición de cuentas afecta el conjunto de organizaciones intermedias de la sociedad, tales como fundaciones, asociaciones y organismos no gubernamentales. La mayor transparencia y responsabilidad en sus actuaciones mejorara su legitimidad y su aceptación social. C) Por último, la tercera está en el ámbito de las empresas a través de la llamada “responsabilidad social” con los ciudadanos; el objetivo es mejorar el compromiso que los gobiernos tienen con la sociedad’⁵⁷.

Cuando se habla entonces de gestión, transparencia, líderes de opinión, medios de comunicación, es imposible no reseñar el término de opinión pública, que se convierte pues en ente amorfo de presión y contrapoder hacia el estado; ya lo decía Ochoa: ‘Aunque algunos gobernantes consideren que no es sano gobernar (tomar decisiones) presionados por la opinión pública, no la pueden ignorar y actuar al margen de ella, principalmente a la que forman los medios de comunicación.’⁵⁸

⁵⁷ Transparencia y Buen Gobierno. La rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada. Segunda Edición. Fundación Amics de la UPC. 2006. Pág. 12

⁵⁸ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 85

2.5 Opinión Pública

Fundamentado en la posición de McCamy, Fernández Escalante define la opinión pública como ‘la acumulación de opiniones individuales sobre un asunto que se debate públicamente y que afecta a un grupo humano’⁵⁹.

La opinión pública es entonces un tema de estudio, que busca establecer tendencias o consenso a partir de las preferencias e intereses de una colectividad; actualmente, se forma en un grupo pequeño que por su conocimiento o posición cultural, económica y política, transmiten su opinión hacia los medios de comunicación con el interés de generar reacciones, no tan racionales, en la sociedad. Speier y Key -citados por Ochoa- indican que la opinión pública ‘es la opinión de la gente que llega hasta el gobierno y que éste considera prudente escuchar’⁶⁰. Los debates y la discusión Estado-ciudadanía están marcados entonces por altos índices de persuasión, de uno y otro.

Se hace preciso traer a colación los distintos significados de la palabra opinión; de acuerdo a un sentido básico, ésta se define como la “cuestión de juicio de un asunto de hecho, o algo incierto de algo que se sabe ser cierto, sea por demostración o por fe”.⁶¹ Este criterio es totalmente cognoscitivo y racional, pues a lo que alude es al hecho de que esos juicios se generan desde el conocimiento de la situación o suceso; los teóricos como Locke o Rousseau adujeron que dicho proceso de opinión solo se daría en grupos pequeños. Sin embargo, hoy por hoy todavía se discuten los temas públicos entre un número reducido de personas, las cuales al ser un factor común en un espacio geográfico, logran posicionarse en la agenda de los medios de comunicación, tal y como lo plantea Aguilar ,citado por

⁵⁹ FERNÁNDEZ ESCALANTE, Fernando. Ciencia de la información y relaciones públicas. Ediciones Macchi. 1989. Pág. 61.

⁶⁰ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 9

⁶¹ GUEVARA CASTILLO, Melitón. Información política y opinión pública en la prensa. Universidad Santiago de Compostela, Chile. Pág. 158.

Ochoa, quien considera la opinión pública como aquellas ‘reflexiones que el público de particulares realiza acerca de los asuntos públicos y del gobierno público en las tertulias de sus hogares, cafés y clubes, que hacen luego públicas y, eventualmente, debaten en las páginas de la prensa’⁶².

La otra concepción de opinión, fue denominada por Locke en el siglo VXII como la “Ley de la reputación”, la cual se concebía desde la presión y el control social; dicho fenómeno se puede instituir como un proceso social /no racional que podía llegar a ocasionar perjuicios políticos. Según Fernández: ‘en el mundo moderno es fácil imaginar que si la población-fraccionada- en numerosos públicos especiales- no alcanza a comprender el verdadero sentido del pensamiento y de los mensajes del Gobierno, de las empresas y de las reparticiones, se pueden originar grandes perjuicios sociales y políticos, la ruina de industrias o la adopción de sistemas legislativos sin bases exactas’⁶³.

