



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons
Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

La comunicación como política pública. El caso de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires
Mariana Carrazzoni, María Agustina Cacault, Juan Andrés Amor y Matías Gonzalo Arrieta
Actas de Periodismo y Comunicación, Vol. 6, N.º 2, octubre 2020
ISSN 2469-0910 | <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas>
FPyCS | Universidad Nacional de La Plata

La comunicación como política pública. El caso de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires

Mariana Carrazzoni

mcarrazzoni@yahoo.com.ar

Facultad de Periodismo y Comunicación Social
Universidad Nacional de La Plata | Argentina

María Agustina Cacault

Matías Gonzalo Arrieta

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica de La Plata | Argentina

Juan Andrés Amor

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Universidad Católica de La Plata | Argentina

Resumen

La formulación y posterior puesta en práctica del *Plan Estratégico 2016-2020* (PE) de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires significó un cambio muy profundo en el modo de trabajar y gestionar de este organismo constitucional de control provincial que, en este 2020, está cumpliendo 130 años de existencia. Ello se basa, no solo en que fue el primero en presentarse, sino en que se incorporó a la comunicación como una herramienta clave para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Hasta entonces, la Fiscalía no contaba con un área específica ni consideraba a la comunicación como una herramienta central para la gestión. A partir de su incorporación al PE, fue consolidándose como una unidad orgánica, con un equipo multidisciplinario de trabajo que sigue los objetivos propuestos y profundiza en la misión, la función y los valores que desde la institución se pregonan.

Paradójicamente, en este año atravesado por la pandemia culmina el ciclo estipulado en el PE implementado en el organismo, lo cual implica una revisión sobre lo que significó la herramienta en este primer ciclo. Este balance general, es acompañado por una evaluación particular sobre los objetivos estratégicos en materia de comunicación en un contexto excepcional, que obliga a revisar y redefinir objetivos y prioridades futuras, al mismo tiempo que se evalúan el conjunto de capacidades administrativas y políticas que se han podido desarrollar (o no) en materia de comunicación, en estos primeros cuatro años.

El presente trabajo abordará, en primer lugar, en qué consiste la planificación como herramienta de gestión, atravesada por el concepto de comunicación institucional, entendida ésta última con sus tres elementos clave: la imagen, la identidad y la reputación. Su puesta en marcha -de la mano del PE- generó avances y retos, sumados a los propios que toda creación de un área nueva trae consigo. Asimismo, relataremos cómo se adaptó el trabajo cotidiano en el marco de la pandemia, mediante la modalidad a distancia y haciendo especial énfasis en la importancia que ha tenido el desarrollo de acciones orientadas al fortalecimiento y a la mejora continua, ejes centrales para nuestra comunicación institucional.

Palabras clave

Fiscalía, comunicación institucional, capacidades administrativas, pandemia, modalidad a distancia.

La comunicación como política pública. El caso de la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires

En líneas generales, puede decirse que los organismos de control responden a una exigencia del Estado de Derecho, toda vez que la administración pública se encuentra sujeta a algún tipo de control el cual resulta indispensable para su correcto funcionamiento. Como bien sintetiza Ignacio Seara: «[...] en toda organización estatal (con más razón aún que en una privada) debe existir algún sistema de control (más simple o complejo) de la actividad que allí se realiza» (2004, p. 7-8) ya que, en este

caso puntual, se tiene una responsabilidad con la comunidad bonaerense y está en juego el erario público.

Más allá de los diversos poderes del Estado, la Constitución de la provincia de Buenos Aires describe, en su capítulo VI, la existencia de los denominados organismos de control (art. 155 al 159). Dichos organismos, cumplen diversas funciones, las cuales pueden ser de contralor (Fiscal de Estado, Contaduría General de la Provincia, Tribunal de Cuentas) u otras más diversas, como la Junta Electoral o la Dirección General de Cultura y Educación.

Ahora bien, la figura del Fiscal de Estado se encuentra presente en la Constitución de la provincia de Buenos Aires y, tanto su misión como función, está reglamentada por medio de su Ley Orgánica (decreto-ley 7543/69). Tiene la tarea de defender a la provincia de Buenos Aires, a sus organismos autárquicos y cualquier otra forma de descentralización administrativa, en todos los juicios en que se controviertan sus intereses patrimoniales, cualquiera sea su fuero o jurisdicción.

