

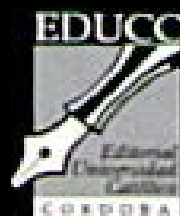
Luciano H. Elizalde
Damián Fernández Pedemonte
Mario Riorda

La construcción del consenso

Gestión de la comunicación gubernamental



UNIVERSIDAD
AUSTRAL
INSTITUTO DE COMUNICACION



lcrj³
LA CRUJÍA

**La construcción del consenso.
Gestión de la comunicación
gubernamental**

*Luciano H. Elizalde
Damián Fernández Pedemonte
Mario Riorda*

lcrj³
LA CRUJÍA

Con la comunicación,
el conocimiento y la cultura

www.lacrujaediciones.com.ar

ÍNDICE

PRÓLOGO 9

PRIMERA PARTE

HACIA UN MODELO DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL PARA EL CONSENSO

Mario Riorda

1. Introducción, enfoque y supuestos 17
 - 1.1. Comunicación gubernamental, gestión y consenso 17
 - 1.2. Comunicación gubernamental, retórica y persuasión 21
 - 1.3. Comunicación gubernamental y construccionismo 24
 - 1.4. Delimitación de la comunicación gubernamental 31
 - 1.5. Supuestos básicos del modelo de comunicación gubernamental 34
2. La tensión irresoluble de las demandas 39
 - 2.1. Demandas ciudadanas hacia el gobierno 39
 - 2.2. Modos de comunicación y riesgos del gobierno 41
3. Los temas marginales y la acción incremental 45
 - 3.1. El abordaje incremental y sus prácticas 45
 - 3.2. El abordaje incremental y sus características 49
4. Comunicación gubernamental y temas fundamentales 55
 - 4.1. Límites del incrementalismo 55
 - 4.2. Relación entre incrementalismo y proyecto de gobierno 56
5. Proyecto general de gobierno y mito de gobierno 61
 - 5.1. Caracterizando el mito de gobierno 61
 - 5.2. Aclaraciones desde el mito de gobierno 64
 - 5.3. Complicaciones del mito de gobierno 67
 - 5.4. Mito de gobierno, imagen de marca y visión general 71
 - 5.5. Mito de gobierno como estilo de comunicación gubernamental 77
 - 5.6. Mito de gobierno y retórica 80
 - 5.7. Mito de gobierno e ideología 83
6. Reconsideraciones de acciones incrementales 87
 - 6.1. Una vuelta crítica al incrementalismo 87
7. Estilos, tipos, argumentos comunicativos de los gobiernos 97
 - 7.1. Clasificación de la comunicación gubernamental 97
 - 7.2. Argumentos: información vs. persuasión 98
 - 7.3. Categorías de argumentos para la eficacia de la comunicación gubernamental 107
 - 7.4. Tipos operativos de la comunicación gubernamental 118
 - 7.5. Planteos de excepciones de la comunicación gubernamental 122

- 8. Once reflexiones finales 127
 - 8.1. Diez primeras reflexiones finales 127
 - 8.2. Undécima (y última) reflexión final 129
- Bibliografía 131

SEGUNDA PARTE

LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL: PROBLEMAS Y SOLUCIONES ESTRATÉGICAS

Luciano H. Elizalde

- 1. Introducción 145
 - 2. Algunas cuestiones sociológicas de la comunicación gubernamental 149
 - 3. Factores sociales y problemas de comunicación.
La espiral de consenso-disenso en el escenario público de la sociedad de la información 155
 - 3.1. El consenso como cuestión de la filosofía y de la teoría política. Dos casos extremos: Nicola Maquiavelo y Hannah Arendt 157
 - 3.2. Factores y condiciones comunicativas de la complejidad social. Sociedad mediática y sociedad participativa 159
 - 3.3. La espiral de consenso-disenso en el escenario público de la sociedad de la información 163
 - 4. Elementos para una estrategia de comunicación gubernamental. Un intento de solución al problema de la espiral del consenso-disenso 191
 - 4.1. Fines e intereses estratégicos de la comunicación del gobierno 193
 - 4.2. Medios estratégicos de gestión de la comunicación gubernamental. Una consideración minimalista del asunto 196
 - 4.3. Políticas y modelos de comunicación gubernamental 198
- Comentarios finales 247
- Bibliografía 249

TERCERA PARTE

La reacción impensada. El discurso del Gobierno ante los casos periodísticos conmocionantes

Damián Fernández Pedemonte

- 1. Introducción 261
 - 2. De la Rúa, Kirchner y las prerrogativas del discurso del poder 269
 - 3. De la Rúa, Kirchner y los casos mediáticos conmocionantes 279
 - 3.1. Sobornos en el Senado 289
 - 3.2. Los incidentes de diciembre de 2001 296
 - 3.3. Las olas de violencia y el caso Blumberg 299
 - 4. La visibilidad de los medios en los casos 309
 - 5. Conclusiones 313
- Bibliografía 315

PRÓLOGO

Cómo los gobiernos gestionan la comunicación es un tema apasionante. En eso venía pensando hace apenas unas semanas mientras manejaba camino de Madrid, tras unos días de descanso, aprovechando uno de los múltiples feriados españoles: cómo afrontan los ejecutivos sus labores de dar a conocer sus proyectos y realizaciones en las democracias, de reforzar el compromiso cívico de las ciudadanía con sus instituciones.

Digo que en eso venía pensando cuando a más de 200 kilómetros de la otrora capital de España, me topé con una larga cola de vehículos que tenían la misma intención que el mío: llegar a su destino. Los paneles de información que el gobierno distribuye a lo largo de la carretera para informar a los ciudadanos de las incidencias de la ruta mostraban a lo largo de ella un mensaje lacónico: “si maneja, no fume”. Nada decían de la larga retención que unos miles de ciudadanos afrontaríamos de horas y horas de espera. Y haciendo caso al gobierno, decidimos fumar. Haciendo caso porque, en efecto, no manejábamos, ergo podíamos fumar.

Valga, pues, esta analogía para afirmar que los gobiernos no gestionan la comunicación en clave de incrementar el nivel de información de los ciudadanos. La comunicación gubernamental se ha convertido en una herramienta poderosa para generar desinformación o, mejor dicho, para desviar la atención de los problemas que sufren, e incluso padecen, los ciudadanos. Cuanto más comunica el gobierno, cuanto más “información” nos ofrece, más desinformados nos encontramos.

Ya ni siquiera se molestan nuestros gobiernos en ser habilidosos a la hora de mostrar sus realizaciones, de manera que las conclusiones a las que lleguemos sobre la bondad de aquellas parezcan fruto de nuestros propios razonamientos. No. Dada la apatía generalizada en la que viven inmersas nuestras sociedades, esa táctica sería un error. Ya no sólo nos dicen sobre qué pensar, también qué debemos pensar, y el que se muestre disconforme se convierte en un “disidente”. La comunicación gubernamental se transforma en una especie de labor pedagógica de nuestros ejecutivos sobre aquello que es bueno, y deseable, frente a aquellas otras propuestas que tímidamente se esbozan en la arena pública, calificadas como retrógradas o, al menos, no ajustadas a los tiempos que vivimos.

Este es un inicio de siglo al menos curioso. Los escenarios de la comunicación gubernamental se han llenado de mediocres. Asesores mediocres, portavoces gubernamentales mediocres, líderes mediocres, visiones de gobierno mediocres (¡cuando las hay!). Estamos inmersos en la mediocracia. Nunca como ahora, nuestros políticos y sus asesores han copiado de manera tan descarada los modelos de comunicación de las empresas de venta de bienes y servicios. Los ciudadanos transformados en compradores; los políticos, en mercaderes.

Un inicio de siglo en el que la izquierda europea y latinoamericana admira, escucha admirada, los mediocres discursos de líderes como Chávez o Rodríguez Zapatero; o donde la derecha, en aras de una globalidad puesta a su servicio, en manos de Bush o de empresarios-políticos como Berlusconi, rebaja el nivel discursivo a límites hasta ahora insospechados, como si además de apáticos fuéramos también ignorantes. Unos y otros, de distinta manera, con distintas estrategias, nos presentan la cara más amarga de la comunicación de gobierno. Tanto unos como otros manejan discursos retóricos, salvadores de patrias, populistas, demagógicos, ante sociedades cada vez más acomodadas, más crédulas.

Discursos fatuos, mezquinos, insolventes. Algunos probablemente eficaces en el corto plazo. Y en ese tipo de comunicación gubernamental parecen instalados nuestros gobiernos a uno y otro lado del Atlántico. Si antes un ejecutivo quería distraer la atención sobre un problema, intentaba pasar de puntillas sobre él, generando la menor información posible; ahora, la distracción se gestiona justo al contrario, comunicando de manera reiterada mensajes sobre el problema, pero asegurando que los contenidos nos lleven a los terrenos aledaños al problema, evitando que podamos discutir sobre la raíz de éste.

Señalaba antes que este es un inicio de siglo curioso. Es el siglo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Somos testigos de profundos cambios operados en el campo de la comunicación, que han tenido un impacto decisivo en la vida de los ciudadanos, en la dinámica de las sociedades y en las relaciones entre los países. Los avances tecnológicos están alcanzando un ritmo sin precedentes en la historia de la humanidad. Las transformaciones son tan profundas que afectan la vida ciudadana en todas sus dimensiones: el trabajo, el consumo y la participación social. La condición para ser ciudadano está asociada hoy en día a la capacidad de acceder al conocimiento, al hecho de estar permanentemente informado y comunicado. Ahora podemos estar al tanto de todo lo que ocurre con apretar un botón. La otrora falta de información ha sido sustituida por una sobre información. Y si antes estábamos hambrientos de noticias y el hambre nos obligaba a consumir todo lo que llegaba, ahora estamos tan saciados que apenas nos interesa lo que sucede dos peldaños más abajo de nuestra puerta. Y es eso, estamos sobre-informados, pero a la vez nuestras sociedades, en especial las generaciones más jóvenes, y por lo tanto las más habilidosas para el proceso de búsqueda y captura de datos, viven inmersas en la más absoluta incomunicación. Cuantas más posibilidades nos ofrecen los nuevos escenarios de la comunicación, más desconectados nos encontramos de lo que nos rodea.

Y en este escenario los gobiernos juegan con ventaja. La comunicación gubernamental no es ya un instrumento de los ejecutivos para transmitir a los ciudadanos la realidad de un país y la transformación que se quiere hacer de esa realidad. Tampoco juega el papel de hacernos partícipes, parte creadora, de los cambios en las políticas públicas o de las innovaciones institucionales que se pretenden llevar a cabo. La comunicación de los ejecutivos se manifiesta como una más de las estrategias que forman parte de la implementación de cada política, de cada acción gubernamental, con un único objetivo: ganar adeptos a la causa del partido en el gobierno. Cada política se ha convertido en un gran anuncio, con sus carteles, sus neones, su música. Y los ciudadanos, en meros consumidores.

En ese gran bazar electoral, gobierno, partido en el poder e incluso Estado, se mimetizan, y funcionan al unísono. La maquinaria está lista y engrasada. Los medios de comunicación afines, dispuestos. Y la distinción entre el día antes de la elección y el día después se difumina. Los gobiernos comienzan a gestionar su comunicación como si la campaña electoral aún estuviera en marcha. Sólo se vislumbra un pequeño matiz. En la campaña, los ciudadanos formamos parte de los proyectos que se pretenden impulsar si el partido llega al poder, somos parte de ese cambio; el cambio será posible gracias a nosotros. Tras la victoria, el cambio será posible... ¡incluso sin nosotros!

¿Y qué hacer tras la llegada al poder? Los gobiernos comienzan a construir los mensajes de la legislatura con la misma precisión que si de una campaña publicitaria se tratara, planificando cada detalle, midiendo la repercusión de cada acción. Ya no hay un solo mensaje. Cada actividad requiere un proceso comunicativo específico. El gobierno comunica, y a la sociedad se la mantiene incomunicada. Y si a este escenario le añadimos unas gotas de pasión en forma de pelota que rueda en la cancha, ya tenemos el escenario ideal. Estamos listos para el apagón informativo. Más comunicación, más

incomunicados.

En este contexto que nos ha tocado vivir, el texto que ahora tenemos en nuestras manos, *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental* surge como un soplo de aire fresco que nos incita a debatir y reflexionar sobre las consecuencias (y también la necesidad) de la comunicación de los ejecutivos en contextos políticos y sociales de inestabilidad institucional y con aras de llegar al tanpreciado consenso.

¿Pero qué cosa es ese consenso como producto final? Sin duda alguna, esta cuestión carece de una respuesta clara y unívoca, especialmente cuando los medios instalan más cuestiones de fondo que las instituciones políticas y, por otra parte, cuando no hay un mensaje de largo plazo coherente con lo actuado desde los gobiernos; cuando éstos se sorprenden tanto o más que los mismos medios y hay una cesión de los temas de agenda desde la presión de la opinión pública, o cuando las identidades sociales no son mediadas en su representación desde los gobiernos.

Damián Fernández Pedemonte, en una aportación que se puede calificar cuanto menos de brillante, nos advierte esos condicionantes. Al hilo de los comentarios anteriores, Damián nos sugiere que el mejor antídoto, que la respuesta a algunas de las preguntas que hemos trazado, sea más y más comunicación gubernamental, lo que, como sostenía más arriba, tiene nuevamente una consecuencia inmediata más que probable: que nos encontramos más y más incomunicados.

Pero la gestión de la comunicación gubernamental no puede ser abordada sin una concepción estratégica. En este sentido, la necesidad de generar consensos para mantener ciertos niveles de gobernabilidad no es una opción entre otras. La necesidad de crear las condiciones para el “buen gobierno” en sociedades con un déficit notable de orden, con graves problemas de inclusión social y donde la legalidad democrática dista mucho de ser aplicada por igual a todos los ciudadanos y en todas las partes del territorio nacional, es un requisito básico no para la perdurabilidad, que ya parece garantizada, sino para la propia sostenibilidad de la democracia. Aquí la visión sobre la comunicación gubernamental deja de ser instrumental y táctica, para adquirir un fin de naturaleza estratégico-política. Luciano Elizalde desgrana estas ideas con rotundidad a lo largo de un texto que se nos muestra indispensable para comprender la comunicación de nuestros gobiernos.

Luciano sostiene que la comunicación en general, y la comunicación de los ejecutivos en particular, se manifiesta como el recurso simbólico por excelencia para la creación y redefinición de la realidad política y social. Pero qué contradictorio es el hecho de que a esta exigencia de fin último se añadan desfases en la capacidad de gestión desde los gobiernos o, si se quiere, algunas acciones incompletas. O se gestiona la comunicación como un bien en sí mismo, como un activador último del consenso, o se gestiona el bien de la gestión, como proyecto, como acción estratégica planificada, pero no necesariamente de una manera profesionalmente sólida. Mediocres a fin de cuentas, como manifestaba en las primera líneas.

Parte de lo que este libro refleja, como que algunos idealismos pueden degenerar en voluntarismos peligrosos desde la acción de los gobiernos, no debe quitarnos la posibilidad de discutir el hecho de que las acciones persuasivas vuelven consistente la acción comunicativa. En su texto, Mario Riorda aborda y sugiere la necesaria existencia de un proyecto general de gobierno o mito de gobierno para una comunicación gubernamental exitosa, según expone el autor en sus propias palabras. No tener proyecto es suicida para un gobierno. Tener proyecto y no ser capaz de comunicarlo para la construcción del

consenso es incomprensible, pero mucho más, es peligroso. Esa es la magnitud del mensaje que sostiene Mario y las enormes consecuencias de no atender a ello.

Quiero terminar este pequeño prólogo posicionando este texto en el marco de aquellas aportaciones bibliográficas que abordan el tema de la comunicación de gobierno desde una posición directa o indirectamente centrada en cuestiones éticas. Esta osadía de los autores es por sí sola, y más allá de los valores propios de esta contribución, merecedora de la atenta mirada del lector a los tres textos que componen esta obra. Probablemente, el gran desafío ético que se observa en los desarrollos de la comunicación política gubernamental es que se comunique desde el mediocre vacío de la ignorancia. En este sentido, esta obra colectiva que discurre con elegancia entre una aportación profesional en su intento último y una referencia ineludible para los académicos, marca un momento histórico: la necesidad de mejores gobiernos, de mejores gobiernos con proyectos y de mejores gobiernos con proyectos y profesionales competentes que sepan generar consenso desde la comunicación, no con más acciones, sino con mejores intenciones.

Ismael Crespo
Madrid, 2 de mayo de 2006

PRIMERA PARTE

HACIA UN MODELO DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL PARA EL CONSENSO¹

Mario Riorda

1. INTRODUCCIÓN, ENFOQUE Y SUPUESTOS

1.1. Comunicación gubernamental, gestión y consenso

El presente es un esfuerzo dirigido a pensar un modelo de comunicación gubernamental que tenga como objetivo principal la búsqueda del consenso. Se lo ha concebido aplicable a todo tipo de contextos, aunque tiene una orientación que permite ser interpretada con mayor comprensión en contextos políticos o sociales de recurrente inestabilidad institucional, o de sistemas complejos. Con esa premisa, se pretende que sirva como recomendación para la acción, a los fines prácticos y académicos de debatir (y evitar) las posibles estrategias gubernamentales, que en un ambiente político institucional de “ensayo y error”, lleven a una profundización mayor de las incertidumbres, que pueden generar procesos anómicos o de sobrerrepresentación de expectativas, sólo por citar dos posibles consecuencias que suele traer aparejada la acción de los gobiernos, y en donde la comunicación gubernamental juega un rol decisivo.

Inicialmente podría sostenerse que muchos gobiernos ven en la inexistencia de proyecto una de las causas que producen inestabilidad institucional, debido a que muchos de los partidos políticos se preocupan incesantemente por ver cómo llegan al poder, pero una vez que acceden, muchas veces no saben qué hacer con él (Bobbio y otros, 1997). Por ello se trata de buscar una respuesta, al menos instrumental, a la pregunta “¿y ahora qué?”, una vez pasadas las elecciones.

Aunque no sólo ello, pues un gobierno puede asumir y tener un proyecto muy claro, pero enfrentarse a un dilema respecto a la orientación estratégica que debe seguir, dado por el desconocimiento o la imposibilidad de confrontar las acciones de gobierno frente a la sociedad, por lo que hay que asumir con mucho cuidado que desde la opinión pública puede darse una lógica racional de votación (apoyo al gobierno, en este caso) que determina lo siguiente (Riorda, 2004b):

Una mala gestión de gobierno prácticamente garantiza un voto castigo al oficialismo. Pero una buena gestión de gobierno no necesariamente garantiza un voto premio al oficialismo.

La lectura de estas afirmaciones lleva a sostener que no hay que confiarse de una gestión exitosa, sino tener en cuenta que una mala gestión condena anticipadamente. En todo ese razonamiento, la racionalización y justificación que permita legitimar las acciones de gobierno son un instrumento insustituible, no exento de fuertes controversias, sin el cual el ejercicio del poder en tanto gobierno podría verse seriamente entorpecido. Por ello se pregona aquí un sistema que:

- a) pueda ser de contención de abusos sistémicos y
- b) que vaya encaminado a un concepto de democracia
 - b1) Que haga referencia a procesos de formación de normas y valores
 - b2) Que toman la forma de comunicaciones públicas y que lleven a decisiones responsables que hagan

justicia al objetivo de una búsqueda cooperativa de la verdad, sólo en la medida en que sea permeable a los valores, temas, aportaciones, y argumentos que floten en la comunicación política que rodea (Habermas, 1999:16-32).²

Lo sostenido en la búsqueda cooperativa mencionada en el punto b2), asoma en plena sintonía con lo que se entiende aquí por consenso, sabiendo que si bien el poder coercitivo es un atributo de la autoridad, nunca un sistema político democrático podría sostenerse un largo tiempo con la fuerza solamente (Shils, 1977:51). Aunque no es imposible definir lo que es consenso, es dificultoso llegar a un análisis empírico de sus características, debido a la vaguedad, nivel de abstracción y ambigüedad de creencias efectivas sobre las que este se basa. Sabiendo que el consenso es una condición determinada del sistema de creencias de una sociedad, existe cuando entre los miembros **de una unidad social** dada hay acuerdo, acerca de principios, valores, normas y también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos (Sani, 1998:315).

Si bien podría diferenciarse el consenso relativo a las reglas fundamentales que dirigen el funcionamiento del sistema (*rules of the game*) del consenso que tiene por objeto ciertos fines o instrumentos particulares (Sani, 1998:315-316), en los contextos latinoamericanos, por ejemplo, el consenso es un término relativo, puesto que no es sencillo diferenciar aquellos dos modos. Sucede en países con alta estabilidad política en el tiempo. Y a pesar de que pueda sostenerse que el primer tipo de consenso es más importante para la supervivencia del sistema político, muchas veces el segundo se convierte en un elemento de acuerdo, ante la inestabilidad (o imposibilidad) del primero. Ello cobra mucho más fuerza aún, al sostener que el consenso es menos visible en la superficie que el nivel de disensión, el que causa mayores niveles de noticiabilidad.

Así, de una manera casuística, debe entenderse el consenso como contrafuerza frente a las potencialidades de división de intereses y creencias divergentes y adaptado a cada circunstancia, tiempo y lugar. Para ello hay además que considerar la homogeneidad de la población y la cantidad de experiencias vividas, especialmente de tipo negativas. Probablemente no sea consenso (cuantificando y simplificando numéricamente el concepto) en una sociedad de tradición absolutista (o en donde la religión impone criterios de fuerte unidad, como en los estados teocráticos) que un gobernante gane una elección con el 50% de los votos, pues en esas circunstancias, el consenso buscado es casi absoluto. Por el contrario, en sociedades con atomización de sus sistemas de partidos, tal vez un 20% de caudal electoral o de apoyo público sea un símbolo de consenso incipiente, más allá de que el consenso intenta estabilizarse en ciertos públicos, que aunque varíen en su apoyo de un tema a otro, dan una base más o menos sólida al consenso, pues están de acuerdo en la mayor cantidad de problemas.

Entonces, sólo importa aquí entender el consenso como ausencia de disensos inestabilizadores, que aun existiendo sólo para principios generales, sea concebido como un elemento que, a pesar de las tensiones, dote de adaptabilidad y de una considerable resistencia al sistema político. Es decir que el consenso debe contribuir con las funciones de sostén del orden público: con la disminución de las probabilidades del uso de la violencia en la resolución de los desacuerdos; con el aumento de la cooperación no impulsada por el miedo al poder coercitivo del más fuerte; debe contribuir a limitar la intensidad emocional que se expresa en discrepancias y rigideces de la adhesión a los objetivos acerca de los cuales hay desacuerdo; debe impulsar la creación de una actitud favorable a la aceptación de medios pacíficos entre los que tienen cierto sentido de afinidad o identidad mutuas (Shils, 1977:48-51).

Sintéticamente, el consenso es, a los fines de este modelo, la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas. Este también es un modo de entender la legitimidad como elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno. Por ello el cambio social discontinuo, que crea fuertes desequilibrios entre las expectativas y las posibilidades, hace del consenso y, por ende, de la estabilidad política, un bien escaso (Lipsitz, 1977:53-54).

Y si las creencias que integran el consenso (o la disensión) varían en cuanto a la intensidad de la adhesión que suscitan, incluso dentro de una misma situación, se puede insistir más rigurosamente en unas y menos en otras (Shils, 1977:49). Para lograrlo hay que considerar el papel de los factores que están en juego, así como los modos de interpretación y los esquemas mentales a través de los cuales estas experiencias son vividas y a las cuales se les da un significado (Sani, 1998:317). Esta tarea es esencialmente la acción directa que le compete al modelo propuesto, al que se intenta acceder e incidir desde la comunicación gubernamental.

1.2. Comunicación gubernamental, retórica y persuasión

Pero para cumplir con los objetivos planteados, partiendo y pensando desde la comunicación gubernamental, hay que considerar que el área del conocimiento en cuestión es la menos abordada dentro del campo de estudio de la comunicación política, sea desde perspectivas académicas como así también desde miradas profesionalistas. Además, el corpus dominante de los escritos tiene dos tipos de características asociadas a los perfiles antes mencionados: unos priorizan la cuestión de los efectos de la comunicación política, como objeto de estudio en tanto manipulación, mientras que otros priorizan la efectividad en tanto éxito de la comunicación política.

Así, por un lado, existe una mayoría de abordajes con posiciones académicas, de filosofía o teoría política crítica preferentemente, que conciben la comunicación gubernamental como poder de manipulación de la opinión pública, como una fuente de control social y con evidentes connotaciones despectivas y afirmaciones alarmistas, cuando no de señalamiento ante supuestas faltas de ética que rozan el cinismo.

Por otro lado, existen abordajes simplificadores, producto de la reseña comercial de la actividad, con reduccionismos procesales peligrosos, que se esfuerzan en darle al poder de la comunicación gubernamental una lógica persuasiva asociada a una manera de proceder mecánica y automática, proveniente en muchas circunstancias de acciones autodenominadas como marketing político.

La segunda perspectiva adolece además de otro frecuente y enorme error, el sustento teórico o bibliográfico utilizado, mayoritariamente desde abordajes electorales o referidos al comportamiento político electoral, asociando sin traslación o extrapolando irresponsablemente tópicos, postulados y/o resultados a la gestión de la comunicación gubernamental. Se desconoce así, entre otras cosas, que una campaña electoral tiene una tendencia teórica (más allá de que en los hechos no funciona necesariamente así) que debe ser considerada como un juego de suma cero con ganadores o perdedores. Por el contrario, el ejercicio gubernamental es una constante suma variable, en donde no debería primar un lenguaje de guerra, sino uno emparentado con la negociación, con el fin de construir coaliciones (Ornstein y Mann, 2000:225). Lleva implícita, además, una idea de la comunicación política como un ejercicio que intenta

racionalizar éxitos o fallos, más que ser un aporte destinado a ofrecer herramientas teóricas (Scamell, 1999:720).

Lo postulado no excluye por cierto la difusa superposición de esferas entre ambos ámbitos, pero por lo menos intenta diferenciarlas en lo que se refiere a su sustento teórico. A modo de intento en la búsqueda de un punto medio entre aquellas perspectivas, el enfoque es eminentemente institucionalista y no abandona consideraciones académicas profundas, así como el aprendizaje necesario recolectado desde la más pura *praxis*, por lo que pretende que las ideas de gestión sean diseminadas, compartidas y asumidas como hábitos perdurables en las organizaciones públicas y con una perspectiva dual:

- Enfatizando el abordaje de cuestiones prácticas en la comunicación del sector público.
- Y además, tratando de comprender lógicas de organización de la comunicación que pueden contribuir al diseño de mensajes amigables en el ambiente en donde la organización desarrolla su actividad (Graber, 2003:XII), siempre con la pretenciosa ambición de modelar a dicha práctica.

Así, desde el aporte de la comunicación política, se intenta generar un marco teórico de fuerte utilidad aplicativa para lograr estabilidad, dando cuenta de una condición de gubernamentalidad (*governmentality*) como pensamiento diferente (Crozier, 2004:7), como el aporte de técnicas y racionalidad para los gobiernos, dado en el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder (Foucault, 1991). Es decir, se entiende por gubernamentalidad las acciones que derivan en nodos transversales que, a modo de recomendación, permeen todas las dimensiones de un gobierno, con el objeto de obtener capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso a las gestiones.

En el contexto de este modelo, la comunicación política entendida como gubernamentalidad permite reducir las tensiones irresolubles entre las demandas de la ciudadanía y la posibilidad de respuesta de los gobiernos, al menos desde lo que la comunicación política puede aportar en beneficio de la gestión y, mucho más aún, de los ciudadanos. Por eso no hay ni puede haber un desarrollo rectilíneo en lo ofrecido, sino lo contrario, un deseo de lectura desapasionada de aproximaciones críticas, para priorizar asuntos o teorías cargadas de ambigüedad, con visiones que trascienden los modelos explicativos directos de causa-efecto.

Por ello el enfoque es también un abordaje que alcanza lo retórico, en tanto se centra en los modos persuasivos del emisor, que en este caso, es el gobierno como institución, y con un marcado sesgo en ubicar la publicidad gubernamental como parte sustantiva de la comunicación gubernamental (Rose, 2000:5). Ello no descarta que indistintamente, todo lo propuesto pueda ubicarse en denominaciones, que en la incipiente teorización, tenga nombres diversos, como marketing político o público, campañas de información pública, relaciones públicas, y también propaganda, con toda la carga de significados que se le pueda atribuir a este concepto (Rutherford, 2000:7-11). En definitiva, la comunicación no es más que un proceso en el cual hay una relación algo predecible entre el mensaje transmitido y el mensaje recibido. El intento del emisor es el de cambiar el conocimiento, actitud o conducta de determinada manera (Graber, 2003:2).

No cabe sorprenderse, además, por la cantidad de tropos a los que se recurre, entendidos estos como figuras retóricas del lenguaje, que consisten en emplear las palabras en sentido distinto del que propiamente les corresponde. En este ejercicio hay una mutación o traslación de significado, bien en lo

interno (pensamiento) o en lo externo (palabra), a las que se recurrirá como modos argumentativos en el desarrollo del modelo. En ese sentido, el enfoque destaca el uso persuasivo de la comunicación, asociada a la organización de argumentos que muestran cómo el poder gubernamental y la legitimidad son mantenidos a través de la publicidad (Rose, 2000:25). Toda persuasión es comunicación, aunque no toda comunicación es persuasión. Esta última lleva objetivos conscientes, prefijados y específicos, destinados a influir en las creencias, las actitudes y en la conducta. Se debe dejar muy en claro que influir no es sólo cambiar o convertir a un ciudadano, sino que también contempla la clásica distinción de reforzar o fortalecer posiciones previas, así como también poder desactivarlas (Martín Salgado, 2002:22-23).

Compartiendo la existencia de un primer y segundo orden de las ideas (lo que también se entiende como denotación y connotación respectivamente), es que el primer orden muestra un nivel de la significación como tal, y hay un segundo orden de significación, de tipo mitológica, en donde se pueden lograr interpretaciones más profundas (Barthes, 1989). Por ejemplo, un nuevo impuesto a un sector social con alto nivel socioeconómico puede tener como primer orden de significación el propio tributo como elemento de recaudación estatal, mientras que el segundo orden de ideas puede estar asociado a lograr redistribución de ingresos y equidad, ingresos para aumentar la competitividad general, justicia social, etc. Sirva este ejemplo como algo inherente a la comprensión y desarrollo del capítulo en donde las significaciones de segundo orden adquieren una sólida preponderancia.

Como se aprecia, las significaciones de segundo orden, plantean o presuponen una eficacia persuasiva superior, de ahí su relevancia. Pero si la persuasión es un rasgo que debe entenderse como esencial e indispensable para la democracia, es porque es la única manera de buscar apoyo para una opción política sin hacer uso de la fuerza (Martín Salgado, 2002:24), aunque el hecho de afirmar la asimetría persuasiva en función de las significaciones de segundo orden, no excluye la afirmación de que la comunicación de una idea denotativa, la informativa por ejemplo, escape a la acción persuasiva, como se desarrollará más adelante.

1.3. Comunicación gubernamental y construccionismo

El paradigma de gran parte de este trabajo puede situarse teóricamente dentro de la comunicación política en la línea del “construccionismo”, sosteniendo que la fundamental premisa que esta perspectiva invoca es que la realidad es un producto social, y que los primeros significados por los cuales la realidad es construida, pertenecen al lenguaje. Obviamente hay una idea kuhntiana en todo este abordaje, en el sentido de que la verdad, los argumentos y las evidencias son construcciones sociales (Valls, 1996:143-144). Lo que se pretende es que la gente pueda interpretar los actos de acuerdo a los intereses o a las definiciones que de manera previa o posterior se vayan instalando desde el gobierno mediante su comunicación. Se intenta acercar o limitar los intereses o atención de los ciudadanos a ciertos tópicos en cuestión, capturar la dinámica e interactividad de los procesos para dotar de significados a los eventos políticos, sobre la base de investigaciones previas.

El enfoque construccionista ubica el énfasis de investigación sobre las ideas o los significados políticos y los procesos por los cuales la gente adquiere el sentido del mundo político. Pero además ese proceso es continuo y dinámico, y genera una espiral activa de interpretaciones y reinterpretaciones constantes, basándose siempre en lenguajes simbólicos que ponen en funcionamiento diferentes pensamientos o sentimientos. Se considera en este modelo que las emociones juegan un rol activo en la resonancia e interpretación de los mensajes (Crigler, 2001:1-10). No se apoya la tesis de Habermas,

cuando en fuerte crítica hacia Rousseau, reprocha que este pregonaba el consenso de los corazones, más que el consenso de los argumentos (Habermas, 1999:26).

No obstante, este enfoque tiene múltiples vertientes de abordaje, entre las que se sitúan posturas muy críticas al poder de agenda que los medios tienen, en este caso, como mediatizadores de la acción comunicativa gubernamental, así como posturas que ofrecen visiones más optimistas frente a la capacidad receptiva crítica (de la ciudadanía) (Negrine, 1996:127-145, McQuail, 2000:499-501, 542-559). Asimismo, esta visión del construccionismo escapa al planteo inicial centrado sólo en medios, y se ubica preferentemente en el intento de construir sentido político desde el gobierno, en donde la idea de *agenda-setting* nunca está separada como si fuera un conflicto abstracto de ideas ajeno a la institución pública. Por el contrario, el modo de definir o redefinir un asunto es según cómo el asunto se quiera que sea (Rochefort y Cobb, 1994: 8-10). Este es, sin duda alguna, el enfoque menos abordado en las investigaciones y teorizaciones construccionistas, y por lejos el más polémico.

El construccionismo crea o enfatiza problemas para avanzar con sus políticas, o bien, muchos de los verdaderos problemas son construcciones simbólicas y políticas para justificar el accionar del gobierno (Edelman, 1991; Rochefort y Cobb, 1994:1-27; Bosso, 1994:201). Pero ello no es igual al concepto de kitsch político, pues este actúa sobre una base testada exclusivamente, reduciendo la actividad de creatividad política, que pasa a rodearse de una alta previsibilidad y trabaja con manifestaciones o acciones públicas con alto potencial de aceptación (Plot, 2003:15-19), lo que transforma o reorienta a la opinión pública, en un plebiscito dispuesto a la aclamación, a la acogida, a un clima psicológico favorable (Habermas, 1999:243). Pero el construccionismo gubernamental es diferente pues no sólo testea ambientes, los construye o al menos avanza en el intento.³

Pero también es necesario admitir que en esa construcción, aun con fuerte poder concentrado en el gobierno, que puede llegar a influir en las noticias que los medios emiten, por ejemplo, estas pueden llegar a ser una verdadera coproducción como suma del aporte de una u otra parte, enfatizando así que la relación de un gobierno rara vez es absoluta colaboración o total enfrentamiento con todo el sistema de medios (o a la inversa), pues existe una constante negociación en la producción de las posturas dominantes que se transmiten. Así, cada parte actúa en función de sus intereses, valores, recursos y limitaciones, y no descarta la posibilidad de constituciones recíprocas, en donde cada parte, además, integra en cierto modo la lógica de la otra a la suya propia (Cook, 2001:33; Charron, 1998:80-81).

Los cargos más serios en contra de las oficinas de comunicación o prensa de los gobiernos denuncian que ellas manejan, manipulan y controlan las noticias, mientras que conviene reflexionar si ello es posible en un ambiente en donde no cabe imaginar el juego que existe entre prensa y gobierno como una relación uno a uno, y en donde la primera puede tener acceso a cualquier fuente para cada historia que pueda ser sospechada, manipulada, etc. (Hess, 1984:108). La relación entre el gobierno y la prensa es un modelo de relación de gemelos siameses (*siamese-twins*), en donde los líderes políticos y periodísticos son funcionalmente inseparables, pero mutuamente contraproducentes (Blumler, 2001:203), sea que uno intente estar por encima del otro en términos de control, sea que juntos se sitúen por encima de la ciudadanía, en términos de abusiva persuasión, cuando no de manipulación. A pesar de lo expuesto, la idea de manipulación es común, más allá de que no sea una tarea simple, máxime si se tienen en cuenta las condiciones de una ciudadanía caracterizada en recepciones que se circunscriben a contactos “impolíticos”, encuadrados en una “exigente indiferencia” (Habermas, 1999:237).

Pero las oficinas de comunicación de los gobiernos, sin perjuicio de actuaciones o decisiones últimas en manos de pocas personas, no deben ser confundidas con actuaciones uninominales o exageradamente construidas por una persona. Más allá de las exageraciones o fantasías literarias que circundan en torno a nombres influyentes o asesores, el concepto de profesionalización de la comunicación gubernamental excede a una persona, excede a una oficina de prensa en el sentido clásico, y es una construcción compleja (al menos en niveles altos del estado). El aporte de especialistas constituye un eje transversal de carácter estratégico, muy superior a un simple instrumento de apoyo (Dader, 2004:192-204, Jaramillo, 2005:2-4). El aporte se torna más necesario aún, cuando los gobiernos quedan sujetos a condicionantes:

a) En determinados contextos de actuación que muchas veces implican una posición neta de reactividad (respuestas defensivas desde los gobiernos).

b) O frente a contextos de abundancia de oferta desde los medios de comunicación, que generan períodos de “hipercompetición” desde ámbitos distintos a la política, como pueden ser el deportivo, cinematográfico o del entretenimiento (Blumler, 2001:203).

Lo sostenido no implica desconocer la existencia frecuente de actuaciones individuales, algunas carentes de todo tipo de profesionalidad que marcan hitos trascendentes por sus consecuencias. Por ejemplo, el peso que Antonio de la Rúa (hijo del ex presidente argentino Fernando de la Rúa) tenía en la construcción de los mensajes presidenciales, particularmente en la confección de los recordados discursos antes de la caída del gobierno nacional, durante los sucesos de la crisis de diciembre de 2001. Los riesgos son evidentes y, en ese caso, constatables, sobrecargados de un peligroso voluntarismo, cuando no de amateurismo.

Se puede apreciar, entonces, que muchos riesgos son propios de cualquier actuación gubernamental, tenga o no un estilo construccionista, aunque este tiene una serie de características relevantes sobre las que es prudente discurrir (Alger, 2001:67-68):

- Lazos de confianza: es decir, algún sentido de identificación entre representante y representado.
- Una narrativa que haga posible la transmisión de esos sentimientos que construyan esos lazos de confianza. Y esa narrativa debe contener coherencia.
- El público no desarrolla una total comprensión de muchos asuntos o situaciones.
- La comunicación debe ser construida con mucho cuidado en función de las tendencias a reaccionar negativamente por parte del público, evitando ofenderlo (este ítem está fuertemente relacionado con la publicidad negativa).
- La comunicación política construccionista debe realizar un trabajo de “inoculación”, es decir, debe fomentar la construcción de una imagen de manera temprana para evitar ataques posteriores (ver Johnson-Cartee y Copeland, 1997:37-48).
- Dependencia de los valores más enraizados en el contexto social en el cual el mensaje social es diseminado (Graber, 2001:213). Muchas veces es la búsqueda de una agenda de atributos (Charron, 1998:82), más que de una agenda política mayor o integral de un proyecto. Es decir, temas que sirvan como parámetro de juicio.

Nuevamente se afirma que los riesgos del construccionismo son altos, pero es obvio que los requisitos para construir un mensaje o una idea asociada a él no son sencillos ni unidireccionales, sino que determinan un proceso de idas y vueltas, y por eso dicha concepción es aplicable al modelo que se desarrollará. Así como en lo electoral es difícil medir con precisión el efecto denominado “legitimación

del sistema político”, sabiendo además que el principal efecto constatado es el de reforzamiento de las actitudes previamente existentes en el electorado (Crespo y otros, 2003:245), nada descarta que el mismo razonamiento pueda ser aplicado también a la legitimación de políticas públicas y que puedan existir reforzamientos, antes que fuertes cambios sociales desde la comunicación gubernamental, o bien, cambios limitados o secundarios, puesto que, así como hay retórica de cambio, también la hay de estabilidad.

En la búsqueda de narrativas coherentes y colectivas que construyan mensajes con contenido, es bueno el ejemplo norteamericano del momento en que se instaló el concepto de “religión cívica” de Reagan, cargado de elementos o valores culturales (Lorenzo, 1996:3, 15-24). Años después, en 1996, no fue distinta la percepción obtenida sobre elementos de Cultura Política Americana, desarrollada por la University of Virginia por la Gallup Organization y por el Post-Modernity Project, en la cual una abrumadora mayoría apoyaba la retórica democrática que justifica a EEUU, más allá de que existía cierta sensación de cinismo y pesimismo, especialmente por puntos de vista liberales, o por una cierta desconexión entre los valores cristianos, con una narrativa marcadamente asociada a un colapso moral o a sensaciones de insignificancia de grupos de alto nivel de educación (Rutherford, 2000:253-254).

De lo dicho, y sosteniendo que no todo es cambio ni nueva imposición en la retórica política (Stuckey, 1996:122-138), pueden entenderse ciertas prácticas retóricas combinadas en la nueva centuria y bajo el gobierno de George Bush, sea desde el discurso del gobierno federal, sea desde los estados, como se vio en la cantidad de estos últimos que (simultáneamente a la elección de gobernador y presidente de 2004) plantearon *referendum* asociados a enmiendas sobre asuntos asociados a valores, tal como los que la investigación señalada remarcaba.

Lo que se afirma desde este planteo es que las políticas de un gobierno, sean estas buenas o malas, no dependen teleológicamente del construccionismo en sí, sino de cada gobierno en particular y de sus objetivos en consonancia con los de la población, por lo cual los juicios éticos y políticos no deben caer sobre el procedimiento o herramienta, sino sobre los responsables del proyecto político en cuestión. Siguiendo este razonamiento, cabe agregar dos respuestas a los planteos de aquellos autores críticos de la publicidad gubernamental:

a) En verdad deberían ser críticos con la política misma, en tanto la comunicación política no es más que una metonimia de un proyecto mayor del cual esta es sólo una parte que ayuda a su legitimación.

b) Cuando centran la crítica en los mensajes de gran amplitud o de amplitud ilimitada (*boundary-spanning*), constantes, que atraviesan un amplio público, con un amplio espectro de significación y valor económico para su implementación, pero básicamente orientados a crear una imagen favorable del emisor o de algo o alguien relacionado a él, deben considerar que:

- Muchas acciones de políticas públicas son meros hechos de comunicación gubernamental, por ejemplo, las campañas públicas o de bien público, las políticas de prevención en su conjunto, etc., y aunque lleven la firma del gobierno y sean onerosas, son tan discutibles como hacer una autopista o un hospital. Nadie podría prever qué impacta más, y aunque ello fuese posible, se trata de opciones políticas. Desde la ironía de denominar al gasto excesivo en publicidad como “subsidios a la información” (Negrine, 1996:11), se juzga explícitamente un patrón de gasto o inversión comunicacional imposible de cuantificar, tan funcional como cualquier otro subsidio.
- Muchas de las acciones comunicacionales, aunque en sí mismas no son políticas públicas propiamente

dichas, ayudan a contribuir o a sostener el consenso, y el criterio de escogencia de oportunidad es un mero hecho subjetivo. Sin caer en juicios contrafácticos, cabría preguntarse qué pasaría si un gobierno no lograra crear o sostener consenso en la ciudadanía, ¿sería ello menos costoso, no sólo desde la económico, sino por la erosión de la confianza pública del ciudadano frente a sus representantes?

Como corolario de este razonamiento construccionista, es claro que el marco teórico elegido trasciende ampliamente el paradigma de la difusión de la información en la comunicación gubernamental (Lavigne, 1998:258-260). Se inscribe en una fase o dimensión teórica que supera las posturas pasadas, como la de efectos de los medios de comunicación, de producción de noticias, del control de la fuente emisora, de percepción política, etc. (Crigler, 2001:2-7).

Aunque se desarrollará más adelante, el esqueleto principal que define al modelo, es la interacción constante entre las acciones incrementales y el mito de gobierno. Con ese objetivo, fundamentalmente para desarrollar acciones incrementales y poder definir un mito de gobierno consistente, se necesita un enfoque construccionista que permita la conjugación de visiones de la elite, de los medios profesionales y del público activo, en un círculo que permita legitimar las acciones del gobierno.

Y este no es un tema periférico en la construcción de consenso, habida cuenta de que la comunicación política es el espacio en donde se intercambian discursos contradictorios de los tres actores con capacidad de expresión política: los políticos (el gobierno para lo que interesa a este modelo), los periodistas de los medios de comunicación y la opinión pública. Ello implica advertir que la tensión, el conflicto y la polémica son hechos que definen la esencia de la propia comunicación política, le imprimen un equilibrio dinámico, en tanto el reto de cada actor es, a la vez, definir la interpretación política de la situación. Y así como se le reclama una faz de “comunicación ascendente” a la democracia, es decir, de la ciudadanía a la política, tampoco se debe olvidar ni minimizar el necesario peso de la “comunicación descendente” que va del poder político a los ciudadanos a través de los medios (Wolton, 1995:35-38).

1.4. Delimitación de la comunicación gubernamental

La comunicación del sector público, como sostiene Lavigne (1998:257), comprende tanto fuerzas centrípetas como centrífugas, que son caracterizadas por la multiplicidad de actores que dan cuenta del gobierno en su conjunto. Es bueno advertir que gran parte de la comunicación gubernamental debe ser analizada en función de los cambios internos, sea en los niveles de profesionalización, sea en la relación de consultores (*spins*) y funcionarios, y en la complejización de la labor comunicativa, producto del dinamismo que estos últimos le han insuflado a las gestiones para manejar o conducir la agenda (más que instalarla), y al consenso en admitir que el juego político necesita de profesionales (ver Gaber, 1999:275, Crozier, 2004, pp.2-15, Dader, 2004:191-204).

Por ello, cuando se habla aquí de comunicación gubernamental, se hace referencia a la comunicación de los gobiernos ejecutivos, sin distinción de niveles (nacional, regional, provincial, local, etc.) o actores dentro de ese poder, y excluyendo por cierto a todo lo que sea sector público no gubernamental, como gran parte de las empresas públicas, por caso. Es verdad que la categoría universal y de mayor inclusión es la comunicación estatal, que deliberadamente se excluye en este modelo por la enorme complejidad y diversidad de niveles en la relación autoridad y sociedad que ella refleja, y que excede al planteo propuesto (Gromova, 2002). Sin embargo, cabe acotar que el límite que diferencia a un nivel de

comunicación de otro es difuso, y es una cuestión que muchas veces ni siquiera es un planteo de esencia ni gradualidad, sino de elementos inclusivos que diferencian a una de la otra.

Se aprecia que las razones principales por las que los gobiernos democráticos usan la comunicación son exactamente iguales a la definición de competencias o funciones de un estado, como por ejemplo la clasificación de Gromova (2002) en funciones de conservación, socialización, coordinación, integración y movilización. Por ello, y a los fines operativos, la comunicación desde el gobierno como órgano ejecutor de un estado es indistinta a la estatal macro, más allá de la exclusión de sectores que –como se dijo–, no constituyen un gobierno, o bien, de los poderes legislativo y judicial, aunque no deben obviarse ciertas facultades concurrentes de los diversos poderes que las constituciones de los estados permiten, lo que en ciertas circunstancias hace difícil, sino imposible esta diferenciación (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Relación de equivalencia entre las funciones de comunicación estatal y comunicación gubernamental

COMUNICACIÓN ESTATAL	COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL
<p>Función de conservación: preservar el statu quo del sistema estatal.</p> <p>Función de socialización: está conectada con la adopción de normas sociopolíticas, valores y tradiciones del estado, e incrementa el nivel de competencia de los ciudadanos en el intercambio de información.</p>	<p>Función de mantenimiento de legitimidad</p>
<p>Función de coordinación: es la provisión de la coordinación de la influencia de la autoridad, en decisiones sobre asuntos de la gestión y sus posibles cambios.</p> <p>Función de integración: conectada con la realización de las políticas de estado que toman en cuenta los intereses de todos los elementos del sistema político.</p> <p>Función de movilización: asegura la legalidad del orden social existente para llevar a cabo las decisiones administrativas.</p> <p>Función de socialización: ídem anterior</p>	<p>Función de logro de consenso o de búsqueda de conformidad de sus política</p>
<p>Función de socialización: ídem anterior</p>	<p>Función de sostenimiento de ideales</p>
<p>Función de socialización: ídem anterior</p> <p>Función de movilización: ídem anterior</p>	<p>Función de cultivo de una determinada cultura política</p>
<p>Funciones de sus distintos poderes: Legislativo, Judicial, Ejecutivo, algunas veces superpuestas en facultades o competencias concurrentes de distintos poderes.</p>	<p>Función comunicativa como Poder Ejecutivo</p>
<p>Funciones de servicios competitivos: como la prestación de servicios financieros, sociedades del estado, empresas públicas, agencias, loterías, etc.</p>	<p>No incluye</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Como se sostuvo, la noción de legitimidad de un gobierno es esencial para su manutención y es también la justificación de la manera en que el poder es ejercido. Desde el lenguaje político, y en especial el gubernamental, se articula y confirma todo lo que es político, lo deseado y lo indeseado, y aunque se asume con mucha cautela por los potenciales abusos, no descrea de la posibilidad de crear condiciones apropiadas, desde el Estado, para cumplir una función de poder de enseñanza, siempre con la idea

racionalizar la comunicación como soporte para la implementación de sus políticas (Rose, 2000:25-31). La publicidad gubernamental, en ese propósito, se constituye como un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a un amplio número de personas, para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas.

Es evidente también que la comunicación gubernamental juega un papel clave en la construcción de una determinada cultura política. Se cultiva el rol deseado de los atributos de la ciudadanía y complementariamente, se crean condiciones materiales y no materiales para sostener esa ciudadanía, a través del desarrollo de símbolos y mitos que configuran elementos de identidad. Ese propósito es también un objetivo explícito de la comunicación gubernamental, y aunque no fuese tal, sin duda alguna es una consecuencia directa de su ejercicio.

1.5. Supuestos básicos del modelo de comunicación gubernamental

Finalmente, el modelo pretende avanzar hacia una profesionalización de la gestión que descansa sobre la compleja realidad de nuestros sistemas políticos y no sobre recetas simplistas, pero destacando que dicho objetivo debe ser realizado con un debate profundo de muchas cuestiones poco discutidas en el ambiente académico. Estas cuestiones (desde el punto de vista del autor) requieren, para su aplicación en la realidad, al menos cuatro supuestos básicos e irrenunciables para hacer posible el posterior desarrollo del modelo:

1^{er} supuesto: Consustancialidad de la política y la comunicación. El estudio de los gobiernos es el estudio de lo que los gobiernos hacen, y hay cada vez más ignorancia sobre ciertas herramientas de los modernos gobiernos, como la comunicación y la importancia que esta tiene (Rose, 2000:19). Por ello es necesario afirmar que el marco conceptual de abordaje del presente modelo, presupone la consustancialidad de la política y la comunicación. Dicha afirmación entiende que política y comunicación están afectadas en buena parte de las actividades políticas, por lo que la comunicación puede considerarse un aspecto de la política y no una actividad de esta. La comunicación no ha digerido a la política, pues es más bien la política la que en la actualidad se representa en un estilo comunicacional (Wolton, 1995:35).

Pero no todas las transacciones políticas son reducibles a términos y categorías de comunicación, aunque muchas de ellas no llegarían a buen puerto sin el recurso de la comunicación. Por ello la comunicación política no es la política, pero la política –o parte considerable de ella– es, o se produce, en la comunicación política (Del Rey Morató, 1996). La política es un proceso de respuestas a problemas públicos que se hace presente en la comunicación (Hahn, 2003:2).

De lo dicho, puede entenderse asimismo que los análisis posibles en este escrito, difícilmente expongan una división tajante entre política (más precisamente gestión pública en este caso) y comunicación política (más precisamente comunicación gubernamental aquí), puesto que el estatus epistemológico de la comunicación política es claramente dual. El clásico y pionero trabajo de Deutsch sugiere que no debería considerarse al gobierno como un problema de poder, sino más bien como un problema de conducción, pretendiendo mostrar además que la conducción es un problema de comunicación (Deutsch, 1993:30).

Sumado a todo lo anterior, cabría agregar que los insumos bibliográficos de este modelo se nutren tanto de posturas politológicas, comunicacionales, psicológicas y sociológicas, que difícilmente pueda centrarse el enfoque en uno u otro campo de cada disciplina.

2^{do} supuesto: Políticas de acceso a la información. El modelo propuesto es una recomendación de gestión pública propiamente dicha, imbricada con acciones de comunicación política, por lo que es impensable sostenerlo sin la existencia paralela de políticas de acceso a la información.⁴ Se pretende enfatizar que todo lo que se proponga como comunicación gubernamental tiene un correlato paralelo de información, como garantía irrenunciable de veracidad a través de datos fidedignos de manera paralela a la comunicación del gobierno, que en su ejercicio mayoritario, transcurre a través de la publicidad de gobierno o en declaraciones de los propios gobernantes, y sin las cuales carecería del más mínimo sentido democrático su aplicación.

Se insiste en que este supuesto es una condición de efectiva democraticidad, mas nada tiene ello que ver con la eficacia del modelo, que no necesariamente se vería del todo afectada por la ausencia de esta condición. En esencia, se trata de afirmar la idea resumida en la intención de colaborar con los ciudadanos que votan o evalúan una gestión en particular, muchas veces sin capacidad informativa que garantice un mínimo de veracidad en el conocimiento de los aspectos del desenvolvimiento de la gestión de un gobierno (Riorda, 2004c, p.132). Pero como el ejercicio de lo retórico, en donde se apoya este modelo, no tiene exigencia de verdad, sino de verosimilitud, como algo que está en el camino o en cercanías de la verdad (López Eire, 1998:31), este supuesto cobra más fuerza aún.

Manin sostiene una doble premisa: por un lado, un ciudadano nunca conocerá todo lo que los gobernantes hacen, y tal vez no lo querría, pero ello no implica que la información deba depender de lo que aquellos quieran que se conozca (Manin, 1998). Como se verá, este primer supuesto será la cláusula de salvaguarda democrática más importante en todo el planteo posterior.

3^{er} supuesto: Diálogo entre la ética y el pragmatismo. La dimensión valorativa o ético-normativa del modelo, es obviamente responsabilidad del lector, del político que aplique el modelo, o del ciudadano que lo juzgue. Sólo que la toma de posiciones por parte del autor, en cuestiones que impactan o generan polémicas, o bien la ausencia de señalamientos que desde el sentido común o desde concepciones avaladas socialmente se aceptan como mayoritariamente indiscutibles, se debe a la percepción de que la inexistencia del diálogo en las esferas de la ética y del pragmatismo puede derivar en peligrosos voluntarismos cargados de buenas intenciones. Estos voluntarismos, a su vez, pueden degenerar en dañinas espirales de agravamientos en la rueda de las soluciones esperadas.

Sin duda alguna, el modelo es un caso de *second best option*, tal como se denomina en la literatura racionalista anglosajona a las segundas mejores opciones, que aparecen frente a la imposibilidad de soluciones ideales. La opción de “lo menos malo”, tal como popularmente suelen denominarse estas situaciones, está verdaderamente distante, ya de un planteo que desde posiciones funcionalistas pudiera definirse como funciones de aquiescencia, conformidad o quietud (Gronbeck, 1992:147), ya de tratar de explicar dicho relativismo como una involución de lo moral.

Pero a lo dicho se debe anexar un planteo, referido a que muchos de los problemas y sus modos de definirlos, de cara a pensar respuestas políticas, son planteos “transcientíficos”, que pueden ser divulgados o enunciados en el lenguaje de la ciencia, pero cuya resolución a cargo de esta última es un imposible (Majone, 1997:37).

4^{to} supuesto: Atención a las demandas de la ciudadanía. Dado un desarrollo de un sistema omniabarcativo de medios de comunicación en las democracias, un gobierno puede atender más o menos

a las demandas de la ciudadanía. Pero este modelo considera que solamente un gobierno totalitario puede desatender totalmente a las demandas recabadas desde la opinión pública y sobrevivir en la gestión.

Por ello, las respuestas a las demandas ciudadanas por parte de los gobiernos son una parte sustancial que permiten entender el consenso que logran las gestiones frente a la ciudadanía. La comunicación gubernamental nunca es inocente, y está diseñada para obtener algunos cambios de comportamiento o de actitud en parte del público, pues siempre lleva consigo propósitos o intenciones (Rose, 2000:21).

Pero es conveniente aclarar que no implica adherir a la exagerada idea de sondeomanía, o fetichismo de las encuestas, o situarse en la definición de que el uso de las técnicas de recolección de datos contribuye a una “cultura de la opinática”, bajo una lógica directa, de la demanda, en la que debería seguirse al pueblo desde lo político, aun con pulsiones o arrebatos (Champagne, 1996:97-125). Más bien la posición debe estar mucho más cerca de la perspectiva de la “teoría de la modernización” (Platzer, 2000:124-126) que asume que estos cambios caracterizan la cientifización de la política y ayudan a su profesionalización (Negrine 1996:146-166; Swanson y Mancini, 1996).

De lo dicho se sostiene que el resultado de investigaciones de opinión pública debería ser guía constante, mas no excluyente en toda gestión y que no debe pensarse a la producción de comunicación política como un ejercicio intelectual unilateral en donde las políticas, y por ende la comunicación de las políticas emana solamente del decisor político. Lo que se denomina la tercera generación de innovación política, según el reporte *Innovation Tomorrow*, publicado por la Comisión Europea (2002:21-51), está compuesta por ciertos componentes citados como esenciales: investigación, ciencia y tecnología, iniciativa e ingenio. Los dos últimos están asociados directamente a la innovación como estilo, y no es solo una alusión a una buena idea, sino a la capacidad de creación y recreación de uno mismo (ello incluye ciertas dosis de impredecibilidad e improvisación) y que reside en la capacidad de manejar las contingencias (Crozier, 2004:9-12). Como se desprende de lo expuesto, atender a las demandas no implica tener una brújula con un solo punto cardinal, como proclaman ciertos enfoques alarmistas.

2. LA TENSION IRRESOLUBLE DE LAS DEMANDAS

2.1. Demandas ciudadanas hacia el gobierno

Las demandas que los ciudadanos plantean al gobierno podrían clasificarse siguiendo a Chías (1995:109-110), en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Modelos de prioridad de la demanda pública

TEMAS	FUNDAMENTALES	<i>Temas ideológicos</i>	<i>Temas clave</i>
	MARGINALES	<i>Temas revisables</i>	<i>Temas cliente</i>
		BAJA	ALTA
		INTENSIDAD DE LA DEMANDA	

FUENTE: CHÍAS, 1995:109-110.

Los temas “fundamentales” son los que de alguna manera establecen el marco programático de un gobierno, mientras que los temas “marginales”, aun existiendo en la agenda del gobierno, no forman parte del corpus central de una gestión. La complicación que esta sencilla división puede llegar a producir, de no analizarse con precaución, es muy grande, especialmente cuando los temas se combinan con la prioridad de la demanda que tiene un basamento central dado en la cantidad de ciudadanos potenciales involucrados en ella, así como el apoyo que de ella cabría esperar.

Los cuatro tipos o categorías de temas a que da lugar esta combinación son simples en su definición modelística, aunque en la realidad, sus límites no sólo son verdaderamente difíciles de advertir, pues dependen muchas veces del subjetivismo de quien los define, sino que probablemente coexistan en franca superposición.

Valga una somera aproximación a lo que ellos representan: ideológicos, son aquellos temas ubicables en el continuum clásico que va de izquierda a derecha; los temas clave, son aquellos que, por su magnitud, ninguna gestión puede obviar, y cuya demanda está siempre presente, pero cuya resolución implica grandes recursos o esfuerzos; revisables, son los temas que, aun con grado de importancia destacable, no forman parte de la agenda instalada y por ende su prioridad no es alta; mientras que los temas cliente, son aquellos, que sin ser temas clave, pueden ser temas de alto impacto, y cuya satisfacción no implica esfuerzos o recursos desmedidos (Chías, 1995:109-110).

Hecha esta rápida precisión, el sentido común entiende frecuentemente de manera unidireccional el uso (en términos de respuesta vía políticas públicas) que los gobiernos pueden hacer al ejecutar su plan de gobierno. Así, por ejemplo, serían los gobiernos populistas apoyados en la coyuntura quienes se recostarían en la gestión de los temas clave y cliente, mientras que un gobierno muy politizado/ideologizado lo hará en los temas ideológicos y clave.

Pero lamentablemente, el tema es mucho más complejo, y la posibilidad de combinaciones de la gestión y priorización de temas, más que por lo deseable desde el propio gobierno en términos de sus prioridades (o de las de los ciudadanos), muchas veces tiene que ver con:

- a) Lo políticamente posible en función del plazo temporal disponible.
- b) La definición de una agenda de prioridades.

- c) La disponibilidad de recursos económicos.
- d) La opción de políticas públicas determinadas desde el gobierno.
- e) El nivel de oposición con que se cuente.
- f) Los condicionamientos internacionales.
- g) Los climas internos en las organizaciones públicas,
- h) Y la cantidad de cosas que pueden constituirse o considerarse como vetos estructurales (poderes con fuerte capacidad, si no de instalar un tema, al menos de frenar una iniciativa constituyéndose en “no-decisiones”), entre condicionantes.

2.2. Modos de comunicación y riesgos del gobierno

Podrían tipificarse ciertas categorías que permiten analizar los riesgos de un gobierno, según los modos en que este comunica, según se ubique sesgada o prioritariamente en temas que sean fundamentales o marginales (al menos hipotéticamente, como criterio analítico), combinados estos con el nivel de consenso o apoyo con que cuente en la ciudadanía:

Cuadro 3. Modos de comunicación de un gobierno y sus riesgos

	TIPO DE TEMAS EMPLEADOS	RESULTADO ESPERABLE	
MODO DE COMUNICACIÓN DE UN GOBIERNO, CENTRADO EN TEMAS	FUNDAMENTALES, CLAVE O IDEOLÓGICOS	<i>Riesgoso</i>	<i>Riesgoso</i>
	MARGINALES, CLIENTES O REVISABLES	<i>Positivo, con riesgo potencial alto</i>	<i>Positivo, con riesgo potencial bajo</i>
		BAJO	ALTO
		NIVEL DE CONSENSO O APOYO DE UN GOBIERNO	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

De acuerdo a los modos de comunicación de los gobiernos según el cuadro 3, surgen una serie de consideraciones que cabría atender:

1°. Aun comunicando con resultados positivos, según corresponda de acuerdo a los niveles de apoyo o consenso obtenidos, se deriva una complicación muy grande para los gobiernos, debido a que, por su nivel total de exposición pública, y al hecho de ser, en última instancia, articuladores finales de todos los conflictos sociales e individuales, son de por sí organizaciones crisis-propensas. Las crisis son eventos políticos por excelencia (Rosenthal y Kouzmin, 1997:287). Ello equivale a plantear que el riesgo siempre existe en carácter potencial y ello no necesariamente equivale a asumir una postura pesimista,

sino más bien realista, o mejor, de prudencia preventiva. Los gobiernos tienen una buena dosis de incertidumbre volátil, en el sentido de que deben prever situaciones:

- a) En donde las posibilidades pueden tener una expectativa asociada a la forma de discontinuidades y saltos.
- b) O bien de ignorancia, en donde existen situaciones de predictibilidad desconocida y no existen bases para definir situaciones riesgosas, inciertas o volátiles (Dror, 1993:329).

2°. Los gobiernos que comunican temas fundamentales con bajo o alto apoyo, padecen un peligro latente de no poder satisfacer expectativas mayores o menores que la ciudadanía considera urgentes en el corto plazo más estricto. Por lo tanto, el riesgo de incumplimiento de expectativas, dado básicamente por la imposibilidad de dar respuestas a los temas fundamentales en el corto plazo, entra en un proceso cíclico abonado por la comunicación centrada en los temas que no tienen posibilidad de ser resueltos, lo que aumenta el nivel de demanda sobre esos mismos temas sobre los que se comunica.

Como consecuencia de lo anterior, la demanda de la ciudadanía siempre es alta y amplia, por lo cual corresponde una reflexión que permita comprender cabalmente este planteo: toda opción de política pública lleva implícita una serie de “no opciones”, o de “no políticas públicas”. Ello implica que siempre habrá demandas insatisfechas hacia un gobierno, según las expectativas que este genere, sobre todo si el apoyo que recibe es bajo.

También es conveniente agregar que en el corto plazo un gobierno puede hacer subir sus niveles de apoyo, centrado en una comunicación ofertista cimentada en temas clave, pero difícilmente pueda sostener esos niveles de apoyo, si se trata sólo de ejercicios comunicacionales sin políticas públicas concretas.

3°. Los gobiernos que comunican temas “marginales” con bajo apoyo corren el riesgo de perder rápidamente el consenso, debido a que los temas marginales difícilmente coincidan con las grandes prioridades de la gente, por lo que estas últimas, asociadas a los temas fundamentales, van quedando fuera de la agenda del propio gobierno. La posibilidad de mantener la iniciativa política en una situación en donde el gobierno está centrado en gestionar y comunicar los temas marginales, lejanos estos a las expectativas que representan los temas fundamentales, es bien escasa.

4°. Los gobiernos que comunican temas marginales con alto apoyo pueden seguir gestionando indefinidamente bajo esta modalidad, pero lo que aquí está en juego, no es el nivel de apoyo o consenso que pueda llegar a lograrse, sino la opción de llegar al gobierno y gestionar de manera intrascendente sin llegar a ocuparse de los temas fundamentales, que seguramente serán los temas clave y prioritarios para la gente, más allá de que la ciudadanía apruebe en el corto o mediano plazo (incluso en el largo plazo también) esta modalidad de gobierno.

3. LOS TEMAS MARGINALES Y LA ACCIÓN INCREMENTAL

3.1. El abordaje incremental y sus prácticas

Cuando se sostiene el abordaje de los diferentes temas sobre los que puede trabajar un gobierno, se lo hace desde la comunicación política, pero en verdad ello va asociado a la gestión gubernamental propiamente dicha, al desarrollo de las políticas públicas y al estilo del gobierno en sí. Así es que buena

parte de los gobiernos suelen centrar su comunicación y también su accionar en temas prioritarios, es decir, fundamentales. Aunque ello sea considerado correcto por el deber ser, tiene una enorme probabilidad de generar expectativas indebidas en la población y posteriores frustraciones.

Aquí entra en juego el funcionamiento del incrementalismo. Teniendo como sustento los escritos de Lindblom para explicarlo y desarrollarlo (Lindblom, 1999:259-283 y 343-372), el incrementalismo es lo opuesto a las medidas o políticas de *shock*, a la política de los grandes pasos o a las planificaciones racionales estratégicas rígidas. Es el “paso a paso”, y se utiliza preferentemente este estilo cuando un gobierno se halla inmerso en un aura demasiado inestable para jugadas arriesgadas y cuando no hay un valor perentorio, no discutible, como rumbo a seguir.⁵

El abordaje incremental de un gobierno ve como necesario el cambio gradual y no revolucionario. Es claro que puede caer en pesimismo generalizados y en prácticas que se ejemplifican en (Lindblom, 1999:267):

- *Mayor interés analítico por los males que han de remediarse que con las metas que se han de perseguir.* Es sin duda alguna el gran peligro que se destaca en este modelo: el incrementalismo puede hacer permanecer a un gobierno en pie, pero sin rumbo direccional claro, afirmando, por ejemplo, que muchas veces ciertas situaciones son crónicas y no necesariamente son reconocidas, por lo que no llegan a reconocerse como situaciones peligrosas o problemáticas (Salmon, 1989:21). Asimismo, cuando se trata de problemas reales, hay dificultades para que el problema entre al ciclo de atención de cuestiones (Downs, 1996:145-150) y se amplíe de tal manera la agenda de problemas que, como mucho, un gobierno puede tener la esperanza de atenderlos con gradualidad en plazos largos (Blumler, 2001:202). Pero el incrementalismo no descarta que esa realidad, esos problemas, sean producto de una construcción social (ver Valls, 1996:142-156), más allá de que no se debe menospreciar aquí el riesgo de crear problemas sustentados en condiciones que no necesariamente perjudican a la gente.

Comunicar más el problema que la solución, o instalar el primero generando cierto consenso permite que la solución sea bien vista y esto suele denominarse también comunicación “proactiva” (Noguera, 2002:92). En consonancia con lo sostenido, el razonamiento de Edelman es un aporte que debe comprenderse para entender los arbitrios irreales o ficticiales en los que se puede caer si ello no se tiene en cuenta. Más que hablar de problemas, se hablaría de oportunidades políticas (Edelman, 1991). Obviamente, una buena política de acceso a la información puede ser la contrapartida del desvío, pues los problemas pueden crearse como modo de razonamiento para lograr la aceptación pública, de tal modo que se puedan proponer ciertos remedios particulares.

Si, por ejemplo, está en juego la posibilidad de crear un sistema sanitario en regiones vulnerables y en condiciones de poca aceptación al cambio y a la innovación, dicha creación de problemas podría ser una salida justificada, en donde amplificando y exagerando los riesgos epidémicos se concientice sobre la necesidad “ineludible” de esa política pública. Pero también dicha modalidad puede justificar todo tipo de acciones, sean estas conflictos armados inclusive problematizando en exceso los argumentos. Así ha sucedido en la intervención armada en Irak por parte de EE.UU., en donde de manera errónea se creó un problema que desembocaba inexorablemente (al menos así lo creía la mayoría de los ciudadanos norteamericanos) en una intervención armada como solución. Curiosamente, en ese caso, la preservación de la paz tiene como remedio la búsqueda de la guerra.

Esto es lo que se conoce como “la salida del callejón sin salida”, razonamiento que se constituye en

verdaderas justificaciones inevitables de cada cosa. Refinadamente, algunos sostienen que se escoge de manera simultánea una política para alcanzar ciertos objetivos, pero se escoge a la vez el objetivo mismo; y es más desde esta postura, muchas veces se crea previamente el problema para alcanzar la política ya preconcebida como beneficio ulterior.

Por supuesto que estos casos son extremos: uno justifica una política pública positiva y otro, una política pública cuanto menos polémica. Pero hay casos intermedios, en donde se puede aplicar la construcción de un problema sin que ello sea inmoral, sino sólo una estrategia de corto plazo. Esto sucedió, por ejemplo, en la campaña de Bush en el año 1988, cuando el comité de Bush difundió que su contrincante, Dukakis, era un orador experimentado, muy bueno en los debates, mientras que a Bush le faltaba experiencia en ese terreno. Así, con la expectativa de que Dukakis ganaría los debates, la actuación aceptable de Bush, que fue en realidad un empate, hizo que se destacara. En términos de cobertura periodística, su desempeño, fue, pues, el hecho noticiable, frente a un Dukakis que hizo simplemente lo que de él se esperaba (Martín Salgado, 2002:164-165).

