



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons  
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

Planificar la comunicación gubernamental: enfoques y prácticas que guían la tarea de los/as comunicadores/as sociales en la gestión de políticas públicas entre 2011 y 2018

María Flor Gianfrini, Lucía Guerrini y Andrea Liliana Iotti

Actas de Periodismo y Comunicación, Vol. 4, N.º 2, diciembre 2018

ISSN 2469-0910 | <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas>

FPyCS | Universidad Nacional de La Plata

La Plata | Buenos Aires | Argentina

## Planificar la comunicación gubernamental: enfoques y prácticas que guían la tarea de los/as comunicadores/as sociales en la gestión de políticas públicas entre 2011 y 2018

**María Flor Gianfrini**

[florgian@gmail.com](mailto:florgian@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-2076-3932>

**Lucía Guerrini**

[luguerrini@gmail.com](mailto:luguerrini@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-1534-1057>

**Andrea Liliana Iotti**

[andrea\\_iotti@yahoo.com.ar](mailto:andrea_iotti@yahoo.com.ar)

<https://orcid.org/0000-0002-1570-3564>

---

Facultad de Periodismo y Comunicación Social

Universidad Nacional de La Plata

Argentina

### Introducción

Este trabajo constituye un primer avance en el marco de un proyecto de investigación que busca analizar los enfoques y los modos de gestionar la comunicación gubernamental en tres Ministerios Nacionales de la República Argentina (Educación, Salud y Desarrollo Social), durante el período 2011 y 2018.<sup>1</sup> El interés por este período surge de la preocupación por indagar en las transformaciones (o continuidades) que se producen en el marco del cambio de gestión presidencial. Como resulta conocido, el 10 de diciembre de 2015, luego de

12 años de gestión kirchnerista, Mauricio Macri asumió como presidente, inaugurando una etapa que, al menos a partir de lo que se difundió en la campaña electoral y de lo que se pudo observar en su gobierno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, parece sostener discursos y políticas diferentes a las de sus antecesores.

En este sentido, se espera que el análisis comparativo permita mapear los enfoques, las racionalidades y las concepciones subyacentes e identificar posibles tendencias en los discursos y prácticas de la comunicación gubernamental actual. Ello implica la identificación de continuidades y/o rupturas, tensiones y contradicciones en los modos de concebir y hacer la comunicación, en particular en tres espacios gubernamentales fundamentales para la gestión de las políticas públicas nacionales.

En relación con las herramientas metodológicas seleccionadas, la investigación en curso se propuso implementar dos técnicas de relevamiento de información: el análisis documental (programas, planes estratégicos, organigramas, etc.) y la entrevista semi-estructurada (a referentes y/o gestores/as de comunicación de las áreas seleccionadas, priorizando aquellos/as comunicadores/as que se encuentren actualmente en funciones y que se hayan desempeñado también en gestiones anteriores).

El procesamiento y análisis de la información recolectada se realizó apelando al marco de referencia provisto por la *Teoría Fundamentada* (Strauss y Corbin, 2002); recurriendo a la fragmentación de cada uno de los textos (tanto de las entrevistas como de los materiales y documentos institucionales) en unidades de codificación para su agrupamiento dentro de algunas dimensiones, tales como "Estructura del área de comunicación", "Comunicadorxs gubernamentales", "Relaciones entre política, comunicación y medios de comunicación", "Planificación y gestión de la comunicación" y "Narrativa de gobierno". La identificación de estas dimensiones implicó asimismo recurrir a núcleos emergentes propios del proceso analítico, buscando las regularidades pero también los aspectos singulares de los textos analizados.

A lo largo de las páginas que siguen se presentan algunos resultados preliminares del análisis de las entrevistas realizadas a ocho comunicadorxs gubernamentales que se desempeñan en los tres ministerios mencionados. Específicamente, se aborda el análisis de los estilos, concepciones y prácticas vinculadas con la planificación en general y la planificación de procesos comunicacionales, en particular. Para ello, esta dimensión fue desagregada en cuatro categorías de análisis: "Enfoques de planificación", "Enfoques de planificación comunicacional", "Características de la gestión" y "Objetivos y acciones de comunicación".

priorizadas". En el apartado siguiente se desarrollan brevemente los posicionamientos conceptuales desde los cuales se han comprendido estas categorías.

## **Acerca de la planificación y gestión de la comunicación. Algunos marcos interpretativos**

En este trabajo se parte de la idea de que tanto la planificación como la planificación comunicacional forjaron su destino ocupándose del conocimiento de los procesos organizacionales y sociales como herramienta de cambio y transformación de las distintas esferas de la sociedad. Para Tauber, "en los inicios del siglo XXI (...) la planificación se perfila como una práctica político-técnica al servicio de la innovación y la reinención del territorio y de sus instituciones; que se renueva en su disciplina y teoría; se actualiza en sus métodos y técnicas de análisis; se reenfoca como acción comunicativa y se sistematiza diferente en sus prácticas y en la creación de redes sociales y territoriales" (2011: 91). En estas nuevas articulaciones, la comunicación se vuelve una mirada esencial. Como afirma Lira, "hace 50 años la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy día - sin descartar la racionalidad en la acción- la planificación se aproxima más a un proceso o una práctica comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir" (2006: 16). La comunicación, entonces, se concibe no sólo como una herramienta, sino también como una dimensión de las prácticas de planificación. De este modo, se recuperan los postulados de Eduardo Bustelo, para quien los procesos de planificación son esencialmente "procesos de argumentación, diálogo y democratización en un mundo pluriactoral y complejo" (1996: 23). Por tanto, cualquier proceso de planificación es un proceso comunicacional susceptible de intervención. Ya a fines del siglo pasado Bustelo reconoce la emergencia de un enfoque de planificación social en ciernes en el que los aportes de la filosofía del lenguaje (Searle, 1969; Austin, 1982; Echeverría, 1992) permitían pensar a la planificación como narrativa argumentativa de construcción de un mundo compartido. Para este autor, la planificación implica "una narrativa que contiene una red estable de conversaciones" (1996: 22). La tarea de los/as planificadores/as consiste, desde esta perspectiva, en propiciar conversaciones, escuchar y generar espacios de diálogo. Como señala Bustelo: "en la búsqueda de los significados posibles, de los intereses subyacentes y de las experiencias sustantivas, los planificadores contribuyen a desarrollar la voz, la acción y autoconciencia de otros" (1996: 22).

Visto desde esta perspectiva la planificación es ante todo una acción comunicativa y no una acción instrumental de relación entre medios y fines. Su sentido es por lo tanto argumentativo, centrado en el desarrollo de narrativas prácticas y políticas a través de conversaciones sobre futuros deseables y posibles.

Esta mirada sobre la planificación se articula también con la perspectiva asumida acerca de la comunicación pública (Jaramillo López, 2012) y la comunicación gubernamental (Riorda y Elizalde, 2013).

El concepto de comunicación pública propuesto por Jaramillo López posibilita repensar los procesos de comunicación en la institucionalidad de Estado a diferencia de lo que ocurre entre las personas en otros ámbitos de la vida cotidiana. El autor plantea que “efectivamente hay diferencias fundamentales en los alcances y las características del proceso comunicativo cuando sucede en el ámbito interpersonal, en donde el individuo interactúa y construye sentido desde su subjetividad, a través de su emocionalidad y en función de sus particulares intereses, que cuando ocurre en el escenario público, donde los interlocutores son grupos y/o colectividades que, aunque se expresan a través de individuos que los representan o interpretan, interactúan y construyen sentido a través de imaginarios compartidos, acciones colectivas, construcciones culturales, interacciones políticas y las dinámicas de los movimientos sociales y además en aras del interés común” (2012: 7).

