

Estructura de comunicación del Gobierno Central de Puerto Rico; evolución y retos

The Communication Structure of the Government of Puerto Rico; Evolution and Challenges

ROSA SESENTÓN¹

DOI: <https://doi.org/10.32870/cys.v2022.7735>

<https://orcid.org/0000-0003-4812-8508>

La estructura de comunicación de un gobierno es un área poco estudiada. Este artículo tiene el objetivo de presentar perspectivas académicas para conformar un modelo estructural comunicacional fundamental que se utiliza como un referente en el análisis evolutivo de la estructura de comunicación del Gobierno Central (poder ejecutivo) de Puerto Rico. Se concluye que la estructura de comunicación del Gobierno de Puerto Rico ha presentado modificaciones estructurales significativas en seis periodos de gobernación que contienen eficiencias, deficiencias y retos para la gestión de su comunicación pública.

PALABRAS CLAVE: Estructura, comunicación, Gobierno, Puerto Rico, evolución, retos.

The communication structure of a government is an area barely studied. This article intends to present academic perspectives to shape a structural organizational model of communication that is used as a reference in the evolutionary analysis of the communication of the Puerto Rico central government. It is concluded that the communication structure of the Government of Puerto Rico has presented significant structural modifications during six administrations that contain efficiencies, deficiencies and challenges for the management of its public communication.

KEYWORDS: Structure, communication, Government of Puerto Rico, evolution, challenges.

A estrutura de comunicação de um governo é uma área pouco estudada. Este artigo tem o objetivo de apresentar perspectivas acadêmicas para formar um modelo estrutural de comunicação fundamental que seja usado como referência na análise evolutiva da estrutura de comunicação do Governo Central (poder executivo) de Porto Rico. Conclui-se que a estrutura de comunicação do Governo de Porto Rico apresentou modificações significativas em seis períodos de governo que contém eficiências, deficiências e desafios para a gestão de sua comunicação pública.

PALAVRAS CHAVE: Estrutura, comunicação, Governo, Porto Rico, evolução, desafios.

Cómo citar este artículo:

Sesentón, R. (2022). Estructura de comunicación del Gobierno Central de Puerto Rico; evolución y retos. *Comunicación y Sociedad*, e7735. <https://doi.org/10.32870/cys.v2022.7735>

¹ Universidad Complutense de Madrid, España.
rosasesenton@gmail.com

Fecha de recepción: 16/02/20. Aceptación:04/02/21. Publicado: 02/03/22.

INTRODUCCIÓN

Una organización estructural adecuada considera la unificación de unidades comunicativas fundamentales: Jefe de Gabinete, Unidad de Prensa, Relaciones con Grupos de Interés, Gestión de Crisis, Política Pública, Portavoz, flujos de la comunicación interna, una orientación centralizada, y una Unidad de Comunicación Estratégica con unidades adscritas de Monitoreo, Producción de Imagen y Discurso y de Comunicación Digital (Canel, 1999; Deutsch, 1969; Elizalde, 2006; Kumar, 2007; Sullivan, 2001).

Estas perspectivas, que comparten territorios prácticos y académicos, aparecen unificadas en este artículo con el propósito de constituir un Modelo de Organización Estructural fundamental para la gestión de la comunicación del gobierno. A través de ellas, establezco un marco referencial para analizar la estructura de comunicación del Gobierno de Puerto Rico. Luego de revisar extensivamente la literatura académica, no se encuentran estudios orientados al análisis de la estructura de comunicación del Gobierno central de Puerto Rico.² Por lo tanto, la finalidad de este escrito consiste en presentar un análisis evolutivo de la estructura de comunicación del Gobierno central de Puerto Rico. Refleja, además, retos asociados a las diferentes modificaciones estructurales identificados a través de los periodos 1972-1976, 1984-1988, 1992-2000, 2000-2004, 2012-2016 y 2016-2019.

METODOLOGÍA

Nuestra investigación presenta un análisis abierto, reflexivo y crítico sobre la evolución de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico. Utilizamos la entrevista como técnica central de recolección de datos para obtener información de primera mano sobre esa estructura. Entrevistamos a los gobernadores Rafael

² Este artículo es parte de una investigación más amplia titulada *La comunicación del poder ejecutivo en Puerto Rico (1972-2019)*, que pretende atender las deficiencias del marco de análisis que presenta la estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico.

Hernández Colón, Pedro Rosselló González, Sila M. Calderón, Aníbal Acevedo Vilá y Alejandro García Padilla, así como los funcionarios principales que formaron parte de la estructura de comunicación: jefes de comunicación, directores de prensa, secretarios de asuntos públicos y secretarios de la gobernación que formaron parte de la estructura de comunicación según los periodos correspondientes y que, por la naturaleza de sus funciones, conocieron de primera mano dicha estructura, su concepción, modificaciones y estrategias aplicadas a la gestión de la comunicación. También se tomaron en cuenta relatos de periodistas, senadores y exfuncionarios del gobierno, que abonaron al análisis de la estructura de comunicación del poder ejecutivo del gobierno de Puerto Rico. Estos relatos, que pertenecen a una historia inexplorada, iniciaron un proceso de análisis crítico en esta investigación.