De todas maneras, sigue siendo importante reconocer que gran parte de la comunicación gubernamental ocurre luego de que se haya ejecutado una política, tras haber sancionado una ley o después de que el acto político regulador ya esté consumado. La comunicación pública gubernamental es, de manera optimista, un 25% previa a la decisión y un 75% posterior, aunque una postura pesimista ubicaría los porcentajes en un 10% y 90% respectivamente (Paisley, 1981:35). Todo lo que se entiende como legitimación de políticas probablemente tenga más fuerza antes de la decisión de una política pública que a posteriori. En ese sentido, la construcción de problemas es un ejemplo de comunicación proactiva y de cambio de perspectiva tradicional.

Existía una vieja concepción en donde los problemas sociales eran la guerra y las campañas del gobierno, los conflictos, pues estas, de manera reactiva, respondían tardíamente tratando de hacer perder a la facción que estuviese descontenta con la solución política. Mientras que esta nueva concepción implica que en vez de esperar que las facciones se polaricen para actuar, ella misma crea las facciones de involucrados (Paisley, 1981:39; Smith y otros, 1999:157-191).

- *Limitación del análisis de objetivos a unas cuantas opciones políticas más o menos bien conocidas.* Ello trae una implicancia argumentativa muy interesante, pues suele ser mucho más útil generar argumentos mediante los ejemplos, antes que recurrir a la demostración vía el análisis de datos sólidos. Cabe así la posibilidad del uso de sucesos históricos como pruebas de verdades generales (Hood y Jackson, 1997:307-308). La voluntad en el gobierno, y en la política, es una pauta de preferencias, pero también, de inhibiciones relativamente consolidadas, derivadas de experiencias pasadas de un grupo social, rotuladas conscientemente para una porción importante de sus miembros y aplicadas para guiar las acciones y restringir las experiencias posteriores de ese grupo y de sus miembros (Deutsch, 1993:136).
- *Fragmentación del análisis entre muchos participantes en el diseño de políticas, secuencia de ensayos, errores y nuevos ensayos corregidos.* Esto es lo que se denomina el “ajuste mutuo partidario”, que equivale a plantear un modo más o menos imperfecto de discusiones que van ajustando o modelando el *output* o política pública en particular. Es claro que se transforma en un modo de gobernar propio de las democracias pluralistas, pues frente al conflicto entre análisis y política, busca su armonización o promueve el aprendizaje colectivo en la solución de problemas

públicos (Sirvent, 1999:15).

- Aunque no sea propio del incrementalismo, a este también le cabe la crítica en el sentido de que puede ejercer la presión argumentativa del tiempo, lo que provoca así una “sensación de urgencia” y “crisis” para eliminar objeciones a la adopción de políticas (Hood y Jackson, 1997:310). De igual manera, puede permitir una problematización exagerada, en términos de ajusticiar, desde posiciones de poder y bajo lógicas de urgencia, a amplios segmentos poblacionales, creando una sensación de “pánico moral” que induce a respuestas de pánico y a la aparición de actores en dicho drama. Permite, además, la aparición de “*folk devils*”, destinatarios responsables de desviaciones que son peligrosas para la sociedad, o bien, de “*disaster mentalities*”, que implican una institucionalización de la amenaza, casi con conductas propias de situaciones ante desastres naturales pero desde el pánico social, que a través de predicciones, falsas alarmas, rumores, etc., conduce a establecer la desproporcionalidad de los daños del pánico que aparece como un principio central para su desarrollo (Sands, 1998).

3.2. El abordaje incremental y sus características

Por lo tanto, una gestión de tipo incremental, y por ende una gestión que tenga también una comunicación incremental, se basa sólo en aquellos objetivos pertinentes en función de la disponibilidad de medios reales y su lógica prioritaria es clara: lo posible y relevante. A fin de cuentas, privilegiar lo posible políticamente antes que lo ideal técnicamente. Es obvio que el gobierno en una democracia pluralista tiene una abierta competencia de intereses y, por ende, menos autonomía y flexibilidad que el sector privado, por ejemplo. Sumado a ello, las influencias que el sector político puede sufrir, entendidas estas como presiones, son de las más variadas, por lo que todo ello afecta el objetivo del gobierno, las planificaciones de amplio alcance, los presupuestos, la priorización de programas por sobre otros y el establecimiento de un procedimiento general de operaciones, sumado a que el sector público tiene además una mayor y más comprensiva interrelación con el público en general. Y debido a la interrelación antes mencionada, la expectativa que genera un gobierno es siempre alta y requiere para su acción: altos niveles de integridad, transparencia, responsabilización, rendición de cuentas, etc. (Lamb Jr., 1987:58).

Es de notar que este enfoque respeta la planificación estratégica, basada en el “modelo decisionista profesional” y en su capacidad de análisis, pero no la considera óptima por muchas razones, de las que en este modelo se destacan: la imposibilidad de resolver los conflictos de valores, la difícil probabilidad de identificar y formular los mismos problemas, la escasez de tiempos y recursos (Lindblom, 1991:19-36, 47-54), así como la excesiva atadura a los medios que mucha de la planificación racional estratégica produce (Allison, 1996:119-136). Por el contrario, este modelo, en realidad, pregona el peso asimétrico a favor de los fines o propósitos antes que los medios. En este sentido, planificar con cierta obsesión en política puede hacer atrapar al decisor en actos y tiempos, que técnicamente son inobjetables mas políticamente son incumplibles, o bien, para los que se necesita recorridos que sorteen los obstáculos de una manera diferente a la esperada. No implica razonar que la planificación estratégica no contemple variaciones y flexibilidad, aunque desde las visiones incrementales ellas no son excepciones o probabilidades, sino la regla misma. En política, este fenómeno suele denominarse: mantener un propósito estratégico durante toda una secuencia de objetivos tácticos cambiantes (Deutsch, 1993:208).

El decisionismo estratégico tampoco contempla situaciones altamente conflictivas, con múltiples

tomadores de decisiones, muchas veces con posturas incongruentes. El decisionismo estratégico se enfoca excesivamente en los resultados más que en los procesos y desconoce elementos de la persuasión argumental para la justificación de las políticas (Majone, 1997:46-56). A ello hay que agregarle un elemento de especial importancia, dado que la concepción (o práctica) de ocultar problemas queda relegada en este planteo, pues el gobierno, siempre tratando de diferenciar cuáles problemas son preexistentes a su gestión, no debe temerles sino asumirlos como asuntos que deben solucionarse (Noguera, 2002, p.94).

Pero además en el incrementalismo, especialmente de cara al consenso, la prueba de la política “buena”, no es ni más ni menos que el acuerdo sobre la política misma. Vale decir aquí que una política sólo es aceptada, no necesariamente por su bondad técnica, sino por el nivel de acuerdo/consenso que es capaz de generar, en donde quiera que este se pueda encontrar, sin necesidad de que este sea un acuerdo de raíz (algo relacionado a un tema fundamental, por ejemplo), considerando los objetivos antes de aplicar la política misma. Algunos han criticado esta idea de renuncia a la política idónea, dejándola a merced del vaivén de los intereses y sólo acomodándose a la dinámica de la reproducción del sistema político (Sirvent, 1999:16-17).

Particularmente el incrementalismo recurre al establecimiento de políticas fundadas en la experiencia y que, por otra parte, no hagan quedar preso al gobierno de objetivos irrealizables y generen intensos procesos de frustración. Siempre el referente de comparación es la política inmediata anterior, por ello es un cálculo cierto de lo que se puede hacer bien, sabiendo que el incrementalismo tiene como racionalidad corregir limitada y sucesivamente sus decisiones incorrectas, así como fortalecer y generalizar sus pasos exitosos (Sirvent, 1999:15). Ello implica que el análisis anterior, en contextos anormales o críticos, requiere actos prospectivos prudentes y, por ende, políticas secuenciales con similares características. Nótese que el planteo es elemental y útil en situaciones en donde existen vetos de tipo estructural o frenos u obstáculos políticos fuertes. Ante la posibilidad de un fracaso, el planteo incremental se convierte en un descenso menor en la lógica de las frustraciones sociales, aunque ello implique pensar que el éxito social (en términos de impacto público) requiere también de una serie sucesiva de aciertos menores para lograr un consenso fuerte, debido a la imposibilidad de encarar grandes empresas (temas fundamentales).

Lo que se quiere resaltar es que el incrementalismo da por supuesta una tendencia que va de menor a mayor en el abordaje de los problemas, pero que supone de manera constante la posibilidad de fracasos y de vueltas hacia atrás. Dos días después de haber asumido, el presidente argentino Néstor Kirchner produjo lo que se denominó “descabezamiento de la cúpula militar”, pasando a retiro a 27 generales, 13 almirantes y 12 brigadieres, incluyendo a los jefes. Si se toman en cuenta las demandas y se analiza la situación del país, y en particular la de las Fuerzas Armadas, tal acción fue una señal simbólica hacia la sociedad, pues instaló un tema marginal (ninguna encuesta en el país, por ejemplo, reflejaba en grado alguno ese tema como problema), transformándolo además en un tema cliente debido a la sensación de autoridad demostrada por un presidente al que le había tocado asumir sin poder revalidar los votos en el *ballotage* (pues Carlos Menem, ganador de la primera vuelta electoral, había renunciado a competir) y como modo de demostrar fuerte autoridad, particularmente en un fuerte intento de diferenciación de los dos anteriores presidentes: Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde.

Provocar un orden político antes de que este haya sido vivido o mantener un nivel activo de apoyo para nuevas cosas antes de que los ciudadanos hayan tenido la oportunidad de experimentarlas no sólo se

logra con retórica, sino que el cambio se produce con esfuerzos concretos en pequeños pasos hasta producir transformaciones mayores (Ruiz Ballesteros, 2000:60). En el caso de Kirchner, fueron acciones similares, muchas veces de estricta retórica, las que le permitieron ir construyendo poco a poco más poder, para ir llegando al tratamiento de los temas clave, temas que recién se afrontaron muy avanzada su gestión, como por ejemplo el desenlace de cuestiones relacionadas con la deuda externa o en relación con los acreedores externos, como uno de los fuertes temas del país.

Muchas veces el incrementalismo fue criticado como un instrumento conservador, incluso también se lo ha llamado “la ciencia de las ramas” (en alusión al carácter periférico de sus primeras acciones, lejos del centro constituido por los verdaderos problemas) o “del acomodo” (Lindblom, 1999:258-283). Sin embargo, cuando se lo aplica a situaciones de cierta fragilidad institucional, lejos de ser conservador, el incrementalismo es una herramienta útil, práctica y, fundamentalmente, realista, tendiente a evitar procesos de significativa frustración social.

El proceso incremental da cuenta de modo realista de los avances de una gestión en el sentido de que aún no siendo lo óptimo que un gobierno deseara, es consciente de que si se produce una caída, esta será mínima. Especialmente si se la compara con una caída que en vez de avanzar por los temas marginales avance directamente y sin mediaciones por los temas fundamentales, en donde los efectos de las diferentes frustraciones sociales pueden ser devastadores, y pueden constituirse así en una verdadera fábrica de frustraciones.

4. COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL Y TEMAS FUNDAMENTALES

4.1. Límites del incrementalismo

Luego de analizar rápidamente las acciones de un gobierno en clave incremental surge una pregunta: ¿cuál es la estrategia óptima para una buena comunicación de gobierno? Responder a esta pregunta es casi imposible, pero anticipadamente cabe afirmar que el incrementalismo puede ayudar a un gobierno a no caer en grandes fracasos (al menos temporalmente), pero no es garantía de una buena gestión y, por ende, tampoco de una buena comunicación gubernamental.

El incrementalismo es tan sólo un ejercicio de gestión política de un gobierno, que se traduce necesariamente en un ejercicio de comunicación, pero nada más que eso. No es una guía de largo plazo e incluso, no descarta la posibilidad de permitir que un gobierno funcione por inercia. Si, por ejemplo, se analizan cuáles son algunos de los objetivos de los niveles estratégicos de decisión así como de los mandos medios en una institución pública, de acuerdo con el sistema de información para los que toman decisiones públicas planteado por John Stevens y Robert McGowan (1985:16), podría aseverarse que las acciones incrementales podrían apoyar y sustentar:

- La adquisición de autoridad, en el sentido de cumplimentar estatutariamente el poder formal conferido.
- El obtener y aprobar los presupuestos.
- El sostener la estabilidad organizacional y ser garante de la supervivencia de la institución.
- El resolver conflictos organizacionales.

Pero difícilmente el incrementalismo lleve adelante el proceso de instalar objetivos de gran magnitud o de largo alcance, salvo ciertas opciones ya conocidas (Lindblom, 1999). Hay acuerdo en ratificar la importancia táctica del incrementalismo que, como se afirmó, puede sostener un gobierno. Pero simultáneamente se ratifica que el incrementalismo es una opción carente de estrategia de largo plazo, salvo que la estrategia sea la de no tener una estrategia, lo cual es perfectamente aplicable, aunque incierto en la capacidad de dotar de rumbos a una institución.

Implícitamente se sostenía también que no se concibe aquí la comunicación gubernamental como un instrumento de salvaguarda frente a la inexistencia de metas políticas: una comunicación gubernamental de tipo ofertista cimentada en temas clave difícilmente pueda sostener altos niveles de apoyos, si se trata sólo de ejercicios comunicacionales sin políticas públicas concretas. Ello constituye un gran hiato en los rumbos que deben definirse y un potencial peligro de deriva en la toma de decisiones que afectan a toda la ciudadanía.

Si bien hay abusos comunicacionales que suelen asociarse habitualmente al ejercicio del “marketing político” (que no es otra cosa que la sistematización de la comunicación política) con una fuerte mala fama, desde esta postura, no se critica el marketing político como actividad profesional, pero sí se lo condena toda vez que trabaja sobredimensionando las expectativas sin un proyecto que lo sustente, lo que es definido aquí como no ético y muy alejado del modelo final propuesto.

4.2. Relación entre incrementalismo y proyecto de gobierno

Volviendo entonces a la pregunta anterior, la estrategia óptima de una buena comunicación gubernamental es poder comunicar paralelamente una dosis del ejercicio incremental y otra dosis asociada a un proyecto general de gobierno. Así es que un requisito básico para seguir despuntando el modelo de comunicación gubernamental es la existencia de un proyecto como condición *sine qua non*. En dicho sentido, un gobierno requiere “razones” para mostrar y justificar sus actuaciones adecuadas a determinados actores, recursos y escenarios, pero también tiene reservada para sí la facultad de tener “motivaciones”, que en este caso indudablemente tienen que ver con la generación de “confianza” (Majone, 1997). Todo lo que aquí se llama “motivaciones” es lo que configura la política general del gobierno y la capacidad argumentativa que hay detrás de esa política, de la que espera que se obtengan al menos tres tipos de resultados (Chías, 1995:27):

1. **La utilidad colectiva**, inherente al objetivo de interés general que justifica la existencia de un gobierno. Es el interés de todos, que debe estar presente en cada acto discursivo. Representa la sensación de que todo debe ser popular, potencialmente popular o que pueda dar respuesta a la mayor parte del colectivo social posible.
2. **La utilidad finalista**, ligada a la satisfacción de las políticas públicas, sean estas obras o servicios, de carácter físico o simbólico, general o sectorial. Si bien cada política intenta tener un interés general, previo a ello está guiada por un resultado que debe tenerse bien en claro.
3. **El resultado administrativo**, basado en la adecuación al marco jurídico que regula los procedimientos y comportamientos de un gobierno. Todo acto, además de ser válido políticamente, debe ser correcto administrativamente.

Si se atiende especialmente a los puntos 1 y 2, que son los que pueden dar sustento al grueso de la comunicación gubernamental, de allí se puede partir para plantear un gran inconveniente que aparece de

aquí en más: ¿es posible generar un tipo de proyecto de gobierno y, por ende, un tipo de comunicación gubernamental que pueda obviar los temas fundamentales, clave o ideológicos? La respuesta es no. ¿Es posible dar respuestas rápidas a los temas clave sin desatender otras prioridades a las que se está respondiendo? La respuesta es no.

Las experiencias de inestabilidad institucional vividas y el necesario poder requerido para que un gobierno pueda acercarse a las soluciones de los temas clave desatendidos han sido, particularmente en contextos latinoamericanos, un sólido ejemplo que muestra que no se puede abandonar los temas/problemas a los que ya se está dando respuesta y/o agregar nuevos temas clave de manera sencilla.

¿Es posible entonces gobernar sólo con temas revisables o temas cliente? Por supuesto que no, sea por la condena ética antes planteada, sea porque las demandas de fondo siempre estarán vinculadas con mayor proximidad a los temas fundamentales que a los temas marginales. Esta circunstancia somete a graves riesgos como el de no satisfacer las expectativas, o bien perpetuar gestiones intrascendentes. Como estos temas son parciales, la probabilidad del efecto multiplicador es baja, y ello implica que, siendo realista, los objetivos de estos avances serán modestos.

Aparece, pues, una brecha insalvable, un verdadero abismo entre las respuestas a los temas clave que un gobierno está en condiciones de lograr y, por ende, de comunicar, y las demandas de temas clave que los ciudadanos están en condiciones de reclamar.

Dicha brecha genera además cierta violencia, si se piensa que lo que permite un sistema político exitoso es aquello que resulta de dar cumplimiento a dos funciones de marcada centralidad:

- a) La primera tiene que ver con la tarea de asignación de valores en una sociedad dada.
- b) La segunda, con el intento de conseguir que la mayoría de dicha sociedad acepte esa asignación valorativa la mayor cantidad del tiempo posible (Easton, 1979).

Se podría sostener que un gobierno requiere de libertad en tanto capacidad institucional de actuar con los tiempos que se consideren adecuados para implementar políticas que tengan que ver con el plan de gobierno propuesto y con la propia concepción política una vez pasada una elección.

También los ciudadanos requieren libertad para demandar el cumplimiento de lo ofrecido como propuesta de gobierno, y aun de lo no ofrecido, cuando se lo entienda como tema clave de necesaria resolución a la demanda. Pero la brecha aludida se hace presente de manera violenta para un gobierno, por la imposibilidad de dar respuesta a los temas fundamentales, o bien porque las demandas de los temas fundamentales potencialmente no puedan coincidir con su concepción, no tanto en las metas pero sí en la instrumentación de los medios para atenderlas. Ello sin duda es un problema.

Representa además una situación violenta para los ciudadanos, por la imposibilidad de ver satisfechas sus demandas, en la medida en que un gobierno no puede atender a los temas clave que constituyen el foco de la demanda. ¿Cuál es entonces la salida de este dilema? ¿Existe posibilidad de eliminar esa brecha entre la violencia que se ejerce entre el gobierno y los ciudadanos y la distancia entre las demandas de corto plazo y de largo plazo? La respuesta nuevamente es categórica: no. Esa es precisamente la brecha.

Como consecuencia se plantea la existencia de un modelo de comunicación gubernamental que permita, a partir del incrementalismo como estilo de gestión, y por ende, como estilo de comunicación, ir

sosteniendo la necesidad de avanzar en temas marginales: primero, ir adquiriendo acumulación relativa de poder, para ir avanzando secuencial y progresivamente hacia los temas fundamentales, asumiendo que en ese trayecto, probablemente, se luchará de manera constante con pasos que generen una lógica de ensayo y error, pero que al ser marginales no serán garantía de una nueva y amplia frustración social. El modelo evita, pues, poner en juego todo el gobierno y, obviamente, a toda la ciudadanía como única destinataria de las políticas públicas (Graglia y Riorda, 2005:81-104).

Pero la exigencia del modelo –que no es opcional ni menor, sino medular e irrenunciable para sostener esta tesis– es que el único modo, no de eliminar la brecha, como se afirmó, sino de reducirla a su máximo posible, es que el gobierno tenga un tipo comunicacional sobrepuesto, simultáneo y concomitante con la acción incremental, que debe estar basado en un proyecto general de gobierno. Este necesita dar cuenta del norte estratégico, del rumbo de la política general del gobierno que permita a los ciudadanos vislumbrar el futuro deseado, a la vez que debe comprender que las demandas en temas clave están en un horizonte creíble y puedan estas convertirse en mito de gobierno, como conjunto de buenas razones para creer.

Se insiste en que la comunicación aquí no es un vacío ni una mera burbuja demagógica, sino que comunicar es en parte fundar la realidad tal cual es, haciéndola propia, modificándola. El trabajo del gobierno consiste entonces en conseguir que su mensaje se perciba como realidad, su estrategia, la elección de las palabras con las que argumenta para su defensa y su causa. Pero todo gobierno, a la hora de comunicar, debe tener un proyecto general de gobierno, vale decir, un modelo de itinerario socialmente aceptado o, por lo menos, debe encargarse de instalarlo, para evitar caer en el cortoplacismo y salir así de la trampa de la inmediatez, de las demandas impostergables (normalmente de muy difícil y lenta solución). La expresión más funcional al modelo y que trasciende y supera el proyecto general de gobierno es el mito.

5. PROYECTO GENERAL DE GOBIERNO Y MITO DE GOBIERNO

5.1. Caracterizando el mito de gobierno

¿Por qué se prefiere el concepto de mito de gobierno? En realidad, se puede hablar indistintamente de visión general, proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo de gobierno, valores no perentorios a priori, grandes lineamientos, orientación estratégica, aludiendo exactamente a lo mismo. Sin embargo, el concepto de mito los incluye y, más aún, trasciende estos conceptos, en tanto representa exactamente lo mismo que los sinónimos descriptos, sólo que incluye la condición de apropiación desde la ciudadanía. El mito es la “metapolítica”, el “núcleo”, al decir de Majone, que es lo que permanece mucho más rígido, con menor variabilidad (ello no quiere decir inmutable), mientras que las acciones incrementales tienden a representar las “periferias concéntricas” o los “núcleos protectores”, marcados por su mayor dinamismo y flexibilidad, constituidos por programas y actos administrativos especialmente (Majone, 1997:191-200). Esa combinación representa dualmente la continuidad (el mito), pero también el cambio (las acciones de políticas incrementales). Podría aseverarse que el mito es la definición de la orientación estratégica, mientras que las acciones incrementales son las tácticas, es decir, las que alimentan la circulación diaria que dan sustento a la representación de un Estado. Lo estratégico, en

cambio, simboliza la dirección, voluntad y justificación de las políticas (Dader, 2004:204-207).

Así, el mito, en tanto elemento útil como construcción de sentido, tal vez pueda ser entendido en la breve definición de Girardet: “un sistema de creencias coherente y completo” (Girardet, 1999, p.11). Por tratarse del mito político, esta brevedad no exime de complicaciones que el autor resuelve (con amplia inclusión) de lo que no es en términos de exclusividad el mito de gobierno. Entonces, los ítems definitorios implícitamente reúnen otras definiciones contenidas en esas pocas palabras:

- a) El mito no es sólo la referencia al pasado y a lo sagrado, pero la contiene en tanto valor explicativo del origen de una realidad dada (Girardet, 1999:11-12). En gran parte, la autonomía del poder depende de la memoria, y cuando se pierde esa interacción con el pasado y las preferencias pasadas, se pierde la capacidad de autodeterminación futura (Deutsch, 1993:156).
- b) El mito no es sólo mistificación, pero la contiene en tanto ilusión o camuflaje que contradice las reglas del razonamiento lógico.
- c) El mito tampoco es sólo la referencia soreliana como animación creadora, llamado al movimiento o estimulador de energías, pero la contiene en tanto fuerza motriz.

En esencia, los tres caracteres que no definen completamente el mitos pero sí son sus componentes dan cuenta de lo que es el mito político y dejan caer en una visión en donde la fábula, la deformación o la interpretación objetivamente recusable de lo real es un elemento, le dan forma, y probablemente haya que añadir que el mito reivindica una sola legitimidad: la de su mera afirmación (Girardet, 1999:11-14). Así como algunos autores denominan el construccionismo social como un enfoque holístico, una estructura de símbolos, la idea de *pictures of reality* (Valls, 1996:145-146), como metáfora aplicable también al mito, es certera, en tanto su uso es parte de la retórica que utilizan los presidentes para justificar sus acciones e inacciones, es decir, su creación de la realidad que sustenta su objetivo político.

Los anteriores componentes son casi las mismas manifestaciones que otros le confieren al mito. Lo consideran racional, porque el hombre con su imaginación lo formaliza como relato, como historia o como teoría. Lo consideran emoción porque da sentido, calma la desesperación, atenúa la ansiedad y posibilita el manejo de las contradicciones de lo cotidiano. Lo consideran voluntad porque el mito moviliza, estimula la acción, fortalece las decisiones y justifica las realizaciones (Donoso Torres, 1999:11-14). El mito permite una propaganda de integración (Rose, 2000:27).

El mito se forma tanto de la imagen –como una percepción social– como de la identidad: lo que se es en tanto organización, con su gente, con sus cosas. Y aunque puedan no coincidir en algún momento, a la larga, dichos conceptos se van unificando y la imagen tiende a reflejar lo que verdaderamente se es (Wheeler, 1994:15-16). Pero el mito, en caso de que se lo confunda con la identidad, es mucho más que esta, aunque sería correcto ubicar en concepciones recientes a la identidad, particularmente la corporativa, en el sentido de comprenderla no sólo como un elemento que juega con necesidades internas y con expectativas externas, sino que además, considera el peso de las fuerzas del ambiente y una consideración del modo en que ello contribuye al cambio identitario (Illia y otros, 2004:10-20).

Esta definición del mito está asociada a una concepción realista y es mucho más acorde para su aplicación bajo una lógica incremental que está asociada a un rumbo. Son elementos contributivos al mito que en algún momento llegan a confundirse. Por ejemplo, la caída del sistema soviético de control y tutelaje estatal causó un evidente cambio en la estimación de expectativas concernientes al Estado, y luego de una serie de investigaciones en 1989, 1994 y 1999 por parte del Russian Research Center

VCIOM, se demostró que el pueblo ruso había perdido prácticamente la idea del “Estado que nos favorece en todo” y representaba así una misma imagen que daba cuenta de la caída de un mito identitario histórico (Gromova, 2002).

Cabe, pues, pensar en algunas características comunes entre los mitos:

- Suelen aparecer como sucesión, vale decir como una secuencia de imágenes, muchas veces interpenetradas y con interferencias, por lo que difícilmente se los pueda tomar analíticamente como fraccionados.
- Si bien los mitos son polimorfos, tienen un carácter restringido y limitado en su creatividad, se insertan en un sistema, en una misma “sintaxis” según Claude Levi-Strauss. Hay implícitamente una promesa de hilo conductor que produce “constelaciones mitológicas”, siempre estructuradas en torno a un mismo tema y reunidas en torno a un núcleo central y en donde más allá de variantes, diversidad posible de formulación, incluso de contradicciones aparentes, hay siempre remisión a los mismos símbolos, a las mismas palabras, lo que en definitiva constituye la estructura fundamental de la realidad mítica (Girardet, 1999:14-24).

La configuración de valores más o menos coherentes con lo que se ha llamado mito indica una preferencia operacional vinculada con otras preferencias y también con importantes memorias y pautas de reacción emocional en los individuos que lo sostienen. Es imposible comprender la función de un valor aislado, salvo en función del conjunto de valores que forman un todo pertinente. Para ello es importante, desde la comunicación gubernamental, no confundir las imágenes de los valores con los valores mismos, es decir, no confundir lo que la gente dice que prefiere con lo que efectivamente prefiere en los hechos. La otra confusión que debe evitarse es la de caer en la falacia mecanicista, en la que el comportamiento de un sistema puede pronosticarse sobre la base del comportamiento o la pauta de valores de algunas de sus partes (Deutsch, 1993:203). Estos caminos de confusión son una advertencia de que los mitos, como un sistema de valores, no pueden imponerse fácilmente por el predominio de una parte por sobre el todo. Del mismo modo, tampoco la idealización de las aspiraciones, es la única guía para sostenerlo o desarrollarlo.

5.2. Aclaraciones desde el mito de gobierno

Partiendo de una consideración ética, es prudente abandonar desde este planteo las posturas que desvanecen el límite entre la comunicación de acontecimientos y la de pseudoacontecimientos caracterizados por ser planeados para introducirlos o inducirlos y que se reproduzcan. En relación con los últimos, no interesa tanto la realidad que muestren, más que el merecimiento de convertirse en noticia (como plantea Boorstin), que sean ambiguos en su correspondencia con la realidad, y que finalmente sean autoprovechosos o, lo que es lo mismo, que se conviertan en profecías que se cumplan a sí mismas (citado en Krauss y Davis, 1991:189).

Tampoco ello implica apartarse de la eficacia de los pseudoacontecimientos, si se entienden estos como los hechos contruidos por los políticos, aunque asociados a sustentos fácticos verdaderos. Algunas variantes de las acciones del incrementalismo pueden moverse con esta conducta. No obstante, será el ciudadano quien juzgue la presencia o falta de sensibilidad frente a acontecimientos o la aportación rica o pobre a la realidad social que puede resultar de la constante creación de pseudoacontecimientos (Del Río, 2004:324).

Lo cierto es que esta característica ya forma parte de la comunicación gubernamental y es un modo de transformar la política en un asunto público cotidiano para el consumo de los ciudadanos, que suele traer una drástica consecuencia: la gente ordinaria se confunde, pues el pseudoevento genera competencia de pseudoeventos. Esto tiene una implicancia derivada, al entender que el concepto de “campana permanente” tiene más connotación con lo electoral que con lo gubernamental. Una escalada de pseudoeventos puede hacer perder el rumbo o la iniciativa a un gobierno a favor de lo electoral, pues el público será una imagen permanente de desacuerdos. Se asiste así a una sobrestimación de los plazos cortos y a una subestimación del riesgo de los largos plazos; hay una tendencia a debatir conflictivamente todo en un formato dramático de demandas y victimizaciones (Hecló, 2000:30).

A diferencia del proceso electoral, la comunicación gubernamental no tiene la facilidad de permanecer con un único mensaje los años que dura una gestión. Por eso el desafío es más complejo y se torna necesaria la combinación con el incrementalismo, aun teniendo claro el gran mensaje, es decir, el proyecto de gobierno devenido en mito, mediante una estrategia proactiva, por la que el gobierno se adelanta a la agenda (Noguera, 2002:88-95). Probablemente desde esta postura no se comparta necesariamente la idea de una mayoría diaria o cotidiana, como propone Morris, aunque sí se acepta la idea de hechos que denotan poder de iniciativa o, lo que es lo mismo, poder de agenda (Morris, 2002:87-92). Sostener la idea de que el gobierno tiene todos los días una elección virtual es a todas luces peligroso, pues el cortoplacismo de las decisiones degeneraría en obnubilación constante. Asimismo, a diferencia de la posición de Noguera, respecto de la exigencia de hacer del ejercicio de gobierno una actividad menos espasmódica (Noguera, 2002:90), ello no es necesariamente un sinónimo de mayorías diarias, máxime si se piensa la aplicación en climas o ambientes políticos inciertos.

Se asevera entonces, finalmente, que el mito político es parte constitutiva de la comunicación política de un gobernante, y es dable imaginar también que una vez lanzado a lo público, toma vida y existe “independientemente de sus eventuales usuarios; se les impone mucho más de lo que ellos contribuyen a su elaboración”. Dejan de ser meras amplificaciones distorsionadas de la realidad, para guardar relación más o menos directa con el sustrato fáctico aunque de manera cualitativa muestren una verdadera mutación que desconoce la cronología y relativiza las situaciones y acontecimientos (Girardet, 1999:49-50). Por ello es una herramienta de comunicación simbólica, que debe ser de uso regular y constante en la construcción de sentido social y político que se constituya en fuente generadora de consensos, pero más allá de lo dicho y del alcance persuasivo, el campo de la argumentación no es ilimitado, sino que se circunscribe a los ámbitos de lo verosímil, lo plausible y lo probable. Y en el último caso, sólo en la medida en que eso se considera probable escapa a la certeza del cálculo.

El mito de gobierno, entonces, no es cualquier ocurrencia, sino que debe representar el ejercicio coherente de lo propuesto discursivamente como contrato de gestión en la faz electoral, y la actualización de lo mejorable o renovable de ese contrato, una vez que el gobierno se constituye como tal. El mito es la reificación del objeto de la acción política, por lo que no deja de significar una cosificación y una homogeneización mediante la cual se simplifica todo referente y se trazan explicaciones, consecuencias y caminos deseables para todos. El fin es el de lograr comunidad desde el campo simbólico, desde una serie de propuestas discursivas que hagan ver la realidad de una determinada manera a la mayor cantidad de personas, con un desarrollo que parte desde el pasado, atravesando el presente (Ruiz Ballesteros, 2000:101-102).

5.3. Complicaciones del mito de gobierno

Un mito de gobierno tiene sus complicaciones, pues tiene una naturaleza marcadamente multidimensional, más allá de los esfuerzos de simplificación. Siempre está abierto, nunca cerrado, por lo que de gestión a gestión, si perdura, puede sufrir variaciones, y ello obviamente está en su esencia. Dada su característica, no puede ser un lanzamiento aislado y tarda años en solidificarse, lo que obviamente manifiesta la incapacidad de instalar un mito en una sola gestión. Ello implica no que se deba partir de cero, sino, por el contrario, que sea la garantía del respeto y cierta continuidad de lo que se viene haciendo, aun en lógica correctiva, mejorativa o superadora. Por ello pueden establecerse tres principios para no extraviar el sentido de la comunicación gubernamental (Maarek, 1997:46-47):

a) Máxima seguridad: este principio está sustentado en una serie de preguntas cuyas respuestas son un intento de cautela para anticipar futuros acontecimientos, salvo que exista plena seguridad de que van a existir. Las preguntas son:

1. ¿Por qué se está haciendo esto?
2. ¿Qué se espera obtener al hacerlo?
3. ¿Qué pasará si no se lo hace de este modo?
4. ¿Es este el modo correcto para hacerlo?

b) Máxima coherencia: no tomar ninguna decisión sin correlacionarla con todas las otras. Ello es un principio de gestión y, por ende, de comunicación. No parece ser la suma de sus comportamientos específicos lo que define la puntuación sobre una entidad política, sino que parece ser la coherencia estructural, la consistencia general y la sugestión de capacidades generales (creatividad, capacidad de respuesta, fiabilidad, etc.) que se evalúan como rasgos estructurales (Del Río, 2004:324-325).

c) Mínima diferenciación: aunque la comunicación sea exitosa, se debe producir un mínimo de variabilidad que asegure cierta novedad en cada pieza comunicativa, especialmente en la publicidad gubernamental. Suena interesante poder concebir que difícilmente un grupo o partido político disponga de un momento que pueda ser más intenso y oportuno para la difusión e instalación de su proyecto de gobierno (para que aquel inicie el proceso de legitimación en la sociedad) que en un proceso electoral. En dicho momento, como punto de inicio de la comunicación de largo plazo, debe plantearse la combinación de los requisitos de máxima coherencia y mínima diferenciación, que luego modelarán la acción de gobierno (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Extracto de spot de la campaña de Ricardo Lagos en Chile, 2000, en donde se explicita la propuesta electoral como mito de gobierno, de lo desarrollado y lo que se desarrollará

DESCRIPCIÓN DE IMAGEN	AUDIO	CONTEXTUALIZACIÓN
IMAGEN DE UN NÚMERO 5 CON UN CORAZÓN (DIBUJO) QUE LATE Y UNA MANO ABIERTA (REAL) DONDE SE VEN LOS 5 DEDOS	Sonido de latidos de corazón	Los colores de la imagen representan los colores de la bandera chilena. Además, el 5 es el número de la lista de Ricardo Lagos y son los 5 dedos de la mano
(...)	(...)	(...)
HABLA RICARDO LAGOS. DA UN DISCURSO A LA CÁMARA. DE FONDO APARECE UN AUDITORIO SENTADO QUE HACE FLAMEAR BANDERAS DE CHILE. LAGOS APARECE VESTIDO CON CAMISA BLANCA Y CORBATA Y TIENE UN MICRÓFONO EN LA MANO. TAMBIÉN HAY PAPELITOS COMO EN UNA CANCHA DE FÚTBOL	<i>“El siglo XX quedó atrás, ahora vamos a elegir, chilenas y chilenos, al primer Presidente del siglo XXI”</i> (VOZ DE RICARDO LAGOS)	Lagos se presenta como el Presidente del nuevo milenio. La elección fue en diciembre de 2000, con todo el furor mundial por el cambio de milenio y de siglo
IMAGEN DE UN RASCACIELOS ILUMINADO		Simboliza la tecnología, el avance

<p>SIGUE HABLANDO LAGOS, CON BANDERA DE CHILE DE FONDO. MUCHOS PRIMEROS PLANOS DE REGISTROS DE PROXÉMICA ASOCIADA A MOVIMIENTOS DE SUS MANOS</p>	<p><i>“Veo un Chile en paz, en paz consigo mismo, que superó los traumas del pasado” (VOZ DE RICARDO LAGOS)</i></p>	<p>Refiere a la dictadura pinochetista, y trata de asociar la idea de un duelo que recién empieza a producirse mirando siempre al futuro</p>
<p>IMAGEN DE UN CAMPO</p>	<p><i>“Un país mucho más próspero, donde la pobreza es también parte del pasado” (VOZ DE RICARDO LAGOS)</i></p>	<p>Simboliza productividad y fertilidad de los campos chilenos</p>
<p>IMAGEN PAISAJE CHILENO, UN POCO DETERIORADO</p>	<p><i>“Veo un país que sabe evitar los desastres ecológicos” (VOZ DE RICARDO LAGOS)</i></p>	<p>Un país que, además de los avances en la producción, no olvida su responsabilidad ambiental</p>
<p>HABLA LAGOS IMAGEN DE REDES TECNOLÓGICAS</p>	<p><i>“Con un Estado eficiente, que facilite la iniciativa creadora” (VOZ DE RICARDO LAGOS)</i></p>	<p>Estado promotor del desarrollo tecnológico y de la iniciativa privada y productiva. Un Estado capitalista y promotor de un sistema capitalista</p>
<p>IMAGEN DE LAS MONTAÑAS CHILENAS</p>	<p><i>“Y sobre todo, que escuche a la gente, un Estado implacable con toda forma de corrupción”</i></p>	<p>Plantea la necesidad de un Estado abierto, participativo y que luche contra la corrupción. Característica común en varios de los candidatos de América Latina en esos años.</p>
<p>HABLA LAGOS</p>	<p><i>“Veo un país que vive y se enorgullece de su democracia, un país tolerante, donde se respetan las creencias de todos y donde cada uno puede expresar libremente su fe”</i></p>	<p>Resalta la democracia chilena, conseguida gracias a la Concertación, coalición de la que forma parte su partido, el Socialista, y que gobierna Chile desde la recuperación democrática, aun con fuertes disensos de la Alianza (espacio que nuclea a la oposición)</p>

<p>IMAGEN DEL MAR Y LAS MONTAÑAS DE CHILE. HABLA LAGOS</p>	<p><i>“Los invito a construir juntos este Chile grande, moderno, generoso”</i> (VOZ DE RICARDO LAGOS)</p>	<p>Llamado a la participación ciudadana en la construcción del Chile moderno. Es un enfático mensaje de activación cívica y apoyo a esa causa que es realidad y puede seguir siéndolo más</p>
<p>IMAGEN DE LA CORDILLERA DE LOS ANDES NEVADA. HABLA LAGOS</p>	<p><i>“La nación estrella de un nuevo milenio, un Chile que destaque en el mundo por su paz interior, por la serenidad y capacidad de su gente”</i> (VOZ DE RICARDO LAGOS)</p>	<p>Anhelo de hacer de Chile el país líder del nuevo milenio, con paz interior y con gente capaz que se destaque entre las naciones de todo el mundo</p>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A SPOT DE TV DE RICARDO LAGOS, CAMPAÑA 2000.

Claro está que la gestión o desarrollo comunicativo del proyecto general, en última instancia, le cabe al gobierno, pues finalmente, es el representante operativo del Estado como un todo, al menos en la ejecución de las políticas. Esa necesaria coherencia entre lo electoral y lo gubernamental, y dentro de todo el desempeño gubernamental *in totum*, se puede apreciar en ciertos casos ejemplares como el chileno si se contrasta el discurso electoral (del cual el *spot* del cuadro 4 es un extracto simplificador) con el “Programa de Gobierno” del “Primer Gobierno del siglo XXI” (Gobierno de Chile, 2005, b) y su desagregada rendición de cuentas de la ejecución de dicho proyecto en “Logros marzo 2000-marzo 2005” (Gobierno de Chile, 2005, a).

También el caso de Canadá es evidente, pues la publicidad del gobierno es un ejemplo de construcción del mito sustentado en el multiculturalismo, centrado en las garantías de las minorías subnacionales. Además, la comunicación gubernamental responde a los diferentes escenarios o intentos de secesión que el país ha tenido. Este modo de lograr el mito inculcando valores se ha dado a través del tiempo en la búsqueda de muchos acuerdos que trataron de buscar asuntos no contenciosos o evitando fuertes polémicas. Sirva este ejemplo para sostener que un mito profundo no se instala en el corto plazo, y este país lo ha demostrado ya desde el siglo XIX, con la publicidad del gobierno destinada a los inmigrantes. Existen, asimismo, hitos recientes como, por ejemplo, el paquete constitucional propuesto por el gobierno federal en los años noventa, así como toda la publicidad desplegada en torno a la participación de los atletas canadienses en los juegos olímpicos en Nagano, Japón (Rose, 2003:153-165).

5.4. Mito de gobierno, imagen de marca y visión general

Es cierto, además, que la construcción del mito puede darse a través de modos explícitos, presentado a modo de documento escrito, puesto que difícilmente un gobierno pueda prescindir de su libreto para definir, por separado, sus prioridades. Sin embargo, existe también una posibilidad implícita, a menudo muy poderosa, que permea el sentido común de las fuerzas políticas y de los actores sociales y económicos, que es impulsada aun sin estar redactada y firmada. Desde esta perspectiva, no se excluye la

posibilidad de que un gobierno se obnuble con el corto plazo (García, 2005:31-32). Esta segunda opción es proclive al accionar de incrementalismos puros, que dejan a un lado la coordinación o simultaneidad requerida junto al mito de gobierno.

De lo expuesto, se deduce que el único requisito para que un mito se constituya como tal, ya sea en acuerdos tácitos o en posturas explícitas y escritas, es la brevedad, puesto que no constituye un compendio de todas las políticas públicas y valores que lo sustentan, como puede serlo una propuesta electoral presentada como un extenso escrito (muchas veces sin la debida coordinación y en franca contradicción con los principios guía). Todo el desarrollo comunicacional denominado “imágenes de marca” (*brand state*) que utilizan los Estados en todos sus niveles y que son motivados por los gobiernos (no siempre solos, particularmente en asociación con el sector privado, especialmente en marcas de Estado que se expresan desde un sentido económico comercial), son ejemplos de mitos cristalizados en fórmulas comunicacionales simplificadoras que dan cuenta de la brevedad aludida.

El caso de la pequeña Estonia es un ejemplo de un país que está reconfigurando su rumbo estratégico, pues se ha librado de una concepción que la definía como “Estado postsoviético” o del antipático rótulo de país “báltico”, para pasar a ser definida como sus funcionarios la llaman, un país “pre-Unión Europea” o “escandinavo”. También lo fue la instalación de una forma de pensar y de concebir a Gran Bretaña desde la asunción del primer ministro, Tony Blair, cuando proclamó el “nuevo laborismo”, otro ejemplo de marca (Van Ham, 2001:4) o el “New Deal” de Roosevelt.

Dichos ejemplos gozan de una verdadera dimensión internacional, pero con consecuencias profundas en la política doméstica, desde donde se permiten orientar el grueso de las políticas públicas. Es decir que sirven para expresar las aspiraciones, pero también para obtener competitividad internacional. Debe quedar claro que difícilmente el mito de gobierno, representado en una imagen de marca reemplace a los nacionalismos, como algunos interpretan (Van Ham, 2001:3), sino que más allá de situaciones o procesos determinados, muchos de los mitos se basan argumentalmente en dicho concepto. Pero prosiguiendo con ejemplos que den cuenta de los diferentes niveles del gobierno, y la conjunción con la exigencia de brevedad, el caso de la ciudad argentina de Rosario es un notable ejemplo de ciudad en transformación y de plena redefinición de su visión de largo plazo, sin romper con su pasado, sino afianzándose sobre él (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Mito de gobierno de la ciudad de Rosario conocida como “Experiencia Rosario: más ciudad, más humana”. Ciudad ejemplo de gobernabilidad democrática, premio del PNUD, 2003.

<p>Una ciudad con ojos de niños</p>	<p><i>Derecho de las niñas y los niños, acciones “desde y para” la niñez</i></p> <p>La ciudad de Rosario ha trabajado activamente en la promoción de los derechos de los niños. Los centros Crecer, destinados a la atención integral de niños entre dos y cinco años, incluyen a todo el grupo familiar y su entorno a través de la incorporación de diversas actividades como huertas, cría de animales, hornos de elaboración artesanal para panificación.</p> <p>Con la puesta en marcha del proyecto Ciudad de los Niños se asume a los chicos como parámetro de valoración y transformación, capaces de inventar proyectos.</p> <p>Pensar la ciudad a la medida de los niños ha permitido desarrollar tres originales espacios lúdicos y de convivencia como la Granja de la Infancia, el Jardín de los Niños y la Isla de los Inventos.</p>
<p>Una ciudad con calidad de vida</p>	<p><i>Derecho de todos al espacio público, a un hábitat de calidad y a servicios de la ciudad</i></p> <p>Las transformaciones urbanas más significativas se han orientado a la integración física y social de la ciudad. De este modo, el Programa Rosario Hábitat encauza los procesos de ocupación informal, mejorando la calidad de vida de la población de asentamientos irregulares. El hábitat barrial se desarrolla asimismo a través de la generación de emprendimientos productivos, que contribuyen a la superación de la pobreza mediante el trabajo solidario, tales como la agricultura urbana. Rosario ha privilegiado la cantidad y calidad de sus espacios públicos, siendo su proyecto emblemático la recuperación de la costa e islas sobre el río Paraná, que ha potenciado el espacio ribereño como bien común, patrimonio urbano a preservar y territorio de todos a través de una nueva relación de la gente con su río.</p>

<p>Una ciudad participativa y eficaz</p>	<p><i>Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente</i></p> <p>La construcción de un nuevo Estado solidario, democrático y participativo, tuvo su máxima expresión en la descentralización y modernización del Municipio, no sólo desde el punto de vista administrativo –descentralizar trámites y servicios– sino en la conformación de una herramienta de gestión política fundamental para acercar a los vecinos y favorecer la participación ciudadana. El Plan Estratégico Rosario, la formulación de planes urbanos por distrito y la experiencia del Presupuesto Participativo como formas de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones han fortalecido el tejido social promoviendo el protagonismo de la sociedad civil local.</p>
<p>Una ciudad modelo en salud pública</p>	<p><i>Derecho de los ciudadanos a la salud y a la equidad en el acceso a los servicios de salud</i></p> <p>Con esta concepción, Rosario ha desarrollado una Red de Servicios de Salud que cubre las necesidades del ciudadano desde su ingreso a un centro de atención primaria de salud (APS) barrial hasta la posibilidad de una intervención de alta complejidad en un hospital público. Puede también mostrar con orgullo su experiencia en Promoción de la Salud, en acciones tales como el Programa Municipal de Sida destinado a la prevención del contagio del VIH/SIDA y el Programa Salud Integral de la Mujer, orientado a la atención integral de la población femenina y abordando la sexualidad y la salud reproductiva. Como resultado de sus logros, el modelo de salud pública rosarino ha sido reconocido en el ámbito internacional como ejemplo para el resto de las ciudades de Latinoamérica.</p>

FUENTE: WWW.EXPERIENCIAROSARIO.ORG.AR

Nótese en el caso de un mito con nivel de desagregación, como en el ejemplo del cuadro 5, que los objetivos del mito establecen amplios parámetros para proveer la racionalidad en la iniciativa de nuevos programas. A la vez, estos programas traen beneficios aparejados, como estándares para la *performance* de un gobierno, además de forzar la cristalización del pensamiento ejecutivo de quienes son los responsables de su ejecución (Crompton y Lamb Jr., 1986:53-60). En consonancia con dichos autores, se acuerda que, para que sean fuertes, los objetivos del mito deben ser apropiados, orientados a beneficios, priorizados, aunque desde luego, es mucho más discutible la necesidad de que los objetivos no tengan ningún grado de ambigüedad, sean solamente específicos y alcanzables. Muchos de los mitos de gobierno, precisamente por su generalidad, por su relativa ambigüedad y por su condición de difícilmente alcanzables, se constituyen en valores activadores.

Podría ensayarse un supuesto con respecto al peligro del uso del mito, en el sentido de que los mitos

son parte constitutiva de la comunicación política de un gobernante, pero son también un arma de doble filo, puesto que para el mito, según sea el nivel de aprobación de un gobierno, será su propia fuerza de propagación pasible de darse en estas direcciones: a mayor consenso del gobernante, mitos que corren positivamente a favor del gobierno; a menor consenso del gobernante; mitos que corren negativamente en dirección opuesta al gobernante; a consensos divididos, mitos que corren tanto positiva como negativamente a favor o en contra del gobierno. Los consensos y la dirección del mito se constituyen en la fuente que origina las adjetivaciones dominantes de un gobierno: dinámico, moderno, corrupto, honesto, inoperante, clientelar, feudal, lento, duro, hegemónico, etc. (Riorda, 2004a:120-122). Dichas adjetivaciones pueden poner en jaque tanto al propio gobierno como al mito mismo, pero de todos modos no hay opciones intermedias a este riesgo, pues el problema, tal como se afirmó antes, es del gobierno y no del mito. En todo caso, muchas veces el origen de ese estado de cosas, cuando son negativas, puede ser precisamente la ausencia de un mito, o bien, la poca interrelación entre un mito y las acciones incrementales.

Por lo tanto, comprender la existencia de una visión de gobierno tiene resultados, entre ellos, la constatación de que los países con mayores tasas de crecimiento en las últimas décadas han contado con una visión nacional estratégica (Guerrero y otros, 2005). Sin duda alguna, este planteo es un modo claro y racional de entender que el concepto de mito puede prestarse a muchos usos e interpretaciones, pero difícilmente sea desde este modelo, un fetichismo en el núcleo de lo político, como puede plantearlo Edelman, por ejemplo (1991:17). Es esa visión la que puede transformarse en mito, y para ello cabe razonar sobre ciertas exigencias y consecuencias de esta transformación (Guerrero y otros, 2005:7-18):

- La necesaria existencia de un equilibrio entre corto y largo plazo (la comunión entre incrementalismo y mito de gobierno, aun desde la perspectiva comunicacional, implica eso).
- Adecuación entre visiones y programas gubernamentales, puesto que los acuerdos son más viables y operativos cuando son producto de una visión compartida del futuro.
- Visiones holísticas y equilibradas que reconcilien la multiplicidad de intereses y retos de la sociedad.
- Sostener el proceso en facetas múltiples y con base participativa (particularmente la sociedad organizada), lo que garantiza apoyos explícitos y representativos.
- Adecuación a la coyuntura y particularidad de cada lugar y sus actores, descartando los formatos únicos.
- Definición previa de tópicos para promover diálogos sociales exitosos y visualización de posibles compensaciones a actores que puedan sufrir pérdidas en el corto plazo, como modo de ayudar a resolver los conflictos en las negociaciones.
- Existencia de políticas de transparencia.

Cuadro 6. Mito de gobierno de la ciudad de Hong Kong

Modelo Hong Kong y sus transformaciones de visión a mito
<p>Concepto de marca: “Hong Kong es donde la oportunidad, la creatividad y el espíritu emprendedor convergen. Es un centro dinámico, físico y cultural con una infraestructura a nivel mundial, la ubicación más estratégica de Asia, y una red global de gente con un impresionante grado de éxito que puede apoyar el logro de tus metas y objetivos”.</p> <p>Frase resumen de marca: “Asia’s World City” (La ciudad mundial de Asia)</p>
<p>Transformación: Ciudad que ha pasado de ser un importante núcleo de manufacturas a un centro de servicios, de ahí a un centro de servicios, de ahí a un centro financiero y por último a su incorporación a la economía del conocimiento. Su último cambio fue la vuelta a China en 1997.</p>
<p>Los valores principales de la Marca Hong Kong:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Progresiva2. Libre3. Estable4. Oportunidad5. Alta calidad
<p>Personalidad de marca: innovadora, cosmopolita, emprendedora, líder, conectada. El logo es un dragón en el que se aprecian las letras H y K. Este logo representa la imagen tradicional china, pero con una dinámica que le confiere su aparente movimiento y una imagen cambiante</p>
<p>Temas de promoción: infraestructuras, educación, libertad (tanto de información como de asociación), puerta de entrada a China y a los otros centros de negocios del Asia-Pacífico, alto nivel de autonomía: un país y dos sistemas implementados con éxito, protección de los derechos humanos, escena cultural, miembro del WTO y WCO.</p>

FUENTE: EN BASE A ASOCIACIÓN DE DIRECTIVOS DE COMUNICACIÓN Y OTROS (EDS.) (2003):76-78.

5.5. Mito de gobierno como estilo de comunicación gubernamental

Siguiendo con la respuesta a la pregunta de “¿por qué el mito?”, se puede agregar que en realidad el mito deja atrás la concepción del “realismo fáctico concreto” (Hood y Jackson, 1997:294-296) como una comunicación de tipo “inventarial contable” (Noguera, 2002:91-95), para pasar a una comunicación de tipo simbólica que tenga la función de generar esperanza y que, una vez instalada, puede alimentarse a sí misma.

Aunque dissociada del ámbito académico, la manifestación de un creativo con experiencia en

comunicación local en Barcelona demuestra con elocuencia lo que es lograr una comunicación basada en un mito:

En este tipo de comunicación, últimamente, hay una actitud que la sobrevuela: la emoción. Son organizaciones –municipales, también– que no sólo se relacionan personalmente con los ciudadanos: lo hacen con emoción. Con relevancia. Con oportunidad. Con frecuencia. Con alto valor. Los ciudadanos, desde esta comunicación sensible, se sienten queridos, informados, mimados, implicados. Se sienten parte de la organización, de la marca. Se sienten parte activa, emergente de la ciudad: públicos (Puig, 2003:18).

Sentirse parte es el logro del mito. Ocurre cuando el proyecto general de gobierno ha sido apropiado por la ciudadanía y sentido como tal. Ello es vital para la comprensión del mito, pues la condición de significación vía el lenguaje (político en este caso) es interaccional, y difícilmente salga exclusivamente de la cabeza de un individuo aislado, pues las proposiciones se van estructurando como una creación social (Edelman, 1991:124).

La marca de gestión suele constituirse (o por lo menos debería hacerlo) en una síntesis creativa y publicitaria del mito. Constituye la centralidad de la comunicación gubernamental. La marca capta la atención: sorprende, no necesita explicaciones. Es promesa, es horizonte de esperanza, incita confianza, es para todos y además implica innovación (Puig, 2003:55-57). Ofrece así la posibilidad de realizar un aporte a la orientación estratégica, pues permite crear sentido, moderar la sensación de riesgo y reducir la complejidad. Cuando a Angela Merkel se le consultó qué podía aprender la CDU (Unión Cristiano Demócrata) de las marcas como Levi's o Coca Cola, respondió: "Podemos aprender que la política debe ser congruente. Nuestros programas tendrían que ser coherentes o identificables. Los ciudadanos deben reconocer en cada medida que proponemos nuestros principios básicos de libertad, responsabilidad, competencia y justicia. Su identificación y confiabilidad es lo que hace al valor de una marca" (Schneider, 2005:65-66) y en ese caso, la ciudad de Barcelona es hoy simultáneamente un mito de gobierno expresado en una marca. Véase el siguiente ejemplo:

Cuadro 7. Mito de gobierno de la ciudad de Barcelona

MODELO BARCELONA PARA LA COMUNICACIÓN MUNICIPAL
<p>Concepto de marca: <i>“Siempre trabajando con los ciudadanos, para una ciudad de cómoda cotidianidad y futuro seguro ... sólo con ellos y con sus organizaciones podemos crear el futuro de oportunidades que urgen para una Barcelona en primera línea económica, social y cultural”.</i></p>
<p>Dónde estamos: Barcelona está, y quiere estar, en la primera división de la liga de las mejores grandes ciudades europeas y mundiales.</p> <p>Qué queremos: No solo mantenernos en la liga, sino estar entre las primeras ciudades que cuentan, porque son las que tienen más oportunidades.</p> <p>Con quién lo lograremos: ...con un equipo de iniciativa muy cómplice, formado por el ayuntamiento, los ciudadanos y sus plurales empresas y asociaciones.</p> <p>Cómo lo haremos: priorizaremos dos grandes líneas de trabajo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Una cotidianeidad de calidad continuada. Abordando prioritariamente y de forma inmediata: limpieza, circulación y seguridad. Siempre asegurando una ciudad a punto: mantenimiento constante y mimado de la ciudad. 2. Un futuro con retos asegurados, priorizando retos estratégicos: 22@bcn o barrio tecnológico para la nueva economía, urbanización del tramo final de la Diagonal, tren de alta velocidad, Forum 2004, presentando a la ciudad un proyecto de futuro más global.
<p>Cuál es nuestro estilo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La calidad de vida la queremos todos. 2. La integración social es la manera con que construimos la ciudad como casa común desde todas las diferencias. 3. Las mejoras urbanísticas están en todos los rincones de la ciudad que las necesiten: cuidamos y defendemos el espacio público. 4. Todo lo queremos hacer sumando: desde el diálogo y la colaboración con los ciudadanos. 5. Renovamos los servicios para facilitar respuestas adecuadas a todo aquello que preocupe a los ciudadanos. 6. La nueva economía, las tecnologías de la información y el potenciar a las personas son líneas de trabajo prioritarias. 7. La política es construcción diaria y estratégica de la ciudad con los ciudadanos.
<p>Valores que representa Barcelona: innovación, solidaridad, cultura, educación, participación, diversidad, tecnología, futuro, bienvivir, balada para la vida, bar para todos los encuentros, belleza, bravura, etc.</p>

FUENTE, PICART, 2003

Como se desprende del ejemplo anterior, existe en la definición del mito de gobierno una importante combinación de hechos y valores. Algunos apelan a la más pura emotividad, pero otros están marcados con la inmediatez de lo cotidiano y lo racional en pos de una buena gestión. La cuestión de los equilibrios del corto y largo plazo es similar a la tensión entre las decisiones centradas en acciones incrementales y aquellas que se ajustan a la visión de gobierno basada en el mito instalado. Esa cuestión adquiere tonos más suaves cuando la preocupación por el corto plazo monopoliza la atención de los gobiernos y ribetes más fuertes cuando las decisiones se alejan de los objetivos de largo plazo (Machinea, 2005:21).

Presupone también que la visión del devenir político de un gobierno no debe estar tan guiada por las *news* como por las *views*, es decir, no sólo la actualidad de los hechos debe hacerse presente sino, además, la narrativa del mito de gobierno. Cuando eso se logra, el ciudadano puede integrar las noticias temáticas del día a día con su narrativa vital. Por otro lado, respecto al sentido, el gobernante logra integrar las acciones del día a día con el ciclo largo que constituye su rumbo (Del Río, 2004:325).

Por supuesto que el ejercicio de la comunicación gubernamental tiene luego diversas variantes para ser llevada a cabo, basadas en los pilares de “sorpresa, acción y éxito” (Gronbeck, 1992:137-156), como lógicas que deben primar para comunicar los temas marginales. Pese a que muchos pueden criticar este uso, en un Estado democrático, las potencialidades de actos persuasivos que generan capacidad mediante la creación de identificaciones vía representaciones de corto plazo (contributivas al mito de gobierno, pero que promuevan innovaciones e iniciativa política y/o oferta comunicacional constante), y de largo plazo (el mito de gobierno propiamente dicho) se consideran absolutamente recomendables.

5.6. Mito de gobierno y retórica

Los gobiernos definen su estilo comunicativo en función del empleo de uno u otro tipo retórico – sosteniendo que los modos persuasivos son todos, incluyendo desde esta concepción lo que se suele definir como tipo informativo, como se verá más adelante– y el uso de tropos es la característica distintiva de ese estilo. Cabe recordar, como antes se definió, que un tropo es una figura retórica que consiste en emplear las palabras en sentido distinto del que propiamente les corresponde y en donde hay una mutación o traslación de significado, bien en lo interno (pensamiento) o en lo externo (palabra). Existen tres usos comunes de tropos, como figuras innovadoras que rompen los normales esquemas de las palabras y las frases. Ellos son la metáfora, la sinécdoque y la metonimia (López Eire, 1998:75):

1. El uso más común es el de la metáfora, que consiste en reemplazar una palabra o concepto con otro al que se le atribuyen nuevas connotaciones, sustituyendo el carácter de uno por el punto de vista de otro (Rose, 2000:9). Permite desde lo político hablar de cuestiones delicadas al tiempo que se obtiene cierta inmunidad comunicativa (Fernández Lagunilla, 1999:69). La asociación de ideas metafóricas es de carácter comparativo gracias a la semejanza. En el fondo, no es más que una comparación abreviada que tiene poder creador y expansivo. Tómense como ejemplo las declaraciones de Aznar, ex presidente de España: “Yo miro a los ojos de los ciudadanos y les digo: ayudadme a traer la paz. Sé lo que tengo que hacer y estoy dispuesto a hacerlo pero pido ayuda para derribar el muro del miedo...” (Declaraciones de Aznar, *El País*, 24/10/1998) [Fernández Lagunilla, 1999:69].
2. La sinécdoque expresa la parte por el todo (“se apreciaban *sonrisas* en la entrega de los premios escolares”, en vez de *niños alegres*), el modo singular por el plural (“el *joven* de este país necesita oportunidades de trabajo”, por los *jóvenes*), el individuo por la especie (“este niño tendrá la oportunidad de ser *maestro, médico o ingeniero*” por decir “será un *profesional universitario*”), el continente por el contenido (“*todo el país* estaba esperando esta medida” por todos los *ciudadanos*). En este tropo, la representación puede ser sustituida por otra (Rose, 2000:9). Existe una coexistencia de una idea con otra.
3. La metonimia implica una sucesión y expresa la causa por el efecto (las *obras* nos definen como gestión en lugar del *trabajo realizado en obras públicas*); el autor por la obra (miro la educación y eso es Sarmiento, en el sentido de ver a la educación como principal política pública del prócer

argentino). La metonimia ofrece una reducción de la idea del todo (Rose, 2000:9). Por ejemplo, una ciudad de tipo patrimonialista es referenciada indentitariamente por su patrimonio histórico particular; una ciudad modernista es diferenciada por sus figuras técnicas (Mons, 1993:25). Un logo de gestión es su muestra más metonímica, pero asimismo, las imágenes de un gobierno son metonímicas y definen muchas ideas fuerza: la estatua de la libertad en EEUU, el viejo muro de Berlín en la Alemania oriental, etc.

En la actualidad y a los fines que interesan al modelo, se plantea una fuerte simplificación de sus usos, pues la división científica de los tropos (la que se considera fascinante) y sus diferencias no conducen a ningún beneficio práctico en cuanto al diseño de los actos comunicativos de un gobierno, sino que muchas veces sólo hay gradualidades o mínimos cambios de matices de un sentido a otro. La imagen es algo más amplia que la metáfora, es decir que permite más figuras en su representación. Por ejemplo, las imágenes de marca como forma simplificada y visual de una gestión (que, se supone, deberían contener la estructura argumentativa y conceptual que represente el mito de gobierno) suelen tener un desacople que se produce entre la estructuración retórica del mensaje contenido en la imagen de marca promovida por el gobierno y su recepción por parte de los ciudadanos. Las imágenes de desplazamiento (las metafóricas) están dominando cada vez más por sobre las de condensación (metonímicas), aunque indefectiblemente hay un camino que de manera inexorable lleva a la utilización de figuraciones dobles, mitad metafóricas y mitad metonímicas, complejas de elaborar, puesto que muestran un sentido único, aunque se dispersan simultáneamente (Mons, 1993:82). Esa difícil combinación de tropos parecería ser un criterio a seguir para alcanzar un nivel persuasivo que permita instalar el mito de gobierno como un elemento sociocultural en una nación o sociedad dada.

5.7. Mito de gobierno e ideología

En el caso de las metáforas, aunque también existe la posibilidad de pensarlo en relación con los demás tropos, el lenguaje político, el gubernamental particularmente, tiene una función ideológica, no sólo como una manera de entender a la sociedad de acuerdo con un imaginario político (el mito). Pero lo ideológico puede hacerse presente de manera sutil. El caso de la ciudad de Toronto en Canadá muestra cómo, en su estrategia de marca, el diseño de una trompeta representa el símbolo de diversidad étnica y una inminente expansión cultural de sus instituciones hacia las nuevas tendencias en áreas de entretenimiento, es decir, existe un imaginario de sociedad abierta, que reside en la idea de diferenciarse de otras ciudades, como Montreal, por ejemplo, que tiene un sabor más europeo y una oferta de festivales anuales (Lewington, 2004).

En la ciudad de Río Grande, en la isla de Tierra del Fuego de la Patagonia argentina, se creó una mascota y se pretende que represente un elemento de referencia de la ciudad, que genere sentimientos colectivos, y que sea fuente emisora pública de mensajes a modo de valores o recomendaciones, particularmente para los niños. A dicha mascota se le colocó un nombre, Washi, que es un diminutivo de un sonido gutural con el que los habitantes de la región denominaban al zorro colorado (especie nativa y en peligro de extinción), y se realizan campañas públicas de comunicación, siempre ligadas a valores que lo definen –deportista, trabajador, leal, amigable, inteligente, protector de los recursos naturales, etc.–, en asuntos que le interesan al gobierno municipal, como formación cívica, recreación, deportes, ambiente, salud, tránsito, cuidado de la ciudad, etc. (Sicchar Gómez y Córdoba, 2004).

Claro está que lo ideológico es inherente a la comunicación política, sin la cual no puede desarrollarse,

sostenerse o ser desafiado (Hahn, 2003:14). Por ende lo ideológico es inherente a la comunicación gubernamental. Más allá de posturas teñidas de pragmatismo o posiciones ideológicamente fuertes, deliberadamente asumidas, o conscientemente amplificadas, siempre lo ideológico aparece, aun bajo recurrentes contradicciones, sea de manera explícita o implícita.

Un mito sin un componente ideológico explícito puede estar cerca de lo que Berger y Luckman (1999:123-124) definen como el tercer nivel de legitimación, que corresponde a una instancia teórica, explícita, con un cuerpo de conocimientos bien diferenciados que proporcionan marcos de referencia bastante amplios. Tienen un nivel de especialización y diferenciación, por lo que su transmisión se encomienda a personal especializado y se cimentan en elementos formativos que sirvan a aplicaciones pragmáticas.

Desde esta concepción, una postura que establezca (de acuerdo con el cuadro 1 de este capítulo) un posicionamiento explícito del mito de gobierno centrado profundamente en lo ideológico no se ve como inadecuado. Sin embargo, cabe resaltar que lo ideológico aquí está más bien emparentado asimétricamente con el cuarto nivel de significación de Berger y Luckman, que no excluye, por cierto, cuestiones que corresponderían al tercer nivel. Así, el cuarto nivel es el de los universos simbólicos que abarcan una totalidad y se refieren a realidades que no son las de las experiencias cotidianas, y trasciende definitivamente la esfera de aplicación pragmática, aunque se funde inicialmente en ella. Este universo simbólico se concibe como la matriz de todos los significados objetivados socialmente y subjetivamente reales (Berger y Luckman, 1999:124-27). Esta es aproximadamente la representación simbólica de la ideología, que no excluye elementos del tercer nivel de legitimación, pero que recurrentemente los trasciende. El tercer nivel sin encasillamiento ideológico explícito, es mito. El cuarto nivel, también es mito, pero como es pura y encasilladamente ideológico, conjuga elementos de ambos niveles, pero con predominio del cuarto nivel.

Estudios recientes (Zaller, 1989:181-234) se han centrado en el papel que cumplen los que se han denominado “atajos cognitivos” en el acceso y procesamiento de la información por parte de los ciudadanos. Uno de estos atajos cognitivos es la ideología (el más importante) y se trata de “esquemas” que reducen el tiempo y esfuerzo requerido para sopesar las distintas alternativas y permiten una decisión racional con información imperfecta. Desde esta perspectiva, comúnmente se ha pensado, en una manera *downsiana*, que la ideología es una simplificación de la información (Downs, 1968). Lo que se puede proporcionar desde la comunicación política es información, pero mediatizada y procesada por variables estructurales previas. En realidad, estudios como el de Nie, Verba y Petrocik (1979) afirman que hay ciertas épocas más ideologizadas con “hipótesis ambiente” fuertes, que tienen que ver con ciertos contextos y sus protagonistas, lo que determina que el uso ideológico de los electores (los ciudadanos, si hablamos de comunicación gubernamental) para decidir su posición, se haga más frecuente. Pero parecería ser mucho más habitual que se dé un voto o apoyo por imagen de partido, conformado por electores que no son sólo producto de formaciones psicológicas de largo plazo, ni tampoco racionalistas que apoyan temáticamente tal o cual posición de un partido, sino que poseen percepciones genéricas, mitad identificación afectiva, mitad expectativas racionales (Singer, 2002:35-43).

En una línea bastante similar, Levitin y Miller (1979) avanzaron sosteniendo un concepto emparentado al anterior, al que llamaron “sentimiento ideológico”, por el cual los electores suelen hacer un uso no ideológico de los rótulos ideológicos, a lo que sostienen que la ideología orienta, pero no determina el posicionamiento ante temas de agenda, más allá de tener alguna correlación. De ello se desprende que el

voto o apoyo por cuestión o tema no es igual al voto o apoyo por ideología, y la ideología no sólo no exige entonces un voto o apoyo altamente informado, sino que incluso podría llegar a sostenerse que puede permitir exactamente lo contrario. Se concluye entonces que salvo ciertos contextos, el voto ideológico (apoyo aquí) no es un voto sofisticado, no requiere de mucha información, y probablemente esté mucho más asociado a la imagen o el sentimiento que se tenga del partido –o del gobierno en este caso– (Singer, 2002:35-43).

Por lo expuesto, no es entonces dañino propender a una similitud entre el mito y la ideología y se lo considera legítimo, aunque probablemente se deba atender, en función de lo que el párrafo anterior afirmaba, que una cosa es comunicar el rumbo del gobierno en un tono fuertemente ideologizado, lo que no es malo, y otra, desplegar un ejercicio de legitimación de políticas públicas particulares o sectoriales, cada una de ellas circunscripta o argumentada con base en lo ideológico, lo que sería un grave error. Los ciudadanos que se posicionan en uno u otro extremo del arco ideológico difícilmente puedan llegar a apoyar todo lo que tenga que ver con lo más cercano a su pensamiento, y así habrá ciudadanos cerca de la izquierda que apoyen políticas públicas específicas cerca del otro extremo y a la inversa. Equivale ello a plantear que un gobierno que comunique un sentimiento ideológico como un todo puede generar y superponer esa comunicación con su mito de gobierno como un acto legítimo y funcionalmente eficaz. Desagregar comunicativamente cada política en particular y comunicarla de una manera fuertemente ideologizada es un acto que sólo genera posibilidades de erosión de la confianza ante determinados temas, lo que implicaría un enorme error estratégico.

