



Artículos Originales || Recibido: 02/09/2025 || Aceptado: 24/11/2025

La comunicación en las instituciones públicas: un desafío en clave social y democrática para avanzar en transparencia, participación y e-inclusión

Communication in public institutions: a social and democratic challenge to advance transparency, participation, and e-inclusion

Asunción Fuentes Santamaría  0009-0008-8521-7503

Universidad de Alicante, España.

asuncion.fuentes@ua.es

Resumen

En estos tiempos digitales de infoxicación, de *fake news* o desinformación, las instituciones públicas afrontan el gran desafío de generar confianza para legitimarse ante la ciudadanía y “construir comunidad”. Esto centra el debate en cómo se impulsan y canalizan en el ecosistema institucional los flujos de comunicación. Por ello, en este artículo se analizan los procesos de comunicación pública que se erigen de los más potentes para superar viejas ideas y funcionamientos anclados en el pasado, en línea con los valores democráticos, con las reglas y los principios de buen gobierno y buena administración.

Palabras clave: comunicación pública, intangibles, capital relacional, valor público, capital intelectual.

Abstract

In these digital times of information overload, fake news, and misinformation, public institutions face the enormous challenge of generating trust to establish legitimacy among citizens and "build community." This focuses the debate on how communication flows are promoted and channeled within the institutional ecosystem. Therefore, this article analyzes the public communication processes that emerge as the most powerful for overcoming old ideas and practices anchored in the past, in line with democratic values, the rules, and principles of good governance and good administration.

Keywords: communication, intangibles, relational capital, public value, intellectual capital.

Sumario

1. Introducción y planteamiento general
2. Presente futuro: evolucionar hacia una "arquitectura de la escucha"
3. La gestión activa de los procesos de comunicación pública y su relevancia para "construir comunidad"
4. El camino a seguir: una comunicación pública eficaz, inclusiva y responsiva
5. Algunas reflexiones finales

I. Introducción y planteamiento general

En nuestro mundo digital, las lógicas tradicionales de la información y la comunicación¹, han cambiado. Se trata de sociedades empoderadas, complejas e hiperconectadas, también denominadas sociedades de la infocracia y de la infoxicación (Jiménez Asensio, 2022), con públicos que consumen y redistribuyen, pero, al mismo tiempo, producen y reinterpretan información, de manera particular, los denominados “ciudadanos cultos universales” (Stiglitz y Greenwald, 2016) que se aíslan de la política clásica y de sus mecanismos formales tradicionales, decantándose por la participación política en sus ámbitos específicos de intereses locales o globales (Ramíó Matas, 2017).

Ante este panorama, hoy el reto es mayor para responder a las demandas crecientes de esta ciudadanía más informada, que exige un buen gobierno, mayor transparencia, participar en la toma de decisiones en asuntos que les atañen y rendición de cuentas, y la prestación de bienes y servicios públicos que respondan a criterios de calidad y efectividad. Pero, sin duda, también se abren nuevas oportunidades para establecer un contacto directo, sin intermediarios, con diversos y amplios públicos para difundir información pertinente y precisa que genere confianza en las instituciones públicas² y legitimidad, disminuyendo la desafección (o desapego) y la desconexión ciudadana. Esta construcción o reconstrucción de confianza en entornos políticos complejos se ha convertido en una de las prioridades de los Estados que, en los últimos tiempos, afrontan una coyuntura crítica desde un importante aumento del fenómeno de la polarización, dirigiendo procesos de transición digital y ambiental con consecuencias sociales por la evolución económica y el aumento de las tensiones geopolíticas, como recoge la OCDE (2024) en su informe sobre la segunda encuesta³ efectuada respecto a los motores de confianza en treinta países miembros, realizada entre octubre/noviembre de 2023. Los resultados de la citada encuesta proyectaron lo siguiente: a) La percepción de tener voz y ser escuchado para articular acciones de gobierno aumenta la confianza en las instituciones públicas, según manifiestan el 69 % de los encuestados, un porcentaje que disminuye al

1. Respecto a los conceptos de información y comunicación se debe poner de manifiesto la frecuente confusión que se produce utilizándose en el lenguaje coloquial de forma equivocada. Mientras que informar es poner en relación persona/s u organizaciones con acontecimientos (proceso unidireccional), como puede ser transmitir datos, hechos o sucesos a una persona/organización. La comunicación, a diferencia de la información, supone un proceso bidireccional con influencia mutua entre quienes participan obteniendo respuesta, participación y reacción del receptor en el proceso comunicacional (retroalimentación).
2. Conviene clarificar que no se deben confundir las instituciones públicas y las administraciones públicas. Pues, las primeras, como bien señala Ramíó Matas (2022), constituyen el todo, desde el ingrediente del liderazgo político, la visión estratégica y otros componentes que articulan el complejo entramado institucional, mientras las administraciones públicas, partes de ese todo, son instrumentos enfocados en lograr los objetivos y fines institucionales marcados, si bien, desde una vertiente política-administrativa y organizativa singular y diferenciada.
3. La citada encuesta de la OCDE sobre conductores de confianza en las instituciones pública se puede consultar en: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html [consulta realizada en agosto de 2025]

22% entre los que no se sienten escuchados. b) Se evidencia una clara división entre la confianza ciudadana en las interacciones cotidianas con las instituciones públicas en la prestación de servicios, que es bastante alta, y la confianza en la capacidad de adoptar decisiones políticas complejas por los gobiernos, que no lo es tanto. c) Los factores socioculturales, económicos, institucionales y demográficos también afectan a la confianza. Como ejemplo: los niveles más bajos de confianza desde 2021 (primera encuesta) se detectan en mujeres con niveles de educación bajos.

Lo expuesto centra el debate en cómo se impulsan y canalizan en el ecosistema institucional actual los flujos de comunicación pública⁴ para que sean efectivos e inclusivos y reconstruyan confianza, desde un contexto desafiante de incremento de la polarización y crispación en los contenidos, de desinformación, de *fake news*, etc. Pues, una gestión activa de la comunicación pública puede articular identidad, reputación, trabajo diario, actividades, cultura organizacional, y coadyuvar visiones reforzando el papel de las instituciones públicas al tiempo que construye legitimidad. Por ello, la comunicación pública no puede relegarse a un segundo plano o descartarse, ni ser considerada como una mera función operativa o auxiliar, ni priorizarse sólo en momentos de crisis.

Pero tampoco la información y su gestión con la masiva generación de datos a gran velocidad puede ser vista como una función supletoria o auxiliar. Todo lo contrario. En este entorno que se muestra retador, constituyen un vector transversal, estratégico y vertebrador que resulta vital para las instituciones públicas contemporáneas. De ahí la necesidad de disponer de fórmulas y herramientas para registrar y analizar el gran volumen de datos variados⁵ y de información que se manejan para extraer de ellos un valor público que ayude en la toma de decisiones y en la provisión de servicios públicos. Como refiere la OCDE, actualmente el intercambio de información con la ciudadanía y el diálogo que de este se deriva son elementos esenciales de una

4. Respecto a nuestro país, la encuesta explora las percepciones de las personas sobre diferentes instituciones públicas con los siguientes resultados:

Los españoles confían más en las fuerzas y cuerpos de seguridad policial (61 %) que en los tribunales y el sistema judicial (45 %); también se quedan por debajo las administraciones locales (44 %), el gobierno central (37%), la administración central (38 %), los medios de comunicación (34 %) y el parlamento nacional (34 %).