La comunicación pública, entonces, se caracteriza por producirse en la esfera pública, entendiendo a “lo público” como “aquello que es visible, manifiesto, colectivo y accesible” (Rabotnikof, 2005, citado en Jaramillo López, 2012: 7) y como “lo que conviene a todos, de la misma manera, para la dignidad de todos” (Toro, 2001, citado en Jaramillo López, 2012: 7).

La comunicación pública puede, a su vez, dirigirse a distintas finalidades, asumiendo en cada caso rasgos particulares. Este autor identifica al menos cinco dimensiones de la comunicación pública:

- la política, destinada a construir bienes públicos;
- la mediática, cuyo objetivo es incidir en la agenda pública y que tanto para Riorda y Elizalde (2013a) como para Vacas (2013) involucra no sólo los medios tradicionales, sino también lo que ellos denominan “nuevos medios sociales”;
- la estatal, dirigida a comunicar a las entidades del Estado con la sociedad;
- la organizacional, cuya finalidad es construir sentido compartido al interior de la organización
- y la de la vida social, la que se produce como resultado de las interacciones propias de los movimientos sociales.

Resulta importante indagar en cómo se construyen los procesos comunicacionales en los Ministerios seleccionados en relación con estas diferentes dimensiones. A su vez, es interesante recuperar la perspectiva acerca de la “comunicación gubernamental” que proponen Mario Riorda y Luciano Elizalde (2013b). Para estos autores la gestión de la comunicación en el sector público ha sido históricamente definida como “área de apoyo” a las áreas de decisión y acción. De manera explícita los autores intentan cuestionar o revisar esta función subordinada o accesoría insistiendo en la idea de que “la gestión también es comunicación” y que es evidente que las decisiones de gestión no pueden hacerse sin una adecuada comunicación. Más aún, en algunas oportunidades la gestión sólo se hace para comunicar algo. No obstante, aunque la comunicación ha logrado posicionarse como algo relevante, también se la asume como una práctica vinculada al sentido común; por lo que estos autores insistirán “en que hay que gestionarla con profesionalidad y efectividad” (Riorda y Elizalde, 2013b: 20).

La comunicación, además, aporta a la estrategia de gobierno la posibilidad de influir y movilizar a los actores sociales, ya sean individuales o colectivos. En este marco, la comunicación gubernamental sostiene un conjunto de principios entre los que pueden mencionarse (Riorda y Elizalde, 2013a):

- la comunicación directa, que prescinde de la mediación que establece la prensa tradicional;
- la actuación con socios, en tanto se reconoce la inexistencia de un monopolio de la acción política por parte de los actores políticos clásicos y la necesidad de construir alianzas con socios eventuales que posibiliten generar consenso social;
- la elaboración de mitos de gobierno, que supone la producción de narrativas con una fuerte carga ideológica que otorgan sentido social y político a una gestión, promoviendo adhesiones y consensos, pero también disensos y rechazo por parte de ciertos grupos sociales;
- los criterios de organización ágil, flexible y dispuesta al cambio, que supone la intención de control de la agenda pública;
- la convergencia como paradigma, lo que implica adecuarse a las transformaciones tecnológicas y a los procesos de innovación;
- el microtargeting, comprendido como el desafío de alcanzar segmentaciones de audiencias cada vez más próximas a la individualización, cuestión que requiere la creación de bases de datos específicas para esa tarea;
- y, por último, la comunicación como legitimación, que supone pensar que resulta importante la producción de acciones legitimadoras ex ante y no ex post, es decir, luego de que se haya realizado el hecho o la respuesta gubernamental.

Más adelante veremos cómo en los modos de concebir y practicar la planificación de la comunicación gubernamental en los organismos seleccionados en este estudio se visualizan algunos de estos principios.

Como mencionamos al inicio de este apartado, si bien las autoras de este trabajo adhieren a una conceptualización de la planificación que la entiende como intercambio y producción de conversaciones colectivas a partir de las cuales construir narrativas y argumentaciones tendientes a producir futuros deseables y posibles, cabe señalar que no es la única forma de concebir la planificación que puede encontrarse en la bibliografía especializada. A lo largo de los años, distintos enfoques han impreso diferentes lógicas, estilos y perspectivas de trabajo técnico y político. Sin embargo, las tradiciones de planificación no se han sucedido linealmente, una detrás de otra sino que, por el contrario, han convivido y lo siguen haciendo entre las tensiones propias de la realidad.

En este sentido, una de las cuestiones a analizar refiere a los enfoques de planificación que pueden identificarse en las prácticas de lxs comunicadorxs gubernamentales. Esta categoría refiere a los diferentes estilos de planificación, de acuerdo con las racionalidades que subyacen en ellos relacionadas con la forma de comprender los procesos de producción del conocimiento necesario para actuar, el poder, la política y la participación y el aporte específico de la comunicación en dichos procesos.

Habitualmente, se diferencian los estilos de planificación normativa o tradicional, estratégica situacional, estratégica participativa y prospectiva. Como se mencionó anteriormente, estos enfoques se interrelacionan en la compleja trama de las dinámicas de la organización del Estado, constituyendo nuestro objeto de análisis y reflexión.

La planificación normativa se caracteriza por su rigidez: la realidad se presenta como un fenómeno estático y objetivo que, por lo tanto, puede describirse científicamente y predecirse; de este modo, la planificación consiste en la aplicación de un conjunto de pasos lineales para la formulación de un plan que permite controlar esa realidad. Tiene un fuerte carácter técnico y no deja lugar para la incertidumbre. En otras palabras, "es fuertemente instrumental y toma forma definitiva en un documento, denominado el plan-libro, en el que se describe el comportamiento de las variables macroeconómicas y se detallan normativamente las acciones a seguir, es decir, se da cuenta de un deber ser rígido, que no contempla variaciones" (Demonte e Iotti; 2017: 16). Desde esta perspectiva, la comunicación queda reducida a información, asumiendo una mirada que podría enmarcarse en la teoría matemática de la comunicación.

La planificación estratégica situacional (PES) surge, en cambio, como crítica al enfoque normativo. Para ella los procesos sociales no son objetivos, sino que son contruidos por los actores sociales y percibidos desde diferentes perspectivas. Por esa razón, la tarea de lxs planificadorxs “se vincula con el análisis de los diferentes modos de posicionarse de cada actor social relevante en una determinada situación. Esto supone indagar en sus intereses, su ideología, sus objetivos, las explicaciones que construye sobre cierta problemática a abordar, porque sobre esas interpretaciones se sostienen sus prácticas” (Demonte e Iotti, 2017: 23).

A diferencia de la planificación normativa, la PES considera la incertidumbre y se preocupa por la construcción de viabilidad, por ende, se inscribe en la lucha por el poder.

Carlos Matus, referente en Latinoamérica de este estilo de planificación, quien introduce este enfoque en la gestión de políticas estatales, señala: “La Planificación constituye una parte importante de los elementos que conforman la capacidad de gobierno de un actor. Si entendemos por capacidad de Gobierno el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades con que cuenta un actor para realizar su proyecto de gobierno, deducimos que un método de planificación adecuado a la situación en la cual se pretende aplicar y lo suficientemente potente como para apoyar eficientemente la tarea de gobierno, es un factor clave en la capacidad de dirección, gerencia, administración y control” (Matus, 2007: 29). Es por ello que la práctica de la planificación combina siempre diversas metodologías de acuerdo a las características de la estructura organizativa del Estado (nivel directivo, nivel medio y nivel local), el problema a abordar, el nivel de decisión en donde se encuentre esa situación a abordar y muchas otras razones propias de esa realidad situacional.