Su carácter de organismo de la constitución le confiere mandato (poder) expreso para intervenir y puede hacerlo por sí o por abogados/as debidamente habilitados/as por él y debe actuar con absoluta independencia de criterio. También se encarga de fiscalizar los actos administrativos provinciales -siempre que se cumplan algunos de los requisitos estipulados- y promueve acción judicial contra el Poder Ejecutivo o autoridades administrativas con competencia para dictar resoluciones cuando considere que los actos emanados de éstas son contrarios a la Constitución, las leyes o los reglamentos administrativos vigentes en la Provincia.

Las materias y fueros de actuación judicial son diversos: pueden ser civil, penal, laboral, derechos humanos, previsional, etc. De manera general, representa a la persona jurídica pública «Estado Provincial», con prescindencia de los funcionarios directamente actuantes o responsables, órganos o reparticiones directamente involucradas. Una vez citada a juicio la persona jurídica «Estado», el único que puede representarla ante el Poder Judicial es el Fiscal de Estado.

Toda esta breve introducción, da cuenta de que la Fiscalía de Estado -o la figura del fiscal de Estado- cumple con misiones técnicas específicas conferidas por mandato constitucional. En definitiva, cumple con dos misiones centrales: el control de legalidad de los actos de gobierno y el rol de abogado del Estado, defensor del interés fiscal de los y las bonaerenses, entendido, no solo como lo estrictamente patrimonial, sino que también, incluyendo a los derechos de tercera generación. Y entender que cumple la

función de representar o defender lo que es de todos/as los/as bonaerenses no es un dato menor, toda vez que se vuelve el eje central para comprender por qué se decidió, institucionalmente, apostar por una política comunicacional que tuviera como fin difundir y transparentar su rol para con la ciudadanía, acercando y unificando sus mensajes de forma clara y coherente y respondiendo a su visión institucional: ser reconocida como una organización de excelencia y de prestigio en la defensa de los intereses del Estado, caracterizada por un alto grado de formación, de especialización y de jerarquización de sus agentes, con la responsabilidad en el cumplimiento de su función, orientada a la mejora continua y a la transparencia y el desarrollo de una actitud proactiva y colaborativa con el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre otras características.

Planificación, comunicación y políticas públicas

Tras el nombramiento de Hernán Gómez como fiscal de Estado en diciembre de 2013, el organismo comenzó a implementar y considerar herramientas hasta entonces no utilizadas y que contribuyeron -y contribuyen- a la consolidación de una impronta de gestión. Y aquí fue donde entraron en juego conceptos como la planificación y la comunicación, los cuales se volvieron un eje central en el trabajo cotidiano.

Tras 126 años de historia, en marzo de 2016 se presentó el primer *Plan Estratégico* (PE) de la Fiscalía de Estado, el cual abarca objetivos y ejes para el período 2016-2020. De este modo, la planificación reorganizó el trabajo y la gestión en un sentido amplio y se volvió una herramienta indispensable. Lógicamente, la comunicación fue transversal al armado del Plan y a todo el organismo, a todas las líneas de acción propuestas y ejecutadas.

Si bien existen innumerables conceptualizaciones, puede decirse que las políticas públicas implican el accionar estatal, surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico previo -en este caso lo fue para la formulación del PE- e impactan sobre un campo de acción determinado en el cual se pretende incidir. Este conjunto de decisiones son producto de un largo proceso, el cual incluye valores, normas, procedimientos y la movilización de los recursos materiales y humanos (Zeller, 2007). Todo ello estuvo y está presente en la tarea cotidiana y, como se verá luego, es un eje central en la definición de prioridades para el área de Comunicación Institucional.

Luciano Elizalde afirma que la comunicación gubernamental «es un esfuerzo, más o menos sistemático, por conseguir las mejores condiciones para la realización de las

diferentes políticas públicas que lleva adelante el gobierno» (2006, p. 146). Esta definición, por simple que parezca y más allá que haga referencia al gobierno en general, puede ajustarse perfectamente a las funciones de un organismo del Estado y, en este caso específico, contribuye a entender cuál es el norte que se sigue en la materia desde la Fiscalía.