Las instituciones públicas de menor confianza en España son los partidos políticos con un 18 %.

Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results-country-notes_a8004759-en/spain_56998449-en.html [consultada en agosto de 2025]

5. En este sentido, se debe destacar el creciente interés que en las distintas administraciones públicas y en los gobiernos se presta al Big Data (o “macrodatos”, en castellano), que es un concepto ligado al desarrollo tecnológico digital y lleno de potencial, aunque también de riesgos.

En la literatura existe cierto consenso en torno a tres características físicas del Big Data que conforman el modelo de las 3V, y que son: volumen (para capturar y procesar: *terabytes*, *petabytes*, *zettabytes*), velocidad (para recopilar, procesar, producir y analizar, casi en tiempo real), variedad (en formatos distintos: estructurados, semiestructurados y desestructurados). Por lo antedicho, hablar de Big Data es hacerlo sobre un término genérico que designa un conjunto de tecnologías que permiten recopilar y tratar un volumen masivo de datos digitales, brutos y en formatos distintos, provenientes de fuentes dispares, muy variados y a gran velocidad con el objetivo de darles utilidad y de que proporcionen valor público.

gobernanza democrática e instrumental para mejorar la formulación de las políticas públicas (OCDE, 2021).

Por lo explicado, el objeto de esta contribución son los citados procesos de comunicación en las instituciones públicas contemporáneas, de manera destacada en las administraciones públicas, planteándose como un intangible clave, transversal y estratégico (Fuentes Santamaría, 2022, 2024). Aunque sin descuidar su parte táctica que alude a la cotidianidad y la materialización de la estrategia marcada, desde la relevancia de su gestión activa en un mundo digitalizado e hiperconectado para construir en clave social y democrática y avanzar en transparencia, participación y e-inclusión. Por ello, como objetivo se formula el análisis de este intangible estratégico que puede condicionar, y de hecho condiciona, la calidad democrática y la legitimidad institucional, proponiendo un marco analítico que permita vincular comunicación, arquitectura de la escucha y generación de valor público.

Para ello, y tras la revisión de la literatura académica sobre el tema y una metodología principalmente cualitativa, se presenta este trabajo teórico de reflexión, analítico y crítico, que, en primer lugar, aborda, desde las transformaciones del contexto, este activo intangible⁶ (o capital intelectual)⁷ (Fuentes Santamaría, 2022, 2024), integrado dentro del denominado capital relacional⁸ considerando el valor del conjunto de las interacciones y las relaciones que se mantienen como sistemas abiertos que son, o deberían ser, transparentes, porosos al contexto, conectados y e-inclusivos. A continuación, y en conexión con lo expuesto, se analiza la comunicación pública y su efectividad (a nivel estratégico), junto al desafío de que sea eficaz, inclusiva y

6. Entre una amplia y diversa bibliografía sobre esta temática, véase el trabajo de Fuentes Santamaría A. (2024). Hacia una administración municipal inteligente y e-inclusiva. Un estudio del Ayuntamiento de Alicante y sus Organismos Autónomos.

En este trabajo algunos de los indicadores empleados en el análisis efectuado sobre las entidades locales citadas, periodo 2015-2019, respecto a la producción y circulación de información y comunicación, y al factor tecnológico, fueron los siguientes (Fuentes Santamaría, 2022):

- Tipos de sistemas de información y de almacenes de datos
- Tipos de sistemas de apoyo y colaboración
- Nivel de conectividad en las aplicaciones informáticas
- Tiempo de implantación de las nuevas tecnologías
- Tipo de estrategia utilizada en la implantación de la administración electrónica
- Progresión en el uso de las Tics
- Número de gestiones online más solicitadas desde la sede electrónica
- Número de visitas a páginas web municipales (según servicios/departamentos/áreas temáticas)
- Evolución en las entradas en el blog municipal del servicio de recursos humanos y de intranet

7. Siguiendo el planteamiento de Lev (2001), los términos capital intelectual, intangibles, actos o recursos intangibles se utilizan indistintamente en el presente trabajo.
8. Junto al capital relacional debe considerarse el capital estructural y también el capital humano, pues, hablar de capital intelectual (o intangibles) implica la utilización conjunta de los tres que multiplican de esta forma las interacciones entre sus componentes, según manifiestan Edvinson y Malone (2001).

responsiva, incidiéndose en su consideración como pieza esencial para combatir funcionamientos desfasados, o mejor desincronizados con las sociedades de hoy.

Para finalizar, se realizan una serie de reflexiones sobre las aportaciones efectuadas, desde los desafíos que se presentan en estos procesos clave, que son fundamentales en el desarrollo, consolidación y madurez de las organizaciones, y se erigen de los más potentes para superar viejas ideas y funcionamientos anclados en el pasado, y legitimarse ante una ciudadanía que demanda, cada vez más, instituciones públicas inteligentes y e-inclusivas (Fuentes Santamaría, 2024) que se guíen por la generación de valor público (Parrado, 2023; Canel Crespo, 2018), en línea con los valores democráticos, con las reglas y los principios de buen gobierno y buena administración.

2. Presente futuro: evolucionar hacia una “arquitectura de la escucha”

Parece acertado abordar este epígrafe evocando el conocido trabajo de Frederick G. Harmon (1997)⁹ sobre un “presente futuro” que ya está ocurriendo en las organizaciones de hoy, también públicas, y que se muestra en la normalización de expresiones como sociedad de la información (Castell, 2001) y del conocimiento (Druker, 1993), era de la inteligencia artificial (Villar Mir, 2019), mundo digital (Negroponte, 1995), o era informacional (Castells, 1996), que revelan la tremenda complejidad de las sociedades contemporáneas, interconectadas, interrelacionadas y líquidas (Bauman, 2004, 2007), como se avanzaba líneas atrás. Unas sociedades que afrontan el incremento del ritmo de las transformaciones, principalmente tecnológicas¹⁰, también económicas, socioculturales y políticas, de innegable magnitud y calado en todas las esferas de la vida que están forzando cambios en las instituciones públicas que deben priorizar en inteligencia y calidad institucional en aras a generar respuestas adecuadas y flexibles ante los retos que se plantean desde ámbitos diversos. Pues, aunque el cambio es una constante en los ciclos de vida de las organizaciones y como manifiesta Peter Drucker “todos han aceptado que el cambio es inevitable” (Valhondo, 2003), no todo cambio puede ser considerado significativo.

En este sentido, y a pesar de la nueva realidad que, sin duda, ha favorecido la apertura de información, la transparencia y la rendición de cuentas con la generalización

9. Harmon, F. G. (1997). Presente futuro. En F. Hesselbein, M. Goldsmith, & R. Beckhard (eds.), *La organización del futuro* (título original, *The organization of the future*), pp. 297-307. Deusto.