Si no hay plan, hay renuncia a la construcción de futuro y resignación frente a lo que presenta el azar. En ese sentido, se sostiene con Matus que, para alcanzar una mayor posibilidad de incidencia, para lograr las transformaciones deseadas, resulta imprescindible la organización, la direccionalidad y, fundamentalmente, la construcción de gobernabilidad, palabra clave en el enfoque estratégico situacional. El análisis situacional que propone la PES implica siempre una lectura en clave de comunicación, puesto que los actores sociales producen interpretaciones (sentidos) sobre los problemas de la realidad que son objeto de intervención, interpretaciones que circulan socialmente y orientan las prácticas sociales. En este marco, la comunicación no se reduce a la información, sino que se concibe como “proceso creativo de construcción y apropiación de sentidos, que es preciso interpretar –y en algunos casos disputar– para diseñar estrategias tendientes a construir la viabilidad necesaria para cumplir con los objetivos” (Demonte e Iotti, 2017: 26).

Nacida de las experiencias de las organizaciones sociales y comunitarias de la década del '80, la variante participativa de la planificación estratégica adhiere a la mayoría de sus postulados, pero enfatiza la relevancia de la participación, no sólo en términos de construcción de viabilidad sino en tanto derecho humano. En este sentido, prioriza las estrategias de cooperación y concertación, en lugar de las de oposición y conflicto y entiende que no es posible planificar sin una comunicación democrática (Demonte e Iotti, 2017).

Finalmente, la planificación prospectiva se propone "partir del futuro para construir el presente. Para ello se utilizan diversas metodologías que tienen por finalidad elaborar imágenes del futuro deseado, a partir de las cuales se identifican las brechas que existen entre ellas y el presente y las estrategias para reducir las" (Demonte e Iotti, 2017: 28 y 29).

En relación específicamente con la planificación comunicacional en este trabajo se procura analizar las diferentes conceptualizaciones de la comunicación y sus aportes a la planificación y a la gestión. En este sentido, se reconocen diversas tradiciones (Waisbord, 2007): desde aquellas que, partiendo de la teoría de la modernización entienden la planificación comunicacional como difusión de innovaciones para el desarrollo, pasando por la tradición crítica que la concibe desde los principios de la comunicación popular y comunitaria o desde los aportes de las políticas nacionales de comunicación, hasta las perspectivas actuales en las que convergen los paradigmas y se articulan las acciones de movilización social, de abogacía en medios, incidencia y comunicación ciudadana.

En el marco de los enfoques de planificación comunicacional que se visualizan en la práctica de la comunicación gubernamental en los Ministerios seleccionados se indaga también en los objetivos y acciones de comunicación que cada gestión prioriza. Con esta categoría nos referimos a los objetivos comunicacionales que cada gestión se propone y a los tipos de acciones que se priorizan (prensa institucional, prensa personal del/la ministro/a, uso de redes sociales, desarrollo de contenidos gráficos, capacitación, etc.). De este modo, se indaga en distintos niveles de concreción del proceso de planificación (Gianfrini e Iotti, 2017), desde el plan, pasando por lo programático, hasta llegar a las acciones comunicacionales. Finalmente, es objeto de análisis también las características que asume cada gestión, entendida como aquellos estilos particulares que se ponen en juego en función de las características de los actores que forman parte de ella. En este sentido, la gestión implica una concepción y una práctica respecto del poder, de la administración del mismo y de la forma de construir consensos y hegemonías dentro de una determinada organización pública estatal.



## Un itinerario posible de las gestiones ministeriales. Algunos análisis preliminares

Si bien la investigación se encuentra aún en una fase exploratoria (se realizó una primera ronda de entrevistas a agentes gubernamentales que se codificaron y analizaron), resulta de interés difundir aquí algunas observaciones, regularidades o ideas preliminares que surgen de esta primera -pero fundamental- etapa del proceso de producción colectiva de conocimiento.

Con este marco de referencia se construyeron dos ejes de análisis principales, que cruzan estas categorías y permiten condensar las primeras descripciones respecto a las lógicas, enfoques y prácticas comunicacionales que definen cada gestión gubernamental. Se trata de los estilos de planificación y gestión privilegiados en cada período en el gobierno nacional y de la noción de comunicación que denotan las prácticas priorizadas en las áreas estatales. Luego, en el apartado de conclusiones preliminares se abordará un tercer eje que gira en torno a los cambios/continuidades que advierten lxs entrevistadxs en las prioridades y lógicas de organización y planificación comunicacional de los mencionados espacios.

### *1. Estilos de planificación y gestión que lxs comunicadorxs gubernamentales reconocen como predominantes en ambas gestiones*

En el Ministerio de Salud se describen dos modos de abordaje durante la gestión kirchnerista: por un lado, momentos en que la sorpresa de una epidemia encuentra a la política pública sanitaria “desprevenida” o no preparada para afrontar una situación de emergencia (como la epidemia de Dengue, por ejemplo) y entonces se planifica operativamente, sin una línea estratégica capaz de asumir la comunicación de crisis. Por otro, una situación prevista donde se vislumbra una planificación de acciones enfocada a programas estratégico-preventivos integrados en líneas programáticas claramente definidas en el marco de la política pública sanitaria. Puede mencionarse el ejemplo del abordaje comunicacional de la Gripe Aviar en el cual, conociendo la epidemia venidera y por iniciativa de lxs directivxs del momento, se desarrollaron algunas acciones preventivas frente a una potencial crisis. Estas acciones descriptas, más allá de los resultados, denotan un lugar importante para la planificación y gestión con objetivos y metas definidas. Profundizando en el análisis pueden identificarse en el Ministerio de Salud dos etapas durante la gestión kirchnerista. En la primera (siendo los ministros Ginés González García y Graciela Ocaña) existieron acciones de comunicación, pero aún no se las veía como acciones de comunicación enmarcadas en un objetivo

estratégico, no había planificación de la comunicación en sentido estricto, pero se podía reconocer un direccionamiento comunicacional en apoyo a áreas y programas y se producían campañas de comunicación sobre temas priorizados. Luego, a partir de la gestión de Juan Manzur, se visualiza un trabajo de planificación comunicacional estratégico a través del Programa Operativo Anual (POA). Este proceso viene de la mano de la creación de un equipo sólido de trabajo en comunicación con la posterior conformación de una estructura que tendrá el nombre de Coordinación de Información Pública y Comunicación Social.<sup>2</sup>

Uno de los testimonios dice: “en esa gestión de Manzur, es la primera vez que yo empiezo a ver el valor estratégico de la comunicación. O sea algo como que vos puedes definir objetivos que se pueden mensurar y medir en tiempo, acciones para alcanzar, métodos que pueden organizar las acciones de manera exhaustiva y que pueden dar una respuesta inmediata a problemas de comunicación pero también que pueden ser flexibles y adaptables a problemáticas futuras”.

Cabe destacar cómo en la segunda etapa kirchnerista el proceso de planificación comunicacional respondía a objetivos de salud previamente establecidos como prioridad en la política pública sanitaria, de ahí que la comunicación adquiriera un sentido estratégico con tiempos y metas a alcanzar. Se visualiza en esa etapa un crecimiento profesional por parte de los equipos de trabajo, dado que en principio se avanzaba muy intuitivamente desde la comunicación y la salud. En este sentido, con el correr del tiempo se desarrollaron proyectos con componentes educativos, trabajo interdisciplinario, estrategias de abogacía en medios, etc., que fueron jerarquizando la planificación comunicacional y le dieron sentido a la labor de los equipos del área de comunicación.

Paralelamente a estos modos de abordar la planificación, se pueden mencionar experiencias interministeriales de planificación estratégica territorial en las que el Ministerio de Salud ha participado articulando con otras áreas gubernamentales para fortalecer el territorio, acercando la política de derechos a la comunidad, a las personas.

Para el caso del Ministerio de Desarrollo Social la situación se asemeja cuando, en el año 2008, es creada la Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional (que funcionó hasta 2015 con una estructura y funciones similares y luego de ese año comenzó a cambiar sus tareas como se verá más adelante). La Dirección estuvo integrada por distintas Áreas: Prensa y Protocolo, Diseño, Producción Audiovisual, Contenidos y finalmente, fue desarrollada (en 2011) el área de Web (página web institucional y manejo incipiente de redes sociales). El espacio tuvo un lugar en la estructura orgánica del Ministerio y un financiamiento acorde

(equipamiento, recursos, infraestructura) para darle impulso a la tarea desde una mirada homogeneizadora de la estrategia de comunicación pública.