La opinión pública se posiciona entonces como el sentir generalizado y tácito de la ciudadanía, por lo que el gobierno debe analizarla y gestionarla a su favor tal y como lo señala Ochoa: ‘la opinión pública ha sido objeto de atención del gobierno, pues se considera que es difícil que el poder público pueda mantenerse si no descansa sobre la aceptación popular.’⁶⁴

Se cierra este apartado con la posición de Cooley, citado por Ochoa, quien asevera que ‘la opinión pública es una organización, un producto común de la organización y la influencia mutuas’⁶⁵. Debe entonces entenderse por influencia lo que hoy conocemos como persuasión, la cual tiene como fin único generar consenso y de este modo producir cambios de índole político, social, corporativo,

⁶² OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 9

⁶³ FERNÁNDEZ ESCALANTE, Fernando. Ciencia de la información y relaciones públicas. Ediciones Macchi. 1989. Pág. 54

⁶⁴ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 8

⁶⁵ *Ibíd.* Pág. 6

económico o religioso, en nombre de 'colectivo ciudadano' que apoya una idea masificada.

2.5.1 Opinión pública en el contexto de los medios masivos

Según Vincent Price, 'las decisiones que se apoyan en la opinión pública se hacen por medio de la publicidad y comunicación, pero la comunicación es, simplemente, una herramienta tanto para la persuasión como para la recogida de información, potencialmente útil tanto para controlar las opiniones como para solicitarlas'⁶⁶. Gracias al consumismo de los medios de comunicación y los intereses de los grupos que forman el fenómeno de lo público, hoy el discurso es persuasivo.

Los medios tiene la capacidad de imponerle a los receptores los temas que ellos terminan reconociendo como los más importantes; ya lo decía McCombs en 1972 con su teoría de la agenda Setting: cada medio es directamente proporcional a lo percibido como trascendental en el público, y es así como la agenda noticiosa se convierte en un ente formador de opinión pública, al permitir que los medios de comunicación no solamente canalicen la información política sino, que efectivamente, produzcan ellos mismos acontecimientos políticos.

Al respecto, Ochoa señala que la opinión pública no es otra cosa que 'la opinión publicada en informaciones noticiosas que intentan organizar un núcleo de poder unificado, basándose en líneas de intención combinadas con acciones tendientes a apoyarlas'⁶⁷.

De ahí que exista la dinámica lucha entre periodistas y políticos para jerarquizar los hechos noticiosos, ya que de ello depende la posibilidad de adaptar los asuntos importantes de la actualidad de acuerdo a su necesidad; así lo señala

⁶⁶ PRICE, Vincent. Opinión Pública. Ediciones Paidós. 1994. Pág. 120

⁶⁷ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 12

Ochoa: 'la opinión editorial en los medios de comunicación masiva puede orientar e influir los criterios de sectores de la población más interesados en tener una visión razonada de los acontecimientos y las declaraciones de los líderes'⁶⁸.

2.5.2 Opinión pública en el contexto de la Administración Pública

Ya lo decía Hume, la opinión pública encuentra su utilidad cuando ejerce presión sobre el gobierno, el cual debe tomar serios apuntes acerca de cómo y porqué se mueven la tendencias; por lo tanto es un pilar y un interés para el gobierno, que tenga a la opinión pública en un sentido favorable respecto a los asuntos del estado y sobre él mismo.

Según Bashkirova citado por Irving Crespi 'la forma democrática de gobierno y al opinión pública son genéticamente inseparables. Si la democracia estimula la opinión pública como un medio de expresar los intereses de la mayoría, la opinión pública, a su vez, se convierte en un medio indispensable para hacer que la democracia funcione y se extienda.'⁶⁹

Ochoa propone que la opinión pública en el contexto de la administración pública es 'la opinión del pueblo sobre sus intereses nacionales, integrando sus observaciones de naturaleza política, urbana (sobre su hábitat físico), bibliográfica (lo que conoce por sus lecturas e influye en su visión del mundo), local (sobre su entorno social próximo: su clase socioeconómica), informativa (la acción de los medios de comunicación), cultural y afectiva (sus percepciones emotivas)'.⁷⁰

⁶⁸ Ibid. Pág. 14

⁶⁹ CRESPI, Irving. El proceso de Opinión Pública. Editorial: Ariel Comunicación, 2000. Pág. 165.

⁷⁰ OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. Pág. 13

CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO

3.1 Nivel de investigación

La presente investigación es de tipo cualitativo y comprende la recolección, sistematización y análisis de información con respecto a la efectividad y alcance de los medios de comunicación utilizados por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, para la rendición de cuentas correspondiente al periodo de gobierno 2013.