6. RECONSIDERACIONES DE ACCIONES INCREMENTALES

6.1. Una vuelta crítica al incrementalismo

Habiendo analizado el mito de gobierno en sus concepciones profundas o en sus manifestaciones reales, conviene retomar el tema del incrementalismo, puesto que se ha establecido, como condición *sine qua non*, que el incrementalismo propuesto, a diferencia del planteo original, debe sostener un valor no perentorio a seguir. Vale decir que presupone una política general de gobierno clara, breve y basada especialmente en valores, propuestas o ideas de largo plazo que a la vez se vean representadas en esta concepción como un mito.

La lógica que se le exige a esta modalidad de gestión no es otra que la de ser soporte de corto plazo y en el modo de implementación del propio mito, hasta que este progresivamente se vaya consolidando como tal y –mucho más importante aún (como utilidad “colectiva” y “finalista”)– se vaya cristalizando en políticas públicas concretas para la ciudadanía. Para comprenderlo es necesario hacer explícitas algunas consideraciones respecto del incrementalismo, casi a modo de exigencias, a saber:

- El incrementalismo debe propender a una buena definición de los temas “marginales” o periféricos (fuera del “núcleo duro” de los temas clave que lleven inicialmente a rechazos instantáneos o a una paralización de la capacidad de un gobierno) en donde deberán comenzarse las actuaciones, las transformaciones y el arreglo de lo institucional, si es que esto estuviera dañado. Es ahí inicialmente, en búsqueda o procura de la mejor opción de oportunidad, en donde se verá la flexibilidad de los cambios graduales. Sólo en lo no medular. Esto permite la posibilidad de mantener constante la producción de hechos políticos, no tratando de satisfacer todas las demandas (puesto que no se plantea

un modelo plenamente intervencionista y además sería imposible), sino adelantándose a las demandas: se las modela, se las estructura y se las jerarquiza nuevamente para poder hacerlas manejables.

El incrementalismo tiene como condición el establecimiento de parámetros institucionales, físicos y económicos que garanticen que los problemas con los que hay que enfrentarse no excedan el ámbito de los recursos y estrategias disponibles para la resolución del problema. Es decir que actúa tanto como es posible en términos de prudencia, siempre atento a las dificultades de la realidad. Elimina así el posible vicio de miopía estratégica que puede devenir en un voluntarismo peligroso.

Surge la idea del desarrollo secuencial y gradualista, es decir, de políticas aditivas no drásticas o acumulativas, pues obviamente siempre un gobierno quisiera solucionar ciertas condiciones lamentables, como la pobreza de la mayoría de la población, la decadencia de la educación, las desigualdades sociales, económicas y políticas con cambios drásticos. Sin embargo, afirmando que esas soluciones son en sí mismas verdades inobjetables e irrenunciables, dadas las estructuras políticas existentes, es objetable el procedimiento (salvo ciertas urgencias), pues aquellos tipos de cambios tienden a paralizar el sistema de toma de decisiones.

Pero no se debe errar en la conclusión respecto de si hay un diagnóstico radical; la solución incremental no debe ser radical. La idea es otra: proponer soluciones proporcionales al tamaño del problema y a su complejidad de resolución en función de los vetos estructurales. Ello implica que incluso el costo de irresolución de algunas cuestiones pueda ser menor que el de solucionarlas, cuando por ejemplo hay conflictos difícilmente resolubles, como posiciones religiosas o culturales encontradas, reclamos históricos de larga data, avances tecnológicos, posturas nacionalistas, etc., en donde cabe la pregunta ¿la volición de quién debe primar para la resolución? (Sirvent, 1999:18-19).

- El paso a paso de la acción incremental no implica lentitud. Es más: el sostener que un gobierno sea prudente ante un contexto que merece respeto no se convierte de ninguna manera en argumento que haga a la lentitud. Probablemente el paso a paso deba ser a las corridas y la gradualidad necesite ser acelerada y necesariamente disparada hacia delante vía una secuencia rápida de pequeños o medianos cambios, y ello de ninguna manera es conservadurismo, sino lo contrario, vale decir, un modo de salir drásticamente del *statu quo*. Además, el incrementalismo deja sentado un fenomenal desafío: la posibilidad de tener diferentes ritmos incrementales en cada área de gobierno, e incluso pensar en que en algunos sectores, no necesariamente sea aplicable o recomendable una acción de tipo incrementalista sino todo lo contrario. El fin es evitar cismas paralizantes, conmociones, o antagonismos graves (Lindblom, 1999:354).

Varios han puesto en el centro de la crítica hacia el incrementalismo el señalamiento de que este fue concebido para sistemas con alta estabilidad. Curiosamente, desde la perspectiva del presente modelo, es la condición de inestabilidad la que más lo justifica. En dicha crítica se señalaba que si una política padecía rotundos fracasos era necesario plantear un cambio radical, como el proyecto de seguridad social planificado por el ex presidente Bill Clinton en EEUU, por ejemplo (Curzio, 2000:188-189). Lo cierto es que esa crítica no contempla que el incrementalismo no niega acciones que pudieran ser no incrementales. No sólo el ejemplo anterior, sino situaciones que necesiten de percepciones públicas con alto impacto repentino, como pueden ser ciertas políticas públicas centradas en acciones de seguridad, o bien algunas políticas económicas, como aquellas que intentan frenar la inflación por expectativas, suelen necesitar shocks de confianza y son ejemplos evidentes y

potentes para aseverar que la crítica expuesta es poco funcional al modelo incremental.

- Otra condición que demanda el incrementalismo es la atipicidad. Los hechos típicos no causan asombro ni llaman la atención para que estos sean comunicados de modo permanente. Es más: los hechos típicos o regulares que rodean a la gestión son por lo general negativos y de crítica permanente, por lo que aunque se trabaje sobre opciones de política más o menos conocidas, comunicacionalmente es importante destacar su originalidad y por ello la creatividad debe estar al servicio de lo que se comunica (ver cuadro 8). Recuérdese que el incrementalismo prioriza muchas veces las opciones de políticas conocidas, en tanto estas ya han sido experimentadas y que, de haber resultado exitosas, tienen potencialmente más oportunidades de que sean acordadas o consensuadas. Se intenta salir del ciclo de atención de las cuestiones de los ciudadanos, que sostiene que al cabo de cierto tiempo, las cuestiones aburren al público y son reemplazadas por otras, aunque no hayan quedado resueltas (Downs, 1996:141-148).

Por ello es importante tener en cuenta que, empíricamente, la cantidad de repetición generalmente facilita la comprensión y el desarrollo de afectos favorables al mensaje. Asimismo, la investigación indica que positivas respuestas pueden verse afectadas por el alto grado de exposición repetida. Ante ello, es recomendable la repetición con variación, si es que se planifica una ejecución indefinida del mensaje, más allá de admitir que la repetición óptima para evitar el efecto de hastío depende de la complejidad del tópico en particular y de la audiencia receptora (Atkin, 1981:275; Domenach, 1966:59-69).

La repetición es menos problemática si los mensajes:

- a) Tienen alguna complejidad y no son agotables en una sola presentación.
- b) Si se presentan en forma alternante y no masiva.
- c) Si están mezclados con otros mensajes de carácter heterogéneo y no homogéneo;
- d) Si se asume con anterioridad que probablemente la repetición indefinida, tiene una tasa de persuasión decreciente (León, 1993:159-187).
- e) Por supuesto que estas condiciones raramente persisten en el tiempo, debido a que lo que Blumler denomina la tercera era de la comunicación política tiene como característica para los líderes políticos, la necesidad de dar fuerte pelea para lograr noticiabilidad de sus mensajes, o conseguir preferencias en términos de aceptación, en una competitiva batalla frente a partidos políticos, grupos de interés, causas sociales y movimientos (Blumler, 2001:207).

Cuadro 8. Acción incremental atípica en la ciudad de Arcachon

La ciudad de Arcachon es una ciudad balnearia en Francia que no se vacía fuera de temporada, ya que muchos jubilados han elegido domiciliarse allí y además, los vecinos de Burdeos la visitan continuamente. Sin embargo, por razones de conveniencia, los propietarios de boutiques céntricas deciden alquilarlas a un precio elevado por tres o cuatro meses en verano y cerrarlas en invierno. Ello provoca una sensación de soledad que disgusta a los residentes y desalienta a los interesados en la actividad comercial.

Si se buscara una solución a un tema “clave”, probablemente se necesitaría dotar a la ciudad de una oferta turística menos estacional, potenciar la actividad económica de la región y negociar en una difícil posición con los propietarios. Mientras tanto, como una acción incremental, la municipalidad acordó solicitarles a los propietarios la concesión provisoria de vidrieras para uso de diversas entidades locales, como clubes deportivos, grupos de la tercera edad y entidades recreativas, para que las equipen y publiciten sus actos. A la vez, la municipalidad cubre los gastos de electricidad. Ello representa una solución incremental, acordada, sin revertir totalmente el gran problema, pero que dota de dinamismo a la gestión y de relativa sensación de vitalidad a la ciudad.

FUENTE: LAMARQUE, 2001:71.

- El gobierno debe instalar un conjunto de operatorias que generen “valores mejorativos” alternativamente a los “valores no perentorios *a priori*” hasta tanto estos se discutan, definan y se instalen como socialmente consensuados (Lindblom, 1999). En todo caso, y como se expresó, puede que aunque ya definidos, no se considere prudente la implementación de dichos valores a través de políticas públicas diseñadas para tal efecto. La diferencia radica en que los primeros, antes de aceptar o rechazar cualquier política, aguardan a compararla con sus alternativas, mientras que los segundos no prestan necesariamente atención a las alternativas buscando sólo la aprobación en función de si sería o no apropiada a la política tomada por sí sola. Se hace imprescindible aclarar que los valores mejorativos no son neutros, sino que siempre llevan “principios” que funcionan como “hilos conductores”, y entre ellos, es imprescindible iniciar el encauzamiento de los mismos en su asociación con el mito de gobierno y los valores no perentorios.
- Es necesario comprender que el modo en que se llega a la toma de decisiones, más allá de quién lo resuelve en última instancia, implica necesariamente un juego de fragmentos previos, de aportes descentralizados, de participantes autónomos que se afectan mutuamente aun con una amplia gama de intereses. Hay que saber que en muchos de ellos existe una clara desconexión entre la política pública que se desea instaurar y sus razones. No todo es negociación con énfasis en una coordinación centralizada, puesto que la descoordinación o los antagonismos son parte constitutiva también. El incrementalismo no presupone necesariamente el “ajuste mutuo partidario”, pero es cierto que es una característica del pluralismo.

Por supuesto que es virtualmente imposible probar si una decisión centralizada es mejor que una

decisión pluralista ajustada, lo que no quita que deba descartarse la premisa de consolidar un ajuste partidario como modo de hacer, más equilibrada una política (ello no implica necesariamente más representatividad), particularmente aquellas que tienen mayor trascendencia pública. Sin embargo, curiosamente, en análisis tan fragmentados, muchas veces la centralidad fuerte suele dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones y representa sólo una mejoría. (Lindblom, 1999:363-366).⁶ En este tema, es importante considerar que la relación buscada entre el incrementalismo y el mito tiene una complicación en su implementación, debido al delicado equilibrio que existe entre el horizonte temporal de los funcionarios políticos jerárquicos que acceden al poder, cuya permanencia es finita y casi siempre con nuevas metas, y los funcionarios de carrera administrativa, con un horizonte de memoria de largo plazo, que son verdaderos “residentes”, frente al carácter de “visitante” de sus eventuales superiores, y con los asesores o contratistas, cuya visión es generalmente de corto plazo. Esta relación afecta el funcionamiento de la organización y erosiona la posibilidad de instalar el mito como construcción del sentido colectivo y compartido de largo plazo (Jaramillo, 2005:5-7).

- Como última observación, es necesario distinguir entre ajuste mutuo partidario y análisis, puesto que el incrementalismo no es sólo actividad política de interacción, sino que presupone el análisis, aunque tal vez más modesto, en franca contraposición con la complejidad de análisis, como por ejemplo el de la planificación racional estratégica –como se abordó antes– (Lindblom, 1999:366-372). Por ello, no es lo mismo el juego partidario denominado de ajuste mutuo que el análisis previo mínimo que toda política pública lleva como condición necesaria y previa.⁷ Desde el análisis, y si lo que se quiere es privilegiar el contenido del mito de gobierno, deben considerarse tres tipos de postulados egocéntricos, condicionantes de las percepciones y de los comportamientos del público, con los que suele tropezar:

a. Los costos tienden a imponerse sobre los beneficios. A igual grado de concentración y difusión, los afectados son mucho más sensibles al precio que pagarán que a las ventajas que recibirán. La pérdida oculta el beneficio (Meny y Thoening, 1999:101-102). Con el supuesto utilitarista del sujeto, esta es una primera regla-consejo de corte pesimista para analizar cualquier política pública. Ello explica, por ejemplo, que aunque los ajustes económicos pudiesen estar concebidos para lograr beneficios, siempre serán percibidos como negativos. Un ejemplo: si se realiza simultáneamente una recomposición para el cálculo tributario, ello implica una reducción del 50% de unos impuestos y un aumento del 50% sobre otros de igual dimensión monetaria, siempre el aumento o la pérdida, la poda, la quita (es decir lo negativo) tiene más peso e incidencia que el beneficio. Asimismo, los inicios de obra pública suelen acarrear costos directos (especialmente cuando son realizados por contribución por mejoras), cortes en arterias de circulación pública, interrupciones en ciertos suministros, demoras en su concreción, etc., por lo que tienen proclividad a generar críticas, malhumor social, cuando no rechazos públicos. Difícilmente en este tipo de obras públicas la comunicación centrará el argumento (teniendo en cuenta su costo) en lo que el ciudadano pagará por él; y es más, lo bueno muchas veces necesita amplificarse (aun exageradamente) para poder revertir este principio señalado. Nótese que el construccionismo tiene una asociación directa con este punto, como modo de lograr una reversión de los efectos expuestos.

b. El corto plazo importa más que el medio plazo. En otras palabras, los efectos inmediatos movilizan más que las consecuencias diferidas en el tiempo (Meny y Thoening, 1999:101-102) En el mismo

ejemplo, el ajuste (aunque presuponga recuperación de beneficios en tiempos no menores al mediano plazo) tiene como efecto inmediato la quita, la pérdida, y el hoy en política tapa u oscurece los proyectos de más largo alcance. Probablemente sea esta una de las trampas del incrementalismo cuando funciona desasociado de un mito.

c. Y por último, los costos y beneficios que afectan a pequeños grupos se imponen a los costos y beneficios que afectan a vastas poblaciones. La repercusión individualizada moviliza mucho más que la repercusión colectiva y anónima (Meny y Thoening, 1999:101-102). Es bastante probable que existan reclamos menores y otros más dilatados si se aumenta de manera ínfima un impuesto a gran parte de la población económicamente activa que si se le rebaja el sueldo a un sector importante de empleados públicos o se eliminan facilidades a un sector productivo en particular. El impacto de un piquete de huelga normalmente causa más atención que el mal humor social de muchos, pero que no se ha formalizado en una protesta organizada. Este ítem cobra especial importancia cuando hay vetos estructurales fuertes, cuando existen cámaras de representación corporativa o gremios poderosos, por ejemplo.

7. ESTILOS, TIPOS, ARGUMENTOS COMUNICATIVOS DE LOS GOBIERNOS

7.1. Clasificación de la comunicación gubernamental

Cuando se intenta clasificar tipos de comunicación gubernamental, es necesario considerar un primario intento de sistematización que, por no tornarse mutuamente excluyente, dio lugar a varias superposiciones, lo que lo hizo verdaderamente conflictivo a los fines analíticos (Firestone, 1970:78):

- Publicidad del gobierno nacional (federal, en muchas situaciones), regional (de las provincias o de los estados) y local (de los municipios, las alcaldías o las comunas).
- Publicidad por cuenta propia o por agencia publicitaria.
- Publicidad que respeta las diversidades de lengua o diversidades, étnicas, por ejemplo.
- Publicidad para grupos especiales.
- Publicidad de programa de gobierno o proyecto específico.
- Publicidad por diferentes medios de comunicación.
- Publicidad de tipo doméstica o de asuntos internacionales.

Esta clasificación no facilita una sistematización funcional, al menos teórica. Por ejemplo, en la complejidad actual, ya prácticamente es impensable la publicidad por cuenta propia, al menos si se piensa en gobiernos, incluso locales, de tamaño medio hacia arriba. No siempre hay dicotomías respecto de la fuente emisora, en el sentido de que hay mucha publicidad gubernamental compartida o desarrollada por múltiples emisores, incluyendo a gobiernos de diferentes niveles en alguna forma de cooperación. También, diferenciar a grupos especiales es un subjetivismo sin fin, a menos que se entienda que un grupo especial es sólo uno de los posibles grupos objetivos o un *target* más. Esa definición está lejos de lo que King ha definido como grupos que estén al borde, en lucha con el poder o fuera de ciertos beneficios o bondades de las instituciones formales, que los ubique como marginales y lo que en su definición constituye la esfera de la “comunicación política posmoderna” (King, 1992). Véase por ejemplo la explicación del desarrollo de la enorme campaña propagandística en México destinada al programa de

depuración del padrón electoral y de obtención de la credencial para votar con fotografía, para comprender estas complejidades inherentes a los distintos niveles involucrados (Ruiz Alanís, 1994:171-182).

Como se aprecia, se hace necesario avanzar hacia ciertas categorizaciones o tipos comunicacionales que, aun con posibles superposiciones en la realidad, hagan a definiciones más precisas. Por ello se piensa que, en función de la experiencia, los argumentos son la verdadera sustancia de toda la comunicación persuasiva, ya sea que sirvan a la comunicación de las acciones como a la del propio mito de gobierno, y aun cuando sobre su base se establezca una probable categorización, más funcional a la realidad, y que elimine las complicaciones derivadas de superposiciones fuertes.

7.2. Argumentos: información vs. persuasión

El rol de los argumentos es central en toda comunicación gubernamental y en su retórica. Un argumento está compuesto de una alegación o afirmación y una evidencia, y mediado por una justificación. A su vez, esos alegatos o afirmaciones son de dos clases, de hechos o de valores (Rose, 2000:22-24). Es muy interesante esta distinción entre afirmaciones y evidencia, y entre hechos y valores, pues de ella se deriva una primera pseudodistinción de principios que sostienen la comunicación gubernamental, especialmente aquella convertida en publicidad gubernamental (aunque no sólo a través de ella, como toda la discursividad que no transcurre mediante *spots*, por caso): el estilo informativo y el estilo persuasivo.

Pero –adelantándonos a las conclusiones– hay que salirse de esta dicotomía, para poder unificar estos estilos y afirmar, por lo tanto, que la única posibilidad de la comunicación gubernamental es persuasiva. No obstante, conviene atender a argumentos de uno u otro lado:⁸

a) *El estilo informativo.* El estilo informativo entiende la “información como cosa” en el sentido de que la información puede descargarse en la cabeza de los individuos y que corresponde directamente a la realidad, independientemente del observador. Así como en el legado cartesiano mente y materia están separados, en esta concepción hay un mundo ya dado, que también es independiente de nosotros (Rakow, 1989:165). Se podría sostener entonces que este argumento legitima el uso de la comunicación y, obviamente, está en franca contradicción con enfoques cercanos a la teoría del conocimiento, lo que equivale a plantear que también confronta directamente con cualquier visión próxima al construccionismo.

Desde esta postura, el enfoque informativo es no contencioso y menos problemático o conflictivo. Es, por tanto, cualquier comunicación que reduce la incertidumbre frente a opciones (Singer, 1986:56). Lo cierto es que ciertas definiciones de lo que es un tipo informacional lo hacen bien interesante y atractivo desde el deber ser, pero verdaderamente difícil de diferenciar ante la realidad. Como algunos intentos de regulaciones lo muestran, existe una dificultad inherente al proceso comunicacional gubernamental que difícilmente quede zanjada en una ley que ate al gobierno. Así, en la Ley de Presupuestos de Portugal se demanda la explicitación de los principios de objetividad y justificación para presupuestar las partidas de publicidad gubernamental, o especificaciones tales que, frente a los mensajes de tipo informativos a los efectos de promoción de derechos deben limitarse a lo estrictamente acotado en la finalidad señalada. ¿Es posible responder a algunas de estas exigencias con algún otro criterio que no sea una definición política subjetiva? La respuesta es tan ambigua como los requisitos exigidos.

Pero en la publicidad gubernamental, uno de los más razonables argumentos de su uso es que la

comunicación gubernamental representa una tendencia de democratización, pues a todos les llegan los asuntos que les conciernen (Rose, 2000:209). Es obvio que desde posiciones críticas se sostiene exactamente lo contrario, es decir, que se asiste a una pasividad de la ciudadanía. Se afirma que al valorizar la comunicación gubernamental informativa, se ve al ciudadano como responsable de su destino, mientras una comunicación centrada en lo persuasivo entiende el Estado como “maestro de ceremonias” y se invierte la responsabilidad: es el Estado el responsable de los ciudadanos, en detrimento de la libertad de aquellos (Lavigne, 1998:258-260).

Desde aquí se comparte en parte ese planteo, sólo que no se renuncia a que toda la comunicación, particularmente la proveniente de la publicidad gubernamental, deba ser de tipo informativa. En virtud de lo expuesto, cabe recordar que el supuesto de democraticidad de este modelo descansa inicialmente y de manera irrenunciable en la exigencia de dotar de políticas de transparencia cimentadas en el acceso a la información ciudadana como una exigencia cívica y como una garantía republicana. Ello es un freno para el abuso persuasivo.

Pero aun cuando se pudiera definir (pues –es necesario insistir– es imposible) la categoría de publicidad centrada en información, acompañada de las arbitrarias y deliberadas opciones de creatividad, estilo y léxico determinados, más los aportes tecnológicos en sonido, colores, técnicas de cámara, tonos, etc., le darían un formato persuasivo a la publicidad que rompería con el concepto de neutralidad informativa. Como afirmaba el periodista Alain Woodrow, “detrás de la filosofía de la información puramente fáctica, llana, sin parásito de ninguna clase (hay que entender aquí al periodista), se oculta una voluntad conservadora de no perturbar el *statu quo*” (citado en Mouchon, 1997:277). Esconde así un ciclo de autoperpetuación producido por las organizaciones que elaboran la información, que termina justificando a estas y a su propio procedimiento informativo (Rakow, 1989:167).

Tampoco se comparte el criterio según el cual algunos autores postulan una diferenciación en la comunicación del sector público, entre comunicación de tipo administrativa y comunicación de tipo política. Esta es una distinción artificial e imposible de operacionalizar en la realidad, más allá de aseverar que la primera estaría cerca de la comunicación de tipo informacional (Graber, 2003:7). Por ello, aun hipotetizando sobre un posible debate de posturas académicas que analíticamente representen la distinción entre aquellos que sostienen que las campañas son un tipo comunicacional de efectos casi nulos –muy asociada a la teoría de los efectos limitados– frente a aquellos que postulan un exceso emparentado con la vieja teoría de la aguja hipodérmica, probablemente la idea de comunicación informativa se ubique en la primera posición. Las posturas de tipo persuasivas representarían mejor al segundo grupo, más allá de admitir que dicha distinción hace agua en la realidad de la comunicación política en acción.

Lo que estas posturas muchas veces no analizan es la voluntad o subjetividad de quien informa, puesto que desde enfoques como los de la sociología de la producción de las noticias, por caso, se puede advertir con contundencia que muchas acciones comunicativas informativas pueden ser potentes manifestaciones de *enthymemes*, es decir, especies de silogismos truncos. De este modo, alguna de las premisas es dejada fuera y aparece un tipo comunicacional, como el informativo, que no parece ser un argumento que esté detrás de la misma comunicación (Rose, 2000:13).

b) *El estilo persuasivo*: suele avanzar sobre dimensiones conflictivas o trabaja argumentativamente sobre una lógica contenciosa, donde no siempre hay posibilidades de consenso (Rose, 2000:189). Es un

tipo de publicidad promocional que, descansando en la tranquilidad o responsabilidad cívica de sostener un claro acceso a la información permite que esta sea comunicada preferentemente a través de la publicidad gubernamental, pues con la exigencia primera, aquella se convierte en garantía de fidelidad de lo comunicado o al menos en salvaguarda de la arbitrariedad, los excesos o las distorsiones. En dicho sentido, la publicidad de tipo informativa tiene como objetivo enriquecer a la amplia audiencia, mientras que el objetivo del estilo persuasivo es la presentación limitada de mensajes (Devine y Hirt, 1989:251-252).

La proposición que afirma que un decisor político sería mucho más efectivo haciendo su trabajo si fomentara sus relaciones públicas con la prensa, sirve para introducir una afirmación (de mayor alcance) es que la política se ha observado y se ha acomodado sobre la base del sistema de medios. Aunque no corresponda a este trabajo, es obvio que no hay un único tipo de relación entre política y medios, pues se sabe que entre los extremos de un modelo adversarial por un lado, y de uno de intercambio por el otro, hay un sinnúmero de variantes y de dilemas analíticos para pensar la complejidad de dicha relación (Blumler y Gurevitch, 1995:25-44).

Un estudio afirma que el 78,5% de los decisores políticos respondieron que, recibida una noticia positiva de un hecho, hace aumentar las chances para obtener éxitos en los objetivos de una política pública; mientras que por el contrario, el 71,4% afirmó que una mala noticia reduce las chances de éxito en la misma política. Ese dato explica claramente la incidencia de la prensa o del sistema de medios en la política (estudio de Martin Lisky, citado en Graber, 2003:246). Las noticias, entonces, no son tanto descripciones de acontecimientos (esa es la definición del enfoque con estilo informativo) como catalizadores de respaldo y oposición políticos a la luz de la sensibilidad, las áreas de ignorancia y la postura ideológica del observador (Edelman, 1991:109).

Por todo ello, hay cierta ritualización para adaptar la comunicación bajo ciertos parámetros estratégicos, muchas veces dispuestos a satisfacer los estándares de los propios medios de comunicación, aun con consecuencias desafortunadas para la política. Es obvio que muchas veces, los periodistas sólo buscan el consenso en la propia organización en la que se desempeñan, como intentando obtener una especie de seguridad laboral, frente a la dificultad o vulnerabilidad de los políticos, que deben buscar el consenso afuera, en la ciudadanía y también adentro de las organizaciones que componen el sistema de medios (Blumler y Gurevitch, 1995:17-19). No es casual que en las agencias de comunicación de los gobiernos, se vean forzados a dramatizar historias, hechos o anuncios, o bien a enfatizar facetas o aspectos que, de otro modo, no hubiera sido necesario. La idea de mantener la atracción para los medios o para las audiencias ciudadanas es lo que explica la búsqueda de comunicaciones persuasivas en muchas circunstancias en donde se omiten aspectos técnicos, hechos negativos o se evitan ciertos tipos de lenguajes (Graber, 2003:247). De todas maneras, un nivel de alta profesionalización en la gestión de la comunicación política suele permitir, al menos un nivel analítico importante, el discernimiento sobre la capacidad de agenda de lo político, frente al poder de los medios, que también en algunas circunstancias puede ser discrecional (Blumler y Gurevitch, 1995:94). Lo curioso, y que nunca se sostiene, es que en el estilo informativo no se está exento de estas prácticas, y he ahí un gran indicio para abolir analíticamente la diferencia entre un estilo y otro (entre lo informativo y lo persuasivo).

Así es que los símbolos, lingüísticos o icónicos, que no tienen pertinencia para la vida, las frustraciones y los éxitos cotidianos, carecen de significado y son impotentes (Edelman, 1991:14). Pero ello también genera una dependencia de los medios en la cobertura de los rituales gubernamentales como

un proceso rutinario, que forma en sí mismo una tendencia a la manutención de este *statu quo* dado en la relación entre medios y gobiernos (Hahn, 2003:42). Esa ritualización suele tomar al menos cinco tipos de tramas argumentales en la cobertura desde los medios, necesarias para comprender qué puede llegar a ser un elemento noticiable (Jamieson y Campbell, 1992:40-51):

- Noticias duras o fuertes, personalizadas, acerca de individuos.
- Noticias duras o fuertes, como hechos dramáticos, completadas con violencia y conflictos.
- Noticias duras o fuertes, como acción, con sucesos de fácil identificación.
- Noticias duras como novela, fuera de lo ordinario y con perversión
- Noticias duras con relatos de eventos relacionados con casos que prevalecen en el momento.

Indudablemente, se hace muy fácil y ostentosamente visible el advertir que en ese menú se citan una serie de principios contradictorios, en donde desde el punto de vista del manejo o conducción de la comunicación gubernamental se ponen en juego tentaciones muy grandes, que hacen rivalizar argumentos que se debaten entre los siguientes discursos:

1. Lo aparente frente a lo real o la objetividad frente a la hipocresía.
2. La asimetría de actores pequeños vs. los grandes, o bien los débiles frente a los poderosos.
3. La eterna lucha de buenos contra malos.
4. La discusión relacionada siempre con lo gubernamental, dada entre lo que es eficiente y lo que no.
5. Lo único vs. lo rutinario (Jamieson y Campbell, 1992:51-52).

Por eso es que Boyer establece que el criterio persuasivo es legítimo para el uso de un gobierno, siempre y cuando esté diseñado para alentar el esclarecimiento del interés público, pero se convierte en ilegítimo si intenta aumentar o sostener las posiciones políticas del gobierno en el poder (Boyer, 1982:34). Las preguntas que siguen a esta afirmación para tornarla inviable, o cuanto menos controversial, son: ¿qué es el interés público? ¿Y quién lo define? Puesto que es verdad que la comunicación política, y mucho más aún cuando se la define o se la caracteriza a través del marketing político, suele generar una alarma derivada de su “mala fama”, entendiéndose que:

- Transmite una espuria idea de la facilidad con la cual la publicidad provee soluciones.
- Crea una sociedad resistente al cambio.
- Sustituye el liderazgo político por métodos de marketing.
- Estimula el reemplazo de partidos políticos por partidos personales (Rose, 2000:207).

Pero cabría pensar si efectivamente todas esas características son fenómenos novedosos, si se deben al marketing político y, mucho más aún, a los mediados modos persuasivos tal como muchos académicos, profesionales de los medios y la opinión pública en general los conciben actualmente. Más allá de que la respuesta del autor es negativa, aun afirmando que en parte esos peligros existen y son constatados, se insiste en que el uso o abuso de estos corre por cuenta de cada gobierno, y no es culpa de la comunicación política persuasiva, sino de la acción política en sí misma.

Además, es importante sostener que el campo de los efectos de la comunicación política –en particular de los efectos de la comunicación gubernamental– no sólo es uno de los campos más inexplorados, sino que además, el grueso de las comprobaciones empíricas son meramente casuísticas y la posibilidad de teorización es bien dificultosa, amén de ser incipiente todavía. Bien se sabe que la comunicación produce efectos, lo que no se sabe a ciencia cierta es qué tipo de efectos genera, pues son bien difíciles de discernir. Las posturas críticas que ven en la comunicación gubernamental una poderosa forma de control

social no sólo han sido meros ensayos sino que, incluso cada ejemplo puede tener un contraejemplo.

El U.S. Forest Services, como agencia de gobierno, ha desarrollado un paradigma de las tres “e” para mencionar los componentes que hacen posible una campaña pública: *education* (educación), *enginnering* (ingeniería) y *enforcement* (aplicación –como control–). De ahí que provee actos educativos (primera “e”), relacionados con el fuego sin control, vandalismo, polución, etc. Provee asimismo acciones de ingeniería para mantener los sitios de acampamento seguros e intenta fomentar acciones sin límites de accesos mediante rastros seguros etc. (segunda “e”). Pero además, si el público persiste en dañar las forestas, se limita el acceso, se requieren permisos de fuego, se persigue a los vándalos, etc. (tercera “e”). Lo que se desea afirmar aquí es que la enorme discusión sobre si la comunicación gubernamental es una forma de control social queda respondida. En este caso es evidente que sí, pero es también claro que no podría serlo de otro modo, aun cambiando el enfoque que interroga: “¿debería buscarse planificar el cambio?” por uno que postule: “¿cómo se pueden planificar cambios particulares en situaciones particulares?”, pues lo que se admite en ese caso es la imprescindibilidad de planificar un determinado orden social (Salmon, 1989:30). A fin de cuentas, esa es la definición, además del objetivo, de la política.

Sostienen algunos que el único modo en el que no es posible comprender la comunicación como modo de control social acontece cuando en vez de comunicar, por ejemplo, la prohibición del consumo de energía ante situaciones de crisis, el mensaje va de manera directa y personalizada, como opción al afectado. Así, una campaña gubernamental de prevención de riesgo coronario depende de la voluntad individual para que sea considerada control social (Paisley, 1981:24-25). Claro que aun compartiendo ese criterio, que es bien atractivo para apoyar la tesis de la libertad de opción de un ciudadano, se restringe a un mínimo irrisorio de situaciones no considerables y no funcionales en el grueso de posibilidades de comunicación gubernamental.

Más allá de lo expuesto, se reconoce ampliamente la incapacidad de la población para expresar juicios competentes sobre los mensajes gubernamentales. Más aún, podría afirmarse que en múltiples y numerosas circunstancias se asiste al triunfo de posiciones de elocuencia por sobre postulados que se sustentan en la razón. Nuevamente la pregunta que se deriva es: ¿ocurre ello por culpa de la publicidad gubernamental?

Lo mismo sucede cuando se afirma que la publicidad gubernamental oculta la agenda de actuación de los órganos legislativos. Particularmente en sistemas políticos presidencialistas, no cabe duda alguna de este hecho, que es obvio y constatable. El interrogante sucedáneo es: ¿se inició este proceso desde la comunicación gubernamental ejecutiva?, ¿alguna vez fue distinta la asimétrica relación y la capacidad de agenda pública de uno u otro poder, especialmente en sistemas presidencialistas?

Efectivamente, luego de esta cadena de razones, algunas académicas, otras provenientes de la reflexión práctica, cabe entonces ratificar la concepción de que toda comunicación gubernamental es, a los fines de este modelo, de tipo o estilo persuasivo, aun la que otros enfoques definen como de tipo informativa (Devine y Hirt, 1989:229-254). Particularmente, cabría pensar en todo caso que hay usos persuasivos que pueden (y de hecho resultan) poco éticos (Pollay, 1989:185-195). Pero ello no es una categoría, es un estilo, condenable por cierto, del propio emisor gubernamental. Por ende, considerando nuevamente los argumentos como el motor o sustantivo nutriente de la persuasión, cabe proponer, pues, una distinción o tipología de la comunicación gubernamental centrada en ellos.

7.3. Categorías de argumentos para la eficacia de la comunicación gubernamental

Desde una teoría inspirada en el aporte psicológico de McGuire (1981:54-70), se conviene en destacar que sus dieciséis perspectivas motivacionales, agrupadas en cuatro conjuntos, son un enfoque certero a los fines de la sistematización buscada. Su abordaje es un modo de entender cómo las personas reciben y procesan dinámicamente los mensajes en las campañas públicas. Estas campañas, como intento realizado por el gobierno, primariamente con el objetivo de lograr bienestar en la población o parte de ella, se constituyen en un modo de considerar las motivaciones de las personas para ajustar el énfasis persuasivo desde los gobiernos y representan la búsqueda de eficacia por parte de estos últimos.

Se agregarán consideraciones u observaciones adecuadas o extensibles a toda la comunicación gubernamental, y no sólo a enfoques reducidos a visiones restringidas de lo que es la comunicación pública *stricto sensu*. Probablemente la discusión de lo que es una campaña pública no pueda ser equiparada indistintamente a lo que es la comunicación gubernamental y, de hecho, no podría serlo por las siguientes razones:

1. Al definir todo lo que es comunicación pública como el acto de tratar de influir a alguien en sus conductas, actitudes y creencias a través de atractivos comunicacionales y con el objetivo de lograr bienestar, la definición puede incluir un sinnúmero de tipologías comunicacionales superpuestas.
2. Por eso, lo primero que hay que despejar en este caso es la comunicación del sector privado. Esta definición atañe exclusivamente a la comunicación política.
3. No obstante, gran parte de la definición se centra en la idea de bienestar. Pero así como toda política pública es un juego de sumas variables en el sentido de que alguien gana y alguien, si no pierde, por lo menos deja de ganar, así también se manifiesta la comunicación, puesto que gran parte de la comunicación gubernamental puede ser producto de decisiones políticas. Estas decisiones benefician a grupos políticos que están en conflicto directo con otros que tienen intereses o mismas competencias (Chafee, 1981:181).
4. Pero también es necesario excluir todo lo que es electoral, más allá de que algunos consideren que debiera dejarse lo electoral en este ámbito, siempre que se trate de: a) publicidad para reformas de productos o servicios que son provistos por privados, pero con carácter público, como transporte, salud, energía, tránsito, etc.; b) así como la comunicación electoral relacionada a un referéndum o plebiscito sobre cuestiones de minorías, ambiente, educación, etc. (Paisley, 1981:23-24). Asimismo, las excepciones son comprensibles, pero su operatividad, particularmente cuando se realiza con fondos públicos, puede generar una enorme polémica y debería ser analizada de manera casuística.
5. No descarta toda la comunicación de tipo informativa coyuntural u ocasional, aunque si se piensa la comunicación pública sistemáticamente, dichos actos comunicativos no deberían formar parte de la definición, más allá de que esto resulte polémico y desde este punto de vista, no se comparta.

De lo expuesto, cabría inferir que toda comunicación pública, estrictamente, debería ser comunicación gubernamental. Mas prosiguiendo con el razonamiento, no toda la comunicación gubernamental podría ser comunicación pública, aunque a los fines clasificatorios dicha distinción se torna relativamente insignificante, si no superflua.

Por ello, si se siguiera el modelo de “Procesos de comunicación del gobierno” de Hiebert (1981:9) simplificada, las acciones argumentativas tomarían mucha más fuerza, o bien se concentrarían

indistintamente en todos los puntos expuestos, a excepción del punto “a)”, más allá de que ahí también cabría la posibilidad de entender que todo silencio es también un modo comunicativo, particularmente útil para la oposición o los medios de comunicación. Pero retornando el razonamiento, las actividades gubernamentales asociadas a la comunicación son:

- a) Contener la expansión pública de aquello sujeto a excepciones legales, consideraciones políticas y sesiones *off the record*.
- b) Hacer pública la información, darla a conocer a través de noticias y de un seguimiento posterior en medios.
- c) Representar o montar un escenario: conferencias de prensa, eventos especiales, discursos.
- d) Persuadir: publicidad gubernamental en medios masivos, anuncios de servicios públicos, *direct mail*.

Para la efectivización de cualquiera de estos ítems, vale, pues, la categorización de McGuire (1981:54-70), que debería entenderse al menos para el uso del presente modelo, no como un enfoque semiológico o de análisis del discurso desde los receptores, sino como una tipología, que capitalizando sus motivaciones, propende a constituir patrones persuasivos para lograr efectividad a la hora de construir consensos desde el emisor, es decir, desde los gobiernos. Por ello el modo de entender las siguientes categorías deviene de posicionarse en los tipos argumentales que posibilitan clasificar la retórica gubernamental, siempre con el objetivo de lograr efectividad en la instalación de un mensaje, teniendo siempre en cuenta a los grupos de ciudadanos receptores, sus diversas motivaciones y sus posibles reacciones frente a los modos de comunicar de un gobierno, a saber:

a) Grupo de estabilidad cognitiva: son categorías, con un estilo argumental persuasivo, que actúan para sostener el presente equilibrio más que el crecimiento cognitivo. Tienden entonces más a una estabilidad cognitiva que a una afectiva. Las cuatro categorías son:

Cuadro 9. Categorías del grupo de estabilidad cognitiva

	ESTABILIDAD ACTIVA	ESTABILIDAD REACTIVA
COGNICIÓN INTERNA	<i>1. Consistencia</i>	<i>2. Categorización</i>
COGNICIÓN EXTERNA	<i>3. Posturas intelectuales</i>	<i>4. Inductivas</i>

FUENTE: BASADO EN MCGUIRE, 1981:55.

1. **Basadas en la consistencia:** defienden el alto grado de coherencia de la persona, dada por las creencias, sentimientos y acciones, que, según sostienen, están altamente interconectadas y la persona se esfuerza por mantenerlas así. Afirman que la comunicación tiene impactos remotos en los asuntos no mencionados explícitamente en la comunicación y sólo trabaja sobre lo explícitamente mencionado. Trabaja persuasivamente sobre métodos socráticos, tratando de penetrar en las inconsistencias de las posiciones personales mediante preguntas sobre dos o más hechos o asuntos, para lograr un cambio hacia una mayor armonía o coherencia y así sacar a la persona de esa situación.

2. **Basadas en la categorización:** ven a la persona sumergida en un mar de estímulos desde ambientes externos a internos, como una especie de archivador u oficinista, luchando desesperadamente para clasificar o catalogar el ingreso de nueva información en sus categorías cognitivas. No piensan tanto que una persona se ve persuadida cambiando una actitud o conducta hacia un estímulo dado, sino cambiando la percepción acerca del propio objeto acerca del cual se tiene una actitud. Por ejemplo, una campaña gubernamental de salud pública debería concentrarse, más que en cambiar la percepción de las respuestas de la gente que está experimentando ciertos síntomas, en tratar de cambiar la percepción de lo que debería ser el síntoma propiamente dicho.

3. **Basadas en posturas intelectuales:** hacen hincapié en la tendencia de las personas a imponer ideas sobre el mundo experimentado o vivido. Clarifican la confusión pública y su persuasión se da en un contexto en el cual sus recomendaciones cobran sentido. Tanto es así que la gente adopta cerradamente esos significados, en un dominio cognitivo en el cual previamente había sólo incertezas. Una muestra de acciones comunicativas gubernamentales en esta categoría son las posturas argumentativas firmes, particularmente con énfasis en los desarrollos y los detalles que explican las responsabilidades en evidente falta, como por ejemplo en campañas preventivas o en situaciones de alta inestabilidad.

4. **Basadas en la inducción:** tienen un comportamiento similar a las categorías basadas en posturas intelectuales, aunque el producto persuasivo se da no por el intento de satisfacer el conocimiento sobre algo, debido a necesidades internas, sino por la reacción ante presiones externas. Estas teorías conciben a una persona que vive irreflexivamente hasta ser desafiada por eventos o por otra gente que explique lo que ha sucedido. Tienden a sostener la ideología como derivada de la acción y por ende, intentan acomodar los argumentos como inducidos por la situación. El modo persuasivo que proponen es la idea de comparaciones frente a conductas de otros o frente a hechos vividos en otras situaciones, con la instalación de supuestos patrones que se comunican como apropiados a un modo correcto.

b) Grupo de crecimiento cognitivo: son categorías que, al igual que el grupo anterior, llevan a un estado final cognitivo, más allá de que aquellas categorías tenían como objetivo la provisión de argumentos persuasivos de estabilidad, mientras que estas ven la acción como iniciada en la necesidad de romper el equilibrio cognitivo previo y apuntan a un desarrollo de este. Las cuatro categorías son:

Cuadro 10. Categorías del grupo de crecimiento cognitivo

	CRECIMIENTO ACTIVO	CRECIMIENTO REACTIVO
COGNICIÓN INTERNA	<i>5. Autonomía</i>	<i>6. Resolución de problemas</i>
COGNICIÓN EXTERNA	<i>7. Estimulación</i>	<i>8. Teleológicas</i>

FUENTE: BASADO EN MCGUIRE, 1981:55.

5. **Basadas en la autonomía:** de enfoque humanista, hacen hincapié en la idea de que las personas necesitan libertad y control sobre su propio destino y sobre el ambiente en donde se desarrolla (o al menos una ilusión de ello). Consideran esta necesidad como una motivación y muestran que la persona sufre psicológica y hasta físicamente cuando ese requerimiento es frustrado. Por lo tanto, la persona

cambia de creencias y de comportamientos para recuperar el sentido de autonomía. Este tipo impone límites persuasivos a los comunicadores que intentan, vía prácticas o deseos sociales, connotar una pérdida de libertades personales. El concepto de empoderamiento ciudadano es todo un tipo de comunicación gubernamental que gira en virtud del tipo argumental que sostiene este enfoque, sea por oportunidades de participación ofrecidas, sea por cesión de responsabilidades ciudadanas. Sancionar un presupuesto participativo, promover campañas de donaciones de órganos, gestión asociada a prácticas de audiencias públicas, etc., son ejemplos derivados de la idea autonómica de la persona.

6. **Basadas en la resolución de problemas:** se sitúa en la perspectiva de aquel que resuelve problemas, que confronta con las situaciones del ambiente como problemas que deben ser resueltos para maximizar los objetivos. Otorgan una gratificación individual por realzar o ejercitar herramientas que maximicen la utilidad del propio comportamiento. La idea de oportunidades de cooperación, cimentadas en valores de amplia aceptación pública, se inscribe comunicacionalmente en este modo argumental persuasivo. Muchas campañas, particularmente en los niveles superiores, pueden tener como uno de sus principales objetivos el de movilizar o motivar a funcionarios que toman decisiones en otros niveles gubernamentales (Coffman, 2002:6). En este sentido, este argumento es útil en estas campañas que trabajan sobre aquellos que pueden actuar como líderes o intermediarios.

7. **Basadas en la estimulación:** sostienen que algunas personas son estimuladas por el hambre, el juego y la búsqueda de excitación, llevadas por la curiosidad para obtener varias experiencias centradas en la novedad o innovación. Así, toda comunicación debe ser inesperada y novedosa, tanto en su estilo como en su contenido. Una posición moderada o intermedia contribuye a concebir modos persuasivos que no implican una novedad total para la persona, ni tampoco un desarraigo pleno del argumento motivacional de la estimulación respecto de algún rango de experiencia vivida por el receptor de la comunicación.

8. **Basadas en la teleología:** sostienen la idea de que la persona tiene un patrón de comportamiento que a modo de jugador activo intenta generar un estado de manipulación activa del ambiente o del entorno, para convencerlo en función de sus representaciones internas previas. Por ejemplo, el gobierno puede emitir un fuerte acto de comunicación centrada en imágenes de un estado deseado, por ejemplo, una ciudad o un barrio absolutamente limpio, en comparación con uno abarrotado de basura, en aras de conseguir adherentes, voluntarios o vecinos que simplemente colaboren en la tarea de concientización en la búsqueda de ese estado final ideal.

c) **Grupo de estabilidad afectiva:** son categorías con un estilo argumental persuasivo, cuya configuración es la de una persona que tiende a objetivos afectivos estables, pero en la forma de estados de sentimiento, más que en posturas cognitivas, como las primeras cuatro categorías analizadas. Las cuatro categorías de este grupo son:

Cuadro 11. Categorías del grupo de estabilidad afectiva

	ESTABILIDAD ACTIVA	ESTABILIDAD REACTIVA
AFECTIVIDAD INTERNA	<i>9. Tensión-Reducción</i>	<i>10. Ego-defensivas</i>
AFECTIVIDAD EXTERNA	<i>11. Expresivas</i>	<i>12. Repetición</i>

FUENTE: BASADO EN MCGUIRE, 1981:55.

9. **Basadas en la dicotomía tensión-reducción:** intentan llevar una situación personal a un estado de nirvana, con total reducción en los niveles de excitación, pues entienden que se trata así de una situación satisfactoria o provechosa. En muchas de las situaciones que un gobierno debe atravesar, por ejemplo aquellas relacionadas con casos de salud o frente a algunas situaciones que alteran el orden público, suele haber evasiones de parte de las personas. Por lo que, si el tópico o asunto es algo sobre el que existe alto nivel de preocupación y la gente se siente vulnerable, es recomendable disminuir la sensación de ansiedad inducida en el mensaje, aunque si se trata de un tópico que no es de un interés relevante para la población, es recomendable aumentar el nivel de énfasis en la ansiedad, para que genere motivación (McGuire, 1981:53-54). Este es el juego de equilibrio asimétrico que se debe realizar desde la comunicación de un gobierno.

10. **Basadas en posturas ego-defensivas:** son enfoques que sostienen que algunas personas tienden a mantener sus propios conceptos, anoticiándose de manera selectiva, distorsionada, a través de fantasías, o para hacerse (o bien mantener) una imagen positiva de uno mismo. Son enfoques cimentados en mecanismos de autodefensa, que derivan persuasivamente en actitudes sobre objetos, no derivados de actos cognitivos de la persona, sino de posturas afectivas de mantenimiento de su propia imagen. Gran parte de las posturas públicas de un gobierno frente a posiciones o reclamos corporativos suelen desconocer este tipo argumental, que en realidad genera un sentimiento repelente al cambio, en el afán de mantener una imagen o un concepto ganado (por caso) a algún grupo opositor o a un denunciante de un tema particular.

11. **Basadas en posturas expresivas:** este modo argumental persuasivo entiende que las miradas hacia las actuaciones de otros producen un elemento creativo interior a modo de actuación derivada de terceros. El modo aristotélico de la tragedia está presente en esta concepción, en el sentido de lograr apoyo a través del alivio que puede experimentarse, por ejemplo, por medio de sentir piedad, lástima o ver el sufrimiento de otros. La gratificación de sentir un acto liberador gracias a las acciones extremas puede expresarse en situaciones en las que la comunicación pública desafía a una dirección, más que persuadirla. Muchas veces, combinada con el tipo argumental anterior, la comunicación pública destinada a hablar sobre consumos de riesgo entre adolescentes puede producir un aumento en el consumo, más que frenos; la comunicación disuasiva frente a organizaciones o activistas que protestan, frente a desafíos de la oposición radicalizada, puede activar el desafío, más que aplacar la protesta, etc.

12. **Basadas en la repetición:** esta categoría sostiene que la tendencia de las personas basada en actos o performances anteriores es actuar repetidamente en determinadas instancias, particularmente frente a situaciones presentes de alta similitud o familiaridad. Todas las comunicaciones basadas en reformas pueden tener efectos persuasivos nulos si no se tiene en cuenta este elemento, que sí puede ser aprovechado por factores de poder o de oposición, para recordar modos de conducta vividos. Las comunicaciones de los gobiernos de cara a frenar expectativas inflacionarias se basan en despegarse de conductas similares en el pasado. Conviene ver el enorme aporte de lo que se denomina “retóricas de las consecuencias no previstas” (Gosselin, 1998:333-354), en el sentido de evidenciar posturas, muchas de ellas encaminadas a sostener argumentos que den fuerza a este enfoque, como por ejemplo poniendo claramente de manifiesto que sobre la base de experiencias, todos los medios empleados son inadecuados, y que los fines son deseables. Pero el contexto y los medios disponibles para obrar no pueden sino engendrar, en el mejor de los casos, despilfarro y vacío y, en el peor caso, destrucción y efectos adversos, y todos los principios que sustentan esa postura cuasi denunciante (perversidad, gatopardismo, futilidad, inanidad, etc.).

d) **Grupo de crecimiento afectivo:** son categorías con un estilo argumental persuasivo, que intentan romper el equilibrio o aumentar la sensación de las personas, tendiente al crecimiento de los objetivos desde una posición no necesariamente cognitiva, sino más bien afectiva. Las cuatro categorías de este grupo son:

Cuadro 12. Categorías del grupo de crecimiento afectivo

	CRECIMIENTO ACTIVO	CRECIMIENTO REACTIVO
AFECTIVIDAD INTERNA	<i>13. Afirmación</i>	<i>14. Identificación</i>
AFECTIVIDAD EXTERNA	<i>15. Empatía</i>	<i>16. Contagio</i>

FUENTE: BASADO EN McGUIRE, 1981:55.

13. **Basadas en la afirmación:** se basan en concepciones hobbesianas fuertes, ubicadas en la línea de pensamiento del poder de las personas, resumido en la frase “afirmate”, con lógicas egoístas que guían la acción. Suele presentarse en perspectivas moderadas, en la idea de la búsqueda del éxito orientado a dejar una marca en el mundo, o también bajo formatos de superioridad en donde se necesite ubicar a uno en capacidad de control por sobre el otro. Muchas campañas gubernamentales desarrollan este formato para obtener complicidades en pos de ciertas causas, particularmente para acciones de preservación. Se prioriza así un tipo argumentativo que destaca el logro de preservar algo, como el legado de un sector responsable o la posibilidad de defender ciertas conductas sanas o destacables, o cierto estilo de vida asociado a hábitos sociales ideales, como marca o estilo rescatable frente a otros.

14. **Basadas en la identificación:** se sustentan en la acumulación identitaria que permite ciertos juegos de roles sociales que representan la identidad individual en expansión, autocreándose, permitiendo asimismo la expansión de ese propio ser al adoptar pensamientos, sentimientos y acciones de otros. Esta idea de la traslación de identidades es muy útil, particularmente para sectores jóvenes de la

población, aunque no de manera excluyente. La utilización de autoridades públicas –sea de los ámbitos científicos, culturales, deportivos o empresariales– para complementar algunas acciones comunicativas desde el gobierno, potencian la capacidad persuasiva de estos argumentos.

15. **Basadas en la empatía:** esta categoría se concentra en la necesidad humana de ser amado o aceptado, es decir, de recibir afectos de otros. La necesidad de ser atractivo frente a otros es un dispositivo argumental que se apoya en esta conducta. La idea de las campañas públicas de los gobiernos, por ejemplo, las comunicaciones centradas en higiene bucal, tienen este tipo persuasivo como eje. Cuando se sobreestima o enfatiza demasiado la idea social o altruista de la empatía, este razonamiento debería modificarse y el argumento se orienta hacia posturas del tipo “yo, ahora”. No obstante, desde la comunicación pública, es más sugestivo cuando se socializa altruistamente ese beneficio hacia un colectivo social mayor, más que tener como público objetivo a la persona considerada individualmente. Por ejemplo, gran parte de las campañas preventivas tienen efecto, no tanto por el beneficio o consecuencia individual, sino por la responsabilidad altruista por sobre otros: por ejemplo, las campañas públicas preventivas destinadas a embarazadas o campañas que invitan al pago de contribuciones destinadas específicamente a un fin noble o a una población en riesgo, etc.

16. **Basadas en el contagio:** esta categoría es conocida con variados nombres, tales como facilitación, imitación, modelización, aprendizaje social, etc. Se enfoca en la idea de que la gente imita a otros que observan, adoptando automáticamente pensamientos, formas o sentimientos y jugando con las creencias de esos modelos. Muchas de las comunicaciones públicas centradas en este modo argumental se esfuerzan en evidenciar que otros están actuando en consonancia para remover cierto tipo de respuestas antagónicas.

Habiendo repasado las dieciséis categorías, es importante destacar que todas ellas no tienen una relación de mutua exclusión, más allá de que en determinadas circunstancias algunas pueden funcionar en clara contradicción con otras. Por el contrario, es prudente pensarlas como suplementarias o complementarias, antes que antagónicas. Asimismo, lo que en un lugar, una época o para determinado asunto y con una determinada población afectada pueda funcionar en términos de argumentos útiles a la persuasión, no es ello causal de aplicación directa en otras circunstancias, aun similares.

Estas teorías necesitan de estudios o investigaciones previas en cada caso, aun de consideraciones éticas, con el objeto de explorar sus condiciones de aplicación. Es decir, necesitan ser sopesadas con total responsabilidad y no bajo la decisión de intuitivos políticos, rutinizados consultores o audaces creativos publicitarios, necesarios e incluso imprescindibles en este proceso creativo de diseño de mensajes con argumentos, pero que muchas veces no logran adecuar su publicidad gubernamental en función del consenso de un gobierno, de las necesidades de la gente, o no lo hacen con la debida responsabilidad y según los argumentos seleccionados y el objetivo deseado. No es este un ejercicio de teorización abstracta; es un compendio de categorías útiles para la multiplicidad que implica la comunicación gubernamental.

7.4. Tipos operativos de la comunicación gubernamental

Pero las categorías de argumentos descriptas necesitan hacerse operativas a la hora de buscar un continente para el contenido persuasivo. Por ello se plantean aquí una serie de tipos o estilos de comunicación a través de los que se puede imaginar a la comunicación gubernamental. Es útil advertir

que cuando se habla de tipos comunicativos, en realidad se habla de tipos de spots de publicidad gubernamental, por donde fluye gran parte de la comunicación política. Ello no excluye la posibilidad de que los mismos tipos de spots sean pensados en torno a los estilos discursivos asociados a la oralidad de los responsables de un gobierno, sea en conferencias de prensa, reportajes, en las relaciones con la prensa en términos de características de la información que se transmite, etc.

Cabe también formular una regla-consejo: la publicidad gubernamental debería ser mucho más positiva, tratando de evitar todo tipo de comunicación negativa en cualquiera de sus variantes. Pero el lenguaje político, como todo texto, puede ser comprendido como creador de una cadena sin fin de asociaciones ambiguas y de construcciones que ofrecen amplia potencialidad para la interpretación y la manipulación. Se desprende de esa idea que el lenguaje político, si no tiene conflicto, no es político por definición (Rose, 2000:25). Por eso la publicidad gubernamental recurre menos al argumento *ad hominem* que la publicidad electoral. Es decir, no va tanto en contra de personas y, por lo tanto, se deja esto a la propia oralidad o discursividad de los gobernantes antes que a la publicidad en sí. Los tipos de comunicación gubernamental pueden agruparse entre los centrados en hechos y aquellos centrados en valores, sin perjuicio de reconocer que ambos pueden presentarse de manera articulada y muchas veces su diferenciación es dificultosa:

a) Comunicación centrada en hechos: es claro que este tipo corresponde a la evidencia empíricamente verificable. La evidencia puede tomar la forma de hechos, tales como números, tablas, gráficos, apelando a la autoridad de otros, etc. (Rose, 2000:23). Muchas veces se crea un puente entre la evidencia y la afirmación proclamada, los cambios pretendidos, por lo que los datos no alcanzan para sostener dicha evidencia. Desde concepciones administrativistas, este tipo de comunicación suele denominarse de dos maneras: “realismo fáctico concreto” o bien, “comunicación de tipo inventarial contable”.

La primera denominación hace alusión a una postura ortodoxa que propone el uso del lenguaje de manera literal y con modos argumentativos barrocos, a modo de historias de modo enciclopédico, repletas de perogrulladas (Hood y Jackson, 1997:294-296). Si se lo analiza en términos de Barthes (1989), correspondería al modo denotativo de lo que se comunica, y lo que trata de describir (y comunicar) son las cosas tal cual son, poniendo énfasis en la relevancia sin estimular mucho la imaginación ni la emoción. Parecería que tiene un poder retórico menor, debido a una unilateralidad consistente que no reconoce que hay modos persuasivos que no necesariamente están diseñados para engañar (Hood y Jackson, 1997:281-284).

La segunda denominación hace alusión a la idea de asentar o “contabilizar” los logros del gobierno en la mente de los ciudadanos, aunque suele requerir que antes de la significación del hecho, este haya aparecido como noticia, para permitir un nivel de conocimiento o goce, si es que se trata de una obra o servicio, que permita una instalación superior en la opinión pública (Noguera, 2002:94-95). Existe una idea de rendición de cuentas como motivador de los apoyos.

b) Comunicación centrada en valores: Murray Edelman insistía en que el lenguaje es una llave creadora de mundos sociales en la experiencia de la gente, y no una herramienta para describir objetivos de la realidad (Edelman, 1991). Por eso los valores constituyen un verdadero mundo social de comportamientos selectivos, con límites amplios o estrictos, nunca arbitrarios, y con justificaciones que deben realizarse para cada caso en particular, como verdaderas concepciones de lo deseable que sirven de criterio para la selección de la acción (Williams Jr., 1977:607-608). Los valores tienen una lógica

inclusiva, es decir que la atracción o repulsión hacia ellos en una sociedad es mayoritaria, ampliamente compartida en una cultura. Son normalmente tan amplios en su aceptación, que desde ellos se producen las tomas de posición sobre un hecho o sobre una persona (Martín Salgado, 2002:206-208). Además, los valores son generadores de consenso y actúan preferentemente sobre aspectos emocionales y colaboran de manera notable para la construcción o fundamentación de la visión o mito de gobierno. Indefectiblemente, son el corazón de los mensajes persuasivos (Pollay, 1989:193-194). Este tipo de comunicación puede presentarse en formas típicas (no excluyentes de otras) como:

b.1. Comunicaciones de estilos de vida (*lifestyle ads*): están relacionadas íntimamente con la calidad de vida y los valores asociados a ella (Rose, 2000:25). Muchas de estas comunicaciones se ofrecen vía la comunicación de testimonios: apelan a las historias o relatos de vida cotidiana. El mecanismo es transformar las experiencias de vida privada mostradas en experiencias públicas, o bien en experiencias que contribuyan a mostrar una idea de la realidad pública (Rose, 2000:27). La biografía se convierte, aun en relatos mínimos o de desconocidos, en acontecimientos políticos que refuerzan la idea de la acción individual como crucial para entender que los efectos de la política siempre recaen en la gente.

b.2. Comunicaciones basadas en acción: son activadoras y de mucha intensidad. Denotan en su retórica que se está tomando la opción correcta, en tanto la acción no se discute, se ejecuta. La metáfora favorita de Ronald Reagan era toda aquella que implicara acción: “eligiendo el camino correcto”, “dando el primer paso”, etc. (Hahn, 2003:79). Un catálogo de la ciudad francesa de Grenoble, llamado “Catálogo Grenoble: los colores del futuro”, describía la actividad urbana bajo vocablos muy generales: aprender, buscar, innovar, producir, vender, intercambiar, urbanizar, crear, denotando un fuerte deseo comercial en las acciones propuestas (Moins, 1992:40).

b.3. Comunicaciones de símbolos nacionales: sean las campañas de bien público o las campañas que se basan en fuertes símbolos de patriotismo o sentimientos nacionalistas generan mucho menos rechazo, y este tipo de publicidades suelen verse como no políticas (Rose, 2000:148). Básicamente buscan identificación.

b.4. Comunicaciones de afirmación de autoridad: sirven en situaciones en las que se formulan cuestionamientos, no sólo al gobierno sino a una persona o grupo de personas que forman parte del gobierno. Asimismo, estas comunicaciones se utilizan en situaciones de crisis. Llevan implícita una enorme carga de personalismo, asociada a una necesidad de transmitir sensaciones de decisionismo marcado o amplificado. Richard Nixon usaba el pronombre “Yo” más de diez veces en cada discurso (Hahn, 2003:77).

b.5. Comunicaciones de conmemoraciones, efemérides y fiestas: son motores que dan dinamismo a la idea de comunidad y que ayudan a cimentar un proyecto común. Generan lazos y espacios simbólicos de integración. Parte de una exigencia social que hace posible ritualizar relaciones sociales diversas y posibilita mayor densidad afectiva.

b.6. Comunicaciones de construcciones nominales: la simplificación del mito muchas veces es un imposible, sea por la dificultad de establecer brevedad en el mismo, sea por la complicación de la recepción por parte del público. Por ello, es útil generar rótulos o nominalizaciones. Son modos de expresión indirecta en donde se trata de “decir sin decir”, no sólo porque el sentido buscado está detrás de lo que se manifiesta en la superficie, sino también porque la responsabilidad de lo enunciado, tanto en la información explícita como la implícita, no está a cargo de un sujeto específico, sino que se diluye en

una especie de sujeto universal o anónimo, al mostrarse como una constatación o una verdad científica (Fernández Lagunilla, 1999:57-62). Son modos de darle contenido al mito a través de expresiones que lo sustenten y que se convierten en formas de predicación, teniendo como núcleo un nombre y no un verbo:

Cuadro 13. Discursos de José María Aznar con utilización de nominalizaciones

“... la reforma del modelo de financiación autonómica, ... la construcción del Estado autonómico ... la ampliación de los mercados de capitales españoles y la difusión de propiedad ...” Oficina de Información del Partido Popular, Discurso de investidura del candidato a la presidencia del Gobierno (03/05/1996).

“... la captación del gobierno de España... el aumento y la vitalidad de España... la creación de ese ambiente de inhibición y desencanto...” Diario de Sesiones, “Debate sobre el estado de la Nación” (24/03/1992).

FUENTE: FERNÁNDEZ LAGUNILLA, 1999:57-62

7.5. Planteos de excepciones de la comunicación gubernamental

Sin que estas excepciones desatiendan los supuestos clave de este modelo propuesto, también son atendibles cinco planteos que guardan una fuerte polémica en su manifestación, pero que en su tratamiento desapasionado, así como limitados para prevenir abusos, no deben descartarse como útiles en determinadas circunstancias, especialmente para ser complementos argumentales y que sirvan a los fines de adaptar los tipos comunicacionales. Ellos son:

- La denominada “ignorancia terapéutica”, que sostiene que así como la excesiva publicidad es perjudicial para el ciudadano, la excesiva información es también perniciosa. Por ello es útil y recomendable sistematizar (deliberadamente) ciertas pautas de información, para no producir un torrente incompleto y desordenado de hechos que se transforme en excesivo. Por ejemplo, las áreas de defensa producen cantidades inmanejables de información, muchas veces redundantes, que inundarían cualquier canal que informara sobre la esta (Graber, 2003:42-45). Muchas voces y muchos mensajes hacen que la información excesiva pueda reducir la coherencia, especialmente por la multitud de fuentes y medios que emiten esa información (Loomis, 2000:169).
- El uso de ficciones muchas veces es la única materia prima para construir argumentos innovadores o contra-argumentos. En dicho sentido, son maneras de hacer entender lo nuevo para hacerlo más familiar y poder añadir más sentido persuasivo a estos argumentos. Se sostiene popularmente que el fuego se combate con más fuego, y por ello, la ficción sólo se contra-argumenta con más ficción. Curiosamente, mientras más audaz es la ficción, más capaz parece de captar la atención y de desarrollar su propio impulso intelectual. Las raíces constitucionales de los Estados, las políticas económicas, las teorías de relaciones internacionales y muchos otros argumentos de políticas sirven a los gobiernos y son algunos de los innumerables ejemplos de ficciones (Hood y Jackson, 1997:262-266, Pratkanis y Aronson, 1994:69-77).

- Lo que los orientales denominan *tatemaes* son relaciones de prácticas y operaciones institucionales que parecían gastadas, obsoletas y engañosas, pero que se encuentran detrás de las relaciones formales de las estructuras y procedimientos. No se construyen necesariamente de manera consciente o deliberada como las ficciones. Es información que todos saben que no es verdadera, en la que nadie cree ni por un momento, pero cuya adopción es conveniente para sostener un discurso público. Son argumentos que matizan las verdades no muy placenteras, que por alguna razón son verdades inmencionables y por lo general encubren algún modo de utilización de recursos públicos. Operan como un tenue velo sobre las verdades. Sus habituales ejemplos pueden ir desde la perpetuación de un régimen, afirmando una verdad que se sabe no es tal. Así subsiste el poder político de los reyes en sistemas monárquicos, así trascienden el desconocimiento del peso constitucional de los órganos deliberativos en sistemas democráticos, las pretensiones de funciones de instituciones, que son muy diferentes a las que todos conocen, o la negación de prácticas que se saben existentes, como algunas de las agencias de seguridad nacional. Los *tatemaes* se constituyen en lo que suele denominarse ficciones dignificadas (Hood y Jackson, 1997:266-272).
- El afrontar la “contradicción de reglas” o la “inclusión excesiva” hace que los gobiernos deban argumentar de manera de reinterpretar los hechos para acomodarlos a las reglas burocráticas cuando estas son en extremo rígidas. Así, el famoso caso de una ambulancia que entra a un parque público para rescatar a un niño herido violando la regla, demasiado incluyente, de que “no se permiten vehículos”, es un ejemplo que justifica su uso. Estas excepciones sirven ante regulaciones dictadas con rigideces para evitar que sean eludidas, pero frente a las cuales caen casos que no se deseaba que quedasen incluidos. Por supuesto que esta aplicación tiene fuertes límites, particularmente cuando en vez de cambiar las reglas, la práctica empieza a cambiar los mismos hechos que trascienden a la regla (Hood y Jackson, 1997:274-276).
- La amplificación o exageración de hechos que muchos tienen, pero que nadie comunica. La amplificación engrandece la expresión, con sobrecargas, énfasis o redundancias que producen o facilitan la persuasión. Es un modo de magnificar hechos que de otro modo no ganarían interés público. Pero aquí no se considera válida –por el contrario, se condena– la exageración que desfigura, inventa y distorsiona información, transformándola en falsa e inverosímil. Sólo se hace alusión a una faceta, denominada subjetiva, del tipo “somos los mejores”, en donde no se pone en juego la legalidad de lo aseverado, aunque su confirmación o demostración de su certeza, sea difícil, si no imposible. En dicho sentido, la apropiación de atributos que tal vez muchos tengan, pero que no han sido explotados en términos de uso retórico, es un modo que suele cuestionarse, pues existe una apropiación de una diferencia que en realidad no es tal (León, 1993:79-80). Más allá de esa polémica, a modo de excepción, no se condena su uso cuando se destacan o potencian valores mejorativos que inciten a ser apoyados y que aunque no se confirme que quien proclama sea poseedor único de estos, sirvan a los efectos de ser motores activadores en la búsqueda del consenso. El eslogan de la gestión del presidente argentino Néstor Kirchner reza: “Argentina, un país en serio” o bien el caso de la campaña electoral para la reelección del ex presidente de Chile, Ricardo Lagos: “Veo un Chile mucho mejor” son ejemplos de ello. “Hambre cero”, la propuesta estrella del presidente Lula Da Silva, tanto para llegar a la presidencia de Brasil o como principio orientador de políticas públicas sociales en su gestión, es otro ejemplo. En todos los casos, es manifiesta la exageración o el nivel de valores difíciles de confirmar, centrados en la más absoluta subjetividad, o bien en confirmaciones objetivas

que todos los días muestran recurrentes excepciones.

