

# COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y TRANSPARENCIA: UNA REVISIÓN TEÓRICA SOBRE LA FUNCIÓN SOCIAL DEL CEREMONIAL, EL PROTOCOLO Y LA ORGANIZACIÓN DE ACTOS.

**Marta Pulido Polo**  
*Universidad de Sevilla*

## **Resumen**

La aprobación de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, permite reflexionar en torno a determinados conceptos clave relativos a las comunicación institucional que pivotan en torno al reconocimiento que los poderes públicos hacen de la necesidad de responder a una sociedad que es cada vez más crítica y exigente y que demanda una participación activa y proactiva de sus instituciones y representantes políticos. Desde esta perspectiva, este trabajo realiza una revisión teórica, sustentada en el uso de fuentes de datos secundarios, con el objetivo de determinar si es posible observar la organización de actos como una técnica eficaz de comunicación de la transparencia, en un proceso dialógico de comunicación administración pública-ciudadanos que coadyuve a la identificación de una función social del protocolo concebido desde una perspectiva relacional de las relaciones públicas y orientado al desarrollo social.

**Palabras clave:** organización de actos, protocolo, comunicación institucional, transparencia.

## **1. Introducción, objetivos y metodología**

La comunicación institucional debe sustentarse en la gestión eficaz y eficiente de las relaciones que las instituciones públicas mantienen con sus *stakeholders* a través de la puesta en marcha de procesos holísticos de comunicación dialógica que respondan tanto a los intereses de quienes representan a la administración pública como a los intereses los administrados. La gestión de la comunicación institucional se caracteriza, pues, por su naturaleza (bidireccional y relacional) y por su finalidad orientada a negociar un punto de interés mutuo entre los organismos públicos (como emisores del proceso de relaciones

públicas) y su universo de públicos (como receptores del proceso de relaciones públicas) que, necesariamente, implique un compromiso que satisfaga a ambas partes.

En respuesta a este compromiso, el 9 de diciembre de 2013, se aprueba en España la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013). La promulgación de esta normativa legal, implica un reconocimiento por parte de los poderes públicos de la necesidad de responder a una sociedad que es cada vez más crítica y exigente y que demanda una participación activa y proactiva de sus instituciones y representantes políticos. Este proceso de comunicación dialógica institución-ciudadano-institución, se identifica con la necesidad de las organizaciones del sector público tienen de gestionar estratégicamente la red de interrelaciones que mantienen con su universo de públicos, es decir, de gestionar sus relaciones públicas. En este contexto, la organización de actos se erige como una de las principales técnicas de gestión estratégica de las relaciones públicas (Xifra, 2007 y 2011) por cuanto exhiben un alto grado de eficacia para la transmisión de mensajes institucionales, fundamentalmente, a través de la comunicación no verbal derivada del uso de las diversas técnicas de ordenación ceremonial y de la identificación de los vínculos que permite establecer el mapa de públicos clave de la organización (Otero, 2011).

De este modo, a través de una metodología sustentada en la revisión teórica de fuentes secundarias, este trabajo tiene como objetivo principal demostrar que, a través de la organización de actos y el protocolo, entendido como aquel sistema de normas legales que rigen la organización de los actos públicos oficiales (Sánchez, 2011), las instituciones públicas pueden establecer con sus públicos clave un proceso de comunicación fluido orientado a situar en la opinión pública y la agenda mediática un mensaje institucional, relacionado con el buen hacer institucional, enmarcado en el principio de transparencia vigente.

Para desarrollar el objetivo principal, será necesario abordar los siguientes objetivos secundarios:

OS1: Construir un marco teórico sólido que sustente académicamente la relevancia de las relaciones públicas en la gestión de la comunicación de las instituciones, desde la perspectiva relacional, en el marco de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

OS2: Contextualizar la organización de actos como técnica específica de relaciones públicas.

OS3: En función del OS1 y del OS2, determinar cuáles son las características diferenciales que, en su caso, proporciona la organización de actos a la gestión de la comunicación institucional en relación a la transparencia.