Por lo anterior, el estudio será descriptivo e interpretativo ya que permitirá comprender y analizar los hechos de la realidad social, dado que construye un diálogo entre las investigadoras, la realidad y la teoría, para conferir sentido a los aspectos visibilizados que se originan desde la experiencia, y la percepción que tiene la población estudiada, sobre los medios usados en las rendiciones de cuentas en el ámbito local.

Con esta investigación, se pretende responder la pregunta: ¿Fueron efectivos los medios de comunicación utilizados por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, para la rendición de cuentas correspondiente al periodo de gobierno 2013, frente a la necesidad de información de la opinión pública?

3.2 Diseño de investigación

Se aplicará el diseño experimental pues implica muy poco control sobre las variables, lo cual posibilita que sean ellas mismas las que construyan referentes y conclusiones sobre la temática a investigar. Además, permite el uso de varias herramientas metodológicas, las cuales se describen a continuación:

- Una encuesta para recolectar información que permita precisar el grado de efectividad de la información brindada en la rendición de cuentas 2013, por parte la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, a través de sus medios institucionales. Se realizarán preguntas cerradas que arrojen datos estadísticos –no probabilísticos- los cuales, posteriormente se tabularán, analizarán y se representarán en una serie de gráficos que permitirán determinar las conclusiones del ejercicio.
- Un rastreo en prensa para determinar los tipos de ONGS, líderes, grupos sociales y medios de comunicación, que aparecen registrados en los diferentes medios utilizados para la rendición de cuentas 2013, de los dos estamentos públicos analizados en la presente investigación.
- Una entrevista con el fin de generar un intercambio dinámico con ONGS, líderes, grupos sociales y medios de comunicación, que permita la exploración de opiniones y conductas auténticas de los participantes sobre su participación en la rendición de cuentas y el impacto para las colectividades que representan.
- Se implementará un grupo focal con periodistas expertos para recolectar opiniones e ideas acerca de los atributos informativos de los medios institucionales utilizados por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, en la rendición de cuentas 2013, tales como: focalización, precisión, relevancia y puntualidad.

3.3 Población y muestra

Encuesta: Se realizarán cuatro encuestas a las plantas de docentes de las principales facultades de comunicación social en Medellín.

Muestra: Cada encuesta tendrá como mínimo 30 participantes de dicha facultad; las universidades a convocar serán: Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad de Antioquia, Universidad EAFIT y Universidad de Medellín.

Entrevista: Del registro de participantes en los medios de comunicación, utilizados en la rendición de cuentas de la Gobernación de Antioquia y Alcaldía de Medellín, se establecerá un listado posible de entrevistados.

Muestra: Se elegirán al azar cinco de cada una de las siguientes categorías, y para cada uno de los estamentos públicos: ONGS, líderes, grupos sociales y medios de comunicación. Número total de entrevistas semi-estructuradas: 20.

Grupo focal: Medios de comunicación, de índole local y regional.

Muestra: Se elegirán al azar dos periodistas de los principales medios de comunicación de Medellín y Antioquia; en este grupo estarán incluidos los radiales, escritos y de televisión. Se dará tratamiento equitativo a los medios públicos como lo son Telemedellín y Teleantioquia.

3.4 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

El presente proyecto utilizará encuestas, entrevistas y un grupo de discusión para recolectar los datos relacionados con las variables a estudiar.

La encuesta tendrá 10 preguntas cerradas que respondan al propósito investigativo y se desarrollará de forma escrita; antes de aplicarse deberá realizarse una prueba piloto con estudiantes del primer o segundo semestre de la Especialización de Relaciones Públicas de la Universidad de Medellín. Para que exista una total claridad del cruce de variables se requiere que un bloque informativo que contenga los datos del encuestado. Deberá verificarse además,

que los términos utilizados en todo el derrotero de la encuesta sean claros, sencillos y comprensibles para el público objetivo.

El focus group es una técnica de tipo cualitativo que busca recolectar opiniones e ideas a través de un grupo de discusión frente a un tema: es "*...una reunión de un grupo de individuos seleccionados por los investigadores para discutir y elaborar, desde la experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación*"⁷¹

Esta herramienta metodológica permitirá describir y formular tendencias, a partir de las opiniones y conductas que manifiesten los participantes durante su desarrollo. El focus group se realizará en dos sesiones, máximo de 40 minutos.