8. ONCE REFLEXIONES FINALES

8.1. Diez primeras reflexiones finales

Por todo lo dicho, pueden manifestarse una serie de conclusiones para los gobiernos, que se tratarán de reflejar en un orden de importancia que va de menor a mayor jerarquía:

1. Los intentos de respuestas a temas clave en situaciones de inestabilidad o debilidad institucional no siempre han resultado positivos en su abordaje, y muchas veces representaron un idealismo destacable, que se aproximó bastante a un voluntarismo peligroso por parte de los gobiernos.
2. Los intentos de políticas basados exclusivamente en temas marginales, especialmente en los temas cliente, son insostenibles en el mediano y largo plazo. Pueden permitir gestiones que funcionen inercialmente, incluso que ganen apoyo y elecciones, pero sin un rumbo claro.
3. La posibilidad de combinar la implementación inicial de temas marginales para avanzar progresivamente hacia temas fundamentales se considera a todas luces imperfecta, pero también realista y posible. La brecha que existe entre los temas clave y los marginales es imposible de eliminar; a lo sumo puede reducirse. La comunicación gubernamental no puede tapar ni obviar esa brecha, sólo reducirla. Taparla es ficción de corto plazo, un abuso persuasivo y amenazante. Obviarla también es un riesgo de corto plazo, un peligro institucional inminente.
4. Los desvíos éticos desde el gobierno son potencialmente peligrosos en este planteo, pero no mayor es que en cualquier otro tipo de planteo de acciones políticas. La persuasión es una herramienta adecuada para instalar argumentos que den cuenta del mito de un gobierno, siempre que se la sustente con políticas de acceso a la información. Los abusos no son de la persuasión, sino de quienes abusan de la persuasión.
5. Todo argumento tiene, desde la lógica de la persuasión, la posibilidad de ser construido social y políticamente, en la medida en que sirva de sostén para un proyecto general de gobierno que se cimiente sobre un mito. La construcción social de la realidad, encaminada al apoyo del mito, es una herramienta riesgosa pero útil instrumentalmente.
6. Sin duda alguna, la imposibilidad de transformaciones basadas en temas fundamentales es violencia para un gobierno que se siente condicionado en sus actuaciones. Obviamente, ello tiene como contraparte una merma de libertad de acción.
7. Sin duda alguna la imposibilidad de transformaciones basadas en temas “fundamentales” que den respuesta a las demandas es violencia para la ciudadanía, que se siente huérfana de respuestas en términos de la satisfacción de sus necesidades. Obviamente, ello tiene como contraparte una merma de libertad, pues ni siquiera se puede acceder al goce de cuestiones legítimas que muchas veces pueden coincidir con el goce derechos humanos básicos.
8. La combinación de incrementalismo con una comunicación gubernamental que dé cuenta de un mito en tanto explicitación constante de la política general del gobierno es probablemente una respuesta no ideal y realista, que representa una merma de libertad y, por ende, lleva implícita una dosis de

violencia. Pero seguramente esta no sea mayor a la violencia que provoca el moverse con idealismos transformadores que puedan hacer fracasar a los gobiernos, produciendo altas dosis de frustración en la sociedad, no avanzando, sino involucionando, en la respuesta a los temas fundamentales.

9. Este modelo es también –desde el punto de vista teórico y de recomendación de gestión– un intento por superar el fuerte anclaje de los estudios de comunicación política centrados en los ciclos cortos, para intentar combinar un abordaje de los ciclos cortos y largos de manera simultánea. Ya en el nivel de los hechos, muchos de los políticos han pasado a “un vivir en campaña permanente”. Es decir que de facto han aceptado el ciclo largo de la política, pero buena parte de las herramientas de los modelos y la investigación en comunicación política siguen demasiado ligados a los ciclos cortos. Por ello es que el abordaje académico en la comunicación política –de planes y estrategias en procesos de más larga duración, como la construcción de mitos estables o la fidelización de cohortes generacionales a una institución– es verdaderamente escaso (Del Río y otros, 2004:311-313). Este también es un objetivo prioritario de este escrito, para seguir explorando y sustentando modelos de comunicación política que puedan ser estudiados en el largo plazo y evitar que las anécdotas sean elevadas a categorías.

10. Muchas de estas cuestiones ameritan un serio, profundo y científico debate, en clave de ciencia aplicada pero desprovisto de preconcepciones sobre el papel de la comunicación gubernamental, y no centrado únicamente en los abusos de los actores políticos, siempre condenables, por cierto.

8.2. Undécima (y última) reflexión final

11. Cabe una afirmación final. Se trata de abordar herramientas imperfectas para contextos o situaciones imperfectas. Esa es la magnitud del desafío al que se obliga quien piense, aplique, cuestione o acuerde con este modelo de comunicación gubernamental que busca, definitivamente, modos de llegar al consenso.

BIBLIOGRAFÍA

Alger, Dean (2001). “Constructing Campaign Messages and Public Understanding: The 1990 Wellstone-Boschwitz Senate Race in Minnesota”, en Crigler, Ann (ed.) *The Psychology of Political Communication*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Allison, Graham (1996). “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) *La hechura de las políticas*, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial.

Asociación de Directivos de Comunicación y otros. (eds.) (2003). *Informe Proyecto Marca España*, España, Asociación de Directivos de Comunicación, Foros de Marcas Renombradas Españolas, Instituto Español de Comercio Exterior, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.

Atkin, Charles (1981). “Mass Media Information Campaign Effectiveness”, en Rice, Ronald y Paisley, William, *Public Communication Campaigns*, California, EEUU, Sage Publications Inc.

Barthes, Roland (1989). *Mythology*, Londres, Paladin.

Berger, Peter, y Luckman, Thomas (1999). *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Blumler, Jay y Gurevitch, Michael (1995). *The Crisis of Public Communication*, Gran Bretaña,

Routledge.

Blumler, Jay (2001). "The Third Age of Political Communication", en *Journal of Public Affairs*, Aug; Vol.1, N° 3, Henry Stewart Publications.

Bobbio, Norberto y otros (1997). *La izquierda en la era del karaoke*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Bosso, Christopher (1994). "The Contextual Bases of Problem Definition", en Rochefort, David y Cobb, Roger (eds.) *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, EEUU, University Press of Kansas.

Boyer, Patrick (1982). "Government Advertising: Some Wheat, Too Much Chaff", *Business Quarterly*, Winter 82.

Champagne, Patrick (1996). "Los sondeos, el voto y la democracia", *Voces y Culturas. Revista de Comunicación*, N 10°, II Semestre, Barcelona, Voces y Culturas, Medusa.

Charron, Jean (1998). "Los medios y las fuentes", Gauthier y otros (eds.), *Comunicación y Política*, Barcelona, Gedisa Editorial.

Chías, Josep (1995). *Marketing Público*, Madrid, Mc Graw Hill.

Coffman, Julia (2002). *Public Communication Campaign Evaluation. An Environmental Scan of Challenges, Criticisms, Practice, and Opportunities*, Cambridge MA, Harvard Family Research Project.

Comisión Europea (2002). *Innovation Tomorrow. Innovation policy and the regulatory framework: Making innovation an integral part of broader structural agenda*, Innovation paper N° 28, Reporte preparado por Louis Lengrand & Associés, PREST, University of Manchester, ANRT-Francia, Luxemburgo.(Consulta,20/22/2006) <http://www.ibm.com/ibm/publicaffairs/gp/innovtomorrow.pdf>

Cook, Timothy (2001). "The Negotiation of Newsworthiness", en Crigler, Ann (ed.), *The Psychology of Political Communication*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Crespo, Ismael y otros. (2003) "¿Tienen las campañas electorales efectos sobre la decisión del elector?", en Crespo, Ismael (ed.), *Partidos, medios de comunicación y electores. Los efectos de la campaña electoral de 2000 en España*, Buenos Aires, Planeta.

Crigler, Ann (2001) "Introduction: Making Sense of Politics; Constructing Political Messages and Meanings", en Crigler, Ann (ed.), *The Psychology of Political Communication*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Crompton, John y Lamb Jr., Charles (1986). *Marketing Government and Social Services*, EEUU, Wiley series on Marketing Management.

Crozier, Michael (2004). "Theatres of Innovation: Political Communication and Contemporary Public Policy", University of Melbourne, paper presentado para el *Australasian Political Studies Association Conference*, University of Adelaide.

Curzio, Leonardo (2000). "Toma de decisiones", en Miklos, Tomás (coord.) *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, Siglo Veintiuno Editores, Instituto Federal Electoral.

Chaffee, Steven (1981). "Mass Media in Political Campaigns: An Expanding Role", en Rice, Ronald y Paisley, William, *Public Communication Campaigns*, California, EEUU, Sage Publications Inc..

Dader, José Luis (2004). "Comunipólogos: Los sastres del emperador, sus hilos de oro y las lentes del público", en *Revista Doxa*, N° 2, Mayo, Universidad San Pablo CEU, (Consulta, 20/02/2006) <http://www.uspceu.com/usp/doxa/comunipologos.pdf>

- Del Rey Morató (1996). ¿De qué hablamos cuando hablamos de comunicación política?, en *ZER*, Revista de Comunicación, N° 1, Mayo Universidad del País Vasco (Consulta, 15/03/2006)
<http://www.ehu.es/zer/zer1/3artrey.htm>
- Del Río, Pablo y otros (2004). “La interpretación en ciclos cortos y largos de la Comunicación Política”, en Crespo, Ismael (ed.), *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. Vol. II La Campaña electoral de 2000: partidos, medios de comunicación y electores*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Deutsch, Karl (1993). *Los nervios del Gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, México, Paidós.
- Devine, Patricia y Hirt, Edward. (1989) “Message Strategies for Information Campaigns: a social-psychological analysis”, en Salmon, Charles (ed.), *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, EEUU, SAGE Publications.
- Domenach, Jean-Marie (1966). *La propaganda política*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Donoso Torres, Roberto (1999). *Mito y Educación*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Downs, Anthony (1968). *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Ed. Aguilar.
- Downs, Anthony (1996). “El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología”, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Dror, Yehezkel (1993). *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Easton, David (1979). *A system Analysis of Political Life*, Chicago, University of Chicago Press.
- Edelman, Murray (1991). *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Fernández Lagunilla, Marina (1999). *La lengua en la comunicación política I: El discurso del poder*, Madrid, Arco/Libros SL.
- Firestone, O. J. (1970). *The Public Persuader. Government Advertising*, Toronto, Methuen.
- Fondo Monetario Internacional (2001). *Manual de Transparencia Fiscal*, Washington, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (Consulta: 08/10/2005)
www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf
- Foster, Jody y Muste, Christopher (1992). “The United States” en Butler, David y Ranney, Austin, *Electioneering: a comparative study of Continuity and Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Foucault, Michel (1991). “La gubernamentalidad”, en *Espacios de poder, Genealogía del Poder*, N° 6, Madrid, Ed. de la Piqueta.
- Gaber, Ivor (1999). “Government by Spin: an Analisis of the process”, *Contemporary Politics*, Volume 5, Number 3.
- García, Álvaro (2005). “Visión de país y programas de gobierno. ¿Cómo se traduce una visión de país en una agenda de políticas y programas a instrumentar durante el mandato de gobierno?”, en Guerrero, Pablo y otros, *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, Costa Rica, Banco Mundial, IDEA Internacional, CEPAL.
- Girardet, Raoul (1999). *Mitos y mitologías políticas*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión.
- Gobierno de Chile (2005, a). “Logros Marzo 2000-Marzo 2005”, (Consulta: 04/02/2006)
www.gobiernodechile.cl/logros/index_logros.asp
- Gobierno de Chile (2005, b). “Programa de Gobierno” del “Primer Gobierno del siglo XXI” (Consulta:

04/02/2006) www.gobiernodechile.cl/programas/pgm_gob.asp

Graber, Doris (2001). "Whiter Research on the Psychology of Political Communication?", en Crigler, Ann (ed.), *The Psychology of Political Communication*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Graber, Doris (2003). *The Power of Communication. Managing Information in Public Organizations*, Washington, Congressional Quarterly Press.

Graglia, Emilio y Riorda, Mario (2005). "Estado idolatrado: una visión desde las políticas públicas", en *Idolatrías de Occidente*, Córdoba, Extramuros, EDUCC.

Gromova, Tatiana (2002). "The State Communications: Theoretical Model and Regional Practice", en Rozina, Irina (ed.), *Bulletin of Russian Communication Association "Theory of Communication and Applied Communication"*, Issue 1, Rostov-on-Don, Institute of Management, Business and Law Publishing.

Gronbeck, Bruce (1992). "Funciones de las campañas presidenciales", en Devlin, Patrick, *Persuasión política en las campañas presidenciales*, México, Ed. Limusa Grupo Noriega Editores.

Guerrero, Pablo y otros (2005). "Introducción", en Guerrero, Pablo y otros, *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, Costa Rica, Banco Mundial, IDEA Internacional, CEPAL.

Habermas, Jürgen (1999). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Ediciones G. Gili.

Hahn, Dan (2003). *Political Communication. Rhetoric, Government, and Citizens*, State Collage, Pennsylvania, Strata Publishing, Inc.

Heclo, Hugh (2000). "Campaigning and Governing: A Conspectus", en Ornstein, Norman y Mann, Thomas (eds.), *The Permanent Campaign and its Future*, Washington DC, American Enterprise Institute, The Brookings Institution.

Hess, Stephen (1984). *The Government/Press Connection. Press Officers and their Offices*, Washington DC, The Brookings Institutions.

Hiebert, Ray Eldon (1981). "A Model of the Government Communication Process", en Helm, Lewis, y otros, (eds.), *Informing the People*, New York, Longman.

Hodess, Robin (2004). "Introduction", en *Global Corruption Report 2004*, Transparency Internacional. (Consulta, 15/12/2005) http://www.globalcorruptionreport.org/download_es.html

Hood, Christopher y Jackson, Michael (1997). *La argumentación administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica.

Illia, Laura y otros (2004). "An Issues Management Perspective on Corporate Identity: The Case of a Regulatory Agency", en *Corporation Reputation Review*, Vol. 7, N° 1, Henry Stewart Publications..

Jamieson, Kathleen Hall y Campbell, Korlyn Kohrs (2001). *The Interplay of Influence: News, Advertising, Politics, and the Mass Media*, Belmont, Wadsworth-Thompson Learning.

Jaramillo, Juan Camilo (2005). *La comunicación en las entidades del sector público*, texto presentado en el Encuentro Nacional de Comunicadores del Sector Oficial, Santiago de Cali, Agosto de 2005, La Iniciativa de la Comunicación, Septiembre (Consulta, 02/02/2006)

http://www.comminit.com/la/drumbeat/drum_beat_117.html

Johnson-Cartee, Karen y Copeland, Gary (1997). *Manipulation of the American Voter: Political*

- Campaign Commercials*, Westport, Praeger.
- King, Andrew (ed.) (1992). *Postmodern Political Communication: The Fringe Challenges the Center*, Westport, Praeger.
- Krauss, Sidney y Davis, Dennis (1991). *Comunicación masiva: sus efectos en el comportamiento político*, México, Editorial Trillas.
- Lamarque, Patrick (2001). *Poder Local. Lo esencial en su comunicación*, Buenos Aires, Libros del Rojas, Eudeba.
- Lamb Jr., Charles (1987). "Public Sector Marketing is Different", en *Business Horizons*, July-August
- Lavigne, Alain (1998). "La politización de la información del sector público", en Gauthier y otros (eds.), *Comunicación y política*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- León, José Luis (1993). *Persuasión de masas. Psicología y efectos de las comunicaciones sociopolíticas y comerciales*, Buenos Aires, Ediciones Deusto.
- Levitin, Teresa y Miller, Warren (1979). "Ideological Interpretations of Presidential Elections", *The American Political Science Review*, Washington, The American Political Science Association, 73 (3).
- Lewington, Jennifer (2004). "Toronto selling It self to the World", en *Globe and Mail*, April 8.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de las políticas Públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lindblom, Charles (1999). *Democracia y sistema de mercado*, México, FCE y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Hidalgo.
- Lipsitz, Lewis (1977). "Análisis del Consensus", en Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 10, Madrid, Aguilar SA de Ediciones.
- Loomis, Burdett (2000). "The Never Ending Story: Campaigns without Elections", en Ornstein, Norman y Mann, Thomas (eds.), *The Permanent Campaign and its Future*, Washington DC, American Enterprise Institute, The Brookings Institution.
- López Eire, Antonio (1998). *La retórica en la publicidad*, Madrid, Arco/Libros SL.
- Lorenzo, David (1996). "Political Communication and the Study of Rhetoric: Persuasion form Standpoint of Literary Theory and Anthropology", en Stuckey, Mary (ed.), *The Theory and Practice of Political Communication Research*, Albany, State University of New York Press.
- Maarek, Philippe. (1997), *Marketing político y comunicación*, Barcelona, Paidós.
- Machinea, José Luis. (2005) "Competitividad y bienestar: balanceando el corto y el largo plazo. ¿Cómo pueden enfrentar los gobiernos las necesidades de corto y mediano plazo sin sacrificar los objetivos de desarrollo a largo plazo?", en Guerrero, Pablo y otros, *Las visiones de país importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, Costa Rica, Banco Mundial, IDEA Internacional, CEPAL.
- Majone, Giandoménico. (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, Colegio de México.
- Manin, Bernard. (1988) "Los principios del gobierno representativo", Madrid, Alianza.
- Martín Salgado, Lourdes. (2002) *Marketing Político. Arte y ciencia de la persuasión en democracia*, Barcelona, Paidós.
- McGuire, William. (1981) "Theoretical Foundations of Campaigns", en Rice, Ronald y Paisley, William, *Public Communication Campaigns*, California, EEUU, Sage Publications Inc..
- McQuail, Denis. (2000) *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, Barcelona, Editorial

Paidós.

Meny, Ivés y Thoening, Jean-Claude. (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel.

Mons, Alain. (1992) *La metáfora social. Imagen, territorio, comunicación*, Buenos Aires, Nueva Visión.

Morris, Dick. (2002) *El nuevo príncipe. Maquiavelo actualizado para el siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo.

Mouchon, Jean. (1997) “La información política como arma de doble filo”, en Veyrat-Masson, Isabel y Dayan, Daniel (eds.) *Espacios públicos en imágenes*”, Barcelona, Gedisa Editorial.

Negrine, Ralph. (1996) *The Communications of Politics*, Londres, Sage Publications.

Nie, Normann, Verba, Sidney y Petrocik, John. (1979), *The Changing American Voter*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.

Noguera, Felipe (2002), “La campaña permanente”, en Izurieta, Roberto y otros, *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.

Ornstein, Norman y Mann, Thomas. (2000) “The Permanent Campaign and the Future of American Democracy”, en Ornstein, Norman y Mann, Thomas (eds.), *The Permanent Campaign and its Future*, Washington DC, American Enterprise Institute, The Brookings Institution.

Paisley, William. (1981), “Public Communication Campaigns: The American Experience”, en Rice, Ronald y Paisley, William, *Public Communication Campaigns*, California, EEUU, Sage Publications Inc..

Platzer, Fritz. (2000) “Proliferación mundial de técnicas americanas en campañas electorales”, Buenos Aires, *Revista Contribuciones 2/2000*, KAS, CIEDLA.

Plot, Martín. (2003) *El kitsch político. Acción política y radicalización ideológica en los Estados Unidos del cambio de siglo*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Pollay, Richard. (1989) “Campaigns, Change and Culture: on the Polluting Potential of Persuasion”, en Salmon, Charles (ed.), *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, EEUU, SAGE Publications.

Pope, Jeremy. (2000) *Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional*, Londres, Transparencia Internacional (Consulta: 12/10/2005)

www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp

Pratkanis, Anthony y Aronson, Elliot. (1994) *La era de la propaganda. Uso y abuso de la persuasión*, Barcelona, Ediciones Paidós.

Puig, Toni. (2003) *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*, Buenos Aires, Paidós.

Rakow, Lana. (1989) “Information and Power: Toward a Critical Theory of Information Campaigns”, en Salmon, Charles (ed.), *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, EEUU, SAGE Publications.

Riorda, Mario. (2004a) “Mitos y política: estilos comunicativos de los gobernadores cordobeses (1983-2003)”, en *Estudios*, N° 15, Otoño, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

Riorda, Mario. (2004b) “Racionalismo electoral municipal”, en *Studia Politicae*, N° 2, Verano, EDUCC, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.

Riorda, Mario (2004c). “Transparencia”, en Arnoletto, Eduardo y otros, *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*, Córdoba, EDUCC, KAS, UCC, Gobierno de la Pcia. de Córdoba.

- Rocheffort, David y Cobb, Roger (1994). "Problem Definition: An Emerging Perspective", en Rocheffort, David y Cobb, Roger (eds.), *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, EEUU, University Press of Kansas.
104. Rose, Jonathan (2000). *Making "Pictures in Our Heads". Government Advertising in Canada*, Westport, Praeger.
- Rose, Jonathan (2003). "Government Advertising and the Creation of National Myths: the Canadian Case", *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, May, Vol.8, N° 2.
- Rosenthal, Uriel y Kouzmin, Alexander (1997). "Crises and Crisis Management: Toward Comprehensive Government Decision Making", *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-Part, Vol 7, N° 2.
- Ruiz Alanís, Leonardo (1994). "La campaña propagandística del programa de depuración del Padrón Electoral y de obtención de la credencial para votar con fotografía", en Reyes del Campillo, Juan y otros, *Partidos, elecciones y cultura política en México*, México, UAM, FCAP, UAMX, COMECOSO.
- Ruiz Ballesteros, Esteban (2000). *Construcción simbólica de la ciudad. Política local y localismo*, Madrid, Universidad Pablo de Olavide, Miño y Dávila Editores.
- Rutherford, Paul (2000). *Endless Propaganda. The Advertising of Public Goods*, Toronto, University of Toronto Press.
- Salmon, Charles (1989). "Campaigns for Social 'Improvement': an Overview of Values, Rationales, and Impacts", en Salmon, Charles (ed.), *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, EEUU, SAGE Publications.
- Sands, Lesley (1998). "Moral Panics", en University of Wales (Consulta, 20/01/2006) <http://www.aber.ac.uk/media/students/lcs9603.html>
- Sani, Giacomo (1998). "Consenso", en Bobbio, Norberto, y otros, *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- Scammell, Margaret (1999). "Political Marketing: Lessons for Political Science", en *Political Studies*, XLVII, 718-739, Oxford, Blackwell Publishers.
- Schneider, Helmut (2005). "Marcas en la política: ¿Una orientación estratégica para la acción?", en *Diálogo Político*, Año XXII, Marzo, 1, Konrad Adenauer Stiftung AC.
- Shils, Edgard (1977). "Concepto de Consensus", en Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 10, Madrid, Aguilar SA de Ediciones.
- Sicchar Gómez, Carlos y Córdoba, Gustavo (2004). "WASHI", Mascota de la Municipalidad de Río Grande (Tierra del Fuego), trabajo de comunicación institucional presentado en el *Congreso de la Sociedad Argentina de Investigadores de Marketing y Opinión*, Buenos Aires, 21 y 22 Abril.
- Singer, André (2002). *Izquierda y derecha en el electorado brasileño*, Buenos Aires, CLACSO, EDUSP.
- Singer, Benjamin (1986). *Advertising and Society*, Don Mills, Addison Wesley.
- Smith, Mary Lee y otros (1999). "Assessment Policy and Political Spectacle", en *Teachers College Record*, Volume 101, Number 2, Winter, Columbia University.
- Stevens John y McGowan, Robert (1985). *Information Systems and Public Management*, New York, Praeger.
- Stuckey, Mary (1996). "Presidential Rethoric in Political Time", en Sutckey, Mary (ed.), *The Theory and Practice of Political Communication Research*, Albany, State University of New York Press.

- Swanson, David y Mancini, Paolo (1996). *Politics, Media, and Modern Democracy. An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and their Consequences*, Wesport CT, Praeger.
- Valls, Andrew (1996). "Presidential Rethoric: A Social Constructionist Approach", en Sutckey, Mary (ed.), *The Theory and Practice of Political Communication Research*, Albany, State University of New York Press.
- Van Home, Peter (2001). "The Rise of the Brand State: the Posmodern Politics of Image and Reputation", *Foreign Affairs*, Sep/Oct, Vol. 80, N° 5.
- Wheeler, Kenneth (1994). "The Identity an Image of Local Government", en Wheeler, Kenneth (ed.) *Effective Communication. A Local Government Guide*, EEUU, International City/County Management Association.
- Williams Jr., Robin (1977). "Concepto de valores", en Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 10, Madrid, Aguilar SA de Ediciones.
- Wolton, Dominique (1995). "La comunicación política: construcción de un modelo", en Ferry, Jean-Marc, Wolton, Dominique y otros, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- Zaller, John (1989), "Bringing Converse Back in: Modeling Information Flow in Political Campaigns", *Political Analysis*, Vol. 1

1 Este trabajo es la síntesis reflexiva de 7 años de asiduos viajes de docencia de postgrado centrada en cuestiones de comunicación política gubernamental, así como de actividades de consultoría y capacitación profesional para políticos en varios países, entre los que se destacan Argentina, España, México y Perú. Por ello deseo agradecer los intercambios, críticas y sugerencias recibidas en torno a muchas ideas, dispersas en su momento, ahora cristalizadas como un modelo conceptual que une la comunicación y los gobiernos en una misma esencia. De la extensa lista de instituciones de las que me he sentido y me sentiré parte, deseo particularmente destacar tres con las cuales estaré en deuda permanente, resaltando a las personas que las integran (verdaderos amigos y colegas), a sus respectivas ofertas de posgrado y a los muchos y queridos profesionales que he tenido como alumnos: la Universidad Católica de Córdoba (Argentina), el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España) y la Universidad Austral (Argentina).

2 Sobre esta idea se profundizará más adelante cuando se hable de mito.

3 Es obvio que este tema abre la puerta a una infinita discusión sobre la teoría de la representación política y la legitimidad de las decisiones que obviamente excede al presente modelo.

4 Para ampliar lo referido a cuestiones de acceso a la información como componente de las Políticas de Transparencia en los gobiernos, véase: Pope, J. (2000), *Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional*, Londres, Transparencia Internacional; FMI (2001) *Manual de Transparencia Fiscal*, Washington, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional; Hodess, R. (2004) "Introduction", en *Global Corruption Report 2004*, Transparency International; Manin, B, (1998) *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid; Riorda, M. (2004c) "Transparencia" en *Indice de Desarrollo Local para la Gestión*", EDUCC, KAS, UCC, Gobierno de la Pcia. de Córdoba, pp. 131-151.

5 Sin duda alguna, el incrementalismo, en su acepción original, está sólo restringido a la "inexistencia" de valores no perentorios a seguir. En el modelo que se planteará en este escrito, esa idea será cambiada de manera radical, para afirmar (como se verá) que la recomendación de mejor uso para el incrementalismo es precisamente lo contrario, vale decir, la "existencia" de valores no perentorios a seguir, o mejor dicho, se sostendrá que la idea de una meta o proyecto de gobierno (lo no perentorio) va implícita para sostener argumentativamente el modelo y que, por el contrario, su ausencia lo hace inviable.

6 No corresponde analizar en este trabajo la discusión sobre las calidades de la representación con desigualdad de condiciones de participación, así como las tendencias corporativistas asociadas al pluralismo representativo.

7 No es necesario desarrollarlas aquí, pero Lindblom establece tres categorías analíticas incrementales: análisis incremental simple, incremental inconexo e incremental estratégico (Lindblom, 1999:343-372).

8 Es probable que la diferenciación entre información y persuasión sea relativamente obvia para aquellos que provienen de la comunicación social, más no necesariamente evidente para aquellos que provienen de otras áreas de formación, particularmente de la ciencia política y la sociología.

SEGUNDA PARTE

LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL: PROBLEMAS Y SOLUCIONES ESTRATÉGICAS ¹

Luciano H. Elizalde

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo general de este capítulo es analizar las condiciones en las que los gobiernos, en tantos centros administrativos del aparato del Estado, interactúan con la sociedad por medio de la gestión de la comunicación. Esta interacción entre el gobierno y la sociedad será analizada desde el punto de vista de la teoría de la comunicación y de la teoría social.

La definición de una política de comunicación para el gobierno de turno tiene implicaciones de diverso tipo. Tres tipos de problemas de naturaleza diferente –aunque conectados entre sí– surgen en los debates o en las exposiciones sobre comunicación política (Ferry, 1992:13 y ss.; Groseelin, 1998: 9 y ss.). Primero, aquellas cuestiones que afectan el proceso de *democratización*, es decir, la calidad de la democracia, la manera en que el gobierno, la burocracia del Estado, los partidos y la opinión pública se comunican entre sí (Habermas, 1986: 88 y ss.; Elster, 2000:18-20; Stokes, 2000:163-174). Segundo, la comunicación aparece como problema cuando se debe plantear y desarrollar una campaña electiva. La comunicación de campaña es el segundo problema más debatido y analizado por la política, ya que es el momento en que se gana o se pierde el “caudal” de electores necesarios para alcanzar determinada posición (Noguera, 2002:77 y ss.; Mora y Araujo, Lacase, Grandi, 2005:21 y ss.; Noëlle-Neumann, 1993:9 y ss.; 1995:59 y ss.; Plasser y Plasser, 2002; Haime, 2005:183 y ss.; Gómez Espejel, 2005:165 y ss.).² Finalmente, el tercer problema de comunicación es el de la comunicación gubernamental (Arterton, 2002:11 y ss.; Izurieta, 2002:187 y ss.; Gergen, 2005:103 y ss.; De Bengoechea, 2005:155 y ss.). Esto no significa que la comunicación de gobierno no sea afectada por los otros dos problemas y viceversa: es sensible tanto a las críticas sobre las deficiencias de la democracia (Lavigne, 1998:257 y ss.) –en caso haber interferido en la libertad de expresión o de intentar presionar a la prensa– como a los consejos sobre cómo mejorar su caudal de votos en las próximas elecciones (Gergen, 2005:129-130). Pero la gestión de la comunicación de gobierno, además de no poder desatender las cuestiones que implican la calidad democrática del escenario público (ya que se abriría un frente de críticas y de discusión que puede llevar a una crisis) y de concentrarse en las necesidades de la próxima campaña, debe acompañar y mejorar la eficacia de la gestión del Estado, es decir, debe proyectar, desarrollar y producir de modo eficaz cierta cantidad de políticas públicas. En definitiva, la comunicación gubernamental debe colaborar con el proceso político de “administrar”.

La comunicación gubernamental es el proceso de influencia que el gobierno de turno intenta realizar sobre la opinión pública general, la prensa, la oposición, los grupos sociales de protesta, los diplomáticos y líderes de otros países, los jueces, los legisladores, etcétera, para hacer más eficiente la gestión política. La comunicación gubernamental es un esfuerzo, más o menos sistemático, por conseguir las mejores condiciones para la realización de las diferentes políticas públicas que lleva adelante el

gobierno. Y es un proceso de articulación y de selección de decisiones, muchas veces contradictorias, entre comunicaciones democratizadoras, comunicaciones electorales y comunicaciones de gestión. En algunas ocasiones, para llegar a estas “mejores condiciones” es necesario un gran esfuerzo comunicativo para controlar o para defenderse de los efectos de una crisis; en otras, implica una campaña sistemática por conseguir el apoyo de alguno o de todos los diferentes grupos con los que un gobierno interactúa. Se podría decir también que la comunicación gubernamental es una tarea cotidiana y diaria llevada adelante por el equipo que forma el Poder Ejecutivo –un presidente, un gobernador, un intendente, los ministros– para que sea posible alcanzar un objetivo o proyecto que se ha planteado en cualquier área de gestión gubernamental (salud, economía, seguridad, ecología, migraciones, educación, etcétera).

Desde el punto de vista de la gestión de la comunicación gubernamental, entonces, a continuación se presentarán, en primer lugar, algunas *condiciones* que definen el contexto social y político general en el que los gobiernos deben comunicarse con la sociedad, en el marco de la sociedad actual (1); después se analizará el *problema estructural* que los gobiernos tienen desde el punto de vista de la comunicación dentro de este contexto social (2) y finalmente se presentará una propuesta en forma de un *esquema estratégico* que permita esbozar una solución a los problemas planteados en el punto anterior (3). En síntesis, este capítulo considera que los gobiernos en la función de poder ejecutivo se encuentran en un contexto social marcado por la sobreexposición pública, la sensibilidad social y política, y el aumento de participación social, es decir, la democratización funcional de los diferentes grupos sociales. En este contexto, los gobiernos deben proponerse de modo continuo la obtención de consensos y la gestión de los disensos públicos si es que pretenden alcanzar con cierto éxito y eficacia los objetivos de las políticas públicas. Con lo cual la gestión de la comunicación gubernamental se transforma en una herramienta estratégica central, permanente y estructural, que da apoyo y sostiene el resto de las políticas públicas que debe gestionar un gobierno.

2. ALGUNAS CUESTIONES SOCIOLOGICAS DE LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

La comunicación gubernamental debería analizarse dentro de un antiguo problema: la relación entre la sociedad y el Estado. Que sea antiguo no significa que sea sencillo de resolver ni que se hayan ensayado soluciones eficaces a lo largo de la historia del Estado y de la burocracia estatal o de la teoría de la gestión política. La necesidad de organizar un proceso de comunicación desde el Estado y el gobierno hacia la sociedad (mucho más que en la otra dirección) se origina en las demandas de la sociedad sobre el Estado; en demandas diversas que deben ser satisfechas por el aparato de Estado y por quienes tienen la responsabilidad de dirigirlo. Y aunque estos requerimientos de la sociedad (que incluyen características y atributos estructurales de las sociedades, además de pedidos, necesidades o demandas intencionales) no se relacionen con la democracia, la participación o la mayor capacidad de crítica. El Estado actual, más que nunca, necesita contar con un aparato de comunicación sistemático, organizado estratégicamente, que asegure la realización de las políticas públicas con eficacia.

El Estado es una entidad que, por su función actual, emite mensajes continuamente. Mensajes que son, la mayoría de las veces, sólo acciones instrumentales para llegar a objetivos que no son comunicativos, pero que algún grupo de interés (*stakeholder*) percibe y transforma en mensajes, tratando de inferir intenciones, formas de relación, representaciones sobre la realidad. Empresarios, inversores extranjeros

y nacionales, sindicalistas, lectores y espectadores comunes, periodistas, políticos de la oposición, funcionarios de embajadas, servicios de inteligencia extranjeros, etcétera, se transforman en *receptores perpetuos* de las acciones de los gobiernos y de sus significados manifiestos o implícitos. Los gobiernos democráticos deben mantener gran control sobre las acciones de los funcionarios que pueden terminar siendo públicas, no sólo porque derrochen recursos y muestren irracionalidad, sino porque se transforman en mensajes que más tarde es necesario aclarar, contextualizar, explicar y justificar.

Pero el problema de la comunicación política no es una cuestión relacionada sólo con los medios de comunicación colectiva o con la necesidad de conseguir popularidad positiva para las próximas elecciones. No es casual que uno de los libros más leídos y criticados de la filosofía política haya tratado con tanta importancia el problema de la comunicación. En la *República*, Platón (2000, 517b-521) introduce una teoría del conocimiento (la *alegoría de la caverna*) en la que se niega la posibilidad de hacer una comunicación de la verdad. Lo extraño es que aparezca en un libro de filosofía política sobre la mejor forma de la sociedad. Sin embargo, parecería ser que, aunque Platón no estuviera pensando en una constitución política democrática (ni mucho menos), expone las condiciones en las que las personas conocen y, en el fondo, se comunican. Para Platón, la dificultad de comunicar era tanta, la capacidad de llegar a la verdad por un medio de comunicación social era tan improbable, que dudaba de cualquier esfuerzo para reflejar o representar la verdad. El modo en que aparece representado el escenario público con la alegoría de la caverna es una prueba de esta idea sobre la comunicación. La forma natural en que el ser humano conoce lo lleva siempre e indefectiblemente a captar o sentir sólo un reflejo deformado, unas “sombras” de los objetos reales o de las formas perfectas. La comunicación es imposible entre quienes no se esfuerzan por una comunicación racional, dialéctica, argumentativamente geométrica. En definitiva, la comunicación gubernamental es una función que el Estado cumple (mal o bien, estratégica o espontáneamente) para relacionarse mejor con la sociedad. “Mejor” significa que le permitirá al Estado cumplir con mayor eficacia los objetivos de las políticas públicas, las funciones de control y de gobierno en general.

Desde un punto de vista sociológico, el análisis de la relación entre Estado y sociedad ha sido estudiada por dos corrientes centrales en la teoría social durante el siglo XX: el marxismo y el funcionalismo. Según Bobbio (1994:72 y ss.), el marxismo intentó explicar la relación entre el Estado y la sociedad desde el punto de vista del quiebre –y de la manera de activarlo– que la sociedad debía generar en forma de crisis social y de transformación en el modo de producción. Dentro de la concepción marxista del Estado, la política y la comunicación, la corriente proveniente del leninismo considera importante la comunicación gubernamental dentro de la dictadura del proletariado. Por el lado del neomarxismo, el asunto más importante de la relación entre comunicación y gobierno era la cuestión democrática, es decir, el problema de las condiciones adecuadas y mejores para la discusión y para la democratización (Habermas, 1999). En la concepción neomarxista, el funcionalismo cumple un papel de cierta relevancia, aunque no es la hipótesis central para explicar y proponer alternativas para la comunicación de gobierno.

Por otro lado, es muy conocida la concepción del funcionalismo, desde Durkheim a Luhmann, pasando por Parsons y Merton, acerca del equilibrio y de la homeostasis de los sistemas sociales. Niklas Luhmann (1993:44 y ss.; 1997: 29-30) representó, en los últimos años, una forma de funcionalismo que profundizó en los problemas de la complejidad social y en la función del sistema político para la solución de los dilemas abiertos por tanta complejidad. Sin ser parte del paradigma del funcionalismo

sistémico de la complejidad, otros han aportado elementos teóricos para resolver estas aporías de la complejidad en la sociedad actual: Ulrich Beck (1998:25 y ss.) se concentró en el concepto de riesgo y en sus consecuencias; Anthony Giddens (1999) trató de proponer, desde el neolaborismo inglés, otra forma de articulación entre el Estado y la sociedad.

Lo que surge como conclusión parcial del diagnóstico de estos especialistas es que la sociedad ha evolucionado o se ha desarrollado de tal modo que presenta y experimenta niveles de complejidad mayor que en anteriores momentos. Y sobre la base de este concepto de complejidad social, pueden delimitarse y diferenciarse dos problemas o situaciones problemáticas: por un lado, la preocupación sobre el modo en que las sociedades profundizan sus modelos de democracia, que puede ser de forma republicana, liberal o deliberativa, pero que autores como Habermas, Castoriadis, Bobbio, Sartori, Elster, Stoke, Przerworski, etcétera, discuten sobre esos procesos de democratización. Por otro lado, aquellos que están preocupados por los procesos de complejidad social no dejan de mirar en la dirección de la democracia, pero también se preocupan por los procesos de gestión política, por el modo en que el Estado y, especialmente, el gobierno, invierte cierta racionalidad en el proceso de gestión pública. Con lo cual este desgajamiento en dos líneas de problemas diferentes (democracia y complejidad, gestión y discusión) también hace posible que, de modo analítico, se puedan pensar soluciones separadas a las cuestiones problemáticas que aparecen en cada uno de estos dos temas. Es evidente, por otro lado, que existe una relación entre ambas cuestiones. Es poco realista intentar separar y aislar alguno de los dos problemas del otro. Sin embargo, es factible desarrollar una respuesta hipotética acerca de las soluciones a cada uno de ellos aunque después deban relacionarse.

De acuerdo con esto, el problema que se planteará aquí en relación con la comunicación gubernamental no tendrá especialmente relación con el problema de la democratización y sus procesos. Los interrogantes que resumen el problema aquí tratado serán los siguientes: ¿de qué modo y con qué medios, la comunicación gubernamental se transforma en una técnica de gestión para el Estado y para los gobiernos? ¿Cuáles son los aspectos estratégicos de la comunicación gubernamental? ¿Qué problemas debe resolver la comunicación de gobierno? ¿Qué problemas con los que se enfrenta un gobierno pueden ser resueltos con políticas de comunicación? ¿Cuáles son los límites de la comunicación como mecanismo de solución de problemas? ¿Cómo debe ser planteada y organizada la comunicación del gobierno para que sea una herramienta o medio de gestión o de colaboración en la gestión de las políticas públicas? ¿Cuáles son las condiciones que define el entorno social y que afectan la eficacia comunicativa del gobierno a la hora de gestionar una política pública? En síntesis, las preguntas centrales podrían expresarse de la siguiente manera: ¿cuáles son los problemas estructurales o constantes que debe resolver un gobierno? ¿En qué consiste una estrategia de comunicación gubernamental sistemáticamente organizada para la solución de esos problemas estructurales?

Una hipótesis general que respondería a estos interrogantes sería que, en primer lugar, el problema estructural que tiene cualquier gobierno es el de mantener, conseguir y gestionar ciertos niveles de consenso. Y ahora bien, el consenso es más difícil de alcanzar en un entorno de mayor complejidad social; la complejidad social se transforma en complejidad comunicativa, en tanto la sociedad actual puede ser definida como una sociedad mediática (sociedad de la información) y una sociedad con índices más elevados de protesta y de participación social en el escenario público; tercero, la complejidad social crece en la medida en que las dos condiciones sociales anteriores se retroalimentan y se fortalecen mutuamente. Entonces, si un gobierno se encuentra en peligro de caer en un déficit de consenso de modo

recurrente, debería desarrollar sus estrategias de comunicación del mismo modo o con el mismo tipo de racionalidad con el que organiza otro tipo de política pública (de salud, de trabajo, de control fiscal, etcétera) ya que la estrategia de comunicación afecta transversalmente cada uno y todos estos problemas de gestión estatal. Que la comunicación sea una cuestión transversal es el resultado de que el consenso es un problema estructural para los gobiernos y que, sin un consenso relativo, no es posible o resulta muy difícil ser eficaz en la aplicación de las otras políticas de Estado. En definitiva, lo que se desarrollará a continuación está contenido en este resumen de la hipótesis: la recurrencia a caer o a tener déficit de consenso que se generan por un nivel de complejidad social mayor en términos relativos hace que sea necesario una política sistemática de comunicaciones. En los siguientes puntos se expondrán de un modo detallado ambas cuestiones: el modo en que se activa el problema y la manera posible de desarrollar una solución estratégica general.

3. FACTORES SOCIALES Y PROBLEMAS DE COMUNICACIÓN. LA ESPIRAL DE CONSENSO-DISENSO EN EL ESCENARIO PÚBLICO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

En esta segunda parte, se expondrán los elementos problemáticos de la hipótesis. Más allá de la situación evidente que existe entre la relación del Estado y la sociedad o de la trilogía *Estado-gobierno-sociedad*, la identificación y la definición de un cierto problema en el grado de detalle que se expondrá es parte de una conjetura, ya que podría derivar en refutaciones o en desacuerdos de parte de otros especialistas. Por lo tanto, la situación problemática es parte de la hipótesis. Y de acuerdo con esto, en primer lugar, el punto de partida es la importancia para la gestión del gobierno de la relación entre poder y consenso; para resaltar su relevancia se considerará de qué manera reflexionaron autores muy diferentes –como son Maquiavelo y Arendt– sobre el asunto en la filosofía política, moderna y contemporánea (3.1.). En segundo lugar, una vez aceptada la cuestión del *consenso* como una meta estratégica para cualquier gobierno, se desarrollarán detalladamente dos condicionamientos sociales para alcanzar consenso en la actualidad, enfocando la cuestión en el marco de la realidad argentina. Estas condiciones son el desarrollo de las estructuras de producción, circulación y consumo de información y conocimiento, es decir, el proceso de transformación de lo que se denomina sociedad de la información. Este proceso, desde un punto de vista sociológico, puede definírselo como “mediatización”, o sea, un proceso social que instala y promociona, por medio del mercado o de políticas públicas estatales, el uso de tecnologías, la necesidad de servicios y el consumo de contenidos que lleva a que las relaciones sociales estén mediadas más que en otros momentos sociales anteriores. Esto, por otro lado, provoca que la información y el conocimiento, la atención de los ciudadanos, las expectativas y sus representaciones de la realidad, sean más difíciles de condicionar o de influir por el gobierno cuando le resulte necesario hacerlo (3.2.1.). El otro hecho social que condiciona la acción de conseguir consenso de un gobierno es el aumento y el cambio cualitativo en la participación social o en la entrada y acción de los actores sociales en el escenario público. Los procesos de democratización funcional en aumento, unidos con el proceso de mediatización, permiten que más cantidad y diferentes tipos de personas, de grupos y de organizaciones intenten y gestionen sus proyectos y sus expectativas y reclamos al gobierno en la escena pública. La sensación en aumento de que “todos reclaman” y de que es necesario reclamar por medio de

manifestaciones de falta de conformidad produce como efecto un ambiente de crisis constante en los gobiernos y en la ciudadanía. Lo expuso muy bien el economista Herbert Simon (1978) al comparar el proceso de decisión del gobierno con una computadora: cuando la vida pública comienza a percibir, como un *continuum* de sucesos, la experiencia que se tiene es la de estar dentro de una crisis permanente o en una serie de acontecimientos inmanejables. Esto es lo que sucede con el proceso de participación pública de los actores sociales. Los gobiernos se encuentran constantemente amenazados con el disenso público de personas (líderes de opinión o personajes públicos), de grupos y de organizaciones que generan, por decirlo en términos de René Girard, un *efecto mimético* (1997:19 y ss.) sobre otros actores (3.2.2.). Finalmente, el tercer elemento problemático –y el más importante de todos antes de pasar a las soluciones de la estrategia de comunicación gubernamental– es el proceso de disolución y de aumento de consenso, alternativamente; este proceso social se denomina dentro de este trabajo: *espiral de consenso-disenso*. Explicar o pensar el consenso y el disenso hacia un gobierno en forma de una espiral posibilita una comprensión del hecho social en forma de “proceso” (Elias, 1998:139 y ss.) o de “sistema” (Luhmann, 1993:45 y ss., 1997b:23 y ss.). El objetivo de este tercer apartado, dentro de la definición del problema de la comunicación gubernamental, es detallar los escalones o niveles de cambio que adquiere o puede adquirir el proceso de aumento de consenso o de formación de disensos, que afectan, de acuerdo con lo que antes se analizó, la decisión, la acción y la permanencia de un gobierno (3.3.).

3.1. El consenso como cuestión de la filosofía y de la teoría política. Dos casos extremos: Nicola Maquiavelo y Hannah Arendt

La comunicación gubernamental es un tipo de comunicación organizada, dirigida y producida, de modo sistemático y no sistemático, por la conducción ejecutiva de un gobierno que tiene la responsabilidad de utilizar y controlar el aparato del Estado. La comunicación gubernamental es uno de los medios más directos, entre otros, para alcanzar consensos. Dos autores clásicos de la filosofía política, que están en los extremos, son una prueba de la importancia que el consenso tiene para la política y para la administración eficaz del Estado. En primer lugar, Maquiavelo (1999:109) expresa algunas afirmaciones precisas acerca de la cuestión del consenso: “Un príncipe debe tener poco temor a las conjuras cuando goza del favor del pueblo; pero si éste es enemigo suyo y lo odia, debe temer de cualquier cosa y a todos”. Recomienda, por lo tanto, “aparentar”, ya que: “(...) cada uno ve lo que parece pero pocos palpan lo que eres y estos pocos no se atreven a enfrentarse a la opinión de muchos (...)”, cerrando la idea con la siguiente afirmación: “(...) el vulgo se deja seducir por las apariencias y por el resultado final de las cosas, y en el mundo no hay más que vulgo” (Maquiavelo, 1999:106).³ Hay dos ideas fuertes en estas citas que se relacionan con el problema planteado en la sección anterior de este trabajo. Primero, de una manera contundente, Maquiavelo da cuenta de la importancia del consenso para los momentos más críticos que puede experimentar un gobernante o un gobierno: la conjura, la traición, la sedición. La segunda idea es una consideración acerca de la necesidad de preparar sistemáticamente la comunicación del gobernante. Cuidar la “apariencia” es, en el fondo, una de las necesidades sociales más básicas dentro de cualquier forma de interacción social, incluso para las relaciones sociales cara a cara (Goffman, 1969:105 y ss.). Maquiavelo considera que la más segura base de apoyo del gobernante es la aceptación que el pueblo tiene de su persona. En el fondo, es el consenso lo que hace que un gobernante obtenga más poder que otro, incluso dentro de regímenes no democráticos. Pero aunque señala el objeto o el fin del político, no hace ninguna mención acerca de los medios necesarios para alcanzar esta

aceptación popular. Sólo asegura que es necesario “aparentar”. No es poco para alguien que está considerado un defensor acérrimo de la política realista. El “aparentar” puede ser traducido a la teoría de la comunicación como la *función espectacular* del mensaje (Greimas y Courtes, 1991:120). El que comunica no sólo necesita dar información sobre algo o expresar ciertos aspectos subjetivos de sus opiniones o creencias, o argumentar en contra o a favor de algo; también, y es evidente, necesita cumplir con rigor un papel, actuar en función de una imagen pública que debe respetar y por medio de la cual debe persuadir.

Hannah Arendt, por otro lado, lleva esta idea a una concepción que ya es clásica y que ha derivado en otros desarrollos, como el de Habermas, por ejemplo, al identificar el consenso con el poder. Arendt (1973:146) considera el poder directamente emanado del consenso: es “la capacidad humana, no siempre para actuar, sino para actuar concertadamente”. Con lo cual el poder de un individuo es en realidad la capacidad de actuar en nombre de otros. Arendt considera que el poder, en esencia, es el resultado de una concertación, de un acuerdo, de una cierta coordinación entre seres humanos. La unidad de un grupo es lo que le transfiere poder a las personas definidas de modo individual. Ni siquiera cuando estas personas tengan bajo su control tecnología de destrucción material se podrá prescindir de esta transferencia. Por eso, Arendt (1973:152) dice: “Nunca ha existido un gobierno exclusivamente basado en los medios de la violencia”. Lo que pretende decir Arendt, si no comprendo erróneamente, es que otras formas de poder que no estén identificadas con el consenso son sólo formas derivadas y producidas por este mecanismo. No sólo ocurre esto con las armas, también con la idea de esclavitud. En la relación entre el amo y el esclavo, dice, el primero consigue “una superior organización del poder, en la solidaridad organizada de los amos. Un hombre sin apoyo de otros jamás tiene suficiente poder (...)” (Arendt, 1973:152). Que la comunicación sea o no el único mecanismo o dispositivo de formación o destrucción del consenso depende de la manera en que se defina este concepto. Por ahora, es necesario dejar esta discusión en suspenso. Sólo basta decir que, en el caso de que existan otros mecanismos de producción de consenso, diferentes a la comunicación, no es posible negar que ésta sea considerada uno de los dispositivos más importantes para disolver este consenso en disenso o para construir procesos de concertación y de acuerdo.

En definitiva, la comunicación y la política gubernamental están unidas principalmente por el hecho de que el gobierno necesita aumentar o mantener su poder por medio del consenso y de la concertación de voluntades. Ahora bien, en la actualidad, los gobiernos se encuentran con problemas y condiciones de altísima complejidad para hacerlo y llevarlo a cabo. Dos de las presiones más directas, entre otras, son: primero, el desarrollo de la sociedad post-mediática⁴ dentro de la sociedad de la información; segundo, el aumento de la participación social y de la publicidad a la participación social.

3.2. Factores y condiciones comunicativas de la complejidad social.

Sociedad mediática y sociedad participativa

Las sociedades actuales producen dos condiciones sociales que presionan a los gobiernos y a la estructura del Estado; estas condiciones forman parte de los atributos básicos del escenario público. Por un lado, la estructura mediática de la sociedad actual; por otro, el aumento, desde hace algunos años, de la participación y de la protesta social, política y cultural. Como se aclaró antes, estos dos hechos sociales no se mantienen independientes uno del otro. Por el contrario, funcionan en un acoplamiento estructural (Luhmann, 1997b:97) continuo y permanente. El hecho de que aumente la densidad y el uso de

la estructura de producción, circulación y consumo de información y de conocimiento (3.2.1.) permite que personas, grupos, movimientos sociales y organizaciones puedan utilizar esta estructura de medios para imponer, gestionar y hacer más eficaces sus reclamos, pedidos y presiones sobre las estructuras del Estado –sobre cualquiera de los tres poderes– aunque principalmente sobre el área ejecutiva, ya que es la encargada y la responsable de las decisiones a corto plazo (3.2.2.).

3.2.1. Sociedad mediática

Los gobiernos no deberían subestimar los problemas que traen aparejados las cuestiones de ineficacia o de irracionalidad comunicativa. Y sobre todo si se considera el modo en que las determinaciones de las estructuras sociales ceden ante las determinaciones de las estructuras de comunicación y de información (Lash, 2005:62). La formación y la consolidación de la *sociedad de la información* también afecta a la gestión de los gobiernos. En relación con la Argentina, además, se desarrolló en los años noventa un cambio que influyó considerablemente en la estructura de producción y de distribución de información. El Estado privatizó los principales canales de televisión abierta y se deshizo de la mayoría de las cadenas de radio AM y FM que estaban bajo su propiedad (Elizalde, 1997:82). El cambio de la Ley de Radiodifusión generó como consecuencia una transformación esencial en la manera en que la sociedad argentina producía, distribuía y consumía información. Por otro lado, más allá de los cambios económico-jurídicos, se aplicaron transformaciones técnicas determinantes a los procesos informativos y comunicativos. El segundo cambio estructural fue la digitalización de los sistemas de producción, de distribución y de consumo de información y de conocimiento. La sociedad argentina se conectó a la televisión por cable y a los servicios de Internet no controlados en sus contenidos por el Estado ni por ningún gobierno, más allá de excepciones escandalosas (Albornoz y Mastrini, 2000:77 y ss.; ATA, 2003:177 y ss.). En el año 2003 hubo casi ocho millones de unidades de teléfonos celulares en servicio (INDEC, 2004:350). Las salas de cine pasaron de trescientos ochenta y cinco en 1990 a novecientos veintiseis en 2003; y los espectadores, de más de veinte millones a más de treinta y dos millones de personas (INDEC, 2004:201). Más allá de la crisis del año 2001 –produjo un descenso de un PIB en dólares muy alto a uno que es la tercera parte–, la Argentina se encuentra en un 20% de desarrollo de la sociedad de la información, de acuerdo con la cantidad de las líneas telefónicas por habitante y de los usuarios de Internet (Fundación Telefónica, 2004:20). La sociedad de la información se desarrolló, entonces, de acuerdo con tres procesos diferentes: uno de privatización (1990), otro de desregulación (1999) y un tercero de liberalización (2000) (Fundación Telefónica, 2004:40).

En resumen, esta nueva estructura comunicativa compite en los procesos de determinación social colectiva con otras estructuras sociales (históricamente más antiguas si se considera el momento de su formación, como son la estructura económica, laboral, familiar, cultural, educativa, etc.) y hace que las políticas de comunicación del gobierno se transformen en un juego mucho más complejo y estratégico. Lo mismo sucede en otras partes del mundo. Pensemos en las fotografías tomadas en las cárceles de Irak o en los mensajes enviados por Al-Qaeda a Washington como operaciones psicológicas de presión y estrés por medio de Internet.

3.2.2. La sociedad participativa. Un índice social de participación pública, protesta social y conflicto sindical

Durante el año 1901, el presidente Roca recibió frente a los balcones de la Casa Rosada a una columna de más de 15.000 obreros desocupados; al orador socialista, Julio Arraga lo llamó “ciudadano

presidente” y después le reclamó la creación de más puestos de trabajo. Al despedirlos, el presidente Roca dijo: “Id, pues, tranquilos, que el gobierno, dentro de sus atribuciones, hará todo lo que pueda en el sentido de vuestro pedido, que cree justo y necesario” (Repetto, 1956:49). Tal como relata un protagonista,⁵ las relaciones sociales hace un siglo eran bastante menos complejas. Por otro lado, en la actualidad, y según los últimos análisis de la cobertura de la prensa sobre protestas y conflictos sociales (Vasilachis, 2005), éstos no sólo se relacionan con problemas de distribución de la riqueza, sino que existen otros tipos de objetos de conflicto: de reconocimiento cultural, sobre riesgos, sobre discriminación. Las denominaciones que da la prensa a estos conflictos son: “protesta”, “paro”, “marcha”, “saqueo”, “piquete”, “corte” (Vasilachis, 2005:112).

El Estado juega, en ocasiones, un papel de receptor de los reclamos que se realizan por medio de los conflictos sociales –la forma del conflicto es la forma del mensaje– y en otros casos, de garante sobre el control de los límites del conflicto. Siempre, en uno o en otro papel, el Estado necesita de una estrategia de comunicaciones. El Estado contemporáneo, y también los gobiernos no sólo funcionan como garantes, además lo hacen como protagonistas al asumir cuotas de responsabilidad dentro de los conflictos⁶ (en el caso Blumberg, en Cromañón, en los reclamos por los desaparecidos, por los atentados de la AMIA y la Embajada de Israel, en las críticas de la Iglesia por la aplicación de políticas de salud o por la deficiente redistribución de la riqueza, las protestas de los ahorristas, los conflictos por pagos de patentes, la crítica por el manejo de catástrofes, por los efectos de los huracanes y de los maremotos, son sólo algunos ejemplos cercanos).

En síntesis, una sociedad más compleja, más mediatizada y más participativa necesita un proceso de coordinación más abstracto. Estas condiciones presionan indirectamente sobre la gestión política y de modo directo sobre la manera de conseguir el consenso necesario y suficiente que permita gobernar. Por lo tanto, a continuación se analizará el modo en que la gestión política se encuentra con problemas comunicativos que son estratégicos para la continuidad de un gobierno y para el éxito de sus políticas públicas.

3.3. La espiral de consenso-disenso en el escenario público de la sociedad de la información

Hace algunos años, Jürgen Habermas (1988) consideró la crisis del Estado en el capitalismo tardío como el resultado de una crisis de motivación de la sociedad, originada por una crisis de racionalidad burocrática (incapacidad de cumplir con las promesas del Estado de Bienestar) que llevaba directamente a una crisis de legitimación de esa forma de Estado. Con lo cual, criticaba Habermas, lo único que le quedaba por hacer a esta forma estatal era obtener mayor “lealtad de las masas”; así podría sostener una base mínima de consenso que le diera el nivel de legitimidad necesario y suficiente. En cierta medida, este análisis puede ser aplicado no ya al Estado en general, sino a cada gobierno o a cada gobernante en particular. La crisis de racionalidad, el proceso de desmotivación (que se materializaba en falta de consenso) y, finalmente, el intento por recobrar por vías un tanto oscuras (según convicciones superdemocráticas) el nivel de consenso necesario para volver al nivel de gobernabilidad, no deja de ser una descripción que puede reflejar algo de lo que sucede hoy día en la gestión gubernamental.

Aunque el problema aquí planteado no es el de Habermas,⁷ de todos modos, cada gobierno de turno necesita mantener motivada a la opinión pública por medio de una imagen de racionalidad que se ajuste

con sus expectativas y demandas. Y también, por otro lado, cada gobierno necesita establecer procesos de gestión de las adhesiones de la ciudadanía para que sea posible la gobernabilidad.⁸ Por esto, en la actualidad, la comunicación gubernamental ha pasado a ser un elemento más central en tanto la complejidad del sistema social ha aumentado y la estructura del escenario público presiona mucho más sobre un gobierno con demandas específicas de transparencia y de coherencia en el corto y mediano plazo. Los problemas de comunicación con los que se encuentran los gobiernos en la actualidad pueden hacer fracasar y desestabilizar sus políticas públicas más eficaces. No sólo porque sean desestabilizados por crisis imprevisibles o por escándalos políticos, financieros, de corrupción o incluso sexuales (Thompson, 2001), sino por el efecto erosivo (a mediano plazo) de la falta de consenso motivado por ciertas crisis de reputación que se derivan en pérdidas de credibilidad y de legitimidad, lo que en un plazo más largo produce erosión sobre la confianza básica y sobre la institucionalización. A mediano plazo, estas pérdidas derivan en problemas de institucionalidad del gobierno y de confianza en el sistema político, que se traslada, de modo estructural o coyuntural, al sistema económico y financiero, reforzando los procesos de disenso manifiestos y latentes, y generando otro nivel diferente de disenso, más profundo, que puede ocasionar, en países como la Argentina, crisis muy graves como la de noviembre de 2001. A diferencia del análisis realizado en los años setenta por Habermas, la pérdida, el déficit o la crisis se concentran en la reputación de un gobierno y no solamente en las expectativas acerca de ciertas gratificaciones demandadas al Estado. Mucho menos aún es posible pensar que sea más común que los problemas de consenso-disenso se originen pérdidas de niveles de democratización o de calidad del escenario público, de la cultura política y de la democracia y sus espacios autónomos de formación de opinión y voluntad política.

En resumen, lo que se pretende decir es que el modo de articular y organizar las políticas de comunicación gubernamental de acuerdo con ciertos fines estratégicos de la gestión política lleva al fracaso o al éxito a las políticas de gestión de un gobierno, aunque también puede tener efectos sobre los procesos de discusión y de validez democrática. De acuerdo con esto, entonces, un problema de gobernabilidad puede ser originado por un déficit de comunicación si se afectan los fines estratégicos de la comunicación y de la gestión de los asuntos públicos en el marco del escenario público. Esto no significa que el consenso sea el resultado sólo de aplicar mecanismos de comunicación *pura*. Siempre existen –de modo actual o virtual– procesos de coerción. Sin embargo, dentro de una teoría amplia de la comunicación (Bateson, 1991:205 y ss.; 1994:120 y ss.; Watzlawick y otros, 1983:49 y ss.; 1992:13 y ss.; Laing, Phillipson y Lee, 1973: 13-18; Goffman, 1969; 1986; Schelling, 1960:12 y ss.) se pueden considerar los procesos de disuasión y de amenaza de coerción como procesos comunicativos. Por lo tanto, la gestión de la comunicación estratégica desde el gobierno debería plantearse una estrategia que dé solución a los diferentes planos o dimensiones del problema del consenso-disenso:

(a) Se modifica negativa o positivamente la reputación en tanto se activa alguna duda o se llega a alguna certeza acerca de la capacidad de hacer o de los criterios éticos esperados para un gobierno o alguno de sus funcionarios al cumplir sus tareas.

(b) La pérdida o ganancia de reputación desciende o asciende la credibilidad sobre cualquier tema o sobre algunos específicos y relacionados con la pérdida de reputación.

(c) La pérdida o ganancia de credibilidad dificulta la gestión del consenso y la eficacia de campañas para conseguir apoyo explícito, para acallar disensos o para aumentar capacidad de alianzas, lo que modifica el nivel de legitimidad fáctica o coyuntural del gobierno.

(d) *La pérdida o ganancia de legitimidad lleva, como consecuencia a mediano plazo, a una pérdida o un aumento de institucionalidad.*

(e) *El proceso de institucionalidad o de desinstitucionalidad lleva a un proceso de disolución o de fortalecimiento de la confianza en tanto que funciona y se activa como un mecanismo emocional e inconsciente que está adherido a la percepción y al vínculo personal con alguien, o que en política tiene más relación con los procesos de institucionalización.*

En síntesis, se afecta la reputación y ésta activa o desactiva la credibilidad; con mayor o menor credibilidad es más o menos costosa la legitimidad de cada medida o acción, ya que la credibilidad activa directamente el consenso. Si a mediano y largo plazo se encuentra afectado el grado de legitimidad del gobierno, entonces, sus medidas, proyectos, acciones y políticas se encontrarán más o menos institucionalizadas; el hecho de que se afecte la institucionalidad significa que se ha modificado la confianza, sea a favor del gobierno o en su contra.

La política gubernamental, la política de Estado, siempre ha tenido problemas similares en medio de contextos diferentes. Ha tenido que conseguir consenso alrededor de la reputación de cierto gobernante para ser creíble en relación con lo que pretende hacer, lo cual le permite tener legitimidad, valor que, a mediano plazo, puede desarrollar en una institución que genere confianza en la sociedad. Estando en las antípodas de las consideraciones comunicativas, Maquiavelo identifica esta serie de fines no sólo en *El príncipe*, sino en sus *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (2000). Sin embargo, como ya sabemos, esto no significa ninguna condición ética *a priori*; al contrario, sólo permite hacer una lectura realista de aquellas necesidades de la administración del Estado que deben ser llenadas y rodeadas de condiciones de eticidad y moralidad. Se podría resumir lo que se ha dicho en este punto diciendo que es la reputación el mecanismo o dispositivo comunicativo que inicia la espiral en su fase de disenso o de consenso. Y que, si se lleva a un extremo, la espiral termina en un proceso de plena confianza o de desconfianza que fortalece o erosiona el proceso de gobernabilidad.

3.3.1. La espiral del consenso-disenso. Hacia una teoría del proceso social

Dice Norbert Elias (1998: 188) que no es posible avanzar en la teoría sociológica y en la comprensión de los problemas sociales si no se desarrolla una perspectiva de “proceso” que pueda dar cuenta de los cambios no planeados o no determinados por las intenciones y voluntades de las personas o de las organizaciones que actúan. Y en la misma dirección de este planteo, sigue ahora la idea de desarrollar una teoría de los procesos sociales de consenso y de disenso. Los procesos sociales, según Elias (1998:148 y ss.), son “cambios no planeados” o “progresos no deseados” (o situaciones regresivas no deseadas también). En definitiva, para analizar los cambios continuos de los niveles de consenso y disenso sobre un gobierno, es necesario plantearlo en la forma de un proceso de varios niveles vinculados, que tienen, a su vez, autonomía relativa; con lo cual no es posible ni conveniente tratarlos como niveles que causan cambios directos sobre otros niveles.

La otra perspectiva que es equivalente a la de Elias es la teoría del caos. Aplicada a la realidad social, la teoría del caos afirma que existen situaciones sociales que no pueden preverse que no permiten ser controlados, sobre todo a largo plazo, ya que sus relaciones y vínculos producen cambios que ningún sistema de conocimiento puede fijar (Parker y Stacey, 1996:130). No es posible planificar a largo plazo ya que, aunque haya una variedad de hechos que funcionan en patrones fijos, existen una serie de cambios súbitos y fortuitos que pueden modificar estos patrones, con lo cual los cambios y la dirección del

sistema no son posibles de prever (Parker y Stacey, 1996:158). Un ejemplo de esto son los efectos de los temporales que el territorio de los Estados Unidos ha sufrido en los últimos meses. La crítica al gobierno de George Bush fue enfocada sobre la falta de humanismo y de capacidad de solucionar los problemas de la gente afectada después del temporal, pero no hay –por lo menos en la escena pública– una crítica a los errores de previsión (*Rolling Stone*, 2005). Si bien el clima es un ejemplo de sistema caótico, lo más caótico o imprevisible aún es la relación entre el clima, la política gubernamental y la sociedad. El gobierno federal no pudo prever la intensidad del temporal ni los efectos cuantitativos de los destrozos; pero podría haber pensado que en las condiciones políticas de altísima exposición por el efecto de la guerra en Irak, cualquier desajuste generaría mayor sensibilidad pública que en situaciones un poco más normales. Sin embargo, tal vez, esto tampoco es posible de predecir.⁹

Por lo tanto, el desarrollo del proceso de consenso-disenso es un intento de pensar una serie de fases o niveles que permitan contruir modelos de acciones y de efectos, para que ayuden a pensar en modelos de políticas que puedan hacer que se salga de los efectos más negativos. Este proceso de espiral de consenso-disenso comienza con los cambios en la *reputación* de un agente responsable de la política del Estado, sea una persona (el presidente, gobernador o intendente) o una organización (todo un gabinete o una secretaría). En el muy corto plazo, siguen los cambios sobre la *credibilidad* que la reputación origina y sobre la *legitimidad* que esta credibilidad le ayuda o le impide conseguir. En el más largo plazo, los cambios de legitimidad –pero también de la reputación y la credibilidad– afectan la *institucionalidad* y la *confianza* en personas, en grupos o en organizaciones del gobierno.

(1) La reputación funcional o disfuncional

Rom Harré (1982:24) tiene una perspectiva de la reputación que es difícil encontrar en la teoría social y que, al mismo tiempo, es contundente como teoría explicativa de la acción humana. Dice: “Los abusos y las miserias materiales pueden superarse, pero la ausencia de reputación y la carencia de honor, no”. Harré considera la reputación como una meta social básica, ya que de ella depende el hecho de que sea posible mantener una vida más o menos plena y coherente. Aunque no resulta tan importante determinar si la reputación es o no una meta más o menos importante que la supervivencia material, es central acercarse al tema de la reputación desde una teoría que permita utilizar este concepto de un modo hipotético y descriptivo. Trasladado al campo social de la política, la idea de reputación que presenta Harré se transforma en un mecanismo social mucho más determinante aún que en la vida social en general. La reputación, según Harré, es una medida social que se hace tangible con el respeto o la humillación que una persona o un grupo consigue que le dispensen en un contexto de acción pública (Harré, 1982:41). Harré lo dice de esta manera: “La reputación pública y social se puede buscar, arriesgar, ganar o perder en público (...)”. Por lo tanto, la reputación es una percepción pública y social de otros que afecta, por supuesto, la manera que el sujeto percibido tiene de representarse la realidad, de percibirse y de decidir su acción.

Por otro lado, en un contexto teórico diferente, David Kreps (1994:70-76) considera la reputación dentro de la teoría del juego. La reputación en la teoría del juego es la percepción que los jugadores tienen de otros jugadores, como resultado de percibir su manera de decidir y de actuar, después de una serie de movimientos o de interacciones. En realidad, la reputación es la percepción que se tiene de la racionalidad de otro jugador y la percepción que otros tienen de la racionalidad propia. Para algunas aproximaciones de la teoría del juego no cooperativos, los jugadores no sólo pretenden sus ganancias y

la maximización de esas ganancias en el juego, sino que también tratan de no perder reputación. En definitiva, la teoría del juego considera que si bien puede haber jugadores que se esfuercen por mantener cierta reputación, también puede darse un contexto en el que los incentivos de perderla sean más fuertes o contundentes que los de ganarla o conservarla. De todos modos, lo importante es la reputación de la percepción de la racionalidad, es decir, de la “estrategia” que el jugador está habituado a emplear en ciertas interacciones. Percibir la racionalidad de un jugador (las formas de resolver la relación entre fines, medios y consecuencias) permite definir su identidad en relación con cierta cuestión y luego, puede generar “identificación” (Schelling, 1960:43) o “rechazo” de su forma de “ser”, de su manera de pensar y de decidir. Desde este punto de vista, la reputación es un medio de comunicación más eficaz (más rápido seguramente) que la comunicación intersubjetiva y racional; definido así puede ser considerado un “medio de comunicación simbólicamente generalizado” (Luhmann y De Georgi, 1993:126 y ss.).¹⁰

Resumiendo hasta aquí, la reputación es un mecanismo público y social que permite definir la racionalidad de un sujeto y que, por lo tanto, se convierte en un medio que comunica la identidad de este sujeto, las expectativas probables o improbables acerca de sus comportamientos futuros. Pero esta forma de comunicación sistémica puede sustituir la comunicación intersubjetiva desarrollada por medio de la producción de argumentos a favor y en contra para persuadir a los otros.

De acuerdo con lo anterior, se podría decir que la pérdida o la ganancia de reputación es el proceso de percepción pública de la ausencia o del reconocimiento de cierta habilidad, manifiesta o inferida, del agente (funcionario u organismo) para alcanzar ciertos objetivos o fines (políticos en este caso) relevantes, por medio del uso de ciertos medios, de acuerdo con el control de ciertas consecuencias queridas o no buscadas. La reputación o crédito social es una percepción y un mecanismo comunicacional, al mismo tiempo. Es la percepción que el público tiene acerca del modo y de la habilidad que una persona, corporación o grupo social tiene para alcanzar cierto fin, utilizando ciertos medios y controlando de alguna manera sus consecuencias. Como se dijo antes, la reputación es la percepción de la racionalidad.