Utilizamos además otras técnicas no estandarizadas que forman parte de la indagación cualitativa, como la revisión de la Constitución de Puerto Rico, órdenes ejecutivas, leyes, planes de comunicación de administraciones particulares, artículos de prensa, informes económicos realizados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, documentos presupuestarios de la Oficina del Contralor de Puerto Rico y otra documentación relacionada con la gestión de la comunicación de los periodos, como: memos, cartas y minutas de reuniones. Estas fuentes de recolección complementaron las entrevistas y ofrecieron riqueza documental al análisis.

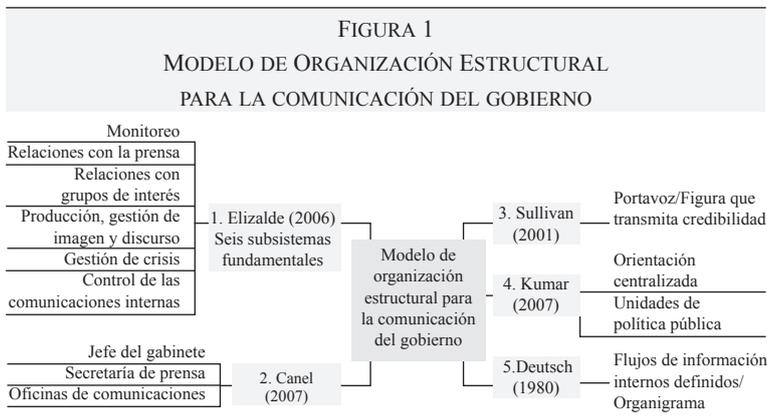
Se enfatiza en este trabajo la “estructura” como categoría de análisis tomada del modelo propuesto por Sanders y Canel (2013) en *Government communication in 15 countries: Themes and challenges*, donde las autoras han resaltado el carácter indispensable de la estructura en la gestión de la comunicación gubernamental. Partiendo del rol esencial que tiene esta para un gobierno, no he limitado el estudio a identificar la composición estructural del Gobierno de Puerto Rico en cada periodo, sino también a compararlo con un *Modelo de Organización Estructural* propuesto en este texto para señalar eficiencias, deficiencias y retos (Sanders & Canel, 2013, pp. 1-5).

LA ORGANIZACIÓN ESTRUCTURAL DE LA COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO

Desde la esfera académica, la estructura de comunicación del gobierno es vista como la forma en que el gobierno organiza su comunicación, es decir, la parte interna de la comunicación externa y como una herramienta de gestión para transmitir la información de la política pública (Elizalde, 2006; Sanders & Canel; 2010).

La organización estructural tiene considerables repercusiones en la gestión de la comunicación pública de un gobierno debido a que es el ámbito donde se gesta lo que finalmente se comunica al pueblo. Por esta razón, decidir cuáles serán las unidades comunicativas que conformarán la estructura y la forma en que se organizan constituye un reto para los que planifican la comunicación gubernamental.

A través de esta sección, presento cinco perspectivas académicas de autores que pertenecen al grupo de los investigadores que consideran la comunicación como parte intrínseca y vital, tanto de la política como del gobierno, para abordar la organización estructural de la comunicación gubernamental (Canel, 1999; Deutsch,1969; Elizalde, 2006; Kumar, 2007; Sullivan, 2001). Estas perspectivas conforman un modelo sugerido de organización Estructural que utilizo como un referente en el análisis de la estructura de comunicación del Gobierno Central de Puerto Rico.



Fuente: Elaboración propia.

Descripción del modelo sugerido de organización estructural

El *modelo de organización estructural* para la comunicación del gobierno contiene cinco partes que representan perspectivas académicas sobre unidades fundamentales en una estructura de comunicación. En la primera, presento seis unidades comunicativas relevantes a la estructura según Elizalde (2006); la segunda contiene tres unidades fundamentales en una estructura de comunicación de un gobierno (Canel, 2007); la tercera parte trata la unidad del portavoz (Sullivan, 2001); la cuarta presenta la orientación centralizada y las unidades de política pública (Kumar, 2007) y, finalmente, se aborda la relevancia de los canales de comunicación internos (Deutsch, 1980).

Seis sistemas en la estructura de comunicación

De acuerdo con Elizalde (2006), la estructura de comunicación constituye una “estructura de gestión”; por consiguiente, su concepción sobre la organización estructural parte de una integración sistémica cohesiva que encauce la gestión de comunicación pública del gobierno. El autor estima que la base estructural de la comunicación del gobierno debe contener los siguientes sistemas: Monitoreo, Relaciones con la Prensa, Relaciones con grupos de interés, Producción y gestión de la imagen y del discurso del gobierno, Gestión de crisis y un sistema de comunicaciones internas (Elizalde, 2006, p. 196).

