



Question

Periodismo / Comunicación
ISSN 1669-6581

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



La comunicación gubernamental como objeto: Un recorrido por la actualidad de las reflexiones académicas en el cono sur

Daniela Paola Bruno, Lucia Guerrini, María Susana Martins

Question/Cuestión, Nro.71, Vol.3, abril 2022

ISSN: 1669-6581

URL de la Revista: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/>

ICom -FPyCS -UNLP

DOI: <https://doi.org/10.24215/16696581e677>

La comunicación gubernamental como objeto

Un recorrido por la actualidad de las reflexiones académicas en el cono sur

Government communication as an object

A journey through the current academic reflections in the southern cone

Daniela Paola Bruno

UNLP- UBA

Argentina

danielapaolabruno@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7071-4733>

Lucia Guerrini

UNLP

Argentina

luguerrini@gmail.com

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

María Susana Martins

Facultad de Periodismo y Comunicación Social – UNLP

smartins1074@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1018-614X>

Resumen

El carácter relativamente reciente de los ensayos e investigaciones empíricas sobre comunicación gubernamental indica un creciente interés social y de la comunidad científica por la cuestión, que es congruente con los sostenidos procesos de institucionalización y profesionalización de la comunicación en las entidades del Estado. Una multiplicidad de factores ha confluído e interactuado durante la última década desafiando a gobernantes y equipos técnicos de comunicación que trabajan en áreas de gobierno a sistematizar y revisar saberes y prácticas; valorizado la vigencia de supuestos, conceptos y metodologías desplegados en este dinámico campo académico y profesional. Este trabajo se propone aportar en esa dirección, mediante el relevamiento de la producción académica reciente sobre el campo de la Comunicación Gubernamental priorizando las publicaciones científicas del cono sur latinoamericano y de autoras y autores argentinos, en una coyuntura social donde la reflexión sobre el tema se ha multiplicado exponencialmente debido a la centralidad que la comunicación de gobierno ha adquirido en la gestión de la pandemia a nivel global.

Palabras Clave: Comunicación; gobierno; gestión; política.

Abstract

The relatively recent nature of the empirical research on government communication indicates a growing social and scientific community interest in the issue, which is consistent with

the processes of institutionalization and professionalization of communication in State entities. Many factors has converged and interacted during the last decade, challenging governments, technical communication teams that work in government areas to systematize and review knowledge and practices; and to assess the validity of assumptions, concepts and methodologies deployed in this dynamic academic and professional field. This work try to contribute in this direction through the survey of the recent academic production on government communication with special interest in the scientific publications of the Latin American southern cone and in the Argentine authors, in a social situation where the production is has multiplied exponentially due to the centrality that government communication has had in the management of the pandemic at a global level.

Keywords: Communication; government; management; politics.

Introducción

Este trabajo se inscribe en un proyecto de investigación (1) cuyo objetivo fue describir y problematizar cómo se concibió y practicó la comunicación gubernamental en los Ministerios Nacionales de Educación, Salud y Desarrollo Social en Argentina, entre 2011 y 2018 desde la perspectiva de los equipos técnicos profesionales que se desempeñaron en las áreas centralizadas de comunicación durante dichos periodos. En lo que respecta específicamente a este artículo, presentamos una revisión de la producción académica sobre comunicación gubernamental de la última década en la región cono sur y en Argentina en particular. La misma incluye ensayos, revisiones bibliográficas e informes de investigaciones que toman como objeto de reflexión a la comunicación gubernamental o la comunicación en el ámbito estatal en revistas científicas y repositorios institucionales.

De acuerdo a nuestra indagación, la profusión y densidad conceptual de los estudios e investigaciones disponibles sobre comunicación pública y política (2) disminuye notablemente cuando la búsqueda se circunscribe a la comunicación de las entidades del estado o la comunicación de gobierno. Aunque esta situación no se modificó en términos proporcionales en los últimos años, la pandemia por COVID – 19 provocó un incremento del número de trabajos dedicados a analizar desde diferentes abordajes problemáticos (comunicación de riesgos, comunicación de crisis, comunicación política o comunicación gubernamental) la

gestión de la comunicación gubernamental en el contexto pandémico, con particular interés en la retórica de las autoridades y el manejo de las redes sociales.

El propósito de este trabajo es hacer una contribución en ese sentido, brindando un panorama del estado actual de la cuestión en la reflexión académica especializada. La pertinencia y oportunidad de la revisión se fundamenta en un indiscutible cambio de escenario que advertimos en el comportamiento del electorado y en las nuevas formas de la política contemporáneas, en el modo en que las tecnologías de información y comunicación pusieron en cuestión nuestra noción de esfera (o esferas públicas) y opinión pública, y finalmente, en los debates del último cuarto de siglo a propósito de cambios necesarios en los modos analíticos y decisorios que subyacen a la gestión gubernamental. Una multiplicidad de factores ha confluído e interactuado durante la última década desafiando a gobernantes, equipos técnicos y comunicadores que trabajan en áreas de gobierno.

