

La administración de la controversia pública como función de las relaciones públicas de una institución pública en Perú (Pandemia COVID-19, 2020 - 2021)

Public controversy management as a function of the public relations in a public institution in Peru (COVID-19 Pandemic, 2020 – 2021)

Gina Mercedes Ibarra Caro¹ | [ORCID ID](#)

gibarrac@usmp.pe

Universidad de San Martín de Porres, Perú

Luis Enrique Elías Villanueva² | [ORCID ID](#)

C27464@utp.edu.pe

Universidad Tecnológica del Perú, Perú

Recepción: 06/12/2023 Revisión: 15/06/2024 Aceptación: 28/06/2024 Publicación: 29/06/2024

<http://dx.doi.org/10.5783/revrrpp.v14i27.853>

Resumen

La presente investigación tiene como objetivo principal analizar las características de la administración de la controversia pública como función de las relaciones públicas de un municipio, ubicado en Perú, durante la pandemia por la Covid-19, años 2020 - 2021. Para esto, se planteó un enfoque mixto de diseño anidado concurrente. Desde la parte cualitativa se realizó una entrevista semiestructurada a los funcionarios de la municipalidad y un *focus group* a los vecinos del distrito, entre los 30 y 59 años; mientras que, por el lado cuantitativo, se aplicó una encuesta a 380 vecinos que viven más de cinco años en el distrito de estudio. Con esto se demostró que la gestión municipal de ese periodo tuvo falencias relacionadas con el rol de las relaciones públicas y la administración de la controversia pública. Incluso, se identificó el desconocimiento sobre la importancia de analizar e identificar a los públicos de interés, más aún ante una controversia pública.

Palabras claves: relaciones públicas, administración de la controversia pública, públicos, comunicación de crisis, conflicto potencial.

Abstract

This work explores the role of public relations in managing public controversies within a municipality in Peru during the COVID-19 pandemic (2020-2021). The study employs a mixed-method approach, incorporating both qualitative and quantitative data to analyse the effectiveness and shortcomings of the municipality's public relations efforts during this period. The research is grounded in established models of public relations and public controversy

¹ Profesora en la Universidad de San Martín de Porres. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6064-5597>.

² Profesor en la Universidad Tecnológica del Perú. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3249-9526>.

management. It references the four models of public relations (press agency, public information, two-way asymmetrical, and two-way symmetrical) as described by Grunig and Hunt (2000). Additionally, the study draws on the concept of public controversy management (ACP) as defined by Solórzano and others, emphasizing the importance of early identification and strategic response to potential conflicts.

The primary objective of the research is to analyse how public controversy was managed as a function of public relations within a municipality in Peru during the COVID-19 pandemic from 2020 to 2021. The study aims to identify the strengths and weaknesses of the municipal management in handling public controversies and the role of public relations in these efforts. The research employs a concurrent nested design approach, integrating qualitative and quantitative methods. The qualitative component includes semi-structured interviews with municipal officials and a focus group with district residents aged 30 to 59. The quantitative component consists of a survey administered to 380 residents who have lived in the district for over five years. Key findings of the research are:

- **Communication Deficiencies:** The study found significant deficiencies in the municipality's communication strategies during the pandemic. The official social media channels exhibited poor bidirectional communication, leading to dissatisfaction among residents.
- **Lack of Proactive Measures:** The municipality failed to establish proactive measures for managing potential conflicts, resulting in reactive responses that often exacerbated issues.
- **Inadequate Public Relations Management:** The research identified a lack of understanding and implementation of effective public relations practices, highlighting the need for a dedicated public relations professional within the municipal team.
- **Public Perception:** The survey results indicated low levels of trust and satisfaction among residents regarding the municipality's management of the pandemic. Over 40% of respondents disagreed with the municipality's efforts to identify, evaluate, and manage public controversies.
- **Recommendations for Improvement:** The study suggests several improvements, including the need for a strategic public relations plan, better training for municipal communication teams, and enhanced engagement with the community through more effective use of digital platforms.

Among the implications for the practice, the findings underscore the critical role of public relations in managing public controversies, particularly in times of crisis such as the COVID-19 pandemic. Effective communication strategies, proactive conflict management, and a deep understanding of the community's needs and expectations are essential for maintaining public trust and institutional credibility.

In conclusion, the study concludes that the municipality's public relations efforts during the COVID-19 pandemic were insufficient and poorly managed, leading to significant public dissatisfaction. The research highlights the importance of strategic public relations practices in managing public controversies and provides actionable recommendations for improving communication and conflict management within public institutions.

Keywords: public relations, public controversy management, public, crisis communication, potential conflict.

Sumario

1. Introducción 2. Marco teórico 3. Metodología 4. Resultados 5. Discusión y conclusiones
6. Referencias

Summary

1. Introduction 2. Theoretical frame 3. Methodology 4. Results 5. Discussion and conclusions
6. References

1. INTRODUCCIÓN

Con la llegada y expansión de la Covid-19, muchas organizaciones tuvieron que reformular sus canales de comunicación para seguir en contacto con sus públicos; más aún cuando el Perú fue declarado en Estado de emergencia y se restringió a la población a salir de sus casas y estar en contacto directo entre personas. Esta situación contribuyó a que las plataformas online sean las vías de comunicación más usadas para mantener la relación comunicacional entre las instituciones y sus stakeholders, sobre todo cuando el *homeoffice* se convirtió en la principal modalidad de trabajo. En este sentido, las instituciones vuelcan sus esfuerzos en acciones de comunicación más efectivas y empáticas para atender las necesidades de sus *stakeholders*, enfocándose en la importancia del rol de las relaciones públicas como parte del proceso de comunicación. De esta forma, las instituciones podrían planificar, desarrollar estrategias y llevar a cabo una comunicación acorde al tipo de público para lograr los objetivos comunicacionales trazados.