La comunicación, desde esta perspectiva, es gestión, es conducción, es planificación, y, en tal sentido, debe ser planteada en términos estratégicos. Esto es, debe estructurarse en base a objetivos claros y metas a cumplir, teniendo en cuenta una realidad compleja e impredecible (en constante movimiento y cambio) y que los actores que intervienen en el escenario político son distintos, con discursos contradictorios (...) El énfasis está puesto en comunicar lo posible, lo políticamente viable con el fin de disminuir las expectativas de las personas y minimizar los riesgos (Echavarría, 2013, p. 5).

Sobre la base de todo este marco conceptual es que el Área de Comunicación Institucional de la Fiscalía de Estado planifica, diagrama y gestiona la comunicación desde una mirada estratégica e integral, estableciendo pautas que surgieron y atraviesan los objetivos estratégicos planteados en el PE.

De este modo, el puntapié inicial fue preguntarnos qué se quería para la organización. Y la respuesta fue simple: la búsqueda del fortalecimiento institucional, de encauzar una política en materia comunicacional hasta entonces difusa y diseminada y de construir valor, es decir, ese capital intangible pero imprescindible en toda institución. Así, se planteó consolidar los valores que rigen al organismo desde sus orígenes: la formación de excelencia, el compromiso, la responsabilidad, la honestidad, el prestigio, el sentido de pertenencia y la ética pública, entre otros.

Tanto el PE como los planes operativos anuales estuvieron -y están- atravesados por el concepto de comunicación institucional y sus tres valores o pilares centrales: la imagen, la identidad y la reputación. Hoy en día, resulta impensado establecer una estrategia de comunicación en el área sin considerar, como bien define Charles Fombrum (1996), la representación perceptual de los hechos pasados y las perspectivas futuras de una compañía o, en este caso, en un organismo de la Constitución. Lograr una reputación positiva es clave, es verdad, pero también conlleva un arduo trabajo de elaboración de productos y diseño de líneas de mejora que, sin una planificación correcta, no lleva a buen puerto. Y tener presente lo que, en términos de Edward Freeman, filósofo americano y referente en la materia, define como *stakeholders*, tampoco puede omitirse. En otras palabras, también debe trabajarse para «aquellos grupos que pueden afectar o

ser afectados por el logro de los propósitos de la organización» (en Alonso & Pino, 2011, p. 65) y que impactan de manera directa. Siguiendo todas estas líneas se comenzó, desde fines 2015, con el fortalecimiento del área y de la comunicación, tanto interna como externa.

En materia de comunicación externa, primero, se creó un nuevo isologotipo ya que, hasta entonces, convivían entre dos y tres diferentes. De esta manera, se siguieron criterios de comunicación visual como así también la incorporación de una paleta de colores específica. Asimismo, se le dio relevancia al frente del edificio en los diseños, para también fortalecer ese quiénes somos. Sin ir más lejos, el logo por el 130 aniversario de la creación -que se cumplió en mayo de 2020-, se basó en la fachada del edificio del proyecto original, que data de 1937.

Por otra parte, se comenzó a instalar el área como fuente de información para los periodistas que requerían información y, en paralelo, se rediseñó el sitio *web* para que sirviera de voz oficial en algunos casos y, a su vez, fortalecer esa identidad que se busca.

Hasta la creación del área de Comunicación Institucional, el organismo tenía una *web* 1.0, caracterizada por una página estática, con escasa información y servicios y sin ser pensada en términos comunicacionales y estratégicos. A partir de este cambio en las políticas de gestión, se puso como premisa entender que existen, tal como Marcelo Urresti (2008) lo definiera una década atrás, prosumidores, es decir que, tras una pantalla, existen usuarios que tienen la habilidad de ser consumidores y productores de contenidos simultáneamente. Hoy, ese concepto es una realidad palpable y, en cuanto organismo al servicio de los y las bonaerenses, resulta clave.

La convergencia digital o tecnológica de los últimos años permitió trabajar con diversos lenguajes, plataformas, modificar la producción de contenidos y facilitó la interacción. En otras palabras, la incorporación de las llamadas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el PE, posibilitó implementarlas a los fines de cumplir los objetivos propuestos desde el área.