El artículo fue organizado de la siguiente manera: En la sección *Definiciones*, relevamos cómo ha sido definida la comunicación gubernamental, sus puntos de contacto y diferencias con la comunicación pública, política, estatal, del sector público y del sector público no gubernamental. En *Derroteros*, retomamos aquellas historiografías de la comunicación gubernamental, o referencias a sus orígenes, etapas o momentos de desarrollo, para enfatizar en los desplazamientos significativos dentro del campo. En la sección *Abordajes* intentamos una clasificación de la producción académica de acuerdo con el tipo de abordaje teórico-metodológico y los objetos reconocibles en los artículos que integran este artículo. En *Reflexiones finales*, sintetizamos los principales debates y desafíos que las autoras y los autores relevados reconocen, buscando establecer algunas líneas de profundización de esta revisión a futuro.

Definiciones de la comunicación gubernamental

La *comunicación política* como campo de estudio es el resultado de la confluencia de diferentes objetos y áreas de interés que lo han transformado en un fenómeno polisémico que dialoga con conceptos de la sociología, ciencias políticas, lingüística, filosofía, economía política, historia, publicidad, entre otras disciplinas. Ante la relativa juventud de este objeto y su aparente dispersión, múltiples son los intentos para dar con una caracterización que abone a la

especificidad de la *comunicación gubernamental* dentro del campo más amplio de la comunicación política. A continuación, presentamos sintéticamente las principales definiciones priorizando la bibliografía disponible producida en los últimos años en nuestra región.

El concepto de comunicación política y sus líneas de investigación

Entre las definiciones más populares y aceptadas se encuentra la desarrollada por Dominique Wolton (1998), para quien la comunicación política es “el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política: los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos” (Wolton citado por Florencia Ríscolo, 2020: 105). En consonancia, María José Canel (1999) afirma que se trata de “la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas y ciudadanos), en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de estas en la comunidad” (Canel; 1999: 27). La comunicación política aparece aquí como condición de posibilidad para la creación y funcionamiento del espacio público, habilitando las contradicciones y erigiéndose como un espacio de disputa por el sentido de lo público y la legitimación de un proyecto político. Podemos vislumbrar en estas definiciones la fuerza performativa (creación de consenso y gobernabilidad) asignada a la comunicación dentro de los procesos políticos. De allí que el politólogo argentino Mario Riorda (2011) concluya que “gobernar es comunicar”.

Al decir de Ríscolo (2020), de acuerdo con la disciplina y el enfoque seleccionado encontramos una diversidad de campos de estudio: comunicación en campañas políticas, la relación entre la prensa y el gobierno, el *storytelling*, la comunicación a través de TIC, el rol de la comunicación en el establecimiento de la agenda pública, la comunicación institucional, la comunicación de riesgos, la comunicación como espectáculo, entre muchos otros.

Dentro de que denomina “Estudios que analizan procesos políticos: eleccionarios o períodos de gobierno” Ríscolo identifica dos grandes áreas de interés: *Comunicación de campañas electorales* y *Comunicación de gobierno (gubernamental)*. Dos enfoques “hermanos”, pero diferenciables en bibliografía disponible (Minutella 2010; Ríscolo 2020; Amadeo 2016) si tomamos en cuenta: los tiempos/momentos en que se ponen en marcha

(corto plazo vs largo plazo), su objetivo (ganar un espacio vs comunicar/legitimar un proceso de gestión), su estrategia (mensaje único vs múltiples mensajes con coherencia interna en diferentes momentos de la gestión), los responsables de su organización y gestión (consultoras especialistas en marketing político/campañas electorales vs equipo técnico-político propio de las áreas de gobierno que desarrollan Rutinas de Comunicación Gubernamental – RCG-) (3). Sin embargo, como veremos, la preeminencia de la comunicación electoral sobre la “hija menos glamorosa de la comunicación política” (Amadeo; 2016: 156), la comunicación gubernamental, es notoria a lo largo de los ensayos consultados.

En busca de la especificidad de la comunicación gubernamental

De acuerdo con Ileana Paz Minutella (2010), fue en los años noventa que comenzó a crecer el interés por estudiar el rol de la comunicación política en Argentina. Sin embargo, hasta fines de la primera década de este siglo, la comunicación de gobierno era, para la autora la cuestión, menos abordada si se la compara con la atención que solía darse a la comunicación de campañas electorales, debido en gran parte al hecho de que quienes se dedicaban a la comunicación gubernamental provenían del campo del marketing electoral.

“Hasta hace poco tiempo, hacer campaña y gobernar eran vistas como dos fases separadas del proceso democrático. Hoy esto ha cambiado y se acepta la necesidad de mantener una comunicación permanente con la ciudadanía, acentuando el objetivo de la comunicación gubernamental, que no sólo es informar eficazmente a la población acerca de las políticas públicas sino también establecer canales de comunicación entre la autoridad y los diferentes actores a fin de motivar la participación ciudadana” (Minutella, 2010:142).