No obstante, no gestionar a tiempo una situación inesperada podría generar conflictos potenciales que dañen la reputación de la institución. Por eso, es indispensable poner énfasis en la administración de la controversia, visualizar las tendencias en torno a las acciones de comunicación y anticiparse a hechos que podrían tener desenlaces no deseados.

Bajo este escenario, se observó que la Municipalidad de Pueblo Libre, un distrito de nivel socioeconómico medio, tuvo una comunicación bidireccional deficiente a través de sus redes sociales oficiales. Esta falencia se reafirmó con los comentarios de disconformidad de los vecinos, quienes a través de las plataformas digitales solicitaban que la información brindada fuera clara. A su vez, se identificó la falta de experiencia del equipo de comunicaciones del municipio, quienes ante la llegada de la Covid-19, demoraron en reaccionar y gestionar acciones comunicacionales que brinden tranquilidad a sus vecinos.

Por lo expuesto, la presente investigación tiene como objetivo comprender las características de la administración de la controversia pública como función de las relaciones públicas en la Municipalidad de Pueblo Libre, durante el Estado de emergencia por la Covid-19 (2020-2021).

2. MARCO TEÓRICO

2.1. Modelos de las Relaciones Públicas y la Administración de la Controversia Pública

Se definen las relaciones públicas (RRPP en adelante) como “la gestión de la comunicación entre la organización y sus públicos, y establecen cuatro modelos de relaciones públicas basados en dos criterios: el propósito y la naturaleza de la comunicación” (Grunig y Hunt, 2000).

El primer modelo -agente de prensa- se caracteriza por emplear una comunicación unidireccional asentada únicamente en una cobertura mediática positiva (Xifra, 2008; Arceo, 2006). Es decir, orientada a cubrir espacios editoriales sobre las acciones realizadas por una organización, donde el objetivo es persuadir a los públicos para que adopten y actúen conforme al comportamiento que la organización quiere.

La información pública se apoya en una comunicación unidireccional, valiéndose de mensajes verídicos de interés público (Baamonde, 2011) como modo de persuasión. Por tanto, las RRPP cumplen el rol de difundir la información, buscando ganarse la confianza de su público a través de mensajes transparentes, generando un puente entre ellos y las organizaciones (Arceo, 2006).

El modelo asimétrico bidireccional tiene como propósito la persuasión basada en estudios de comportamiento e interés de sus públicos con la intención de generar un acercamiento entre ellos y la organización (Grunig y Hunt, 2000; Baamonde, 2011). No obstante, por su naturaleza, la información fluye de la institución al público, y este realiza una retroalimentación como respuesta. Así el emisor tiene mayor ventaja frente al receptor, buscando que éste acepte la información brindada por la institución (Mamani, 2020).

Por último, el modelo simétrico bidireccional tiene como propósito el entendimiento mutuo entre la organización y sus públicos (Arceo, 2006), creando una atmósfera en equilibrio entre ellos. De esta manera, permite conocer a profundidad al público de la organización y comprender cómo la institución está siendo percibida por la audiencia, generando un nivel de negociación con los grupos de interés (Pérez-García, 2017).

La administración de la controversia pública (ACP en adelante) fue un término impulsado por Solórzano en Latinoamérica. A pesar de la existencia del modelo norteamericano denominado "Gestión de conflictos potenciales", respaldado por Xifra (2005), se hace uso del término ACP por la ubicación y desarrollo de esta investigación.

Además, tras un juicioso levantamiento de información y equivalencia de los términos, basados en la investigación de Chase (1984), reforzada años después por Xifra (2005) y más adelante por Elías (2015), se divide la unidad temática ACP en las siguientes categorías: identificación de conflictos potenciales, fijar prioridades, posicionamiento y desarrollo del plan de acción, acorde a la investigación del modelo "Gestión de conflictos potenciales" diseñado por Xifra (2005).

De la misma manera, para la identificación de las categorías de la unidad temática RRPP se hizo una revisión de varios autores que la definieron y la dividieron en: función directiva según Cutlip & Center (2000), Wilcox, Cameron y Xifra (2006) y Grunig & Hunt (2001); función estratégica según Cutlip & Center (2000) y Xifra (2008); función comunicativa basada en el concepto de Xifra (s.f.), Grunig mencionado por Castillo (2010) y Wilcox, Cameron y Xifra (2006); y función de identificación de públicos, apoyados en la definición de Xifra (2014), Van-Riel (2018) y Castillo (2010).

Finalmente, se hace uso del término ACP por ser una función propia de las RRPP, ya que uno de los principales roles del relacionista público es gestionar la controversia a través de su papel de asesor. Y es que la ACP se centra en dos aspectos muy importantes: la anticipada

identificación de los *issues* de impacto potencial para una institución y una respuesta estratégica creada para disminuir o adelantarse a las consecuencias.

2.2. Administración de la controversia pública y sus categorías

El término controversia apareció en 1976 cuando David Finn explicaba la labor que desempeña el relacionista público para prevenir situaciones de crisis.

Es así como la ACP se define como un debate entre dos posturas que busca lograr compromisos a largo plazo desde la alta dirección, impactando en el desarrollo de una institución para movilizar sus recursos e influir estratégicamente en la evolución del tema (Solórzano y Pérez, 1999; Xifra, 2005).