Por lo tanto, la reputación tiene dos dimensiones especialmente relevantes desde el punto de vista sociológico y también político. Por un lado, la percepción de lo que alguien “es” de acuerdo con lo que ha hecho antes (única manera de obtener una medida de reputación) se obtiene de la dimensión técnica o de la habilidad para unir fines y medios, generando ciertas consecuencias y no otras. El hecho de que esta percepción sea más o menos funcional a las expectativas del que percibe y a las promesas del que es percibido o, simplemente, a las atribuciones realizadas por el que percibe, depende de que se haya considerado real la habilidad del percibido para hacer algo. En general, los políticos y los gobiernos, en su función ejecutiva, son evaluados de acuerdo con la capacidad que tienen de conseguir ciertos objetivos demandados como necesidades por la opinión pública y la ciudadanía. De esta manera, la reputación encuentra una dimensión técnica o eficaz:

- (a) un gobierno define ciertos objetivos (con más o menos consenso al principio) pero que se vuelven relevantes para la ciudadanía en tanto permiten el mejoramiento de ciertas condiciones de vida para determinados grupos sociales;
- (b) por otro lado, para alcanzar los fines el gobierno utiliza ciertos medios que considera eficaces para la tarea;

(c) finalmente, el gobierno que pretenda ser evaluado como “capaz”, “eficaz” o “habilitado” para conseguir ciertos fines, necesita controlar o tener bajo cierto control las consecuencias que generará el hecho de alcanzar unos fines con ciertos medios.

Por otro lado, la otra dimensión de la reputación es de orden ético. La reputación se define también por la percepción del modo ético por medio del cual un agente define fines, medios y consecuencias:

- (a) los fines se diferencian desde un punto de vista ético-moral al presentarlos públicamente, ocultarlos, deformarlos, al comprometerse con ellos, al criticarlos, etcétera, con lo cual, se obtiene una percepción del otro de acuerdo con un modo práctico de comportarse;
- (b) además, es posible seleccionar ciertos medios sobre la base de ciertos principios o reglas éticas: los medios suelen ser más problemáticos que los fines desde el punto de vista ético; los medios usados definen con más contundencia la entidad ética de alguien;
- (c) y también es posible evaluar las consecuencias que traerá para otros el hecho de usar ciertos medios para llegar a los fines propuestos; es muy común que la opinión pública analice las consecuencias éticas de la acción (medio) y de los objetivos alcanzados.

Ambas dimensiones de la reputación –la dimensión técnica y la dimensión moral–¹¹ se relacionan entre sí, se determinan mutuamente y cambian de importancia con el contexto. Más allá de cualquier idealismo político acerca de las metas y de los motivos por los que los ciudadanos deben y deberían votar, participar y discutir cuestiones políticas, en la realidad sucede que los ciudadanos están muy preocupados por cuestiones fundamentales de sus vidas que, en algunos casos coinciden con cuestiones políticas o públicas postmateriales (libertad de expresión, igualdad de trato, democratización), pero en otros, dependen de problemáticas mucho más concretas y relacionadas con la supervivencia (precio de los alimentos, atención sanitaria, trabajo, acceso a los ahorros). Por lo tanto, con la percepción que los ciudadanos tienen de los presidentes, de sus gobiernos y de los funcionarios que los acompañan, suelen evaluar, clasificar y tomar una posición, primero, acerca de la capacidad que éstos tienen para conseguir aquellos objetivos materiales y postmateriales. Por otro lado, y dentro de esta percepción, también aparecen criterios de evaluación ética. Aunque la importancia dada por el ciudadano a cada tipo de criterio diferente no siempre es la que debería ser o aquella que la teoría política pretende que sea. La reacción pública de un grupo de ciudadanos en relación con la acción de un gobierno o de sus funcionarios, por ejemplo, suele aparecer sólo después de que se percibe que la acción o la omisión de éstos ha perjudicado cierto interés o necesidad concreta de este grupo.

Por otro lado, es necesario aclarar que la consideración ético-moral de la reputación no implica que el público sea coherente o sea éticamente mejor que el evaluado o percibido. Sólo implica que, en ciertas circunstancias más que en otras, pero siempre manteniendo una base estable, los políticos son percibidos desde el punto de vista de la definición ética de sus fines, de la selección ética que han aplicado de los medios usados y según las consecuencias morales y materiales que ha tenido usar ciertos medios para llegar a esos fines.

	Fines	Medios	Consecuencias
Dimensión técnica	Percepciones de los aspectos técnicos y relativos a la habilidad para alcanzar los objetivos considerados o necesarios. El sobredimensionar las expectativas para definir los fines puede ser contraproducente.	Se percibe la capacidad de manipular los medios más eficaces para llegar a los objetivos. Aquí también puede funcionar cierta expectativa poco ajustada, sea por error del que percibe, por error del que es percibido o por un efecto sistémico que nadie puede controlar.	Los efectos de haber llegado o no a los fines con los medios propuestos también son evaluados de acuerdo con la habilidad que debía tener o dijo tener el agente en cuestión. Los que percibe al agente tienen expectativas acerca de lo que es probable o no que suceda.
Dimensión ética	La definición de los fines de un gobierno se percibe desde un punto de vista ético, ya que hay ciertos objetivos que algunos grupos sociales los consideran siempre no-éticos (por ejemplo, las privatizaciones).	Los medios son éticos o no éticos con más claridad que los fines. Los gobiernos eligen ciertos medios de hacer las cosas como una manera de ser identificados con cierta forma ideológica de ser.	Los efectos también tienen un componente ético muy evidente. Algunas veces, el cambio de reputación proviene de percibir que los efectos de usar los medios para llegar a los fines se han extralimitado o se han mantenido dentro de unos límites considerados normales.

Una cuestión sobre la que no se podrá profundizar aquí es la referida a la traslación o transferencia de reputación de una persona o grupo a otra persona o grupo diferente. Muchas formas de adquisición de reputación se realizan por la comunicación de las alianzas o acuerdos políticos. En este tipo de gestión de la reputación, se vuelven a dar la misma diferencia y la misma relación entre la dimensión técnica y la dimensión moral de la reputación: el anuncio de una alianza o de un acuerdo político trae aparejado un traslado de atributos de racionalidad de un lado a otro. Y los atributos pueden ser los que definen la eficacia administrativa y de gestión o los que definen la entidad moral y ética de una persona o de un grupo. Por eso, en los casos de rupturas de alianzas o de renuncias comunicativamente estratégicas puede buscarse una cosa u otra: o no perder reputación moral o no ser mal percibido dentro de un gobierno ineficaz.¹²

En resumen, la reputación –formada por estas dos dimensiones– es un mecanismo o dispositivo comunicacional. El comienzo de las soluciones y de los problemas para un presidente (gobernador, intendente), un gobierno o para sus funcionarios es el modo de funcionamiento de la reputación. Gestionarla estratégicamente debería ser una prioridad.

(2) Descenso o aumento de la credibilidad

Si no se cree en la habilidad técnica o en la virtud ética de las personas que forman un gobierno o del gobierno como totalidad, es posible que sea más difícil mantener la credibilidad. La decadencia o pérdida de reputación (sea técnica o ética) genera dificultades de credibilidad sobre cada una de estas dos dimensiones. Si el problema que se debe resolver es ético y sus problemas de reputación son técnicos, es posible que, a corto plazo, no lo afecten. En cambio, el hecho de que los problemas

específicos percibidos por la ciudadanía o por la prensa se consideren parte de aquello que también se consideraba una fortaleza específica, fortaleza sobre la que se estructura y se forma la reputación del gobierno o de los funcionarios, entonces, se activa un problema de credibilidad. La credibilidad es el segundo mecanismo o dispositivo comunicacional para conseguir consenso o salir de situaciones contrarias de disenso.

La credibilidad, dice Aronson (1975:83) es la percepción de que una persona u organización es “competente” en cierta actividad y “fidedigna” en relación con lo dice. Ser creíble, entonces, depende de que uno sea percibido con reputación, es decir, con capacidad de resolver cuestiones técnicas, pero también con una imagen coherente en el nivel moral y ético, puesta de manifiesta al actuar y al hablar. Thomas Schelling (1982) ha trabajado de un modo muy claro sobre la necesidad de credibilidad que tiene un gobierno, ya sea en el contexto de un posible conflicto armado o en la situación de definir las reglas para que los agentes económicos esperen y actúen en determinadas condiciones. Schelling (1982:77) se pregunta cómo es posible para un presidente conseguir credibilidad cuando necesita fijar medidas, hacer promesas a la ciudadanía o condicionar a los agentes económicos. Primero, para Schelling la credibilidad se consigue por medio de la producción de hechos lleva a cabo el presidente o su gobierno. Desde el envío de tropas hasta las decisiones en relación con la política de energía, los hechos de un presidente son centrales para aumentar o bajar su credibilidad. Pero Schelling reconoce que en la sociedad moderna no existen o hay pocos “hechos reales” (*real facts*).

Usualmente son interpretaciones de datos, colecciones de datos, hipótesis y principios acerca de cómo se pueden dar los hechos. Por lo cual el segundo elemento que condiciona la credibilidad es el manejo de teorías. Son teorías, principios o hipótesis válidas o no válidas para la visión o percepción del público. Las teorías son, por lo general, hipótesis que parten de condiciones iniciales, dice Schelling, y terminan en predicciones acerca del futuro (Schelling, 1982:78). Para Schelling, las teorías expuestas por un gobierno o por un presidente provocan diferentes respuestas. Primero, existen teorías que afectan las creencias pero no el acontecimiento; por ejemplo, una teoría sobre el clima afectará la conducta de las personas que comprarán más aparatos de aire acondicionado, pero se puede equivocar acerca del hecho, en tanto no lo puede afectar con la sugestión de la teoría. Segundo, hay teorías que afectan el hecho final, ya que condicionan o sugestionan a los sujetos que serán los responsables, aunque muchas veces inconscientes, de producirlo. El caso del tráfico de automóviles es un buen ejemplo; tercero, dice Schelling, es el caso de correspondencia completa entre la conducta afectada o final y la predicción. Y se pregunta si es el caso de la inflación en la economía, pues no tiene la respuesta.

Además de hechos, de teorías y de predicciones, existe otro mecanismo que afecta la credibilidad: las intenciones (Schelling, 1982:78). El presidente y su gobierno deberían ser persuasivos y convencer al público de que seguirán ciertas intenciones hasta las últimas consecuencias, de ser necesario. Esto depende de la percepción que se tenga del presidente acerca de la autoridad que tenga o de la capacidad de decisión en relación con el Congreso, con la Justicia o con cualquier otro centro de poder que compita con el Ejecutivo. Schelling no aborda en el análisis de la comunicación de las intenciones, pero esto es un tema central para las comunicaciones colectivas y mediadas. En primer lugar, porque uno de los fenómenos más debatidos en el contexto de la lingüística o de la filosofía del lenguaje es la existencia de las intenciones. Sin embargo, sería conveniente salirse del debate y partir del supuesto de Schelling, es decir, de aceptar la existencia de las intenciones. Además, hay que recordar que las intenciones son consideradas por analistas, asesores y estrategas como cosas reales (Kissinger, 1979: 109, 120, 145 y

ss.). Aunque la teoría ponga en duda la existencia de las intenciones, en la práctica nadie duda de que es necesario conocer algo más de aquella voluntad última, privada, a la que se tendría acceso por introspección, pero representa motivo más subjetivo de la decisión que alguien tomará acerca de algo. En relación con esta cuestión, por otro lado, la teoría de la comunicación de Karl Bühler (1966:34 y ss.; también Greimas y Courtes, 1990:186 y ss.; Habermas, 1990:145 y ss.) acepta como una primera función del lenguaje la producción de señales o mensajes con elementos asociados a la vida interna del emisor. Es decir, hay mensajes que expresan aspectos subjetivos del comunicador; aspectos o realidades a las que el receptor no puede llegar de otro modo que por medio del emisor porque sólo él tiene acceso a esta dimensión. Habermas (1990:146) se sustenta en lo mismo para hacer que las pretensiones de validez de los actos de habla sean efectivas. Sólo por medio de ciertos indicios sobre la sinceridad del hablante es posible que el oyente termine por aceptar el mensaje como sincero. Y a esto, justamente, se refiere Schelling: cómo es posible que un presidente sea creíble por medio de sus intenciones. Aquí surge la necesidad de aceptar que las comunicaciones personales o que intentan ser personales son necesarias y convenientes dentro de procesos de comunicación mediada más amplia. La comunicación de aspectos personales de los líderes puede ser necesaria a la hora de asegurar la consistencia de las intenciones. Éstas son creíbles cuando el público ha percibido algún aspecto subjetivo o ha captado algo de la personalidad del líder y cree comprender cómo es él gracias a que sabe qué le gusta, qué relación tiene con sus hijos, cuál es su mascota, qué comidas prefiere, qué régimen de ejercicios físicos hace, etcétera. Estos elementos aparentemente banales de la vida de un líder (presidente, gobernador, intendente), usados con prudencia, pueden aportar elementos consistentes a la percepción de las intenciones que el funcionario debe comunicar con cada anuncio que hace.

El cuarto mecanismo comunicativo que aumenta la credibilidad o la baja reúne los compromisos asumidos, las garantías dadas, las promesas y las amenazas anunciadas (Schelling, 1982:78). Estos mecanismos comunicativos funcionan por medio de la percepción que el público tiene del presidente, del gobierno en un período determinado. Alguien es creíble después de construirse efectivamente una reputación (de eficacia y de moral). Se creará en el compromiso tomado, en las garantías dadas, en las promesas o amenazas si se ha percibido y probado antes que en otras ocasiones similares el gobierno actuó de una manera coherente con aquello que dice.

Para Schelling (1982:79), el presidente debe construir y no perder de vista su reputación, que es una fuente de expectativas. Aunque Schelling no haga referencia directa a la reputación, sin embargo, cree que dos son las tácticas que un presidente debería usar para aumentar su caudal de credibilidad: la primera es la delegación de autoridad, es decir, conceder la responsabilidad de cierta decisión a una agencia federal o del Estado, sobre la que el Ejecutivo no tenga por qué intervenir. La segunda táctica es la de aplicar su capacidad de ejecución y de resolución en un tema diferente al que está siendo puesto en duda o analizando bajo la mirada pública y utilizar esta acción para demostrar la capacidad de solución y de decisión del gobierno. En ambas tácticas, Schelling considera que es necesario, de hecho, no perder o ganar reputación. ¿De qué modo?: en la primera trasladando la responsabilidad a otro agente; en la segunda, demostrando la eficacia que tiene en un tema menos controvertido que el que está en cuestión. En ambos ejemplos, se trata de no perder reputación para crear las expectativas justas y así crear mejores condiciones de gobernabilidad, es decir, más consenso.

Otro autor que concede importancia al problema de la credibilidad es Jon Elster. Él también hace referencia a la necesidad de “hacer comunicaciones creíbles sobre lo que uno hará en futuras

circunstancias” (Elster, 1997:308). Según Elster, hay cinco maneras de hacer más creíble una amenaza o una promesa. Las cinco formas son: “invertir en fuerza negociadora, comprometerse previamente en una posición, el autointerés de largo plazo, las normas sociales e invertir en la reputación” (Elster, 1997:309). En primer lugar, desde el punto de vista de la teoría de la comunicación, las cinco formas de conseguir credibilidad de Elster repercuten en la consolidación o destrucción de una cierta reputación. Para que sea efectiva, la fuerza negociadora debería ser comunicativamente eficaz, es decir, debe ser verosímil para el otro; el compromiso previo en una posición debe ser verosímil, debe ser percibido como posible por parte del público; además, es necesario contar con una cierta reputación para comprometerse y hacer creíble la promesa. Por otro lado, para que funcione y sea efectivo el autointerés, debería ser percibido, comprendido y aceptado por el público: de otro modo no se percibirá que el funcionario o el gobierno tenga un interés propio en algo que hace; siempre hay posibilidades de que la teoría de la sospecha funcione cuando no debe funcionar. En cuarto lugar, las normas sociales o, mejor dicho, el uso de las normas sociales, es también un elemento comunicacional. Una norma funciona por dos medios: o por medio del agente que la sanciona en tanto cuenta con una capacidad muy alta de coacción, castigando a cada uno de los infractores de la norma en cada ocasión que no la cumplan; o por medio del ejercicio de la sanción ejemplificadora como instrumento de disuasión y de comunicación de la voluntad y capacidad para sancionar. Finalmente, Elster considera la reputación como la forma de alcanzar credibilidad. Sin embargo, desde el punto de vista comunicativo, todas las otras formas también terminan o comienzan en la reputación de un agente. Según Elster, la reputación es un “mecanismo (que) se refiere a la incertidumbre que cada cual tiene sobre la racionalidad del otro” (Elster, 1997:309). La certidumbre o incertidumbre acerca de la manera en que el otro razona o decide es un presupuesto continuamente presente en cualquier percepción o interacción. Habermas considera que la certeza de la racionalidad del otro es un presupuesto para la acción comunicativa, en tanto competencia antropológica en los seres humanos (Habermas, 2003:13 y ss.). A diferencia de Elster, creo que la reputación se construye con las otras cuatro formas que él considera medios para llegar a “hacer comunicaciones creíbles”. En definitiva, lo importante es que Elster, más allá de las diferencias entre su perspectiva de la teoría del juego renovada y la teoría de la comunicación que aquí se presenta, considera que la reputación es un mecanismo que permite conseguir credibilidad en las comunicaciones.

En resumen, si la percepción acerca de lo que un gobierno puede o debe hacer se debilita de acuerdo con cierto parámetro de inicio, entonces, es posible que se pierda credibilidad ante cualquier otro hecho que demanda prometer ciertas acciones o articular y presentar ciertas versiones sobre las acciones. Por otro lado, la ciudadanía suele elaborar percepciones y expectativas acerca de lo que un gobierno y sus funcionarios deberían ser y hacer sobre la base de lo que ellos prometieron, pero también sobre una base más independiente: sus propios valores y principios de la cultura política creada y generada por los medios de la cultura popular (medios de comunicación, prensa, literatura, cine, teatro, música). Esto es especialmente importante en países como la Argentina, en donde no existe un aparato burocrático que, independiente de las decisiones del gobierno de turno permita, casi naturalmente, que el presidente y los funcionarios del gobierno deriven o deleguen autoridad y responsabilidad en ciertas oficinas que deberían funcionar con independencia y hasta con autonomía del gobierno elegido en las últimas elecciones. En definitiva, la credibilidad de un gobierno, del presidente y de su equipo de funcionarios depende de su reputación. La reputación, en tanto racionalidad percibida, aumenta la credibilidad de los anuncios del gobierno, de sus teorías que justifican las decisiones, de las predicciones para generar expectativas, de las promesas, de las amenazas y de los compromisos; pero los déficit de reputación

derivan en déficit de credibilidad; y esto se traslada a un plano que es central para la capacidad de gobernar: el constante trabajo de conseguir legitimidad social para los actos de gobierno.

(3) Déficit o superávit de legitimidad

Desde el punto de vista de la teoría social de la comunicación, la legitimidad no se corresponde con las bases o fundamentos que necesita un gobierno para tomar sus decisiones. En realidad, desde este punto de vista teórico, la legitimidad es un mecanismo que se consigue diariamente por medio del consenso. Es un mecanismo que permite más estabilidad y mayor continuidad, en el caso de que la legitimidad sea, además de jurídica, también social (Useem y Useem, 1979:446). Esto no significa que un gobierno quede deslegitimado por el hecho de que tenga parte o gran parte del electorado en su contra; según la forma del Estado constitucional y representativo, el proceso de legitimación se adquiere en los momentos de las elecciones. En ese sentido, Norberto Bobbio (1994:123) afirma: “El debate sobre los criterios de legitimidad no solamente tiene un valor doctrinario; el problema de la legitimidad está íntimamente vinculado al de la obligación política con base en el principio de que la obediencia se debe solamente al mandato del poder legítimo”. El problema de la “obediencia” está relacionado con el problema de tener credibilidad. La credibilidad es un mecanismo eficaz para conseguir obediencia, ya sea con medios racionales o con medios coactivos; de todos modos –y de acuerdo, por ejemplo, con la posición de Hannah Arendt acerca del poder–, cuando el poder es coactivo, también necesita del consenso, ya que no le es posible a ningún Estado, por poderoso que sea, matar a todos aquellos que lo desobedecen. A la vez, el consenso generado por la capacidad de coacción se sustenta en la credibilidad de una amenaza de sanción; y la credibilidad de la amenaza explícita o implícita de sanción es un elemento que se obtiene por medio de otros dos dispositivos: por la reputación en tanto historia de la racionalidad percibida o por la capacidad de actuar demostrada a posteriori de la amenaza.¹³

No es éste el sitio para debatir acerca de la perspectiva de la democracia deliberativa (Habermas 1998, 1999, 2005; Elster, 2000). En realidad, no es el punto de vista que se considera en este trabajo. Por el contrario, desde la teoría social de la comunicación, la legitimidad es definida como un mecanismo o dispositivo comunicativo que tiene efectos psicológicos, sociales y culturales sobre la opinión pública y los ciudadanos, la prensa y los actores políticos en general. Estos efectos o consecuencias dependen de los niveles de consenso y de disenso en que son gestionadas las políticas públicas y, sobre todo, del efecto de éstas sobre la reputación del gobierno y de sus funcionarios. Por lo tanto, aunque desde un punto de vista constitucional, el presidente o su gobierno continúen teniendo legitimidad, la realidad es que por momentos o en ciertas situaciones políticas de impopularidad, el disenso explícito en las protestas o en la prensa reducen al mínimo posible los niveles de legitimidad necesarios para mantener la gobernabilidad.

El problema real de quienes deben gestionar las políticas de Estado es que el disenso explícito disminuye la legitimidad de los actos, no sólo ni únicamente del gobierno ni de la figura del líder o de los funcionarios, sino también de cada uno de los actos o de las decisiones. Los actos, las versiones y las acciones que no cuenten con legitimidad necesitarán de un mayor esfuerzo de comunicación persuasiva, de más campañas de justificación. Al contrario, un consenso explícito permite mayor legitimidad, lo que desilusiona a quienes tienen la intención de poner en duda alguna de las prácticas o políticas del gobierno. Los procesos de legitimidad del Estado moderno y de la democracia liberal, por medio de las prácticas de legalidad (Weber, 1996:173 y ss.; 695 y ss.) pueden ser puestos en duda por ausencia de

legitimidad social, por procesos de consenso real, de situaciones conseguidas por medio de procesos de entendimiento entre grupos de ciudadanos.

La legitimidad social realmente conseguida por medio del consenso (en el que colaboran o no, pero participan directamente la reputación y la credibilidad) permite una acción de gestión sin obstáculos y sin dudas públicas. Desde esta perspectiva, los escándalos son situaciones que plantean públicamente dudas acerca de la legitimidad para la continuidad de funcionarios, de presidentes y de gobiernos. John Thompson (2001:162-163) ha estudiado esta cuestión. Sin embargo, concede demasiada importancia a los criterios puestos por los medios de comunicación, pues se olvida de los que impone y define la cultura política de la sociedad en cuestión con independencia de los medios de prensa o de entretenimiento. El caso Clinton-Lewinsky es interesante como un ejemplo de la necesidad del gobierno y del presidente de gestionar la legitimidad nuevamente y de conseguir fundamentos de legitimidad *ad hoc* para salir del problema. Antes que el de Clinton, ocurrió el escándalo que sacó de la presidencia a Richard Nixon por medio de un proceso que siguió casi de modo perfecto la espiral de consenso-disenso: un escándalo público afecta la dimensión ética del gobierno y del presidente de forma directa; esto comienza y activa la espiral de disenso; casi de manera inmediata, el presidente y sus funcionarios comienzan a tener problemas de credibilidad en tanto deben esforzarse más por conseguir los mismos niveles de credibilidad que antes del escándalo; finalmente, la oposición y otros actores políticos asociados o aliados a la oposición realizan una crítica tan contundente que se erosiona la legitimidad del mismo presidente.¹⁴ Pero el escándalo no es el único mecanismo que activa la espiral de consenso-disenso, sino que también se activa “suavemente”, sin tanta contundencia después de una cierta acumulación de hechos y acontecimientos que terminan formando una percepción en la opinión pública, en la prensa y en otros jugadores políticos con mayor capacidad de gestión aún.

En síntesis, si se observa la legitimidad no desde el punto de vista del derecho constitucional sino desde la teoría social de la comunicación, es mucho más común que un gobierno tenga problemas y experimente situaciones de debilidad y déficit de legitimación. También si se analiza desde el punto de vista del superavit legitimatorio, el hecho de contar con consenso constante mejora las posibilidades de continuar con los objetivos del gobierno sin interferencia. La legitimidad es un mecanismo comunicativo: permite actuar sin mayores impedimentos para el gobierno; un gobierno con legitimidad real, fáctica, no sólo legal, tiene mayor capacidad de gestión. Conseguir la credibilidad necesaria y suficiente para mantener la legitimidad fáctica es un fin estratégico para un gobierno y sus funcionarios. La prueba de que existe “capital” o recursos legitimarios es que descienden cualitativa y cuantitativamente las críticas y los disensos explícitos sobre la acción de un gobierno cuando cuenta con este patrimonio simbólico. Según el punto de vista de Daniel Chirot (1991:xii), las revoluciones –se podría suavizar la idea diciendo los cambios socio-políticos abruptos– sólo se producen cuando las elites políticas y algunas porciones significativas de la población general (entre los que se debería contar a los intelectuales) pierden la confianza en la validez moral del sistema social y político.

(4) Pérdida o aumento de la confianza

Tanto la pérdida como el aumento de los niveles de legitimidad fáctica o social colaboran para mantener y sostener o descomponer la confianza del público en un cierto gobierno, en el proyecto de un gobierno o en el funcionamiento de las reglas que el gobierno pretende sancionar. La confianza también es un mecanismo comunicativo para un gobierno (Brooks y Simon, 2001:1355). Se organiza y funciona

por medio de la sensación, la percepción y la elaboración emocional y afectiva de motivos. Funciona de modo inconsciente: no se puede tener confianza o desconfianza en alguien o en algo sólo a voluntad. Esto significa que es muy difícil que se llegue a tener confianza en alguien o en algo sólo como resultado del efecto de racionalizaciones. En realidad, las personas descubren, en ciertas circunstancias, que tienen “plena confianza en alguien” o que “aunque quieran, no pueden confiar” en algo.

A raíz de los cambios sociales que han contribuido a la desfiguración de las características y rasgos centrales de la “sociedad moderna” y a la formación de una sociedad diferente (“tardomoderna” o “postmoderna”), el concepto de confianza es cada vez más importante para la teoría sociológica en tanto permite explicar y describir ciertos hechos sociales. Uno de los primeros sociólogos que mayor importancia ha concedido a la “confianza” en cuanto mecanismo social es Niklas Luhmann (1996, 1998b:43 y ss.). Para Luhmann, la confianza es “la fe en las expectativas de uno” y de la existencia del mundo y algo que en él sucede como algo evidente (1996:86). También ha concedido especial importancia a este mecanismo Anthony Giddens (1994:12 y ss.; 34; 1995:23; 1997:68 y ss.). Desde un punto de vista muy general, la confianza es un mecanismo de coordinación de expectativas y de comunicación que funciona por medio de otros mecanismos psíquicos inconscientes y por medio de la automatización de ciertos comportamientos sociales. Podría decirse que la confianza es un mecanismo que es efectivo en condiciones de relaciones sociales en la que ya no es necesario el uso de la conciencia racional, sino que los procesos cognitivos, las decisiones y las acciones de los actores sociales son el resultado de procesos inconscientes. Y, además, por estar dentro de este plano inconsciente, es un medio o mecanismo especialmente sensible a los procesos emocionales experimentados por los actores y agentes sociales. Es decir, la confianza no es un mecanismo social que provoca en las personas, en los grupos o en las corporaciones procesos de reflexión o de duda; tampoco genera o motiva situaciones de análisis racional. En realidad, en la medida en que se actúa motivado por el mecanismo de la confianza, un actor social considera que lo que piensa, siente y hace se relaciona con la misma realidad. Y de la realidad no es posible dudar en la medida en que se esté seguro y se tenga certeza de qué es real.

Finalmente, la confianza, en tanto mecanismo de comunicación, es un dispositivo indispensable en situaciones de crisis. Schelling (1984:55 y ss.) considera que en un contexto de alto riesgo y mucha dificultad para ajustar expectativas entre los agentes, la confianza es central para salir adelante.

(5) Pérdida o ganancia de institucionalidad

En la medida en que la confianza se fortalece o se debilita, el tiempo social, es decir, los plazos de tiempo experimentados en cada sociedad, generan las condiciones para que se establezcan y solidifiquen o se disuelvan ciertas reglas, determinados valores y significados. La estabilidad de la confianza permite una objetivación en el funcionamiento de las reglas, valores y significados sociales y, de este modo, una formación estable y eficaz de los efectos institucionales. En definitiva, cualquier corporación tiene una dimensión institucional; también el Estado y los gobiernos en particular. Por lo tanto, todos los gobiernos deberían intentar programas de comunicación que aumenten el grado y la eficacia de la institucionalización y que controlen los procesos sociales de debilitamiento institucional. No es extraño encontrar en la historia política de las sociedades programas sistemáticos de institucionalización y de desinstitucionalización. Tanto una cosa como otra dependen o están vinculadas a políticas de comunicación que dominan tanto el ámbito público como el ámbito privado de la vida de las sociedades.

El proceso de institucionalización se desarrolla y puede ser observado en plazos más o menos largos

de tiempo. Se pasa ahora a un plano temporal diferente del que se estaba analizando con la legitimidad. Hasta ahí, el proceso comunicativo tenía efectos en plazos cortos o medios en tanto la reacción y comportamiento, las relaciones y los procesos de interpretación suceden de un modo menos prolongado que al entrar en el plano de la institucionalización o desinstitucionalización social. Los problemas y las soluciones a la cuestión del consenso en el nivel de la institucionalidad suceden y se desarrollan en plazos temporales más largos.

A mediano plazo, es posible que se gane o se pierda institucionalidad en tanto aumenten o bajen los procesos de legitimidad de un gobierno. Esto ocurre teniendo en cuenta la relación entre la velocidad con que cambian las estructuras sociales de expectativas (Luhmann, 1997b:347) y de habituación de los hechos institucionales (Searle, 1997:45). Los procesos de institucionalización y desinstitucionalización son procesos de comunicación que terminan fijándose, “adhiriéndose” a la vida social de los ciudadanos, que se transforman en hábitos de pensamiento, de sentimientos y de acciones. La institucionalización activa una cierta asociación y transferencia de significados –deónticos, de honor o de humillación, en forma de instrucciones y de imitaciones– hacia objetos y a sujetos sociales (gobierno, funcionarios, políticas, acciones) que no tienen *a priori* el significado dado por las personas *a posteriori*. Las personas sociales convierten ciertos objetos sociales (un ministerio o un funcionario, un presidente o una política) en portadores de símbolos que transfieren a otros objetos sociales ciertas funciones de estatus, ciertos significados morales, deónticos, imperativos y cognitivos (Searle, 1997:156 y ss.).

Los niveles o planos de institucionalidad suelen ser varios, aunque están unos vinculados con otros. Por un lado, existe un nivel de institucionalización de las metarreglas que siguen gobernados y gobernantes (Axelrod, 2004:72-75). Éstas son las que definen el modo de gobierno, de elecciones, la relación entre los poderes del Estado, etcétera. En segundo término, hay un proceso de institucionalidad que queda encerrado en el otro, y que tiene como sujeto de la institucionalidad al gobierno de turno y como objeto de ésta, a sus medidas, acciones y política. Aunque sea común considerar el trabajo de comunicación para desarrollar cierta institucionalidad de un gobierno como “propaganda partidaria”, no siempre tiene sólo un fin o un efecto egoísta o fraccionario. En muchas ocasiones, este trabajo de formación de asociaciones cognitivas entre ciertos objetos sociales (por ejemplo, la oficina fiscal del Estado) y sus consecuencias sobre la sociedad (ver como bueno o positivo pagar los impuestos lo que repercute en una mayor recaudación) puede mejorar o empeorar el funcionamiento de dicha repartición estatal, el de otras funciones relacionadas y la misma vida de los ciudadanos.

	Déficit	Superávit
<p>(1) Reputación Imagen o percepción de la racionalidad que un agente tiene de otro agente social</p>	<p>Hay una percepción de la racionalidad del gobierno que distorsiona sus acciones en tanto se duda de la eficacia de su acción y/o de su responsabilidad moral.</p>	<p>La percepción de la reputación del gobierno es funcional en tanto se lo considera eficaz y éticamente competente. Sobre todo, es posible que se considere que ambas dimensiones son compatibles entre sí.</p>
<p>(2) Credibilidad Mecanismo por medio del cual un agente social asocia lo que dice interlocutor, con lo que infiere que piensa y con aquello que hace.</p>	<p>Las dudas generadas en la reputación afectan la credibilidad del gobierno o la de alguno de sus funcionarios. Lo que se dice no es creído o el costo de transacción aumenta demasiado.</p>	<p>La percepción funcional de la reputación aumenta la capacidad de comunicar con credibilidad. Esta capacidad permite menos esfuerzos para conseguir lo mismo.</p>
<p>(3) Legitimidad Conjunto de “metarreglas” y de creencias no discutidas sobre las que se apoyan ideas, decisiones y acciones.</p>	<p>El disenso de la capacidad de comunicar de modo creíble repercute en la baja de legitimidad fáctica, es decir, en el consenso de “consumo” cotidiano para un gobierno.</p>	<p>En la medida en que se mantiene la credibilidad, es posible que el gobierno tenga capacidad de aumentar su caudal de legitimidad fáctica o social con sus propias acciones y versiones.</p>

<p>(4) Confianza Relación emocional y racional entre agentes sociales, organizada en el eje de las relaciones entre “lo-real” y “lo-irreal”. Confiar en alguien implica no dudar incluso en contextos en que cualquiera lo haría.</p>	<p>Si se profundiza la deslegitimación, aparece la desconfianza como un mecanismo disolvente de la percepción de los ciudadanos acerca de un gobierno y de sus funcionarios. La desconfianza es un modo de interpretar, de modo emocional e inconsciente, las acciones de alguien. La confianza puede perderse en un solo acontecimiento y, también es cierto, puede suceder que no se pierda después de muchos errores evidentes. Depende de las expectativas generadas por la reputación y el trabajo realizado en los demás mecanismos.</p>	<p>El aumento de legitimidad de la acción del gobierno repercute en el plano inconsciente y emocional de la ciudadanía. Más allá de ciertas críticas o de algunas diferencias, la reputación, la credibilidad y la legitimidad permiten niveles de confianza altos. La confianza es un medio de comunicación inigualable para coordinar expectativas y cerrar dudas de un modo eficaz y certero.</p>
<p>(5) Intitucionalidad Proceso de construcción de hechos simbólicos que adquieren carácter objetivo por medio de la comunicación y de las funciones significativas del lenguaje cumple funciones de regulación de pensamientos, emociones y acciones de personas, grupos y organizaciones.</p>	<p>A mediano o largo plazo, el descenso de la credibilidad, de la legitimidad y, sobre todo, de la confianza, tienen como consecuencia problemas de institucionalización que recaen en el gobierno y en sus funcionarios. El indicador de este proceso es un efecto nulo de los mecanismos de habituación comunicacional que contienen las instituciones.</p>	<p>La confianza en un gobierno, o en ciertas políticas de un gobierno, permiten que éste o éstas se institucionalicen. Esto significa que a partir de aquí es posible trasladar a otras actividades del mismo sujeto (el gobierno), ciertas respuestas que se han fijado institucionalmente.</p>

3.3.2. Un ejemplo de la espiral de consenso-disenso en la Argentina

La mejor manera de profundizar en la comprensión del proceso sociológico de espiral de consenso-disenso es por medio del análisis de acontecimientos históricos conocidos. A continuación se analizarán algunas circunstancias de la presidencia de Fernando de la Rúa en la Argentina y su renuncia durante el año 2001.

En primer lugar, en el caso del presidente De la Rúa, el motivo y la razón que hicieron que una parte muy grande del electorado lo votara era una sensación de hastío o de cansancio moral de la ciudadanía en

relación con el peronismo, personalizado en Eduardo Duhalde o en Carlos Menem. Mientras que en la elección de 1995 la ciudadanía percibía que Menem y su equipo tenían “habilidad” técnica para alcanzar los objetivos que eran evaluados como necesarios y convenientes, en 1999, la elección mayoritaria por la Alianza y por Fernando de la Rúa significaba que se percibía al nuevo gobierno con mayor reputación moral o ética, pero con las habilidades técnicas para continuar con la manera de administrar los medios para alcanzar los objetivos o fines estratégicos de la economía. Por eso, durante toda la campaña, tanto De la Rúa como el resto del equipo de la Alianza –muy por encima de sus propios gustos– tuvieron que prometer que se quedarían en la convertibilidad y que el curso económico no se modificaría. En realidad, estaban respondiendo a una demanda social y, al mismo tiempo, estaban aceptando (no podían hacerlo de otro modo) que contaban con la capacidad técnica para gestionar eficazmente, pero con más contenido ético. El problema de reputación fue doble, entonces. Por un lado, comenzó a haber problemas en la gestión y en la capacidad de gestión del gobierno de De la Rúa, con lo cual se incorporó al gobierno Domingo Cavallo. Pero, además, la ciudadanía comenzó a percibir ciertos problemas éticos, primero en el grupo cercano al Presidente (Fernández Meijide, su cuñado y su profesor de tenis) y luego, en el círculo personal de De la Rúa (sus hijos, por ejemplo). Uno de los escándalos que dejó al descubierto la debilidad de la aparente moralidad pública y privada del gobierno y de sus miembros fue la renuncia de Carlos Álvarez a la vicepresidencia (Elizalde y Fernández Pedemonte, 2001:93 y ss.; Riorda y Cabás, 2005:261 y ss.) Además, lo que también erosionó la reputación del presidente De la Rúa fue la perceptibilidad de los estigmas (Goffman, 1989:35-36) asociados a la imagen que desarrollaron algunos medios de entretenimiento sobre su aparente incapacidad de hablar y de actuar en público, sobre los errores y equivocaciones que mostraba en las apariciones públicas. Es decir, la reputación del Presidente y, después, del gobierno, fueron afectadas por una percepción de incapacidad técnica para obtener ciertos objetivos y de falta de medios éticos para llegar al objetivo de administrar eficazmente. Esto fue algo manifiesto junto con la crisis financiera (una crisis de confianza motivada por la reputación) y con la crítica popular de quienes no podían recuperar sus ahorros de los bancos.

4. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL. UN INTENTO DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE LA ESPIRAL DEL CONSENSO-DISENSO

De acuerdo con lo que se expuso en el apartado anterior (punto 3), los procesos de consenso y disenso generan dificultades y situaciones problemáticas para los gobiernos y para sus funcionarios. Estos problemas deberían resolverse no sólo por medio de la gestión instrumental y de la mayor eficacia en el trabajo administrativo. Es central apoyar y fortalecer la gestión administrativa con la puesta en marcha de una estrategia de comunicación que se transforme en política de comunicación. Para hacerlo, se analizarán los vínculos entre los tres componentes básicos y estructurales de la estrategia seguida por los gobiernos o las oficinas estatales dentro del contexto del escenario público. Tal como la teoría del juego lo plantea (Schelling, 1960:17 y ss.; Axelrod, 2004:28 y ss.; Elster, 1993: 31 y ss.; Kreps, 1994:23), los actores sociales desarrollan o despliegan ciertas estrategias que se identifican con sus *racionalidades*; éstas terminan por ser los principios que guían el proceso de decisión, la acción y el discurso como representación de los tres mecanismos. Desde el punto de vista sociológico, la estrategia de los actores

sociales –en tanto jugadores en el escenario público– se puede descomponer en tres instancias –fines, medios y políticas– que cumplen diferentes funciones: pueden ser intereses, valores, condicionamientos, procesos sociales o políticas, es decir, acciones programadas o calculadas. Por esto, la estrategia se definirá de acuerdo con este concepto de *racionalidad* que sigue el modelo de pensamiento de un agente. Con diferencias que se profundizan en el nivel de la discusión filosófica de la teoría de la estrategia, los expertos en estrategia militar identifican tres o cuatro instancias que son lógica y fácticamente necesarias de definición. En primer lugar, es necesario y conveniente conocer con claridad y estar de acuerdo con el *fin* al que se tratará de llegar. Éste representa el interés más amplio o más importante de la organización, de la persona o de un gobierno. En segunda instancia, se necesita definir y articular los *medios y recursos* que se utilizarán para alcanzar los intereses o fines antes definidos. Según los analistas más experimentados, uno de los primeros problemas que surgen en las situaciones estratégicas es que los medios utilizados para alcanzar los fines definidos suelen no ser suficientes o no se administraron con racionalidad. También es posible que los fines definidos y deseados sean imposibles de conseguir de acuerdo con las oportunidades objetivas, o sean no convenientes para un determinado agente (la relación entre fines y medios estratégicos es compleja). Finalmente, una vez establecidos los fines y los medios, es necesario definir las *políticas* que se seguirán para unir los fines con los medios. Las diferentes políticas son y dan opciones, modos y estilos de utilizar los recursos o los medios estratégicos para alcanzar los fines o los intereses estratégicos. No hay una sola manera de que los recursos sean utilizados para llegar a los intereses. Con lo cual es necesario seleccionar entre las posibilidades la política que genere más eficacia en el uso de los recursos estratégicos.

Por lo tanto, siguiendo los conceptos introducidos, tres serán los niveles de organización de la estrategia propuestos. Primero se hará un análisis más o menos sintético de los fines o intereses de la estrategia de comunicación gubernamental. El hecho de que sea sintético está sustentado en que los fines o intereses estratégicos salen o se desprenden de los mecanismos que se activan entre sí en el proceso de espiral de consenso-disenso. Lo que sucede es que los mecanismos comunicativos se transforman en metas o en fines que deben alcanzar un gobierno o un organismo del Estado (4.1.). En segundo término, se deben analizar los recursos o medios estratégicos que permitan llegar a los fines antes definidos. Aunque existe cierta “tradicción” burocrática en la manera de organizar los medios propios para comunicar lo que el gobierno pretende, es necesario establecer y definir unas condiciones mínimas necesarias para lograr los fines antes analizados (4.2.). Finalmente, se expondrán las principales características de las *políticas de comunicación* que permiten alcanzar los fines utilizando de una manera específica los recursos estratégicos (4.3.).

4.1. Fines e intereses estratégicos de la comunicación del gobierno

La estrategia de comunicación de un gobierno es un proceso complejo que surge de una serie de diversos condicionamientos. Por un lado, cualquier estrategia se define por unos objetivos, por unos fines o intereses que es necesario alcanzar. La sociología ha dado diversos nombres a los condicionamientos de estos fines. Jon Elster (1993:34) considera que la “elección” de una “acción” (aunque sea difícil encontrar una acción racional pura) depende de la relación compleja que el agente establezca o pueda establecer entre sus “deseos” (subjetivos o propios) y las “oportunidades” (objetivas o del entorno) percibidas por el agente. La capacidad de percibir (o la “miopía” que tenga este agente), las “creencias”, los “valores” y las “emociones” son mecanismos que intervienen e interfieren para que el deseo (interés o fin) encuentre la mejor acción, la más adecuada para alcanzarlo según la oportunidad. En el otro

extremo de la teoría sociológica se encuentra la teoría de Pierre Bourdieu (quien, por otro lado, considera que Elster no tiene derecho a denominarse “sociólogo”). En su teoría se considera básico el concepto de “interés” como un mecanismo social que debería ser estudiado de un modo histórico; es muy claro cuando afirma: “Lejos de ser una invariante antropológica, el interés es una arbitrariedad histórica, una construcción histórica que sólo puede conocerse mediante el análisis histórico, ex post, a través de la observación empírica, y puede ser deducido a priori de una concepción ficticia y a todas luces etnocéntrica del Hombre” (Bourdieu y Wacquant, 1995:80). El concepto de interés de Bourdieu se encuentra directamente relacionado con el de “campo”; el interés es definido en un actor social por las relaciones del campo en el que participa: político, económico, cultural, etcétera. En definitiva, el interés o el fin de un actor social aparecen como mecanismos estructurantes de su comportamiento, aunque con diferentes alcances, en la teoría social.

De acuerdo con este análisis sociológico, los fines o intereses de los actores sociales –en este caso, el gobierno o cualquier otro instituto del Estado– y sus estrategias en sentido amplio surgen no tanto de unos principios generales y universales como de las relaciones sociales en las que se encuentran desarrollándose. Por eso, la estrategia de comunicación del gobierno debería surgir del análisis de las relaciones sociales en las que se encuentra para conseguir consenso y de las relaciones que le impiden obtenerlo. Expresado en términos de lo que antes se presentó como la espiral de consenso-disenso, el gobierno debería pensar y definir sus fines estratégicos (y luego sus recursos y políticas) de acuerdo con la posición en la que en determinado momento se encuentra dentro de los diferentes niveles de la espiral de consenso-disenso y de acuerdo con la dirección en la que se está moviendo de un nivel a otro. Esto significa que es necesario hacer consciente el proceso de gestión del consenso y de gestión del disenso que condiciona cualquier gestión política.

Por otro lado, desde el punto de vista de la gestión de la comunicación gubernamental, los intereses, fines o deseos pueden ser considerados como fines instrumentales y fines comunicativos. Esta diferencia, aunque pretende llegar a otra conclusión, puede encontrar una base teórica en los trabajos etológicos de comunicación (Birdwhistell, 1994:173). La importancia de la distinción radica en la necesidad de saber hasta dónde la comunicación es parte o no de los fines o intereses estratégicos de un gobierno.

(a) *Intereses instrumentales*, es decir, objetivos o metas de naturaleza no relacional; una meta que se identifica con un cambio sobre la realidad material, tecnológica y biológica (ejemplos: que mejore la balanza comercial con un país; que haya más gente dentro de las obras sociales; que las pymes adquieran tecnologías informáticas etc.). Puede necesitar medios estratégicos de naturaleza comunicativa, pero queda claro que la meta no es comunicativa.

(b) *Intereses comunicativos* son metas que se identifican con procesos de influencia, de relación; metas que se alcanzan cuando se modifica la manera de sentir, pensar, actuar y relacionarse que tienen los seres humanos, de modo estable o de un modo dinámico y cambiante. Los intereses comunicativos de un gobierno se cuidan constantemente, ya que los intereses y las acciones instrumentales pueden contradecirlos. Las decisiones sobre qué decir y hacer en público, cómo decirlo y hacerlo, a quiénes, etcétera, son cotidianas y, al mismo tiempo, centrales para la estrategia general de la gestión gubernamental.

Esta diferenciación entre fines o intereses estratégicos no está libre de dudas y de discusiones, tanto en el ámbito de la teoría como en el de la gestión profesional. Estas categorías pretenden responder la

pregunta acerca de cuál es el nivel en que se gestiona la comunicación en una corporación política. Para algunos, la comunicación nunca pasa a niveles estratégicos o sólo en contadas oportunidades y circunstancias. Para otros, la comunicación siempre es estratégica. Sin embargo, como suele suceder casi siempre, el problema parece ser más complejo. En primer lugar, porque las diferencias entre los intereses surgen de un criterio analítico, no necesariamente de la realidad. Con lo cual un economista puede diferenciar los intereses estratégicos de la política entre “intereses económicos” e “intereses no económicos”. En segundo término, cada categoría depende de la definición específica que se le conceda, con lo cual la gestión será condicionada por este tipo de nominaciones. En tercer lugar, surge el problema de la jerarquización de los intereses: cuál de ellos es más abstracto y general. Para determinar este tipo de dilema, puede utilizarse la estructura del proceso de la *espiral de consenso-disenso*. En primer lugar, un gobierno necesita evidentemente consenso, grados de consenso o de disenso controlado; en el equilibrio entre uno y otro, necesita consenso a su favor. Este es un interés que tiene componentes instrumentales y comunicativos. No es posible conseguir consenso con acciones comunicativas puras. Pero tampoco se puede alcanzar consenso sin prestarle atención a los procesos comunicativos. Segundo, un gobierno suele fijarse intereses estratégicos vinculados con fines económicos, sociales, culturales, tecnológicos, etcétera. Éstos son fines instrumentales para los que es necesario utilizar medios o recursos, o tácticas de comunicación para conseguirlos. Pero también es cierto que no se puede olvidar que cada uno de los programas o políticas comunican algo acerca de quién es y qué quiere el gobierno, lo cual repercute directamente en los procesos de consenso-disenso, que terminan afectando la gobernabilidad de ese gobierno.

4.2. Medios estratégicos de gestión de la comunicación gubernamental.

Una consideración minimalista del asunto

El segundo proceso de planificación y de cálculo de la estrategia es el de evaluación y preparación de los recursos o medios estratégicos necesarios y suficientes (o no) para alcanzar los fines proyectados y los intereses delimitados por la conducción del gobierno. De acuerdo con las necesidades generales para el manejo y el control de la comunicación y de la información pública y colectiva, la estructura de gestión de la comunicación (EGC) de un gobierno, sin pensar en la cantidad de recursos tecnológicos, económicos y humanos que se tengan, debería constar de seis sistemas básicos: un sistema de monitoreo del entorno, uno de relaciones con la prensa, otro de relaciones con grupos de interés y de *stakeholders*, un sistema de manejo y de control de crisis o de problemas graves, un sistema de producción y gestión de la imagen y del discurso del gobierno y uno que controle las comunicaciones internas. Cada área puede estar organizada con diferente cantidad de personas y con tecnologías distintas; pero lo importante es que existan las funciones dentro de la estructura de gestión del gobierno.

(1) *Sistema de observación, monitoreo y análisis* por medio del cual se realiza el *input* y la *selección* de los hechos, acontecimientos, sucesos, tendencias y temas que son relevantes para algún tipo de respuesta o consideración de una respuesta de tipo comunicativa. Desde el *clipping* de prensa hasta informes de inteligencia, pasando por un análisis de las principales opiniones de líderes en los medios o la clasificación de medios de prensa y de posición tomada ante ciertos *issues* estratégicos son parte del conocimiento que se necesita para gestionar la comunicación y la política gubernamental. Este sistema de observación permite elaborar y reelaborar una imagen del entorno del gobierno desde el punto de vista comunicacional, es decir, una imagen del entorno en tanto *nicho comunicativo*, en torno de acciones y de

respuestas, de discursos, de temas y de relaciones. Es posible que una parte de la información y algunos de los diagnósticos producidos para ciertas áreas específicas del gobierno (economía, trabajo, impuestos, seguridad, salud, etcétera) puedan ser utilizados en la EGC para conocer las condiciones en las que se debe pensar una política de comunicación estratégica que afecte con cierta orientación el proceso de espiral de consenso-disenso que condiciona los fines estratégicos.

(2) *Relaciones sistemáticas con la prensa.* Cualquier corporación actual y todo gobierno mantienen algún tipo de vínculo con la prensa local, nacional e internacional. El problema es cómo sistematizar este vínculo a favor del gobierno sin activar, al mismo tiempo, conflictos acerca de la libertad de expresión, de acceso a la información y sin suscitar acusaciones de intentos de presión ilegítima a la prensa. Esta contradicción es insalvable en los sistemas representativos y democráticos con prensa libre. Los gobiernos no pueden controlar el discurso y la información de la prensa, por un lado, y la prensa no deja de ser un sistema de control y de guardia de los actos de los funcionarios del gobierno, por otro. Desde un punto de vista fáctico, un gobierno debería evaluar la diferencia entre la prensa *seria* y *la no seria*, por un lado, y la *prensa ética* y *corrupta*, por otro. Esta doble diferencia es central en tanto pueden plantearse dos tipos de relación muy diferentes entre uno y otro tipo de prensa y de periodismo. Nunca es fácil distinguir con precisión las intenciones primeras o finales de un acto; por lo tanto, tampoco es sencillo diferenciar entre un acto de crítica sincera o una operación de prensa articulada por la oposición y en que la prensa entra en el juego. En términos muy generales, un gobierno debería actuar de un modo tal que a la prensa le fuera más conveniente ser seria que no seria, es decir, que sea más beneficioso informar con rigurosidad que no hacerlo. Cuando los incentivos van en otra dirección es porque el problema ético lo tiene el gobierno y no la prensa. Las relaciones entre el gobierno y la prensa sólo por momentos dejarán de ser conflictivas, contradictorias y confusas. Pero esto no significa que no deba desarrollarse una relación institucionalizada, organizada dentro de reglas que todos conocen y aceptan. Esto permite mayor certidumbre.

(3) *Relaciones con grupos de interés.* Cualquier gobierno necesita mantener ciertas relaciones con grupos o corporaciones que tienen intereses sobre cuestiones que el gobierno trata o sobre las que interviene o debe controlar. Una estrategia de comunicación no puede no tener una estrategia de negociación. Pero para conseguirla es necesario contar con los medios y recursos humanos y de gestión.

(4) *Desarrollo de la imagen.* La cuarta función de la EGC es la definición de las acciones públicas y del discurso que definirán la imagen o la reputación del gobierno. Las acciones instrumentales, las que se hacen para hacer algo, también son comunicativamente eficaces o activas. Esto es algo bastante fácil de comprender: las acciones son interpretadas y consideradas como signos o textos de aquello que es o pretende ser el gobierno. Por otro lado, el discurso debe ser definido de modo estructural, es decir, de una manera que permita establecer expectativas y coordinar acciones con los actores y agentes de interés y con la prensa.

(5) *Sistema de respuesta a las situaciones de crisis, a conflictos y a riesgos.* Otra función básica es la que tiene como efecto la organización eficaz, o más eficaz, de las respuestas o movimientos de condicionamiento que un gobierno hace cuando se encuentra en una situación de urgencia y de apremio. Las presiones y los reclamos vinculados con la responsabilidad del gobierno y las sanciones sociales (pérdidas de popularidad, de reputación, activación rápida de la espiral de disenso) hacen que sea necesario estar preparado para responder del modo más sistemático posible.

(6) *Comunicaciones para el personal del gobierno en tiempo y en forma*. Finalmente, otro de los recursos estratégicos de la EGC es el conjunto de canales y de sistemas de comunicación que permiten afectar y llegar hasta el propio personal de la burocracia del Estado.

En definitiva, estos recursos suelen estar presentes en todos los gobiernos; la diferencia surge en el modo en que se articulan y en el grado de conciencia que se tiene del uso sistemático que debe realizarse de ellos.

4.3. Políticas y modelos de comunicación gubernamental

Haciendo un resumen de lo que se ha planteado hasta aquí, una estrategia de comunicación gubernamental estaría determinada, en primer lugar, por la definición de los objetivos o fines estratégicos (que no siempre se definen con suficiente claridad para todos los que participan de un proceso estratégico). Es conveniente, de acuerdo con lo que se ha analizado, que los fines o los intereses estratégicos de comunicación se definan de acuerdo con las necesidades de *consenso*, teniendo ello en cuenta como una de las metas últimas de la política. En segunda instancia, tal como se ha analizado en la sección anterior, una estrategia se transforma en un proyecto realista cuando es posible definir o reunir los recursos necesarios y suficientes para alcanzar los fines. Esto, tal como se analizó antes, significa reunir a las personas que tienen la capacidad de hacer y de aplicar de un modo concreto los recursos o medios a los fines. La tercera cuestión a tener en cuenta en la teoría de la estrategia son las “políticas” (y los “acuerdos” necesarios) para que los medios alcancen los fines (Arquilla y Ronfeldt, 1997:441; 2001:365), en tanto éstas son guías para usar de un determinado modo los medios para llegar a los fines. Esto significa que cada modelo de política que se presentará a continuación es un método diferente de utilizar los medios y recursos para alcanzar los fines e intereses estratégicos. Ello quiere decir, entonces, que la manera de combinar y de dar uso a los *medios estratégicos* sigue a cada una de las *políticas de comunicación*.¹⁵ Las políticas de comunicación son modelos de organización de los medios, recursos y tácticas para llegar a los objetivos, intereses o fines comunicativos que se definen en el análisis estratégico.

4.3.1. Modelo de difusión y la política de “enjambre” (*swarming*)

El primer modelo o política de comunicación es otra de las consecuencias de la aplicación de la teoría de los sistemas en la política durante la década de los años cincuenta y sesenta. Sin embargo, también depende de los cambios sociales y culturales producidos como resultado del uso de las tecnologías digitales de la información, la comunicación y el conocimiento. Ambos modelos tienen en común un principio de gestión: la información o el conocimiento deben ser producidos y distribuidos o puestos en circulación porque la propia arquitectura del sistema tecnológico y social permitirá una recepción y una respuesta. Los límites del modelo político y social son tecnológicos: las tecnologías de la comunicación y de la información, y las pautas de consumo que estas crean, determinan el tipo de comunicación que es posible desarrollar.

4.3.1.1. Definición de los aspectos centrales

Una *política de difusión* (1) es un programa sistemático, (2) para informar (3) a todas las audiencias posibles (4) acerca de valores, temas o políticas de largo alcance del Estado (5) de modo continuo y permanente, aunque condicionado por las coyunturas especiales del caso (6) utilizando todos y cada uno de los medios colectivos y masivos de comunicación, especialmente los últimos medios digitales que

permiten procesos de convergencia técnica para producir, distribuir y consumir información y conocimiento, (7) sin dejar a un lado los proceso de comunicación interpersonal, aunque relegándolos a un segundo plano de importancia.

(1) *Programa o plan.* Aunque en toda política subyace el principio de la programación o de la planificación de las acciones, en la de difusión y de *enjambre* el plan es menos importante que el hecho de difundir y de expandir, de colocar información y conocimiento propio en la mayor cantidad posible de audiencias, de grupos sociales y de personas.

(2) *Para informar.* “Informar” significa acercar a las audiencias mensajes como formas de diferenciar la realidad que, poco a poco, terminen por ser asumidos, aprendidos y considerados válidos para la propia forma de diferenciar la realidad del receptor.

(3) *A todas las audiencias.* Una de las ideas más simples y novedosas al mismo tiempo de la política de difusión y de *enjambre* es que los mensajes que se decide comunicar no tienen restricciones y limitaciones en cuanto a las audiencias a las que deben llegar.

(4) *Acerca de valores, temas o políticas del Estado.* El contenido de los mensajes que se difunden son valores, categorías cognitivas, temas u objetivos de políticas que permitirán mayor eficacia de gestión en tanto las audiencias los aprendan y utilicen como guía para sus decisiones cotidianas (por ejemplo, valores democráticos o el uso de las armas de fuego, la prevención de enfermedades endémicas, seguridad vial, etcétera).

(5) *De modo continuo y permanente.* El contenido que se debe comunicar en las políticas de difusión y *enjambre* no cambia con la coyuntura; es posible que en ciertos contextos temporales sea más necesario que en otros, pero son temas que necesitan ser aprendidos e incorporados a la cultura política de una sociedad.

(6-7) *Utilizando todos los medios colectivos públicos y privados de comunicación.* Todos los medios de comunicación mediada son válidos, y de hecho es necesario pensar en todos.

Como se puede deducir, en primer término, si se decide organizar un proceso de comunicación por medio de una política de difusión es necesario comprender que lo que se busca es que cierto conocimiento o información llegue a la mayor cantidad posible de personas. Es un procedimiento contrario al de las comunicaciones de *marketing*, ya que éstas buscan alcanzar ciertos destinatarios por medio de ciertos mensajes especiales. El hecho de que se pretenda difundir un tema, una posición, un valor o toda una política de Estado hace que sea necesario montar la mayor cantidad de medios o soportes técnicos posibles: en primer lugar, la prensa, la televisión y la radio; segundo, Internet y campañas de correo electrónico; tercero, la vía pública. La intención es que el tema o el conocimiento acordado para que sea comunicado llegue a la mayor cantidad de público posible. ¿Para qué? Para establecer una posición clara o para que, a más largo plazo, la opinión pública y el resto de los grupos especiales de destinatarios con capacidad de respuesta (periodistas, empresarios, personal de la Justicia, legisladores, sindicalistas, intelectuales, etcétera) perciban con claridad y compartan los puntos de vista del gobierno, más allá de que se alcance consenso. En realidad, la *política de difusión* es un intento por establecer las bases mínimas del consenso en una sociedad cada vez más compleja.

4.3.1.2. Organización de los recursos y medios de comunicación estratégicos

El modelo de *difusión* considera que la comunicación es un proceso de circulación de contenidos. Su

principal problema es la definición de ciertas distinciones semánticas que se pondrán en circulación para que alcancen al público más amplio posible. Con una política de difusión es posible que el público, luego de encontrarse varias veces con mensajes distribuidos por el gobierno, alcance dos estados cognitivos: uno básico y otro más desarrollado. El primero de los efectos es que el público diferencie la realidad o el problema o la situación que es la referencia del mensaje del mismo modo en que el gobierno pretende que lo haga; esto no implica que el receptor esté de acuerdo con la diferenciación semántica realizada. Sólo requiere que, por medio de la repetición y la claridad, sea posible que el público adquiera ciertas distinciones o diferencias básicas sobre la realidad.

Las relaciones con la prensa son el segundo medio importante de este modelo, así como la gestión de los propios sistemas de comunicación. El uso de la prensa para comunicar el mensaje que debe ser difundido tiene que estar articulado por medio de la preparación de los funcionarios que deben incluir este mensaje en cada entrevista o intercambio con la prensa. En tercer término, adquiere diferentes grados de importancia para este modelo el análisis del entorno. Puede ser más importante para definir su imagen (y los *issues*) o son sólo los propios fines y sólo éstos los que definen la proyección de la reputación que se pretende. Cuarto, no es relevante la diferencia entre comunicaciones en contextos normales y en contextos de crisis, aunque puede suceder que ciertas comunicaciones sean percibidas como no pertinentes dentro de una situación de crisis en la que el gobierno se encuentra cuestionado. Finalmente, tampoco hace hincapié en la diferencia entre el “adentro” y el “afuera”, ya que todos están dentro del grupo de destinatarios y, por lo tanto, la comunicación interna también es menos importante porque los mismos empleados y el personal del Estado serán alcanzados por los mensajes como si fueran parte de la opinión pública general.

4.3.1.3. Algunas consideraciones teóricas del modelo

Como efecto de la teoría y de la aplicación de la concepción sistémica, en los años cincuenta y sesenta, pero también hace pocos años, como efecto de la teoría del caos y de la sociedad de la información, algunos expertos pensaron en que el Estado debía gestionar su información y su comunicación en forma de difusión masiva, de difusión en forma de canalización de contenidos que debían hacer conocer a la sociedad. La diferencia entre la primera versión del modelo y la segunda es que ésta deja de considerar la posibilidad de controlar el proceso y las orientaciones de los flujos de información y de comunicación.

El llamado *modelo difusionista* de comunicación política surgió en los años sesenta. Su soporte teórico son las concepciones funcionalistas, sistémicas y cibernéticas de la sociedad. Desde el punto de vista funcionalista, cada una de las partes de la sociedad tiene consecuencias objetivas sobre el resto de la estructura y de la organización. Es decir, que la gestión de la información debería tener en cuenta este proceso de interdependencia básico (Parsons, 1966:54 y ss.; Luhmann, 1997b:65). La concepción sistémica define la realidad social desde el punto de vista de la relación entre el sistema y el entorno, entre lo que está dentro y lo que se encuentra fuera (o entre lo que pertenece a la identidad del sistema y lo que no pertenece). Esto significa que las acciones del sistema, controladas o no controladas, no dependen sólo y especialmente del mismo sistema, sino que son el resultado de la relación de interdependencia entre sistema y entorno. Las relaciones de adaptación y de selección entre ambas dimensiones definen la acción y la producción de los comportamientos del sistema: el sistema modifica sus conductas como resultado de las presiones del entorno –otros sistemas que actúan sobre el sistema en

cuestión— y toma elementos del entorno, los utiliza como recursos para mejorar su eficacia.

Segundo, la teoría de los sistemas considera que un sistema tiene una especial determinación en la relación entre la parte y el todo: estructura y elemento. Las partes mínimas e irreducibles de la organización del sistema y sus relaciones determinan la conducta del sistema más que las presiones del entorno. Y son las características estructurales del sistema las que “cierran” o “abren” las posibilidades de ser presionadas y cambiadas desde el entorno.

En tercer lugar, pero con un peso central en la definición del modelo, la concepción cibernética de la realidad social considera que la información interna (funcionalismo, interdependencia) y la información externa (sistemas y entorno, adaptación y selección) sólo tienen consecuencias relevantes para el sistema en el supuesto caso de que sea utilizada por un subsistema de retroalimentación que permite la autorregulación y el autocontrol del sistema. En definitiva, la centralidad de la concepción cibernética anula los resabios materialistas del funcionalismo y del sistemismo. Ni la información interna ni la información externa tienen efectos sobre el comportamiento y sobre las pautas de conducta de los sistemas sociales sólo por el hecho de existir, es decir, de ser emitidas o recibidas. Hay datos que son relevantes para el sistema, para sus decisiones, por eso se transforman en información; mientras que existen otros datos que continuarán en ese estatus, ya que no tienen consecuencias sobre las pautas de acción del sistema (Wiener, 1949:160 y ss.).

Estos tres principios fueron utilizados por varios autores, en los años sesenta para construir un modelo de comunicación que fuera posible aplicar a la gestión de la política de Estado. Por un lado, G.A. Almond y J. S. Coleman (1960) consideran que la comunicación es otra de las funciones de la política, pero es una función básica. Para estos autores, la comunicación está en la base del resto de las acciones y decisiones del sistema político.

Con una idea similar, Karl Deutsch (1966) presenta otra versión del modelo difusionista. Para Deutsch y para otros autores que aplicaban modelos cibernéticos y de la teoría del juego al análisis político, el manejo de la información era una parte estratégica de la política de Estado. El modelo de Deutsch se sustenta en un análisis realizado diez años antes sobre modelos de comunicación aplicados por y para las ciencias sociales (1952: 357). Deutsch presenta una síntesis de los tres principios antes esbozados:

(a) “*Intervención voluntaria*” sobre el sistema. El sistema debería desarrollar y construir ciertas “pantallas” para discriminar información, para seleccionarla y así tomar decisiones. Las “pantallas” son matrices de análisis desarrolladas en el pasado, pero que apuntan a mejorar la toma de decisión en el presente.

(b) “*Conciencia*”. Así denomina al subsistema de retroalimentación, es decir, que cumple funciones de autocontrol y autorregulación. Discrimina entre “mensajes primarios” —cambios de acontecimientos o de estructuras— y “mensajes secundarios” —información acerca de los mensajes primarios—.

(c) “*Áreas de decisión*”. Son matrices para decidir, no para discriminar como las “pantallas”. Pueden ser latentes o manifiestas; además, se jerarquiza según la importancia y relevancia de cada decisión (zonas de confrontación, zonas de decisión final).

(d) “*Flujos*”. Son los diferentes tipos de información que fluyen por el sistema de comunicación política. Tres son los criterios de clasificación de información: de acuerdo con el tiempo (“de actualidad” o de “memoria”), de acuerdo con el origen (“interno” o “externo”) y con el grado de relevancia (“primarias” y “secundarias”).

En síntesis, el modelo de Deutsch reposa en el concepto cibernético de comunicación, es decir, en la idea de que la información tiene niveles de relevancia de acuerdo con las características del sistema, de las metas de éste y de sus estructuras.

Este es un sistema que es difícil de aplicar en la práctica, sobre todo con el aumento de complejidad en el proceso de producción, distribución y consumo de la comunicación, de la información y de los contenidos culturales en general. Pero en la década de los años sesenta fue un modelo muy aceptado. En el mismo año en que publica Deutsch su libro, aparece, en 1966, *Politics and Communications: An Analytic Study*, de Richard Fagen, con una concepción similar: se consideran la teoría de los sistemas y la cibernética como las disciplinas básicas de análisis social. El modelo difusivo se centraba, entonces, en el análisis de sistemas y, especialmente, en el análisis del sistema político. El trabajo de Ronald Robertson (1965:252 y ss.) muestra la aplicación y la importancia de este análisis.

El modelo difusionista hace hincapié en la idea de control que el sistema político tiene o puede tener sobre los procesos de producción y la disseminación de la información. Sin embargo, en la actualidad, el aumento de complejidad de los sistemas sociales (Luhmann, 1997b, 1998b) anula o reduce la capacidad de los Estados para alcanzar este objetivo de control. Desde el punto de vista que Arquilla y Ronfeldt (1999:7 y ss.; 2001:365), los Estados modernos, como actores de decisión de los sistemas políticos, no tienen la capacidad suficiente para controlar la cantidad y el tipo de procesos comunicativos y organizativos que se desarrollan en la sociedad. Desde el siglo XVIII hasta bien entrado el XX, los Estados nacionales tuvieron la capacidad, afirman Arquilla y Ronfeldt, de proveer las capacidades para la competencia en el mercado entre actores empresariales, tanto industriales como comerciales. Pero en la actualidad, los Estados se encuentran ante un aumento de complejidad social, producto de la interacción y de la manera en que organizan dicha interacción los otros actores sociales: *networks* y redes de relaciones complejas restan capacidades de control a los Estados. Es mucho más realista, dicen los autores, pensar en la capacidad de coordinación de las partes y de cómo los Estados nacionales pueden intervenir en este tipo de soluciones, antes que seguir con el modelo del control. El modelo de gestión de la información que proponen Arquilla y Ronfeldt no supone que el Estado podrá controlar el sistema de información y comunicación de la sociedad, sino que nunca podrá hacerlo en tanto han surgido redes y sistemas alternativos de alta complejidad. Con lo cual el Estado se encuentra con una sola alternativa realista: desarrollar redes y utilizar las redes existentes con informaciones que tengan los contenidos y valores semánticos que el Estado considere positivos y necesarios para apoyar o para desarrollar sus políticas públicas.

En 1975, el modelo de difusión fue adaptado por Steve Chaffee (Grossi, 1986:157-159) sobre la base del modelo de análisis político de Easton. La idea de este modelo es proveer de conocimiento a los gobernados sobre los cambios del sistema político y sobre las decisiones que los gobernantes toman y sobre cómo son tomadas. En el modelo que S. Chaffee propone en 1977, su análisis se centra en las restricciones del sistema informativo (Chaffee, 1977). Para el autor, las tres restricciones son:

- (a) *difusión incompleta*, en el caso de que no llegue a la mayoría de la audiencia que debería llegar un mensaje;
- (b) *aceleración de la difusión*, de tal modo que se realice de un modo más rápido de lo que la audiencia o el resto de los sistemas receptores pueden soportar para decodificar eficazmente la información;
- (c) *aceleración del consumo*, de tal modo que no se alcance a captar la atención porque los temas dejan de ser interesantes o relevantes para los receptores.

El tiempo y la amplitud de la cobertura son problemas que afectan la capacidad de recepción, de interpretación y de selección de la información.