10. Como señala Castells (2000), las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) se han convertido en un factor clave en las transformaciones estructurales de la actual sociedad de la información (SI), operando como motor de la globalización. Según el citado autor, los factores que han facilitado el paso de una sociedad industrial a una sociedad de la información son: a) la revolución de las tecnologías; b) el agotamiento de los modelos económicos, tanto capitalistas como comunistas; c) la aparición de nuevos movimientos sociales y culturales (Castells, 2000).

de portales web públicos, la digitalización de los procesos administrativos (eprocimientos), la adopción de plataformas y redes sociales digitales (RSD)¹¹, dispositivos móviles, APPs, Big Data, o la robótica, entre otras muchas innovaciones tecnológicas¹² que se están dando junto a una cada vez más potente inteligencia artificial (IA), ahora generativa (IAG), a la que ya se le reconoce el carácter de “revolucionario”¹³ por sus beneficios y también retos e incertidumbres con impacto en la economía y la sociedad, todavía sigue pendiente articular una necesaria “arquitectura de la escucha” que incluya: aceptación, reconocimiento, atención, consideración, respuesta e interpretación, como manifiesta Canel Crespo (2018). Una “arquitectura de la escucha” que en nuestros días se debería vincular con las posibilidades que presenta el potente desarrollo tecnológico.

Desde una mirada en retrospectiva, a partir de los años ochenta del siglo XX empezaron a impulsarse numerosos proyectos de cambio modernizadores alrededor de la calidad total, la reingeniería de procesos, el downsizing/resizing, etc., que tuvieron una rápida expansión entre los países capitalistas impulsando lo que para algunos autores supuso una “pandemia” de reformas de la gestión pública (Pollit y Bouckaert, 2010) que en la mayoría de los casos generaron relatos de éxito con estrategias coherentes y pragmáticas, pero, en otros tantos no lograron alcanzar los objetivos previstos ni estar a la altura de las inversiones realizadas. Curiosamente, sólo algunos enfocados en procesos de comunicación pública, a pesar de que las instituciones públicas están permeadas de comunicación, que es su esencia, desde una dimensión comunicativa que se expresa en procesos interpretativos que se activan para cumplir con las funciones encomendadas (Canel Crespo, 2018).

Tampoco los procesos de gestión de la información en la gestión pública, que requieren la implantación de la administración digital de manera previa e ineludible (Ramíó Matas, 2022), han tenido los resultados esperados en numerosas administraciones públicas que todavía se encuentran en periodos transitorios, de analógico a digital (Fuentes Santamaría, 2022, 2024), aunque en los últimos tiempos se ha

11. Criado, J.I. y Rojas-Martín, F. (eds.) (2015). Casos de éxito en redes sociales digitales de las administraciones públicas. Generalitat de Catalunya. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
12. En el índice de desarrollo de gobierno digital de Naciones Unidas de 2024, España ocupa la posición 17ª entre los Estados del mundo respecto a la incorporación y desarrollo de nuevas tecnologías, mejorando en un punto la posición alcanzada en 2022. También es destacada la posición que ocupa en Europa. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/160-Spain> [consulta realizada en agosto de 2025]
13. Así aparece en el texto de la Estrategia de Inteligencia Artificial 2024 del Gobierno de España, aprobada por el consejo de ministros, en mayo de 2024, para dar continuidad a las iniciativas impulsadas en esta materia, pero desde su adaptación a los notables cambios experimentados en esta tecnología en los últimos años para su despliegue temporal en 2024 y 2025, con una dotación de 1.500 millones de euros del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y de su adenda posterior. Disponible en: <https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/20240514-Gobierno-aprueba-Estrategia-IA-2024.aspx> [consulta realizada en agosto de 2025]

contado con un destacado empeño legislativo y ejecutivo, y con el apoyo coyuntural de los fondos europeos para impulsar su desarrollo¹⁴.

Centrándonos en este apoyo coyuntural del instrumento Next Generation, y según el balance del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas, 2021-2025, que se incardina en la iniciativa España Digital 2026 y dentro del componente 11 de nuestro plan nacional que focaliza en la Modernización de las Administraciones Públicas, los datos evidencian un avance en cuanto a la digitalización de servicios públicos. Como ejemplo de ello, en el intervalo indicado se han dado más de 70 millones de consultas de expedientes con la administración, más de 1 millón de consultas tratadas por el chatbot ADA, más de 6 millones de consultas de citas previas y de caducidad de documentación, cerca de 16 millones de consultas de tráfico, o cerca de 3 millones de registros enviados por medio del Registro Electrónico Común (REC). También se debe subrayar que el citado Plan de Digitalización recoge entre las medidas a impulsar¹⁵ el avanzar en Gobierno Abierto¹⁶ y su vinculación con la comunicación pública inclusiva que se asume como compromiso en el IV y último¹⁷ Plan de Acción de Gobierno Abierto desarrollado por nuestro país (OCDE, 2021).

Al respecto, recientemente ha salido publicado el informe de resultados (2025)¹⁸ del mencionado IV Plan de Acción de Gobierno Abierto sobre los compromisos

14. El Consejo Europeo aprobaba, en julio de 2020, el Next Generation EU que daba comienzo a una década de fondos sin parangón en la historia de la Unión Europea hasta el momento, buscando afrontar cuatro grandes objetivos: a) *Reconstrucción* de las consecuencias económicas y sociales generadas por la pandemia sanitaria. b) *Recuperación* del ritmo de la confinada actividad económica en el territorio europeo tras los distintos confinamientos domiciliarios, perimetrales y la congelación de libertades básicas. c) *Transformación* poliédrica de las estructuras económicas y también sociales en base a dos vectores esenciales: la transformación digital por la vida de la Agenda Digital Europea y la transformación verde, sostenible, por medio del Pacto Verde Europeo (Green Deal). d) *Resiliencia* del modelo productivo y social para conseguir mayor fortaleza en los pilares sobre los que se apoyan Estados y sociedad civil.

Estos cuatro grandes objetivos han tenido su traducción en cuatro grandes marcos programáticos de fondos europeos para una década: el marco financiero plurianual 2014-2020, el instrumento Next Generation EU: análisis de fondos REACT-UE, el instrumento Next Generation: mecanismo de recuperación y resiliencia y el marco financiero plurianual 2021-2027 (Fuentes Santamaría, 2024).

15. El Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas, 2021-2025, incorpora las siguientes medidas a impulsar: ayuda financiera destinada al desarrollo de proyectos vinculados con la transformación digital para modernizar las comunidades autónomas y las entidades locales de forma coherente y coordinada, las infraestructuras digitales, la ciberseguridad o la innovación en servicios y tecnología, y Gobierno Abierto.

16. Desde finales de 2011, España pertenece a la Alianza de Gobierno Abierto. Una iniciativa multilateral de la que hoy forman parte 75 países y 150 jurisdicciones locales, que promueve la transparencia en la actuación de los poderes públicos, además de la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas y el refuerzo de la integridad para combatir la corrupción.