## **2. La gestión de la transparencia en la comunicación institucional**

### **2.1. La transparencia en la gestión pública**

La transparencia en la gestión pública es un tema que progresivamente ha ido acaparando mayor protagonismo en la agenda pública y mediática de los últimos años. Este protagonismo responde habitualmente a procesos como la transición democrática en gobiernos nacionales y locales, la ampliación de los derechos políticos de ciudadanos mejor preparados y con mayor acceso a la información, la consolidación de la libertad de expresión y la conformación de organizaciones civiles que impulsan desde la sociedad temas de interés general. Estos procesos han fomentado el nacimiento de una nueva cultura política en la cual la transparencia se percibe como un elemento sustancial para *la rendición de cuentas, para fortalecer la certeza jurídica en la toma de decisiones de gobiernos, empresas y ciudadanos y en suma, como un elemento sin el cual no podría existir una discusión informada y un debate abierto sobre los temas que interesan y preocupan a una sociedad* (Cancelo Sanmartín y Gadea Aldave, 2013: 174-175).

En este sentido, el 9 de diciembre de 2013 se aprueba en España la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013), iniciándose un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica y exigente y que demanda una participación activa de sus instituciones.

Para Larach (2015: 257-258):

Con el fin de recuperar la confianza en las instituciones, la transparencia y el acceso a la información pública, con tecnologías y herramientas para saber cómo se gestiona, se administra y se gasta el dinero público van encaminadas a que los ciudadanos puedan ejercer un control continuo para exigir resultados con eficacia y efectividad. Al hablar de transparencia se hace referencia a controlar al gobierno y a

los poderes públicos por parte de la ciudadanía y de la sociedad civil como base de la democracia representativa. Es así como se afirma que las administraciones públicas deberían funcionar como el mundo de las economías, y que los ciudadanos deberían contar con la suficiente información.

De otra parte, el gobierno abierto y la administración electrónica buscan el fortalecimiento institucional, sobre la base de: una gestión acorde con los intereses generales y reflejada en la calidad y solidez institucional de un país; una rendición de cuentas de políticos y gestores públicos que permita sancionar conductas, permitiendo de esta manera un desarrollo social con crecimiento económico sostenible; y por último, un concepto de gestión pública cuyo protagonista principal sea el ciudadano, considerado un cliente de la administración pública y no simplemente un sujeto pasivo, así como un gobierno que sea capaz de controlar a los gobernados y de controlarse a sí mismo.

El gobierno abierto ayuda a recuperar la confianza en los asuntos públicos; en este sentido, el ciudadano debe convertirse en un socio del gobierno puesto que es este quien paga la gestión con sus impuestos, para lo cual es indispensable fomentar instrumentos de participación y escucha activa acercando la clase política a la ciudadanía.

Esta es la causa a raíz de la cual se actualiza el ordenamiento jurídico español facilitando la participación ciudadana en relación al escrutinio del gasto presupuestario que ejecutan las administraciones públicas. En este punto, las nuevas tecnologías derivadas (webs, redes sociales, etc.) ofrecen un nuevo escenario, antes imposible e impensable, donde la *onlinealidad* de la información gubernamental facilita aún más la accesibilidad y el control de la información por parte del conjunto de los administrados favoreciendo, de forma simultánea, una participación efectiva de la ciudadanía.

Por otro lado, dar transparencia a una relación, implica promover su reequilibrio puesto que, en primer lugar, permite que la esfera del poder se enfrente a la crítica, al escrutinio público y, consecuentemente al control social y, en segundo lugar, favorece la adopción de un rol de protagonista activo de aquellas personas que ostentan el poder, facilitando de esta forma que los ciudadanos asuman una capacidad de influencia directa sobre la forma en que se administra el sector público. De esta forma, la gestión de la transparencia en las instituciones se erige pues en un recurso clave para compensar las asimetrías de poder

sobre las que suelen pivotar las decisiones públicas y la gestión de bienes y servicios del sector público (Cunill Grau, 2006: 25).

## 2.2. La gestión de la transparencia en la comunicación institucional

Para Canelo Sanmartín (2013: 174-175) el creciente protagonismo que la gestión de la transparencia en las instituciones ha experimentado en la política a lo largo de los últimos años, responde a la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos, la consolidación de la libertad de expresión y la conformación de organizaciones civiles que impulsan desde la sociedad temas de interés general. De este modo, como sostiene Sanmartín, la integración comercial de distintas regiones del planeta, junto con las nuevas tecnologías de comunicación derivadas del uso de Internet, que permiten un acceso inmediato a la información, ha propiciado el nacimiento de una nueva cultura política en el ciudadano donde la transparencia es el elemento central puesto que permite un diálogo administración-administrados cimentado en una discusión informada y un debate abierto sobre los temas que interesan y preocupan a una sociedad. Para Canelo y Sanders (2013:10), precisamente, la comunicación en instituciones del Estado debe sustentarse en la gestión de relaciones capaces de fomentar la comprensión mutua entre gobierno y ciudadanos. En este contexto, los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de participar de forma activa en este sistema dialógico de comunicación, teniendo en cuenta el valor y la importancia que representa la existencia de un diálogo continuo y fluido entre los ciudadanos y las instituciones que, oficialmente, representan sus intereses.