Finalmente, estos modelos tienen su nueva aplicación y un nuevo diseño gracias a la revolución tecnológica. Dos de los ejemplos más avanzados de modelos aplicados a la gestión de la información y de la comunicación son el de la RAND Corporation y el que presentan Alvin y Heidi Toffler en los años noventa. El modelo desarrollado por John Arquilla y David Ronfeldt (1997, 1999, 2000, 2001) se orienta al proceso de control y de gestión de la información y del conocimiento como una manera de modificar los marcos perceptivos y las creencias de los agentes sociales, como resultado de un continuo proceso de producción y distribución de temas estructuralmente redundantes. Sobre todo en su trabajo sobre la *Noopolitik* (1999:25 y ss.), Arquilla y Ronfeldt consideran que el Estado debería desarrollar una estrategia de definición, formación y proyección de valores, creencias, conocimiento e información que modifique ciertas estructuras de conciencia en los actores sociales. Las tecnologías actuales permiten un estado de interconectividad global, dicen los autores; además, existe un fuerte desarrollo de la sociedad civil y de la dependencia económica del conocimiento y de la información; por lo tanto, están dadas las condiciones para actuar sobre la *noosphere*: un sistema sustentado en la conciencia y en la capacidad de decisión y de agencia de personas, grupos y organizaciones (Arquilla y Ronfeldt, 1999:35-43). Esta concepción estratégica fue adelantada diez años antes por Robert Keohane y Joseph Nye (1988). La política exterior, decían los autores (aunque con más razón puede aplicarse a la gestión gubernamental interna), está delimitada por la habilidad para diseminar libremente información, teniendo en cuenta el potencial de persuasión que esta acción tiene; la gestión estatal debe intentar que se adopten ciertos valores y políticas, que se modifiquen ciertas percepciones e intereses en la misma orientación que tiene el gobierno. En definitiva, con una política de información libre se logrará eficiencia comunicativa, pero además, el gobierno o sus agencias pueden aumentar su reputación y su credibilidad (Keohane y Nye, 1988:94).

Por otro lado, pero dentro de una perspectiva similar, los Toffler presentan y adaptan unos principios generales de la sociedad y de la economía a la guerra (1994:88 y ss.). Según los autores, la política –y, por supuesto, la gestión y la dirección de la guerra– debe adaptarse a los principios de la economía y de la sociedad de la *tercera ola*. El punto de partida es la siguiente suposición: “Los ejércitos democráticos no pueden ganar guerras sin apoyo popular, sin hallarse respaldados por un consenso. Pero actualmente es posible que las crisis se presenten con mayor rapidez que la que se requiere para lograr un consenso” (Toffler y Toffler, 1994:25). En realidad, este es un problema que resulta paradójico para los militares, pero que es común y continuo para los políticos. Es necesario conseguir consenso para tomar decisiones; la gestión del consenso no puede realizarse si no se la define a la luz de las nuevas estructuras culturales e informativas. El uso intensivo de la tecnología de la información, la formación de personal especializado en su gestión, el desarrollo de valores intangibles, la desmasificación sistemática de los mensajes, la búsqueda de innovaciones semánticas, la gestión continua a escalas micro y macrosociales, la formación de infraestructuras de redes de trabajo y de organización que permitan la integración de personas y grupos, rompiendo con la organización lineal; finalmente, una estrategia de comunicación centrada en el tiempo y no en el espacio: una concepción más vinculada con la complejidad que con la estabilidad espacial (Toffler y Toffler, 1994:88-96; 1997:xiii y ss.).

En síntesis, el *modelo de difusión* –en sus diferentes adaptaciones– intenta controlar los procesos de información que son relevantes para los temas de interés público. No tiene en cuenta las comunicaciones

de tipo emotiva o persuasiva, y no considera que la organización del poder social ha dejado de ser una estructura jerárquica para transformarse en una red interdependiente. Es el modelo que más se adapta a la concepción del Estado tecnocrático (Habermas, 1989a:72) y a la concepción iluminista clásica que supone que el gobernado debería estar informado de manera impersonal, fría y objetivamente acerca de lo que sucede en el sistema político.

4.3.2. Modelo de identificación o identidad

El segundo modelo se orienta hacia un objetivo comunicativo diferente. La función comunicativa del modelo es la identificación clara, directa y permanente del sujeto comunicador y enunciador. Este modelo es el intento de solucionar los problemas de la economía postindustrial y del mercado de la información (Chaves, 1994:9 y ss.). La gran cantidad y variedad de mensajes acerca de agentes económicos que, a su vez, producen mercancías que son esencialmente simbólicas, hizo que se pensara en una forma más eficaz de que los receptores atendiesen a los mensajes de las empresas y de sus mercancías. La manera es alcanzar un nivel mejor diferenciación. Pero esto no sólo es un problema de la economía de mercado; la política en general, y los gobiernos en particular, también participan de una competencia comunicativa: sus mensajes no sólo compiten (en llamar la atención, en ser comprensibles y persuadir) con otros mensajes políticos, sino que compiten con el resto de las comunicaciones sociales (periodísticas, de entretenimiento, religiosas, educativas, etc.). Por lo tanto, también los gobiernos o secretarías de Estado necesitan ser identificados claramente cuando comunican: necesitan que el receptor comprenda con rapidez quién emite el mensaje para evaluar la relevancia que éste tiene.

4.3.2.1. Definición básica de la política

Una *política de identificación pública* (1) es un esfuerzo o intento sistemático (2) de unificar criterios básicos, atributos, elementos sensitivos, perceptivos y cognitivos (3) que definen al responsable detrás de los mensajes (4) para que los receptores se encuentren con un mensaje coherente y único, casi simplificado, acerca de “quién dice o hace”, (5) de una vez para siempre (6) por medio de una concepción global de comunicación, es decir, con una concepción omnicomprensiva de comunicación.

(1) *Esfuerzo sistemático*. El proceso de definición y de proyección de un proceso de indentificación institucional o corporativa es un esfuerzo planificado y sistemático que implica la reunión de un conjunto de detalles y un estudio analítico de los componentes o elementos expresivos de la imagen pública que se pretende proyectar. Se traducen los contenidos (valores, creencias, ideología) del gobierno o del programa del gobierno en una estructura de estímulos sensitivos pertinentes (colores, tipografías, figuras de objetos, diseño de uniformes, diseño de la arquitectura, etc.).

(2) *De unificar criterios básicos, atributos, elementos sensitivos, perceptivos y cognitivos*. El trabajo de comunicación para un proceso de identificación institucional consiste en la búsqueda de atributos sensitivos (sobre todo visuales, pero también auditivos) que puedan ser eficaces para representar ciertos atributos de contenido (valores, creencias, temas, representaciones ideológicas) que se consideran indicadores de la esencia de la institución. Lo que se pretende es la unificación y la sistematización de los atributos sensitivos y de contenido. La unificación implica, antes, procesos de seleccionar y de desechar ciertos atributos porque se consideran comunicativamente poco eficaces. Lo que se pretende con el trabajo de definición y desarrollo de la identidad es que la comunicación sea *sistemática* (homogénea, coherente internamente), *pertinente* (coherente con la semántica propia de la institución, con su ideología) y *ajustada* (coherencia entre el programa de mensajes “real” y el “óptimo”) (Chaves,

1994:147), con la realidad de la institución. Por otro lado, desde una concepción semiótica, Jean-Marie Floch (1993:26-32) considera que la producción de una comunicación semiótica eficaz depende de otros tres principios: *inteligibilidad* (correcta elección de conceptos para producir cierta significación), *pertinencia* (coherencia entre el plano de la expresión y el plano del contenido) y *diferenciación* (seleccionar las relaciones semánticas que mejor puedan generar significación). Como se puede notar, los dos autores tienen una idea diferente de lo que es la *pertinencia comunicativa*. Para Chaves, la pertinencia se debe buscar en una relación correcta entre el programa de mensajes que funciona *de facto* y el programa de mensajes que se ha establecido como *óptimo*. Sin embargo, para Floch, la *pertinencia* es un principio que regula un aspecto más técnico: es el intento por mejorar la relación entre el plano de la expresión (de los medios visuales o sonoros) y el plano del contenido (semántico).

(3) *Definen el responsable detrás de los mensajes*. Si bien el trabajo de la producción de una identidad comunicativamente eficaz implica un programa completo de decisiones y elecciones, instrucciones que definen decisiones previas y otras abiertas, el objetivo último es la formación de una imagen (inteligible, ajustada, sistemática, diferenciada, programada, pertinente) de un sujeto o agente o actor social.

(4) *Para que los receptores se encuentren con un mensaje coherente y único, casi simplificado, acerca de “quién dice o hace”*. Los receptores debe aprender a distinguir “quién es el que comunica esto”. La tarea más importante del proceso de identificación es facilitarle al receptor la atención y la identificación de quién es el enunciador y el emisor o el responsable del mensaje. Aunque puede ser que no coincida el responsable del mensaje con el responsable económico o político de la acción, la comunicación de identificación pretende establecer a alguien como el que toma a cargo la tarea que se propone realizar y que es tematizada en la comunicación.

(5) *De una vez para siempre*. Esto es relativo, pero no deja de ser una intención. Significa que la comunicación de identidad está pensada para que funcione la mayor cantidad de tiempo posible. Cuanto más tiempo mantenga su vigencia, más efectiva será. Esto no significa que suceda en la realidad. Pero es lo que cualquier comunicador ideal intenta que suceda cuando decide desarrollar una política de este tipo.

(6) *Con una concepción global de comunicación, es decir, con una concepción omnicomprendensiva de comunicación*. El supuesto que guía a esta comunicación es que el receptor es el encargado de hacer el esfuerzo por llegar al mensaje. Aunque las comunicaciones de identificación se apliquen a otras políticas (de marketing, de prensa, de crisis, etcétera), el desarrollo de una identidad no es organizada sobre el receptor y sus problemas, sino sobre el emisor.

Desde hace unos años, los organismos estatales y sus diferentes institutos han utilizado una política de comunicación influida por la idea de comunicación global o total. Esta concepción tiene sus principales defensores en aquellos que consideran que la imagen y la identidad de los mensajes, definidas por sus significantes (aspectos expresivos, sensitivos) son centrales. Se sustentan en una concepción opuesta aunque complementaria con respecto al modelo de difusión: en lugar de considerar la comunicación como un vector de fuerza, se la considera como una “pantalla” ante la cual todos se deberían exponer de acuerdo con sus intereses y lugares.

Buscar la diferenciación de los mensajes y las marcas de identidad de un gobierno, de un programa de gobierno, de toda una política o de un simple anuncio que fije expectativas no es un objetivo menor, pero hay que comprender qué es lo que se alcanza o se logra con ello. Por lo general, el seguir este tipo de

política lleva, en caso de que el proceso sea eficaz, a un aumento de la institucionalidad, es decir, de vinculación y de asociación entre ciertos logros alcanzados, por un lado, y el significado simbólico que se puede derivar de eso, por otro (Searle, 1997:55-56).

En realidad, se pretende estilizar el proceso de identificación para que la corporación o la persona que debería ser institucionalizada sea reconocida y no pueda ser confundida con otra persona o corporación. Es decir, la intención más general de la política de identificación es alcanzar un nivel alto de identificación de quién está diciendo el mensaje. Lo que se consigue con esto es que el receptor pueda saber de quién es el mensaje antes de saber qué significa el mensaje. El objetivo es diferente, pero complementario a la política de difusión. En la política de identificación el mensaje más importante que se pretende que alcance al receptor es acerca del emisor o de la entidad enunciativa. En realidad, una política de identificación es una política de *metacomunicación* (Bateson, 1994:133; Watzlawick, 1983:16, 23 y ss.), ya que el efecto que debería conseguir es el del establecimiento de una relación; la relación puede mejorarse aclarando quién dice o hace determinada cosa.

En segundo lugar, las políticas de identificación buscan otros dos objetivos semióticos: por un lado, intentan unificar las características sintácticas y sensitivas para que funcione el proceso de identificación; pero este proceso de redundancia buscada tiene como fin la diferenciación que se conseguirá de otros emisores y enunciativos. Por lo tanto, las políticas de identificación al mismo tiempo de unificar criterios comunicativos, funcionan como diferenciadores con otros emisores.

4.3.2.2. Organización de los medios estratégicos

Desde el punto de vista de los *medios estratégicos*, el modelo de identificación hace hincapié, primero, en la definición de la imagen pública que se proyectará. Para eso, se profundiza en la definición y estilización del discurso y de las acciones realizadas por el gobierno. El medio o recurso estratégico que es más utilizado cuando se pretende alcanzar ciertos objetivos relacionados con la política de identificación es el desarrollo, proyección y repetición de cierta “personalidad” corporativa. Esta *personalidad* se obtiene con la definición de cuáles rasgos y atributos, valores y conductas se harán públicos y cuáles privados. La primera decisión es la selección de los elementos o rasgos de la identidad. La segunda es la selección y la jerarquización. La tercera debería ser la transformación de este proyecto en diferentes soportes que darán forma concreta a la identidad. Finalmente, se debe hacer circular de modo repetitivo estos rasgos como marco y contexto de los mensajes que produce el gobierno o una secretaría determinada. En definitiva, la imagen que un destinatario capta de un gobierno no queda determinada por este diseño sensorial, cognitivo y de comportamientos, pero facilita la formación de una imagen pública en tanto es más fácil, para el receptor, distinguir el origen del mensaje y, muchas veces, su temática general. [16](#)

En segundo término, este modelo no deja a un lado el vínculo con la prensa: intenta que ésta no modifique de un modo negativo la imagen construida, en primera instancia, y trabaja para que haga públicos los atributos definidos como positivos. Tercero, el modelo de identificación debería atender al entorno. Aquí suceden diferentes cosas. Puede ser que lo tengan en cuenta o no. En cuarto lugar, el modelo de la identificación le concede poca importancia a las *relaciones* estratégicas. Ni con la prensa ni con otros *stakeholders* (el que está involucrado o implicado de alguna manera en una cuestión). Esto no significa que no se hagan relaciones, sino que no es parte de las ideas fuerza del modelo. Finalmente, no se centra en mejorar las condiciones de la comunicación en la crisis, porque cree en la fortaleza

institucional del contenido y de la representación de la identidad desarrollada. Esta identidad hará la labor de alejar las condiciones de la crisis. Sin embargo (ver nota 10), no es seguro que esto suceda así. En cambio, es posible que el proceso de formar y definir una identidad comunicable implique un trabajo un poco más meticuloso hacia “dentro” de la organización: los empleados y el personal que trabaja en la entidad del gobierno que está desarrollando una imagen pública de un modo sistemático deben participar, en alguna de las fases de esta definición, diseño y circulación.

4.3.3. Modelo de relacionamiento con la prensa

El tercer modelo es el resultado del desarrollo que ha tenido una institución moderna: el periodismo o la prensa libre. En la medida en que la prensa ha aumentado sus niveles de institucionalización en las sociedades occidentales, en primera instancia, los gobiernos y los funcionarios estatales han tenido que tomar contacto con periodistas y editores, informarles y explicarles regularmente qué es lo que están haciendo y qué es lo que pretenden para el futuro y, sobre todo, cuidar que la prensa no tome una posición contraria a la que tiene el gobierno. La prensa es el principal agente que, en términos de Elihú Katz y Daniel Dayan (1995:151 y ss.), realiza un proceso de “desintermediación” y “reintermediación” entre el gobierno y la sociedad. Las relaciones entre el gobierno y la sociedad han sido casi monopolizadas por la prensa, ya que, poco a poco, de forma paulatina, la prensa ha *interferido* cada vez que el gobierno ha hecho o dicho algo relevante para la sociedad. En la medida en que este proceso de interferencia es constante y continuo, los ciudadanos lectores o espectadores terminan prestando más atención a la prensa que a los mensajes del gobierno. Por lo tanto, los gobiernos democráticos, y también los no democráticos, han desarrollado –sobre todo a partir de los años cincuenta– una relación estable y permanente con la prensa para influir en el intermediario y así llegar al “intermediado”.

4.3.3.1. Definición básica

Una política de *relacionamiento con la prensa* es (1) un proceso de negociación y de comunicación que es guiado por un esfuerzo sistemático, pero no siempre programado en sus detalles, (2) de informar, pero sobre todo de establecer una relación estructural, a largo plazo, (3) con periodistas, editores, directores periodísticos y dueños de los medios de prensa, (4) por lo general con un interés particular, pero que debe estar inserto en un interés público, (5) por medio de acciones de comunicación indirecta (por escrito) o directa (cara a cara) con la prensa (6) realizadas de modo secreto o no secreto.

(1) *Proceso de negociación y de comunicación sistemático*. En primer lugar, el término “negociación” tiene un peso semántico propio y no pretende tener ninguna connotación negativa. Sólo describe algo que es una práctica normal en las relaciones con la prensa. La misma relación de interdependencia entre la prensa y el Estado hace que sea necesaria y posible este proceso de negociación. El tipo de negociación al que se hace referencia es uno que tiene como objeto las mismas historias narradas en las noticias como los momentos y contextos en que se publicarán. En segundo término, es necesario que alguien conozca la estructura de la producción de la información y planifique, a grandes rasgos, los contactos y el modo en que se realizarán por cada una de las políticas públicas que se pondrán en marcha. El trabajo de “comunicación” con la prensa –aunque sea trivial decirlo– debe ser sistemático: no puede quedar fuera de un programa o de un plan, de cierta previsión a partir de cómo es la estructura de la prensa que influye en la jurisdicción del gobierno.

(2) *Informar y establecer una relación estructural, a largo plazo*. Aunque también existe un objetivo a corto plazo (informar y explicar el sentido de las metas políticas o de los beneficios de una política que

se aplicará en el futuro) es necesario planificar los contactos con la prensa para establecer una relación de conocimiento mutuo. Este conocimiento establece expectativas y permite que la prensa comprenda mejor, incluso cuando desde el gobierno no se dice nada acerca de qué está sucediendo.

(3) *Con periodistas, editores, directores periodísticos y dueños de los medios de prensa.* El gobierno debería tomar contacto con la prensa en diferentes niveles, en la medida de lo posible. Esto permite que la relación a largo plazo se consolide.

(4) *Interés particular e interés público.* Uno de los dilemas que es necesario resolver para que no se transforme en escándalo o en críticas al gobierno que afecten su reputación es la diferencia y delimitación entre los intereses privados y los intereses públicos. Muchas veces el problema está del lado de la prensa y en otras ocasiones, del lado del gobierno. Y es normal que sea así, ya que nadie tiene el monopolio de las anomalías o de las soluciones éticas. Por eso es importante plantear el problema adecuadamente: por un lado, existe una dimensión ética y por otro, aparecen los problemas fácticos y objetivos producidos por los problemas o anomalías éticas; esto sucede ya sea por el hecho de mantener o de mostrar un comportamiento ético o por el hecho de que éste genere mayores problemas fácticos para los protagonistas.

(5) *Con una comunicación directa o indirecta.* Las comunicaciones con la prensa no siempre se realizan cara a cara ni siempre por medio de gacetillas o comunicados de prensa. Los contactos son diversos: conferencias de prensa, reuniones con periodistas, entrevistas exclusivas, etcétera.

(6) *Realizadas de modo secreto o no secreto.* Finalmente, las relaciones con la prensa no pueden realizarse de un modo secreto cuando se ha acordado que la información que se da no será publicada (*off the record*). Las reuniones con la prensa de las que no saldrá información pública tienen sentido en la medida en que se cumplan las promesas acerca de la veracidad de lo que se dijo (de parte del gobierno) como de no publicar (por parte del periodista).

4.3.3.2. Relación con los medios estratégicos

En la relación entre modelo de política y medios estratégicos, se produce una vinculación evidente. Este es un modelo que está definido y que funciona centrándose en las relaciones con la prensa, con los periodistas, con los medios y tratando de tener un acceso cada vez más positivo y en la dirección buscada por el gobierno. Desde el punto de vista de la *función de observación y análisis*, este modelo considera que el análisis debe concentrarse en lo que aparece publicado y en lo que la prensa dice o piensa. En relación con el “pensamiento de la prensa”, la instrucción del modelo dice que es necesario hablar o conversar con los periodistas para conocer su modo de pensar, de reaccionar y para tratar de adelantarse a algunos acontecimientos noticiosos gracias a la confianza generada entre el funcionario y el periodista. Segundo, las *relaciones con stakeholders* son gestionadas desde el marco que la prensa da al asunto. Tercero, este modelo le concede importancia a la gestión de la crisis, pero la reduce al manejo de la prensa. En realidad, no deja de estar en lo cierto, pero también hay que considerar que las crisis públicas superan a la prensa y a su control. En cuanto a la definición de la *imagen pública*, este es un modelo que no profundiza ni reflexiona demasiado sobre la necesidad de mejorar y hacer más coherente la imagen pública. Es suficiente con que, en la relación cotidiana y diaria con la prensa y con los periodistas que más contacto se tiene, se desarrollen “buenas relaciones” o que se satisfaga a la prensa con cierta calidad y cantidad de información. Finalmente, este modelo no tiene en cuenta o no le da un lugar destacado a las *comunicaciones internas*. Es evidente que considera a la prensa la instancia que intermedia, que

desintermedia y reintermedia (Katz y Dayan, 1995:155) la relación del gobierno con la sociedad.

El intento de los gobiernos por aislarse de la prensa es ya un tipo de política superada. Sin embargo, funcionarios y políticos siempre tienen conflictos manifiestos o latentes con la prensa, en algunos casos pasajeros, en otros, estructurales. Henry Kissinger (1979:29) relata un episodio muy interesante que permite comprender algo de la percepción que los políticos y los funcionarios tienen o tuvieron acerca de la prensa y de su propio papel en la comunicación:

“Los editores de *Newsweek* me invitaron a reunirme con ellos. Pedantemente, expliqué una vez más la incompatibilidad entre mi cargo y cualquier declaración de importancia que pudiera hacer a la prensa. Recibieron esta afirmación con divertida tolerancia que se reserva a los aficionados o a las víctimas”.

Después de esta anécdota comienza un análisis y una evaluación de la relación entre el gobierno y la prensa que es muy interesante viniendo de quien viene y teniendo en cuenta su experiencia posterior. Dice Kissinger (1979:30): “Pronto comprobé lo ingenuo de mi actitud. Una de las funciones más importantes del asesor presidencial es explicar las políticas y los propósitos del presidente. Aprendí que no podía ignorar los medios de difusión y empecé a recibir a periodistas, aunque al principio casi siempre a iniciativa de ellos. Experimenté la relación simbiótica entre medios y gobierno que se da en Washington. Por más que pueda no gustarle al periodista, él ejerce parcialmente una función gubernamental. Es la única persona en la ciudad que puede estar razonablemente segura de que todo aquel que importa lo escucha o lo oye”.

He dejado este párrafo de Kissinger¹⁷ sobre su propia descripción de la prensa y de las relaciones entre el gobierno y la prensa por dos razones: primero, porque la descripción densa del funcionario permite hilar un poco más fino acerca de los problemas y de la necesidad de relacionarse con la prensa; segundo, porque Kissinger tiene una experiencia de primera mano, realmente invaluable para comprender la necesidad de pensar las relaciones con la prensa de un modo sistemático y reflexivo.

Después de veinte años, la prensa en Estados Unidos sigue siendo un problema o una solución estratégica para la política. Hillary Rodham Clinton narra en sus memorias las dificultades que le ocasionaba interactuar con la prensa tanto en el momento de la campaña (2003:127 y ss.) como durante su estadía en la Casa Blanca para mantener algo en secreto (2003:195-196). Según Rodham Clinton (2003:196), en el momento en que estaba por finalizar el plazo para aprobar la reforma sanitaria, comenzó a darse una serie de “filtraciones”: “La información acerca de cada una y de todas las propuestas para financiar una sanidad de cobertura nacional que se estaban estudiando terminaron publicadas en la prensa, alarmaron a los congresistas y les hicieron concebir estrategias para oponerse a ellas aun antes de que se hubiera tomado la decisión de presentarlas. No teníamos ni siquiera una propuesta final redactada y ya estábamos a la defensiva”.

La prensa es una gran máquina de fagocitación de información. El criterio de relevancia para la selección y comunicación es el *interés* de lo publicado, sea para sus lectores o para algún grupo especial (en este caso, la oposición) o para otros periodistas. Esta avidez por la información relevante sólo es parte del juego normal en que la prensa, sus organizaciones, sus editores y sus periodistas participan diariamente. El funcionamiento de la prensa no siempre ha sido así. Richard Nixon (1990:238) expresa con cierta sorpresa la evolución que tuvo la prensa en los Estados Unidos en un poco más de tres décadas.

“Si bien he mostrado siempre un marcado interés por los asuntos públicos, no me di cuenta de que Franklin D. Roosevelt estaba inmobilizado por la poliomielitis hasta después de su fallecimiento. Recuerdo con toda claridad haberle visto en los noticiarios cinematográficos cuando aparecía en Washington y en países extranjeros. Pero las cámaras jamás mostraron una silla de ruedas o una muletas, ni los periódicos mencionaron nunca su incapacidad física. Los medios de comunicación se afanaban por mantener el secreto.”

En resumen, la gestión de la relación con la prensa es, en el sistema democrático, el proceso de establecimiento de un vínculo con un “negocio privado que cumple una función pública vital bajo la protección de un *status* constitucional” (Broder, 1997:11). Pero su función de desintermediación-reintermediación hace que sea un negocio especialmente central para la política y la función pública.

4.3.4. Modelo de relaciones con agentes

Una política de comunicación tan básica como la de *relacionamiento con la prensa*, aunque más antigua aún que ésta, es la de *relacionamiento* con agentes de interés o interesados (*stakeholders*). La política de *relacionamiento* analizada desde el punto de vista del gobierno es un modelo de obtención de consenso, de realización de acuerdos con agentes por medio de una serie de *conversaciones* o diálogos, discusiones, amenazas o compromisos y otras acciones (Kissinger, 1979;¹⁸ Nixon, 1990:223 y ss.; Nitze, 1991; Thatcher, 1994; Drobrynin, 1998:67 y ss.; 1998:128; Rodham Clinton, 2003:324 y ss.). Desde el punto de vista del interesado o implicado en cierta política y, por lo tanto, el que arriesga o apuesta algo en la definición de cierta política pública, la negociación es un proceso de *lobbying*. Es difícil distinguir, desde el punto de vista del observador externo, cuándo se está frente a un proceso de *negociación* y cuándo a uno de *lobbying*. La única diferencia puede ser buscada en el origen de la relación: podría ser definida como *lobbying* si la relación comienza con una acción del interesado para que le aprueben una ley o para que sean considerados sus intereses dentro de una determinada política pública; en el caso de que comience por el gobierno, las relaciones podrían ser de *negociación*. Sin embargo, más allá de la diferencia, las relaciones entre interesados o implicados y el gobierno no son simples de definir. Tal vez no tenga sentido diferenciar entre un proceso y otro. Desde un punto de vista sociológico, el intento por definir cómo operan los grupos de interés no puede desvincularse del intento por determinar cómo operan los gobiernos sobre los grupos de interés.

4.3.4.1. Definición básica

Una *política de negociación* es: (1) un esfuerzo o intento fuertemente condicionado por la coyuntura política (2) de definir la aplicación y el resultado de una política de Estado (3) que debe funcionar desde una agencia, organismo de control u oficina de Estado, (4) por lo general con un interés que no siempre es fácil de definir como “público”, (5) dentro de un período específico y concreto de tiempo (6) con preparación de informes y de estudios, de investigaciones y propuestas que representan los puntos débiles y fuertes de las propuestas de cambio (7) complementado con actividades de comunicación interpersonal, específicamente de negociación privada, secreta, confidencial y en algunos casos, incluso para muchos de los miembros de un equipo de gobierno.

(1) *Un esfuerzo condicionado por la coyuntura política.* Las relaciones que los gobiernos mantienen con ciertos grupos o personas no están determinadas, más que otras políticas, por situaciones y circunstancias coyunturales. Aunque la agenda de un gobierno tenga una cierta jerarquía de relaciones públicas, de

vínculos que serán expuestos en la prensa, las relaciones con los interesados nunca pueden ser programadas con mucha anticipación, ya que es una política que se complementa con las de comunicación colectiva, que necesitan mayor programación.

(2) *Aplicación y el resultado de una política de Estado.* Lo que un gobierno pretende con las relaciones es lograr detener el disenso o conseguir más consenso para la aplicación y para el efecto de una política pública.

(3) *Agencia, organismo de control u oficina de Estado.* No es extraño que una política de relacionamiento con interesados esté coordinada con una secretaría o ministerio específico. Esto hace necesario coordinar los esfuerzos y las acciones de un modo preciso.

(4) *Interés que no siempre es fácil de definir como “público”.* Una dimensión básica del proceso de relacionamiento es la definición del motivo, interés u objetivo que guía la política pública. Cuando el gobierno llama a un sector o grupo a una conversación es porque necesita la redefinición del asunto desde la perspectiva del agente implicado. Más tarde, una vez que se ha acordado seguir en una cierta dirección, la comunicación del acuerdo a la prensa debe representar un objetivo o interés público.

(5) *Período específico y concreto de tiempo.* Las negociaciones con un grupo de interés demandan y están concentradas en un cierto período de tiempo, es decir, casi nunca son relaciones continuas. La continuidad o la desconexión del relacionamiento depende de la centralidad del grupo o corporación en relación con los objetivos del gobierno.

(6) *Estudio y preparación de los fundamentos.* Las negociaciones y relaciones suelen estar anticipadas con estudios e investigaciones sobre el *issue* que se pone en discusión. La preparación no sólo es informativa, suele ser argumentativa y persuasiva. La investigación sobre el *issue* que se trata con el interesado sirve de contenido para la comunicación con la prensa en el caso de que sea necesario justificar el acuerdo, fundamentarlo o dar una versión verosímil del asunto.

(7) *Comunicaciones directas e indirectas, privadas y públicas.* Las formas de comunicación que se utilizan en el relacionamiento con un interesado son diversas. En primer lugar, las negociaciones comienzan con acercamientos o tanteos privados o desconocidos para el resto de la opinión pública; son comunicaciones indirectas (con intermediarios que funcionan como “canales”) pero no se dan a conocer al público general; luego se realizan comunicaciones directas entre el gobierno y el interesado, y esta fase puede pasar por diferentes momentos de exhibición y de ocultamiento; las decisiones en relación con este proceso están subordinadas al cálculo del efecto que puede conseguirse con el hecho de que se conozca la relación y el proceso de negociación, tanto para las partes como para los observadores; en realidad, lo que se pone en juego es la obligación que se genera para los participantes *a posteriori* de que se haga público el proceso de la negociación.

En resumen, el modelo de negociación permanece presente en todas las políticas de comunicación restantes. Siempre hay procesos de negociación. No siempre se considera la negociación como una política de comunicación mutua, de conocimiento de los intereses, de los motivos y deseos del otro, de las oportunidades que surgen.

4.3.4.2. En relación con los medios estratégicos

Partiendo de que la *negociación* es una práctica social y culturalmente común, el modelo que se presentará no podrá ser demasiado preciso. El hecho de que toda persona conozca los rudimentos de la

negociación y de las transacciones de intereses, aunque sean lícitos y éticos, hace que este modelo deba ser analizado de un modo general para no caer en debates teóricos.

En primer lugar, el modelo de negociación considera que este es un medio, un modo y un contexto de relaciones de influencia con otros. La prensa y el resto de los *stakeholders* son jugadores interesados en juegos de negociación. Segundo, el *análisis y la observación* del entorno son necesarias en este modelo para tomar una posición en el proceso de negociación, pero, sin embargo, esto no es más importante ni estratégico que la propia negociación. Por otro lado, si bien puede reconocerse la necesidad de definir una *imagen pública* (sostenida con acciones y discursos), el modelo considera que es el objeto de negociación más importante que ésta. Sin embargo, esto debe ser considerado con mucho más cuidado de lo que aquí se lo hace, ya que existen negociadores que son muy conscientes de la necesidad de mantener una reputación y, también, hay modelo de negociación que se plantea los objetivos a largo plazo. En cuarto término, el manejo de las *crisis y conflictos* se realiza por medio de la negociación. La variable estratégica es el proceso mismo de negociación.

4.3.5. Modelo de *marketing communication*

El *marketing communication* es una derivación de las técnicas utilizadas por las empresas para llegar a sus potenciales clientes y a sus clientes reales con sus productos y servicios, con anuncios publicitarios que los persuaden de comprar o sólo para que una determinada audiencia conozca una marca. La política utiliza estas técnicas en el contexto de las campañas electorales. Quienes lideran las campañas de los políticos dentro de una sociedad mediática con tanta competencia sobre la *atención* de las personas deben utilizar métodos calculados de comunicación ya que, de otro modo, ni siquiera podrán ser conocidos por sus públicos.

Pero el problema de la necesidad de atención y después de persuasión no sólo lo experimentan los políticos en un contexto electoral. El Estado y los gobiernos necesitan persuadir a los ciudadanos para obtener un grado mayor de consenso en el desarrollo de ciertas políticas públicas (Kaid, 1981:275).

4.3.5.1. Definición básica

Según Rice y Atkin (1996,487 y ss.), una *campaña de comunicación pública* (1) es un esfuerzo o intento (2) de informar, persuadir o motivar cambios de comportamiento (3) de una audiencia amplia pero bien definida, (4) por lo general con un beneficio no comercial (5) dentro de un período específico y concreto de tiempo (6) con actividades de comunicación en las que participan los medios de comunicación colectiva (7) complementando actividades de comunicación interpersonal.

(1) *Esfuerzo o intento* consciente y pensado, programado y calculado en un programa o proceso de planificación ya que una campaña de este tipo, a diferencia del modelo de difusión pretende ser más exacta en relación con los receptores no buscados que afecta.

(2) *Informar, persuadir, motivar*. Estos pueden ser tres objetivos comunicativos diferenciales, pero también pueden estar todos integrados en una campaña. *Informar* debe entenderse como un intento de brindar ciertas diferenciaciones que el receptor no tiene, o tiene y deben serle recordadas; la información debe ser considerada como un proceso, como una actividad más básica que la de persuadir o motivar; en realidad, la persuasión y la motivación son procesos más complejos que el de informar y se basan en éste. Informar no sólo es dar un contenido sino darle forma a un contenido; distinguir ciertos puntos esenciales de otros, diferenciar entre opciones semánticas de un tema. *Persuadir* implica un proceso

cognitivo más complejo: es necesario modificar la opinión, la creencia de alguien con respecto a algo; la persuasión es modificar una creencia previa, crear una creencia u opinión, generar una disposición positiva o negativa con respecto a algo o alguien. *Motivar* es mover a alguien para que haga algo, para que se comporte de determinada manera; es un paso más allá de la persuasión; es necesario crear una creencia, y para eso es necesario “informar” el tema, después, pensar en los argumentos y en la historia que modificará la opinión de la audiencia y sus creencias, o por lo menos, los argumentos que deberán pasar por la barrera y por los frenos de afirmaciones anteriores, pre-juicios y valores contrapuestos con nuestra idea. Pero hasta aquí no se llega a motivar a nadie: la motivación debe terminar en un comportamiento, y para eso es necesario un esfuerzo comunicacional mayor, para que las personas deban decidirse a hacer algo; algunas veces es necesaria una estructura emocional para que las personas reaccionen; otras, un esquema en el que el premio y/o el castigo sea evidente para que se mueva a la acción.

(3) *Audiencia amplia y bien definida.* La audiencia es suficientemente amplia como para tener que utilizar un programa de comunicación mediada, de corte masivo o colectivo, pero que se intenta o se pretende definir de un modo preciso de acuerdo con ciertas variables. La definición de la audiencia debería seguir criterios relacionados con el problema (salud de un grupo de riesgo, zona geográfica con peligro de extinción de una especie animal o vegetal, padres que no envían en cierta zona sus hijos a la escuela, ciudadanos propietarios de ciertos bienes que no pagan sus impuestos, etc.). Las variables pueden ser sociológicas (edad, sexo, nivel económico, nivel educativo, lugar de residencia, etcétera) o psicológicas (relacionadas con valores, actitudes, prejuicios, etc.). También es posible que tengan un corte más comunicacional: definir comunidades o grupos interpretativos, grupos hermenéuticos, es decir, personas que tienen en común los mismo intereses cognoscitivos, la misma manera de conocer, el mismo o similar acercamiento al conocimiento que se le brinda en la campaña.

(4) *Beneficio no comercial.* En tanto el beneficio es no comercial, suele ser menos tangible para la audiencia, con lo cual el proceso de comunicación depende mucho más de la eficacia propia de la campaña, pero también de la credibilidad previa del emisor y de los enunciadores elegidos para la campaña. En otros casos, sólo existe un beneficio indirecto, es decir, una ventaja definida como ausencia de desventaja o de pérdida; esto es así, por ejemplo, cuando el Estado u otra corporación sólo amenazan y no sancionan a la audiencia de destinatarios específicos. En estos casos, el beneficio no directo de la campaña perjudica la capacidad de generar un efecto; el hecho de que no exista un beneficio directo sino sólo la posibilidad de no ser perjudicado, hace que sea más compleja aún la posibilidad de alcanzar ciertos objetivos de comunicación en tanto pierde interés o atención de parte de la audiencia.

(5) *Período definido de tiempo.* A diferencia de otras políticas de comunicación, la campaña debe ser reducida en tiempo y la definición o programación temporal depende del propio emisor. En otras políticas, el tiempo es definido por agentes externos a la campaña; en otras, además, es posible que nadie conozca bien cuál es el límite del tema, más allá del interés que los medios tienen acerca de la problemática.

(6) *Haciendo participar a los medios de comunicación de masas.* La participación de los medios de comunicación en estas campañas es, comúnmente, en forma de medios publicitarios. Hay casos de campañas públicas en las que se implica el trabajo de los medios como una forma de acuerdo de colaboración, pero por lo general, los medios de masas se eligen de acuerdo con criterios publicitarios.

(7) *Complementándose con comunicaciones interpersonales.* Pero en estas campañas suele haber alguna

fase en la que la comunicación interpersonal es central. Los seminarios, encuentros, foros y reuniones con representantes de las audiencias destinatarias, con organizaciones que agrupan y organizan a los destinatarios, son un elemento complementario pero importante para la eficacia de la campaña, sobre todo si se ha pensado que, además de los mensajes “publicitarios”, se necesita una cobertura de prensa que fortalezca la credibilidad y la perceptibilidad del mensaje.

4.3.5.2. Relaciones con los medios estratégicos

Este tipo de modelo intenta diferenciar audiencias, mensajes y posiciones. Es el modelo utilizado en dos contextos: en campañas públicas, sobre todo, aquellas de interés público (salud, medioambiente, seguridad, catástrofes posibles, concientización, etc.) y campañas electorales. Los políticos que llegan a ser funcionarios están familiarizados con este tipo de campañas y, por lo tanto, es factible que las trasladen a otras cuestiones o problemas de comunicación en el Estado.

Este modelo se centra en analizar el *entorno* y llegar a las audiencias de un modo diferenciado. Sus herramientas o medios son, básicamente, la definición precisa de una imagen pública (que puede homologarse al concepto de “marca” en lo comercial) y la utilización de medios propios (publicitarios, pagos) para acceder o influir en las mentes de los destinatarios. El resto de los medios de la EGC son desconsiderados (crisis y conflictos, comunicación interna). Se analiza el entorno; se define una imagen o representación; se define la audiencia (*stakeholders*) y se utilizan medios que permitan llegar a ésta. Su consideración acerca de la prensa está sesgada por esta idea publicitaria que puede tener el periodismo.

En realidad, este es el modelo de comunicación que se utiliza para las campañas electorales y, en algunos casos, para el posicionamiento de algunos *issues* que a los gobiernos les interesa imponer. Este modelo ha sido desarrollado a partir de la experiencia de quienes deben comercializar productos y servicios en empresas. El modelo del *marketing communication* ha sido aplicado a otras áreas: a cuestiones no comerciales, como es el caso de la competencia por cargos públicos o a un área denominada *marketing social*. El *marketing social* es “el diseño, implementación y control de programas para incrementar la aceptabilidad de una idea, causa o práctica social en un *target*” (Mc Quail y Windhal, 1995:175 y ss.). Por ejemplo, en 1995, la presidencia de Clinton lanzó la campaña de difusión del programa de mamografía (Rodham Clinton, 2003:330) para “alertar a la población de la importancia de una detección temprana”. Los mensajes deben llegar con eficacia a las mujeres y a sus familias. El resto de los receptores importaban menos.

4.3.6. Modelo de *crisis communication*

Desde hace unas décadas se ha tomado conciencia de la necesidad de prepararse para producir y distribuir mensajes en medio de un contexto de mucha presión psicológica, de críticas y de ataques, amenazas, burlas y procesos legales. La crisis es una situación que se ha generado en un proceso acelerado de pérdida de poder (Elizalde, 2004:19 y ss.). El nivel de disenso aumenta y ni siquiera sus aliados pueden defender públicamente la posición del gobierno; la discusión pública comienza a verse definida por los argumentos contrarios y, por lo tanto, se hace cada vez más dificultoso conseguir una situación de estabilidad en las opiniones, alianzas, apoyos y acuerdos. En definitiva, en circunstancias de este tipo es necesario estar preparado para desplegar una respuesta rápida (acorde con la evolución de la situación), coherente y que comprometa lo menos posible al futuro del gobierno. Es difícil lograr que los tres componentes (tiempo, coherencia, efectos) estén alineados para no provocar más problemas que soluciones. La única manera de asegurar algo de esta alineación es por medio del entrenamiento y de la preparación de un plan de respuesta. Esto no significa que se pueda prever la aparición de la crisis; sólo se trata de prepararse para responder con las condiciones que la situación de la crisis impone a quienes deben actuar en ella.

4.3.6.1. Definición básica

Una *política de comunicación de crisis* (1) debería ser un esfuerzo o intento programado que resulta de

la planificación y de la preparación de un equipo (2) para obtener consenso (3) de la prensa y de ciertos grupos de afectados por la acción del sujeto de la crisis, (4) para no perder poder o cuotas de poder (5) dentro de un período muy corto y concreto de tiempo (6) por medio de actividades de comunicación en las que se encuentran implicados los medios de comunicación colectiva (7) pero complementadas con actividades de comunicación interpersonal.

(1) Esfuerzo programado. Aunque es evidente que no es demasiado efectivo planificar la manera en que una crisis no tenga lugar o no suceda, también es cierto que es posible y factible programar y organizar la respuesta que la organización dará si la crisis aparece. La situación y el contexto de crisis no sólo deben ser tratados o gestionados comunicativamente, también deben analizarse cuestiones tecnológicas, jurídicas, políticas y económicas que se deben organizar. Sin embargo, cada vez más las entradas y las salidas de las crisis están determinadas por procesos de comunicación mal o bien definidos. Una filtración o la imposibilidad de controlar que cierto conocimiento llegue a la prensa o que algún otro grupo conozca una situación de desprestigio, ilegal o inmoral, hecho que será denunciado, activará y pondrá en movimiento un proceso que sólo puede ser gestionado con un nivel importante de anticipación.

(2) Para obtener consenso. El hecho de que se busque consenso en la crisis y que sea éste el principal interés de la estrategia política es más que una coincidencia. En realidad, el consenso es la base y la esencia de cualquier otra forma de poder; la crisis es también, en esencia, una experiencia de pérdida de poder. Con lo cual se detendrá en la medida en que se consiga un cierto grado de consenso (desde el disenso silencioso hasta el acuerdo racional y voluntario) de parte de los grupos críticos.

(3) De la prensa y de otros grupos implicados. La prensa cumple una función central en el proceso de la crisis. La prensa marca la “sensación térmica” de la crisis: ninguno de los implicados (víctimas, culpables, garantes, neutrales) podrá dejar de pensar en términos del problema hasta que la crisis no haya dejado de estar en la prensa. Por eso es importante que la versión que se defina y se haga pública acerca de los hechos sea creída por la prensa. Por otro lado, la prensa se encuentra condicionada a escuchar y a dar espacio a otros grupos implicados en la crisis que defienden versiones diferentes de la que presenta el gobierno. Con lo cual es necesario establecer un plan de relaciones con la prensa durante la crisis que permita que la historia que se presente tenga las suficientes competencias comunicativas como para que sea factible que se imponga en el escenario público. También es necesario establecer procesos de negociación con los grupos implicados, pero cuidando que las negociaciones no afecten la historia y la versión presentada en público.

(4) Para no perder poder. Si se pierde consenso o se activa un proceso de disenso demasiado prolongado, es posible que se pierda poder, en tanto otros sacarán apoyo.

(5) A corto plazo. La necesidad de que la respuesta a la crisis debe ser pensada y planificada, que debe haber personal entrenado para responder a los problemas que surgen, existe porque el tiempo de resolución es corto. En la medida en que pasa más tiempo, es posible que la capacidad de resistir psicológicamente descienda. Las críticas, las dudas y las amenazas de la prensa y de los grupos que están en contra de la posición del gobierno pueden generar un efecto de debilitamiento de parte del equipo que gestiona la crisis, al mismo tiempo que pueden adherirse otros actores a la crítica y al asedio.

(6) Con actividades de comunicación mediada. Como se dijo antes, la imagen que los medios de prensa producen y proyectan de la crisis por medio de la construcción de una versión y de una historia que adquiere diferentes facetas día a día es sólo una parte de la gestión de los medios tecnológicos de

comunicación. El gobierno debería pensar en medios alternativos, controlados por el mismo Estado: campañas de correo electrónico, uso de sitios de Internet, la vía pública, seminarios, encuentros y congresos que se estén llevando a cabo y que puedan ser usados como “medios de comunicación” de la versión propia acerca de la crisis.

(7) *Sin dejar de utilizar la comunicación interpersonal.* Finalmente, es necesario que el personal que forma parte de la célula de crisis dirija los encuentros que deben planificar con personas clave de la crisis u orienten a otros integrantes del gobierno para negociar o establecer posiciones de un modo no público.

4.3.6.2. En relación con los medios estratégicos

El primero de los medios o recursos estratégicos de esta política es la preparación, definición y entrenamiento de un equipo de personas que puedan –por sus rasgos profesionales y personales– responder con velocidad, coherencia y con resultados que se esperan o que demanda la situación de crisis. La asignación de papeles fijos, el reconocimiento de reglas o planes que deben seguirse, la definición de la crisis, etcétera, son algunos de los principales puntos que se deben evaluar y que se deben considerar como criterios para mejorar el consenso en circunstancias de tanta presión psicológica.

Por otro lado, la preparación de la respuesta a una situación de crisis necesita de un proceso previo de observación y de análisis del escenario posible. La identificación de los efectos más negativos y de las situaciones más probables debería ser un camino obligado. Quienes trabajan en el equipo de comunicación de crisis de un gobierno necesitan contar con una imagen más o menos realista de los procesos de origen y resultado de las crisis. Esto no sólo se logra con los análisis previos, sino con una continua observación del desarrollo del entorno que determinará las decisiones que no se pueden prever por anticipado.

Es muy difícil distinguir, fuera de contexto, a qué agente se debe recurrir primero: si a los *interesados* o a la *prensa*. En cualquier caso es necesario tener en cuenta las “filtraciones” dirigidas y no dirigidas que se darán a partir de que el gobierno tome la medida de ponerse en contacto con la prensa y con los interesados o implicados en una crisis.

En el momento en que se decide comunicar la versión que el gobierno está dispuesto a dar sobre la crisis –la que implica hacer referencia a las causas, contribuciones y culpas, hechos, intenciones de los agentes, sentimientos de los implicados– y a producir acciones que intenten mitigar el problema y ser coherente con la versión, se debe comenzar una comunicación efectiva con los empleados y el personal de la oficina o secretaría involucrada en el problema. En este proceso de comunicaciones no sólo es importante dar la versión de los hechos de primera mano, sino restringir y reglamentar las comunicaciones que el personal está autorizado a realizar.

Finalmente, la respuesta a la crisis debe sustentarse en la preparación y restauración de la imagen pública y del discurso usado para identificar a la corporación en la crisis. La *imagen* y el *discurso* son marcos de referencia, ya que proveen de contenidos para los fines estratégicos (consenso, reputación, credibilidad, legitimidad, confianza, institucionalidad).

El modelo de la comunicación de crisis es poco utilizado en los países con Estados débiles y con un burocracia poco estructurada y organizada. El modelo de *comunicación de crisis* implica un sistema de acción rápida y de respuesta en tiempo real. Los organismos gubernamentales de los Estados Unidos,

como por ejemplo el Departamento de Estado, tienen un modelo de comunicación de crisis. Esto permite inferir que es un modelo más o menos común dentro de la administración pública norteamericana este tipo de política de comunicación para una situación de crisis.

En definitiva, el modelo de *crisis communication* se orienta a:

- controlar con precisión el proceso de producción y disseminación de la información,
- gestionar de manera coordinada las acciones que intentan solucionar los problemas con aquellas acciones que intentan explicar y lo que significan los problemas, la solución de los problemas y el sentido que tienen ciertas personas en la participación de los problemas,
- contener la aparición de crisis potenciales causadas por errores o negligencias en la manipulación de la información,
- organizar el proceso comunicativo en su totalidad para que no responsabilicen a la organización de aquello de lo que no es responsable.

4.3.7. Modelo de *risk communication*

La complejidad social se hace más tangible cuando los diferentes grupos sociales y grupos de interés proyectan sus percepciones acerca del peligro que experimentan para que los gobiernos provean de soluciones. El problema es que estas percepciones muchas veces son infundadas. No tienen mayor base que el sentido común, los relatos populares o los rumores de ciertos grupos con intereses encontrados. Por eso, en lugar de trabajar con el peligro objetivo hacia algo, se debe manipular la percepción del peligro, es decir, el riesgo.

4.3.7.1. Definición básica

Una *política de comunicación de riesgos* (1) debe ser un esfuerzo o intento programado (2) para definir expectativas y percepciones acerca de situaciones de peligro (3) sobre ciertos grupos de afectados por una acción en el futuro, (4) con el objeto de que el grupo comprenda de modo realista los peligros objetivos y la manera de bajarlos, la forma de controlarlos y de colaborar para que no afecten de modo negativo a nadie (5) de modo constante y permanente, aunque teniendo presentes los contextos (6) por medio de relaciones de comunicación directa, indirecta, por medio de procesos de negociación.

(1) *Intento programado*. Más que cualquier otro objeto de una política de comunicación, el *riesgo* puede ser previsto en función de que existe en las percepciones o en las expectativas de las personas. Por lo tanto, de acuerdo con un análisis de las contingencias más importantes, un gobierno necesita programar cómo condicionará las percepciones de peligro, las sensaciones de incertidumbre o de falta de coordinación que experimentan ciertos grupos o, en ciertas circunstancias, la opinión pública en general, ya sea por medio de una labor “pedagógica” e informativa con la prensa o con el uso de medios publicitarios.

(2) *Definir expectativas y percepciones de peligro*. El objetivo de las políticas de *comunicaciones de riesgo* es definir la diferencia entre el peligro objetivo (de acuerdo con estadísticas o métodos sistemáticos) y el peligro subjetivo (o riesgo). En determinadas situaciones, algunos grupos sociales (o grupos que representan a toda una comunidad) perciben de un modo poco realista los efectos de cierta tecnología, o de determinada política pública sobre sus vidas. La percepción “poco realista” o fantasiosa no siempre debería estar relacionada con un peligro percibido; puede ser también un peligro no percibido por el grupo en cuestión. Por lo tanto, un gobierno debe intentar metas diferentes en cada caso:

cuando se encuentra frente a la percepción exagerada de un peligro, la comunicación se orientará para que el grupo comprenda cuál es el peligro real y negociar sobre las seguridades que necesitan las personas para que desaparezca la percepción de peligro que tienen; en cambio, cuando no existe en las personas una percepción de peligro pero éste existe si es medido por medios técnicos superiores al sentido común, entonces, el gobierno debe establecer una campaña de *risk communication* orientada a la sensibilización y a la comprensión realista de los peligros que la comunidad o el grupo tienen.

(3) *Grupos de afectados por una acción en el futuro.* La comunicación de riesgo es una política que funciona idealmente sobre el tiempo futuro. Las comunicaciones que se realizan con los afectados por el riesgo o potenciales afectados por el peligro deberían coordinar acciones en el presente para disipar dudas sobre situaciones del futuro.

(4) *Comprensión de modo realista de los peligros, de la forma de controlarlos y de colaborar.* Las comunicaciones de riesgo no sólo son acerca de qué diferencia hay entre peligro y riesgo; también es necesario establecer canales de relación para coordinar comportamientos entre las partes implicadas: grupos afectados, agente que produce el riesgo y el gobierno como garantía o interesado. Para que ciertas políticas de producción o de cuidado del medioambiente, o de funcionamiento de un medio de transporte, o la instalación de una antena, de vías del ferrocarril, de una fábrica, de un puente, de un gasoducto, etcétera, funcionen y pueda obtenerse la rentabilidad buscada de acuerdo con la inversión realizada, es necesario un acuerdo entre las partes implicadas en el proyecto.¹⁹ El acuerdo no sólo implica una aceptación general de que se realice en ciertas condiciones el proyecto que origina las percepciones de riesgo; además, es necesario establecer reglas de control, de participación de agentes externos, de sanciones y de formación de grupos de trabajo para la gestión del proyecto. Todo esto está contenido dentro de una política de comunicación de riesgo.

(5) *Modo constante y permanente.* La política de comunicación de riesgo puede ser más o menos intensa en ciertos contextos, pero suele ser permanente mientras no se estabilicen las percepciones sociales acerca del proyecto en cuestión. Sólo en el momento en que el proyecto pasa a estar dentro de lo que sería un conocimiento aproblemático, es decir, una vez ingresado en el sentido común como una certeza, en ese momento es posible abandonar la política de comunicación de riesgo.

(6) *Relaciones de comunicación directa, indirecta, por medio de procesos de negociación.* La política de comunicación de riesgo utiliza formas de comunicación directa, es decir, cara a cara con los implicados, en el contexto de reuniones privadas, reuniones públicas como asambleas o, simplemente, en reuniones de trabajo para fijar acuerdos escritos o evaluar pasos que se dan en un proyecto. Por otro lado, para que el proceso de comunicación directa no sea interferido de modo negativo es conveniente utilizar otras comunicaciones indirectas o mediadas (Internet, prensa, vía pública, folletos explicativos, etc.) para dar información y persuadir de la orientación del proyecto a los grupos que no participan del proceso de comunicación directa.

4.3.7.2. En relación con los medios estratégicos

Las políticas de comunicación de riesgo se apoyan de diferente forma sobre los recursos o medios estratégicos de una estructura de gestión de comunicación. Primero, el sistema de monitoreo es usado para determinar la existencia de grupos sociales que pueden ser sensibilizados o afectados cognitivamente, en principio, por el proyecto en cuestión. Segundo, la prensa no es el medio central o más importante de una campaña de riesgo, aunque no se la puede olvidar. Los periodistas especializados

deben ser parte de la campaña: como audiencia y como canales de comunicación; también la prensa no especializada debería tener una idea general aunque clara de la diferencia entre riesgos y peligro, como también debería conocer el esquema básico de responsabilidades de los implicados. Tercero, la relación con los grupos de interés es el centro de una política de comunicación de riesgo; el trato y la comunicación, las relaciones de confianza y el grado de conocimiento mutuo a lo largo de un tiempo es el núcleo de la comunicación de riesgo. Este es el recurso estratégico esencial para que exista una comunicación de riesgo de éxito. Puede ser que el uso de los otros dos medios (monitoreo y relaciones con la prensa) sean pasos previos que eximan de tomar contacto con los grupos de afectados potenciales, en el caso que se identifique la estructura de la incertidumbre del grupo en cuestión y se haga una campaña indirecta por la prensa; pero esto no es lo habitual. Lo normal en la gestión del riesgo es la relación directa con los grupos implicados. Cuarto, las comunicaciones de riesgo se deben sustentar en los antecedentes que la imagen o la reputación le conceda a quien debe realizar la campaña de comunicación. Por otro lado, teniendo en cuenta que el riesgo produce una reacción emocional en la mayoría de los seres humanos, es necesario pensar el problema de acuerdo con una cierta preparación para una eventual crisis. El paso de la percepción del riesgo a la crisis o al conflicto que genera una crisis no es extraño. De tal manera, aunque la gestión de la crisis no guía el proceso de comunicaciones de riesgos, sin embargo, es necesario contar con este recurso. Finalmente, antes de comenzar con una campaña de comunicación de riesgo se debería estar seguro de que el personal de la agencia del gobierno que participará directa e indirectamente en el proceso crea en los argumentos y en la posición que tratará de defenderse.

4.3.7.3. Algunos elementos teóricos del modelo

Algunas agencias gubernamentales, sobre todo en países desarrollados, con Estados muy organizados y con experiencias en catástrofes y crisis graves, han incorporado un modelo de comunicación denominado *risk communication*. El marco en el que se ha desarrollado este modelo corporativo de comunicación es lo que se ha llamado *sociedad del riesgo* (Beck, 1998; 25 y ss.; Giddens, 1994; Luhmann, 1998b:43 y ss.; 77 y ss.). Los teóricos del riesgo han identificado un nuevo fenómeno en las sociedades posteriores a la industrialización: la tecnología y la mano del ser humano han producido un tipo de riesgo y de peligro del cual nadie puede escapar, y en el que todos están implicados, pobre y ricos, educados e ignorantes. Los riesgos de la contaminación, de la guerra bacteriológica y nuclear, del terrorismo, de las fallas de los sistemas informáticos, de las fallas en los sistemas modernos de transportes, no se pueden encerrar ni aislar. Por lo tanto, uno de los problemas básicos que deben resolver los Estados en la actualidad es la distribución de los riesgos, por lo menos en la mayoría de los países desarrollados. En los Estados con menos organización burocrática y con menos experiencia, en sociedades, por lo general, con un menor grado de desarrollo económico, como es el caso de la Argentina, solucionar la distribución de los riesgos es menos importante que equilibrar la distribución de la riqueza. Los conflictos que deben delimitar y contener los Estados de los países poco desarrollados económicamente están definidos, sobre todo, por el problema de la distribución de la riqueza. Sin embargo, no dejan de existir situaciones en las que las dos lógicas se tocan: por ejemplo, en la crisis financiera del año 2001 en la Argentina, además de los errores propios de los mecanismos de la política financiera y fiscal del Estado argentino, la situación se encontró definida por un alto grado de desconocimiento y de falta de información necesaria de los ahorristas. Es decir, no estaban educados para asumir los riesgos inherentes a la lógica del sistema financiero. Por eso, es factible pensar en algunos pasos básicos que deberían seguirse para desarrollar

una política de *risk communication*:

- *Definición de los riesgos perceptibles y no perceptibles de una determinada actividad* para comprender con exactitud dónde se origina la percepción del peligro desajustada.
- *Definición de los riesgos asumidos* por cada una de las partes (empresas, Estado, usuarios, grupos ecológicos, etcétera).
- *Prepararse para desarrollar relaciones de máxima confianza y transparencia* entre los funcionarios y los representantes del público.
- *Utilización de fuentes de máxima credibilidad posible*. Las comunicaciones de riesgo se encuentran dentro de las formas de comunicación orientadas al entendimiento; no vale la pena enmascarar una política de este tipo detrás de comunicaciones orientadas al cálculo. Por eso, las fuentes que se deben utilizar son aquellas que tengan capacidad de producir la máxima credibilidad posible en las audiencias, ya que para hacer descender la incertidumbre y modificar las falsas percepciones es necesario generar percepciones más realistas.
- *Objetivos comunicativos*. Sería conveniente asegurar que las audiencias comprendan la manera en que se gestiona el riesgo. En segundo lugar, es necesario y urgente persuadir a los miembros de la audiencia para que modifiquen su conducta en relación con determinada actividad. Finalmente, aunque es algo que debe ser considerado en todo momento, sería importante, también, prepararse para realizar comunicaciones de doble vía a los fines de resolver los conflictos ocasionados por las diferencias en la percepción del riesgo.
- *Desarrollo de mensajes*. Defensa de un peligro real en contra de la percepción de un riesgo exagerado. Desarrollo de la reputación de los funcionarios.
- *Incorporación de los puntos de vista del público*. Una de las diferencias básicas entre esta política de comunicación y otras es que, para que el uso de los recursos sea fructífero, es necesario que se incorporen realmente (no sólo en una postura histriónica) algunas de las formas de pensar de cada parte. En este sentido, la *risk communication* es un proceso de negociación y, de hecho, utiliza la conversación y los diálogos de negociación como principal recurso estratégico. No funciona una política de este tipo si no hay un convencimiento de cada parte acerca de la sinceridad y de la honestidad en las comunicaciones mutuas. Dos formas comunicativas de mejorar la confianza y de incorporar ideas y propuestas razonables y prudentes de las partes es por medio de proveer información. Con el menor control y censura posible, por un lado, y definir reglas que generen condiciones para un debate real y no calculado sólo para ganar.
- *Desarrollar un discurso producido por las partes acerca del riesgo asumido y el no asumido*. Finalmente, la comunicación que se realice hacia fuera de los implicados debe estar acordada; esta comunicación es muy importante para que el compromiso quede establecido con bases más sólidas.

Ejemplo primero. Después de sucesos como el de Chernobyl o el de Three Mile Island, las autoridades han observado que los accidentes son más normales que anormales. El problema de Chernobyl ocurrió el 26 de abril de 1986. Las autoridades de la ex URSS y de las repúblicas de Ucrania y de Bielorrusia pidieron ayuda a la ONU en mayo de ese año. Sólo solicitaron un refuerzo de la seguridad. Pero en 1990, la ONU recibió un pedido de ayuda mucho más contundente para desarrollar una estrategia de cooperación internacional y solucionar así las consecuencias del accidente.

Los funcionarios de la ONU están preocupados por atender a las víctimas del accidente desde dos puntos de vista: primero, desde el punto de vista de las consecuencias biológicas del accidente, es decir,

tratando las heridas y las derivaciones en los descendientes de los afectados directos; en segundo lugar, desde el punto de vista de las consecuencias psicológicas y sociales deben intentar reconstruir la vida y la existencia de las personas afectadas. Para esto, sin embargo, existen concepciones diferentes: una es la de la OCAH (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, agencia perteneciente a la ONU, encargada de gestionar y coordinar el plan de ayuda) que está más preocupada por los efectos que por las causas del accidente; y la otra concepción es la de los funcionarios de la ONU que piensan lo contrario, que es central que la opinión pública y los afectados reales y potenciales deberían saber mucho más acerca de las causas y de las razones del suceso y de futuros incidentes para que comprendan más lo que pueden hacer.

Ejemplo segundo. La ATSDR (Agency for Toxic Substance and Disease Registry)²⁰ presenta un modelo de comunicación de riesgo de enfermedades. El concepto central del programa de comunicaciones de riesgo es la posibilidad de tomar contacto con la comunidad de afectados posibles para que tomen conciencia de la importancia de asumir las responsabilidades que la situación de consumo de tóxicos produce sobre su salud. Algunas recomendaciones generales son:

- Considerar a la audiencia como un socio, ya que es parte de la misma comunidad que el emisor.
- Desarrollar un plan de comunicación que diferencie mensajes, audiencias y medios.
- Investigar las percepciones y creencias específicas de las audiencias.
- Asumir una actitud de apertura para que el público también tome la misma disposición.
- Explicar a los medios de prensa la complejidad de la situación de manera sencilla.
- Utilizar un socio creíble: la relación con la comunidad afectada se debe construir a partir de la credibilidad de un tercero.
- Explicar con claridad pero con compasión: no deben desecharse explicaciones porque parezcan duras.

La comunicación de riesgo, entonces, es una política de definición realista y pública de los peligros objetivos, por un lado, y de las creencias y miedos subjetivos que transforman ese peligro en riesgo, por otro. Asumir sus principios implica estar dispuestos a una comunicación dialógica y abierta, más que en otras políticas de comunicación pública.

4.3.8. Modelo de la inteligencia estratégica²¹

Finalmente, la última de las políticas de comunicación que un gobierno puede elegir para organizar la gestión del consenso es la de inteligencia estratégica. El problema más importante con este modelo es ético. No porque los demás no puedan tenerlos sino porque éste lleva uno inherente a su misma definición. El Estado moderno ha organizado sistemas de recolección, análisis y distribución de información dentro de lo que se llama “estado de excepción”. Sólo en situaciones en las que se pone en juego los intereses nacionales, cuando el Estado está en grave peligro, los servicios de inteligencia pueden actuar constitucionalmente.

4.3.8.1. Definición básica

El último de los modelos de comunicación, uno de los más controvertibles y menos reconocidos oficialmente es el que se realiza sobre la base de informaciones clasificadas, con fuentes no reconocidas y por canales no asumidos siempre públicamente. Este modelo o política se denominará de *inteligencia estratégica*.

Una *política de inteligencia estratégica* se define por los siguientes principios básicos: (1) debería ser un esfuerzo o intento programado de buscar, adquirir, organizar, distribuir y cuidar información, (2) para influir en los procesos de toma de decisión (3) de cualquier persona, grupo o corporación que se encuentre en el campo de acción del problema, (4) por lo general de un modo que nadie se atrevería a reconocer porque se encuentra dentro de una actividad de “excepción del Estado” (5) de modo permanente y constante (6) por medio de la observación y utilización de los medios públicos y privados de información y de conocimiento.

(1) Esfuerzo o intento programado de buscar, adquirir, organizar, distribuir y cuidar información. Las políticas de inteligencia estratégica emplean como materia prima la información, es decir, todo tipo de dato o de conocimiento o saber que puede ser transformado en una guía para la toma de decisiones. Este modelo pone especial hincapié en el procesamiento de la información, en cada uno y en todos los pasos para obtener, analizar, distribuir y hacer consumir información que sirva para condicionar las decisiones de personas o corporaciones. Los servicios de inteligencia del Estado prestan sus métodos y recursos para colaborar con asuntos que, muchas veces, no representan en sí mismos trabajos de “inteligencia”. Sin embargo, el hecho de que estos servicios estén concentrados en el procesamiento de la información pública y privada hace que los funcionarios o gobernantes los utilicen para apoyar sus propias campañas de comunicación.

(2) Influir en los procesos de toma de decisión. Esta es una característica de todos los procesos de comunicación. Pero en este caso es especialmente importante remarcar esta característica. La adquisición, censura, cambio, distribución y consumo de información por parte de los agentes y actores que se desempeñan en el campo de acción de la política del gobierno modifica sus decisiones, sentimientos y acciones.

(3) De persona, grupo o corporación que se encuentre en el campo de acción del problema. El público o audiencia de las comunicaciones de inteligencia estratégica no es uno en especial. Puede ser la opinión pública en general o los empresarios de un sector, los senadores de un bloque o las embajadas de los países de una determinada región.

(4) Actuando en el marco del “estado de excepción”. La controversia del modelo está marcada por las actividades de inteligencia del Estado se encuentran dentro de aquellas tareas y funciones que se definen como “estado de excepción”. La vigilancia de la vida privada de ciertas personas u organizaciones, el uso de fondos reservados para campañas partidarias y no estatales, la manipulación retórica de los textos que se justifican en la necesidad de la defensa del Estado siempre se encuentra en un límite dudoso de pasar.

(5) De modo permanente y constante. Los Estados y los gobiernos nacionales utilizan de un modo continuo este tipo de modelo.

(6) Por medio de la observación y utilización de los medios públicos y privados de información y de conocimiento. Finalmente, hay que reconocer que mucha de la información que utiliza la política de inteligencia estratégica no es ni privada ni confidencial, sino que es pública. Sólo que se encuentra tratada y procesada para ser utilizada con un fin diferente a la que se utiliza en la política de *marketing communication* o en la de relacionamiento con la prensa.

4.3.8.3. La relación con los medios estratégicos de comunicación

Una política de *comunicación de inteligencia estratégica* centra su trabajo en tres medios, aunque utiliza todos estos y otros. En primer lugar, trabajar bajo los principios de esta política lleva a que se le dé una gran relevancia al proceso de *monitoreo*. En realidad este es el trabajo de inteligencia denominado “fase de recolección de información”. Esta fase o recurso de la estructura de comunicación es básica para esta política, ya que es el comienzo del trabajo de tratar con “inteligencia” el proceso informativo. La observación, la recolección y el análisis de la información es el comienzo obligado de cualquier campaña o acción de comunicación cuando es apoyada con criterios de inteligencia estratégica. En segundo lugar, la política de inteligencia utiliza diferentes medios para la “diseminación” de la información en forma de un mensaje articulado con una estrategia, es decir, con un objetivo general. Para esto, la prensa suele ser un medio, pero también lo son la utilización de medios comerciales como la publicidad en la prensa o el uso de medios propios (Internet, correo electrónico, vía pública). En tercer término, la inteligencia estratégica utiliza el contacto con diferentes *stakeholders* para obtener información y para diseminarla. Con lo cual el criterio que define el contacto con personas y con representantes de organizaciones es el de obtener y de dar información que pueda ser clave para el proceso de toma de decisión orientado por las estrategias fijadas. Por otro lado, la política de inteligencia pone especial cuidado en la clasificación de la información dentro de la organización. La comunicación interna, por lo tanto, es un proceso cuidadoso, metódico y detallado de diferenciar los diferentes tipos posibles de destinatarios de la información procesada.

La política de inteligencia considera que un aspecto central de la política de comunicación es la definición de un discurso público y de una imagen pública. La definición de ambos depende de todo el proceso de inteligencia.

En cuanto al manejo de las crisis y de los conflictos, la política de inteligencia estratégica actúa por medio del proceso de monitoreo, observación y análisis de la información, e intenta adelantarse y prever las situaciones de conflicto y de crisis. Una función básica de toda política de inteligencia estratégica es proveer información y diagnósticos acerca de situaciones de crisis que pueden aparecer en el futuro.

En resumen, en primer lugar, la inteligencia da una importancia esencial al análisis y a la observación del entorno. Ya sea por medio del análisis de información no secreta o de información confidencial que se reúne y se tabula, la inteligencia estratégica parte de esta reunión de la información. Segundo, la inteligencia tiene acceso a canales de información que son privilegiados. Por lo tanto, la relación con la prensa es difícil y no aparece de un modo explícito. Algunos periodistas y medios de prensa mantienen buenas relaciones con los servicios de inteligencia y los gobiernos utilizan estos vínculos para dar o recibir información por fuera de los procesos y prácticas periodísticas. En tercer lugar, el modelo de la inteligencia mantiene relaciones y vínculos secretos, no reconocidos y públicos con diferentes *stakeholders*. Cuarto, el modelo de la inteligencia estratégica tiene especial predisposición a pensar los modos de desempeño en situaciones de crisis y de conflictos.

4.3.8.4. Otros elementos de importancia

En los últimos años, los servicios de inteligencia han pasado a estar cada vez más relacionados con las decisiones acerca de cómo gestionar la comunicación en momentos de conflicto o de crisis. Es muy difícil corroborar una hipótesis acerca de la real participación de los servicios de inteligencia del Estado en la gestión de la información pública. Pero sin duda, la experiencia en el proceso de producción y de diseminación de la información hace que los funcionarios, sobre todo en el Poder Ejecutivo, reciban

asesoramiento y resuelvan problemas de comunicación de acuerdo con los criterios y pautas de los servicios.