17. Actualmente se está trabajando en el V Plan de Acción de Gobierno Abierto (2025-2029). Se pueden consultar las observaciones al borrador del mismo elaboradas por Transparencia Internacional de España (TI-E) en: <https://transparencia.org.es/estudios-y-publicaciones/observaciones-de-transparencia-internacional-espana-ti-e-al-borrador-del-v-plan-de-gobierno-abierto-de-espana-2025-2029/>

18. Informe de resultados del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto 2020-2024.

Véase el enlace: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/spain-results-report-2020-2024/> [consultado en agosto de 2025]

asumidos y que han sido evaluados por un mecanismo de revisión independiente¹⁹. En este informe se expone que España ha alcanzado seis de nueve compromisos nacionales, total o sustancialmente. Entre estos, algunos de los más relevantes están vinculados con la transposición de directivas europeas como la Directiva (UE) 2019/1937 en la Ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción²⁰, y con la comunicación inclusiva (compromiso 8), que, entre otras iniciativas, ha focalizado en el despliegue de un plan de comunicación inclusiva sobre el Gobierno Abierto²¹ desde un diseño articulado con la colaboración de la plataforma del tercer sector a partir de su participación en el Foro de Gobierno Abierto. Si bien, no se consiguieron o se cancelaron la reforma de la ley de transparencia (compromiso 1), la implementación de la “huella normativa” (compromiso 4) y la reforma de la ley de incompatibilidades de los empleados públicos (compromiso 5) que data de 1984²².

A pesar de todo ello, los avances son lentos y la realidad todavía es la que nos manifiesta Miguel Castaño: “uno de los problemas originados en las administraciones públicas, quizás uno de los principales, es la cantidad ingente de datos, la desestructuración de la información y la dispersión de sus fuentes, merced de una burocracia que crece sin límites, como fácilmente se comprueba en la práctica” (citado por Cruz, 2015). Pero es que no existen remedios mágicos ni recetas de aplicación universal o general, que, además, se suelen amparar en lógicas erróneas aplicando copias miméticas de buenas prácticas o modelos que parten desde contextos socio-culturales, institucionales y políticos distintos, y también de capacidades y recursos diferentes. Como señalaba la OCDE (1989), los organismos públicos y los gestores deben “aprender a aprender, a observar constantemente su entorno para adaptarse a él dentro de los límites establecidos por las normas de la democracia y con la pre-ocupación fundamental de mejorar sus resultados sobre el propio terreno (OCDE, 1989, citado por Villoria, 1997).

19. El proceso de Gobierno Abierto (OGP) es supervisado en España por dos instituciones: a) el Foro de Gobierno Abierto, que es un foro multisectorial para monitorear la implementación del plan de acción b) la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, que coordina a las distintas administraciones públicas.

20. La transposición de la indicada Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, incide en que los sistemas internos de denuncia de información (SIINF) deben formar parte integrante y nuclear de lo que sería un sistema de integridad institucional (SII), adicionando la necesaria aprobación de planes de medidas antifraude (PMA).

21. Sobre la articulación de un plan de comunicación inclusiva del Gobierno Abierto, se debe significar el convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Plataforma del Tercer Sector para la comunicación inclusiva del Gobierno Abierto, suscrito el 30 de noviembre de 2021, como recoge la resolución de 10 de diciembre 2021, de la Secretaría de Estado de la Función Pública, publicada en el BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2021.

Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Comunicacion-Inclusiva.html#Convenio%20PTS

22. La regulación de las incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas se recoge en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

En suma, unos tiempos digitales disruptivos de importante desarrollo tecnológico, que son tiempos de infoxicación o sobrecarga informativa, de *fake news*, de un creciente mercado de datos, de desinformación, etc., en los que se plantea como necesaria articular una “arquitectura de la escucha” a partir de la gestión activa de los procesos de comunicación pública, como se expone a continuación, y que se revelan como un activo intangible clave, transversal y estratégico con base en la información y el conocimiento (Fuentes Santamaría, 2022, 2024), que son “materias primas” valiosas para propiciar el diálogo y la participación en la vida colectiva y social desde un reconocimiento mutuo que construya comunidad.

3. La gestión activa de los procesos de comunicación pública y su relevancia para “construir comunidad”

A tono con lo anterior, se debe incidir en que todo lo que ocurre en las organizaciones, desde la cotidianidad del trabajo diario a las relaciones humanas, debe ser entendido en términos de comunicación. Pues, las organizaciones como sistemas abiertos que son (o deberían ser), porosos al contexto, conectados, e-inclusivos y con una naturaleza entre lo técnico y lo social, se traducen en un conjunto de relaciones y de transformaciones de valor con sustento en distintas tecnologías o *know-how*²³ (o cómo se desarrolla ese trabajo diario) en el comportamiento de los individuos y también de los grupos o unidades que los integran. De tal forma que mediante la comunicación se da la transmisión de datos e información entre individuos, grupos y unidades organizativas, se aprende al ser un soporte esencial para el aprendizaje y el conocimiento, se coordinan trabajadores para hacer efectivas actividades y tareas, se lideran equipos, se relacionan trabajadores (de manera formal e informal), se trasfiere la cultura de la organización con sus patrones de comportamiento y reglas de actuación, los valores, los sentimientos, las creencias, etc. Por consiguiente, la comunicación ha de concebirse como un pilar básico, desde un papel esencial como potente vehículo de transmisión de información y conocimientos, pero también de construcción de identidad, de pertenencia, de reputación, de confianza, de motivación, etc. Recordando a Walter Wriston²⁴, “la nueva fuente de riqueza no es material; es la información, el conocimiento aplicado al trabajo para crear valor” (Walter Wriston, 1992, citado por Edvinsson y Malone, 2001).

23. En la literatura académica son numerosas y muy diversas las definiciones sobre tecnología que podemos encontrar dependiendo de en qué aspectos han focalizado su estudio los distintos investigadores (a nivel organizativo o global, sobre los servicios o las unidades de trabajo, en las relaciones entre grupos o en las unidades organizacionales, también entre individuos, etc.) (Hodge, et al., 2003). En este sentido, y desde una concepción amplia, se considera que la tecnología incluye equipos, herramientas, información, conocimientos, habilidades y experiencias de los empleados en su utilización, tipos y secuencias de actividades y materiales que se usan en las tareas cotidianas, entre otros elementos que se podrían citar (Fuentes Santamaría, 2022, 2024).

24. Walter B. Wriston (1992), *The Twilight of Sovereignty. How the information revolution is transforming our world*. Nueva York: Scribner.

Lo hasta aquí planteado tiene como corolario el convertir la gestión activa de los procesos de comunicación en las instituciones públicas en fuente de generación de riqueza y valor público, desde su consideración de intangible clave, estratégico y vertebrador de todas las actuaciones que se lleven a cabo, y con capacidad de reforzar la confianza ciudadana y la legitimidad institucional para “construir comunidad”. En el entendido adicional de que debe contemplarse en toda su amplitud y complejidad por los medios que requiere, los sistemas, las implicaciones, las repercusiones y el horizonte temporal y espacial a considerar, sumando a ello la voluntad y el compromiso que demanda, desde un claro liderazgo institucional.