De este modo, la función social es inherente a la gestión de la transparencia institucional puesto que permite articular aquellos mecanismos de ajustes necesarios para reequilibrar las, en principio, desiguales relaciones que las instituciones mantienen con sus públicos transformándolas al mismo tiempo en organizaciones más abiertas, cercanas y accesibles que respondan a las necesidades y expectativas de conocimiento e información que los administrados demandan del sector público.

En este sentido, cabe reseñar que existen importantes divergencias entre la gestión de la comunicación en organizaciones privadas (empresas, fundaciones, asociaciones, ONG's) y la gestión de la comunicación en organismos públicos e instituciones. De este modo, tal y como plantean Strauck Franco y Guillén Arrud (2014: 155-156):

(...) las principales diferencias entre la comunicación de una organización privada y la comunicación de una organización pública están marcadas por la duración del

mandato, el proceso de selección del personal del área de comunicaciones, las condiciones legales y los públicos.

Sobre este último factor, Rodríguez (2008: 111) explica que existe una complejidad y fragmentación que se produce debido a que estos públicos están conformados por toda la ciudadanía, incluidos aquellos que formaron parte del electorado propio, así como los adversarios y la oposición; por supuesto sin olvidar a los públicos de interés, como son por ejemplo los medios de comunicación, las asociaciones vecinales, ambientalistas o de inversores.

Es así que se entiende que la comunicación en instituciones públicas se plantea desde perspectivas no muy distintas a las corporativas, considerándose que las mismas también deben gestionar la forma en que se relacionan con sus diferentes públicos, desarrollando y aplicando estrategias de comunicación.

Teniendo en cuenta estas características se puede inferir que las coincidencias entre la gestión de la comunicación en el sector público y privado se basan en los fines y objetivos que persiguen como organizaciones, es decir en el planteamiento estratégico de la misión y visión; sin embargo en estas coincidencias se identifican a su vez las principales diferencias, especialmente relacionadas con el alcance y las delimitaciones operativas y temporales en la aplicación de la estrategia comunicativa.

Desde esta perspectiva, para que pueda producirse el reequilibrio administración-ciudadanos, y la transparencia pueda gestionarse de acuerdo a los imperativos no solo legales sino también pragmáticos que permiten las nuevas tecnologías, la gestión de la comunicación administración-ciudadano debe sustentarse en una serie de pilares básicos (González Pérez de Villar, 2010: 202-203):

- Sencillez
- Interacción
- Accesibilidad

En este contexto, la sencillez alude a la necesidad de adecuar el nivel de interlocución y el canal utilizado entre la administración y el ciudadano de a pié. La interacción implica generar una conversación de utilidad en la que se proporcione al administrado, a través de la adecuación de la información en función de sus necesidades, datos relevantes en relación a sus demandas y expectativas, fomentando la bidireccionalidad de la

comunicación. Finalmente, la accesibilidad implica ofrecer una base documental no solo útil sino también accesible en relación a su usabilidad y posibilidades de visionado, lectura, adquisición, entrega y, en su caso, tramitación con la administración, como es el caso de los registros oficiales digitales que ofrecen ya muchos organismos públicos como las universidades.

Para Canelo Sanmartín y Gadea Aldave (2013: 178):

En la relación que se establece entre el público externo y la institución, subyacen principalmente dos estrategias de obtención de información serían la búsqueda activa de información y la recepción pasiva de información. La estrategia de búsqueda de información es una etapa activa. Esta búsqueda de información puede ser activa o interactiva. La búsqueda activa se basa en la observación y escucha de las fuentes de información de las que disponen los públicos. Por el contrario, en la búsqueda interactiva los públicos entran en interacción directa con las fuentes, existiendo la posibilidad de realizarles preguntas o plantear dudas o sugerencias a las fuentes.