No sólo en la Argentina sino en otros países, los funcionarios de los servicios de información del Estado tienen participación pública, acompañan al presidente o al primer ministro en las decisiones que deben solucionar problemas de crisis graves, y no sólo actúan en secreto, sino que aparecen como asesores públicos. Las acciones tácticas de la comunicación de inteligencia son:

- *Utilización de información clasificada y secreta.* El uso de información a la que sólo pueden acceder muy pocas personas y que tiene consecuencias públicas por otro lado, es la característica más importante de la política de inteligencia estratégica.
- *Uso de información obtenida por prácticas de espionaje en la vida privada de personas públicas y de las personas privadas.* La política de inteligencia puede justificar esta práctica con el pretexto de defender la seguridad nacional o los intereses nacionales o estatales en general.
- *Orquestación de operaciones de prensa.* El acceso a la prensa por medio de agencias nacionales de noticias o de agencias no oficiales de información, o de fuentes que pueden ser influidas hace que tengan una especial capacidad de generar acciones de prensa que no se identifican con la práctica del periodismo.
- *Organización de campañas de desinformación.* Esta es una práctica que no es ética dentro del contexto del Estado de Derecho, y que las constituciones de los países democráticos sólo la justifican, legalmente, para el estado de excepción. Sin embargo, es normal que gobiernos, medios de prensa o grupos de interés organicen campañas de desinformación, es decir, de engaño y de confusión sistemática orientadas a determinadas audiencias. Aunque no puedan ser reconocidas por los Estados modernos, sus servicios de información y de inteligencia son usados para gestionar la información y la comunicación en el apoyo de ciertas políticas públicas. Es difícil pensar en que un Estado o un organismo estatal, ante el hecho de tener que salir de una situación de contingencia, no utilice las ventajas prácticas que trae aparejadas el uso del manejo no público y no transparente de la información.
- *Desarrollo de operaciones de acción psicológica.* La “acción psicológica” es un proceso de influencia sobre determinada audiencia. En realidad, son actividades políticas, militares, económicas e ideológicas utilizadas por el gobierno para alcanzar objetivos de seguridad nacional.²² La acción psicológica es un proceso de diseminación de información para apoyar políticas y objetivos nacionales, y son actividades utilizadas durante tiempos de paz, en momentos de contingencias, de guerra declarada. Estas actividades no son violentas. Persuaden para que se actúe de alguna manera; influyen sobre la lógica y los sentimientos de las personas; afectan los factores mentales para promocionar emociones, actitudes, o conductas.

Fines

Reputación – Credibilidad – Legitimidad – Confianza –
Institucionalidad

Medios

Observación y análisis
Relaciones con la prensa
Relaciones con *stakeholders*
Definición de la imagen pública del gobierno
Organización de la respuesta en la crisis
Comunicaciones con el personal

Políticas y modelos de comunicación pública

Difusivo
Modelo de identificación
Modelo de vinculación con la prensa
Modelo de negociación
Crisis communication
Risk communication
Marketing communication
Inteligencia estratégica

5. COMENTARIOS FINALES

La gestión de la comunicación gubernamental no puede ser abordada sin una concepción estratégica. Como se trató de exponer antes, esta concepción necesita de una estructura conceptual que considere e integre cuestiones sociológicas, políticas y comunicativas. Los tres puntos de vista son necesarios para analizar y gestionar la comunicación de gobierno como parte de la estrategia política y no sólo como un recurso táctico a la hora de conseguir fines políticos. La necesidad de conseguir consenso para mantener ciertos niveles de gobernabilidad no es una opción entre otras; un gobierno que pretende conservar las condiciones mínimas de gobernabilidad sólo puede aplazar la búsqueda de consenso por un muy corto período de tiempo. Y el consenso lleva a que, en una sociedad mediática y altamente participativa, la comunicación de lo que el gobierno dice, hace, piensa, siente y se propone no es una consideración menor. Por momentos –y no son pocos– la comunicación cambia de lugar en el proceso de pensamiento estratégico: deja de ser un medio y se coloca con alguno de sus objetivos en la posición de los fines estratégicos (consenso, reputación, credibilidad, legitimidad, confianza, institucionalidad).

Por otro lado, después de saber que la comunicación es, por momentos, un fin estratégico de la gestión gubernamental, también es necesario saber cuáles son las opciones políticas, los modelos generales que organizan las operaciones y ejecuciones que se necesita llevar a cabo para alcanzar los objetivos. Las variedades de *políticas de comunicación* no son conocidas por todos; pero en la medida en que se

evalúen como opciones reales, aumentan las posibilidades de conseguir con más eficacia los intereses estratégicos. El lenguaje en particular, y la comunicación en general, son los mecanismos simbólicos por excelencia para la creación y redefinición de la realidad política (Edelman, 1985:10,12) y de la realidad social. En un trabajo anterior, Edelman (1960:703) también confirma esta hipótesis: el mito político y reaseguro simbólico son elementos clave en el proceso de gobierno. El análisis de Edelman sobre el proceso de gestión de las políticas fiscales en los Estados Unidos muestra hasta qué grado son las políticas de comunicación las que definen y articulan los intereses estratégicos para la política de Estado, pero también para los momentos de crisis como el asesinato de un presidente (Edelman y James Simon, 1969:206-207, 217 y ss.).

En tercer lugar, no hay ninguna estrategia posible si no existe una gestión profesional y experta de los *medios y recursos comunicativos*. Para algunos, la base de cualquier estrategia, el soporte de “concreto” de toda estrategia, se encuentra en la aplicación experta de los recursos y medios estratégicos utilizados. Esto es un asunto sobre el que no se profundizó, ya que se hubiese necesitado expertos en todos los medios (monitoreo y observación, prensa, grupos de interés, discurso e imagen, comunicación interna y crisis). Cada uno de estos recursos necesita ser gestionado con *maestría* si se pretende ser efectivo en la obtención de los fines e intereses estratégicos que se definieron.

Finalmente, ni los intereses, ni los recursos, ni las políticas quedan en un vacío ético. Al contrario, cada una de las decisiones y la relación entre ellas están cubiertas por cuestiones éticas y por dilemas morales que no pueden resolverse en abstracto si se pretende que tengan una utilidad práctica.

BIBLIOGRAFÍA

- Albornoz, Luis A. Guillermo Mastrini (2000). “La expansión del cable en la Argentina: un análisis desde la economía política”, en L. A. Albornoz (coord.), *Al fin solos. La nueva televisión del Mercosur*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus. La Crujía.
- Almond, G.A. y J. S Coleman (1960). *The Politics of the Developing Areas*. Princeton, Princeton University Press.
- Arendt, Hannah. (1973) *Crisis de la República*. Madrid, Editorial Taurus.
- Aronson, Elliot. (1975) *Introducción a la psicología social*. Alianza, Madrid.
- Arquilla, John. Ronfeldt, David (1997). “Looking Ahead: Preparing for Information-Age Conflict”, en J. Arquilla and D. Ronfeldt: *In Athena’s Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*. Santa Mónica, RAND Corporation.
- Arquilla, John. Ronfeldt, David (1999). *The Emergence of Noopolitik: Toward an American Information Strategy*. Santa Monica, RAND Corporation.
- Arquilla, John. Ronfeldt, David (2000). *Swarming and the Future of Conflict*. Santa Monica, RAND/National Defense Research Institute.
- Arquilla, John. Ronfeldt, David (2001). “Afterword (September 2001): the Sharpening Fight For the Future”, en J. Arquilla and D. Ronfeldt (editors): *Networks and Netwars: The Future of Terror, crime, and Militancy*, Santa Mónica (California), RAND Corporation.
- Arterton, F. Christopher (2002). “Introducción: Estrategias de comunicación pública y gobernabilidad

- democrática”, en R. Izurieta, R. M. Perina, F. Ch. Arterton *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- ATA (Asociación de Televisoras Argentinas) (2003). “La televisión privada en la Argentina”, en AA.VV. *Industrias culturales: mercados y políticas públicas en la Argentina*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus.
- Axelrod, Robert. (2004) *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en agentes*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bateson, Gregory (1991). *Pasos hacia una ecología de la mente. Una aproximación revolucionaria a la autocomprensión del hombre*. Buenos Aires, Editorial Planeta-Carlos Lohle.
- Bateson, Gregory (1991). “Una teoría del juego y de la fantasía”, en *Pasos hacia una ecología de la mente. Una aproximación revolucionaria a la autocomprensión del hombre*. Buenos Aires, Planeta-Carlos Lohle.
- Bateson, Gregory (1994). “Comunicación”, Bateson, Birdwhistell, Goffman y otros, en *La nueva comunicación*. Barcelona, Editorial Kairós.
- Beck, Ulrich (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Editorial Paídos.
- Birdwhistell, Ray L. (1994). “Un ejercicio de kinésica y de lingüística: la escena del cigarrillo”, en Bateson, R.L. Birdwhistell, E. Goffman y otros, *La nueva comunicación*. Barcelona, Editorial Kairós.
- Bobbio, Norberto (1994). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre. Wacquant, Loïc J.D. (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. México, Editorial Grijalbo.
- Broder, David (1997). *Tras las ocho columnas. Una mirada franca hacia la forma como se hacen las noticias*. México, Ediciones Gernika.
- Brooks, Clem. Simon Cheng (2001). “Declining Government Confidence and Policy Preferences in the U.S.: Devolution, Regime Effects or Symbolic Change?”, en *Social Force*, Vol.79, No. 4 (jun., 2001), 1343-1375.
- Bühler, Karl (1966). *Crisis de la Psicología*. Madrid, Ediciones Morata.
- Chaffee, Steve (1977). “The difusion of political information”, en Steve Chaffee (ed.) *Political Communication*, Beverlly Hills, CA, Sage.
- Chaves, Norberto (1994). *La imagen corporativa. Teoría y metodología de la identificación institucional*. México, Editorial Gustavo Gili.
- Chirot, Daniel (1991). *The Crisis of Leninism and the Decline of Left: The Revolutions of 1989*. Washington, University of Washington Press.
- Dayan, Daniel. Katz, Elihú (1995). *La historia en directo. La retransmisión televisiva de los acontecimientos*, Barcelona, Gustavo Gilli Editores.
- De Bengoechea, Mauricio (2005). “Reflexiones para una buena comunicación gubernamental”, en AA.VV. *Democracias desafiantes. Antología de campaña*. Buenos Aires, ALACOP (Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos).
- Deutsch, Karl (1952). “On Communication Models in the Social Sciences”, in *The Public Opinion*

- Quaterly, Vol. 16, No.3 (Autumn, 1952).
- Deutsch, Karl (1966). *The Nervers of Government: Models of Politics Communication Control*. New York, Free Press.
- Drobrynin, Anatoly (1998). *En confianza. El embajador de Moscú ante los seis presidentes norteamericanos de la Guerra Fría (1962-1986)*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Durandin, Guy (1995). *La información, la desinformación y la realidad*. Barcelona, Editorial Paidós.
- Edelman, Murray (1960). "Symbols and Political Quiscent", en *The American Political Science Review*, Vol. 54, No. 3 (Sep., 1960).
- Edelman, Murray. Rita James Simon. (1969) "Presidential Assassinations: Their Meaning and Impact on American Society", in *Ethics*, Vol. 79, No. 3 (Apr., 1969).
- Edelman, Murray (1985). "Political Language and Political Reality", en *PS*, Vol. 18, No. 1 (Winter, 1985).
- Elias, Norbert (1998). "Hacia una teoría de los procesos sociales", en *La civilización de los padres y otros ensayos*, Bogotá, Editorial Norma.
- Elizalde, Luciano H. (1997). "Estructura y cambio en la prensa diaria argentina (1989-1992)", en *Comunicación y Sociedad*, Volumen X, Número 2, Revista de la Facultad de Comunicación, Universidad de Navarra, España.
- Elizalde, Luciano H. y Damián Fernández Pedemonte (2001). "Representación social del Congreso en la prensa", en F. Ruiz (coord.), C. Álvarez Teijeiro, H. Alconada, *Prensa y Congreso. Trama de relaciones y representación social*. Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Elizalde, Luciano H. (2004) *Estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación*. Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Elster, Jon (1993). *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa editorial.
- Elster, Jon (1997). *El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona, Gedisa editorial.
- Elster, Jon (2000). "Introducción", en J. Elster (comp.) *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa editorial (edición en inglés, 1998).
- Fagen, Richard (1966). *Politics and Communications: An Analytc Study*, Boston, Lttle.
- Ferry, Jean-Marc (1992). "Las transformaciones de la publicidad política", en J-M Ferry, D.Wolton y otros *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona.
- Floch, Jean-Marie (1993). *Semiótica, marketing y comunicación. Bajo los signos, las estrategias*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Fundación Telefónica (2004). *La sociedad de la información en la Argentina. Presente y perspectivas, 2004-2006*, Buenos Aires, Telefónica Argentina.
- Gergen, David (2005). "Comunicación y liderazgo. Historia de mi trabajo en la Casa Blanca", en D. Gergen, A. Lewis, R. Izurieta, *Cambiando la escucha. Comunicación presidencial para ciudadanos indiferentes*, Buenos Aires, La Crujía ediciones.
- Giddens, Anthony (1994). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza Editorial.

- Giddens, Anthony (1995). *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*, Barcelona, Editorial Península.
- Giddens, Anthony (1999). *La Tercera Vía. La renovación de la socialdemocracia*. Madrid, Editorial Taurus.
- Girard, René (1997). *Literatura, mimesis y antropología*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- Goffman, Erving (1969). *Strategic Interaction*, New York, Ballantine Books.
- Goffman, Erving (1989). *Estigma. La identidad deteriorada*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Goffman, Erving (1986). *Frame Analysis An essay on the Organization of Experience*, New York, Northeastern University Press Edition.
- Gómez Espejel, Jesús (2005). “Mercadotecnia y capital político”, en AA.VV. *Democracias desafiantes. Antología de campaña*, Buenos Aires, ALACOP (Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos).
- Greimas, Algirdas J. Courtés, J. (1990). *Semiótica. Diccionario razonado de la teoría del lenguaje*. Madrid, Editorial Gredos.
- Greimas, Algirdas J. Courtés, J. (1991). *Semiótica, II Diccionario razonado de la teoría del lenguaje*, Madrid, Editorial Gredos.
- Groseelin, André (1998). “Introducción. La comunicación política. Cartografía de un campo de investigación y de actividades”, en G. Gathier, A. Grosselin y J. Mouchon, *Comunicación y política*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Grossi, Giorgi (1986). “La comunicación política moderna: entre partidos y *mass media*”, en M. de Moragas Spa, *Sociología de la comunicación de masas*, tomo IV, Barcelona, Gustavo Gili.
- Habermas, Jürgen (1986). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, México.
- Habermas, Jürgen (1988). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Habermas, Jürgen (1989a). *Ciencia y técnica como ideología*, Madrid, Editorial Tecnos.
- Habermas, Jürgen (1989b). *Discurso filosófico de la modernidad (Doce lecciones)*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus.
- Habermas, Jürgen (1990). *Pensamiento postmetafísico*, México, Editorial Taurus.
- Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*, Madrid, Editorial Trota.
- Habermas, Jürgen (1999). *Inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Habermas, Jürgen (2003). *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Habermas, Jürgen (2005). “Diálogo entre la razón y la fe”, en *La Nación*, Buenos Aires, 14 de mayo de 2005.
- Haime, Hugo (2005). “La comunicación de gobierno: persuasión o manipulación”, en AA.VV. *Democracias desafiantes. Antología de campaña*. Buenos Aires, ALACOP (Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos).
- Harré, Rom (1982). *El ser social. Una teoría para la psicología social*. Madrid, Editorial Alianza.
- INDEC (2004). *Anuario Estadístico de la República Argentina*. Buenos Aires.

- Izurieta, Roberto (2002). "La comunicación política en la era del entretenimiento. Un estudio de la comunicación y las relaciones públicas para gobiernos", en R. Izurieta, R. M. Perina, F. Ch. Arterton, *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía ediciones.
- Kaid, Linda Lee (1981). "Political Advertising", in *Handbook of Political Communication*, ed. Dan Nimmo and Keith Sanders, Beverly Hills, CA, Sage.
- Kissinger, Henry (1979). *Mis memorias*, Buenos Aires, Editorial Atlántida.
- Kreps, David (1994) *Teoría de juegos y modelación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Laing, Ronald D., Herbert Phillipson y A. Russell Lee (1973). *Percepción interpersonal*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Lavigne, Alain (1998). "La politización de la información del sector público", en G. Gauthier, André Gosselin, J. Mouchon (comps.), *Comunicación y política*, Gedisa, Barcelona.
- Lash, Scott (2005). *Crítica de la información*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Luhmann, Niklas y Raffaele De Georgi (1993). *Teoría de la sociedad*, México, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Occidente.
- Luhmann, Niklas (1996). *Confianza*, Barcelona, Editorial Anthropos-Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, Niklas (1997a). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid, Editorial Alianza.
- Luhmann, Niklas. (1997b) *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, Anthropos/ Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, Niklas (1998a). *Complejidad y modernidad. De la unidad a la diferencia*, Madrid, Editorial Trotta.
- Luhmann, Niklas (1998b). *Sociología del riesgo*, México, Triana Editores-Universidad Iberoamericana.
- Maquiavelo, Nicolás (1999). *El príncipe*, Madrid, Alianza Editorial.
- Maquiavelo, Nicolás (2000). Discursos sobre la primera década de Tito Livio, *Madrid, Alianza Editorial*.
- Mora y Araujo, Manuel. Lacase, Santiago. Grandi, Luciana (2005). "La elección argentina de 2003: un caso atípico de fragmentación y despolarización del electorado", en AA.VV. *Democracias desafiantes. Antología de campaña*, Buenos Aires, ALACOP (Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos).
- McPhail, Thomas L (2002). *Global communication. Theories, Stakholders, and Trends*, Boston, Allyn & Bacon.
- McQuail, Denis. Sven Windhal (1995). *Communication models for study of mass communication*, London and New York, Longman.
- Nitze, Paul H. (1991). *De Hiroshima a la Glasnost. Memorias*, Buenos Aires, Grupo Editori Latinoamericano.
- Nixon, Richard (1990). *En la arena*, Barcelona, Plaza & Janés Editores.
- Noëlle-Neumann, Elizabeth (1993). "La espiral del silencio. La opinión pública y los efectos de los medios de comunicación", en *Comunicación y Sociedad*, Vol.VI, Núm 1 y 2:9-28.
- Noëlle-Neumann, Elizabeth (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Noguera, Felipe (2002). "La campaña permanente", en R. Izurieta, R. M. Perina, F. Ch. Arterton

- Estrategias de Comunicación para Gobiernos*. Buenos Aires, La Crujía ediciones.
- Parker, David. Stacey, Raph (1996). "Caos, administración y economía. Las implicancias de un pensamiento no lineal", en *Revista Libertas*, Núm. 24, Año XIII, mayo de 1996:125-224.
- Parson, Talcott (1966). *El sistema social*. Madrid, Revista de Occidente.
- Plasser, Fritz. Plasser, Gunda (2002). *La campaña global. Los nuevos gurúes del marketing político en acción*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer.
- Platón (2000). *República*. Madrid, Editorial Gredos.
- Popkin, Jeremy (ed.) (1995). *Media and Revolution*, Kentucky, The University Press Kentucky.
- Repetto, Nicolás (1956). *Mi paso por la política. De Roca a Yrigoyen*, Buenos Aires, Santiago Rueda Editor.
- Rice, Ronald E. y Charles Atkin (1996). "Principios de las campañas de comunicación pública de éxito", en Jennings Bryant y Dolf Zillmann (compiladores) *Los efectos de los medios de comunicación. Investigaciones y teorías*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Riorda, Mario y Pablo Cabás (2005). "Si los rojos no fueran tan rojos: la gestión de la comunicación de crisis del gobierno de la Alianza", en *Revista SAAP*, Vol.2, N°2, septiembre 2005, 257-283.
- Robertson, Roland (1965). "The Analysis of Social Political Systems", in *The British Journal of Sociology*, Vol. 16, No. 3 (Sep.), 252-259.
- Rodham Clinton, Hillary (2003). *Historia viva*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Schelling, Thomas C. (1960). *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Harvard University.
- Schelling, Thomas C. (1982). "Establishing Credibility: Strategic Considerations", in *The American Economic Review*, Volumen 72, Issue 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Fourth Annual Meeting Of the American Association (May, 1982), 77-80.
- Schelling, Thomas C. (1984). "Confidence in Crisis", in *International Security*, Vol. 8, Issue 4 (Spring, 1984), 55-66.
- Searle, John (1997). *La construcción de la realidad social*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Service, Robert (2000). *Historia de Rusia en el siglo XX*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Short, Philip (2003). *Mao*, Barcelona, Editorial Crítica.
- Simon, Herbert (1978). "Rationality as process and as product of thought", en *American Economic Review*, 68, 2, mayo.
- Starke, Roberto (2005). "La comunicación como herramienta de construcción de un liderazgo: el caso de la controversia entre el presidente Kirchner y el FMI (septiembre 2003)" en AA.VV. *Democracias desafiantes. Antología de campaña*, Buenos Aires, ALACOP (Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos).
- Stokes, Susan (2000). "Patologías de la deliberación", en J. Elster (comp.), *La democracia deliberativa*. Barcelona, Gedisa Editorial.
- Suetonio. (2001) *Vidas de los doce Césares*, Libros I-III, Madrid, Editorial Gredos.
- Tarifa, Fatos (1997). "The Quest for Legitimacy and the Withering Away Utopia", en *Social Force*, Vol. 76, No.2 (Dec., 1997), 437-573.

- Thatcher, Margaret. (1994) *Los años en Downing Street*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Taylor, Philip M. (1997). *Global Communication, International Affairs and the Media since 1945*. London-New York, Routledge.
- Thompson, John (2001). *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Toffler, Alvin y Heidi Toffler (1994). *Las guerras del futuro*, Barcelona, Plaza & Janés Editores.
- Toffler, Alvin y Heidi Toffler (1997). "Foreword: The New Intangibles", en J. Arquilla and D. Ronfeldt, *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*. RAND Corporation, Santa Mónica.
- Useem, Bert. Useem Michael (1979). "Government Legitimacy and Political Stability", in *Social Force*, Vol. 57, No. 3 (Mar., 1979), 840-852.
- Vasilachis de Gialdino, Irene (2005). "La representación discursiva de los conflictos sociales en la prensa escrita", en *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, Vol XXII, N 67, enero-abril, 2005.
- Watzlawick, Paul (1992). "Esencia y formas de las relaciones humanas", en *La coleta del Barón de Münchhausen. Psicoterapia y realidad*. Barcelona, Editorial Herder.
- Watzlawick, Paul (1994). *¿Es real la realidad? Confusión, desinformación, comunicación*. Barcelona, Editorial Herder, (edición en alemán, 1976).
- Weber, Max.(1996). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Watzlawick, Paul y otros (1983). *Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas*, Barcelona, Editorial Herder.
- Wiener, Norbert (1949). "Sound Communication with the Deaf", en *Philosophy of Science*, Volume 16, Issue 3 (Jul., 1949).

- 1 Este trabajo es una versión ampliada y desarrollada de otra versión presentada en forma de ponencia en una mesa de discusión sobre “Comunicación Gubernamental” en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, realizado en la ciudad de Córdoba entre el 16 y el 18 de noviembre de 2005.
- 2 La bibliografía sobre marketing electoral es amplísima. Estas referencias bibliográficas pretenden ubicar el tema en algunos autores que en el mundo y en la Argentina tienen un importante predicamento sobre la manera de ganar elecciones.
- 3 La idea elitista de Maquiavelo, indicada por el término “vulgo”, usado de un modo expresamente peyorativo, es otra cuestión que nos desviaría demasiado del problema que aquí se plantea. Más allá de la consideración democrática o antidemocrática, de la concepción popular o elitista del autor, lo que importa resaltar es la importancia concedida a la necesidad de consenso.
- 4 El término post-mediático fue usado por Lucrecia Escudero hace unos años en el diario *Clarín*. Según Escudero, el concepto pertenece al semiólogo Paolo Fabbri y significa que las sociedades actuales han superado la dicotomía entre “medios como observadores” y “medios como agentes”. De acuerdo con la autora, Fabbri creía que los medios de comunicación y de prensa habían perdido la función de observadores distantes y separados de la realidad, para transformarse en agentes y actores (sociales, culturales, económicos, políticos) que tienen intereses propios y que buscan obtenerlos.
- 5 Nicolás Repetto fue político, legislador y periodista socialista. Protagonizó un sin número de hechos entre las presidencias de Julio Argentino Roca y Juan Domingo Perón.
- 6 En la ciudad de La Plata, estudiantes de diferentes escuelas secundarias protestaron para que no se les aplicara un examen final para promocionar al Polimodal. Pero la protesta no fue interna, en cada escuela, sino que tuvo las mismas características que las protestas sociales: en la calle, con atracción mediática y contra el Ministerio de Educación (*Clarín*, martes 15 de noviembre de 2005:36).
- 7 Habermas estaba preocupado (y sigue estándolo) por los procesos de democratización no cumplidos para alcanzar de todos modos la legitimidad social requerida para la gobernabilidad. En cambio, el problema de este capítulo es la gestión de la comunicación para mejorar la eficacia administrativa de un gobierno.
- 8 Este proceso de construcción, disolución o estabilización del consenso no sólo es una cuestión de la gestión de los gobiernos democráticos. Para tomar un ejemplo muy alejado del sistema democrático, es posible realizar una comparación con el sistema político de la China comunista en la época de Mao Zetung. El proceso político conocido como Revolución Cultural del Gran Proletariado comenzado en 1965 se puede definir, desde la teoría de la comunicación, como una operación de prensa de dimensiones macro. Lo que estaba en juego durante todo el proceso, entre otras cosas, era el consenso conseguido o perdido por los competidores políticos de Mao, las sanciones que las masas de estudiantes aplicaban a quienes se transformaban en “chivos expiatorios” y, finalmente, el hecho de conseguir más o menos poder junto con todo lo que con él se podía lograr (Cfr. Short, 2003:529 y ss.). También puede observarse una situación similar en algunos casos políticos en la antigua URSS. La finalización del cargo de Premier de Nikita Krushchev se dio cuando su reputación comenzó a decaer y sus enemigos consiguieron argumentos de justificación y aparente legitimidad para hacerlo renunciar (Service, 2000: 360). En resumen, los procesos de comunicación orientados a la consecución de consenso fáctico tienen estructuras homólogas en sistemas democráticos y sistemas dictatoriales. No quiere decir esto que no existan diferencias: las hay y son muchas. Pero este es un aspecto justamente en el que no difieren. Los funcionarios, elegidos democráticamente o no, necesitan del consenso de ciertos grupos. Y este consenso debe, entre otras cosas, gestionarse comunicativamente.
- 9 No es fácil predecir este tipo de reacciones. También se podría haber pensado que, justamente a raíz de la situación especial que plantea la guerra, el público norteamericano fuese más benévolo en la manera de juzgar la capacidad de gestión del gobierno. Sin embargo, parece que lo que sucedió fue que los opositores a la guerra capitalizaron el error interno como una manera de probar que la guerra era lo único que le interesa realmente al gobierno.
- 10 En la tradición funcionalista que viene de Talcott Parsons y que termina en la teoría de Niklas Luhmann, los “medios de comunicación simbólicamente generalizados” son mecanismos de comunicación que se organizan y funcionan como un complemento y un mejoramiento de la eficacia comunicativa proporcionada por el lenguaje natural articulado. El medio simbólicamente generalizado por excelencia es el “dinero”, medio que funciona dentro del sistema económico, pero que se expande hacia el resto de los sistemas sociales. El sistema político, por otro lado, utiliza el medio “poder” como mecanismo de coordinación y de ajuste de expectativas entre los agentes. Es posible que, desde un punto de vista de la comunicación, sean los elementos tangibles y comunicables del poder los que realmente funcionan como medios simbólicos. Para una discusión al respecto cfr. Luhmann, 1998a:99 y ss.; Habermas, 1989b:202 y ss.).
- 11 John Thompson propone un análisis similar sobre la reputación que es interesante considerar como alternativa al que aquí se presenta. Las dos dimensiones de la reputación que propone son: “una reputación ligada a la habilidad” y una “reputación ligada al carácter” (2001:340). Creo que Thompson está haciendo referencia a lo mismo con otros términos ya que alude a un vendedor de automóviles que adquiere una reputación de ser “un individuo veraz y digno de confianza, una persona íntegra y honesta”. Llegué a mi análisis de la reputación por caminos independientes a los de Thompson, cosa que refuerza mi postura y al mismo tiempo me hace diferir en algunas formas de categorizar el problema.
- 12 En la historia reciente de la política argentina parecería ser que los movimientos de renuncia de funcionarios han estado vinculados con una intención pública de “emprolijamiento moral” de su imagen. El caso de Domingo Cavallo con Menem, de Gustavo Beliz con Menem y de

Carlos Chacho Álvarez con De la Rúa. Pero también se ha tratado de ganar en reputación de eficacia o de gestión con ciertas incorporaciones. La más conocida en los últimos años fue la de Domingo Cavallo en el gobierno de Fernando de la Rúa, después de que un programa económico de Ricardo López Murphy fuese rechazado por varios grupos políticos.

13 En 1990, el segundo levantamiento del grupo del Ejército Argentino denominado por la prensa “carapintada” recibió la primera respuesta violenta por parte del Estado desde que hizo sus planteos al presidente Raúl Alfonsín en 1987. En diciembre de 1990, el presidente Menem decidió no aceptar ningún pedido, y más allá de lo que fue negociado en secreto, lo explícito y contundente fue que se reprimió con artillería pesada en la misma ciudad de Buenos Aires. Esto no sólo fue una manera de contener el levantamiento en ese momento, sino que se constituyó en un mensaje acerca de la racionalidad que pretendía demostrar el presidente Menem. Después de estas medidas legítimas y contundentes, se disolvió el movimiento y la conducción del Ejército no fue puesta en duda, por lo menos de manera pública en un acto explícito de desobediencia al poder legítimo. En resumen, la medida fue coherente con la amenaza y repercutió a favor de aumentar la credibilidad por medio de constituir y formar una cierta reputación en el gobierno nacional y en la conducción del Ejército que estuvieron dispuestos a reprimir.

14 El escándalo, como mecanismo que afecta la reputación de alguien a corto plazo, genera una situación de debilidad sobre la credibilidad del culpado, de la que ya no es posible defenderse. Después de Watergate, Nixon fue acusado de una serie de delitos de corrupción política como ningún otro presidente fue acusado. El mismo Nixon enumera lo que el llama “mitos” de la prensa y de la oposición después del escándalo: participación directa del presidente en la operación en el Cuartel General Demócrata; órdenes de entrega de dinero para mantener en silencio a los acusados; manejo de la CIA en contra del FBI; manipular la cinta de grabaciones de la Casa Blanca; uso de agentes del gobierno de modo ilegal; venta de embajadas; que había mentido en todas las conferencias de prensa y discursos durante lo que duró el escándalo; escuchas telefónicas y vigilancia a dirigentes adversarios; gastos del presidente en propiedades personales de modo ilegal; mentiras sobre sus impuestos (Nixon, 1990:37-45).

15 Aquí se realizará una simplificación del modelo estratégico militar ya que dentro de las políticas seleccionadas se encuentra una política de negociación o de acuerdos que se realiza constantemente en todos los gobiernos. Por lo tanto, el último paso de la decisión gubernamental en la definición de una estrategia de comunicación racional es buscar las políticas que sean más convenientes para llegar a los fines planteados con los recursos que se manejan o se administran.

16 El caso del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en la gestión de Aníbal Ibarra es un buen ejemplo de lo que se pretende decir. El equipo de comunicaciones del Gobierno de la Ciudad definió con bastante rapidez su identidad visual: en vía pública y en medios gráficos mantuvieron un doble nivel de identificación: por un lado, dieron un formato característico (por medio de la tipografía y de los colores) a los anuncios y a la publicidad del gobierno; su objetivo era, en este nivel, que se identificara el anuncio con el Gobierno de la Ciudad; por otro lado, el segundo nivel diferenció los temas: usaron un color para temas de cultura, otro para salud, otro para cuestiones fiscales, etcétera. Sin embargo, este desarrollo profundo y bien pensado de su identidad no lo salvó una crisis que está relacionada con la reputación del Jefe de Gobierno, de los funcionarios y de los legisladores. Con lo cual es necesario diferenciar entre unos objetivos comunicativos y otros: la formación de reputación no puede alcanzarse sólo por medio de una política de identidad. Es necesario utilizar otras políticas y otra articulación de medios estratégicos si el objetivo es obtener, por ejemplo, más reputación.

17 Las citas y fragmentos de personalidades con experiencias en sociedades y en sistemas políticos que no son la Argentina cumplen una doble función. Por un lado, es difícil encontrar relatos autobiográficos de políticos argentinos que puedan tomar distancia con respecto a sus relaciones con la prensa o con los medios. Por otro, permiten observar las similitudes y las diferencias con la institución periodística en nuestro país.

18 Todo el libro de memorias de Henry Kissinger está plagado de anécdotas y de análisis sobre la manera, las dificultades, los logros y los fracasos de las negociaciones, interacciones y relaciones entre el gobierno de Nixon y sus *stakeholders*.

19 El conflicto entre la Argentina y el Uruguay a raíz de la instalación de las plantas procesadoras de celulosa a orillas del río Uruguay es un caso que muestra la falta de una política de comunicación de riesgo de parte de los dos o de alguno de los dos gobiernos nacionales y también, provinciales. Para que el proyecto sea viable y las empresas inversoras obtengan rentabilidad, es necesario que todos los implicados tengan un cierto grado de acuerdo. Si los grupos ecologistas y los simples ciudadanos de las comunidades cercanas están en desacuerdo porque perciben un peligro para su forma de vida, entonces, el proyecto se detendrá ya que es difícil hacerlo funcionar utilizando medios de coerción o de violencia física.

20 Dirección URL: <http://www.cdc.gov/search.do?action=search&subset=atsdr&queryText=+Risk+communication&+.x=12&+.y=15>
Consulta: 21 de febrero de 2006.

21 Dos aproximaciones diferentes pero complementarias al problema que se trata en este apartado se pueden encontrar, por un lado, en el trabajo sobre psicología y comunicación de Watzlawick (1994) en el que se exponen las formas en que funcionan el engaño, la confusión, la desinformación y la comunicación. Por otro, Guy Durandin (1995) encara el problema desde el punto de vista histórico; analiza las formas en que los Estados utilizan los servicios de inteligencia como gestores de la información pública política no excepcional.

22 Cfr. el concepto de Psychological Operations en Joint IO Planning Handbook, Joint Command, Control and Information Warfare School Joint Forces Staff College, NDU July 2003. Dirección URL: www.iwar.or.uk/psychos/iwar/resources/jiopc-handbook.pdf: Consulta: 11 de febrero de 2006.

TERCERA PARTE

LA REACCIÓN IMPENSADA. EL DISCURSO DEL GOBIERNO ANTE LOS CASOS PERIODÍSTICOS CONMOCIONANTES

Damián Fernández Pedemonte

“Honorable Asamblea: para este presidente lo importante no es el aplauso, que naturalmente se recibe en el momento de llegar y asumir, sino el que pueda recibir en el momento de dejar la función y entregar el mando a otro presidente elegido por el pueblo”

Fernando de la Rúa, ante la Asamblea Legislativa,
10 de diciembre de 1999.

“Se trata de cambiar, no de destruir. Se trata de sumar cambios, no de dividir. Cambiar importa aprovechar las diversidades sin anularlas. Se necesitará mucho trabajo y esfuerzo plural, diverso y transversal a los alineamientos partidarios”

Néstor Kirchner, ante la Asamblea Legislativa,
25 de mayo de 2003

1. INTRODUCCIÓN

Existen noticias que sacuden el escenario político, que producen alteraciones en los planes de gobierno, más aún, que pueden derrocar a un presidente. Las fuerzas que buscan los acontecimientos capaces de provocar ese tipo de conmociones están trabajando tenazmente desde mucho antes para encontrarlos, amplificarlos y sacarles toda la potencialidad devastadora que traigan consigo. Las noticias periodísticas y la lógica que las produce se han convertido en variables determinantes de la acción de un gobierno.

El propósito de este capítulo es contribuir a la comprensión de la relación de las instituciones gubernamentales con los medios de comunicación. Voy a referirme a algunos eventos comunicacionales de los gobiernos de los presidentes Fernando de la Rúa y Néstor Kirchner, siguiendo en el análisis, principalmente, al Poder Ejecutivo encarnado por el Presidente de la Nación y, sólo secundariamente, y en relación con la actuación del presidente, a los otros poderes del Estado: el Legislativo y el Judicial. En la parte central de este capítulo voy a reconstruir, desde textos periodísticos, cómo han reaccionado estas organizaciones políticas frente a noticias que alcanzaron un alto grado de negatividad hacia ellas.

El capítulo comprende, en primer lugar, un análisis comparativo del uso de *las prerrogativas del discurso de poder* en los discursos de asunción de los presidentes De la Rúa y Kirchner. Estos discursos se comportan como telón de fondo que sirve como contraste de otras situaciones de comunicación política posteriores, protagonizadas por estos mismos presidentes.

En segundo lugar, se incluye la síntesis del análisis de tres casos periodísticos que se corresponden con tres crisis públicas, dos padecidas por De la Rúa (los sobornos en el Senado de la Nación y las protestas sociales de diciembre de 2001) y una sufrida por Kirchner (las olas de violencia y las movilizaciones en

reclamo de medidas para combatir la inseguridad). Los análisis de donde proceden las observaciones vertidas en esa parte del capítulo fueron pensados como análisis de la acción de los medios, pero aquí se emplearán para poner de relieve las reacciones de las instituciones frente a esas noticias (Fernández Pedemonte, 2003, 2005; Álvarez, Farré, Fernández Pedemonte, 2002).

En tercer lugar, se reúnen de manera sintética algunas observaciones sobre el funcionamiento discursivo de los medios en estos casos conmocionantes que pueden resultar útiles para las instituciones involucradas en crisis públicas.

Finalmente, se procurará articular estos tres momentos analíticos en hipótesis que contribuyan a formar un modelo de la relación de las instituciones políticas con los medios de comunicación.

En este trabajo se observará a las instituciones políticas *desde los medios*, considerados como enunciadores discursivos. Es decir, como instancias ligadas a la situación construida por el discurso, y no como entidades de producción discursiva personal o institucional en el mundo real. Quiero decir con esto que no voy a analizar la actuación de personas o instituciones políticas concretas en relación con la estructura social y política en la que ésta se da, sino que, más bien, voy a analizar enunciados dentro de dos grandes estrategias enunciativas: la de los medios de comunicación y la de las organizaciones políticas. Aquí me interesa focalizar esa relación desde los enunciadores políticos, tal como se construyen en los medios de comunicación. Desde el punto de vista de la institución política, el discurso periodístico es el transmisor de las noticias a partir de las cuales ella reacciona, el lugar en donde se articulan los puntos de vista de diversos actores políticos, el canal para llegar al público y a esos otros actores y, finalmente, un actor político en sí mismo.

El nivel de análisis planteado aquí no es el de las estrategias de los actores reales, respecto de las cuales no tengo más evidencia que el impacto de sus actuaciones en el discurso periodístico. Pero tampoco me limitaré a analizar el *contenido* expreso de los medios de comunicación para “juzgar lo que pasó”, como si los medios fueran meros transmisores y como si la comunicación política pudiese comprenderse al considerar sólo los contenidos de los mensajes producidos por los políticos. La triple mediación dada por las propiedades del discurso político, las propiedades del discurso de los medios y la mutua relación entre ambas, hace de la comunicación política mediática más que un transmisor de contenidos, una *escena de enunciación* en donde la propia enunciación se convierte en espacio instituido y se constituye como objeto de análisis.

No pretendo zanjar la discusión de cuál de estos dos tipos de discursos —el de los medios y el político— influye sobre el otro, como buscan hacer los modelos de análisis derivados de la hipótesis de *agenda setting*, de acuerdo con los cuales los medios periodísticos transfieren su jerarquización de los temas a los públicos o, para nuestro caso, a los políticos. En todo caso, la cobertura que los medios realizan de los *issues* políticos suministran al público una manera accesible de monitorear el entorno político y ayuda a los políticos a interpretar y anticipar reacciones del público (Van Belle, 2003). El de *agenda setting* es un modelo que debería ser sustituido por otros, como el que propongo, que han tenido menos llegada a los profesionales de la comunicación, y esto porque ni la política es una cuestión de contenidos, ni la función de los medios es mera transmisión. Por un lado, la dimensión ideológica del discurso político se advierte mejor en la enunciación —en los enunciadores, en la escena instituida— que en los contenidos, y, por otro lado, la función periodística incluye operaciones de interpretación y de intervención en el escenario público que la idea de transmisión ignora. Como veremos, los medios tienen

una influencia efectiva sobre la comunicación política en el sentido de que imponen unas condiciones discursivas a la inserción de los discursos de los políticos, además de contribuir a crear climas de opinión que tornan más o menos plausible la ocurrencia de determinados discursos.

Patrik Charaudeau (2003:77), en consonancia con otros autores, concibe a la situación de comunicación como un “escenario teatral, con sus limitaciones de espacio, de tiempo, de relaciones, de palabras, en el cual se interpreta la obra de los intercambios sociales y se les otorga valor simbólico”. Esa situación de comunicación, dentro de la cual los actos de comunicación alcanzan su sentido, y que a su vez éstos contribuyen a instaurar, comprende datos externos y datos internos. Los datos externos son los que, en el ámbito de una práctica social determinada (por ejemplo la comunicación política), “ponen de manifiesto ciertas regularidades en la conducta de los individuos que efectúan intercambios dentro de ese campo, algunas constantes que caracterizan esos intercambios y que se han estabilizado en el curso de un determinado período de aplicación. Además, esas regularidades y esas constantes son reforzadas por discursos de representación que les atribuyen valores y determinan de este modo el marco convencional en el que adquirirán sentido los actos comunicativos” (Ibíd.: 78). Los datos internos son los propiamente discursivos, las estrategias que surgen de la respuesta a la pregunta por cómo decir lo que se quiere decir. “Analizar el modo como aparecen y circulan los discursos sociales consiste en intentar describir, en primer lugar, los condicionamientos situacionales y discursivos de los contratos de comunicación en los que se insertan y adquieren sentido y, en un segundo tiempo, los tipos de estrategias que aparecen de manera recurrente dentro de ese campo contractual” (Ibíd.:82).

Además del contenido, un análisis que forme parte de un planteamiento estratégico de la comunicación política debe tener en cuenta a los enunciadores y destinatarios estabilizados en el mismo discurso. El enunciador es una figura del discurso reconstruida desde la recepción y el destinatario, una figura anticipada desde la enunciación. La hipótesis que el enunciador tiene sobre las operaciones que va a ejecutar su destinatario forma parte de las condiciones de producción del discurso. Cuando se analiza la comunicación gubernamental mediática, por lo tanto, se debe averiguar en qué medida la previsión de las reglas de producción del discurso periodístico se incorpora dentro de las estrategias de enunciación del discurso político. Los políticos deberían conocer esas reglas de producción, tanto para adaptarse a ellas como para sortearlas, a la hora de dirigir sus mensajes a distintos actores sociales a través de los medios de comunicación. Mucho más que la comunicación de los presidentes Fernando de la Rúa o Néstor Kirchner, en primer lugar, o de algunas instituciones políticas, en segundo lugar, es la relación entre los discursos político y periodístico, cada uno con sus respectivas restricciones contextuales, lo que se ha erigido como objeto de análisis de este capítulo.

Mi punto de vista es cercano al análisis estratégico que propone entender la relación entre los políticos y los medios como un sistema de interacción complejo, para comprender mejor la racionalidad de los actores. Mi idea es contribuir con el análisis de algunos casos, a partir de algunos indicadores, a la comprensión del nivel discursivo de la relación, que no se agota en ese nivel. Un análisis estratégico completo requeriría tener en cuenta el complejo de factores (la estructura del sistema mediático, la organización mediática, las prácticas periodísticas, entre otros) que define la acción de los periodistas, y vincular esto con un plexo similar para el caso de los políticos (Charron, 1998).

Esta parte del libro no va a situarse, entonces, en el nivel teórico del orden de los conceptos, ni en el técnico del orden de las recomendaciones, sino en el nivel *práctico*, del orden del análisis de la gestión de la comunicación por parte de algunas organizaciones gubernamentales. La gestión de la comunicación,

como cualquier otra forma de gestión, no es una cuestión puramente conceptual, pero tampoco puede ser considerada una capacidad “blanda” que sólo se nutra de los consejos procedentes de la experiencia profesional o del sentido común. Aunque valiosos cuando proceden de profesionales que han debido resolver problemas de comunicación importantes, tales consejos no agregan mayor novedad a la experiencia personal o a la intuición del profesional que los recibe, porque se elaboran dentro del mismo contexto teórico. El nivel elegido en este capítulo, en cambio, permite establecer un puente entre la novedad abstracta del punto de vista académico y la necesidad de procedimientos concretos de los profesionales preocupados por la gestión de la comunicación de las instituciones políticas. El nivel elegido supone planos teóricos no abordados: al menos algunos postulados de la teoría social, como la existencia de una relación no determinista ni individualista entre las constricciones de la estructura social y la espontaneidad de la acción social; algunos postulados provenientes de teorías de rango medio, como la existencia de conflictos con distinto grado de inserción en la estructura social pero nunca inherentes a ella; algunos postulados de la teoría del discurso como el papel preponderante del discurso como fenómeno social en la creación de representaciones sociales, o percepciones socialmente compartidas (Meyer, 2003).

La comunicación política asume formas distintas según que los períodos de la vida pública en los que se ejerza sean momentos normales, de crisis o de elecciones. Sin embargo, siempre cumple la doble función de seleccionar los temas sobre los cuales habrá de disputarse la política y de eliminar aquellos que se consideran ya superados, y entra en polémica con quienes aún los proponen (Wolton, 1998). Esto es más evidente durante las elecciones, por la ostensible intersección del discurso político con el marketing del posicionamiento diferencial de cada candidato. Pero el discurso político siempre tiene un carácter polémico porque supone la presencia de dos fuerzas antagónicas que pugnan por un solo espacio de poder (Verón, 1985).

Excluiré de mi análisis la comunicación política de campaña para cuyo abordaje se ha privilegiado la perspectiva del marketing (Borrini, 2003) y me dedicaré a los períodos normales y de crisis en la vida pública, más propicios para la perspectiva de la comunicación institucional, óptica elegida en este libro.

Cuando el político llega al *poder formal*, ha de cimentar y fortalecer el *poder simbólico* que le permitirá ejercer el *poder político*. Por poder formal entiendo el que emana de las normas del Estado que le otorgan autoridad a ciertos individuos. Pero ese poder formal está vacío si la autoridad no logra imponer su línea de acción, es decir, si no se transforma en poder político. Poder simbólico es la capacidad de intervenir en el curso de los acontecimientos, de influir en las acciones y en las creencias de otras personas para poder crear así, mediante la producción y transmisión de formas simbólicas, cierto tipo de acontecimientos. El poder simbólico requiere de algunos recursos. Por una parte, necesita del capital cultural de quien procura constituirse en autoridad o mantenerla. Este capital cultural consiste en la competencia empleada en la producción, transmisión y recepción de contenidos simbólicos. Por otra parte, quien ejerza el poder o aspire a hacerlo debe contar con capital simbólico, es decir, con el prestigio, el reconocimiento y el respeto que se asocia con la autoridad, un aspecto del cual es la reputación (Thompson, 2000). Para que, como postula la escuela pragmática, las palabras sean acciones, para que el discurso del político consiga los efectos que pretende, deben reunirse unas condiciones que no son solamente discursivas, sino también sociales. El político debe medir continuamente si el reconocimiento de que dispone le alcanza para realizar un acto de habla del tipo de ordenar, prometer, amenazar, dispensar, etc. Las esperadas condiciones de recepción forman parte de las condiciones de

producción del discurso (Bourdieu, 1986). El poder simbólico es el poder de influir. La influencia, sostiene Bourricand (1988), es el poder menos la fuerza. Efectivamente, la fuerza procede de la lógica del efecto; el poder simbólico, en cambio, de la lógica de las anticipaciones. Para que una anticipación sea eficaz, hace falta que en un determinado momento haya una cantidad suficiente de gente que haga las mismas anticipaciones. La confianza es una apuesta bien fundada en las posibilidades de realización de un estado anticipado y la comunicación es la principal herramienta para construir o destruir esa confianza.

2. DE LA RÚA, KIRCHNER Y LAS PRERROGATIVAS DEL DISCURSO DEL PODER

El poder formal brinda al discurso político una serie de prerrogativas que el poder simbólico busca mantener. Quien tiene el poder tiene el poder de enunciar. A partir de la observación del discurso de los gobernantes, propongo reducir estas prerrogativas a tres: la posibilidad de enmarcar el debate, de definir la próxima agenda y de construir al enemigo. El discurso del poder, efectivamente, produce un campo de inclusión de temas y problemas dentro del cual se impone el debate racional y denuncia por irracionales a quienes quedan fuera de ese campo.

Me propongo contrastar el horizonte de expectativas creado por sendos discursos de De la Rúa y de Kirchner, inaugurales de lo que se puede considerar la gestión normal, con algunas intervenciones comunicativas de ellos mismos en situaciones de crisis. El Presidente de la Nación cuenta con una oportunidad de privilegio para hacer uso de las prerrogativas del discurso de poder que es el primer discurso pronunciado ante la Asamblea legislativa.

Comienzo por el discurso de De la Rúa del 10 de diciembre de 1999. La Asamblea Legislativa es el destinatario explícito pero no real de ese discurso de asunción (“Honorable Asamblea”, “señores legisladores”) que se dirige en forma indirecta al conjunto de la ciudadanía, que en estas circunstancias se puede suponer que alcanza uno de sus puntos de máxima atención a un discurso político (“los argentinos”, “pueblo”), aunque no falten las interpelaciones directas (“Los convoco a hacerlo, a amigos y a adversarios, a quienes desde hoy serán oficialistas y a quienes desde hoy integrarán la oposición”, “A los que puedan más les pedimos un esfuerzo mayor”). El enunciador, la figura del discurso que se hace responsable de su sentido, que se expresa en plural mayestático, construye así a sus destinatarios.

En los primeros párrafos de su mensaje, De la Rúa plantea con nitidez el esquema que le permite hacer uso de sus prerrogativas. Plantea un quiebre, a partir de las elecciones, entre el pasado, en el que instala al enemigo que le deja una pesada herencia, y el cambio que su presidencia representa. “Es la expresión de un acto de libertad que simboliza el anhelo de un cambio profundo”. A partir de este primer párrafo, las abundantes referencias al cambio se designan anteponiendo el adjetivo “nueva” o “nuevo” a la terminología política: “nuevo ciclo”, “nuevo camino” (dos veces), “nueva sociedad”, “nueva política”, “nuevo pacto” (entre la política social y la política económica), “nuevo concepto” (de una sociedad más solidaria), “nueva etapa histórica”.

“Concluye una etapa, comienza un nuevo ciclo, iniciamos un nuevo camino (...) hacia una nueva sociedad ética, solidaria y progresista.” La propuesta, simultáneamente y por contraste, descalifica al enemigo. En ella se encuentra, en primer lugar, la referencia a la ética, lo que supone que esta nueva

etapa sucede a otra en la que primó la corrupción. “Ese cambio supone en primer término una estricta vigencia de los valores (...) La transparencia, la honestidad, la austeridad, la lucha permanente contra cualquier forma de corrupción.” En segundo lugar, aparece la referencia a la solidaridad, que dejaría atrás una concepción individualista de la política. Además de la mención por contraste de la presidencia anterior de Carlos Menem, hay denuncias explícitas al gobierno saliente, referidas todas ellas a la situación fiscal del país.

Hoy asumo la presidencia de la Nación sin que se haya aprobado el presupuesto para el año 2000. El gobierno que hoy concluye su gestión vivió el efecto de años de crecimiento global, reformó el Estado privatizando empresas públicas; tuvo estabilidad monetaria mediante la convertibilidad y en rigor debió entregar el país con cuentas ordenadas. En cambio hay un enorme déficit presupuestario alejado de la ley de responsabilidad fiscal votada por este Congreso.

Siempre en referencia a la situación fiscal, se agregan enunciados de denuncia en siete de los ocho párrafos siguientes, como: “La situación es peor de lo anunciada, más grave que la informada por el gobierno saliente, que habla de un orden financiero que en rigor no existe”.

Tras la referencia inicial a la ética de gobierno, el tema principal del discurso pasa a ser, entonces, el déficit fiscal. En la breve extensión de treinta y cuatro párrafos se incluye el término “déficit” ocho veces. La reiteración hace evidente el esfuerzo del orador por dejar grabada la consigna de luchar contra el déficit: “Hay que parar el déficit para disminuir el riesgo país y el costo argentino”, “Tenemos que bajar el gasto”. “Este presidente, que recién asume, no quiere más impuestos. Pero hay que bajar el déficit”. “Tenemos que terminar con el círculo vicioso del déficit anual reiterado como sistema”.

Las líneas de acción mencionadas en el discurso son coyunturales, de corto plazo, ya concretadas o a punto de concretarse, y referidas todas ellas al problema fiscal: un acta de compromiso federal ratificado por el Senado, el presupuesto, otras medidas fiscales. Entre estas se encuentra una reforma impositiva, a la que nunca se alude directamente sino a través del eufemismo en las interpelaciones a “los que puedan más”, que es a quienes se les pide “un esfuerzo adicional” o “un esfuerzo mayor”.

Al iniciar su discurso, De la Rúa afirma: “No vengo a emprolijar modelos”. Una negación pública es un enunciado polifónico que supone la presencia de otro enunciador que afirma lo que el locutor niega. Sin embargo, sólo las dos ideas mencionadas, ética y combate contra el déficit, se perfilan como resumen de todo el programa del gobierno. Los demás problemas sólo se podrán encarar después:

Reducir el déficit, actuar con transparencia y con sentido de responsabilidad, es abrir paso al crecimiento y la inversión, multiplicar el trabajo de la gente que es urgente frente al drama del desempleo; mejorar la calidad de la educación y afrontar los problemas de la pobreza que nos interpela cotidianamente.

En el discurso pronunciado ante la Asamblea legislativa el 25 de mayo de 2003, el presidente Néstor Kirchner elige otros destinatarios que los de De la Rúa. Aunque hay interpelaciones a “ustedes” que se pueden suponer dirigidas a los legisladores, predominan otros destinatarios directos: “la sociedad” (cuatro ocurrencias), “cada uno”, “las ciudadanas y los ciudadanos”, “pueblo” (dos ocurrencias), “la inmensa y absoluta mayoría de los argentinos”, “los argentinos”, “la sociedad”, “nadie”, “el conjunto”, “los ciudadanos”. Si bien De la Rúa también realiza una convocatoria genérica a la gente (“El país necesita de todos”, “Convoco a todos a iniciar con la ayuda de Dios este nuevo camino”), Kirchner

incluye la convocatoria a la sociedad en su programa de gobierno desde el primer párrafo, en donde plantea el propósito del discurso de expresar los objetivos de gobierno “para que el conjunto de la sociedad argentina sepa hacia dónde vamos, y cada uno pueda a su vez aportar su colaboración para la obtención de los fines que los argentinos deberemos imponernos”.

Su convocatoria no es una convocatoria a la dirigencia. Como enunciador, Kirchner aparece escindido de la dirigencia, a la que se refiere en tercera persona. “Dar vuelta una página de la historia no ha sido mérito de uno o varios dirigentes. Ha sido, ante todo, una decisión consciente y colectiva de la ciudadanía argentina”. En este enunciado se menciona el tópico de las elecciones como acto inaugural de la nueva etapa que también estaba presente en el discurso de De la Rúa. (“El 24 de octubre los argentinos expresamos una firme vocación de cambio”, había dicho De la Rúa, “El 27 de abril las ciudadanas y los ciudadanos de nuestra Patria, en ejercicio de la soberanía popular, se decidieron por el avance decisivo hacia lo nuevo”, dice ahora el actual presidente). Afirma Kirchner: “El cambio implica medir el éxito o fracaso de la dirigencia desde otra perspectiva”, y también: “Ningún dirigente, ningún gobernante, por más capaz que sea, puede cambiar las cosas si no hay una ciudadanía dispuesta a participar activamente de ese cambio”.

Así, una apelación a la cooperación de las fuerzas políticas y de la sociedad atraviesa, desde el inicio, todo el discurso.

Es que nos planteamos construir prácticas colectivas de cooperación que superen los discursos individuales de oposición.

Este proyecto nacional que expresamos convoca a todos y a cada uno de los ciudadanos argentinos, por encima y por fuera de los alineamientos partidarios, a poner manos a la obra en este trabajo de refundar la patria.

El Presidente se refiere a sus objetivos como: “prácticas colectivas”, “políticas de Estado” (tres ocurrencias) o “políticas” (tres ocurrencias), “proyecto” o “proyecto nacional” (dos ocurrencias), “modelo” (dos ocurrencias). Constituyen un programa de gobierno que califica como “cambio” (término que aparece dieciséis veces) y que sitúa en el futuro.

Por eso los convocamos a inventar el futuro.

Venimos desde el Sur del mundo y queremos fijar, junto a todos los argentinos, prioridades nacionales y construir políticas de Estado a largo plazo para, de esa manera, crear futuro y generar tranquilidad.

Cambio es el nombre del futuro.

Frente a estas nuevas circunstancias se erige el fantasma del pasado, en donde se sitúa al enemigo. “Sabemos a dónde vamos y sabemos a dónde no queremos ir o volver”. Empleando una figura retórica de preterición, por la que se hace lo que se dice que no se va hacer, enumera:

No es necesario hacer un detallado repaso de nuestros males para saber que nuestro pasado está pleno de fracasos, dolores, enfrentamientos, energías malgastadas en luchas estériles, al punto de enfrentar seriamente a los dirigentes con sus representantes. Al punto de enfrentar seriamente a los argentinos entre sí.

Luego realiza una revisión histórica de las décadas de democracia. Se detiene en los años noventa:

La medida del éxito de esa política la daban las ganancias de los grupos más concentrados de la economía, la ausencia de corridas bursátiles y la magnitud de las inversiones especulativas, sin que importaran la consolidación de la pobreza y la condena de millones de argentinos a la exclusión social, la fragmentación nacional y el enorme e interminable endeudamiento externo. (...) Se intentó reducir la política a la sola obtención de resultados electorales; el gobierno, a la mera administración de las decisiones de los núcleos de poder económico con amplio eco mediático, al punto que fuerzas políticas en 1999 se plantearon el cambio en términos de una gestión más prolija pero siempre en sintonía con aquellos mismos intereses.

Junto con la descalificación del criterio de éxito supuestamente postulado por el enemigo, Carlos Menem (y también por De la Rúa, cuya afirmación: “No vengo a emprolijar modelos” refuta), Kirchner introduce una advertencia implícita a los grupos de poder económico, prohijados por el modelo de los años noventa. Se puede inferir que este actor social coincide con el que es blanco de otras advertencias en complejosilocucionarios, vale decir, en mensajes destinados simultáneamente a dos actores sociales, a cada uno con una fuerza ilocucionaria diversa. Es la pragmática la que postula que en los enunciados existe una marca de su intención, que al cumplirse ciertas condiciones de recepción originan el efecto que pretenden provocar. Un mismo enunciado puede funcionar como promesa para unos destinatarios y como amenaza para otros.

La seguridad jurídica debe ser para todos, no sólo para los que tienen poder o dinero.

Mantenimiento del equilibrio fiscal y traje a rayas para los grandes evasores, en la seguridad de que si imponemos correctamente a los poderosos el resto del país se disciplinará.

El centro del extenso discurso, de noventa y siete párrafos, está conformado por un programa de gobierno que incluye líneas de acción generales en ocho áreas, que segmento y denomino según mi interpretación en este orden: política social, calidad institucional, educación, salud, seguridad, política económica, defensa y política internacional. La clave de interpretación de la dirección a la que apunta ese programa está dada por las veinte menciones que se realizan del Estado, mencionado sólo dos veces en el discurso de De la Rúa.

Es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y una mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá, el Estado cobra en eso un papel principal. Es que la presencia o ausencia del Estado constituye toda una actitud política.

Sabemos que el mercado organiza económicamente pero no articula socialmente. Debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona.

Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales.

Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales.

Además de estas menciones, referidas a la política social, se sitúa al Estado como protagonista en todas las áreas, con excepción de las áreas de defensa y política internacional, en las cuales su protagonismo es obvio: “Un Estado no puede tener legitimidad si su pueblo no ratifica el fundamento primario de sus gobernantes” (calidad institucional); “El Estado nacional debe recuperar su rol en materia de planificación y contenidos de la educación y sistemas de formación y evaluación docente” (educación); “El Estado asumirá un rol articulador y regulador de la salud pública” (salud); “Entre los fundamentales e insustituibles roles del Estado ubicamos los de ejercer el monopolio de la fuerza y combatir cualquier

forma de impunidad del delito” (seguridad); “En el plano de la economía es donde más se necesita que el Estado se reconcilie con la sociedad” (economía).

En cada una de las áreas, además, la presencia del Estado entra en implícita o explícita polémica con el enemigo que en el pasado y en el presente quiere prescindir de él, como se evidencia en el siguiente ejemplo:

Tenemos que volver a planificar y ejecutar obra pública en la Argentina, para desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo que las estigmatizó como gasto público improductivo.

Con frecuencia, Kirchner, cuando debe polemizar con las políticas del modelo de los noventa, argumenta con ejemplos del comportamiento seguido por los países desarrollados que se supone que los partidarios de ese modelo consideran como referente.

En nuestro modelo ubicamos en un lugar central la idea de construir un capitalismo nacional (...). No se trata de cerrarse al mundo. No es un problema de nacionalismo ultramontano, sino de inteligencia, de observación y compromiso con la nación. Basta ver cómo los países más desarrollados protegen a sus productores, a sus industrias, a sus trabajadores.

Asimismo, para defender la obra pública argumenta:

No estamos inventando nada nuevo. Los Estados Unidos en la década del treinta superaron la crisis económica financiera más profunda del siglo de esa manera.

La sección central es la que se refiere a la política económica, ya que está situada en la mitad del discurso (a partir de la página seis, de las doce páginas totales) y es la que más espacio ocupa (veintiún párrafos). Es también la más concreta. Paradójicamente, sólo se menciona dos veces al Estado y otras veces se lo sustituye por otros sujetos u objetos más generales: “El país no puede continuar cubriendo déficit”; “hay que dotar a la República Argentina de buena administración”. Tal vez el orador juzgue que la presencia del Estado en la actividad económica es, de todas sus presencias, la más resistida por los demás actores económicos.

De acuerdo con el discurso, el cambio que el programa de gobierno introduce es un cambio estructural, relativo a “políticas de Estado de largo plazo”, un cambio de “paradigmas desde los que se analiza el éxito o el fracaso de una dirigencia y de un país”, a diferencia de lo que sucedía con el discurso de De la Rúa en donde el foco puesto en medidas de coyuntura para combatir el déficit fiscal desmentía la pretensión de proponer “un país distinto”. Hay que tener en cuenta que en el medio se interpone la crisis institucional de 2001, con el reclamo popular contra la dirigencia política en su conjunto, la cual puede ser interpretada no ya como una crisis de eficacia, sino como una crisis de legitimidad. Por eficacia, Brocato entiende la gestión de un gobierno cuyas políticas públicas mejoran las condiciones económico-sociales de la población e instrumentan respuestas positivas a las expectativas de mejoramiento en el plano de las condiciones concretas de vida, de todos los sectores y clases sociales. Por legitimidad, en cambio, entiende la creencia socialmente significativa de que –a pesar de sus posibles limitaciones y fallas– las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran o pudieron haber sido establecidas (cit. por Cafassi, 2002).

Como se pone de manifiesto en los discursos de inicio del mandato presidencial, quien ostenta el poder tiene la ocasión de enmarcar el debate, de definir la próxima agenda y de construir al enemigo, tanto en

su versión pretérita: el gobierno anterior, como en su versión contemporánea: quienes quieren mantener o restaurar el modelo superado.

En el caso de De la Rúa, el enemigo es el régimen del ex presidente Menem como paradigma de la corrupción y de la falta de solidaridad. Los temas se limitan a la necesidad de recuperar la ética en la gestión de gobierno y a combatir el déficit fiscal existente; el marco de discusión implica que quedan fuera de la racionalidad quienes aún pretendan una economía que siga generando déficit y deuda. En el caso de Kirchner, el enemigo pretérito es el modelo de la década del noventa que encarna Menem y “los grupos más concentrados de la economía” o “los núcleos de poder económico con amplio eco mediático”. Este enemigo guarda una relación de contigüidad con otros colectivos –que así quedan marcados como enemigos contemporáneos: “los que tienen poder o dinero”, “los grandes evasores”, “los poderosos”– en la medida en que se le destinan actos de habla de amenaza en complejosilocucionarios que contienen también promesas destinadas al resto de la sociedad, de seguridad jurídica o de presión fiscal para todos por igual. Una diferencia importante del discurso de Kirchner con el de la Rúa es la construcción de un aliado. Junto con la construcción del enemigo aparece la insistente promesa de una alianza con la sociedad, ya que no con la dirigencia, frente a lo cual la convocatoria de De la Rúa a todos lo argentinos resulta vaga y meramente retórica. El nuevo marco de debate político viene dado por la restauración del Estado como actor en cada área de la política; quienes no entiendan la necesidad del retorno del Estado quedan fuera del debate racional.

Hay cierto consenso entre los analistas respecto de que las “decisiones contundentes” y el “discurso desafiante” de los primeros meses del gobierno de Kirchner (la renovación de la cúpula de las fuerzas armadas, el impulso de los juicios políticos a algunos miembros de la Corte Suprema que habían sido designados por Carlos Menem, la intervención del PAMI, obra social de los jubilados señalada como foco de corrupción) buscaron la generación de un capital político del que carecía. Efectivamente, a diferencia de De la Rúa, Menem y Alfonsín, Kirchner “no llegó a la presidencia culminando una larga marcha política”, sino que se encontró antes con el poder formal que con un respaldo que le garantizara el poder político, y debió “construir a partir de las alturas del Estado un poder político-partidario o, lo que es lo mismo, ganar apoyos políticos organizados en la sociedad a los efectos de consolidar su dominio sobre las instituciones de gobierno” (Torre, 2005).

Si realmente representa el proyecto del presidente, el contenido de este discurso debería ser una referencia continua en la gestión de la comunicación política. La reiteración, mediante nuevos discursos, de algunas de las ideas que contienen esos discursos iniciales, logra que el público se familiarice con ellas y que juzgue los actos de gobierno a partir de ellas.

3. DE LA RÚA, KIRCHNER Y LOS CASOS MEDIÁTICOS CONMOCIONANTES

En esta sección quisiera extraer de una serie de investigaciones empíricas sobre casos periodísticos conmocionantes ocurridos en Argentina durante los últimos cinco años, una pauta de la estrategia discursiva que siguen los gobiernos frente a esos acontecimientos dramáticos dados a conocer por los medios. Los estudios en donde busco esa pauta se refieren al escándalo político provocado por la denuncia de sobornos en el Senado en el año 2000, a los incidentes sociales de los días 19 y 20 de

diciembre de 2001 que culminaron en la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, y a una de las “olas de violencia”, la de violaciones en el año 2004, que nutrieron el clima de inseguridad que caracterizó a los primeros meses del gobierno de Néstor Kirchner. Estos análisis de la prensa escrita forman parte de un programa de investigación sobre la estructura del caso mediático y su consumo que desarrollo desde el CONICET. En esta oportunidad voy a considerar a los medios como un actor político con el que se relacionan necesariamente las instituciones políticas en el espacio público, entendido éste como lugar de competencia entre distintos tipos de actores que toman la palabra para debatir cómo debe organizarse la sociedad (Muraro, 1997). Es justamente con ocasión de los casos periodísticos que los medios, que siempre gravitan de manera invisible sobre las instituciones políticas, se “dejan ver” como actores políticos. Posteriormente, entonces, observaré también cómo operan los mismos medios, en tanto actores políticos, en la constitución del caso.

El caso se origina en un acontecimiento típicamente noticioso, porque comporta siempre una ruptura de la *normalidad*, asociada a la casualidad o a la desgracia. Aníbal Ford (1999) postula que en la Argentina, este tipo de casos periodísticos con frecuencia ha generado más debate político sobre *issues* sociales que el promovido desde las instancias oficiales de deliberación pública, como el Congreso de la Nación. Debate que luego ha tenido consecuencias políticas importantes. Así, por ejemplo, durante el período anterior al que se estudia aquí, durante el gobierno de Carlos Menem, una dinastía que gobernaba una provincia cae por verse involucrada en el crimen de la joven María Soledad, acontecimiento largamente cubierto por los medios; el servicio militar obligatorio se suprime por la presión de la opinión pública después de las investigaciones periodísticas sobre la cadena de encubrimientos, dentro del Ejército, de la responsabilidad por la muerte del soldado Carrasco. Efectivamente, cada tanto, de una manera que parece aleatoria, se publican noticias que enseguida adquieren gran envergadura debido a varios factores: por el hecho de que a través de ellas sale a luz un problema de fondo soslayado hasta el momento por el discurso público, por la renovación de la agenda pública que provocan, por el debate que generan. Y así estas noticias se convierten en “casos” y, pasados los días, producen consecuencias institucionales.

La irrupción del caso mediático activa una expectativa social sobre un *issue* que otro caso mediático suele cerrar. Los casos abren un tiempo de debate público que se cierra simbólicamente en los mismos medios, aunque no se hayan extinguido las causas del conflicto que alcanzó la luz con ellos. El escándalo provocado por las noticias sobre las denuncias de la percepción de sobornos en el Senado de la Nación en 2000, por ejemplo, tiene su cierre simbólico en la renuncia del entonces vicepresidente de la Nación, Carlos Álvarez, quien quería profundizar la investigación sobre la corrupción en el Parlamento. Los episodios de protesta social denominados por los medios como *saqueos* y *cacerolazos* en diciembre de 2001 desembocan en la caída del presidente de la Nación, Fernando de la Rúa, a partir de la cual los medios interrumpen el tratamiento de cuestiones sociales que aquellos incidentes habían traído a la superficie, para volver sobre la cuestión política de la sucesión presidencial. Durante el lapso que dure el caso, sin embargo, se produce una drástica renovación de la agenda pública y una focalización inusual sobre las instituciones involucradas en él. Y esto las coloca en una situación de máxima solicitud por parte de un público sensibilizado por el tema impuesto por las circunstancias.

Desde el punto de vista de su función pragmática hacia el público, los casos mediáticos se asemejan a las ceremonias televisadas, objeto de análisis de Daniel Dayan, del tipo de la visita de George Bush a Irak o de los funerales de Juan Pablo II, con la diferencia de que estas son planificadas por afuera de los

medios o en cooperación con estos. Coinciden en interrumpir el flujo normal de la vida del público al obstruir el flujo habitual de los medios y alterar el orden cotidiano. Y al hacerlo promueven un tipo de sociabilidad en las audiencias que hace de ellas comunidades de proyección (Dayan, 1992, 1995). Mirar televisión es siempre un ejercicio colectivo, porque uno mira junto con todos los que uno cree que están mirando, pero eso no hace de las audiencias auténticos públicos. Además de participar de cierta sociabilidad, el público debe emerger de un debate, manifestarse a través de la presentación a otros públicos, caracterizarse por la lealtad a ciertos valores en relación con el bien común, ser capaz de transformar sus gustos en demandas, existir, en fin, de manera reflexiva (Dayan, 2001).