Entre fines de la primera década e inicios de la segunda de este siglo una serie de autores/as como Noguera (2009), Minutella (2010) y Riorda (2011) dedicaron sus esfuerzos a diferenciar la comunicación electoral de la comunicación de gobierno, estableciendo que “la comunicación gubernamental necesita partir de un marco teórico de fuerte utilidad aplicativa mediante el aporte de racionalidades autónomas y propias para comprender –desde la comunicación– el ejercicio de acciones transversales que permeen todas las dimensiones de un gobierno” (Riorda; 2011:97).

Los artículos consultados coinciden en afirmar que la comunicación gubernamental es más sostenida y “menos heroica”, está más centrada en la gestión que en los grandes discursos y que este tipo de comunicación atañe a toda institución política con función ejecutiva (desde la comunicación de un presidente o de un ministerio, hasta la comunicación de un municipio, por ejemplo).

“La comunicación de una institución política no se puede plantear en términos de campaña pues hay diferencia entre batallar por un triunfo electoral y gobernar [...] La campaña se propone el voto y el Gobierno, gobernar. Por eso, mientras que la campaña es adversarial (es una competición pues solo uno gana), la comunicación de Gobierno ha de buscar la colaboración pues el ejercicio del Gobierno requiere oír muchas partes, consultar, negociar y llegar a compromisos. La campaña es persuasión y venta, mientras que el Gobierno es deliberación y enseñanza. Por tanto, concluye Hecló (2000), cuando un Gobierno se vicia de las actitudes de la campaña, está perdiendo la visión del largo plazo. Y, en consecuencia, concluyo yo, está perdiendo la perspectiva que da la planificación estratégica de la comunicación” (Belén Amadeo, 2016: 159).

En una línea similar, Riorda define la comunicación gubernamental como “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas” (Riorda; 2006a: 7).

Ríscolo (2020) organiza las propuestas de definición de los/as autores/as de acuerdo con la siguiente clasificación: “*campaña permanente*”, “*comunicación institucional*”, “*comunicación identitaria*”, “*comunicación persuasiva*” y “*comunicación deliberativa*” que desarrollamos brevemente a continuación.

- El primer grupo de investigaciones caracteriza a la comunicación de gobierno como una extensión de la comunicación que se sucede en las campañas políticas: “*campaña permanente*”.
- El segundo grupo, la “*comunicación institucional*”, incluye trabajos sobre las características más formales o estructurales de la comunicación de gobierno.

La comunicación facilita la rendición de cuentas a los ciudadanos y la publicidad de los proyectos, acciones, actividades y políticas públicas implementadas (*accountability* vertical). Dentro de este grupo Rispolo incluye los trabajos de Riorda (2004, 2006a, 2006b, 2008, 2011) y los de éste con Elizalde y Fernández Pedemonte (2006 y 2011). En el artículo "Gobierno bien pero comunico mal" Riorda (2008) reivindica la importancia de la estrategia de comunicación gubernamental para el éxito de una gestión de gobierno.

- Para los trabajos que la mencionada autora ubica dentro de la categoría "*comunicación identitaria*", la comunicación de gobierno es el medio a través del cual los funcionarios políticos consolidan su identidad y proyectan el gobierno que llevan adelante. Se trata de producciones influenciadas por la lingüística y la semiótica que privilegian la enunciación de los y las gobernantes/as como objeto de estudio.

- En cuanto a la línea denominada "*comunicación persuasiva*", se reconoce su rol estratégico para el consenso social (definido como la búsqueda de acuerdos políticos necesarios para la gobernabilidad de un país). Este enfoque adscribe al enfoque 'constructivista', según la cual la realidad es un producto social y se construye inicialmente en el mundo del lenguaje.

- Por último, la "*comunicación deliberativa*" resulta de una mirada crítica respecto de las perspectivas anteriores, al sostener que "la denominación de comunicación gubernamental invisibiliza las agendas y los espacios de los diversos actores involucrados en los procesos de toma de decisiones colectivas, y es por ello que se habla del campo más amplio de la "comunicación pública" (Ríspolo; 2020: 120).

La comunicación gubernamental como herramienta de gestión

Desde este enfoque, todas las instituciones (públicas o privadas) necesitan comunicarse de manera organizada, estratégica y coherente. La definición de los interlocutores, la naturaleza del mensaje y sus objetivos, las herramientas, los espacios elegidos y los plazos de realización, son todos elementos centrales para la construcción de una imagen institucional exitosa. Por consiguiente, la comunicación concebida como herramienta de gestión debe ser planificada en sintonía con los objetivos de la organización, contar con

presupuesto acorde y someterse a procesos permanentes de seguimiento y evaluación de sus logros y resultados.

Reconociendo las evidentes diferencias entre la comunicación de una institución privada (empresa) y la de una institución pública (gobierno), Amadeo (2016) sostiene que en la práctica muchas de las herramientas conceptuales y metodológicas utilizadas por la comunicación corporativa -gestión de prensa, publicidad institucional, construcción de la identidad visual y manejo de crisis, entre otras- se han convertido en recursos corrientes de la comunicación gubernamental; como correlato, “algunos gobiernos, particularmente los latinoamericanos, dan prioridad a herramientas de comunicación unidireccionales que demandan altos presupuestos, lo que incluso da ventaja en la comunicación” (Omar Rincón 2008, citado por Amadeo; 2016: 161).