“Cuando se organiza el área de comunicación y diseño lo que hace es recolectar a los comunicadores de todo el Ministerio y armar un área específica central [...] Logramos armar una estructura espectacular, en función de una gestión que tenía una política comunicacional acorde a la gestión que tenía efectivamente a la política social”, sintetiza unx de lxs comunicadorxs entrevistadxs.

En este marco se crearon estrategias integrales de comunicación de diferente tipo (con énfasis en la producción audiovisual, la producción gráfica y el desarrollo de eventos masivos); que partían de una fuerte articulación con el sector demandante y significaban un proceso de trabajo conjunto entre diferentes profesionales del área, más el seguimiento de la tarea.

Los testimonios afirman que la gestión kirchnerista tenía una impronta muy fuerte en la construcción de redes territoriales, para fortalecer la democracia, para garantizar derechos. Desde este relato se construyeron estrategias de llegada federal, inserción local, capacitación y desarrollo de capacidades para la gestión compartida de políticas sociales de segunda generación. Ello implicó un modelo de planificación gubernamental estratégico con un enfoque de participación social, que fue acompañado por una planificación de la comunicación en la misma línea. Por supuesto que los resultados fueron disímiles y es complejo evaluarlos acá, pero ese era el espíritu que manifiestan lxs entrevistadxs y que aparece desarrollado en las producciones del Ministerio.

En el Ministerio de Educación, durante el mismo periodo del gobierno kirchnerista, y a diferencia de los dos casos anteriores en los que hubo una intención de centralización de las tareas de comunicación -materializada con mayor o menor éxito-, no existía en el organigrama ni en el sociograma un área que concentrara todas las acciones de comunicación. Por el contrario, a pesar de algunas iniciativas que no se efectivizaron, lxs comunicadorxs gubernamentales se desempeñaban en diferentes espacios: un área de Prensa y luego equipos en diferentes secretarías, direcciones nacionales, programas u organismos (como la Biblioteca Nacional del Maestro o el Instituto Nacional de Formación Docente). Si bien en el apartado siguiente se especifican las tareas desarrolladas en cada espacio, cabe aclarar aquí que en Prensa se efectuaban tareas de prensa institucional, mientras que la página web dependía de otra área más bien vinculada con la tarea de programación informática. Allí se publicaban los contenidos y se realizaba el diseño gráfico del portal.<sup>3</sup> Finalmente, los equipos de comunicación que se encontraban trabajando en distintos espacios del organigrama, desarrollaban las tareas relacionadas con la elaboración de materiales educativos, publicaciones periódicas, capacitaciones,

relaciones con las jurisdicciones, cobertura de acciones o eventos en territorio, elaboración de contenidos en diferentes lenguajes (incluidos los que luego se publican en la página web), entre otros.<sup>4</sup>

En este marco, en las entrevistas se relata un estilo de planificación descentralizado, en numerosas oportunidades sin supervisión de lxs responsables políticos del área, que confiaban en la alineación política y discursiva de lxs comunicadorxs gubernamentales. Una de las críticas que se plantean es justamente, la carencia de una mirada central y estratégica, que definiera criterios de acción y recorridos posibles.

La falta de centralización en los criterios y decisiones supuso que, en la práctica, los equipos que se desempeñaban en programas o instancias jerárquicas inferiores articularan directamente con el área de Prensa, sin intervención de las dependencias superiores. Una especie de “descentralización” que significaba desorganización operativa (carencia de procedimientos y criterios de trabajo claros en lo que a la necesaria articulación institucional se refiere), así como dificultades para coordinar estrategias, discursos y prácticas de comunicación tanto hacia el interior de los Ministerios como para con la sociedad en general. Como se señala en una de las entrevistas: “...el proyecto de comunicación como tal no existió nunca, el proyecto de comunicación cuál es, cuál fue, no lo sé. Te puedo decir cuál era el proyecto de comunicación antes, nuestro proyecto [...], lo que hacíamos era acompañar y fortalecer los programas [...] y articulábamos poco con Prensa del Ministerio, con unos márgenes de acción bastante importantes, como era subir los contenidos que queríamos y todo lo que era realmente destacado lo que intentábamos era convencer o presionar a Prensa para que nos dé visibilidad”. Situación que sucedía en parte, según lxs entrevistadxs, debido a una falta de legitimación del lugar que la comunicación integral, en tanto dimensión estratégica en la gestión de políticas públicas, debió tener dentro de las dinámicas institucionales a la hora de pensar la planificación territorial para el Estado a nivel nacional. ¿Cómo justifican lxs entrevistadxs este tipo de aseveraciones? Aludiendo a la inexistencia del área de comunicación integral a nivel estructural (existían, como se mencionó, diferentes equipos de comunicadorxs “desperdigados” por los diferentes programas y áreas), con la consecuente falta de un presupuesto propio que brindara posibilidades de planificación estratégica a largo plazo y autonomía de acción al área de comunicación integral y con la ausencia de legitimación (al menos en algunas áreas) por parte de lxs responsables políticos de la gestión.

Esto último generó fricciones entre trabajadorxs que se desempeñaban en tareas de comunicación en distintas dependencias, disputándose tanto algunas labores específicas, como el lugar de toma de decisiones en relación con ellas. En una de

las entrevistas, por ejemplo, se plantea que, si bien se crearon áreas de comunicación en distintas dependencias del Ministerio de Educación durante el kirchnerismo y eso resulta interesante -ya que no existían en ese momento demasiados equipos dedicados a esta tarea y suponía un aval de lxs funcionarixs a cargo-, al no materializar esos espacios en una estructura orgánico-funcional, no era posible designar a lxs responsables en un cargo de coordinación, con un salario adecuado a su función, ni tampoco contar en el futuro con una planta de personal propia. Lo cual facilitó la posterior disolución de algunos de estos equipos.

Respecto de la gestión macrista, tanto en Salud como en Educación y Desarrollo Social, lxs entrevistadxs plantearon que no ha habido una planificación central que indique el modo en que se deben orientar desde el Estado las políticas, los programas y proyectos. Tampoco en la transición se sostuvo la planificación que venía de la gestión anterior, paralizando programas y proyectos que venían teniendo frutos positivos a nivel territorial.

Dentro del Ministerio de Salud, específicamente, se evidencia una ausencia de planificación comunicacional, esta acción se encuentra centralizada en mayor medida en Presidencia de la Nación. Es allí donde se producen los lineamientos políticos, en tanto las áreas que alguna vez tomaron decisiones en relación con las estrategias comunicacionales, hoy solamente realizan materiales y contenidos de comunicación que luego son supervisados por los equipos de Presidencia.

Puede observarse que el lugar técnico-político de la planificación comunicacional implicó un giro hacia lo estrictamente técnico y desprovisto de contexto e historicidad lo que refuerza una mirada lineal y focalizada de los procesos sociales. No se trabaja en profundidad ni en la integralidad de diferentes acciones para promocionar salud, prevenir y acompañar a la población en sus prácticas.

Se relatan casos de programas que se han sostenido por la capacidad instalada en los equipos, son ellos quienes orientan a lxs nuevxs integrantes que no conocen la estructura ni su funcionamiento cotidiano. Si bien en algunos tramos de la gestión no hay planificación central, por otro lado puede visualizarse a través de los discursos de sus protagonistas, una planificación de la política de salud más bien focalizada para dirigir acciones a los "más pobres de los pobres", una política de gestión nada preocupada por la igualdad de derechos, acceso y oportunidades de cuidado de la salud.