Por tanto, basándonos en las definiciones de ambos autores, la ACP y la gestión del conflicto potencial son términos que están orientados a un mismo fin: identificar temas controversiales de una institución y saber administrarlos. Su similitud en aspectos como analizar, planificar, ejecutar, evaluar -identificados por Solórzano (2007) y ratificados por Elías (2015) para la ACP- y desarrollar un plan de acción para continuar con un monitoreo y post evaluación -como lo menciona Xifra (2005) en la definición de la gestión del conflicto potencial-, permiten señalar que ambos términos son iguales.

2.2.1. Identificación de conflictos potenciales

El primer paso del proceso de la ACP es identificar el tema generador de la posible controversia, así como clasificarlo según las tendencias y coyuntura (social, política, tecnológica) que influyen negativa o positivamente en la organización (Coates, Jarrat y Heinz, 1986; Xifra, 2009).

Para Coombs (2002), citado por Espinoza-Meza (2018), la identificación del conflicto potencial consiste en explorar el entorno e identificar las tendencias de la controversia con la finalidad de prever impactos que perjudiquen el desarrollo de las organizaciones.

Además, el tema identificado debe estar alineado con la filosofía corporativa de la organización. Es decir, “los parámetros del proceso de identificación se establecen por la visión, misión, objetivos, plan de acción y operaciones de la institución” (Xifra, 2009, p. 33). Por tanto, es probable que un tema que no esté dentro del ámbito de despliegue de la empresa no sea considerado una controversia pública.

Sin embargo, el grado de intensidad de la controversia y su nivel de evolución son puntos relevantes a considerar para poder desarrollar acciones que minimicen su relevancia ante los *stakeholders* (Xifra, 2005; Matilla 2010).

2.2.2. Fijar prioridades

No todos los temas identificados como controversias públicas tienen la misma prioridad ni importancia. Es la institución la encargada de jerarquizar la relevancia del tema según sus intereses, impactos y objetivos organizacionales (Matilla, 2010); y su priorización estará influenciada por tres características: impacto que genere a corto plazo, tema que no requiere

de respuesta inmediata, y, por último, ser tratado a largo plazo sin inconvenientes (Xifra, 2009).

Por ende, lo que es prioridad para una organización probablemente no lo sea para otra, a pesar de que puedan ser del mismo rubro; y es que el entorno en el que se desarrolla una entidad es dinámico. Según Urrutia (2019), la priorización de la controversia pública debe pasar por una valoración de su efecto sobre la organización y sobre la vulnerabilidad que la institución pueda tener como consecuencia de este.

Mientras Xifra (2009) señala que, es la institución la encargada de conocer, jerarquizar y dar solución a los temas organizacionales según su interés, impacto y objetivo institucional. Además, Wilcox et. al (2012), mencionado por Urrutia (2019), indica que en la etapa “fijar prioridades” se debe elaborar una lista que abarque los temas de mayor relevancia (valoración) para la organización. A su vez, Urrutia (2019) menciona que el relacionista público tiene el rol de jerarquizar las controversias, basado en criterios, y prevenir un conflicto potencial.

2.2.3. Posicionamiento

La organización establece una postura para gestionar adecuadamente la controversia y adelantarse a cualquier crisis institucional que impacte negativamente en su reputación. Según Xifra (2005), luego de identificar la controversia, la institución debe desarrollar y establecer su postura. En otras palabras, debe hacer visible su visión del tema y la forma en que lo resolverá.

De esta manera, las acciones comunicacionales que emita la institución manifiestan su pensamiento y qué tiene planeado ejecutar como respuesta a su público, tras un adecuado diálogo entre los miembros y actores principales de la organización (Cuenca, 2010).

2.2.4. Desarrollar un plan de acción

En algunos casos, la respuesta y/o postura de la organización será suficiente para contestar las dudas de la contraparte. No obstante, en otras situaciones se requiere de la elaboración de un plan de acción que responda a controversias más complejas.

Según Mugerza (2017), para saber si la organización ha cumplido con las expectativas y el plan estratégico de comunicación ha sido implementado e idóneo, se evalúa la percepción de los públicos de interés frente al mensaje enviado.

Incluso Wilcox et. al (2012), mencionado por Urrutia (2019), señala que una vez que el plan se ha desarrollado y la postura institucional se ha concretado deben ser comunicados a todos los públicos interesados, especialmente en situaciones de riesgo como la Covid-19.

La estructura del plan de acción es similar a la elaboración de un plan estratégico compuesto por: objetivos de la organización, estrategias, tácticas y la evaluación que permita medir y valorar las acciones realizadas (Elías, 2015; Urrutia, 2019).

2.3 Comunicación de crisis ante la Covid-19

La aparición de las redes sociales y la evolución de la comunicación digital ha alertado a que las organizaciones gestionen efectivamente su comunicación, lo que no necesariamente las imposibilita de experimentar algún momento de riesgo y crisis, a pesar que la ACP busque anticiparse a tal desenlace.

En esa línea, y más aún bajo la presencia de la Covid-19, las instituciones pusieron mayor foco en la comunicación de crisis, analizando la vulnerabilidad de su entorno y buscando transferir información oficial a sus públicos de interés, con la finalidad de que tomen decisiones informadas.

Según Martínez-Solana et.al. (2017), “una buena gestión comunicativa de la crisis nunca es olvidada por el público, y tiene un efecto en las encuestas”, por tal motivo es vital tener presente las formas en las que se comunica la crisis, cómo se comprende y se reacciona ante ella para mantener una buena reputación organizacional.