Espacio público: debates actuales

El pensamiento democrático moderno y contemporáneo consideró a la comunicación como espacio común de expresión ciudadana alrededor de un «gran público» (subsidiario del desarrollo de los medios masivos) que aglutinó a una diversidad de ciudadanos y grupos (sujetos políticos) en los Estados-nación. Muchas/os autoras/es sostienen que esta concepción tradicional se ha visto transformada en los últimos tiempos y asistimos a una “metamorfosis de la representación”, donde el modelo de gobierno representativo surgido a fines del siglo XIX se transforma en lo que denominan “la democracia de lo público” o “democracia de audiencias”.

Considerando las profundas modificaciones de las estructuras y recursos comunicativos, cabe preguntarse qué comunicación pública es posible. Analizando la situación latinoamericana, Omar Rincón (2008) dirá que el ingreso a la política del mundo de los medios y las redes (con el consiguiente predominio de la lógica de la imagen del candidato por sobre la deliberación en torno a los distintos proyectos de sociedad y las ideologías), genera un nuevo contrato social que más que un pacto democrático es un “pacto comunicativo”, propio de una sociedad hipermediatizada que venera la imagen. Pero que ello no implica quitar el foco de la retórica discursiva propia de los proyectos políticos, más bien todo lo contrario; el autor sostiene que, si bien asistimos a una “estetización” de los discursos políticos, la

personalización de los relatos e inclusión de emotividad, ello de ningún modo significa que los discursos se diluyan o se vacíen de contenido e ideología.

Adriana Amado y Silvio Waisbord (2017) por su parte afirman que “el potencial de diálogo que fomentan las plataformas digitales no resulta necesariamente en una comunicación democrática, caracterizada por la escucha de otros y la búsqueda de acuerdos comunes. Tampoco facilita una expresión despojada de objetivos comunes e interesada en la reafirmación de convicciones existentes. No es extraño que haya tomado fuerza la idea de «postverdad» en estos contextos en que predominan verdades parciales basadas en convicciones más que en datos o hechos”. (Amado y Waisbord; 2017: 104).

Derroteros de la comunicación gubernamental

En esta sección retomamos aquellas referencias a etapas o momentos en el desarrollo de la comunicación gubernamental como campo académico y profesional, enfatizando en algunos desplazamientos significativos en el campo.

De los avisos y mensajes a los mitos, relatos y las narrativas

Los artículos más recientes sobre comunicación gubernamental se alejan de los planteos iniciales acerca de un “mensaje” (propio de una comunicación inventarial según Elizalde y Riorda 2013:15) o un registro interlocutivo administrativo e institucional (Beatriz Sznaider, 2015) para avanzar sobre la noción de mito, relato o narrativa política (gubernamental), en sintonía con el abordaje constructivista que va ganando terreno en el campo. Este mito de gobierno, definición de la orientación estratégica que da sustento a la representación de un Estado y que se formaliza como relato o historia, es una fuente permanente de argumentos que contiene y da sentido, moviliza y estimula la acción, justificando las decisiones de un gobierno (Riorda y Rincón, 2016). Para que el mito sobreviva a sus fundadores y se preserve en el tiempo, adquiriendo autonomía e independencia, se requiere organización y ese es lo que define en gran medida el sentido de la labor de los y las comunicadores/as gubernamentales. Esta idea aparece en este siglo asociada al concepto de narrativa transmedia, un fenómeno cultural característico de la era de la convergencia, según el

cual elementos sustanciales de una narrativa son diseminados sistemáticamente a lo largo de canales diversos, con el fin de propiciar una experiencia unificada y coordinada a través de todos ellos (Scolari, 2013). Este concepto comenzó a inspirar la producción de narrativas gubernamentales, planificadas desde un núcleo creativo centralizado y librado a la audiencia en múltiples formatos, con la expectativa de que ésta juegue un rol destacado de recepción implicada y colaborativa de la ciudadanía. Ello exige planificar una estrategia comunicacional integral e implementarla de manera coordinada en los diferentes espacios de disputa, ante la diversidad de actores con poder de incidencia política.

De aspecto instrumental a dimensión estratégica

Otro desplazamiento importante en el derrotero de discusiones es aquel que refiere al estatuto de la comunicación gubernamental respecto de la gestión de gobierno. En otro trabajo a propósito del ejercicio profesional de los comunicadores gubernamentales (Bruno et al 2021) explicamos que el sostenido proceso de jerarquización, centralización y diversificación de las áreas de comunicación en el Estado “hace pie” en un importante desplazamiento conceptual que aconteció en la última década: “la comprensión del objeto político como un hecho de dimensiones comunicacionales siempre presentes” (Elizalde y Riorda, 2013, p. 21). En escenarios de poder fragmentado, inmediatez, incertidumbre e “intensificación digital” (Rueda y Herrera, 2020), donde el surgimiento de plataformas interactivas convive con las dificultades económicas y financieras que atraviesan los medios tradicionales -debilitados en su capacidad de demarcar la opinión del público de manera generalizada y homogénea-, la preocupación por la reputación y la credibilidad persuadieron a la clase política sobre el desafío de sintonizar con las prioridades y el *sensorium* público para construir la legitimidad de la dirección y acciones del gobierno. Hoy, en el ámbito de la decisión política “siempre existirá un análisis de variables comunicativas orientadas a comprender las ganancias y las pérdidas de reputación, credibilidad y legitimidad como resultado de la decisión” (Elizalde y Riorda, 2013, p. 25). Lo cual implicó que desde inicios de este siglo la gestión de lo público se renovara en su disciplina y teoría; se actualizara en sus métodos y técnicas de análisis; y “reenfocara como acción comunicativa” (Tauber, 2011, p. 91).