De este modo, para que el público se forme una imagen de la organización es necesaria la obtención de información de diversa naturaleza (Canelo Sanmartín y Gadea Aldave, 2013: 178-179):

- Los medios masivos de comunicación: los *mass media* facilitan gran cantidad de información a través bien de los mensajes comerciales bien de las noticias. La clara ventaja de los mensajes comerciales es que el medio no interviene y quien controla el contenido del mensaje es el anunciante. Esta situación no se da en las noticias donde el medio tiene el completo control sobre la información que decide facilitar a los públicos que conforman su audiencia.
- Las relaciones interpersonales: las relaciones personales tienen un alto grado de relevancia a la hora de formar y modificar las opiniones de los individuos. Recordemos que el ser humano es un animal social que convive en grupos y con los cuales interactúa para reafirmar su identidad, rol y status en la sociedad. Por lo tanto, el contacto activo y proactivo con otros individuos de la comunidad conlleva, de forma automática, información sobre las organizaciones existentes (no solo de sus productos sino también sobre sus normas, valores y pautas de conducta corporativas u organizacionales).

- La experiencia personal: a través de las relaciones que establecen los públicos con las instituciones obtienen un contacto directo y, por lo tanto, la experiencia personal que se deriva de estas relaciones se erige como una importante fuente de información que coadyuva a la conformación de la identidad organizacional. La experiencia personal de los individuos con las organizaciones pueden ser de tipo comercial o institucional. A nivel comercial puede darse tanto con individuos que pertenezcan a la organización (de forma directa) o a través del consumo de bienes y servicios pertenecientes a la organización (de forma indirecta). La experiencia personal institucional se refiere al contacto que puede tener un individuo con la organización en el parámetro de institución social enmarcada en una sociedad determinada dentro de la cual está desempeñando una actividad. Este tipo de relación también puede ser directa cuando el público puede experimentar personalmente la actividad de la organización, o también a través de las acciones de la organización como el patrocinio, el mecenazgo, lobby, etc.

### **3. La perspectiva relacional de las relaciones públicas aplicada a la gestión de la transparencia en la comunicación institucional**

#### 3.1. La perspectiva relacional de las relaciones públicas

La gestión de la comunicación institucional alude directamente a la perspectiva relacional de las relaciones públicas, es decir, a la necesidad de gestionar la amalgama de interrelaciones que la organización (la institución pública de ámbito estatal, regional, provincial o local, en el caso que nos ocupa) mantiene con su universo de públicos, incidiendo especialmente en aquellos públicos clave de interés para la organización o *stakeholders* (los administrados, en el caso que nos ocupa).

La perspectiva relacional de las relaciones públicas, propugnada inicialmente por Ledignham y Brunnig (1998) y Ledigham (2003) y reformulada recientemente por Ki, Kim y Ledingham (2015), estudia la emergencia de un nuevo rol profesional que, frente a la tradicional focalización de la práctica profesional en la gestión de la comunicación, se centre en la gestión de las relaciones de la organización con los públicos de su entorno.

En el marco de estos postulados, la perspectiva relacional (Ledignham y Brunnig, 1998) sugiere que:



- a) Los objetivos comunicacionales deben ser definidos y desarrollados en torno al concepto de gestión de las relaciones organización-públicos.
- b) La comunicación es utilizada como un instrumento estratégico que ayuda a alcanzar estos objetivos previamente definidos.

De este modo, tal y como afirma Ledigham (2006: 465- 469):

La perspectiva relacional de las relaciones públicas sugiere que el equilibrio entre el interés de las organizaciones y el de los públicos se consigue a través de la gestión de las relaciones organización-público.

(...) La esencia de las relaciones públicas como gestión de las relaciones entre organización público se extrae de la observación de Center y Jackson (1995: 2): “El término propio para los resultados deseados de la práctica de las relaciones públicas es la relación con el público. Una organización con relaciones públicas efectivas alcanzará relaciones positivas con sus públicos”. Además, la perspectiva relacional está llamada a clarificar la función de las relaciones públicas incluidas en una estructura organizacional y a determinar la contribución de las relaciones públicas a la consecución de las metas.

Además, la gestión de las relaciones se sustenta el inicio de un proceso de comunicación dialógico que se inicia cuando se produce una interpenetración de sistemas entre el sistema organización y otros sistemas de su entorno (públicos de la organización) (Grunig, 2000), es decir, que se inicia cuando se observa una disrupción en el equilibrio pre-existente entre la administración y administrados. La finalidad de este proceso en el contexto de la comunicación institucional no puede ser otro, pues, que recuperar el equilibrio de intereses administración-ciudadano en busca de un punto de encuentro común que beneficie a ambas partes.