Una adecuada gestión del riesgo puede minimizar el impacto negativo y a su vez ser una oportunidad para impulsar una imagen positiva de la institución. Por tanto, “el éxito o fracaso en la resolución de una crisis reside en la propia cultura de la organización, fundamentalmente en la parte que se refiere a la comunicación” Martínez (2008, p.31).

2.4. Las relaciones públicas y sus categorías

2.4.1. Función directiva

Esta función involucra a la alta dirección en la planificación y ejecución del plan de comunicaciones; es decir, investiga, planifica, dirige y evalúa las acciones de comunicación de la institución, enfatizando en la responsabilidad de los directivos de servir al interés público (Xifra, 2014). Así lo refuerzan Grunig & Hunt (2000):

El rol de las RRPP es de ser los directores de comunicación entre una institución y sus públicos, dirigiendo, planificando y ejecutando la comunicación como un todo para la entidad, gestionando los mensajes para la elaboración de estrategias comunicativas corporativas adecuadas (p. 50).

Bajo la función directiva la organización trata de mantener la comprensión y simpatía con sus públicos, a través de la ejecución de un programa de acciones. Las RRPP son responsabilidad de la dirección, quien establece las necesidades a mediano y largo plazo alineado a los objetivos corporativos (Castillo, 2010). Esto implica planificar y administrar coherentemente los intangibles de la organización, reducir los impactos negativos y anticiparse a posibles crisis.

2.4.2. Función estratégica

Esta función se plasma en un plan de comunicación coherente y alineado a la identidad corporativa de la institución, bajo objetivos, estrategias y tácticas que guiarán las acciones previstas en un tiempo determinado, y que podrían ser modificadas según el contexto o entorno (Matilla, 2007).

Según Solórzano (2004), la función estratégica está conformada por un conjunto de decisiones que la alta gerencia de toda organización debe considerar para el logro de los objetivos

corporativos. Por tanto, las decisiones del DIRCOM impactarán en el rumbo y desarrollo de las comunicaciones en la organización.

En esa línea, la función estratégica es tan relevante como la función directiva y ambas cumplen un rol importante dentro de las RRPP. Así lo manifiesta Steyn, 2007 (como se citó en Sander y Canel, 2013), el enfoque de las RRPP concibe una contribución estratégica en la toma de decisiones, lo que implica que estas deban estar al nivel directivo en vez de un nivel técnico.

2.4.3. Función comunicativa

En algunas instituciones, el desarrollo de la comunicación ha tenido el propósito de persuadir al receptor del mensaje, dejando en segundo plano el intercambio de información como reacción a la comprensión y retroalimentación (Baamonde, 2011). Según Grunig y Hunt (2007), esta interacción conduce a la resolución de conflictos de cualquier contexto. Por tanto, otra de las funciones de las RRPP es establecer relaciones comunicativas con los *stakeholders* de la organización para el logro de objetivos.

Hay organizaciones que basan su comunicación en el modelo simétrico bidireccional y la incorporan dentro de su filosofía corporativa. Este cuarto modelo de las RRPP se enfoca en el diálogo entre la organización y sus públicos, apoyado en una comprensión mutua y un trabajo colaborativo que logren establecer relaciones sólidas entre ambos actores (Grunig y Hunt, 2007; Baamonde, 2011)

Sin embargo, hay un porcentaje de organizaciones que optan por aplicar la persuasión a sus públicos. Este tercer modelo se centra en investigar los comportamientos y actitudes de los públicos para poder persuadirlos científicamente y lograr que acepten la información que la organización emite (Grunig y Hunt, 2007; Baamonde, 2011; Mamani, 2020).

De esta forma, el tercer modelo de RRPP, asimétrico bidireccional, cumple con la función de hacer cambiar de opinión a los públicos de la institución (Mamani, 2020) para ser respaldados por el receptor del mensaje.

Esto no implica que el tercer y cuarto modelo trabajen desligados, por el contrario, el modelo normativo por excelencia puede trabajar aislado o en combinación con el modelo asimétrico bidireccional, promoviendo la interacción entre las organizaciones y sus públicos (Grunig y Hunt, 2007; Xifra, 2008).

2.4.4. Función investigación de los públicos

Las RRPP -como parte de su definición- señalan que la organización busca establecer lazos de mutuo beneficio con sus públicos, para lo cual es determinante conocer sus necesidades y expectativas. Según Xifra (s.f.) los RRPP, además de estar atentos sobre el poder e influencia de sus públicos, deben conocer las actitudes y comportamientos de estos, con el objetivo de desarrollar acciones de comunicación que prevengan posibles crisis organizacionales.

Incluso, la investigación de los públicos -previa a la elaboración del plan estratégico- es fundamental para entablar programas de comunicación estratégica acorde a la estructura y segmentación de públicos (Grunig y Hunt, 1984). Con la finalidad de gestionar correctamente la comunicación y potenciar la relación entre la organización y sus públicos, se requiere conocerlos íntegramente y segmentarlos.

Para el óptimo levantamiento de información e investigación de los públicos, Xifra (2005) propone identificar los públicos en primera instancia, segmentarlos, seleccionarlos y priorizarlos, para luego analizar sus necesidades. La segmentación de estos permitirá establecer estrategias comunicacionales más específicas para el logro de objetivos. Por otro lado, Capriotti (2016) manifiesta que, para la selección de los públicos, la organización se basa en los intereses, expectativas y características psicográficas de los públicos de interés.