La primera unidad, *Monitoreo*, está dedicada a realizar el *input*; es decir, la selección de los hechos, acontecimientos, sucesos, tendencias y temas que son relevantes para la planificación de la comunicación del gobierno. Aquí se encuentra, principalmente, el análisis de la opinión pública y el *clipping* de prensa.

En la segunda unidad, *Relaciones con la Prensa*, se intenta establecer un enlace entre el gobierno y los miembros de la prensa y medios de comunicación. En palabras de Elizalde (2006), el reto de esta unidad estriba en adoptar una manera efectiva de sistematizar este vínculo indispensable para el gobierno. Los sistemas democráticos enfrentan retos para establecer este vínculo debido al derecho de la libre expresión y a la fiscalización pública de la información que transmite el gobierno. Las garantías que protegen la libre expresión promueven una alta vigilancia pública sobre la información gubernamental, por ello, los autores

sugieren una actuación proactiva del gobierno en identificar y clasificar la prensa para advertir, incluso, aquellas que no son serias en el ejercicio de la profesión (p. 196).

En la tercera unidad, *Relaciones con grupos de interés*, se desarrollan vínculos con grupos y entidades que tienen intereses en asuntos gubernamentales. Las relaciones con estos grupos evocan la visión de establecer consenso como acción estratégica en la actuación de la comunicación del gobierno, sobre todo en tiempos modernos de una comunicación digital fragmentada, multiplicada e instantánea (Rior-da, 2006, p. 20).

La cuarta unidad, *Producción: gestión de la imagen y del discurso del gobierno*, está dedicada a construir la imagen del gobernante mediante la planificación estratégica tanto de las apariciones públicas como del discurso (p. 98). La quinta unidad, *Gestión de crisis o problemas graves*, implica una organización eficaz de las respuestas o acciones de un gobierno ante situaciones de urgencia. Según explica Elizalde, estas pueden ser desde presiones, reclamos vinculados a la responsabilidad del gobierno, hasta sanciones sociales (p. 198). Por último, el sexto sistema, *Control de las comunicaciones internas*, establece canales y sistemas de información internos en la estructura que típicamente aparecen representados en un organigrama (p. 198).

Tres sistemas fundamentales en la estructura de comunicación

Del modelo de organización estructural sugerido se toma la perspectiva de Canel (2007). En sus múltiples análisis sobre los modelos estructurales de comunicación presidencial de Estados Unidos y del Reino Unido suscribe la relevancia de las unidades propuestas por Elizalde (2006). Sin embargo, establece que son tres los sistemas a los que hay que prestar particular atención porque conforman las unidades primarias en la infraestructura de comunicación: Jefe del Gabinete, Secretaría de Prensa y Oficina de Comunicaciones. Estas unidades, como explica Kumar (2007), típicamente son ocupadas por funcionarios de confianza que tienen responsabilidad primaria en la gestión de la comunicación y, por consiguiente, en la funcionalidad de la estructura (Canel, 2007, p. 166; Kumar, 2007, p. 6).

La descripción que ofrece Canel sobre las funciones de estos cargos las recoge de sus investigaciones sobre la evolución histórica de la

infraestructura de la Casa Blanca (Estados Unidos). Así, por ejemplo, el Jefe del Gabinete constituye la mano derecha del gobernante y tiene la función de supervisar el funcionamiento del gabinete en general y de coordinar las decisiones estratégicas de política pública junto a las decisiones de comunicación (Canel, 2007, pp. 166-167). Por otra parte, la Secretaría de Prensa difunde información relacionada a la administración pública del gobierno y atiende los aspectos diarios de la comunicación del gobierno con la prensa y medios de comunicación (p. 172). Finalmente, la Oficina de Comunicaciones desarrolla la estrategia comunicativa del presidente, entre otras funciones. Esta particular función, que vincula directamente al presidente, implica la coordinación con el plan de política pública a través del Jefe del Gabinete (Canel, 2007, pp. 166-172). De la oficina de comunicaciones también derivan las unidades dedicadas al manejo de la comunicación digital del gobierno, esto incluye principalmente los portales electrónicos y las redes sociales.

Portavoces: relevancia de la figura que transmite credibilidad

Del modelo sugerido propuesto para organizar la comunicación del gobierno, se presenta la perspectiva de Sullivan (2001). Desde su experiencia práctica en el gobierno federal, incorpora el factor de credibilidad al análisis de la organización estructural de la comunicación del gobierno. La autora sostiene que la estructura requerirá de una figura que transmita credibilidad. Esta perspectiva resalta la necesidad de una unidad de portavoz en la estructura con rasgos creíbles y confiables ante los ciudadanos. Argumenta que las personas necesitan tanto información veraz y objetiva como un portavoz con igual grado de credibilidad para que estos puedan tomar decisiones informadas y juicios independientes (Sullivan, 2001, p. 3).