Pero ¿qué se entiende por intangible? Hablar de intangible es hacer referencia a algo inmaterial, incorpóreo, invisible, entre otros sinónimos utilizados en la literatura académica como: activo del conocimiento, activo invisible, activo oculto, recurso intangible o capital intelectual (Lev, 2001). Se trata de un concepto manejado en la literatura durante años, extremadamente flexible y sobre el que existen múltiples definiciones que, en ocasiones, sólo suponen variaciones pequeñas respecto a las definiciones ya existentes (Bontis, 1998). Empero, a partir de dos de los pioneros en la materia, Edvinsson y Malone (1999), y desde las numerosas interpretaciones y definiciones aportadas hasta la fecha, se pueden extraer los elementos constitutivos siguientes sobre el capital intelectual (o intangibles) en el sector público²⁵ (Fuentes Santamaría, 2022, 2024): a) comprende recursos y capacidades; b) implica combinación y dinamismo; c) tiene carácter estratégico; d) es fuente generadora de valor público.

Según lo antedicho, y a pesar del acuerdo respecto a la necesidad implícita de comunicar inherente al funcionamiento o *know-how* de cualquier organización para avanzar en los resultados y los fines encomendados, este intangible clave transversal y los contenidos de qué es lo que se debe transmitir y cómo hacerlo, considerando los sistemas de flujos organizacionales, ha sido abordado en los diversos enfoques organizativos de diferentes formas. Así, en el enfoque del management científico de Frederick Taylor²⁶ se incide en una transferencia unidireccional vertical y descendente (autoridad formal, regulación y control mediante órdenes, instrucciones, etc.), a diferencia del enfoque de la escuela de relaciones humanas²⁷ que enfatiza en las relaciones entre iguales y los flujos horizontales. Junto a estos se deben citar otros enfoques más modernos de la teoría de la organización que no entienden los

25. Véase el artículo 2 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público.

26. Dentro de lo que se conoce como dirección científica del trabajo Frederick Taylor (1968) fue pionero. Se trata de un enfoque clásico que explica el comportamiento humano en las organizaciones mediante motivaciones económicas, controles sobre rendimiento, instrucciones y reglas impersonales, y una comunicación unidireccional y jerárquica descendente.

27. La escuela de relaciones humanas es una corriente fuertemente humanista que enfoca en el estudio de los grupos y su papel en las organizaciones, así como en los procesos sociales y las interacciones que se producen entre los trabajadores, los grupos y las unidades organizacionales que las integran. Por ello, abogan por flujos horizontales desde una transmisión de información y comunicación entre iguales.

flujos verticales sin los horizontales (Villoria y Del Pino, 2001), además de posicionamientos que incluyen también flujos transversales (Mintzberg, 2009).²⁸

En el sector público, y desde el marco de la gestión pública, la comunicación pública orientada a unos fines y que alberga el propósito de construir y mantener el bien común así como la confianza entre ciudadanos y autoridades, viene caracterizada por un especial énfasis en la comunicación formal, a nivel interno y externo, con sistemas de información que disponen de un alto grado de elaboración y estructuración, lo que hace que se siga optando por una información escrita, estructurada y cuantificada, según el conducto reglamentario establecido (Zarco Martín, 1996). También conviene considerar que el sujeto de la comunicación en el sector público es amplio, pues incluye todas aquellas organizaciones y públicos que convergen y participan de la provisión de servicios públicos, considerándose *multistakeholders*, multipropósito y multiorganizacional (Canel Crespo, 2018)²⁹.

Sobre lo explicado se deben resaltar dos cuestiones fundamentales en los sistemas de información y comunicación, como son: a) quién puede acceder a la información; b) cómo se utiliza la misma. Esto nos conecta con los ideales básicos de la democracia representativa, por un lado, con el acceso a la información pública como uno de los pilares esenciales de la acción política, desde el derecho de la ciudadanía a conocer como se gestionan los recursos públicos y conocer los criterios aplicables a la actuación de los representantes políticos. Una información que debe ser accesible, real, completa y actualizada, incluyendo referencias que permitan conocer el grado de actualización. Por otro lado, con la transparencia como “flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes” (Kauffman y Kraay, 2002) que, como señala Villoria (2014), debe permitir evaluar a las instituciones públicas que la aportan y formar opiniones racionales y fundamentadas a los decisores públicos y a quienes participan o son objeto de la decisión.

En cuanto al desarrollo en España de estos conceptos, sus antecedentes se remontan a nuestra Carta Magna de 1978 respecto a los mecanismos para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos (artículo 23) y la capacidad para garantizar el acceso a la información pública (artículo 105.b), debe destacarse la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, actualmente en proceso de reforma tras unos años de avances, aunque todavía débiles considerando los incumplimientos y las barreras al acceso de datos e información pública. Se trata de una ley articulada e implementada para ampliar y reforzar la transparencia de las instituciones públicas y de la actividad política y pública, que busca garantizar

28. Mintzberg (2009). Diseño de organizaciones eficientes. Madrid: El Ateneo Editorial.

29. Canel Crespo, M. J. (2016). Public sector reputation, en C. Carrol (ed.), The sage encyclopedia of corporate reputation, California: Thousand Oaks.

el derecho de acceso a la información de estas instituciones y, por ello, estableciendo obligaciones de buen gobierno a cumplir, junto a las consecuencias de su no cumplimiento. Pero en su texto no se establecen sanciones ni límites a la no publicación de datos e información obligatoria exigida por ley, ni tampoco el ajuste, la renovación o actualización de los portales de transparencia, que en muchos casos no disponen de espacios específicos y diferenciados para publicar la información obligatoria. En este sentido, se debe mencionar las evaluaciones realizadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que impone la citada Ley de Transparencia. En concreto, en el informe de 2024 se constatan avances respecto a 2023, pero sólo de un 4,2% en el índice de cumplimiento de información obligatoria, con resultados que reflejan todavía notables diferencias en el grado de cumplimiento según entidades, que oscila entre el 3,2 % y el 100 %.

Desde el punto de vista organizativo las citadas cuestiones plantean el problema de concretar cuál es la configuración estructural adecuada que facilite la transmisión de información y comunicación, ejercer el control por la alta dirección (o cumbre estratégica) y la coordinación entre las unidades que integran la organización. Un instrumento que aún se plantea adecuado para entender cómo se dan los flujos de comunicación es el organigrama³⁰, o representación gráfica, que plasma la organización de roles (de trabajo) y los flujos de autoridad y regulación formal (corriente de poder formal, descendiente y jerárquica), como manera de ordenar los elementos que integran la organización y que va a depender de muchos y distintos factores como las relaciones de poder entre sus miembros, los flujos de comunicación, la distribución de funciones, etc. (Mintzberg, 2009).

Junto a estos flujos formales coexisten de forma conjunta flujos de comunicación informal (espontánea, no formalizada, extraoficial), con centros de poder no oficiales que articulan redes informales que se entrelazan y suplementan a los primeros. Ambos conforman dos partes de un todo que interactúa constantemente. Una visión global de un sistema de comunicación que se ha extendido en la literatura académica y que tiene su origen, como se ha referido, en los teóricos de la escuela de relaciones humanas³¹.