El número de personas no deberá superar las 20 personas y su participación deberá ser libre, es decir, bajo ningún condicionante del grupo investigativo u otro estamento político o social.

El conversatorio tiene como objetivo analizar el contenido de los medios institucionales utilizados por la Alcaldía de Medellín y generar allí un debate que permita a partir del consenso y disenso, establecer conclusiones con respecto al objeto de esta investigación. Esta actividad también permite dar una introducción y/o presentación del proyecto, de modo tal que los participantes conozcan a grandes rasgos lo que busca el equipo de investigación.

Un conversatorio es de gran relevancia ya que propone un intercambio dinámico de ideas que toman sentido y se estructuran en el disenso, pues no todos los planteamientos serán afirmados o aceptados por los demás participantes y, por ende, las sesiones se orientarán a la exteriorización de opiniones y manifestación de conductas auténticas de éstos. Esta actividad tendrá dos monitores, uno para

⁷¹ [En línea] <<http://ricoveri.ve.tripod.com/ricoverimarketing2/id48.html>> [Citado el 01 de febrero de 2015].

que desarrolle el tema a partir de las preguntas propuestas y otro como moderador, quien deberá diligenciar el formato con los resultados (Anexo 5). Para ello el grupo investigativo tendrá la responsabilidad de no sólo promover una atmósfera deliberativa a partir de la opinión de los participantes, sino de garantizar que todas las preguntas formuladas tengan un tiempo prudente para su desarrollo.

CAPÍTULO 4. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

4.1 Cronograma de actividades

ACTIVIDADES	Enero 2015	Febrero 2015	Marzo 2015	Abril 2015	Mayo 2015	Junio 2015	Julio 2015	Agosto 2015
Diseño y prueba piloto de la encuesta a grupos cerrados de opinión		X						
Aplicación la encuesta a grupos cerrados de opinión			X					
Análisis y redacción de los resultados de la encuesta a grupos cerrados de opinión				X	X			
Rastreo de los medios utilizados en la rendición de cuentas para establecer número, tipo y nombre de las ONG'S, líderes, grupos sociales y periodistas participantes.			X	X				
Establecer base de datos a partir del rastreo de medios como principal suministro de convocatoria para las técnicas metodológicas.		X						
Diseño de la entrevista estructurada para establecer la percepción que tienen los participantes con respecto a la rendición de cuentas realizada en 2013.					X			
Realizar la entrevista estructurada con los participantes de la rendición de cuentas de 2013.						X		
Planeación del focus group o grupo de discusión para establecer los atributos informativos de los medios utilizados en la rendición de cuentas 2013.	X							
Realización del focus group o grupo de discusión para establecer los atributos informativos de los medios utilizados en la rendición de cuentas 2013.							X	
Triangulación de toda la información recolectada a través de las técnicas metodológicas propuestas en el trabajo de investigación								X
Formulación de las conclusiones del trabajo investigativo.								X

BIBLIOGRAFÍA

BETH, Hanno; PROSS, Harry. Introducción a la ciencia de la comunicación. Anthropos editorial, 1990. p. 158

BOTERO, Luis Horacio; GALVIS, Carlos Alberto. Comunicación pública, política y democracia. Editorial Universidad de Medellín, 2009. p. 39.

CRESPI, Irving. El proceso de Opinión Pública. Editorial: Ariel Comunicación, 2000. p. 86, 165.

FERNÁNDEZ ESCALANTE, Fernando. Ciencia de la información y relaciones públicas. Ediciones Macchi, 1989. p. 54,61.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Tomas; GARCÍA RICO, Agustín. Medios de Comunicación, Sociedad y Educación. 2011. p.123

FUNDACIÓN, AMICS. Transparencia y Buen Gobierno. La rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada. Segunda Edición, UPC. 2006. P. 12.

GUEVARA CASTILLO, Melitón. Información política y opinión pública en la prensa. Editorial: Universidad Santiago de Compostela, Chile. p. 158.

GUZMÁN DE REYES, Adriana Patricia. Comunicación empresarial. Ecoe ediciones, 2006. p.50, 111.

HERNÁNDEZ QUIÑONES, Andrés; ARCINIEGAS MUÑOZ, Elizabeth. Experiencias de Accountability Horizontal y Social en América Latina. 2011. p. 28

MARTÍNEZ SOLANA, La comunicación institucional. Editorial Fragua, 2004. p. 19, 55, 92, 98, 103, 107.