Una orientación centralizada en la estructura y las unidades de política pública

En la cuarta perspectiva se incorpora a Kumar (2007), quien desde las investigaciones realizadas al modelo de comunicación de la Casa Blanca en Washington en *The White House Transition Project (1997-2017)*, advierte que la estructura de comunicación requerirá tanto de una orientación estructural centralizada, como de unidades dedicadas

a la política pública y su comunicación. Kumar (2007) explica que la operación de comunicación centralizada hacia la figura de autoridad resulta en una operación de mayor efectividad (pp. 5-7).

Kumar (2007) también sostiene que la estructura de comunicación de un gobierno requerirá de unidades dedicadas a la comunicación de política pública. Estas unidades planifican una comunicación pública constante focalizada en la sustancia de cada proyecto, obviando otros asuntos de discusión pública que interfieran con el eje sustantivo de la política pública (pp. 5-7).

Canales de comunicación internos en la estructura

El modelo sugerido propuesto para organizar la comunicación del gobierno considera la visión teórica de Deutsch (1980) sobre los flujos de información en la estructura de comunicación. El autor ha sostenido que la estructura de comunicación requerirá de canales delimitados que indiquen los flujos de información interna (p. 24). La visión sistémica que aporta Deutsch da visos de encontrar raíces en la teoría de los sistemas que vincula la relación de las partes en una estructura con su funcionalidad (Bertalanffy, 1989). De igual modo, en la comunicación gubernamental el flujo eficiente entre los canales internos coloca a la estructura en una posición de mayor fortaleza para enfrentar la información externa que impacta el sistema continuamente y ayudará a planificar una comunicación que anticipe las necesidades de los ciudadanos (Deutsch, 1980, p. 24).

Estas perspectivas previamente abordadas interactúan cohesionadamente como piezas de un rompecabezas para articular el modelo de organización estructural sugerido.

RESULTADOS

La estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico

La estructura de comunicación del Gobierno Central de Puerto Rico está enmarcada en su sistema político democrático regulado por leyes que protegen el derecho a la libertad de expresión, la libertad de prensa, la transparencia y que vigilan el partidismo en la comunicación gubernamental. A pesar de la vasta regulación existente dirigida hacia la

transparencia, la comunicación del gobierno se ha caracterizado por inspirar alta desconfianza entre los ciudadanos que, de forma generalizada, cuestionan si lo que comunica el gobierno es verdaderamente transparente. Las leyes de transparencia no han podido rescatar al gobierno de una lacerada credibilidad. Es incierto realizar una estricta vinculación entre la crisis de credibilidad que atraviesa el gobierno y su estructura de comunicación; sin embargo, probablemente el problema encuentre raíces en su vertiente estructural. A continuación, se presenta el análisis evolutivo de la estructura del Gobierno Central de Puerto Rico.

DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE COMUNICACIÓN DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO

Trasfondo

La concepción de la estructura de comunicación del Gobierno Central (poder ejecutivo) de Puerto Rico está enmarcada en dos aspectos medulares: el político-partidista y la influencia del modelo de comunicación del gobierno de los Estados Unidos. Durante el año 1971 la convergencia de estos aspectos dio paso a la tradicional estructura de comunicación del gobierno central.

En primer lugar, el aspecto político-partidista en la estructura de comunicación deriva de la campaña eleccionaria del entonces candidato a la gobernación, Rafael Hernández Colón. Según relató el exgobernador, su primera campaña electoral se distinguió por un alto nivel de planificación y organización estructural. Cuando resultó electo conformó una estructura de comunicación más amplia que la existente, dirigida principalmente por personas que habían sido colaboradores activos en la campaña electoral.

En cuanto al segundo aspecto, el modelo estructural de comunicación que se estableció en el gobierno central durante el periodo 1972-1976, intentó emular rasgos del modelo de la Casa Blanca, particularmente en el establecimiento de unidades dedicadas a la comunicación estratégica; según expongo en adelante. No obstante, los gobernadores en sus respectivos periodos realizaron modificaciones a la estructura de comunicación; el modelo estructural aun se asemeja al del gobierno de los Estados Unidos.

Evolución de la estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico

Según se observa en la Tabla 1, la estructura de comunicación del Gobierno central de Puerto Rico ha presentado modificaciones estructurales significativas desde 1972 a 2019. A continuación, presento un abordaje sobre las modificaciones estructurales, según cada periodo de gobernación analizado.

Primer periodo (1972-1976)

Gobernador: Rafael Hernández Colón, Partido Popular Democrático

Cuando Rafael Hernández Colón, del Partido Popular Democrático, asumió su mandato, existía en el gobierno central una estructura de comunicación básica que data de la década de 1950, compuesta principalmente por un Secretario de Prensa y un Coordinador Interagencial a cargo de la dirección del gabinete constitucional.