Como ya se introducía en el epígrafe anterior, en relación a la función social de la gestión de la transparencia, dicha disrupción de equilibrios gira, principalmente, en torno al saber hacer y la honestidad de las instituciones a la hora de ejecutar los presupuestos que financian los ciudadanos a través de sus impuestos.

3.2. Las nuevas tecnologías 2.0 en la gestión de las relaciones y la transparencia de las instituciones

Las tecnologías 2.0 se convierten en medios ideales para personalizar el mensaje corporativo y para la interacción con los públicos como espacio social en el que además de ofrecer servicios, las instituciones pueden desarrollar un sistema dialógico para una buena reputación *online* (Castelló Martínez, 2010: 99-131). De este modo, la incorporación de las redes sociales como herramientas del *management* altera la hasta ahora forma de relación entre las organizaciones y sus públicos generando un sistema de comunicación dialógico que, si es gestionado, puede no solo mejorar la visibilidad de las organizaciones en la red (Itoiz, 2013), sino fomentar de forma ingente la bidireccionalidad, la accesibilidad y la adecuación de la información a los públicos de interés.

En este contexto, las nuevas tecnologías derivadas del uso de Internet se han erigido en poderosas herramientas de comunicación capaces de gestionar de forma eficaz y eficiente las relaciones de las instituciones públicas con los ciudadanos de modo que, incluso, están cambiando, no solo la forma en la que las administraciones se relacionan con los administrados, sino la propia administración pública (la administración pública electrónica) que observa estas herramientas como poderosos vehículos a través de los cuales recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y hacer más sencilla la práctica de la democracia representativa, facilitando elementos como el intercambio de información entre gobernantes y gobernados (Ramírez, 2010: 217).

Como explica Ballester (2015:6-7):

De esa forma, el ciudadano puede ver que no se le pide su opinión cada cuatro años en la concurrencia de unas elecciones, sino que se utilizan los nuevos canales de comunicación para testear la opinión ciudadana a la ejecución de las políticas públicas más importantes.

(...) Con las redes sociales el mensaje ya no es ni único ni unidireccional. Antes de la aparición de los modelos comunicativos interactivos y participativos el mensaje se emitía y llegaba intacto al emisor. Sin embargo, ahora a las múltiples fuentes emisoras se suma la capacidad de los receptores para convertirse en intermediarios de esos mensajes, de manera que pueden modificarlos con nuevas aportaciones propias o cultivadas en el debate en red. Esta fenomenología de la comunicación actual es, no obstante, un arma de doble filo, ya que por un lado se supone que enriquece el mensaje al convertirlo en más participado y colectivo; pero, por otro, puede desvirtuar la calidad de la información original e incluir alteraciones que alejen el mensaje de la realidad (Sixto, 2013).

Con una buena gestión de la Comunicación 2.0 en las Administraciones Públicas, las instituciones consideran al ciudadano como verdadero interlocutor, participe en el proceso de toma de decisiones. El diálogo implica un compromiso por parte de la institución de dar razón de sus decisiones y explicar por qué las demandas de la ciudadanía han sido, o no, atendidas en la gestión (Gutiérrez, 2012).

#### **4. La organización de actos como técnica de relaciones públicas**

##### 4.1. La perspectiva relacional de la organización de actos

Integrado en el paradigma relacional, el estudio de la organización de actos como técnica de relaciones públicas evidencia una serie de características referenciales frente al resto de técnicas de gestión de comunicación organizacional, ya que posibilita a las entidades promotoras de los actos la gestión directa de las relaciones con su universo de públicos. De este modo, la organización de actos, permite a las instituciones públicas, a través del protocolo, un contacto directo entre la organización y sus *stakeholders*, que favorece un proceso dialógico organización-público eficaz, que se produce sin intermediarios y en unas mismas coordenadas espaciotemporales, orientado a gestionar la estructura relacional sobre la que se construye el entorno institucional.