30. Para algunos teóricos de la organización se trata de una figura controvertida y limitada al considerar que recoge una descripción inadecuada e incompleta que no se ajusta a la realidad y no muestra las relaciones y los flujos informales. No obstante, puede aportar puntos interesantes y útiles de estudio al revelar una imagen exacta de la división del trabajo mostrando las posiciones que existen, como están agrupadas las unidades de trabajo y como fluye la autoridad formal (ordenes, instrucciones, etc.), describiendo el uso de la supervisión directa (Mintzberg, 2009).

31. En este sentido, resulta de obligada mención las contribuciones de los trabajos relacionados con los estudios de Hawthorne en la Western Electric Company, realizados por Roethlisberger y Dickson (1939) y los de Elton Mayo (1945), exponentes destacados de este enfoque clásico, que evidencian con sus estudios que las organizaciones funcionan de modos más complejos y ajenos a la autoridad formal y a los procesos de flujos regulados.

También se deben abordar los distintos canales o instrumentos que actualmente se utilizan en las instituciones públicas para la información y la comunicación, interna y externa. Si bien, tras el análisis de la literatura y ante una lista ingente que dificulta su clasificación, a continuación, se destacan las clasificaciones efectuadas por Pastor Albaladejo (2001)³², Chun, Schulman y Sandoval (2010)³³, Chun y Luna-Reyes (2012)^{34,35}, Criado y Rojas-Martín (2015)³⁶, Moya y Blanco (2015)³⁷, o Rodríguez-Andrés (2017)³⁸. Al respecto, merecen consideración los avances con la inteligencia artificial (ahora generativa) y la utilización de chatbots o la recomendación personalizada de contenidos, también los sistemas de analítica avanzada o las plataformas interactivas de datos que facilitan la adopción de decisiones, la personalización de la comunicación y la mejora de la experiencia del usuario/ciudadano con infografías de alto impacto comprensibles por diversos públicos, entre otros muchos a citar.

Conjuntamente, no pueden descuidarse los canales de comunicación y contacto directo con la ciudadanía y el resto de públicos de interés, bien a través de oficinas de atención e información ciudadana, sistemas de control de quejas y sugerencias, rendición de cuentas, dispositivos de participación, movilización o encuentro, etc., sopesando siempre objetivos, públicos destinatarios, formato a emplear, frecuencia, lenguaje, presupuesto disponible, etc. Y ello, aunque se brinde una especial atención a las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los nuevos canales digitales adicionales mencionados, desde una innegable potencialidad que complementa y refuerza fortalezas y fines a lograr.

32. La citada autora diferencia entre (Pastor Albaladejo, 2001):

Instrumentos internos utilizados solo para la transmisión de información, como: notas internas, circulares, convocatorias de reuniones de trabajo, correo electrónico, tableros de anuncios y paneles, manual de acogida, vídeos, publicaciones internas (revistas, boletines internos), etc.

Instrumentos de comunicación interna que implica participación, intercambio (retroalimentación), e incentiva la comunicación vertical ascendente en la organización, como: buzones de sugerencias, encuestas, chats y foros internos, seminarios, cursos de formación, entrevistas personales, trabajo en equipo, intranets corporativos, etc.

33. Chun, S., Shulman, S. y Sandoval, R. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15 (1, 2), p. 5.

34. Estos autores, Chun y Luna-Reyes, manifiestan que hay que incluir a los públicos en el diseño de nuevas acciones para activar a “ciudadanos transformadores” (Chun y Luna-Reyes, 2012).

35. Chun, S. y Luna-Reyes, L. (2012). Social media in government. *Government Information Quarterly*, 29 (4), pp. 441-445.

36. Criado, J.I. y Rojas-Martín, F. (eds.), op. cit.

37. Moya, E. y Blanco, J.M. (2015). Redes sociales y seguridad ciudadana, en J.I. Criado y F. Rojas-Martín (eds.), *Casos de éxito ...*, op. cit, p.139.

38. Rodríguez-Andrés, R. (2017). ¿En camino hacia el gobierno 2.0?: Análisis del uso de redes sociales por los ministerios españoles para fomentar la transparencia y la participación ciudadana. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 23 (2), pp. 937-954.

A tenor de lo tratado, y partiendo de que la base de una democracia fuerte es una ciudadanía bien informada (Bobbio, 1988; Dahl, 1999), seguidamente se aborda el camino a seguir para alcanzar una comunicación pública efectiva y estratégica, que sea eficaz, inclusiva y responsiva, y que permita acelerar la actualización de fórmulas antiguas y descontextualizadas con nuevas y mejoradas capacidades, flexibilidad y diversidad, desde el fomento de la transparencia, la participación ciudadana, la confianza pública y la democracia (OCDE, 2021).

4. El camino a seguir: una comunicación pública eficaz, inclusiva y responsiva

Parece incuestionable, considerando lo expuesto anteriormente, que ese “presente futuro” de Harmon (1997)³⁹ está ocurriendo en las organizaciones públicas impulsando algo nuevo en esta era informacional (Castells, 1996) y de la inteligencia artificial (Villar Mir, 2019), que nos conecta con la comunicación pública y su rol clave para acelerar la actualización de fórmulas antiguas y descontextualizadas con nuevas y mejoradas capacidades, flexibilidad y diversidad, desde el fomento de la transparencia, la participación ciudadana, la confianza pública y la democracia (OCDE, 2021). Pues, como señalaban Katz y Khan (1978)⁴⁰, la comunicación es la esencia verdadera de los sistemas sociales y de las organizaciones, siendo un pilar básico para el funcionamiento interno de las mismas (Guetzkow, 1965)⁴¹. Por consiguiente, tratamos un soporte esencial para el funcionamiento y la transmisión de información y conocimientos también para el aprendizaje institucional, además de una herramienta que ha permitido el avance del desarrollo social. De ahí la importancia de su identificación y activa gestión como intangible clave con capacidad de agregar un incuestionable valor público.

Pero en el cambiante ecosistema de medios de información y comunicación actual, se requiere definir qué es la comunicación pública. Al respecto, no se puede obviar la incertidumbre terminológica provocada por la polisemia que caracteriza a la mayoría de los términos relacionados con este tipo de comunicación, como nos advierten Galán (2000), Costa Badía (2001), Rubio (2005), Moreu (2005), citados por Campillo-Alhama (2016), aunque también en la extensa literatura que existe y los muchos y variados aspectos que en ella se contemplan desde la diversidad y

39. Harmon, F. G. (1997). *Presente futuro*, op. cit.

40. Katz y Khan (1978). *Psicología social de las organizaciones*. Trillas.

41. GuetzKow, H. (1965). *Communications in organizations*, en March, J. *Handbook of Organizations*. Rand McNally.

ambigüedad terminológica existente⁴², así como la pluralidad de conceptualizaciones⁴³ que se han efectuado.