3. METODOLOGÍA

Esta investigación utilizó el enfoque mixto debido a que “vincula y analiza en conjunto la recolección de datos cualitativos y cuantitativos, apoyándose en las herramientas correspondientes y generando conclusiones integradas” (Ñaupas et. al, 2018, p. 406).

El alcance es de tipo descriptivo por cuanto se detallan las unidades de análisis (RRPP y ACP) desde el punto de vista teórico. El diseño es anidado concurrente, lo que permite entrelazar y complementar la información cualitativa con los datos cuantitativos recabados.

Respecto a la población, según la Municipalidad de Pueblo Libre (2021), en su Plan de Acción, se estima que el distrito tiene 88.308 habitantes, distribuido en hombres (46,4%) y mujeres (53,6%). Además, señala que la mayor concentración de la población está determinada por hombres y mujeres entre los 30 y 59 años, equivalente a 38.083 habitantes.

En esa línea, a través de la estadística y con un nivel de confianza de 95%, se determinó el tamaño de la muestra (380 habitantes), aplicando un muestreo probabilístico estratificado, encuestando proporcionalmente a 203 mujeres y 177 hombres, entre 30 y 59 años, y que estén viviendo como mínimo un tiempo de cinco años en el distrito, quienes respondieron a 33 preguntas de la encuesta, elaborada por la autora de este artículo.

Adicionalmente, para la investigación cualitativa, se realizó un muestreo no probabilístico, en el cual la investigadora interviene según criterios de conveniencia para este estudio. Se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas. Las dos primeras dirigidas a dos participantes voluntarios comprendidos por un funcionario de la municipalidad, gerente del área de comunicaciones y periodista de profesión, y un coordinador/líder del sector vecinal del distrito; mientras que las tres restantes corresponden a tres participantes expertos del área de relaciones públicas y/o catedráticos. Finalmente, se realizó un *focus group* a participantes voluntarios (vecinos) del distrito.

El trabajo de campo se realizó a fines del 2022 porque hasta esa fecha la Covid-19 seguía presente en el Perú y el país se encontraba aún en Estado de emergencia.

4. RESULTADOS

Se presentan los hallazgos más relevantes producto del análisis de la información cuantitativa (Tabla 1) y cualitativa.

Tabla 1. Resultados de la encuesta - vecinos del municipio

	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Ni acuerdo ni en desacuerdo	De acuerdo acuerdo	Totalmente de acuerdo
1. Considera que el equipo de gestión está desarrollando sus funciones con liderazgo en el marco del Estado de emergencia por la Covid-19.	23.9%	31.9%	39.7%	2.7%	1.8%
2. Considera que las actividades de la actual gestión municipal han sido planificadas para enfrentar con éxito la pandemia por la Covid-19.	21.3%	40%	38.4%	0.3%	0%
3. El alcalde y su equipo de trabajo prioriza la ejecución de actividades/obras en beneficio de los vecinos.	30.5%	29.5%	37.9%	2.1%	0%
4. Se encuentra satisfecho con las acciones realizadas por la gestión del actual alcalde durante el tiempo de Estado de emergencia por la Covid-19.	25%	39.2%	32.4%	1.6%	1.8%
5. Me he sentido persuadido por los mensajes de los funcionarios de la municipalidad, emitidos a través de las redes sociales.	17.9%	57.9%	23.7%	0%	0.5%
6. Me he sentido persuadido por el alcalde con sus mensajes en alguna entrega de obra/actividad de la municipalidad.	22.1%	47.9%	28.2%	1.3%	0.5%
7. La red social de Facebook oficial de la municipalidad es un espacio donde logro absolver mis dudas obteniendo respuestas.	26.6%	36.6%	30.5%	6.3%	0%
8. La comunicación que realiza la municipalidad a través de su página web me ha permitido estar informado durante el Estado de emergencia por la Covid-19.	22.1%	33.4%	41.3%	3.2%	0%
9. Considera que hubo una comunicación fluida entre la municipalidad y sus vecinos, durante el Estado de emergencia por la pandemia.	27.1%	50%	19.5%	1.6%	1.8%
10. Las decisiones que toma el actual alcalde junto a su equipo de trabajo para enfrentar la pandemia le generan confianza.	22.1%	47.6%	27.1%	1.3%	1.8%
11. Considera que el actual alcalde de la municipalidad se comporta acorde con los valores del municipio.	30.3%	45%	21.8%	1.1%	1.8%
12. Considera que el actual alcalde y su equipo de gestión conocen las necesidades e inquietudes de los vecinos.	30.5%	47.9%	19.5%	0.3%	1.8%
13. Me identifico con los mensajes emitidos por la municipalidad de estudio en sus redes sociales.	26.6%	43.4%	23.9%	2.2%	3.9%