En Educación la descripción mayoritaria es la del vaciamiento: de equipos (que se van directamente a otras áreas o fuera del Ministerio), de financiamiento, de programas y acciones. En materia de planificación de la comunicación se da una doble situación: una lógica fuertemente centralista –que supone disolver todos los equipos de comunicación que existían en diferentes dependencias y centralizar las

decisiones, las tareas y los equipos en la Dirección de Prensa y Difusión Institucional- y, en paralelo, una descentralización de los criterios en tanto no hay indicaciones respecto de qué priorizar, qué aspectos visibilizar, desde qué enfoques. Según lxs entrevistadxs la ausencia de políticas educativas es la causa de esta carencia de “norte” hacia donde dirigirse. Unx de ellxs señala: “...hay una lógica centralista, obviamente, y una descentralización fuerte que tiene sentido, desde mi visión, con que no hay política pública en marcha, entonces no hay norte porque no hay política pública [...] no sabemos a qué darle visibilidad y a qué no”. La definición y ejecución de las políticas educativas se transfiere a las jurisdicciones, los municipios o a fundaciones, de modo que el Ministerio prácticamente no toma parte en las decisiones relevantes. Por esa razón, en una de las entrevistas se plantea que pareciera quiere convertirse al Ministerio en una oficina del Consejo Federal de Educación.<sup>5</sup> Las tareas de comunicación se han reducido al mínimo, la gran mayoría se terceriza y se ha perdido democratización respecto de la participación de los equipos técnicos en las decisiones sobre contenidos. En Desarrollo Social la situación se asemeja. En 2015, con el cambio de gestión de gobierno, la situación de la Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional cambió mucho, el área perdió impulso y volumen de trabajo. Fue así que durante el 2018 desapareció de la estructura orgánica del Ministerio y lxs 82 trabajadorxs que la componen no saben aún su destino, creen que serán reasignados o despedidos, en una estructura diferente que ya no considera importante la centralización de la comunicación dentro del Ministerio, sino que ahora “todo pasa por Presidencia de la Nación”. Si bien en Educación continúa la centralización de los equipos y las tareas, en lo que respecta a las decisiones y los criterios, el panorama general es similar al de Desarrollo Social.

## *2. Noción de comunicación que denotan las prácticas priorizadas en las áreas estatales*

En el Ministerio de Educación durante la gestión kirchnerista se observan diferentes prácticas de comunicación priorizadas, de acuerdo a las áreas en donde se desempeñaban lxs comunicadorxs gubernamentales. En Prensa se focalizaba en la difusión de acciones de gobierno: se elaboraba material periodístico, puntualmente gacetillas con amplio contenido, comunicados con argumentación y explicaciones, gacetillas más breves con cobertura de actos o eventos y producción de notas periodísticas. La elaboración de contenidos pedagógicos, de materiales de comunicación/educación se realizaba en otras áreas de gestión (niveles y

modalidades educativas o programas), que en varios casos contaban con sus propios equipos de comunicación. Estos equipos también se ocupaban de la cobertura periodística de acciones que se sucedieran en el interior del país y de la elaboración de otros productos periodísticos temáticos (revistas, página web). No existía un manejo fluido de redes sociales, aunque contaban con fan page de Facebook diferentes organismos, sin un manejo ni criterios centralizados. Se evidencia una mirada de la comunicación más ligada a los medios informativos tradicionales que se practica de forma diferente en las dos dependencias indagadas: en una de las entrevistas se describe el funcionamiento del área Prensa como el de una agencia de noticias, en tanto uno de los equipos de comunicación dependiente de otra área del Ministerio se caracteriza como productor de contenidos educativos e informativos en diferentes lenguajes, aunque con una predominancia importante de la gráfica (ya sean materiales impresos o digitales). Con algunos matices, algo similar ocurre en Salud: las acciones comunicacionales consisten en el desarrollo de campañas puntuales en medios masivos y en el espacio público y en la producción de materiales sin criterios de integralidad comunicacional. En este sentido, se visualiza la priorización de las funciones técnicas de los equipos. Se observa, a grandes rasgos, un objetivo difusionista clásico, a través del cual se entiende que la información puede modificar prácticas y eso se aplica a productos y espacios comunicacionales concretos, como las redes sociales, entre otros.

Claramente el sentido de la comunicación en la salud se subsume al de una acción aislada, reforzando su lugar de producto estético y publicitario, más que de práctica estratégica y compleja. Al mismo tiempo los sentidos que se ponen a circular en los mensajes reproducen la idea de la salud comprendida como dolencia y medicamento, ignorando los aspectos humanos y sociales.

Durante el kirchnerismo, además, las redes sociales eran consideradas un canal de comunicación entre otros y no una herramienta estratégica prioritaria.

Finalmente, la prensa, en los inicios de la gestión kirchnerista, se reducía al trabajo de posicionamiento de la figura pública de los funcionarios. Eso fue cambiando, incorporando una mirada vinculada con la comunicación institucional. Unx de lxs entrevistadxs aclara que, desde su perspectiva, esto se debe al perfil político de quienes en distintos momentos ocuparon la cartera de Salud. Según los testimonios, "la función, por un lado, era producir contenidos para todas las problemáticas que por su relevancia epidemiológica entraban en la agenda sanitaria nacional que eran siempre la que tenían potencial epidémico [...] y después, a medida que se fueron incorporando comunicadores al Ministerio de Salud, había todo un acompañamiento y asistencia técnica a todos esos comunicadores que

recién llegaban [...]”. Las jornadas y encuentros de comunicadorxs eran parte de las líneas político estratégicas del Área de Información Pública y Comunicación. Se financiaban y producían materiales cuya función era la de rectoría.

En este mismo periodo en Desarrollo Social se tuvo en cuenta el valor del área de comunicación en la toma de decisiones, se desarrollaban estrategias y productos, se validaban los materiales de comunicación promovidos por las otras áreas, había un canal de televisión y gran margen de producción propia (priorizando las plataformas audiovisuales y gráficas que tenían contenidos diferenciales), además de la vida institucional cotidiana y cobertura de las visitas de los funcionarios públicos al territorio.

En cuanto al rol desempeñado, no sólo se menciona el desarrollo de estrategias de comunicación pública a nivel territorial, sino una preocupación por generar un discurso: productos capaces de relatar el impacto de las políticas sociales en acción, partiendo de la situación crítica del país post 2001 y haciendo énfasis en las transformaciones logradas a nivel federal. El tema aquí fue la “tensa relación” con los principales medios de comunicación masiva. Durante el kirchnerismo existía una voluntad manifiesta de no dialogar con los grandes medios masivos o medios hegemónicos (como correlato del enfrentamiento a nivel Presidencial con los holdings mediáticos) y eso conllevaba las constantes críticas a la gestión, así como la escasa o casi nula red de difusión de las acciones estatales en marcha. Incluso no se explotaba suficientemente la página web ni las redes sociales del Ministerio. Como lo relatan lxs entrevistadxs: “El kirchnerismo entendió siempre que la política iba por un lado y la comunicación iba por otro. Que la comunicación funcionaba de manera directa, eliminando los medios –masivos- y utilizando excesivamente la cadena nacional; asumiendo con ello que no era necesario decir mucho más ya que las acciones comunicaban por sí mismas [...] Entonces nuestra estrategia de comunicación era bastante corta. Todos hacíamos producciones pero las repartíamos entre nosotros. Después, obviamente, la gente no sabía lo que se estaba haciendo”.

Por el contrario, para la gestión actual los medios masivos de comunicación son aliados naturales. Existen dentro del Ministerio personas cercanas a los equipos de redacción de los grandes medios y son del entorno más cercano a la Ministro quienes desarrollan esta relación con los mismos.