En consecuencia y como planteó Sandra Massoni (2007), la decisión sobre este componente (comunicacional) se ubica en el nivel directivo y ya no puede ser una responsabilidad sólo de los especialistas en comunicación. El planteo de Massoni de “salir del final de la línea de montaje” fue retomado por varios/as autores/as del campo, aunque en algunas de esas relecturas deja de ser un *registro* (comunicacional) que se ubica en el nivel directivo o estratégico y no sólo operativo o instrumental, para referir a una *posición* que las y los profesionales de la comunicación deberían ocupar.

Abordajes

En el presente apartado intentaremos ordenar, según algunos criterios teóricos-metodológicos, la producción académica relevada.

De los enfoques instrumentales a las relaciones públicas

El trabajo de Minutella (2010) pone el acento en lo que considera dos necesidades centrales del campo: la primera, sistematizar algunas características específicas propias de la comunicación gubernamental y la segunda, desplazarse de las concepciones instrumentales enfocadas en técnicas y procedimientos para dar lugar a una mirada que destaque el funcionamiento de los actores políticos en relación a la opinión pública. Más allá de las disciplinas desde las que se aborda la comunicación gubernamental, la autora aporta una serie de clasificaciones y tipologías que colaboran en la sistematización de la producción académica de la última década, distinguiendo tres niveles de análisis:

- *Pragmático*: estudia las prácticas a través de las cuales los actores políticos se expresan para llegar al ciudadano y a los medios masivos.
- *Simbólico*: pone el acento en los signos y los códigos a partir de los cuales se representa lo real, enfocando en la eficacia o el alcance de los mensajes teniendo en cuenta los distintos lenguajes y /o dispositivos utilizados.
- *Estructural*: analiza los mecanismos institucionales a través de los cuales se realiza la comunicación de gobierno (medios de comunicación públicos, redes sociales digitales, etc.).

También desde el campo de las relaciones públicas (4), Amadeo (2016) parte de una definición que le permite incorporar la dimensión de la estrategia y la pregunta por los tipos de organización y los públicos a la hora de indagar la comunicación de los gobiernos. Este tipo de enfoque habilita expresiones como “relaciones beneficiosas” o “entendimiento mutuo” pero genera, al mismo tiempo, la necesidad de establecer claras diferencias entre los modos de funcionamiento y los objetivos globales y específicos de las organizaciones privadas y públicas.

El texto rápidamente deriva en una perspectiva más clásica e instrumental, si bien no pierde de vista el papel que la comunicación cumple en la construcción de la imagen y la identidad de una organización. De hecho, asimila la comunicación corporativa (en el mundo de las organizaciones privadas) a la comunicación gubernamental, dejando de lado, a nuestro entender, dimensiones específicas como los tipos de gobierno, las relaciones con los medios, el poder como elemento transversal de toda comunicación y el valor estratégico de la comunicación para generar escenarios de negociación y debate. En este sentido, no se trata sólo del “poder ejecutivo comunicando las acciones de gobierno a los ciudadanos” sino que la comunicación gubernamental se ha convertido en la principal estrategia de construcción de consensos y disensos propios de la acción gubernamental (Riorda, 2020).

Como objeto específico propio de esta perspectiva sí aparece con fuerza la cuestión de la identidad corporativa (branding) que debe asumir. Un gobierno funciona en la tensión constante entre el largo y el corto plazo: la construcción de una imagen que identifique claramente la gestión y los tiempos propios de la campaña o lo electoral. Esta tensión temporal debe ser contemplada en la dimensión estratégica comunicacional y allí es donde Amadeo (2016) recupera la importancia de la planificación de recursos humanos y técnicos que prevé el campo de las relaciones públicas.

Para la autora es central dar cuenta de las convergencias entre comunicación gubernamental y las relaciones públicas en los siguientes aspectos clave: a. Relación de los gobiernos con los medios (sólo se menciona); b. Campañas de comunicación gubernamental (políticas públicas); c. Comunicación interna en la administración pública (dimensión

organizacional de las estructuras del Estado); d. Perfiles y habilidades profesionales de los comunicadores gubernamentales; y e. Comunicación de crisis de un gobierno.