Encontramos una aproximación a este concepto, desde una perspectiva jurídico-administrativa, en Moreu (2005, citado por Campillo-Alhama, 2016) quien subraya uno de los aspectos relevantes que la doctrina atribuye a la comunicación pública que es su función, y que no consiste simplemente en informar, como resalta el citado autor, pues, desde un contexto democrático el objetivo es lograr la participación de la ciudadanía en la vida pública haciéndola responsable de sus elecciones personales. En este sentido, Moreu asume los planteamientos de Tornos y Galán (2000) de un concepto estricto de comunicación pública, e identifica como tal: “aquellos flujos informativos y comunicativos que tienen su origen en los diversos poderes públicos, y que emanan hacia el ciudadano-administrado con múltiples finalidades.” No obstante, este autor no considera la comunicación llevada a cabo dentro y entre las organizaciones, y entre las organizaciones y los distintos públicos, ni el propósito de la misma, ni tampoco el contexto que circunda.

Otra definición que debe destacarse es la establecida por la OCDE (2021), que enfatiza en que la comunicación pública es “la función gubernamental de suministrar información, escuchar y responder a la ciudadanía, y al servicio del bien común”, diferenciándola de comunicación política⁴⁴, que, además, permite ampliar el alcance de la información contextual desde la interacción con los ciudadanos (escucha activa) para articular las políticas públicas que se adopten. Pero también se hace hincapié en la necesidad de desarrollar estrategias de comunicación vinculadas a los principios del Gobierno Abierto, la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de sectores involucrados en las distintas políticas (OCDE, 2021).

Partiendo de lo antedicho, se debe incidir en que existe consenso en la literatura académica sobre la consideración de la comunicación pública como una pieza esencial para combatir funcionamientos desfasados, o mejor desincronizados con los contextos digitales de hoy. Si bien, impulsando una comunicación eficaz, como

42. Existen diversas acepciones que se utilizan de manera indistinta para referir la comunicación e interacción que se establece entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Como ejemplo: comunicación del sector público (Canel Crespo, 2018), comunicación institucional (Galán, 2000; Salerno, 2000, citados por Campillo-Alhama, 2016), comunicación administrativa (Canals, 1987; Gómez Camarero, 2003, citados por Campillo-Alhama, 2016; Redfield, citado por Canel Crespo, 2018), comunicación estatal y comunicación gubernamental (Riorda, 2006; Ponce, citados por Canel Crespo, 2018), comunicación electoral (Herreros, 2009; Luque, 1996, citados por Canel Crespo, 2018), comunicación de la administración pública (Canel Crespo, 2018), comunicación ciudadana (MAP, 2001; Puig, 2003, 2009, citados por Campillo-Alhama, 2016) y comunicación de servicio público (Galán, 2000; Arena, 2000, citados por Campillo-Alhama, 2016), entre otros que se podrían citar.

43. Campillo-Alhama, C. (2016). La comunicación pública: una delimitación conceptual a partir de su objeto. Opción, 32, núm especial 7, pp. 291-312.

44. Se define la comunicación política como aquella vinculada con debates partidistas, elecciones o con figuras políticas y partidos, según el Informe de la OCDE sobre la comunicación pública: el contexto global y el camino a seguir (OCDE, 2021).

condición básica, y también efectiva (estratégica), en línea con lo que subraya el *Informe de la OCDE sobre la comunicación pública: el contexto global y el camino a seguir* (OCDE, 2021), en el que refiere que el 26% de los centros de gobierno encuestados no dirige su comunicación a ningún público específico.

En el citado Informe de la OCDE se recogen como principales acciones a desarrollar para lograr una comunicación más eficaz (OCDE, 2021) y efectiva, y por ello, estratégica: a) Reforzar la gobernanza de la comunicación pública. b) Impulsar una comunicación basada en evidencias y datos. c) Evaluar el impacto de la comunicación. d) Promover una comunicación ágil en tiempo digitales. e) Responder a la desinformación por medio de intervenciones en materia de comunicación pública. f) Utilizar la comunicación para promover la apertura y contribuir a la mejora de las políticas públicas y los servicios.

No obstante, la eficacia y la efectividad también podría variar por diferencias unidas al estilo de dirección, a los procesos de adopción de decisiones o los procesos de transformación tecnológico-digital, al liderazgo institucional, a los patrones de interacción o la cultura organizacional, junto a los medios y recursos implicados en cada organización pública. Como manifiesta Jiménez Asensio, “En unas administraciones públicas regidas por el monopolio de los juristas, como son las nuestras, los impactos de la transformación digital y la robótica pueden ser sencillamente extraordinarios” (Jiménez Asensio, 2018), y distintos y diferenciados en cada organización.

Al hilo de lo indicado, seguidamente se incide en algunos de estos aspectos que constituyen desafíos, barreras y riesgos a considerar, y que son, básicamente:

- Contar con un liderazgo institucional, político-técnico, fuerte y armonizado, que articule una política de comunicación que, aunando responsabilidades, pautas, normas y procedimientos en la materia, pudiera impulsar una estrategia de comunicación o plan de acción (con propósitos y fines claramente definidos, e indicadores de eficiencia/operativos, eficacia/tácticos, efectividad/estratégicos y de cumplimiento o de acción, ...) coherente con el quehacer institucional.
- La emisión de directrices poco claras por el responsable de la comunicación en la organización que limiten la circulación de información y comunicación para su transmisión. Por ello, su designación siempre se debería sustentar en criterios de experiencia, formación y especialización.
- Una capacitación y preparación inadecuada de los empleados públicos para brindar una atención de calidad sea cual sea el canal utilizado. Sin obviar los efectos de la cultura organizacional y los patrones de interacción, propios y diferenciados en cada organización.

- El afincamiento en lo normativo, lo jurídico y regulado, desde un especial énfasis en la comunicación formal, que podría distorsionar el mensaje no comunicando de manera clara, oportuna y confiable.
- Disponer de una regulación normativa suficiente que facilite las interacciones y relaciones con la ciudadanía, también por medios electrónicos, facilitando sus derechos y la seguridad jurídica que requiere las interacciones y transacciones que se efectúen.
- La ambigüedad, la indefinición o la falta de precisión en los contenidos, en los objetivos a lograr o en los medios e infraestructuras a manejar, también sobre el público receptor e incluso la confusión o perturbación de éstos.
- Con relación a lo anterior, la transmisión de una información pública que sea accesible, real, completa y actualizada, incluyendo referencias que permitan conocer el grado de actualización.
- La insuficiencia de recursos (materiales, económicos, humanos) y de capacidades para el correcto funcionamiento de los canales de utilizados, desde un especial hincapié en los digitales por la complejidad técnica de algunos sistemas de información que requieren un alto grado de elaboración y estructuración, con el manejo de datos masivos y su reutilización, la necesaria homologación de diversos formatos, etc.
- En adición a lo antedicho, los aspectos negativos que se encuentran en la amenaza real de la brecha digital (*digital divide*), que impele necesariamente a la adopción de medidas efectivas que fomenten la e-inclusión, que eliminen, o cuanto menos, minimicen los distintos tipos de brecha digital existentes: generacional, geográfica, económica, de género, etc., en aras a impulsar una sociedad inclusiva y accesible.