MÚNERA, Pablo; SÁNCHEZ, Uriel. Comunicación empresarial: una mirada corporativa. Editorial: AICE, 2003. p.72, 130.

OCHOA, Oscar. Comunicación política y opinión pública. Editorial: McGRAW-HILL. 2000. p. 3, 9, 12, 13, 14, 24, 51, 61, 82,85, 93.

VALERO-HERNÁNDEZ, Carlos. La Gerencia de la desconfianza. Editorial: Palibrio, 2012. p. 687.

VAN RIEL, Cees. Comunicación corporativa. Editorial: Prentice Hall, 1997. p. 9, 26.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. Los derechos de los públicos. 1994. P. 20.

TORNOS MÁS, Joaquín; ARROYO DIEZ, Alfonso; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Mar; LÓPEZ PAGÁN, Juana. Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina. 2012. p. 45, 46.

CIBERGRAFÍA

ÁLVAREZ, M. A., Restrepo, M. La rendición de cuentas a la ciudadanía por las entidades nacionales. Colombia, Escuela de Administración Pública, 2012. p. 2. [En línea]: http://www.unicolmayor.edu.co/revistajuridica/pdf/quinta_edicion/ARTICULO7.pdf

ANTIOQUIA, Gobernación. Información Organizacional. Página web, [En línea]: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/gobernaci%C3%B3n/misi%C3%B3n-visi%C3%B3n> [Citado el 25 de mayo de 2014].

DEPARTAMENTO, Planeación Nacional. Lineamientos para la Rendición de Cuentas a la Ciudadanía por las Administraciones Territoriales, 2012. [En línea]: http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/5_Guia%20Rendicion%20cuentas%20web.pdf

FERNÁNDEZ, Roberto; Salinas, Javier y Salinas, María del Mar. Transparencia y rendición de cuentas de entidades locales. España, Universidad Complutense Autónoma de Madrid y Universidad de Extremadura, 2013. p. 1, [En línea]: <http://www.reunionesdeestudiosregionales.org/Oviedo2013/htdocs/pdf/p781.pdf>

ISAZA ESPINOSA, Carolina. Arreglos institucionales de rendición de cuentas para el control de la corrupción en Colombia. España, Universidad Complutense de Madrid, 2011. p. 8, [En línea]: <http://eprints.ucm.es/16232/>

NÚÑEZ Barrios, Elviz Daniel. Análisis dinámico de la Rendición de Cuentas de las comunidades autónomas y los organismos de control externo. España,

Universidad Complutense de Madrid, 2013. p. 1, [En línea]:
<http://eprints.ucm.es/21005/1/T34409.pdf>

PEREIRA, Personería. 'Rendición de cuentas': los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía. Página web, [En línea]:
http://personeriapereira.gov.co/wp-content/uploads/2013/09/olvera_vera_rendicion_cuentas.pdf [Citado el 11 de mayo de 2014].

ANEXOS

Anexo 1. Muestra de preguntas para entrevista a públicos estratégicos

1. La transparencia es algo que la ciudadanía reclama continuamente a sus gobernantes, ¿cree usted que las rendiciones de cuentas cumplen con ese objetivo?
2. Los medios de comunicación utilizados por la Administración Municipal y la Gobernación de Antioquia, ¿cree usted que son los más idóneos para crear ese puente de confianza con sus públicos y generar debates en torno a la Rendiciones de cuenta?
3. ¿Cree usted que el lenguaje que se utiliza para las rendiciones de cuenta, tanto para la Alcaldía de Medellín como para la Gobernación de Antioquia, es claro y sencillo?
4. Toda organización del Estado tiene la obligación de informar, ¿cree usted que lo que se informa en las rendiciones de cuentas hace eco dentro de la ciudadanía para un respectivo control social de los dineros públicos y del cumplimiento efectivo de los planes de gobierno de la Administración Municipal y la Gobernación de Antioquia?

Anexo 2. Muestra de encuesta para grupos cerrados de opinión

Objetivo: conocer la opinión acerca del conocimiento tiene usted acerca de la rendición de cuentas de 2013, que realizó la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, realizada a través de sus medios de comunicación institucionales (página web, redes sociales, canales televisivos y radiales), con el fin de recolectar información que permita precisar el grado de efectividad de la información allí brindada.