Así, Amadeo (2016) abre la línea para futuros trabajos que pongan el acento en la relación medios-gobierno y recupera dos puntos propios de las relaciones públicas: la importancia de la comunicación interna y el nivel de profesionalización de los actores. Finalmente, el trabajo pone en escena una serie de dimensiones que complejizan el panorama por los cruces que propone: de las herramientas técnicas propias de las relaciones públicas a la pregunta por el estilo de comunicación pasando por la incorporación de categorías como enunciador, discurso, vocero, destinatario y redes sociales. Consideramos que cada una de dichas categorías pertenece a enfoques teóricos diversos y ameritan estudios específicos que no pueden subsanarse con la mera descripción de cada uno de ellos.

Por último, destacamos una clasificación propia del artículo que funciona de aporte original y al mismo tiempo puede convertirse en una herramienta muy interesante para un primer análisis de comunicación gubernamental: la diferencia entre lo que Amadeo define como *comunicación gubernamental abierta* y *comunicación gubernamental cerrada*. Como inicio de un análisis comparativo esta diferenciación puede resultar útil, aunque requiere mayor profundización.

Abordaje socio-semiótico

Entran en esta categoría los artículos que, desde un enfoque socio semiótico recuperan materiales de comunicación gubernamental como publicidades, afiches en vía pública, avisos en medios, propaganda oficial, etc. y los analizan desde la perspectiva del análisis de discurso. Es el caso de “Comunicación de gobierno: reflexiones en torno a un objeto” de Beatriz Sznajder y José Luis Fernández (2012). Reconocidos en el ámbito de la semiótica, historizan el viejo debate entre publicidad y propaganda e indagan, sobre todo a partir de la prensa gráfica, las características de los anuncios de gobierno, poniendo el acento en las posiciones enunciativas que se desprenden del análisis de los textos (más allá de los actores específicos de los gobiernos) y los efectos de sentido que dichos mensajes construyen en base a las decisiones retóricas y estilísticas que ponen en escena.

Desde este punto de vista, la producción de Sznaider (2017) constituye un aporte muy interesante a los estudios sobre la comunicación gubernamental porque:

- Instala un debate epistémico - metodológico acerca de los objetos que pertenecen o no al campo de la comunicación política.
- Recupera una vieja tradición de la semiótica veroniana que analiza y sistematiza las especificidades del discurso político, que excede a las exposiciones orales de los referentes políticos.
- Escapa a las miradas instrumentalistas y se presenta como potencial herramienta de análisis de discursos de todas las épocas y territorios.
- Complementa los estudios de la comunicación gubernamental al pensar los mensajes propios de la política como parte de los discursos que producen sentido social en su totalidad y se relacionan en términos de competencia y complementariedad (inter discursividad).

Al mismo tiempo, y también desde un enfoque que pone el acento en las mediatizaciones de lo político, se ubican los trabajos de Ana Slimovich (2014, 2017, 2021) y Alejandra Vitale (2013, 2020). Mención aparte merece el trabajo de Matías Ponce y Omar Rincón (2017) que recupera desde la casuística, situaciones de crisis donde la comunicación de gobierno desempeñó un rol central en diferentes países de la región. Este tipo de trabajos, al decir de Minutella, se ubican más en el nivel de la pragmática que de la simbología, pero vale la pena tenerlos en cuenta para una revisión general del campo.

Comunicación gubernamental y redes sociales digitales

Dentro de los estudios de la mediatización, aquellos que vinculan a la comunicación política con las redes sociales digitales ocupan un lugar central, dando cuenta de los pros y los contras de dicha utilización. Al respecto damos cuenta de los trabajos de Raquel Tarullo (2015), Slimovich (2021) y Vitale (2020). Tarullo trabaja la vinculación de las redes sociales con la comunicación de gobierno a partir de la categoría de “autocomunicación de masas” de Castells (2012), poniendo el acento en dos conceptos propios de la comunicación digital: la

descentralización y la autonomía. La promesa de la llegada directa a los destinatarios y la falta de intermediación en las redes básicamente se ve alterada por dos cuestiones:

- Por un lado, la falta de interacción y bidireccionalidad que este tipo de dispositivos habilitan. Por lo general los políticos las siguen usando con un criterio de enunciación de *arriba hacia abajo* y las cuentas tienen muchos seguidores, pero no siguen a nadie. De modo que, a pesar de que cambia la plataforma, la comunicación no cambia de modelo y las redes se convierten en meros amplificadores de mensajes.
- Por otro lado, y de modo fundamental, el funcionamiento algorítmico de las redes echa por tierra el ideal de alcance masivo y llegada directa. Numerosos estudios, entre los que se destacan los escritos de Ernesto Calvo y Natalia Aruguete (2017) han puesto de manifiesto que Twitter funciona por “barrios”, es decir comunidades cerradas de seguidores que no interactúan entre sí y que los algoritmos se benefician de dicha polarización.

Estas características del comportamiento digital claramente repercuten en el modelo de comunicación gubernamental que se intente implementar y no descartan de ninguna manera la necesidad de una estrategia de comunicación para redes que tenga en cuenta el funcionamiento retórico, estilístico y algorítmico de cada una de ellas, así como la necesidad de un monitoreo permanente de interacción y un análisis cuanti y cualitativo de los alcances de dichos mensajes (estos dos últimos aspectos son los menos tenidos en cuenta a la hora de pensar estrategias de publicidad de gestión en redes digitales).