En el año 1973 surge la primera modificación estructural con la creación de la Oficina de Comunicaciones. Esta oficina se crea para emular la Oficina de Comunicaciones de la Casa Blanca (Rafael Hernández Colón, comunicación personal, 19 de abril de 2018). De esta manera, se institucionalizó la visión amplificada de la planificación estratégica en la estructura de comunicación del gobierno de Puerto Rico. Adscrito a esta oficina, se inició una operación complementaria de monitoreo, producción de imagen y discurso, coincidiendo con la perspectiva de Elizalde (2006), que ha considerado necesarias estas unidades en la estructura.

Dos retos asociados a esta modificación estructural se relacionan con la politización y con el aspecto burocrático. Este periodo muestra haber institucionalizado la práctica de otorgar contratos a personas que han formado parte de la campaña política para ocupar posiciones de comunicación en la estructura. Por ejemplo, el director de la campaña electoral de Hernández Colón durante el año 1972 fue nombrado por el gobernador como su principal asesor de comunicación. Esta práctica común en el país sugiere riesgos de politización en la estructura que bien han tenido implicaciones en la desconfianza del pueblo.

Un segundo reto es el aspecto burocrático. La creación de la Oficina de Comunicaciones también representó una estrategia para alinear

TABLA I
MODIFICACIONES DE LA ESTRUCTURA DE
COMUNICACIÓN DEL PODER EJECUTIVO; GOBIERNO DE PUERTO RICO

		Gobernadores									
		1952-1972	1972-1976	1984-1988	1992-2000	2000-2004	2012-2016	2016-2019			
Unidades de Comunicación	Estructura	Existente	Rafael Hernández	Rafael Hernández	Pedro Rosselló	Sila Calderón	Alejandro García	Ricardo Rosselló			
	Existente	Colón	Colón	Colón	González	Serra	Padilla	Nevares			
Coordinador Interagencial											
Secretario de Prensa											
Oficina de Comunicaciones											
Secretario de la Gobernación											
Oficina Central de Comunicaciones											
Secretario de Asuntos Públicos-Portavoz											
Secretario de Asuntos Públicos y Prensa											
Secretario de Asuntos Públicos y Política Pública											
Oficina del Principal Ejecutivo de Inf (CIO)											

Fuente: Elaboración propia.

el discurso público de los Jefes de Agencia con el mensaje central de la política pública del gobernador. Esta estrategia tuvo implicaciones burocráticas debido a que el gobernador establecía parámetros para filtrar la comunicación pública de los Jefes de Agencia. Surge un proceso novel de aprobaciones en la estructura: la Oficina de Comunicaciones autorizaría las comunicaciones de tales funcionarios con el objetivo de unificar el mensaje público del gobierno. Esta regulación interna ha permanecido a través de los periodos subsiguientes, limitando en ocasiones la información que debe llegar fluidamente al pueblo.

Segundo periodo (1984-1988)

Gobernador: Rafael Hernández Colón, Partido Popular Democrático

Durante el periodo 1984-1988, ocurre la segunda modificación significativa en la estructura de comunicación del gobierno central desde la reformulación en el año 1973. El gobernador Hernández Colón, mediante una Orden Ejecutiva el 6 de mayo de 1986, establece el cargo del Secretario de la Gobernación en una transformación a la posición que hasta el momento había ocupado el Coordinador Interagencial (Rafael Hernández Colón, comunicación personal, 19 de abril de 2018). Esta modificación es cónsona a la visión de Canel (2007) que estima el cargo del Jefe de Gabinete como una unidad fundamental en la estructura de comunicación (p. 166).

De acuerdo con la información objetivada y los hallazgos observados en el análisis del primer periodo, pueden ser dos las razones principales que alteraron el arreglo estructural de la comunicación del gobierno central. Primero, la intención de elevar a un rango de Gabinete el cargo de Coordinador Interagencial; segundo, mejorar los procesos de comunicación entre las agencias del gabinete y la estructura de comunicación del gobierno central. Se observa en esta modificación una nueva autoridad jerárquica, dirigida tanto a profesionalizar la estructura, como a mejorar la comunicación entre el gobernador y las agencias del gabinete Constitucional.

Un reto asociado a esta modificación igualmente está relacionado con la politización. La nueva unidad de la Secretaría de la Gobernación, en cierto sentido, parecía acentuar el matiz politizado de la estructura. El cargo fue creado para Sila Calderón, a quien se le reconoció como una figura dominante del Partido Popular Democrático.

Tercer periodo (1992-2000)

Gobernador: Pedro Rosselló, Partido Nuevo Progresista

En la tercera modificación a la estructura de comunicación del gobierno central, la Oficina de Comunicaciones pasó a ser la nueva Oficina Central de Comunicaciones (por sus siglas OCC). Mediante una orden ejecutiva, el Gobernador Pedro Rosselló reformuló la Oficina de Comunicaciones estableciendo, en el año 1993, una operación de mayor complejidad: mayor gasto presupuestario y una de las más eficientes proyecciones comunicativas persuasivas que se habían visto en la comunicación del gobierno de Puerto Rico (Pedro Rosselló, comunicación personal, 7 de noviembre de 2018).