1. ¿Considera que la información otorgada por los diferente medios de comunicación institucional de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, de sus respectivas rendiciones de cuentas para el año 2013, fue?

- Insuficiente
- Poco Clara
- Clara
- Muy clara

2. ¿Cree usted que la información suministrada por medio de las Rendiciones de Cuentas de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, para el año 2013 permite ejercer un control efectivo sobre la gestión de las Entidades?

3.

- Nada efectivo
- Poco efectivo
- Regularmente efectivo

- Efectivo
- Totalmente efectivo

4. ¿Considera usted que los ciudadanos tuvieron suficientes canales de participación (redes sociales, medios de comunicación, pagina web, etc) en la rendición de cuentas de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, para el año 2013?

- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- Regularmente en desacuerdo
- De acuerdo
- Totalmente de acuerdo

5. ¿Siente usted qué al conocer las rendiciones de cuentas de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia fortalece vínculos de comunicación y acercamiento con los ciudadanos?

- Totalmente en desacuerdo
- En desacuerdo
- Regularmente en desacuerdo
- De acuerdo
- Totalmente de acuerdo

6. ¿En general, cómo califica el ejercicio de rendición de cuentas de la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia para el año 2013?

- Malo
- Regular
- Bueno
- Muy bueno
- Excelente

Anexo 3. Formato para rastreo de prensa

Ficha: AA		Resumen Artículo (Máx. 120 palabras)
Público reseñado: ONG <input type="checkbox"/> Medio de Com. <input type="checkbox"/> Líder <input type="checkbox"/> Otro: <input type="checkbox"/> Cuál otro: _____	Datos básicos del público reseñado: <div style="border: 1px solid black; height: 100px; width: 100%;"></div>	
Medio de publicación: Periódico <input type="checkbox"/> Programa de televisión <input type="checkbox"/> Página web <input type="checkbox"/> Nombre: _____	Nivel de participación: Alta <input type="checkbox"/> Media <input type="checkbox"/> Baja <input type="checkbox"/>	
Alcaldía de Medellín <input type="checkbox"/>	Gobernación de Ant <input type="checkbox"/>	
Título Publicación:		Palabras claves:
Fecha de publicación:		

Anexo 4. Generalidades del grupo focal

Preguntas orientadoras:

1. ¿Qué es para usted una rendición de cuentas?
2. ¿Referencia alguna entidad pública a nivel local o regional que en los últimos cinco años haya realizado una rendición de cuentas?
3. ¿Cómo periodista, y representante de un medio de comunicación, ha sido partícipe de una rendición de cuentas?

Se realiza una breve presentación de los medios de comunicación utilizados por la Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia en la rendición de cuentas de 2013.

4. ¿Considera estos medios idóneos para generar participación y feedback de la ciudadanía, tal cual lo exige una rendición de cuentas?
5. ¿Qué otros medios hubiese utilizado usted? ¿Y por qué?
6. ¿Qué tipo de relación considera usted que mantiene la Alcaldía de Medellín con la ciudadanía? ¿Cómo la describiría?
7. ¿Qué tipo de relación considera usted que mantiene la Gobernación de Antioquia con la ciudadanía? ¿Cómo la describiría?
8. Si tuviéramos que describir con una palabra la forma de rendir cuentas en nuestro departamento y ciudad, ¿cuál sería? ¿Por qué?

9. ¿Considera que las estrategias y medios implementados por los estamentos públicos de orden administrativo de nuestra ciudad y departamento, son efectivos para informan de manera precisa y oportuna?

10. ¿Identifica usted la rendición de cuentas como una acción de relaciones públicas?

Anexo 5. Formato de resultados para el focus group

Palabras claves	PREGUNTA 1	PREGUNTA 2	PREGUNTA 3	PREGUNTA 4	PREGUNTA 5	PREGUNTA 6	PREGUNTA 7	PREGUNTA 8	PREGUNTA 9	PREGUNTA 10
PERIODISTA 1										
PERIODISTA 2										
PERIODISTA 3										
PERIODISTA 4										
PERIODISTA 5										
PERIODISTA 6										
PERIODISTA 7										
PERIODISTA 8										
PERIODISTA 9										
PERIODISTA 10										
PERIODISTA 11										
PERIODISTA 12										
PERIODISTA 13										

En este formato se ubicarán las palabras claves o principales respuesta de los periodistas a cada pregunta.