Así, se comenzó a trabajar en el quiénes somos y qué hacemos, utilizando mensajes clave que son claros, no contradictorios, breves, concisos y consistentes con la manera de actuar que, históricamente, tiene el organismo y que está sostenida en los valores que la caracterizan. La posibilidad de incorporar diversos recursos periodísticos que hasta ese momento eran imposibles, fortaleció la propuesta. Desde la utilización de fotografías e ilustraciones propias que se ajustan a las diversas plataformas y

contenidos, hasta la incorporación de destacados, volantas y otros recursos de escritura periodística permiten dicho fortalecimiento. A ello, se suma la escritura no sexista, con perspectiva de género, línea de gestión que se viene trabajando en los últimos años.

Situación similar se dio a nivel de comunicación interna. Tanto las diversas áreas de la sede central como las delegaciones fiscales del interior provincial¹ eran unidades aisladas, por lo que el desafío fue comenzar a generar productos que las acercaran. El rediseño de la Intranet permitió la creación de secciones específicas que se ajustaron a los diversos destinatarios internos que posee el organismo y se incorporaron todos los programas informáticos con los cuales se trabaja cotidianamente, respondiendo a un criterio de integralidad de las herramientas informáticas. Además, se sumaron boletines informativos, *clipping* diarios de noticias, *newsletter* mensuales con actividades académicas de interés, difusión de artículos de profesionales del organismo publicados externamente y se realizaron capacitaciones para agentes en la detección de material noticiable, entre otros ejemplos.

Trabajar en tiempos de pandemia

Si bien se tenía un plan operativo anual con líneas de acción a ejecutar durante 2020 - haciendo foco en el aniversario del organismo- la pandemia de Covid-19 pateó el tablero previsto, generó nuevos planteos y trajo consigo acciones que, en otras circunstancias, no se hubiesen implementado con tanta rapidez. La comunicación y la aplicación de las diversas plataformas digitales se volvieron clave para articular, repensar y planificar acciones y proyectos en el corto y mediano plazo que contribuyeron a superar los obstáculos y, paradójicamente, trajeron consigo mejoras a los productos y programas existentes.

En el caso específico de la Fiscalía de Estado bonaerense, puede mencionarse brevemente que se tomó la decisión de continuar profundizando en las líneas que ya estaban previstas y otras que se venían ejecutando en años anteriores y que permitieron seguir trabajando de manera ininterrumpida.

Sin embargo, como en todo proceso surgido de situaciones imprevistas -e imposibles de prever en cualquier escenario como lo es una pandemia- debieron realizarse algunos «ajustes» que contribuyeron a mejorar la comunicación entre el personal, entre agentes-ciudadanos y agentes-otros organismos. A manera de ejemplo, puede comentarse que en la Intranet debió crearse un área específica sobre la normativa vinculada al

Aislamiento Preventivo Social y Obligatorio (ASPO), ya que resultaba clave para que los abogados y abogadas pudieran utilizarlo en sus escritos.

Por otra parte, se hizo foco en el fortalecimiento de las redes sociales, más allá de la planificación específica que ya se tenía estipulada. La situación permitió profundizar en su uso e interacción con los seguidores. Particularmente, se fortalecieron los perfiles institucionales de LinkedIn, Twitter y Facebook, siendo vías de consultas de los y las bonaerenses que deseaban saber la situación de sus expedientes, como así también se volvió una fuente de información oficial para periodistas.

Además, el canal oficial de YouTube -con el cual la Fiscalía de Estado ya tenía un trabajo importante desarrollado- permitió poder continuar con charlas y capacitaciones para todo el personal, tanto aquellos/as que viven y trabajan en la sede central de La Plata como de las delegaciones de todo el territorio provincial.

A estas herramientas, se sumaron la utilización del Whatsapp y las plataformas digitales Zoom y Cisco Webex, las cuales fueron fundamentales para establecer un contacto cotidiano entre empleados/as y funcionarios/as. Sin embargo, en este caso particular, la Intranet y el correo institucional -para muchos ya un recurso obsoleto- volvieron a mostrar su eficacia y se convirtieron en el nexo entre y con el personal. Se trabajó en la centralización de estas dos herramientas y se puso énfasis en su constante actualización, para que todos/as estuviesen al corriente de las noticias de las diversas áreas de gestión y aquellas judiciales que tuviesen noticias de interés.