El gobernador Rosselló adoptaba una visión macroempresarial sobre la Oficina Central de Comunicaciones, orientada a una interrelación más agresiva con las agencias de gobierno y unidades gubernamentales. La estrategia de la reformulación de la Oficina de Comunicaciones a la Oficina Central de Comunicaciones consideraba consolidar y administrar el presupuesto de comunicación de las agencias del gabinete constitucional, prestar servicios de asesoría, consultoría y supervisión de la comunicación pública de todas las agencias gubernamentales. Aparece en este periodo un control más riguroso sobre la comunicación pública de los jefes de agencias y sobre la administración del presupuesto de comunicación.

Un reto asociado a esta tercera modificación estructural también estuvo asociado con la politización. La estrategia de consolidar las pautas de comunicación pública de todas las agencias del gobierno en un solo presupuesto condujo a prácticas de propaganda partidista en la comunicación del gobierno que se intensificó en el segundo término del gobernador Rosselló.

Esta contaminación partidista de la estructura de comunicación, unida a los casos de corrupción que afloraron durante los periodos de gobernación de Pedro Rosselló, incidieron en la deteriorada credibilidad que atraviesa la comunicación del gobierno.

Cuarto periodo (2000-2004)

Gobernadora: Sila Calderón, Partido Popular Democrático

En el año 2002 ocurre la cuarta modificación significativa a la estructura de comunicación creada por Hernández Colón en 1973. La Gobernadora

Sila M. Calderón, mediante la orden ejecutiva número OE-2002-28, creó la Secretaría de Asuntos Públicos. Esta modificación no se da en el vacío; supuso la designación oficial de un portavoz y el establecimiento de una unidad dedicada a la comunicación de la Política Pública, los cuales hasta el momento habían estado ausentes en la estructura (Sila M. Calderón, comunicación personal, 31 de julio de 2019). De esta manera, se institucionaliza en la estructura esa figura que Sullivan (2001) ha descrito como la persona que debe proyectar rasgos creíbles y confiables ante los ciudadanos, así como la dedicada planificación de comunicar la política pública del gobierno.

Jorge Colberg, quien fuera el primer Secretario de Asuntos Públicos, narra que el problema de la ausencia de un portavoz designado condujo a la creación del cargo. Explica Colberg (comunicación personal, 3 de agosto de 2018), que esta modificación rompió la tradición de utilizar al Secretario de Prensa de portavoz incidental junto al Gobernador, como había ocurrido en los periodos anteriores.

El Secretario de Asuntos Públicos estaría a cargo de planificar y comunicar los proyectos de política pública del gobierno en todas sus etapas. Esta modificación incorpora la unidad que Kumar (2007) ha considerado indispensable para focalizar la comunicación del gobierno en la sustancia de los proyectos ante los ruidos de la discusión pública que suelen interferir con el eje sustantivo de la política pública (p. 5).

Un reto asociado a esta modificación estructural se relaciona directamente con una politización que ya había aflorado en la estructura desde el primer periodo. El designado a ocupar el cargo despertaba escepticismo entre sectores del país por ser altamente identificado por sus colaboraciones en las campañas del Partido Popular Democrático.

Quinto periodo (2012-2016)

Gobernador: Alejandro García padilla, Partido Popular Democrático

La quinta modificación de la estructura de comunicación del gobierno central consistió en fusionar las Unidades de Prensa y la Secretaría de Asuntos Públicos para formar la nueva unidad de Secretaría de Asuntos Públicos y Prensa. Era la primera vez que un gobernador intervenía para reformular la Oficina de Prensa de la estructura (Alejandro García Padilla, comunicación personal, 15 de mayo de 2018).

No obstante estas unidades eran complementarias, tenían identidad propia con funciones definidas que, de por sí, ya representan sistemas complejos. Esta fusión pudo haber amenazado la efectividad de la estructura de comunicación. Tanto Kumar (2007) como Sullivan (2012) han considerado apropiadas las funciones delimitadas en las unidades de la estructura para evitar los excesos de carga que atenten contra la coherencia en la comunicación del gobierno (Kumar, 2007, pp. 1-6; Sullivan, 2012, p. 16).

Sexto periodo (2016-2019)

Gobernador: Ricardo Rosselló, Partido Nuevo Progresista

Este periodo constituye uno sensible para la estructura de comunicación del gobierno, debido a que Puerto Rico atravesaba una crisis a causa de la aprobación el 30 de junio de 2016 de la legislación S2328 conocida como *Puerto Rico Oversight Management and Economic Stability Act* o sus siglas P.R.O.M.E.S.A (Congressional Research Service, 2016). Esta ley, impuesta por el Congreso de los Estados Unidos, estableció la presencia de una Junta de Supervisión Fiscal para estabilizar la situación económica del gobierno a raíz de una deuda pública que rondaba los 72 mil millones de dólares. En el nuevo escenario, la Junta de Supervisión Fiscal actuaba como un emisor inesperado que parecía desestabilizar la comunicación gubernamental.