Gestionar las relaciones organización-público no es sino gestionar los vínculos existentes entre una organización y su entorno. El concepto de vínculo es una de las piedras angulares de la teoría situacional de los públicos y se sustenta en la concepción sistémica del proceso de las relaciones públicas en las organizaciones propugnada por Grunig y Hunt (2000). En este sentido, si como decíamos antes, la finalidad de gestionar las relaciones en la comunicación institucional es recuperar el equilibrio pre-existente entre la administración y sus administrados, debemos entender que el concepto de vínculo se utiliza para determinar aquellos sistemas interpenetrantes que suelen trastornar el equilibrio de la organización.

Los vínculos existentes entre una organización y sus públicos pueden ser:

- Posibilitadores: los vínculos posibilitadores son aquellos que las organizaciones mantienen con determinados grupos sociales que proporcionan la autoridad y controlan los recursos que hacen posible la existencia de la organización.
- Funcionales: los funcionales son los vínculos que se establecen con las organizaciones que proporcionan inputs y toman outputs de nuestra entidad. De

esta forma, los vínculos funcionales pueden ser de input (relaciones con los empleados, sindicatos y proveedores de materias primas) o de output (con organizaciones que utilicen los productos de la organización).

- Normativos: los vínculos normativos son los que se establecen con aquellas organizaciones que se enfrentan a problemas semejantes o comparten los mismos valores que la nuestra.
- Difusos: los vínculos difusos son aquellos que no pueden ser claramente identificados por ser miembros de organizaciones formales.

La identificación de los vínculos facilita la adecuada identificación de los públicos clave, receptores necesarios de aquellos mensajes institucionales o corporativos que la entidad emisora desee transmitir a través del acto organizado, por ejemplo la transparencia y el buen gobierno de la institución organizadora. En algunos países iberoamericanos, por ejemplo, las instituciones organizan actos públicos para explicar, de forma escenificada, las diversas partidas presupuestarias y sus usos a la población de a pié. De este modo, con un carácter eminentemente didáctico e instructivo, la administración inicia un proceso de comunicación bidireccional que tiene como finalidad trasladar a la población, a través de la organización de actos, un mensaje de transparencia en la gestión de las instituciones oficiales.

A la luz de estos postulados, la organización de actos puede ser observada como una técnica de gestión de las relaciones con unas características inherentes que la distinguen y diferencian del resto de técnicas de relaciones públicas:

- Ofrece un escenario privilegiado para la gestión directa de los vínculos que se establecen entre la organización emisora y los públicos de su universo
- Permite, a través de las normas sintácticas del ceremonial y el protocolo, la articulación y posterior transmisión de determinados mensajes corporativos, orientados a gestionar las relaciones entre la organización y los *stakeholders* de su entorno
- Facilita la recepción e interpretación del mensaje corporativo a través de la acción combinada de los elementos verbales y no verbales, en la escenificación del acto, que llegan directamente a la mente del público sin necesidad de esfuerzo alguno por su parte
- Genera, consecuentemente, elevados niveles de imagen y reputación organizacional e institucional.

#### 4.2. El protocolo como fórmula legal para la organización de los actos institucionales u oficiales.

El diccionario de la Real Academia Española establece que el protocolo, en el sentido que nos interesa en este trabajo, se define como aquella norma ceremonial, diplomática o palatina establecida por decreto o por costumbre. El concepto de protocolo alude pues al conjunto de normas legales que regulan la organización de los actos oficiales, es decir, organizados por el estado central, autonómico provincial o local.

El protocolo permite la representación visual y plástica del poder y debe formar parte de las estrategias y tácticas que las instituciones apliquen a través de su proyecto global de comunicación institucional. De este modo, el protocolo, se erige como un instrumento capaz de consolidar una imagen positiva interna y externa de las organizaciones públicas a través de la organización de actos oficiales gracias a la utilización de ciertos códigos legales, así como de las formas adecuadas de relacionarse, siendo este uno de los principales beneficios intangibles que se obtiene mediante las relaciones institucionales (Martínez Sánchez, 2013: 65-67).

A través de una comunicación no verbal, interpersonal y colectiva no masiva, que denominamos comunicación selectiva, los actos públicos permiten a las organizaciones lanzar mensajes adecuados a sus objetivos y mostrar la imagen del poder y la filosofía en que se fundamentan sus ceremonias. El protocolo, por tanto, configura una adecuada proyección no verbal de la organización y de sus relaciones con su entorno. Esas formas de relación deben demostrar eficacia en su planificación y desarrollo, y han de estar asumidas dentro de un proyecto de comunicación global de la entidad, para que genere confianza gracias a la perfección y al rigor que se transmite con la ejecución de los actos. En todo este proceso comunicativo el protocolo se convierte, por tanto, en un aliado de primer orden a la hora de presentar a todos los públicos objetivos una identidad de la organización coherente con sus principios y valores (Otero Alvarado, 2000, 2008, 2009).