Planificar y (re) pensar la comunicación institucional

Si bien este trabajo hace foco en una experiencia concreta, tal como es gestionar comunicacionalmente desde la Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires, llevar a cabo una buena comunicación institucional en organismos gubernamentales requiere una planificación. Si bien no implica un recorrido lineal ni único, permite pensar varios aspectos conceptuales que, producto del intercambio con otras áreas similares, llevan a tener puntos en común.

En primer lugar, partimos de pensar la comunicación pública como una política pública, no aislada, sino enmarcada -en el caso de la Fiscalía de Estado- en su PE. Como conceptualizamos anteriormente, la comunicación de gobierno o institucional es un esfuerzo sistemático por generar las condiciones propicias para la implementación de otras políticas públicas. Por ello, no es un hecho aislado, sino que se enmarca e

interactúa y tiene la particularidad de ser una política pública en sí misma y, a su vez, una herramienta para el cumplimiento de metas y objetivos.

Segundo, a un Estado de Derecho se le exige apertura y transparencia ante la ciudadanía, con lo cual la comunicación se vuelve una herramienta central para dar a conocer lo trabajado desde las distintas oficinas públicas. Y ello se vuelve particularmente necesario en organismos públicos como la Fiscalía de Estado, cuya tarea primordial es la defensa del patrimonio público, es decir, de aquello propio a la comunidad.

En tercer lugar, la pandemia y las medidas adoptadas a instancias del ASPO, mostraron la importancia de una planificación flexible. Planificar sirve para dotar de previsibilidad al trabajo. La flexibilidad ayudó a readaptar el trabajo de la Fiscalía de Estado en general y del área de Comunicación Institucional en particular, en un contexto complejo que implicó la adaptación a una nueva modalidad de trabajo sin organización previa.

Finalmente, la experiencia relatada a lo largo de estas páginas da cuenta de un ejemplo de comunicación gubernamental o institucional enmarcado en la planificación y se describe cómo puede implementarse una comunicación pública que busca mostrar el «quiénes somos» de una entidad gubernamental. Al tratarse de un organismo de la Constitución, esa exigencia es imprescindible, necesaria y obligatoria. Llevar adelante un claro plan de comunicación institucional es un gran paso y abarca acciones tanto internas (para los/as propios/as trabajadores/as) como externas a la institución (para con los/as ciudadanos/as).

Referencias

Alonso, D. y Pino, V. (2011). Reputación corporativa. *IAE. Revista de Antiguos Alumnos*, XXVIII. Recuperado de <https://issuu.com/grupoabierto/docs/iae21>

Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994). Recuperado de http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173

Echavarría, C. (2013). La comunicación gubernamental: ¿herramienta para la legitimación de políticas o condición de posibilidad de la participación ciudadana? *VI Congreso Panamericano de Comunicación*. Recuperado de https://www.publicacioncompanam2013.eci.unc.edu.ar/files/companam/ponencias/ComunicacionPolitica_echavarria.pdf

Elizalde, L. (2006). La construcción del consenso. Buenos Aires, Argentina: La Crujía.

Fiscalía de Estado de la provincia de Buenos Aires (2016). Plan Estratégico 2016-2020. Recuperado de <http://www2.fepba.gov.ar/plan-estrategico/>

Fombrum, C.J. (1996). Reputation: Realizing value from the corporate image. Boston, United States of America: Harvard Business School Press.

Seara, J. I. (2004). Los órganos de control de la Administración pública: comparación de los sistemas provincial y nacional. *Revista RAP* (15), pp. 7-24 http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/fiscalia_de_estado/los_organos_de_control_de_la_administraci.html

Urresti, M. (2008). Paradojas, dudas e insinuaciones. Un debate sobre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. *Argumentos. Revista de crítica social*, 9.

Zeller, N. (2007). Políticas públicas: marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas [Doc. de trabajo / Informes] Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/inap/20171117033554/pdf_319.pdf

Notas

¹ La Fiscalía de Estado posee delegaciones fiscales en cada uno de los municipios cabecera de los departamentos judiciales del Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires, sumado a una en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuenta, además, con un anexo en Tandil y otro en Tres Arroyos.