En la gestión macrista se modifican, entonces, las prioridades: el énfasis se coloca en la generación de posteos para redes sociales, la cobertura de actos y eventos, la producción de videos cortos sobre temas de color y el clipping y monitoreo de redes sociales. Se da mucha importancia al uso de la imagen y la fotografía. No hay un contenido que se desarrolle ni se argumente, promoviendo posicionamientos



respecto de la política pública como en el periodo de gobierno anterior. Esta caracterización se observa en los tres Ministerios analizados.

En el caso particular de Educación, lxs comunicadorxs gubernamentales entrevistadxs que han persistido trabajando fuera del área de Prensa, han visto reducidas sus tareas casi a la desaparición.<sup>6</sup> Sólo se ocupan de relevar algunos datos y elaborar gacetillas de prensa muy breves y notas cortas con imagen para redes sociales. La decisión acerca de la publicación queda centralizada en Prensa. Por su parte, si bien se fortaleció el área de Prensa concentrando allí los equipos e incorporando nuevxs trabajadorxs, son estxs últimxs quienes desarrollan la mayor parte de las tareas, en tanto lxs comunicadorxs que venían desempeñándose en gestiones anteriores son relegadxs a actividades de menor importancia.

Un carácter distintivo de la gestión de prensa durante el macrismo es la preocupación por el seguimiento (cuantificado) de la voz de lxs funcionarixs: cuantas veces aparece, cuántas fue compartido, cuántas fue escuchado y visto en las redes. La preocupación en sí misma es la aparición, independientemente del contenido del mensaje. Otro de los temas que ocupan principalmente es aparecer en las redes sociales. Por lo tanto el monitoreo es parte del "feedback" que desean recibir para conocer el estado de situación, lo cual en el caso de Salud resulta central para el tipo de gestión promovida.

Dentro del Ministerio de Desarrollo Social, en materia comunicacional se desarmaron estrategias, se achicaron equipos e incumbencias, eliminaron en gran medida los viajes a territorio. Se priorizan las redes sociales, recortando inversiones en infraestructura y productos comunicacionales. Al igual que en Educación, lxs comunicadorxs gubernamentales tienen importantes restricciones para generar articulaciones con otras áreas propiciando la segmentación y capitalizando la comunicación en la única órbita de Presidencia de la Nación. Pero, por otra parte, se tercerizan los servicios de comunicación a empresas productoras que desconocen los objetivos del Ministerio (generalmente esta tercerización implica mayores inversiones presupuestarias que la producción propia). En una de las entrevistas realizadas se evidencia las dificultades y desafíos para comunicar las "nuevas" estrategias de articulación público-privada que está desarrollando el gobierno de Mauricio Macri a nivel social. Proyectos de 'delegación' de la tarea ministerial en ONGs o de participación del Estado en iniciativas privadas sin una clara fundamentación que les permita dotar de esa articulación a la hora de comunicarla a la sociedad. Se prioriza la comunicación vía redes y para ello se contrataron personas de extrema confianza de la Ministro y su entorno más cercano, quienes -como sucede en otros ministerios- trabajan por fuera de los

equipos originarios de la ex Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional.

De acuerdo a la información sistematizada, en Desarrollo Social se plantean requerimientos de comunicación simples (mayormente piezas sencillas como folletos o postales, exceptuando el trabajo de señalética o de “vestir” un espacio de promoción de emprendedores que está en marcha), desprovistos de una estrategia que los englobe y dé sentido, la articulación con las áreas demandantes no existe y las reuniones de equipo tampoco. Todo se realiza vía correo electrónico y lxs comunicadorxs trabajan generalmente de forma individual para resolver los requerimientos que les llegan.

“Hoy todo es redes, con el lenguaje de las redes. Nosotros tuvimos que aprender a escribir de nuevo, porque imaginate, yo hace 14 años que escribo de una manera para una gestión: libros con un prólogo de dos hojas (cosas más complejas). Cambia la gestión y tenés que aprender: primero a manejar redes (que es algo que no se había explotado en la gestión anterior), y después con otro lenguaje (absolutamente desideologizado, emotivo, individualizado)”. El relato, perteneciente a unx comunicadorx de Desarrollo Social, muestra cierta inconformidad en el trato a lxs comunicadorxs gubernamentales, puesto que no se les da protagonismo, no se busca el aporte creativo (“es todo cuadrado ahora”), ni una mirada estratégica por parte del área. Tampoco hubo capacitación ni acompañamiento en la migración del lenguaje gráfico al digital: “Ahora todo se habla en el lenguaje de las redes”. Se dedican a la producción de materiales puntuales descontextualizados de una estrategia mayor que les dé sentido y horizonte. Por ejemplo: flyers para convocatorias o dípticos. Los testimonios sostienen que no hay seguimiento ni evaluación.

Lo relevado denota una clara centralidad de las decisiones comunicacionales en manos de Presidencia de la Nación durante el Gobierno de Mauricio Macri. Acompañado de un repliegue muy fuerte en la presencia y trabajo territorial local, fundando en una apuesta al individualismo (a diferencia de las redes o grupos locales o cooperativas de trabajo que promovían los programas de la anterior gestión) y a las redes sociales e internet (ventanillas únicas de gestión on line de subsidios, por ejemplo), como espacios de gestión de las políticas sociales. Esto impacta en las formas de planificar las políticas sociales a largo plazo y en la naturaleza asistencialista de las mismas, ya que se distancia de la idea de promoción social desde un enfoque de derecho, que era sostenida en el gobierno anterior.

Si bien lxs entrevistadxs de los tres ministerios coinciden en evaluar que para la actual gestión “la comunicación es intrínseca a la política”, también acuerdan en

que se volvió más “marketinera” la función de la comunicación y lo ven como algo negativo para la política pública: “Todo es estrategia de ventas [...] Sin política pública se te empieza a caer... como no hay casi política pública real, no tenés nada que comunicar”, reflexionó unx de lxs comunicadorxs entrevistadxs.

Insisten en que hoy se priorizan las redes y los mensajes cortos (que apelan a los sentimientos de un interlocutor individualizado, deshistorizado, desprovisto de contexto e ideología), por sobre otro tipo de políticas de comunicación territorial o de fortalecimiento social que venían trabajándose.

Para los tres casos analizados, la comunicación no se entiende, como en el periodo anterior, como posicionamiento, apertura de debates y difusión de argumentos sobre política pública, sino como instalación de mensajes de cercanía, de difusión de experiencias particulares de actores sociales (“los vecinos”, “la gente”), con historias breves, de color, que generen empatía. La imagen es la verdadera protagonista. Como se señala en uno de los testimonios cuando asistían a cubrir un acto en la gestión actual “sí o sí iba cámara, camarógrafo y foto. [...] Mucha producción de video, de videito, de hacer videos que nosotros no hacíamos antes. Video en las escuelas técnicas, videos de dos-tres minutos”.

Tanto en Educación, como en Salud y Desarrollo Social, el protagonismo se corre de la política (y de las discusiones que buscan promover los funcionarios) a la experiencia cotidiana y particular de docentxs y alumnxs anónimxs, de patientxs o de beneficiarixs de programas sociales focalizados, cada vez más estructurados y específicos, para problemáticas sociales que requieren urgente respuesta del Estado a través de la asistencia directa. No se habla más de promoción o ampliación de derechos ni capacidades, ni de planes o programas de desarrollo a largo plazo.

## Algunas conclusiones provisionarias

En términos generales, la planificación comunicacional del gobierno anterior tuvo como características:

- Profesionalización de la tarea de comunicar. Durante la gestión kirchnerista se avanzó en la creación de equipos de trabajo interdisciplinarios (comunicadorxs, diseñadorxs, fotógrafxs, cineastxs, e incluso sociólogxs y antropólogxs) con formación académica especializada y localizados en espacios específicos.
- Producción de contenidos y campañas o estrategias territoriales como prioridad: construcción de un relato que acompañó la gestión desde el eje de los derechos humanos, con un posicionamiento del Estado como garante de la inclusión social en los distintos planos.