14. La municipalidad conoce los intereses y expectativas de los vecinos del distrito en el contexto de pandemia.	22.4%	55.5%	19.5%	2.6%	0%
15. La municipalidad agrupa a los vecinos acorde a sus necesidades y expectativas durante la pandemia.	29.7%	53.7%	12.6%	3.2%	0.8%
16. La municipalidad prioriza a los vecinos que presentan necesidades urgentes durante la pandemia por la Covid-19	29.7%	46.4%	20.5%	3.4%	0%
17. La municipalidad cumple con las expectativas e intereses de los vecinos desde que empezó el Estado de emergencia.	28.7%	49.7%	16.9%	0.8%	3.9%
18. La municipalidad ha identificado los riesgos que podrían convertirse en conflictos potenciales para el distrito.	24.7%	46.9%	25%	3.4%	0%
19. La municipalidad evalúa el avance del asunto potencial para prever cualquier desenlace no deseado.	23.9%	45.8%	27.9%	2.4%	0%
20. La municipalidad es capaz de organizarse para prever conflictos potenciales durante el Estado de emergencia.	25.5%	50.3%	20.8%	3.4%	0%
21. En el distrito se han revelado asuntos potenciales que se han convertido en conflictos potenciales durante el Estado de emergencia.	17.4%	43.2%	32.9%	2.4%	4.2%
22. La municipalidad identifica sucesos que ponen en peligro la reputación del municipio y la de sus vecinos.	22.4%	47.1%	28.2%	1.8%	0.5%
23. Los líderes de cada sector del distrito cumplen con el rol de transmitir a las autoridades del municipio los temas de interés de los vecinos.	26.8%	38.2%	31.1%	3.9%	0%
24. Los funcionarios de la municipalidad logran priorizar los conflictos potenciales que aquejan a los vecinos durante la pandemia.	28.4%	51.9%	17.9%	1.8%	0%
25. Los funcionarios de la municipalidad identificaron el comportamiento de los vecinos del distrito durante el Estado de emergencia.	28.9%	49.2%	19.5%	2.4%	0%
26. Considera que la municipalidad tiene una postura en base a su misión institucional.	23.7%	47.4%	26.8%	2.1%	0%
27. Las declaraciones del alcalde y funcionarios han dado respuestas a los diversos problemas generados durante la pandemia por la Covid-19.	30.8%	46.8%	20.6%	1.8%	0%
28. En torno a temas controversiales -generados durante la pandemia- la municipalidad ha sido clara en sus respuestas a los vecinos.	31.3%	46.6%	21.6%	0.5%	0%
29. Se ha logrado llegar a un consenso entre los funcionarios de la municipalidad y los vecinos, tras la identificación de algún conflicto potencial.	26.8%	52.4%	20.8%	0%	0%

30. Conoce los objetos del plan de acción distrital 2021 elaborado por la municipalidad.	41.1%	36.5%	20.6%	1.8%	0%
31. Está informado sobre las estrategias que ha desarrollado la municipalidad en su plan de acción distrital para el 2021.	40.8%	38.4%	20.8%	0%	0%
32. Considera que las tácticas para enfrentar los conflictos potenciales aplicadas por la municipalidad han sido las más idóneas.	30.8%	36.1%	29.7%	3.4%	0%
33. Tiene una percepción positiva de los resultados visualizados en las obras realizadas por la municipalidad durante este tiempo de pandemia.	27.9%	46.1%	23.2%	2.9%	0%

Fuente: elaboración propia.

A través del *focus group*, los vecinos señalan que la municipalidad adolece de una comunicación bidireccional que contribuya a identificar las controversias y sus tendencias; información confirmada por el gerente de comunicaciones de dicha municipalidad, a través de una entrevista semiestructurada. Esta data cualitativa se respalda con la información cuantitativa (preguntas #18 al #21 de la encuesta), donde se visualiza que más del 40% de los vecinos están “en desacuerdo” sobre que la municipalidad identifica, evalúa y prevé las controversias públicas

A su vez, el gerente de comunicaciones de la municipalidad señaló, en la entrevista semiestructurada, que el municipio no fijó criterios para la identificación de conflictos potenciales, la cual fue confirmada por el coordinador líder, quien adiciona la inexistencia de planificación de actividades ante una situación de pandemia como lo fue la Covid-19. En el *focus group* los vecinos manifestaron ser los agentes proactivos que buscan dar visibilidad y solución a las controversias, a través de un programa digital vecinal.

Este vacío por fijar prioridades se reafirma en la encuesta (preguntas #22 al #25), donde la respuesta más frecuente (con más del 38%) señala estar “en desacuerdo” acerca de que los funcionarios de la municipalidad priorizan los conflictos potenciales y los sucesos que puedan poner en peligro su reputación. Por tanto, se observa claramente la falta de reconocimiento y jerarquización de las controversias. Además, se desconoce el comportamiento de los públicos para abordar y encauzar los posibles conflictos.

El *focus group* a vecinos desveló que el municipio tiene una postura distante frente a sus públicos, pues ellos recuerdan la existencia de conversatorios semanales con el alcalde, espacios que desaparecieron con la llegada de la Covid-19. Incluso, la atención por mesa de partes se hizo engorrosa; y aunque el alcalde muestra mucha diplomacia cuando un vecino se acerca a comunicarle alguna sugerencia, inquietud u observación, los vecinos no se sienten escuchados ni atendidos porque este no gestiona ni ejecuta las solicitudes.

No obstante, el gerente de comunicaciones de la municipalidad señala que, en efecto, el municipio no tuvo una comunicación clara ni manifestó una postura institucional desde que inició la pandemia hasta el primer semestre del 2021. Sin embargo, a pesar de que la municipalidad tenía conocimiento de que la comunicación escrita no funcionaba, se aprovecharon las inauguraciones de obras para brindar declaraciones y explicaciones a los

vecinos, así como manifestar la postura institucional. A pesar de ello, el coordinador líder resalta que recién -y por presión de los propios vecinos- el alcalde está enfrentando las controversias y manifestando su postura pues, hasta hace unos meses atrás, hacía silencio y se retiraba ante cualquier consulta o pregunta.

A través del *focus group*, los vecinos manifestaron que la municipalidad no ejecuta acciones preventivas; por el contrario, realiza acciones reactivas, que más aún en un contexto por la Covid-19 exponía a las personas más vulnerables del municipio: los de la tercera edad.