Ante este suceso, que supeditó la comunicación del gobierno, surgieron tres modificaciones a la estructura de comunicación. En la primera modificación, el gobernador Ricardo Rosselló, mediante una Orden Ejecutiva, reformuló el cargo de Secretaría de Asuntos Públicos creado durante el cuarto periodo (2000-2004) para establecer la Secretaría de Asuntos Públicos y Política Pública. Además de conducir a un portavoz con mayor exposición pública, esta modificación representó una comunicación focalizada en el aspecto sustantivo de los proyectos de la política pública que Kumar (2007) considera indispensable para minimizar las desviaciones en la comunicación debido a los ruidos de la opinión pública (p. 5).

La segunda modificación a la estructura consistió en crear una unidad dedicada al servicio de tecnología e innovación de Puerto Rico y el cargo del Principal Ejecutivo de Información para agilizar los procesos

tecnológicos de información del gobierno (OE-24.1.2017). Estas unidades operaron paralelamente a la Oficina Central de Comunicaciones y compartían una visión planificada sobre la comunicación.

Finalmente, en la tercera modificación, el gobernador Ricardo Rosselló eliminó la Oficina Central de Comunicaciones. En el nuevo arreglo, la directora de comunicaciones, Rossy Santiago, pasó a la oficina de Anthony Maceira, quien había sido nombrado por Rosselló como Secretario de Asuntos Públicos y Política Pública. Según Maceira, la modificación se realizó para crear una estructura de comunicación más eficiente (Rosario, 2019).

De acuerdo con el modelo de organización estructural sugerido, es contraproducente desintegrar una de las unidades que Canel (2007) ha estimado fundamentales en la estructura. Ciertamente, la estructura requiere de una unidad dedicada a la gestión y comunicación de la política pública, pero también de una Oficina de Comunicaciones profesionalizada que cumpla con el deber de planificar la estrategia comunicativa del gobierno a mediano y largo plazo.

Ante el atípico escenario que atravesaba la comunicación del gobierno, era imprescindible una organización estructural con las unidades básicas que ya hemos referenciado. Desintegrar la Oficina de Comunicación en medio de la peor crisis de comunicación del gobierno sugiere deficiencias en la planificación estructural que requería tanto fortalecer la transmisión del mensaje de política pública, como la proyección general del gobierno a través de la Oficina de Comunicación.

Un aspecto que volvió a retar la comunicación del gobierno durante este periodo fue la politización. El gobernador Rosselló nombró a los cargos de Secretario de Asuntos Públicos y Política Pública y de Secretario de la Gobernación a dos funcionarios que lideraron la campaña político-partidista: Ramón Rosario y William Villafañe, respectivamente. Según he señalado desde el primer periodo, la práctica de matizar la estructura de comunicación con sombras partidistas se convirtió en una tradición en Puerto Rico ante un pueblo que evalúa al gobierno con mayor escepticismo y desconfianza.

En adición a estos nombramientos, el aspecto de la politización se evidenció drásticamente durante este periodo. En el mes de julio 2019,

una filtración de la prensa hizo público el contenido de una conversación donde el gobernador Ricardo Rosselló y su grupo íntimo de asesores y funcionarios de la estructura de comunicación intercambiaban expresiones homofóbicas, burlas, planes de persecución a oponentes políticos y agendas para adelantar sus causas partidistas. Era impensable que la historia de la política puertorriqueña ofreciera el más crudo relato sobre la politización en la estructura de comunicación del gobierno central. El pueblo de Puerto Rico le recordó que perdona, pero no olvida, cuando en una marcha multitudinaria exigió y logró la renuncia del mandatario. Irónicamente, la caída de Ricardo Rosselló surge a raíz de un problema de comunicación y el uso inapropiado de las nuevas tecnologías. Sin embargo, también tiene raíces en el partidismo que, con variadas intensidades, ha matizado la estructura desde el primer periodo analizado.

De acuerdo con el modelo de organización estructural sugerido, a la altura de este periodo tampoco se observaron unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés, a la gestión de crisis y situaciones graves de comunicación de la política pública y un organigrama como herramienta referente de los flujos direccionales de la comunicación interna. Probablemente estas deficiencias, además de los retos que he señalado previamente, no fueron favorables a la gestión de la comunicación del gobierno central durante el periodo de 2016-2019.

CONCLUSIONES

En Puerto Rico, el gobierno gestiona su comunicación a través de una estructura centralizada encabezada por el gobernador, quien representa la figura comunicativa de mayor exposición mediática. Desde el año 1972, la estructura presentó modificaciones significativas conformando en la actualidad una estructura cónsona al modelo de organización estructural previamente abordado compuesto de una Secretaría de la Gobernación, Oficina de Prensa, Oficina Central de Comunicaciones, con departamentos de Monitoreo, Producción de Discursos, Manejo de Imagen del Gobierno, Comunicación digital, Secretaría de Asuntos Públicos y Portavoz designado.