- Las áreas de Prensa (y Protocolo o Ceremonial) de todos los Ministerios analizados funcionaron durante el kirchnerismo con cierta autonomía (de criterios y operativa) respecto de las áreas de comunicación, ya sea que se encontraran centralizadas o descentralizadas dentro de la estructura orgánica de las dependencias.
- En muchos casos se veía al comunicadorx gubernamental como unx profesional “militante”: con formación y preparación específica y con criterios de decisión en el marco de un proyecto político claro y un discurso/relato ordenador.
- Con respecto a los medios masivos de comunicación se construyó una relación tensa que impactó en todas las acciones desarrolladas. Se optó, en cambio, por la difusión de discursos y productos institucionales por vías propias y/o “amigas”.
- En Salud y Desarrollo Social, se enfatizó en la elaboración de productos educativos, diseño de espacios de capacitación y producción de publicaciones, sin una estrategia de distribución masiva que le diera impacto a los programas en marcha y a los resultados o logros sociales de los mismos. En Educación se observa una diferencia dado que, como se mencionó anteriormente, el área de comunicación del Ministerio (Prensa) no se ocupaba de este tipo de productos o actividades, quedando esta tarea en manos de equipos descentralizados.
- La comunicación procuró -con mayor o menor éxito en los diferentes ministerios- acompañar potenciar y desarrollar políticas públicas desde un enfoque de derechos y un rol de Estado garante.
- Finalmente, la planificación de políticas públicas fue pensada desde una mirada territorial, en estrecha relación con los equipos técnicos de las distintas provincias.

La planificación comunicacional del gobierno actual tiene como características generales:

- Centralización de la toma de decisiones en materia de comunicación de los ministerios exclusivamente en Presidencia de la Nación.
- Tercerización. Con mucha más inversión, menos productos. Los escasos productos que se desarrollan quedan en manos de productoras, que generalmente desconocen las particularidades de cada escenario y la tarea específica de cada dependencia, así como cuestiones particulares acerca del abordaje de temas sociales/sanitarios/educativos. Utilizan de esta forma un lenguaje “neutro” que busca “integrar” desde el tratamiento comunicacional las identidades locales de todo el territorio nacional.

- Desaprovechamiento de recursos humanos especializados e infraestructura. En algunos casos se desmantela la producción propia y en otros se achica enormemente. Lo mismo ocurre con los recursos humanos especializados -en una diversidad de roles para la producción de contenidos y materiales de comunicación-, así como la infraestructura generada en el gobierno anterior que no está siendo utilizada y va perdiendo valor.
- Las redes sociales (Twitter, Instagram, Facebook) son el espacio privilegiado para comunicar la gestión gubernamental, incluso las redes personales de lxs principales funcionarixs de los ministerios.
- Importante inversión en periodistas especializados en redes sociales que gestionan a partir de una fuerte alianza con los medios masivos de comunicación. Sin embargo, el rol de estxs periodistas/comunicadorxs se restringe al manejo de prensa del funcionarix referente, posicionamiento social e imagen de lxs "candidatxs".
- Énfasis en la comunicación directa, en desmedro de otro tipo de vínculo con la ciudadanía. El relato de la experiencia micro, descontextualizada y ahistórica. Se simplifican las historias, se busca despolitizar la gestión pública y se construyen los mismos fragmentos de discurso simple que se reproducen sin descanso a través de todas las redes y medios de comunicación disponibles.
- Desvalorización de la formación específica de lxs comunicadorxs gubernamentales y de la planificación estratégica de la comunicación desde una perspectiva integral. Énfasis en el trabajo individual más que en la producción en equipo. Lxs comunicadorxs que se desempeñaban desde la gestión anterior tienen, en muchos casos, tareas acotadas, viéndose sobrecalificados para las mismas. Como se ha mencionado al inicio de este trabajo, para Riorda y Elizalde (2013b) la comunicación gubernamental se encuentra vinculada con la reputación, credibilidad y legitimidad de las acciones del Estado, más que con la publicidad de los actos de gobierno, que es el enfoque tradicionalmente utilizado. En este marco, durante el kirchnerismo, los testimonios permiten caracterizar, en general y siguiendo la perspectiva clásica, al trabajo comunicacional como "área de apoyo" de la gestión, en tanto función subsidiaria de las áreas de decisión, aunque hay una intención de profesionalización de la tarea, en la que se pueden percibir avances. En la etapa macrista se visualiza, en cambio, una comunicación que no acompaña la política pública, sino que -de algún modo- la reemplaza. Con estos términos se hace referencia a la inexistencia de logros de gestión que comunicar y, entonces, la necesidad de elaborar mensajes sin contenido específico, sino con relatos de color, que apelen a las emociones y a las experiencias puntuales de determinados actores sociales (destinatarixs de las políticas sanitarias, sociales o

educativas), en desmedro de la red federal de políticas públicas que en el gobierno anterior buscaba fortalecer a nivel territorial.

Siguiendo a Riorda y Elizalde (2013a), actualmente la comunicación gubernamental implica, además, un conjunto de principios que fueron detallados al inicio de estas páginas. En los casos analizados estos principios se hacen presentes de diversas maneras.

Por un lado, ambas gestiones han elaborado sus propios mitos de gobierno. De este modo, desde las políticas públicas se contribuye a la construcción de narrativas con una fuerte carga ideológica, que delimitan cooperaciones y adhesiones, así como competencias y disensos. En líneas generales, los derechos humanos, la inclusión, la justicia social forman parte del repertorio simbólico en el que se sostiene la gestión de los tres ministerios analizados durante la etapa kirchnerista; mientras que durante el macrismo las ideas de cercanía, de gestión, de eficiencia, la disociación de las políticas con “la política” predominan el discurso.<sup>7</sup>

Por otro lado, varios de los principios desarrollados por estos autores se observan en mayor medida en el estilo de comunicación gubernamental que propicia la gestión macrista. En este sentido, se observa en el actual periodo que se otorga una relevancia poco antes vista a la comunicación directa; esto es a la interacción con “lxs vecinxs”, no mediada por la prensa tradicional. El uso de las redes sociales descrito en los apartados anteriores es una muestra de ello. Esto se vincula también con otro de los principios, vinculado con la necesaria adecuación de la comunicación a las transformaciones tecnológicas y a los procesos de innovación. De este modo, también es importante durante la gestión macrista la identificación de socios con quienes actuar cooperativamente. En los casos analizados -y a diferencia del kirchnerismo que encontraba en los movimientos sociales presentes en territorio y en algunas figuras de la academia, sus socios estratégicos- los medios masivos y hegemónicos de comunicación se constituyen como socios privilegiados, instalando percepciones acerca de las acciones de gobierno que posibilitan construir consenso social. También lo son algunas ONGs y consultoras en lo relativo a la gestión de las políticas sociales/sanitarias/educativas.

Finalmente, con respecto a la planificación comunicacional podría decirse que, en los casos de Salud y Desarrollo Social, se observa una intencionalidad durante la gestión kirchnerista de planificar estratégicamente, entendiendo a ésta como la necesidad de sostener un pensamiento racional y reflexivo, a partir del cual se toman decisiones. Decisiones que no se encuentran aisladas, sino que se enmarcan en situaciones de interacción, en las que hay “jugadores” que comparten o se enfrentan a esas decisiones, por ello es preciso analizar las percepciones, expectativas y acciones de esos otros “jugadores” (Riorda y Elizalde, 2013b). En

algunas situaciones se avanzó en esos Ministerios en planes estratégicos que respondían a este tipo de racionalidad. En el caso de Educación lxs entrevistadxs prácticamente no pudieron dar cuenta de experiencias de planificación estratégica en este sentido. En el único momento en que se planteaba cierta “estrategia” de comunicación era cuando se anticipaban algunas situaciones críticas (por ejemplo, la difusión por parte del consorcio PISA de los resultados de las evaluaciones estandarizadas). Estrategia que solía “fracasar”, porque otros jugadores (oposición política, asociada a grandes grupos mediáticos) contaban con la información previamente y la comunicaban instalando su perspectiva.