5. Algunas reflexiones finales

La principal contribución realizada en este trabajo reside en conceptualizar la comunicación pública no solo como una función instrumental o de apoyo, sino como un intangible estratégico cuya gestión activa puede llegar a condicionar, y de hecho condiciona, la calidad democrática, la legitimidad institucional y la generación de valor público. En unos tiempos digitales en los que las instituciones públicas afrontan el gran desafío de generar confianza para legitimarse ante la ciudadanía y “construir comunidad”, resulta determinante fortalecer los flujos de comunicación pública que, como condición básica, debe ser eficaz y efectiva (estratégica), pero también inclusiva, accesible y responsiva (OCDE, 2021)⁴⁵. Unos procesos de comu-

45. Informe de la OCDE sobre la comunicación pública, op. cit.

nicación que se revelan, desde su activa gestión, en un intangible clave transversal y vertebrador con capacidad para informar, consultar e involucrar a la ciudadanía activamente en todas las fases de las políticas públicas y el diseño y prestación de servicios públicos en aras a reducir vulnerabilidades, facilitar la igualdad de oportunidades, la inclusión social y la accesibilidad. De manera especial, “los grupos más relevantes, vulnerables, menos representados o marginados de la sociedad” (OCDE, 2021), en línea con lo que señala Morlino (2009): una buena democracia es primero y, sobre todo, un régimen ampliamente legitimado que debe satisfacer a sus ciudadanos.

Sin minusvalorar los avances tecnológicos y la prioridad de una comunicación acorde al actual contexto digital, se considera necesario hacer hincapié en la combinación que debe propiciarse para tener un contacto directo con la ciudadanía, diferenciando entre audiencias y distintos medios y canales de comunicación, bien institucionales, interpersonales y alternativos, teniendo presente la amenaza real de la brecha digital (*digital divide*) generacional, de género, geográfica, etc., y desde una complementariedad que refuerce fortalezas y fines a lograr.

Como cierre, y a modo de reflexión final sobre lo tratado, se debe reiterar que la base de una democracia fuerte requiere de una ciudadanía bien informada (Bobbio, 1988; Dahl, 1999). Lo que, en coherencia con lo abordado anteriormente, nos lleva a incidir en la necesidad de reforzar la gobernanza de la comunicación pública (OCDE, 2021) orientada a unos fines y que alberga el propósito de reconstruir la confianza entre ciudadanos y autoridades para propiciar un diálogo mutuo que “construya comunidad”. En suma, a promover una mayor apertura de las instituciones públicas para que sean porosas al contexto de hoy, digitalizado y complejo, desarrollando estrategias de comunicación vinculadas a los principios de Gobierno Abierto, transparencia, integridad y rendición de cuentas, en respuesta a una ciudadanía que demanda, cada vez más, tener voz y ser escuchada por instituciones que deben guiarse por la generación de valor público (Parrado, 2023; Canel Crespo, 2018) y el servicio al bien común, en línea con los valores democráticos, con las reglas y los principios de buen gobierno y buena administración.

Referencias bibliográficas

- Bauman, Z. (2004). *Modernidad líquida*. Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos: Vivir en una época de incertidumbre*. Tusquets.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Plaza y Janés.

- Campillo-Alhama, C. (2016). La comunicación pública: Una delimitación conceptual a partir de su objeto. *Opción*, 32(Especial 7), 291-312.
- Canales Aliende, J. M. (2021). Notas sobre el debate entre la seguridad nacional y la democracia. *Revista Española de la Transparencia*, (13), 59-69.
- Canel Crespo, M. J. (2016). Public sector reputation. En C. Carrol (Ed.), *The SAGE encyclopedia of corporate reputation*. SAGE.
- Canel Crespo, M. J. (2018). En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública: Análisis de casos prácticos de evaluación del "valor público". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (19), 70-87.
- Castells, M. (1996). *La era de la información* (Vols. 1-3). Alianza Editorial.
- Criado, J. I., & Rojas-Martín, F. (Eds.). (2015). *Casos de éxito en redes sociales digitales de las administraciones públicas*. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Dahl, R. (1999). *La democracia: Una guía para los ciudadanos*. Taurus.
- Edvinsson, L., & Malone, M. S. (1999). *El capital intelectual*. Gestión 2000.
- Edvinsson, L., & Malone, M. S. (2001). *El capital intelectual: Cómo identificar y calcular el valor de los recursos intangibles de su empresa*. Gestión 2000.
- Fuentes Santamaría, A. (2022). *El carácter contingente de la Administración Municipal y su modernización: Los modelos teóricos de administración y la gestión de los intangibles con base en el conocimiento*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Fuentes Santamaría, A. (2024). *Hacia una Administración Municipal inteligente y e-inclusiva: Un estudio del Ayuntamiento de Alicante y sus Organismos Autónomos*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alicante.
- Harmon, F. G. (1997). Presente futuro. En F. Hesselbein, M. Goldsmith, & R. Beckhard (Eds.), *La organización del futuro*(pp. 297-307). Deusto.
- Jiménez Asensio, R. (2018). *El empleo público ante la digitalización y la robótica*. <https://gestores-publicos.blogspot.com/2017/12/el-empleo-publico-ante-la.html>
- Katz, D., & Kahn, R. L. (1978). *Psicología social de las organizaciones*. Trillas.
- Lev, B. (2001). *Intangibles: Management, measurement and reporting*. Brookings Institution Press.
- Moreu, E. (2005). *La Administración anunciante: Régimen jurídico de la publicidad institucional*. Aranzadi.
- Morlino, L. (2009). *Democracia y democratizaciones*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021). *Informe sobre la comunicación pública: El contexto global y el camino a seguir*. OCDE.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Encuesta de la OCDE sobre conductores de confianza en instituciones públicas*. OCDE. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-2024-results_9a20554b-en.html
- Parrado, S. (2023). *Gestión pública e innovación*. Tirant lo Blanch.
- Pastor Albaladejo, G. (2001). Información y comunicación. En *La nueva gestión pública*. Pearson Education.
- Portal de transparencia AGE. <https://transparencia.gob.es> Portal de transparencia de la Comunidad Valenciana. <https://participacio.gva.es/es/web/transparencia-i-bon-govern>
- Ramió Matas, C. (2017). *La Administración Pública del futuro (horizonte 2050): Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*. Tecnos.
- Ramió Matas, C. (2022). *Burocracia inteligente: Guía para transformar la administración pública*. Catarata.
- Valhondo, D. (2003). *Gestión del conocimiento: Del mito a la realidad*. Díaz de Santos.
- Villar Mir, J. M. (2019). Los retos de la Era Digital. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 96, 17-32.
- Villoria, M. (2014). La transparencia como política pública en España: Algunas reflexiones. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, (7), 85-103.
- Villoria, M. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia efectiva? Artículo de revisión. *Revista de Estudios Políticos*, (194), 213-247. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.08>
- Villoria, M., & Del Pino, E. (2001). *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones locales*. Tecnos.
- Zarco Martín, V. (1996). Flujos y barreras de comunicación. En *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Tecnos.

Conflicto de intereses

En esta publicación no se presentó ningún conflicto de interés.

Financiación

Esta publicación no ha recibido ninguna ayuda o financiación.