Cabe finalizar este epígrafe señalando que la norma jurídica fundamental que regula la organización de los actos oficiales en España es el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado. Con posterioridad y de forma paulatina, la mayor parte de las Comunidades Autónomas han

ido aprobando sus propias normativas de protocolo para la organización de sus actos en el ámbito autonómico.

### **5. Conclusiones: hacia la función social del ceremonial, el protocolo y la organización de actos como herramienta de gestión de la transparencia de las instituciones.**

Llegados a este punto resulta evidente que, a través de la organización de actos, las instituciones públicas pueden establecer con sus públicos clave un proceso de comunicación dialógico fluido orientado a situar en la opinión pública y la agenda mediática un mensaje institucional, relacionado con el buen hacer institucional que se enmarca necesariamente en el principio de transparencia que exige la legislación vigente para las instituciones públicas.

De este modo, el protocolo, no puede sino ser entendido como la aplicación de una serie de técnicas de organización de actos, jurídicamente formuladas y establecidas, que permite a las instituciones públicas escenificar mensajes relativos a la transparencia en la gestión de los presupuestos, fomentando así un mensaje de legitimidad de la administración pública como organismo responsable que responde al saber hacer y al buen gobierno que exigen los ciudadanos del s. XXI.

Precisamente aquí radica la justificación de la función social del ceremonial, el protocolo y la organización de actos como herramienta de gestión de la transparencia de las instituciones puesto que, no solo es importante el buen hacer relativo a la gestión de la transparencia institucional sino que ese “saber hacer” debe traducirse en un “hacerse saber”, o lo que es lo mismo, comunicarse debidamente, y a través de los canales (técnicas de relaciones públicas) más adecuados, a los *stakeholders* implicados en primer grado, haciendo ver, de este modo, a los ciudadanos la gestión responsable de la organización pública y respondiendo, al mismo tiempo a los deseos y expectativas que la sociedad tiene con respecto a la administración pública.

Se confirma pues, desde el ámbito específico de la comunicación institucional y la gestión de la transparencia, el paradigma comunicacional general planteado por Martí Pellón (2008:8) que, desde una aproximación inicial a las tradiciones de la comunicación, destaca los siguientes rasgos diferenciales del protocolo como sistema de comunicación:

1. Implica una manifestación de autoridad y la comunicación de un mensaje específico en cada acto desarrollado (desde el pragmatismo de Dewey o James como marco de las dinámicas que hacen eficaces los planes de comunicación, por ejemplo en teoría organizacional de las burocracias (Weber) o como marco de la comunicación institucional o de la comunicación en grandes corporaciones (Taylor).
2. Escenifica una cultura organizacional pública en el contexto de muchos otros actos o eventos de interés multitudinario en un contexto multicultural.
3. Favorece la interacción de la autoridad con sus invitados a la espera de unas respuestas y unas consecuencias. Tanto si se considera susceptible de evolucionar o difundirse en medios como si se considera más cerrado o ritual puede contar con los modelos dialógicos de los métodos sociocientíficos de este ámbito.

## 6. Referencias bibliográficas

- Bernays, Edward L. (1998), *Cristalizando la opinión pública*, Barcelona: Gestión 2000.
- Botan, Carl y Hazleton, Vincent. (2006), *Public Relations Theory II*, Mahwah, New Jersey: Lawrence Earlbaum Associates, Inc.
- Cancelo Sanmartín, Mercedes y Gadea Aldave, Gilda (2013), “Las nuevas tecnologías como instrumento de legitimación de la imagen institucional. El programa de transparencia focalizada de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas en México”, *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, No. 5, VOL. III.
- Cunill Grau, Nuria (2006), “Estado, gobierno, gestión pública”, *Revista Chilena de Administración Pública*, No. 8.
- Cutlip, Scott. M. y Center, Allan. H. (2001), *Relaciones públicas eficaces*, Barcelona: Gestión 2000.
- Grunig, J. E. (2009), “Paradigms of global public relations in an age of digitalization”, *Prism*, No. 6.
- Grunig, James E. (2000), “Collectivism, Collaboration, and Societal Corporatism as Core Professional Values in Public Relations”, *Journal of Public Relations Research*, No. 12 (1).
- Grunig, James E. y Hunt, Todd (2000), *Dirección de relaciones públicas*, Barcelona: Gestión 2000.