Este tipo de trabajos pueden agruparse bajo la perspectiva de la semiótica de las redes, aunque el de Tarullo incorpora elementos del nivel estructural de la comunicación gubernamental (según la clasificación propuesta por Minutella) y vuelve sobre la esperable función de la comunicación de gobierno de mejorar “los procesos de democratización y la participación cívica”.

Reflexiones finales

El panorama descrito hasta aquí nos permite afirmar que el campo de la comunicación gubernamental, si bien ha crecido notablemente durante la última década, aún se encuentra en

proceso de delimitación de su especificidad. Cada trabajo, ya sea desde la casuística, el análisis o la revisión sistemática aporta al fortalecimiento del campo, permitiendo identificar sus alcances y limitaciones y, sobre todo, delimitando las áreas de vacancia.

El carácter relativamente reciente de todos los antecedentes relevados, nos indica no sólo un mayor interés social y de la comunidad científica por la cuestión durante la última década. Además, es congruente con las ingentes institucionalización y profesionalización de la comunicación en las entidades del Estado y, quizás como resultado de ello, nos enfrentamos a la urgencia por elaborar sistematizaciones que interroguen saberes y prácticas, y que finalmente permitan revisar los supuestos, conceptos y metodologías puestos en juego en este dinámico campo académico y profesional.

En definitiva, si bien la comunicación gubernamental ha ganado en producción y consolidación académica, aún reconoce fronteras porosas con el campo más general de la comunicación política, dato que aún atenta contra la especificidad del objeto. La pregunta que se instala es ¿cómo reconocer a las prácticas de comunicación gubernamental más allá de los tiempos de campaña y del discurso de los referentes políticos?

El primer elemento que aún genera controversia es la tensión existente entre los actores de la comunicación gubernamental y los sistemas de comunicación: el de los medios masivos en el marco de una sociedad mediatizada; y el de las redes digitales si tenemos en cuenta las características de un ambiente hipermediatizado. Esta tensión se verifica en la dificultad para acceder a los procesos diarios en áreas gubernamentales, al detalle de las rutinas de trabajo y la alta rotación de los equipos técnicos. Si a ello se le suma la disputa entre los equipos de comunicación de los gobiernos y los medios masivos por instalar agenda y construir buena parte de la opinión pública, nos encontramos ante un área que debe sortear numerosos obstáculos a la hora de informar con eficacia la gestión y colaborar en la construcción de consensos políticos.

Un segundo elemento que observamos es el sesgo normativo de muchos materiales que buscan ordenar el campo y listar habilidades, técnicas o acciones a desarrollar para obtener una buena gestión comunicacional. Si bien se trata de material muy bien recibido porque aboga por la planificación estratégica de las acciones comunicacionales, todavía se

presenta como descontextualizado de casos puntuales que funcionen como marcos de referencia. Hay mucho en la teoría que seguramente reproduce situaciones de comunicación “ideal” pero que no alcanza frente a la complejidad del día a día de la gestión cuando hay que enfrentarse con intereses, cruces de poder, egos, acuerdos, negocios, etc.

Finalmente, a partir del material relevado observamos que en muchos artículos se da una superposición de niveles de análisis cuando se habla de comunicación gubernamental: relación con actores, lugar de los voceros, técnicas, niveles organizativos institucionales, formatos, narrativas, etc. Es probable que esta superposición se deba a la complejidad del objeto abordado aunque también habla de un problema de profundidad epistémica: ¿desde qué matriz teórico se interroga al objeto de análisis y qué variables se desprenden de esa mirada? A veces no se trata de describir todo lo que vemos, sino de ser claro/a en el enfoque y en los límites que dicho enfoque pueda tener, aunque eso implique dejar nociones afuera.

Más allá de los estudios de sistematización acerca de la comunicación gubernamental, creemos que aún hay un área importante de vacancia en el análisis de casos concretos que, sin ser necesariamente situaciones de crisis, puedan explicar cómo es el día a día de quiénes definen qué, cómo, cuándo y dónde se procede a comunicar la gestión de gobierno.

Notas

(1) Análisis de las concepciones y las prácticas comunicacionales en los procesos de planificación en líneas priorizadas de áreas públicas estatales estratégicas. Proyecto P + ID P/017. Directora Dra. Daniela Bruno. Co-Directora Lic. Andrea Iotti. FP y CS/UNLP.

(2) Juan Camilo Jaramillo López define la comunicación pública como un conjunto de temas, definiciones, premisas y metodologías sobre la manera como las personas intervienen en la vida colectiva. Identifica tres rasgos comunes a todas las aproximaciones conceptuales a la comunicación pública: 1. Incluye una definición de lo público; 2. Opera en diferentes escenarios, entre los que se destacan el estatal, el político, el organizacional y el mediático; y 3. Se vincula con principios sobre la visibilidad, la inclusión y la participación (Juan Camilo Jaramillo López, 2012).