Las limitaciones observadas en la organización estructural adoptada por el gobierno de Puerto Rico se relacionan con la ausencia de unidades dedicadas a las relaciones con grupos de interés y a la gestión de crisis o situaciones graves de comunicación orientadas a la política pública que Elizalde (2006) ha considerado medulares en la operación estructural del gobierno.

Probablemente, durante la crisis que atravesó el gobierno durante el periodo 2016-2019, a causa de la aprobación de la legislación S2328, P.R.O.M.E.S.A, y la imposición de una Junta de Supervisión Fiscal que tomó las riendas fiscales del gobierno y supeditó la comunicación del gobierno, era necesario un refuerzo en lo que Elizalde (2006) ha llamado los vínculos con los grupos con intereses particulares en el gobierno y Riorda (2006) ha catalogado como las acciones estratégicas del consenso (Riorda, 2006, p. 20). De igual modo, resultaban imperantes unidades dedicadas a la comunicación de asuntos graves ante la urgencia del escenario atípico que provocó la Junta de Supervisión Fiscal.

Otra limitación que se observa es la presencia de aspectos políticos-partidistas, matizando la estructura desde la primera modificación del periodo 1972-1976. A través del análisis evolutivo, son evidentes las prácticas de contratar a colaboradores de campaña partidista para ocupar posiciones principales en la estructura de comunicación. Esta práctica de naturaleza estructural, ciertamente, ha lacerado la credibilidad del gobierno con implicaciones en la desconfianza del pueblo.

Para finalizar, un contrasentido surge del aspecto evolutivo de la estructura de comunicación del gobierno central. Por un lado, es constatable una organización estructural desarrollada conforme a las unidades del modelo de organización estructural sugerido (Canel, 1999; Deutsch, 1980; Elizalde et al., 2006; Kumar, 2007; Sullivan, 2001); por otro lado, se observa un resultado de menor credibilidad ante el pueblo. Es decir, a mayor desarrollo en la organización de la estructura de comunicación, se acrecienta un sesgo que disminuye la credibilidad y aumenta la desconfianza del pueblo en el gobierno. Esta realidad planteará nuevas reflexiones sobre las ineficiencias que parecen trascender la estructura, hasta llegar al aspecto del carácter de los comunicadores en el Gobierno de Puerto Rico.

Referencias bibliográficas

- Bertalanffy, L. (1989). *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, Desarrollos, Aplicaciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Canel, M. J. (1999). *Comunicación política: Una guía para su estudio y práctica* (1ª ed.). Tecnos.
- Canel, M. (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. (1ª ed.). Editorial Tecnos.
- Congressional Research Service. (2016). The Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA; H.R. 5278, S. 2328). <https://crsreports.congress.gov/>
- Deutsch, K. (1963). *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos*. Paidós.
- Deutsch, K. (1980). *Política y Administración Pública* (1ª ed.). Instituto Nacional de Administración Pública. <https://repositorio.tec.mx/handle/11285/574316>
- Elizalde, L. (2006). La Comunicación Gubernamental; Problemas y Soluciones Estratégicas. En L. Elizalde, D. Fernández & M. Riorda (Eds.), *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental* (pp. 145-249). La Cruzjía.
- Elizalde, L., Fernández, D., Riorda, M. (2006). *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental*. La Cruzjía.
- Kumar, M. (2007). *Managing the President's Message: The White House Communications Operation*. <http://whitehousetransitionproject.org/wp-content/uploads/2016/03/Kumar-Managing8.pdf>
- Riorda, M. (2006). Hacia un Modelo de Comunicación Gubernamental para el Consenso. En L. Elizalde, D. Fernández & M. Riorda (Eds.), *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental* (pp. 17-131). La Cruzjía.
- Rosario, F. (2019, 6 de marzo). Confirman cambios y renuncia en La Fortaleza. *PrimeraHora*. <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/confirman-cambios-y-renuncia-en-la-fortaleza/>
- Sanders, K. & Canel, M. (2010). *Para estudiar la comunicación de los gobiernos: Un análisis del estado de la cuestión. Comunicación y Sociedad*, XXIII(1), 7-48, <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/16146/1/Para%20estudiar%20la%20comunicacion.pdf>

- Sanders, K. & Canel, M. (2013). *Government communication in 15 countries: Themes and challenge*. Bloomsbury Academic.
- Sullivan, M. (2001). *A Responsible Press Office*. U.S. Dept of State, International Programs. <https://usa.usembassy.de/etexts/media/pressoffice.pdf>
- Sullivan, M. (2010). *A Responsible Press Office: An Insider Guide*. https://photos.state.gov/libraries/korea/49271/dwoa_122709/A_Responsible_Press_Office.pdf
- Sullivan, M. (2012). *A Responsible Press Office in the Digital Age; Handbook Series*. https://static.america.gov/uploads/sites/8/2016/06/A-Responsible-Press-Office-in-the-Digital-Age_Handbook-Series_English_508.pdf