Los casos, como los acontecimientos mediáticos, pueden ayudar a que las audiencias se transformen en públicos, que pasen de una coexistencia privada a una copresencia pública, como sucedió, por ejemplo, con los protagonistas de los *cacerolazos* del 20 de diciembre. Algunos testimonios contemporáneos a los sucesos de diciembre de 2001 coinciden con este planteamiento:

“La gente produjo un modo de subjetivación. Y por eso mismo, dejó de ser gente –al menos la gente que era así desde el discurso–. Me parece que insistir en las nociones de pueblo, masa, sectores medios entorpece la lectura de los sucesos. El punto de partida ya no son las clases o el pueblo, sino la gente. (...) Porque gente hasta aquí no era más que un nombre neoliberal inactivo, desactivante, destinado a cubrir mediáticamente la sombra gloriosa del pueblo. Y según lo que aquí vemos, también puede convertirse en un nombre subjetivable” (Lewkowicz, 2002).

Por supuesto que este público (la gente) no fue creado por los medios, pero la televisación, que se extendió durante todo el día, de los asaltos a los mercados y culminó en el discurso del presidente Fernando de la Rúa en cadena nacional para declarar el estado de sitio pudo haber servido de trampolín hacia el escenario público. Entonces, durante el período que dure el caso, las audiencias de los medios, especialmente sensibilizadas por un tema que está fuera del control de la institución política, son propensas a las manifestaciones públicas de protesta.

Medios y políticos son interdependientes. Sostiene Heriberto Muraro que sin los medios los políticos no podrían hacerse conocer y los funcionarios no lograrían que los ciudadanos se enterasen de la sanción de medidas que los afectan. Asimismo, los medios no existirían si los políticos no les dirigieran la palabra. Pero al tiempo que se necesitan, estos dos actores también compiten. El periodismo realiza algunas tareas que se superponen con las de los políticos. Resulta imposible transmitir información sobre un acontecimiento de interés público, entendido como lo que afecta al público aunque no coincida con su interés subjetivo (Nuñez Ladeveze, 1991), sin formular un diagnóstico, un pronóstico y juicios de valor sobre asuntos públicos (Muraro, 1997).

A diferencia de los políticos, que pueden exhibir la representatividad del voto, los medios carecen de legitimidad política. Sin embargo ellos condicionan el establecimiento de los problemas a los que deben abocarse los políticos. La sociedad debate en torno de casos periodísticos. El aporte genuino de los medios periodísticos a este debate es, para Dominique Wolton (1992), la información- acontecimiento. Efectivamente, cuando el caso periodístico irrumpe en la agenda pública, los otros actores (los políticos y también la opinión pública, que se corporiza a través de los sondeos de opinión) son obligados a expedirse sobre el *issue* que se relaciona con el caso.

Al reconectar con un problema que venía siendo soslayado por el discurso público, los casos producen un brusco cambio de agenda. Son reapariciones súbitas de agendas enterradas y, por un momento, revelan

la pelea por la agenda que tiene por arena los medios de comunicación. Hay tantas funciones de agenda como combinaciones entre los actores: periodistas, políticos, instituciones políticas, organizaciones sociales (Wolton, 1995). La sola consideración de los temas de la agenda, sin un análisis del discurso de los medios, como pretenden las investigaciones que siguen la hipótesis de la *agenda-setting*, no permite distinguir con nitidez la función específica de la comunicación mediática en las crisis de las funciones de la comunicación política en los medios durante períodos normales o de elecciones.

Si bien los casos mediáticos de los que aquí se habla responden a los criterios de noticiabilidad y se ajustan a las secciones temáticas de los medios, no forman parte del período normal de la vida de las noticias ni los acontecimientos que evocan forman parte del período normal de la política, sino que implican, en varios sentidos, rupturas de las rutinas. Rupturas no sólo de las rutinas de la vida cotidiana de las audiencias, sino también de las de los propios medios, que deben arbitrar procedimientos extraordinarios para cubrir estos episodios mejor que sus respectivas competencias en el mercado, y de las rutinas de gestión y acceso a los medios por parte de los políticos que componen las instituciones políticas involucradas en los casos.

Stella Martini y Lila Luchessi (2004) recogen en el libro *Los que hacen la noticia* el resultado de una investigación basada en entrevistas a cuarenta y cinco periodistas de trayectoria de Buenos Aires. De acuerdo con este testimonio, para los periodistas, los acontecimientos que se hacen públicos deben tener el carácter de imprevistos y de excepcionales. Aunque la noticia es el relato de una excepción, de un acontecimiento “fuera de serie”, que desarma la repetición cotidiana de la vida en una sociedad, se encuadra, sin embargo, en la rutina de las prácticas periodísticas. “La rutinización de lo excepcional, afirman las autoras, es la marca distintiva de la profesión, porque desde esa lógica operatoria se hace la noticia” (110). Esta reducción de la excesiva incertidumbre que acompaña a la publicidad del acontecimiento imprevisto se logra al rubricar el hecho, al narrarlo, al ubicarlo en una sección, al vincularlo con otros y constituir así una serie. La serie funciona como un modelo: esquematiza, organiza, simplifica y clasifica. “En la serialización de un tema (corrupción, inseguridad, conflictos, entre otros) [la información periodística] establece que las rupturas también siguen un modelo, se encuadran en el orden del desorden o de la excepcionalidad”. Cuando se trata de una noticia conmocionante, la puesta en serie, que la hace aparecer como caso, obliga al medio a destinar mayores energías narrativas e interpretativas para cubrir los acontecimientos subsiguientes, de acuerdo con el nuevo curso que el hecho impactante ha imprimido a los procesos políticos.

A partir de la comparación entre la agenda política anterior y la posterior al caso, se puede analizar la dirección en la que venían mirando los medios antes de esa irrupción y perfilar quién era el responsable de imprimir esa dirección, es decir, cuál era la actitud ideológica del medio hasta la aparición del caso, para ver cómo se articula esa tendencia con la estrategia de comunicación política. Desde el punto de vista metodológico, constituyen indicadores discursivos de la ideología que se expresa mediante esas noticias, al menos:

- a) las fuentes, que muestran el diverso grado de acceso que las personas y las instituciones tienen a los medios de comunicación, es decir, señales de quién enuncia,
- b) y las representaciones de los grupos sociales o de las instituciones transmitidas desde los medios, es decir, señales de quién es representado y cómo.

Antes de que surja el caso conmocionante, se observa la coincidencia entre los criterios de

noticiabilidad y la manera en que las instituciones políticas se relacionan con los periodistas. Efectivamente, los medios hablan de lo coyuntural y las instituciones políticas parecen trabajar en este nivel para poder acoplarse a los medios. Todo cambia cuando irrumpe el caso en el escenario público.

Los medios aúnan una incapacidad predictiva de los acontecimientos, por su tendencia a narrar todo como coyuntural y suprimir las transformaciones profundas graduales, con una competencia hermenéutica cuando el acontecimiento estalla, competencia que les permite señalar de inmediato, y mientras los eventos están ocurriendo, su gravedad.

Un caso se constituye cuando la representación en los medios de unos acontecimientos hace que emerja en el discurso un conflicto estructural latente, tapado hasta el momento por un discurso público dominante, de los políticos o de los mismos medios, que insiste en un conflicto coyuntural manifiesto de signo contrario (Fernández Pedemonte, 2001, 2002). Conflicto es aquí cualquier relación de elementos que pueda caracterizarse como una oposición de tipo objetivo –latente–, es decir, que aun siendo conflictiva es dada por supuesta por los actores, o una confrontación de tipo subjetivo –manifiesto–, es decir, advertida como conflictiva por los actores, en relación con una situación social existente (Dahrendorf, 1974). Los conflictos de carácter coyuntural tienen su fuente en un acontecimiento singular y engendran en el sistema político una tensión, pero pueden resolverse con decisiones políticas adecuadas o por la extinción natural de sus causas. Los de carácter estructural se perciben como un elemento constitutivo de la estructura social.

Conviene agregar una aclaración importante sobre el empleo de la hipótesis del conflicto que se hace en esta definición. El término *estructural* no connota aquí el carácter ontológicamente inevitable del conflicto que se deja ver tras la crisis pública. No es una adhesión a “una perspectiva estructuralista, de neto corte pesimista, en donde la política y la comunicación devienen en sucedáneos ineficaces para gestionar la crisis, que es vista como la consecuencia inherente a un proceso en el cual fuerzas más profundas producen un reacomodamiento de influencias ocasionado por el desvelamiento de un nuevo hecho. Así, la situación de crisis es el momento disonante entre una lógica signada por una nueva matriz y otra que permanece bajo el signo del ‘viejo’ canon y, de hecho, no posibilita pensar que la intervención política intencionada pueda llevarse a acabo con éxito” (Riorda y Cabás, 2005: 258-259).

La aparición y desaparición de conflictos es debido a la iniciativa de los actores sociales, más o menos limitados por la estructura social y por las representaciones de sus propias posibilidades de acción. La citada definición operativa del caso conmocionante fue empleada en una investigación de la cobertura periodística de las protestas sociales de diciembre de 2001 que “constata la dificultad de los medios de comunicación para caracterizar la acción colectiva en términos de conductas creadas por actores personalizados. Por el contrario, en el caso de las acciones protagonizadas por los pobres, los medios, por el uso mismo de sus rutinas de producción, las cuales llevan adherida una ideología, tienden a despersonalizar a estos actores y a diluir su iniciativa en un proceso que los supera” (Álvarez, Farré, Fernández Pedemonte, 2002:19).

En todo caso, entonces, la naturalización de la acción social es una operación del discurso periodístico y objeto de mi crítica en el análisis. Garzón Valdés distingue entre la “catástrofe” y la “calamidad”, la primera no es debida a intencionalidad humana y la segunda, sí. Existe un esfuerzo por parte de los responsables o de los partidarios de las calamidades por presentarlas como si fueran catástrofes, aduciendo, por ejemplo, que la desgracia era inevitable o no buscada o imprevisible. Sin embargo, el

mayor nivel epistémico de una sociedad puede desplazar elementos de la clase de las catástrofes a la de las calamidades. Por ejemplo, hoy podemos saber que un desastre natural ha sido ocasionado por una intervención desafortunada del hombre (Garzón Valdés, 2004).

Como en el caso de los incidentes de 2001, con frecuencia los medios hablan de calamidades en términos de catástrofes, sobre todo cuando una acción social afecta a un grupo más débil. Por ejemplo, entre otros estudios que lo revelan, Vasilachis demuestra que el discurso de la prensa sobre las leyes laborales durante el gobierno menemista reitera las interpretaciones propuestas por el gobierno sobre la flexibilización laboral, lograda mediante la limitación de los derechos de los trabajadores. “La construcción de dichas representaciones por medio de las definiciones textuales del contexto social como sometido a leyes de la naturaleza –contexto catástrofe– o de la evolución natural –modernización– y la ausencia o la imagen negativa asociada a hechos riesgosos y violentos que justificaba la exclusión de unos –trabajadores y sindicatos– y servía además para justificar la acción técnica, inmediata y salvífica de unos –el gobierno– y la acción racional, reflexiva y positiva de otros –los empresarios– determinaron que el conjunto de actores sociales excluidos de este proceso, entre los que se encontraban, además, los abogados de los trabajadores y los jueces laborales, estrecharan sucesivamente los límites de su participación en el espacio público” (Vasilachis, 1997:272).

Cuando se trabaja con el discurso periodístico y se concibe a los medios como actores políticos, la distinción estructural-coyuntural resulta fecunda. Detrás de la actualidad de las noticias urgidas por las horas de cierre y su caducidad, se entrevé otra temporalidad que las rutinas y estrategias discursivas del periodismo tienen dificultad para aferrar. Diariamente los medios informativos hablan del conflicto entre una empresa papelera y los habitantes de la zona en la que se quiere radicar que vaticinan daños ambientales, de iniciativas del Poder Ejecutivo para modificar el sistema de elección y supervisión de la Justicia, del índice del costo de la vida y la cotización de dólar, de paros de gremios y piquetes de desocupados, de la rotura de un puente y el consecuente aislamiento de toda una población en un provincia del interior del país, del crimen de un joven cometido por un grupo de congéneres, de chicos pobres que se drogan con pegamento. La persistencia temática, la acumulación de situaciones similares en modelos, las opiniones expertas, la conversación social generada a partir de las noticias remiten a otra agenda, más abstracta y permanente: el problema ecológico, la división de los poderes del Estado y los derechos de los ciudadanos, el modelo económico, la exclusión y la protesta social, la relación entre el centro y el interior del país, el sentido de la criminalidad o de la drogadicción. De protagonistas individualizados se pasa a protagonistas institucionales, de la facilidad de detectar las causas y revertirlas, a la dificultad para precisarlas, de la presencia explícita del problema, a la alusión implícita, y, sobre todo, de la corta duración, al largo plazo.

En la escena de enunciación de la política en los medios, hay una circulación de la categoría conflicto. No se puede desestimar una influencia de los medios en la traducción en términos de conflicto que realizan los políticos de su comprensión de las relaciones políticas. Los medios están acostumbrados a tratar los problemas en términos de enconados antagonismos entre actores opuestos, aunque se trate de noticias religiosas, y el conocimiento de esta rutina se filtra en las condiciones de producción del discurso político mismo. Pero, al revés también, para los periodistas el discurso político es la principal cantera de modelos para esquematizar y es fuente de metáforas para dar cuenta de una amplia gama de asuntos de interés público, como los culturales o los deportivos. La puesta en circulación de otros modelos y de otras metáforas permitiría volver a definir los problemas y a pensar su solución.

La categoría conflicto aparece en los medios en dos niveles. En un nivel que he llamado *coyuntural*, se expresa como antagonismo entre individuos o grupos por un problema temporario, aunque también agudo: una fracción política se enfrenta a otra por la sanción de una ley, el Gobierno busca controlar una protesta social, las autoridades y las fuerzas de seguridad combaten a una serie de delincuentes que cometen un mismo tipo de delitos. En otro nivel, que llamé *estructural*, la sociedad en su conjunto, o amplios sectores de ella, se enfrentan al conjunto de la corporación política, o a amplios sectores de ella, cuando advierten la persistencia de conductas gravemente lesivas de la justicia. Pero aun en este caso, la categoría conflicto sirve para explicar una situación que podría no haberse producido o podría llegar a desaparecer después de un ejercicio sistemático de conductas correctivas de las prácticas injustas. Al incurrir en la naturalización del mundo social, al tratar las calamidades como catástrofes, una visión estructuralista de los conflictos obturará la reflexión sobre los cambios y hará de la comunicación una práctica y una forma de reflexión completamente estéril.

Desde esa perspectiva, la comunicación nada tendría que ver con la gestión del conflicto. Sin embargo, la comunicación, tanto cuando se ejerce como una práctica, como cuando se constituye en perspectiva de análisis, puede servir a una nueva comprensión de los problemas y, así, a su solución. Efectivamente, las acciones de comunicación generan comportamientos políticos con un sentido, por ejemplo, cuando dan a conocer acciones políticas injustas o cuando hacen llegar a la agenda pública un nuevo problema, al mismo tiempo que dejan en evidencia la omisión, hasta ese momento, de acciones políticas para solucionar ese asunto. En cambio, la omisión de estas acciones de comunicación puede producir acciones políticas con un sentido inverso al anterior. Las acciones de comunicación ya son acciones, y una vez producidas complican o contribuyen a resolver los problemas políticos.

Ahora bien, la resistencia a la naturalización del mundo social, que sería conveniente que guiara el punto de vista del análisis de los problemas de comunicación política, no debería llevar al extremo contrario, que podríamos llamar de culturización de lo natural y que conduce al mismo resultado de inmovilidad frente a la situación injusta. El mundo social es un mundo cultural conformado en parte por acciones y efectos de la comunicación: expectativas, percepciones, ceremonias, declaraciones públicas, entre otras. Estas acciones y efectos, elementos constitutivos del mundo social, son reales porque son reales sus consecuencias. La dimensión cultural es una parte de la realidad social pero no es toda la realidad social; y no toda la realidad social está hecha solamente de comunicación. Si así fuera, todos los problemas se solucionarían con estrategias de comunicación. La exclusión social o la corrupción política, por ejemplo, son realidades que muestran algunos de los bordes del mundo de la comunicación. Existe un tipo de problemas cuya presencia, concentrada por encima de unos umbrales de tolerancia social, torna inútil la comunicación. Aunque la comunicación juegue un papel esencial en la comprensión y en la gestión de determinados problemas –como la exclusión social o la corrupción política–, ella sola no hace aparecer ni desaparecer esos problemas. Así como ignorar la dimensión de la comunicación podría llevar a la *esencialización* de las condiciones de injusticia social, porque introduce el conflicto en la estructura ontológica de la sociedad, pensar el mundo social y la dimensión de la comunicación como coextensibles podría llevar a la relativización de las reales demandas de justicia, al confundirlas íntegramente con problemas de comunicación.

3.1. Sobornos en el Senado

En el primero de los estudios mencionados –el referido al caso de los sobornos en el Senado– la

comparación entre el antes y el después del caso se puede realizar contraponiendo el tratamiento que recibe el Congreso de la Nación en un período normal, al tratamiento que recibe la institución durante el caso conmocionante y la descripción de la relación del Poder Ejecutivo con el Congreso en el período normal y en el caso. Empezaré por este segundo aspecto.

“La administración de De la Rúa quería sí o sí que su proyecto de ‘empleo estable’ pasara la prueba del Senado -la más difícil- y para ello tuvo que pagar un precio considerable” (*Clarín*, 27/6).

“El Gobierno saldrá a mostrar que se puede gobernar desde el ‘consenso’, a pesar de tener el Senado en contra” (*Clarín*, 27/6).

“José Genoud (el presidente de la bancada de senadores radicales) ponderó el acuerdo: ‘Triunfó el consenso...es una victoria de la racionalidad’ ” (*Clarín*, 27/6).

Se puede observar en estos enunciados periodísticos del diario *Clarín* que el Gobierno quiso exhibir la ley de Reforma laboral como fruto del consenso y de la victoria de la racionalidad, de la recuperación de la forma transparente de gobierno que constituía el primer lema de la Alianza desde las elecciones y, como hemos visto, era la principal reivindicación del discurso inaugural de De la Rúa como presidente. El Gobierno exhibe como triunfo del consenso un debate en el que luego sale a la luz la denuncia de que, en realidad, la aprobación se había alcanzado gracias al soborno de algunos legisladores. Esta comparación entre lo que se predica y lo que realmente sucede deja ver mejor cómo se activa un caso cuando un acontecimiento se contrapone a lo que el discurso público viene sosteniendo.

Efectivamente, el violento contraste entre el modelo interpretativo que venía proponiendo el Gobierno y la cruda realidad que salió a la luz con el caso fue una de las razones para que el episodio se constituyera en caso. Además del contraste entre las palabras y los hechos, desde el punto de vista de la comunicación, se puede interpretar como el fracaso de una estrategia de relación con los medios basada en lo coyuntural cuando emerge lo estructural.

De la sola observación de las acciones que se le atribuyen a De la Rúa en los titulares de los diarios *La Nación* y *Clarín* durante el caso de los sobornos, se puede apreciar el hincapié que los diarios hacen en sus negaciones, desmentidas y omisiones, como si el Presidente hubiese quedado perplejo frente a la crisis:

El Presidente evitó hablar de los sobornos en la Cámara alta

El Presidente no opinó en forma oficial

De la Rúa y senadores del PJ se reúnen para aclarar

De la Rúa descalificó

De la Rúa pide una investigación

De la Rúa no irá al Senado

De la Rúa echará a todo funcionario involucrado

De la Rúa fuerte respaldo a Álvarez

De la Rúa niega una crisis de gabinete

De la Rúa el Gobierno no pagó coimas

De la Rúa descartó una crisis institucional

Según Riorda y Cabás, la estrategia de De la Rúa, de negar la crisis primero y la responsabilidad del Gobierno después, se debió a que eligió la perspectiva del escenario del “caso mejor”, que se sustenta en

la hipótesis de que “produciría mucho daño a la institución implicarse en acciones que supusieran su culpabilidad, debido a que el origen de la crisis podría involucrar a la institución, pero no necesariamente como su causante” (263). En la misma dirección, señalan Riorda y Cabás que “la estrategia de (...) prolongar los espacios de indefinición de acciones y los sucesivos viajes al extranjero, buscando generar *issues* alternativos que cooptaran la esfera pública y mediática, no dieron los efectos esperados. La falta de respuestas ‘inmediatistas’ que generaran un quiebre en la tendencia creciente de percepción de crisis, lejos de amesetar la curva de incertidumbre, la potenció” (Riorda y Cabás, 2005:271-272).

Frente a esto, los titulares de los diarios muestran a un vicepresidente, Carlos Álvarez, activo, promotor de la investigación sobre los sobornos. Se le atribuyen las siguientes acciones:

- Exigirá a Cafiero y a Villaverde que revelen detalles del presunto soborno,
- exigirá nombres a Cafiero,
- pide desafuero de senadores,
- se presentará en Tribunales,
- recurre a la Justicia,
- no presidirá más sesiones hasta que cambien las jefaturas de los bloques del PJ y de la UCR,
- impulsa la dimisión del radical mendocino,
- decretos a la firma de él,
- volvió a embestir contra los senadores,
- canceló su reunión con las autoridades del bloque del PJ,
- declaró: un paso adelante,
- firme aval a la ley que limita los fueros,
- promulgó la ley que restringe los fueros,
- buscó negar cortocircuitos con De la Rúa,
- ratificó que no presidirá más las sesiones,
- teme que la amnesia gane la batalla,
- se mantiene firme en su decisión,
- dice que no volverá a dirigir las sesiones,
- renovado optimismo,
- sostiene que los cambios que reclama “están ocurriendo”.

En el caso conmocionante, el vicepresidente cumple la función de sujeto de las acciones de las que el Congreso es objeto, función que cumple el Poder Ejecutivo unificado en las coberturas periodísticas del Congreso en períodos normales. Efectivamente, y pasando ahora al primer aspecto del análisis propuesto, es decir, el que surge de la comparación del tratamiento del Congreso en un período normal con el tratamiento de esta institución durante el caso conmocionante, la representación social del Congreso difundida por los medios lo muestra como una entidad más pasiva que activa, como el término de la acción de otros actores, en particular del Poder Ejecutivo, para que apruebe los proyectos de ley por él remitidos (Ruiz, 2001).

Además de que las diferencias entre el presidente y el vicepresidente hacen que los medios distingan a esos dos actores que, en los períodos normales, integran conjuntamente el sujeto Poder, también aparecen fracciones distintas a las que se presentan. Efectivamente, si se compara con el período normal, hay en el caso una explosión de alianzas. Si las fracciones más estructurales o permanentes, de acuerdo con la

designación de los periodistas, se limitan a tres: las fracciones partidarias, las internas partidarias y las fracciones extrapartidarias –por ejemplo: de un bloque de legisladores con un grupo sindical–, en el caso se puede encontrar un repertorio de actores más diferenciado. Se multiplican las coaliciones. Lo más importante es ver las relaciones cruzadas que se producen entre sectores del Poder Ejecutivo y sectores del Congreso, es decir, las colusiones que dan lugar a pactos con los periodistas (Muraro, 1997: 63-88). Hay colusiones:

- 1) Entre el Congreso y el Gobierno: “Álvarez no presidirá más sesiones” (titular). “Anunciará su decisión de alejarse de la titularidad del cuerpo hasta que cambien las jefaturas de los bloques del PJ y de la UCR” (bajada, *La Nación*, 1/09).
- 2) Dentro del Congreso: “Fuertes acusaciones entre los senadores” (*La Nación*, 28/08).
- 3) Dentro del Gobierno: “[El Presidente] tomó distancia de Álvarez en China” (bajada, *La Nación*, 12/09).
- 4) Dentro de la Alianza: “Senadores de la UCR, enojados con Álvarez” (*La Nación*, 23/08).
- 5) Entre el PJ y el Congreso: “Piden pacto contra la impunidad” (titular). “El reclamo es del PJ bonaerense, que además oficializó la idea de disolver el Senado” (*La Nación*, 5/09).
- 6) Dentro del PJ: “Cafiero y Villaverde amagan con dejar el bloque peronista” (*La Nación*, 16/08).

No hay una voz unificada que represente al Congreso. Se puede afirmar también que si en el período normal se insiste en la pasividad del Congreso, en el período anormal, en cambio, aunque los medios sigan mostrándolo pocas veces como sujeto de acciones efectivas, en otros titulares se deja ver que la institución recobra una gran actividad, sea para reaccionar frente a las denuncias, sea cumpliendo con celeridad su función específica, esto es legislar, para sobreponerse a su mala imagen.

“Para intentar cambiar su imagen, el Senado aprobó 122 proyectos”.

“La hiperactividad se tradujo en cinco leyes y 13 medias sanciones” (*La Nación*).

El hecho de que en un contexto anormal el peso de la opinión pública obligue al Congreso a desarrollar con presteza su cometido normal puede ser algo negativo, desde el momento en que se desacredita su deliberación, cuando en realidad un cierto grado de debate no sólo es inherente al parlamento, sino su aporte específico al sistema democrático. En ese sentido, la coalición entre los medios y la opinión pública (Wolton, 1992) contra la institución puede ser riesgosa. Es el mismo esquema que detecté en mi estudio previo sobre el caso del asalto con toma de rehenes del Banco Nación de Villa Ramallo de 1999, en el que se advirtió que los políticos, en época de campaña, reclamaban de la policía más contundencia en la represión del delito, para satisfacer una demanda de la opinión pública, amplificadas a la vez por los medios, y obtuvieron como resultado un crimen protagonizado por la policía, de consecuencias políticas más graves que varios delitos comunes (Fernández Pedemonte, 2001).

No se ha profundizado lo suficiente en la función de los medios en la sensibilización de los públicos para aceptar un comportamiento excepcional de parte de la institución política. Un estudio reciente de Mario Serrafiero (2005) sobre las intervenciones federales, los estados de sitio y los decretos de necesidad y urgencia muestra la evolución histórica de esos recursos de excepción, que socavan las garantías individuales. Las situaciones extraordinarias aparecen contempladas en todos los ordenamientos constitucionales, dado que el legislador no puede anticipar todas las emergencias que podrían suspender el efecto de las instituciones políticas. Sin embargo, la frecuencia del uso de los recursos de excepción y las causas aducidas “se vinculan íntimamente con el tipo de Estado, de régimen y

de gobierno a punto tal que pueden provocar deslizamientos que modifiquen casi imperceptiblemente su naturaleza”. Por ejemplo, la historia institucional argentina muestra un primer período, extenso, de despliegue de emergencias políticas al que se ha agregado, desde el retorno de la democracia, un incremento sustancial de las emergencias económicas, trayendo como resultado el refuerzo del presidencialismo. Un aspecto de ese presidencialismo es que el Poder Ejecutivo relega al Congreso y pasa a operar directamente en materia legislativa, como lo muestra el aumento del uso de los decretos de necesidad y urgencia desde el año 1983, incluso para decidir intervenciones federales y estados de sitio, y como lo muestran también las continuas presiones –legítimas e ilegítimas– del Poder Ejecutivo sobre el Congreso.

Los recursos institucionales de excepción tienen que ver con la reversión de riesgos próximos al umbral de la ingobernabilidad, más que con el logro de la legitimidad y la eficacia constitutivas de la gobernabilidad. Sin embargo, por la continua apelación a los instrumentos de excepción, el Poder Ejecutivo termina transformándose en el administrador de la división de poderes. Los medios contribuyen a crear un clima dentro del cual el público tolera o incluso reclama medidas extremas ante el escándalo de la corrupción, la necesidad económica o la inseguridad.

Desde su perspectiva crítica, Giorgio Agamben advierte que el estado de excepción se ha transformado en la regla, el paradigma de gobierno de la política contemporánea, aun en los Estados democráticos, y lo ilustra con el *military order* emanado del presidente de Estados Unidos el 13 de noviembre de 2001 que autoriza la *indefinite detention* de los no ciudadanos sospechados de estar implicados en actividades terroristas. La figura del que es objeto de una detención indefinida cancela el estatuto jurídico del individuo. Que el derecho haya incluido dentro de sí posibilidades como esta requiere de una teoría del estado de excepción. “Si lo propio del estado de excepción es una suspensión (total o parcial) del ordenamiento jurídico, ¿cómo puede tal suspensión estar comprendida en el orden legal? ¿Cómo puede una anomia estar inscripta en el orden jurídico? Y si la excepción es, en cambio, solamente una situación *de ipso*, y como tal, extraña o contraria a la ley, ¿cómo es posible que el ordenamiento contenga una laguna precisamente en lo que concierne a la situación decisiva? ¿Cuál es el sentido de esta laguna?” (Agamben, 2005:59). Para Agamben, el vacío legal funda el derecho, que es una ficción. No existe una anomia propia de un estado de naturaleza previa al derecho, sino que, más bien, ese dato biológico natural es un producto del orden jurídico, que crea la distinción entre la vida (anomia) y el derecho (*nomos*). Este planteamiento no permite avizorar una alternativa a un derecho que normaliza sus propios excesos. Una alternativa sería la noción de la dignidad humana como fuente y límite del derecho.¹

El caso de los sobornos en el Senado culmina simbólicamente con la renuncia del vicepresidente de la Nación, Carlos Álvarez, a raíz de que De la Rúa, en un cambio de gabinete, resuelve premiar a los funcionarios supuestamente involucrados en las coimas a senadores. De esa manera envía a la sociedad una señal de su aval a quienes “gestionaron” la ley de reforma laboral y de su deseo de acabar con los cuestionamientos por la corrupción de la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Volveré sobre este desenlace.

3.2. Los incidentes de diciembre de 2001

En relación con el segundo estudio, el de los incidentes de diciembre de 2001, lo primero que hay que decir es que la gravedad de los episodios categorizados como “saqueos” pareciera haber tomado por

sorpresa tanto a los periodistas como al mismo Gobierno. Nuevamente aparece el contraste entre el modelo explicativo coyuntural y el problema estructural.

“De la Rúa intentó restarle importancia a la ola de saqueos” (*Clarín*, 20 de diciembre de 2001).

Aunque el estudio, del que aquí se presenta una síntesis, sigue a los actores de la protesta social más que al presidente, la sola observación de los efectos del ya mencionado discurso de declaración de estado de sitio del día 19 a la noche –después de un día de asaltos a mercados y protesta social en gran parte del país– en el que promete combatir la violencia y la ilegalidad, permite inferir la magnitud del error de cálculo de De la Rúa sobre su capital simbólico. Un ejemplo contrario se puede encontrar en el primer mensaje en cadena nacional del presidente Kirchner, a poco de asumir, en mayo de 2003, instando al Congreso a poner en marcha los mecanismos para remover a los jueces de la Corte, lo que provocó que el Congreso iniciara un juicio contra el presidente de la Corte, Julio Nazareno, quien renunció al cabo de un mes. Le asistía más legalidad a De la Rúa que a Kirchner, pero el poder formal no es el político, este último requiere del poder simbólico.

Del análisis comparativo de los diarios *La Nación* y *Clarín*, surge que cada uno describe de manera diversa la reacción del Gobierno ante los llamados saqueos. El hecho más significativo de la cobertura de *La Nación* es la reproducción, desde el inicio de los saqueos, y de manera sistemática, de las denuncias del Poder Ejecutivo respecto de la instigación al desorden como parte de un complot organizado por un sector del Partido Justicialista. Así:

“Ante la sospecha de que punteros opositores moldeaban la efervescencia en los asentamientos ilegales (...) Nicolás Gallo dijo a *La Nación* que los saqueos eran organizados por el sector del PJ que responde al gobernador bonaerense Carlos Ruckauf”.

“Funcionarios del gobierno señalaban a Carlos Ruckauf y José Manuel de la Sota como los agitadores de los conflictos”.

Según altas fuentes del gabinete “De la Rúa manejó dos alternativas, un gobierno de unidad nacional o la denuncia de todos los referentes del activismo”.

“[Según una alta fuente del gabinete] los referentes de la agitación son Carlos Ruckauf y sectores del menemismo”.

La reproducción por parte de *La Nación* de las denuncias oficiales sobre la intervención del Partido Justicialista en los saqueos es coherente con la denuncia de la desaprensión con que los dirigentes de este partido político se abocaron a la pugna por el poder, en medio de la crisis social:

“No fueron suficientes los 27 muertos (...). Nada de ello pareció erizar la piel de los dirigentes del justicialismo”.

En cambio, el diario *Clarín* hace referencia al hambre como causa inmediata de los saqueos, y sale así al cruce del modelo interpretativo promovido desde el oficialismo y difundido por *La Nación*:

Los saqueos o los pedidos de comida no pueden explicarse solamente por la manipulación política. De hecho la amplitud y las características de los hechos muestran que hubo muchas actitudes espontáneas y no coordinadas en lugares distintos (*Clarín*, 20 de diciembre).

Aunque *Clarín* cita la voz oficial, se distancia de ella por medio de distintos procedimientos:

- Explicitando que se trata de denuncias no demostradas:

“Una de las preocupaciones de las autoridades es la existencia de provocadores, que aún no han podido ser detectados”.

- **Diversificando la responsabilidad:**

“Desde el inicio de los asaltos (...) se produjeron evidencias de que los grupos estaban siendo estimulados u organizados por dirigentes políticos de distinto origen”.

- **Interponiendo un matiz irónico en una declaración oficial, a través del uso de comillas:**

“Mestre declaró que el conflicto era manipulado ‘porque muchos de los saqueadores se llevaron bebidas alcohólicas’ ”.

- **Desdibujando la imagen del enunciador:**

“Fuera de los micrófonos, hubo quien lo responsabilizó [a Ruckauf] de motorizar saqueos a través de militantes afines”.

Tras esta diversidad de estrategias enunciativas de los diarios, se puede observar una diversidad de tácticas de acercamiento de los funcionarios del gobierno a los medios. Los políticos acudían a *La Nación* por afinidad ideológica y personal con sus directivos y porque desde pocos días antes, *Clarín* había cambiado de una actitud amistosa a una actitud crítica hacia el gobierno. Hasta la bancarización compulsiva diseñada por Cavallo, el diario le destinaba al Gobierno titulares no negativos, como estos: “El debut del nuevo plan: para Cavallo, ayer fue una buena jornada. El presidente De la Rúa pidió buena voluntad y comprensión”, “El mercado reaccionó bien ante las medidas pero las tasas siguen altas”. “Fuerte respaldo de EE.UU. a las nuevas medidas que lanzó Cavallo”. “El impacto de las medidas: incluye a los extranjeros indocumentados. Quieren legalizar a cuatro millones de trabajadores no registrados”.

Cuando el problema estructural estalló ya no se podía recurrir a los medios para tratar de revertir la sensación de que lo estructural venía siendo desatendido, que dejó como saldo la estrategia de comunicación anterior al caso.

3.3. Las olas de violencia y el caso Blumberg

En el tercer estudio, el de las olas de violencia, particularmente la de violaciones de comienzos del año 2004, se pueden advertir los procedimientos a través de los cuales los medios generan estas olas de violencia. Efectivamente, la acumulación de noticias sobre el mismo tipo de delito, que absorbe la atención de la sección de noticias policiales del medio, el enlace entre las diversas noticias acerca de crímenes similares, la anexión de notas con estadísticas o sondeos de opinión, el “rebote” de estas noticias de un medio a otro, los pedidos de opinión a expertos sobre el asunto por parte de los medios: todo ello genera el efecto de “ola” y altera el clima de opinión dentro del cual tienen que actuar las instituciones políticas.

La sola lectura de los titulares del diario *La Nación* acerca de la serie de violaciones que se dieron a conocer a comienzos de 2004² permite ver cómo la recepción de una noticia sobre la excarcelación de un violador viene preparada por una ristra de noticias previas de repetidas violaciones, incluyendo entre ellas el abuso y asesinato de dos niñas, presuntamente por parte de un familiar con antecedentes de violación. La cuerda había sido tensada como para que la excarcelación anticipada de un delincuente, de acuerdo con la ley vigente, no pudiera menos que escandalizar a la opinión pública, de la que el diario

pareció hacerse eco. Así, se suceden los siguientes titulares en la versión *on line* del diario: “Polémica: otorgan la libertad transitoria a un violador” (26 de febrero de 2004), “Buscan evitar la salida de violadores” (27 de febrero), “Liberaron con anticipación a otro violador” (27 de febrero), “La Corte bonaerense analizará el caso del violador liberado” (28 de febrero) y “La Corte ordenó revisar el fallo que otorgó la libertad de un violador” (28 de febrero). La secuencia de noticias sobre violaciones predispone a juicios rápidos por parte de la audiencia y a ejercer presión sobre la institución que debe aplicar la ley vigente. No es improbable que, en un proceso de doble hermenéutica, las noticias influyeran sobre la Corte bonaerense en el momento de definirse sobre un fallo que le había otorgado la libertad a un violador. Y otra vez nos encontramos frente a una situación entre alianza de los medios y la opinión pública contra la institución política.

Mi hipótesis sobre la función de las olas de violencia en el contexto comunicacional en el que actúan las instituciones políticas es que caldean de tal manera la opinión, que la propuesta de soluciones drásticas para el delito (el tipo de soluciones que el lugar común rubrica como de “mano dura”) llega a tener un predicamento en la sociedad, del que carece en períodos normales de debate racional, y en cambio quedan relegadas las voces expertas que se oponen a este tipo de soluciones. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, con el petitorio de medidas contra el delito que el padre de Axel Blumberg, joven secuestrado y asesinado, entregó a los legisladores, con amplia publicidad en los medios. Juan Carlos Blumberg pidió a los medios que mostraran cómo votaba su petitorio cada legislador para que la opinión pública pudiese fiscalizarlo. En cambio, poca publicidad se le dio en ese contexto a la opinión de los expertos contraria a algunas de las medidas pedidas en el documento. Como ejemplo excepcional, se puede mencionar que, en un contexto muy favorable al petitorio de Juan Carlos Blumberg, *La Nación* publicó dos columnas de opiniones de expertos que objetaban el cambio del régimen de imputabilidad de los menores: “De nada sirven los raptos de opinión”, de Florencio Varela (ex director del Organismo Nacional de Protección de Menores) y “Responsabilidad, la palabra clave”, de Mary Beloff (Profesora de Derecho Penal Juvenil, de la UBA).

Me interesa analizar ahora el caso Blumberg como culminación simbólica de las olas de violencia del primer año de gobierno de Kirchner y como contexto dentro del cual se puede apreciar qué sucede con la comunicación cuando falta una política para afrontar una emergencia. A partir del 24 de marzo de 2004, los medios empiezan a informar sobre el secuestro y posterior asesinato de Axel Blumberg. En los días subsiguientes, hay dos noticias políticas excepcionales, que llegan a la portada de los diarios *La Nación* y *Clarín* y son cubiertas con mayor extensión: un acto conmemorativo del golpe de Estado de 1976 en la Escuela de Mecánica de la Armada, con ocasión de inaugurarse allí un Espacio de la Memoria, y el primer congreso del Partido Justicialista desde la asunción del presidente Kirchner. El acto de la ESMA se llevó a cabo el 24 de marzo (de lo que se informó en los diarios el día 25), en un contexto de tensión política debida a dos razones: las críticas recibidas por el Presidente desde algunos sectores políticos sobre la oportunidad del acto y el enfrentamiento con cinco gobernadores peronistas que, vetados por organismo de derechos humanos, no asistieron a la ceremonia y publicaron una solicitada en los principales diarios nacionales denunciando “una discriminación ideológica”. También el Congreso peronista de Parque Norte, ocurrido el 26 de marzo (de lo que se informó el 27), se concretó en un clima de enfrentamientos políticos. En la sesión en la que se eligieron nuevas autoridades, en la que faltó el Presidente, se desató una fuerte discusión entre sectores kirchneristas y no kirchneristas del partido sobre la interpretación de la historia partidaria durante los años setenta.

También para Kitzberger (2005) los episodios reunidos en esa semana culminan con una etapa de relativa armonía entre el presidente Kirchner y los medios de comunicación. “Esta semana marca un punto de inflexión, entonces, en tanto se altera la relación entre gobierno y opinión pública (...) En la arena de la prensa, esto cristaliza en la conformación de un conjunto de medios periodísticos más nítidamente alineados en la oposición.” Fue un corto lapso de llamativa intensidad ideológica, “con un recalentamiento y recuperación de viejos antagonismos y categorías políticas que en el espacio público habían permanecido dormidos durante mucho tiempo”.

Mientras tanto, en la serie “ola de violencia”, la novedad de que se hubiera encontrado asesinado a un joven que había estado cinco días secuestrado se publica en *La Nación* en la portada del día 24. Sólo por dos días Blumberg logra una cuarta parte de la superficie inferior de la tapa del diario, dominada por las noticias políticas que protagoniza el Presidente, sobre todo por la secuela del enfrentamiento entre facciones peronistas en el congreso partidario. El padre del joven asesinado, Juan Carlos Blumberg, había comenzado a pronunciar declaraciones ante los medios con críticas a la policía, la justicia y el gobierno (por ejemplo: “Blumberg: ‘Hay contradicciones en la investigación’. El padre del chico dice que tiene ‘dudas’. Se quejó de que no figure en la causa que su hijo fue torturado y que le arrancaron las uñas. Dijo que ‘hay impunidad’ y una ‘terrible falta de profesionalismo’. Pidió leyes duras”). De repente, el viernes 2 de abril, *La Nación* destina la mitad de la parte superior de la tapa a la movilización al Congreso convocada por Juan Carlos Blumberg, con un titular a seis columnas: “Un gran clamor: seguridad”, acompañado de una foto de la multitud, calculada en las 150 mil personas. La excepcionalidad de la noticia, dada por las dimensiones de la manifestación, no se preanuncia en la asignación de los espacios realizada por *La Nación*, pues el medio había seguido las declaraciones polémicas de Blumberg (por ejemplo, el domingo precedente le había publicado una entrevista).

Otro tanto sucede en *Clarín*, que el día siguiente a la marcha consigna en tapa, con títulos catástrofe: “La gente dijo basta”. Ambos medios realizan una caracterización de los participantes de la movilización que recuerda a la de los “caceroleros” de diciembre de 2001: “gente” independiente y autoconvocada.

“¿Pero quién es ‘la gente’? ¿La sociedad? ¿Todos? ¿La clase media? En esa misma tapa hay un título pequeño en rojo que aclara un poco quién es la gente y quién es el otro, es decir, de quién se diferencia la gente, a quién se opone ese colectivo ‘la gente’. Y lo hace a través de una cita del discurso de Juan Carlos Blumberg: ‘la fuerza de los ciudadanos obligará a los funcionarios a proteger a la sociedad’. Es decir que se trata de la sociedad, la gente, nosotros contra ellos: los funcionarios, la clase política (...) A la representación de los políticos como una entidad fundamentalmente escindida de la sociedad se sigue que el interés de los políticos difiere esencialmente del interés general de la sociedad” (Kitzberger, 2005:55).

Hemos visto cómo Kirchner, ya desde el discurso de asunción, busca diferenciarse de la “clase política”, a quien trata como un tercero del discurso. Y esto por la conciencia que tiene de la persistencia de la protesta social contra los políticos desde la crisis institucional de 2001.

El día de la movilización, Blumberg entrega un petitorio de puntos que deberían ser legislados para mejorar la seguridad. Sólo una semana después de la marcha, el Congreso aprueba leyes más duras contra el delito, tales como aumentar las penas por robos con armas y el castigo a la tenencia y portación ilegal de armas de fuego. Durante esa semana, estalla la presencia de Blumberg en los medios, exigiendo la consideración de su petitorio. El 19 de abril el gobierno presenta un ambicioso “Plan estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007” que según el gobierno se venía estudiando desde hacía meses. Inversión

de 1.000 millones en tres años para el área, incorporación de 212 patrulleros para la Policía Federal, proyectos para reestructurar los fueros penales federales, impulso de los juicios por jurados y de una ley para bajar la edad de imputabilidad a los 14 años, creación de una fuerza para delitos complejos son algunas de las muchas medidas anunciadas en un discurso de casi una hora de duración pronunciado por el Ministro de Justicia y Seguridad.

El debate, el brusco cambio de agenda, las consecuencias institucionales hacen un caso de las noticias referidas a Juan Carlos Blumberg. Mientras el gobierno y los medios acordaban una agenda concentrada en los discursos en torno a los actos de la ESMA y el Congreso peronista, la gente se moviliza para reivindicar otra jerarquización en los temas públicos. Hay que tener en cuenta que la de Blumberg fue también una campaña mediática y que algunos medios, desde un primer momento, la promovieron por razones ideológicas, comerciales o por ambos motivos a la vez (por ejemplo los medios del grupo del periodista y empresario Daniel Hadad: *Canal 9*, *Infobae* y *Radio 10*). Sin embargo, la mayor parte del sistema de medios debe girar bruscamente su foco a partir del dato incontrovertible del éxito de Blumberg en la convocatoria de la movilización al Congreso. Otro tanto sucede con el discurso del Presidente. La movilización es ignorada por el canal oficial. El Presidente declara el mismo día que se realiza: “Hay que limpiar la policía bonaerense” y concentra así la responsabilidad de la situación de violencia en las fuerzas de seguridad, cuando era la política de seguridad de su gobierno la que estaba recibiendo las mayores críticas. Luego el Presidente guarda silencio hasta que presenta el ambicioso plan que reúne desde proyectos muy estudiados hasta meros enunciados y cuyo centro de gravedad es la reforma integral de los sistemas policiales, judiciales y penales, en consonancia con medidas educativas y sociales. *La Nación* destina al anuncio del plan la misma superficie que le había asignado a la marcha, incluyendo un título a seis columnas: “Lanzan un megaplan contra el delito”.

Ante los reclamos públicos, Kirchner tuvo que acelerar un plan en un momento en el que su preocupación política era el enfrentamiento con algunos sectores del peronismo. A juzgar por sus palabras y acciones previas, Kirchner no tenía el problema del delito en la misma consideración que la gente de Buenos Aires y Gran Buenos Aires. Se puede conjeturar que su discrepancia con la agenda del público está relacionada también con la convicción de que el problema de la seguridad está atado a cuestiones estructurales. Esta hipótesis es coherente con el carácter general e ideológico que tienen los párrafos destinados a la seguridad en su discurso inaugural, analizado anteriormente. Efectivamente, allí se afirma que se “debe tener presente las circunstancias sociales y económicas que han llevado al incremento de los delitos en función directa del incremento de la exclusión, la marginalidad y la crisis que recorren todos los peldaños de la sociedad”. Sin ninguna alusión a medidas concretas, se afirma que no debe descargarse la tarea en la policía, sino que el Estado y la sociedad deben prevenir, detener, reprimir y castigar la actividad ilegal. “Una sociedad dedicada a la producción y proveedora de empleos dignos para todos resultará un indispensable apoyo para el combate contra el delito”. Pero además de convicciones de largo plazo, el público y los medios reclaman medidas inmediatas.

Algunas medidas del megaplan se enlazan con esa idea que vincula la seguridad con procesos políticos, sociales, educativos y judiciales, como también lo hace la insistencia en la lucha contra cualquier forma de impunidad, incluso con misteriosas advertencias, que se trasladan desde el discurso de asunción hasta el discurso de anuncio del plan estratégico de seguridad. Aquí se afirma que no va a ser “víctima de presiones inducidas de sectores de poder” y en el discurso ante la Asamblea legislativa había dicho: “El Estado (...) no puede aceptar extorsiones de nadie, ni de quienes aprovechan una posición de fuerza en

cualquiera de los poderes del Estado o en la economía, ni de quienes usan la necesidad de los pobres para fines partidistas”. De la comparación entre la forma de intentar cerrar frente a la opinión pública el caso de los sobornos en el Senado de De la Rúa y la forma en que Kirchner quiere clausurar las protestas contra la inseguridad liderada por Blumberg, se sigue que en ambos casos las medidas –cambio de gabinete, plan de seguridad– y los gestos que las acompañan representan una recuperación de la iniciativa por parte de los presidentes: el De la Rúa pasivo y el Kirchner silencioso frente a las demandas de la gente. Pero esta recuperación del protagonismo toma direcciones opuestas en ambos casos: en el caso de De la Rúa, sigue la modalidad de “redoblar la apuesta”, de acallar las denuncias de políticos y a la conmoción pública con medidas que las contradicen. Este intento autoritario de ignorar la disconformidad pública inicia el derrumbe de la reputación de De la Rúa. En el caso de Kirchner, en cambio, la recuperación del protagonismo se lleva a cabo con medidas que atienden el reclamo por la inseguridad, las cuales, aunque fueron más grandilocuentes que reales, reparan la alianza con la gente que funda el capital político del Gobierno. Además, las medidas se presentan con el fin de reconducir el debate sobre la inseguridad hacia planteamientos estructurales como si la divergencia con la gente no se hubiese debido a una falta de interés por el tema, sino a una diferencia de criterio acerca de los tiempos y los modos de superar el problema. Como sucederá otras veces más adelante, Kirchner salió fortalecido de la crisis.

Una de las medidas del megaplan de seguridad fue la propuesta de la disminución de la edad de imputabilidad, reclamada en el petitorio de Blumberg, resistida por los expertos y disonante con la perspectiva del Gobierno de anteponer las garantías ciudadanas a la represión del delito. En algún sentido, cuando las olas de violencia culminan en algún tipo de medida extrema, se reproduce en la sociedad un rito por el que los órganos de gobierno le entregan al público conmocionado una decisión legal que promete canalizar la potencial violencia social a través de un chivo expiatorio. Un escenario así puede ser explicado a través de las teorías que inscriben la violencia en la estructura misma de la sociedad. La comunidad es protegida de su propia violencia por el sacrificio. La comunidad separa de sí un punto de su interior sobre el cual hace converger el mal colectivo, de modo que se aleje del resto del cuerpo, explica Espósito cuando trata de reconstruir un paradigma inmunitario del derecho, desde la perspectiva de Girard. “Un cambio de lugar de la violencia, de lo propio a lo otro. De todos a uno: todos *menos uno. Uno, en lugar de todos*” (Espósito, 2005:59). El sistema judicial racionaliza la venganza, cambia el sujeto de la venganza concreto e individual por un mecanismo institucional abstracto y general. De la violencia externa, sostiene también Espósito, ahora siguiendo a Walter Benjamin, el derecho no quiere eliminar la violencia sino lo “externo”. Lo que amenaza al derecho no es la violencia, sino que puede existir fuera del derecho. La violencia deriva su legitimidad no de su contenido, sino de su ubicación. Para ilustrar cómo el sistema incluye la violencia dentro de sí piénsese solamente el tipo de experiencias al que condena el sistema carcelario argentino. Sin embargo, también en el terreno de la violencia, las cosas podrían ser de otra manera lo que se facilitaría, si desde el punto de vista conceptual se le devolviera a las personas la iniciativa que las concepciones estructuralistas le retacean. La medida extrema, atentatoria contra la dignidad de la persona, nunca es inevitable.

4. LA VISIBILIDAD DE LOS MEDIOS EN LOS CASOS

Una constante de la estructura del caso mediático es la visibilidad que adquieren los medios

(Fernández Pedemonte, 2001, 2004), ese actor omnipresente en los acontecimientos públicos y, sin embargo, muchas veces invisible. Se debe esto a la duración del caso, a la presencia de los medios que transmiten en directo desde el lugar de los hechos, a los frecuentes comentarios críticos que los periodistas de los medios escritos formulan sobre la tarea de sus colegas de radio y televisión. En casos como el crimen de María Soledad, la transmisión en directo del juicio oral le permitió a la cámara de televisión captar un gesto de entendimiento entre los jueces. El hecho de que Cabezas fuera un reportero gráfico ayudó a que el gremio de los gráficos imprimiera cientos de volantes y presionara para que se publicaran fotos del periodista asesinado, con la leyenda “No se olviden de Cabezas”, táctica que trabajó eficazmente contra la caducidad de la noticia. Los sobornos en el Senado fueron denunciados desde la columna de opinión política del periodista Joaquín Morales Solá en el diario *La Nación*, medio que también reveló el nombre de un senador que había reconocido la percepción de coimas. Como protagonista, testigo o comentarista el sujeto que narra – el medio– aparece súbitamente dentro de su propia narración.

Cuando se advierte la presencia de los medios se advierte también la presencia de sus reglas de producción. Estas reglas de producción del discurso periodístico son pautas de una *performance* (Dayan, 2004:101-116). Los criterios de noticiabilidad en la selección, la pretendida objetividad en la transmisión son normas que rigen el tipo de actuación que se aprende en las redacciones. La *performance* de la objetividad periodística se define fundamentalmente como un contrato que, según Dayan, se declina en contratos más específicos:

a. *Contrato de legibilidad*, que exige relatar la interacción mostrada en términos en que pueda ser identificada por la audiencia. Puede transgredirse este contrato creando la ilegibilidad o creando otra legibilidad. Un ejemplo de lo primero, en una noticia sobre protesta social, sería hablar de una reacción sin hablar de la provocación previa a la que esa reacción responde. Un ejemplo de lo segundo, en una noticia del mismo asunto, sería hablar de “enfrentamiento” para referirse a un grupo no armado que se defiende de otro grupo armado.

b. *Contrato de pertinencia*, que manda relatar los elementos necesarios y suficientes para comprender una situación. La ausencia de ciertas informaciones cruciales y la abundancia de informaciones inútiles perjudican la comprensión de la situación.

c. *Contrato de distancia*, que prescribe no dejarse capturar por el vocabulario de los protagonistas de los acontecimientos ni poner el propio lenguaje en boca de ellos. En este compromiso se juega la gestión que los medios realizan de las representaciones sociales, mediante estrategias tales como explicar a “los otros”, diversos del enunciador, en los propios términos del enunciador, o ceder la palabra sólo a algunos.

En el citado análisis de la cobertura de los incidentes del 19 y 20 de diciembre de 2001 producida por *La Nación* y *Clarín* constatamos la presencia de estrategias de despersonalización de los protagonistas de los llamados “saqueos”, personas pobres, en contraposición con la estrategia de personalización de los protagonistas de los “cacerolazos”, personas de clase media.

La despersonalización de los “saqueos” se produce a través del empleo de frases en voz pasiva con el sujeto elidido, de designaciones masificadas como “la gente” o de enunciados en los que las acciones mismas se erigen en sujetos abstractos, que provocan efectos tan concretos como la muerte: “Los saqueos, los piquetes y los desbordes sociales provocaron seis muertes”; “Los saqueos se cobraron la

primera víctima”; “Los disturbios (que) causaron 27 muertos”; “Los saqueos provocaron temor generalizado”. En contraposición, la personalización de los “cacerolazos” se produce a través de la designación de los protagonistas por medio de términos que los proveen de dignidad, como “personas”; o que los acercan a nuestro ámbito, como “vecinos” o “ciudadanos”; o a través de enunciados que asignan un sentido a sus acciones, algo que se omitía en el caso de los saqueos: “Miles de personas desoyeron (el estado de sitio) y salieron a las calles”; “Ciudadanos inundaron las calles con su canto de insatisfacción”; “La gente en la calle reivindica su derecho a una vida con sentido”; “La gente harta de oír que se le hable con cifras cuando quiere oír valores morales” (Álvarez, Farré, Fernández Pedemonte, 2002).

Con procedimientos como estos, los medios cumplen un papel central en la gestión de las representaciones sociales. A través de sus estrategias discursivas definen la situación de unos y otros, atribuyen responsabilidades y procuran convencer a las audiencias de la adecuación de la descripción que realizan.

Las representaciones sociales se internalizan en los procesos de socialización y pueden producir en los actores sociales una justificación discursiva de una determinada situación, hacer asumir internamente esa justificación como certeza y hacer que se adapte la acción social a esa descripción de la situación.

La ausencia de modelos interpretativos alternativos a los difundidos por los medios quita fundamentos al cuestionamiento del modelo predominante (Vasilachis de Gialdino, 1997).

El control de estas representaciones sociales es una de las bases fundamentales del poder en la sociedad de la información. “En efecto, además de las condiciones sociales y económicas del poder, a los grupos sociales se les puede atribuir un mayor o menor poder social según el acceso que tengan a varias formas de discurso público influyente o de consecuencias importantes, como aquellas utilizadas por los medios de comunicación” (Van Dijk, 2004). La gente puede hacer uso de los medios, pero no tiene influencia sobre el contenido noticioso, en general no protagoniza las noticias y, si lo hace, no es fuente de las noticias que protagoniza.

Los casos periodísticos, sin embargo, cortan el flujo de fuentes habituales de los medios y pueden permitir el acceso a nuevos actores. Al salir a la superficie una cuestión estructural, los medios deben buscar nuevas fuentes que informen y nuevas voces que opinen, diferentes de las fuentes ligadas a las cuestiones de coyuntura. En el verano de 2002, *La Nación* y *Clarín* dieron un lugar inusual a las ONG como fuentes de asuntos que la crisis de fines de 2001 había traído a la superficie. “Los consumidores se movilizan en defensa de sus derechos” (13 de enero) es el título de una nota realizada después de haber permanecido el medio un tiempo en la sede de la Asociación de Consumidores y Usuarios de la Argentina; “Propuesta para depurar la justicia” (20 de enero) es una nota basada en un documento preparado por un equipo de abogados de la Asociación de Derechos Civiles, la Asociación de Consumidores Libres, el Centro de Estudios Legales y Sociales, Poder Ciudadano, La Fundación Ambiente y Recursos Naturales y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, “Cacerolazos: una voz que estaba silenciada” (20 de enero) es una nota estructurada sobre entrevistas a docentes universitarios de ciencias sociales, “Las cacerolas también resuenan en Internet” (27 de enero) es un relevamiento de páginas web y “Las asambleas vecinales, cuna de futuros líderes” (27 de enero) lo es de nuevas entidades políticas, lo mismo que “Aumenta la asistencia espiritual y social de los centros religiosos” (27 de enero), de entidades religiosas. Son ejemplos de la inserción en la agenda mediática

de otra agenda ligada a lo estructural y de la apelación a otras fuentes. Los medios no acuden a los políticos cuando quieren tratar sobre lo estructural, acuden a expertos y a las organizaciones de la sociedad civil. Los políticos, los funcionarios son, sobre todo, fuentes oficiales, estrechamente ligadas a la rutina, a la crónica diaria como tipo de noticia que repara el mito de la continuidad y de la normalidad.

5. CONCLUSIONES

Para concluir, enunciare brevemente cuatro hipótesis que surgen del análisis de los contextos y estrategias discursivas que conforman la escena de enunciación medios-políticos de los últimos años, tal como ha sido parcialmente reconstruida en mis análisis.

Primera hipótesis. Los medios instalan más cuestiones de fondo que las instituciones políticas. Los presidentes y sus funcionarios tendrían que volver a conectar sus acciones de gobierno con el espíritu fundacional del discurso inaugural, sabiendo que este refuerzo del núcleo del mensaje de largo plazo debe ser coherente con la actuación, y acercarse a los medios en periodos normales con mensajes que recuerden el plan de largo plazo.

Segunda hipótesis. Acostumbrados a vincularse con los medios a partir de la coyuntura, el gobierno y las instituciones políticas aparecen ante los casos conmocionantes tan sorprendidos como los mismos medios. Los consejos para la comunicación corporativa son válidos también para las instituciones políticas. El Congreso de la Nación como institución, y no solo los legisladores, el Poder Judicial (las cortes, las cámaras) y no sólo los jueces deberían contar con una política de comunicación –incluyendo un plan de crisis– y con una estructura que se ocupara de llevarla adelante. En el caso de la presidencia, la ausencia de un plan es sencillamente suicida.

Tercera hipótesis. Sobrepasados en los períodos de crisis, el gobierno y las instituciones políticas ceden al clima de opinión. Entre otras razones, esto sucede porque no ha sido eficazmente comunicada la política de largo plazo que se ofrece como alternativa a la acción drástica requerida por la alianza de los medios y la opinión pública. En la Argentina ya tenemos suficiente experiencia de lo caras que se pagan las medidas de excepción como para desaconsejar por cortoplacista cualquier cesión al reclamo de medidas extremas.

Cuarta hipótesis. El gobierno y las instituciones políticas ceden también su rol de portavoces de las identidades sociales ante la distribución que los medios realizan de las representaciones sociales. Con el continuo trabajo en la construcción de nuevos colectivos de identificación, ajustados a la cambiante realidad social, el gobierno y las instituciones políticas podrían competir con los medios en la gestión de las representaciones sociales, para volver a fundar sobre bases más sólidas la alianza con la gente.

BIBLIOGRAFÍA

Agamben, Giorgio (2005). *Estado de excepción* Buenos Aires: Adriana Hidalgo.

Álvarez, Carlos; Marcela Farré y Damián Fernández Pedemonte (2002). *Medios de comunicación y protesta social*, Buenos Aires: La Crujía.

Borrini, Alberto (2003). *Cómo se vende un candidato. Un siglo de campañas políticas en la Argentina*,

Buenos Aires: La Crujía.

Bourdieu, Pierre (1986). *¿Qué significa hablar?*, Barcelona: Akal/ Universidad.

Bourricand, Francois. (2000) “Sobre la noción de comunicación socio-política” en Labarriere, Jean Louis; Christian Lazzari; Giacomo Marramao; Jean Pierre Dupy y otros. *Teoría política y comunicación*, Barcelona: Gedisa.

Cafassi, Emilio (2002). *Olla a presión. Cacerolazos, piquetes y asambleas sobre fuego argentino*, Buenos Aires: Libros del Rojas.

Charaudeau, Patrik (2003). *El discurso de la información. La construcción del espejo social*, Barcelona: Gedisa.

Charron, Jean (1998). “Los medios y las fuentes. Los límites del modelo de *agenda setting*”, en Gauthier, Gilles, André Gosselin y Jean Mouchon (comps.). *Comunicación y política*, Barcelona: Gedisa.

Dahrendorf, Ralph (1974). *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Madrid: Rialp.

Dayan, Daniel (1992). “Televisión interrumpida: entre espectáculo y comunicación”, en VVAA. *El nuevo espacio público*, Barcelona: Gedisa.

Dayan, Daniel (1998). “Televisión de intervención y espectáculo político”, en Gauthier, Gilles; Gosselin, André y Jean Mouchon (comps.). *Comunicación y política*, Barcelona: Gedisa.

Dayan, Daniel (2001). “The peculiar public of television”, en *Media. Culture & Society* 23: 743-765.

Dayan, Daniel. (2004) “Los valores de mostrar. Televisión, actos de mirada y 11-S”, en *Cuadernos de información y comunicación* 9: 101-116.

Espósito, Roberto. (2005) *Inmunitas. Protección y negación de la vida*, Buenos Aires: Amorrortu.

Fernández Pedemonte, Damián (2001). *La violencia del relato. Discurso periodístico y casos policiales*, Buenos Aires: La Crujía.

Fernández Pedemonte, Damián (2003). “Sobornos en el Senado argentino. El caso mediático y la memoria social”, en *Figuraciones*. 1-2: 203-216.

Fernández Pedemonte, Damián (2005). “Las olas de violencia y el conflicto de las agendas públicas”, en *Oficios terrestres* 17: 27-37.

Ford, Aníbal (1999). *La marca de la bestia. Identificación, desigualdades e infoentretenimiento en la sociedad contemporánea*. (Buenos Aires: Norma).

Garzón Valdés, Ernesto (2004). *Calamidades*, Barcelona: Gedisa.

Lewkowicz, Ignacio (2002). *Sucesos argentinos. Cacerolazo y subjetividad postestatal*, Buenos Aires: 2002.

Martini, Stela y Lila Luchessi (2004). *Los que hacen la noticia. Periodismo, información y poder*, Buenos Aires: Biblos.

Kitzberger, Philip (2005). “La prensa y el Gobierno de Kirchner frente a la opinión pública”, en VVAA, *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, Buenos Aires: La Crujía.

Meyer, Michael (2003). “Entre la teoría, el método y la política: la ubicación de los enfoques seleccionados con el ACD”, en Wodak, Ruth y Michael Mayer. *Métodos de análisis crítico del discurso*, Barcelona: Gedisa.

Muraro, Heriberto (1997). *Políticos, periodistas, ciudadanos*, Buenos Aires: Fondo de Cultura

Económica.

Núñez Ladevéze, Luis (1991). *Manual para periodismo*, Madrid: Ariel.

Riorda, Mario y Pablo Cabás (2005), “Si los rojos no fueran tan rojos: la gestión de la comunicación de crisis del gobierno de la Alianza”, en *Revista SAAP* 2: 257-284.

Ruiz, Fernando (coord.) (2001). *Prensa y Congreso. Trama de relaciones y representación social*, Buenos Aires: La Crujía.

Serrafero, Mario (2005). *Exceptocracia. ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires: Lumiere.

Spaemann, Robert (1990). “Peligros que entraña la razón de nadie”, en Antúnez Aldunate, Jaime (comp.), *De los sueños de la razón al despertar. Nueva crónica de las ideas*, Santiago de Chile: Zig-zag.

Thompson, John (2000). *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Barcelona: Paidós.

Torre, Juan Carlos (2005.) “La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el partido justicialista”, en VVAA, *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, Buenos Aires: La Crujía.

Van Belle, Douglas A. (2003). “Bureaucratic Responsiveness to the News Media: Comparing the Influence of *The New York Times* and Network Television News Coverage on US Foreign Aid Allocations”, en *Political Communication*, 20: 263-285.

Van Dijk, Teun (2004). *Ideología y discurso*, Madrid: Ariel.

Vasilachis de Gialdino, Irene (1997). *Discurso político y prensa escrita. La construcción de representaciones sociales*, Gedisa: Barcelona.

Verón, Eliseo (1985). “La palabra adversativa”, en VVAA, *El discurso político*, Buenos Aires: Hachette.

VVAA (2005). *Diccionario de análisis del discurso*, Buenos Aires: Amorrortu.

Wolton, Dominique (1992). “Los medios, eslabón débil de la comunicación política”, en VVAA, *El nuevo espacio público*, Barcelona: Gedisa.

Wolton, Dominique (1998). “Las contradicciones de la comunicación política”, en Gauthier, Gilles; André Grosselin y Jean Mouchon (comps.) *Comunicación y política*, Barcelona: Gedisa.

1 “La noción de dignidad humana es más fundamental y es anterior al concepto de derechos humanos. Los derechos humanos se fundan en la dignidad humana y me parece que en la sociedad moderna constituyen un modo indispensable para garantizar la dignidad humana. Diré por qué. En las sociedades primitivas existe un sentido muy pronunciado de la dignidad humana. Hay una cierta idea de la dignidad que se refleja en todo, en la vestimenta, en la manera de caminar, en las actitudes sexuales. En todo está la impronta de un sentido de la dignidad humana. En cambio, si tomamos, por ejemplo, a un astronauta en la cabina de un proyectil, su situación fenomenológica no puede ser más indigna si se lo compara con un beduino en medio de sus rebaños, ya que la civilización moderna objetiviza al hombre como funcionario y hace cualquier cosa con el hombre, hasta llegar a las cámaras de gas de Auschwitz, que constituye la más funesta objetivación del hombre. Ahora bien, en semejante civilización de objetivación del hombre por la ciencia es absolutamente necesario que se garantice la dignidad humana a través de los derechos humanos, con derechos bien definidos, consagrados en constituciones, derechos que no existían en sociedades primitivas. Los derechos humanos constituyen hoy en día una forma indispensable para garantizar la dignidad humana en una civilización básicamente atentatoria contra la dignidad” (Spaemann, 1990: 113).

2 TITULARES DE LA NACIÓN. OLA DE VIOLACIONES

DICIEMBRE

23/12 UN JUEZ NEGÓ EL ABORTO A UNA NIÑA VIOLADA (cinco meses antes)

ENERO

9/1 FUE MADRE A LOS DIEZ AÑOS (hecho anterior)

11/1 UNA NENA EMBARAZADA DENUNCIÓ A SU HERMANO

16/1 SIGUE LA OLA DE INSEGURIDAD EN LA COSTA (dos jóvenes violadas)

26/1 ASALTO Y VIOLACIÓN EN VILLA BALLESTER

27/1 DOS POLICÍAS PRESOS POR LLEVARSE PRUEBAS Y NO DENUNCIAR EL DELITO

27/1 LA SOMETIERON EN LA MISMA CAMA EN LA QUE DORMÍA SU HIJO

29/1 QUISIERON LINCHAR AL ABUSADOR DE UN CHICO

DOS MUJERES FUERON VIOLADAS EN POSADAS

(Volanta: Delitos sexuales)

30/1 SALTA: TRES NIÑOS DE ENTRE 10 Y 12 AÑOS HABRÍAN VIOLADO A UNO DE 7

30/1 VIOLAN A DOS HERMANAS Y BALEAN A UN TURISTA EN LA COSTA ATLÁNTICA

FEBRERO

7/2 ROBARON Y VIOLARON A DOS HERMANAS.

OTRO CASO EN RAMALLO

8/2 EXIGIERON LA DETENCIÓN DE SUPUESTO ABUSADOR

15/2 VIOLAN A OTRA MENOR EN MAR DEL PLATA

18/2 MARCHA EN RECHAZO DE VARIAS VIOLACIONES

18/2 HALLAN DOS CUERPOS ENTERRADOS EN UNA CASA

22/2 ESCONDIDO EN LA CASA DE SU MADRE

22/2 UN NUEVO DETENIDO POR EL DOBLE CRIMEN DE AVELLANEDA

23/2 SE SOSPECHA QUE LA POLICÍA ENCUBRIÓ

24/2 UN ACUSADO CONFESÓ HABER ASESINADO A LAS DOS NIÑAS

24/2 “MI HIJO TIENE QUE PAGAR POR LO QUE HIZO”, DIJO LA MADRE DE SÁNCHEZ

24/2 POLÉMICA: OTORGAN LA LIBERTAD TRANSITORIA A UN VIOLADOR

26/2 SE CONOCIERON DOS NUEVOS CASOS DE VIOLACIÓN

27/2 BUSCAN EVITAR LA SALIDA DE VIOLADORES

(Volanta: La sucesión de casos de abuso sexual)

26/2 LIBERARON CON ANTICIPACIÓN A OTRO VIOLADOR

27/2 ABUSAN DE UNA ALUMNA Y DE UNA ABOGADA

27/2 LA CORTE BONAERENSE ANALIZARÁ EL CASO DEL VIOLADOR LIBERADO

27/2 LA CORTE ORDENÓ REVISAR EL FALLO QUE OTORGÓ LA LIBERTAD DE UN VIOLADOR

28/2 BAHÍA BLANCA: DETIENEN A UN POLICÍA ACUSADO DE VIOLAR A SU HIJA

28/2 CLAYPOLE: VECINOS SAQUEARON LA VIVIENDA DEL SUPUESTO VIOLADOR

Créditos

La construcción del consenso : Gestión de la comunicación gubernamental / . - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : La Crujía. , 2013. - (Inclusiones. Categorías; 0)

E-Book.

ISBN 978-987-601-218-8

1. gestion. 2. gobierno.

CDD 659

© La Crujía Ediciones

Tucumán 1999. Ciudad de Buenos Aires, Argentina

E-mail: editorial@lacrujiaediciones.com.ar

www.lacrujiaediciones.com.ar