Asimismo, no se visualiza la ejecución de un plan de acción. En la entrevista a los funcionarios del municipio, uno de ellos señala que la municipalidad no hace un trabajo integrado, inclusive no hay criterios o indicadores de evaluación. Por el contrario, el otro funcionario manifiesta que las respuestas y el sentir de las personas a través de las redes sociales oficiales de la municipalidad son los indicadores del plan de acción.

A pesar de que, en las preguntas (del #30 al #33) de la encuesta a los vecinos se destacó que las respuestas más frecuentes fueron “totalmente en desacuerdo” (41%) y “en desacuerdo” (46%), es probable que el plan de acción no haya sido difundido por los canales que consume el público objetivo, por tanto, los vecinos no tuvieron conocimiento de este documento que especifica los objetivos, estrategias y tácticas de la Municipalidad de Pueblo Libre.

Por su parte, los expertos entrevistados manifiestan que el diseño de un plan de acción implica haber investigado las necesidades, expectativas y sentimientos de los públicos, así como analizar el contexto para la elaboración de las estrategias y tácticas de cara a la ACP. Es importante sistematizar para documentar las controversias y trabajar un plan de contingencia en paralelo.

Sin embargo, según la data cualitativa levantada en esta investigación, la municipalidad no tiene mapeado ni segmentado a sus públicos, lo que dificulta aterrizar un plan de acción exitoso.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIÓN

La identificación de las controversias permite conocer la evolución de estas e identificar a los públicos involucrados, así como su jerarquización permite detectar el impacto a corto o largo plazo. No obstante, se requiere de un RRPP en el equipo de comunicaciones de la Municipalidad de Pueblo Libre que visualice el posible conflicto potencial, más aún ante una pandemia inesperada. Ya lo manifestaban Grunig y Hunt (2000) al señalar el rol que cumple el RRPP como mediador estratégico de la comunicación y previsor de un conflicto potencial al contar con un plan de acción.

La falta de una estrategia de relacionamiento entre la municipalidad y sus públicos desencadena en la mínima probabilidad de identificar y conocer a los stakeholders; y esto dificulta la creación de mensajes persuasivos, empáticos y confiables que calen en los públicos objetivos y que a futuro contribuya a una imagen institucional positiva. Este hecho no va de la mano con lo que sugieren los autores de las RRPP: investigar a los públicos de la organización, preparar los mensajes claves para cada stakeholder y establecer relaciones sólidas entre ambos actores.

A pesar de que la municipalidad tiene una gerencia de comunicaciones, no hay indicios que refuerzan la función comunicativa de las relaciones públicas. Asimismo, no hay una comunicación fluida ni persuasiva en los mensajes, que invite al stakeholder a tener una comunicación bidireccional simétrica con la institución como lo manifiesta Grunig y Hunt en su modelo de RRPP.

Dentro del equipo de comunicaciones de la municipalidad, no existe un relacionista público de profesión que dirija estratégicamente las acciones de comunicación. Por ende, es urgente y necesario que, para tener un mejor relacionamiento con los públicos de interés, el alcalde que presida contemple contratar a un RRPP.

Existe una brecha muy amplia sobre la importancia y la función que cumplen las RRPP en la Municipalidad de Pueblo Libre. Para el equipo de comunicaciones de dicha institución es suficiente que el alcalde brinde entrevistas en medios de comunicación masivos para tener mayor visibilidad como municipio, dejando de lado las principales funciones de las relaciones públicas.

6. REFERENCIAS

Arceo, J. (2006). La investigación de relaciones públicas en España. *Análisi: Quaderns de comunicació i cultura*, 34, 111-124. <https://ddd.uab.cat/pub/analisi/02112175n34/02112175n34p111.pdf>

Baamonde, X. (2011) Las redes sociales como herramientas de Relaciones Públicas de las instituciones europeas. *Revista Correspondencias & Análisis*, (1), 67- 82. <https://ojs.correspondenciasy analisis.com/index.php/Journalcya/issue/view/17>

Capriotti, P. (2016) La importancia estratégica de la investigación preliminar de los públicos para los Departamentos de Comunicación de las empresas energéticas en España. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, 6(12), 25-42. <https://doi.org/10.5783/revrrpp.v6i12.402>

Castillo, A. (2010) *Introducción a las Relaciones Públicas*. Instituto de Investigación en las Relaciones Públicas (IIRP). https://www.uma.es/media/files/libropr_1.pdf

Chase, H. (1984) *Issues Management: Origins of the Future*. Universidad de Michigan.

Coates, J., Jarrat, V. T. y Heinz, L. (1986). *Issues Management: How You Can Plan, Organize and Manage for the Future*, Mt. Airy, MD.

Cuenca, J. (2010). *El análisis de la calidad de las relaciones en el ámbito de las Relaciones Públicas*. [tesis de doctorado] Universidad Ramon Llull.

Cutlip, S., Center, A. y Broom, G. (2000). *Manual de Relaciones Públicas Eficaces*. Gestión 2000.

Elías, E. (2015) Relación entre la comunicación interna y la administración de la controversia pública. *Correspondencias & Análisis*, (5), 75-93. <https://ojs.correspondenciasy analisis.com/index.php/Journalcya/article/view/196>

Finn, D. (1976). In Search of a Public: A Perspective on Public Relations for Cultural, Educational, Social and Medical Institutions. *Public Relations Quarterly*. 21(1), 14 <https://openurl.ebsco.com/EPDB%3Aagd%3A1%3A20528577/detailv2?bquery=IS%200033-3700%20AND%20VI%2021%20AND%20IP%201%20AND%20DT%201976&page=1>

Grunig, J. y Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. Thomson.