- Itoiz, Maite (2013), “En la era digital, ¿reputación o reputación online?” <http://www.foro2014.com/wp-content/uploads/2014/02/4.-Itoiz.pdf>, Consultado el 23 de mayo de 2016.
- Ki, Eyun-Jung, Kim, Nam y Ledingham, John A. (2015), *Public relations as relationship management: A relational approach to the study and practice of public relations*, New York: Routledge Communication Series.
- Larach, Catalina (2014), “Transparencia y buen gobierno en España” en de la Nuez Sánchez-Cascado, Elisa y Tarín Quirós, Carlota (Coords.), *Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid: Ley-wolters kluwer.
- Ledingham, John A. (2003), “Explicating Relationship Management as a General Theory of Public Relations”, *Journal of public relations research*, No.15 (2).
- Ledingham, John A. (2006), “Relationship management: a general theory of public relations”, en Botan, Carl y Hazleton, Vincent, *Public Relations Theory II*, Mahwah, New Jersey: LawrenceEarlbaum Associates, Inc.
- Ledingham, John A. y BRUNING, Stephen D. (1998), “Relationship management in public relations: dimensions of an organization-public relationship”, *Public Relations Review*, No. 1.
- Martí Pellón, Daniel (2008), “Comunicación y Protocolo, perspectivas teóricas”, *ICONO 14*, No. 11.
- Otero Alvarado, M. Teresa (2000), *Teoría y estructura del ceremonial y el protocolo*, Sevilla: Mergablum edición y comunicación.
- Otero Alvarado, M. Teresa (2009), *Protocolo y organización de eventos*, Barcelona: Ed. UOC.
- Otero Alvarado, M. Teresa (2011), *Protocolo y empresa. El ceremonial corporativo*, Barcelona: Ed. UOC.
- Pulido Polo, Marta (2015), “Ceremonial y Protocolo: métodos y técnicas de investigación científica”, *Opción*, Especial No. 1.
- Pulido Polo, Marta (2012), “Técnicas de relaciones públicas en la comunicación organizacional”, *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, vol. 3.
- Ramírez, Alfredo (2010), *Democracia participativa: la democracia participativa como profundización en la democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ramos, Fernando (2002), *La comunicación corporativa e institucional: de la imagen al protocolo*, Madrid: Universitas.



- Ramos, Fernando (2003), *El protocolo universitario: historia, tradiciones y práctica actual del ceremonial en la universidad española*; Vigo: Universidad de Vigo.
- Ramos, Fernando (2003), *Curso Superior de Comunicación y Protocolo*, Vigo: Universidad de Vigo.
- Ramos, Fernando (2008), *El protocolo de empresa: herramientas para crear valor*, A Coruña: Netlibro.
- Sánchez González, M. Mar (2011), *Fundamentos del ceremonial y el protocolo*, Madrid: Editorial Síntesis.
- Sixto García, Jose (2012), “Uso de las redes sociales en la Administración Pública gallega: ¿una técnica de marketing 2.0?” *Pensar la publicidad*, No. 6.
- Sixto García, Jose (2013), “Gobiernos en la calle y ciudadanos en las redes sociales”, *Telos*, No. 94.
- Strauck Franco, Maria A. y Guillén Arruda, Claudia A. (2014), “La gestión de la comunicación en los gobiernos locales, una mirada desde la perspectiva estratégica: análisis del caso Peruano”, *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, No. 7, VOL. IV.
- Wilcox, Dennis L., Cameron, Glen T. Y Xifra, Jordi (2009), *Relaciones públicas. Estrategias y tácticas*, Madrid: Pearson Addison Wesley.
- Xifra, Jordi (2003), *Teoría y estructura de las relaciones públicas*, Madrid: Mc Graw Hill.
- Xifra, Jordi (2005), *Planificación estratégica de relaciones públicas*, Barcelona: Paidós.
- Xifra, Jordi (2007), “Undergraduate Public Relations Education in Spain: Endangered Species?”, *Public Relations Review*, No. 33.
- Xifra, Jordi (2007), *Técnicas de las relaciones públicas*, Barcelona: Editorial UOC.
- Xifra, Jordi (2011), *Manual de relaciones públicas e institucionales*, Barcelona: Tecnos.