Durante la gestión macrista, lxs entrevistadxs de los tres ministerios coincidieron en la inexistencia de planificación estratégica de la comunicación. O dicho de otro modo, al no contar con políticas públicas que comunican, las acciones de comunicación constituyen la política. De este modo, los sentidos que circulan ya no nos hablan de inclusión, de derechos humanos, de justicia social, palabras que formaban parte de la retórica kirchnerista. Tampoco se producen largas argumentaciones para la política pública. Por el contrario, la imagen, el contacto directo, el mensaje corto en redes, la emotividad, la frase publicitaria que interpela a la población, son los sentidos elegidos por la gestión macrista para comunicar las acciones de gobierno.

## Bibliografía

Bruno, D.; Ramírez González, V. & Ziaurriz, N. (2018) “Particularidades en las narrativas de gobierno: Lo dicho y lo no dicho, las formas de construcción del discurso gubernamental en la Argentina contemporánea”, trabajo presentado en el III Congreso de Comunicación/Ciencias Sociales para América Latina (COMCIS), La Plata, 4 al 7 de septiembre de 2018.

Contreras Baspineiro, A. (2017) Planificar la Comunicación desde las Mediaciones. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo* 5, 127-137, ISSN e23863730 PP.132-133

Demonte, F. & Iotti, A. (2017) “Enfoques metodológicos de planificación en América Latina. Racionalidades subyacentes”. En Bruno, Daniela y Demonte, Flavia (comps.) *Planificación y comunicación. Perspectivas, abordajes y herramientas*. Cuaderno de cátedra. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación. FPyCS. UNLP.

Denzin, N. & Lincoln, Y. (eds.) (2012). *El campo de la investigación cualitativa*.

Barcelona: Gedisa. Durán Barba, J. (2009). *Estrategias de Comunicación Política*.

En Izurieta, Roberto, Arterton, Christopher y Perina, Rubén *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía. pp. 23-76

- Durán Barba, J. & Nieto, S. (2006). *Mujer, sexualidad, internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Durán Barba, J. & Nieto, S. (2010). *El arte de ganar. Como usar el ataque en campañas electorales exitosas*. Buenos Aires: Debate.
- Durán Barba, J. & Nieto, S. (2017). *La política en el siglo XXI*. Buenos Aires: Debate.
- Elizalde, L. & Riorda, M. (2013). Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: realismo e innovación. En Elizalde, Luciano y Riorda, Mario (2013) *Comunicación Gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía. pp. 15-46
- Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. & Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Gianfrini, M. F. & Iotti, A. (2017) "Acerca de la práctica del comunicador en las organizaciones". En Bruno, Daniela y Demonte, Flavia (comps.) *Planificación y comunicación. Perspectivas, abordajes y herramientas*. Cuaderno de cátedra. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación. FPyCS. UNLP.
- Izurieta, Roberto, Arterton, Christopher y Perina, Rubén (2009). *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía.
- Jaramillo López, J. (2011). "¿Comunicación estratégica o estrategias de comunicación? El arte del ajedrecista". Documento presentado en el VII Simposio Latinoamericano de Comunicación Estratégica o Estrategias de Comunicación, he ahí la cuestión del DIRCOM". Cali, Universidad Autónoma de Occidente.
- Jaramillo López, J. (2004). *Modelo de comunicación pública (MCPOI)*. Bogotá, USAID - Casals & Associates Inc.
- Lira, L. (2006). "Revalorización de la planificación del desarrollo". En Revista CEPAL (59), Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, pp. 1-73.
- Matus, C. (2007) *MAPP. Método Altadir de Planificación Popular*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Riorda, M. & Rincón, O. (2016). Introducción. Las mitologías tropicales latinas de la política. En Riorda, Mario y Rincón, Omar. *Comunicación Gubernamental en Acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Buenos Aires: Biblos. pp. 11-23
- Riorda, M. & Elizalde, L. (2013a) "¿Hacia dónde va la comunicación gubernamental?", en Elizalde, Luciano y Riorda, Mario (eds.) *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía. pp. 7-13.
- Riorda, M. & Elizalde, L. (2013b) "Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: realismo e innovación", en Elizalde, Luciano y Riorda, Mario (eds.) *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía. pp. 15-46.



Strauss, A. & Corbin, J. (2002) Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia

Tauber, F. (2011). "El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos". En *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), pp. 85-94. Disponible en [http://www.riurb.com/n5/05\\_Riurb.pdf](http://www.riurb.com/n5/05_Riurb.pdf)

Vacas, F. (2013). Gobierno y ciudadanía: nodos en la red. En: Elizalde, Luciano y Riorda, Mario Comunicación Gubernamental 360. Buenos Aires: La Crujía. pp. 221-239.

Waisbord, S. (2007) *Árbol genealógico de teorías, metodologías y estrategias en la comunicación para el desarrollo*. Washington: Fundación Rockefeller.

## Notas

---

<sup>1</sup> Es preciso aclarar que, si bien al momento de publicación de este artículo los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social y Salud se encuentran fusionados en una única estructura (mediante Decreto PEN 801/2018 del 5/9/18), la investigación de referencia fue producida en el marco anterior, en el que ambas dependencias funcionaban de manera autónoma. Es por ello que todas las indagaciones, análisis y comentarios preliminares las consideran como dos áreas bien diferenciadas dentro de la estructura estatal. De todas maneras, aún no se ha establecido la fusión de las áreas de comunicación de ambas dependencias gubernamentales, por lo que el funcionamiento de las mismas permanece tal como ha sido analizado en la presente publicación.

<sup>2</sup> La Conformación del Área de Prensa y Comunicación, que actualmente lleva el nombre de Dirección de Información Pública, fue parte de un proceso que se inició durante la gestión del Ministro Ginés González García (años 2003 y 2004) y avanzó con la gestión de la Ministra Graciela Ocaña, pero que se profundizó y adquirió la estructura que prevalece aún hoy, durante la gestión del Ministro Juan Manzur, a partir de la incorporación de una coordinadora quien se encargó de convocar a profesionales que se encontraban a cargo de la comunicación de diferentes programas dentro del ministerio para su integración en lo que se denominó a partir de ese momento la Coordinación de Información Pública y Comunicación Social.

<sup>3</sup> Se trata del portal institucional del Ministerio de Educación, que durante la gestión kirchnerista se encontraba en el link [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar) y luego, durante el macrismo, fue migrado al link <https://www.argentina.gob.ar/educacion>

<sup>4</sup> Por esta razón, se ha decidido -a diferencia de lo que ocurre en los otros ministerios- entrevistar a personas que se desempeñaron no sólo en el área de Prensa, sino en otras dependencias del Ministerio de Educación. Por cuestiones de confidencialidad no se especifica en cuáles.

<sup>5</sup> El Consejo Federal de Educación (CFE) es un organismo que reúne a los ministros de Educación de todas las jurisdicciones, presididos por el ministro de Educación nacional. En su seno se acuerdan criterios de política educativa que deberían implementarse en todas las provincias. Asumirse como oficina subsidiaria del CFE, supone relegar el rol de la cartera nacional en la definición protagónica de políticas y ceder las decisiones a las jurisdicciones.

<sup>6</sup> Con excepción de quienes cumplen tareas en la Biblioteca Nacional del Maestro, que es descrita en una entrevista como "un bastión de resistencia del viejo formato".

<sup>7</sup> No se profundiza en este aspecto, dado que forma parte de un abordaje que no se ha retomado aquí en particular, sino que se desarrolla en otro trabajo del equipo de investigación (Bruno, Ramírez González y Ziarriz, 2018).