Grunig, J. y Hunt, T. (2000). *Dirección de Relaciones Públicas*. Edición Gestión.

Mamani, F. (2020). *Los modelos de relaciones públicas y los conflictos socioambientales con los pobladores de las comunidades del yacimiento minero de Toquepala, de la empresa Southern Perú Cooper Corporation, Tacna 2018* [tesis para doctorado]. Universidad San Martín de Porres.

Martínez, M., Frazão, A. y Valarezo, K. (2017). Gestión de la comunicación de crisis en los atentados de 2017 en Reino Unido. Propuesta de un protocolo 2.0 para la comunicación de crisis. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, 1.566-1.591. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1235>

Martínez, V. (2008). Las nuevas tecnologías de la información en la definición de estrategias de comunicación ante situaciones de crisis. *Hologramática*, 9, (2), 25-56. <https://www.cienciated.com.ar/ra/doc.php?n=954>

Matilla, K. (2007). *Aportaciones para un modelo global de Planificación Estratégica en Relaciones Públicas y Comunicación Integral. Análisis de un caso: el uso de la Planificación Estratégica en algunas agencias y consultoras de Relaciones Públicas y Comunicación del estado español* [Tesis doctoral]. <https://www.tdx.cat/handle/10803/9222#page=1>

Matilla, K. (2010). Issues Management: Más allá de la Gestión de Conflictos Potenciales. *Revista aDResearch Esic*. (2) 41- 57. <https://doi.org/10.7263/adresic-002-08>.

Municipalidad de Pueblo Libre (2021). *Plan de acción distrital de seguridad ciudadana 2021* [Archivo PDF]. <https://portal.muniplibre.gob.pe/wp-content/uploads/2021/04/PADSC-2021.pdf>

Muguerza, M. (2017). *Relación entre la comunicación estratégica, como herramienta de las Relaciones Públicas y la imagen institucional del congreso de la República del Perú, año 2017* [tesis de maestría]. Universidad San Martín de Porres. https://repositorio.usmp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12727/3011/MUGUERZA_LM.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Ñaupas, H., Valdivia, M., Palacios, J. y Romero, H. (2018). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis*. Ediciones de la U. [http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales de consulta/Drogas de Abuso/Articulos/MetodologiaInvestigacionNaupas.pdf](http://www.biblioteca.cij.gob.mx/Archivos/Materiales%20de%20consulta/Drogas%20de%20Abuso/Articulos/MetodologiaInvestigacionNaupas.pdf)

Pérez-García, A. (2017). Modelos de relaciones públicas aplicados por agencias de empleo y desarrollo local en el ámbito turístico. *Opción*, 33(83), 403-425. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/opcion/article/view/23121/23162>

Sanders, K. y Canel, M. (2013) En busca de un modelo para el estudio de la comunicación de instituciones. En E. Gutiérrez y M. La Porte (coords./eds), *Tendencias Emergentes en la Comunicación de Instituciones* (pp 29-51). UOC/Press Comunicación.

Solórzano, E. (2004). Relaciones Públicas, una respuesta a los desafíos de credibilidad de las organizaciones. *Revista Científica de la Asociación Latinoamericana de Carreras Universitarias de Relaciones Públicas*, (2), 35-44. https://alacaurp.org/revistas/revista_alacaurp2.pdf

Solórzano, E. (2007). Relaciones Públicas: Administrando la controversia y construyendo acuerdos. I Congreso Internacional de Relaciones Públicas. *Revista Científica de la Asociación Latinoamericana de Carreras Universitarias de Relaciones Públicas*, (4), 49-58. https://alacaurp.org/revistas/revista_alacaurp4.pdf

Solórzano, E. y Pérez, R. (1999). *Relaciones Públicas Superiores, una nueva pedagogía*. Universidad de San Martín de Porres.

Urrutia, R. (2019). *Relaciones Públicas con la comunidad y gestión de conflictos potenciales entre una empresa petrolera y los caseríos Belisario y El Barco, Sechura -2015* [tesis de maestría]. Universidad San Martín de Porres. <https://repositorio.usmp.edu.pe/handle/20.500.12727/5863>

Van-Riel, C. (2018). Tres formas importantes de comunicación corporativa. *Revista Razón y Palabra* 22(100), 144-150. <https://www.revistarazonypalabra.org/index.php/ryp/article/view/1147/1124>

Wilcox, D. L., Glen, T. Cameron y Xifra, J. (2012). *Relaciones Públicas: estrategias y tácticas*. Pearson Educación.

Xifra, J. (2009). *Comunicación proactiva: La gestión de conflictos potenciales en las organizaciones*. Gedisa.

Xifra, J. (2005). La gestión de conflictos potenciales como estrategia de comunicación corporativa: el caso Microsoft. *Revista de estudios de comunicación*, 10(18), 67-81. <https://addi.ehu.es/handle/10810/40872>.

Xifra, J. (s. f). *Las Relaciones Públicas como función directiva de las organizaciones*. UOC.

Xifra, J. (2014). *Manual de Relaciones Públicas e Institucionales*. Tecnos.

Xifra, J. (2008). Modelos de las relaciones públicas políticas: Análisis de la situación en Cataluña. *Revista Latina de Comunicación Social*, (63), 392-399. <https://doi.org/10.4185/RLCS-63-2008-789-392-399>