(3) Las Rutinas de Comunicación Gubernamental (RCG) son las “prácticas cotidianas que dan cuenta del estilo de comunicación de los gobiernos y van configurando un modo de entender a

los mismos” (Elizalde y Riorda; 2013:73). Se trata de la imagen gubernamental que construyéndose en los diversos hechos comunicacionales (spots publicitarios, discursos de funcionarios, reportajes/ visitas a medios de comunicación, perfil del gobierno en espacios multimedia y redes sociales, etc.).

(4) Según la Public Relations Society of America las relaciones públicas consisten en el proceso estratégico de comunicación que construye relaciones mutuamente beneficiosas entre las organizaciones y sus públicos.

Referencias bibliográficas

Amadeo, B. (2016); “El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos”. Revista Austral Comunicación, Volumen 5 número 2 (diciembre 2016): 155-181. ISSN 2313-9129.

Amado, A. y Waisbord, S. (2017); “La comunicación pública: mutaciones e interrogantes”. Revista Nueva Sociedad No 269 (mayo-junio de 2017). ISSN: 0251-3552.

Tarullo, M. R. (2015); Las redes sociales en la comunicación de gobierno: una aproximación teórica. Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales 1 (7), 89-104. Recuperado a partir de //rihumso.unlam.edu.ar/index.php/humanidades/article/view/65

Bruno, D. et al. (2021); Pensar y hacer comunicación en salud en diferentes contextos políticos y comunicacionales: Rupturas y continuidades en la gestión comunicacional de las políticas de salud en la Argentina reciente (2011-2019). RevCom (12), e051. Recuperado el 4 de enero de 2022 de <https://doi.org/10.24215/24517836e051>.

Calvo E. y Aruguete, N (2017); Fake news, trolls y otros encantos: cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales siglo XXI. Buenos Aires.

Canel, M. (1999); Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica, Madrid, Ed.Tecnos.

Castells, M. (2012); Redes de indignación y esperanza, Madrid: Alianza Editorial.

Elizalde, L. y Riorda, M. (2013); "Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: realismo e innovación", en *Comunicación gubernamental 360*, Buenos Aires, La Crujía.

Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. Eds. (2006); *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. Eds. (2011); *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Fernández, J. L., Sznaider, B. (2013); *Comunicación de Gobierno: reflexiones en torno a un objeto. Pensar la Publicidad. Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias*, 6(2), 489-515. https://doi.org/10.5209/rev_PEPU.2012.v6.n2.41246

Jaramillo, J. (2012); *Propuesta general de comunicación pública*. En *Revista Strategy & Management Business Review*: Vol. 3 (2), 2012, pp. 1-17, ISSN: 0718-8714.

Massoni, S. (2007); *Estrategias. Los desafíos de la comunicación en un mundo fluido*. Homo Sapiens Ediciones. Rosario, Argentina.

Minutella; E. P (2010); *La Comunicación de gobierno*. En *Reflexión Académica en Diseño y Comunicación*, Numero XIV. Buenos Aires, Ediciones UP.

Noguera, Felipe (2009); *La campaña permanente en Estrategias de comunicación para gobiernos* Izurieta, Roberto Editor, Buenos Aires, La Crujía. 1era Edición.

Ponce, M. y Rincón O. (coord.) (2017); *Medios de lucha. Comunicación de gobierno en América Latina*. Montevideo. Universidad Católica de Uruguay.

Riorda, M. (2006a); *Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso*. En Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. & Riorda, M. *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental* (p. 17-142). Buenos Aires: La Crujía Ediciones.

Riorda, M. (2006b); *Los mitos de gobierno. Una visión desde la comunicación gubernamental*. En *Hologramática*, Vol.III, N°4.

Riorda, M. (2008): Gobierno bien, pero comunico mal: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. En CLAD- Reforma y democracia, Caracas; Febrero, Número 40.

Riorda, M. (2011); La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*, 2 (3), 96-111. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>.

Riorda, M., y O. Rincón (2016); Mitologías presidenciales. Discurso y legitimidad de las experiencias latinoamericanas, Buenos Aires, Biblos.

Rincón, O. (2008); Los tele-presidentes: cerca del pueblo, lejos dela democracia [crónicas de 12 presidentes latinoamericanos y sus modos de comunicar]. Bogotá, Ed. Friedrich Ebert Stiftung y Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.

Rísolo, F. (2020); El campo de la comunicación política: el lugar de la comunicación de gobierno. *Revista POSTData 25, N° 1*.

Rueda, E. y Herrera, D. (2020); Comunicación, sociedad y salud en contexto de pandemia. *Revista Chasqui*, (143), 41-45. Recuperado de <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/4402>

Slimovich, A. (2014); El discurso macrista en Twitter: un análisis sobre la campaña para la reelección del Jefe de Gobierno de Buenos Aires. Universidad Tecnológica Metropolitana. Programa de Políticas Públicas; *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*.

Slimovich, A. (2017); Discursos políticos para todos y todas: Reflexiones sobre las redes sociales del presidente argentino; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales; *Sociales en Debate*.

Slimovich, A. (2021); Pandemia global y política mediatizada: La comunicación presidencial argentina y sus repercusiones en Twitter en el primer semestre 202. Ed. Universidad Francisco de Vitoria; *Comunicación y Hombre* 17.

Scolari, C. (2013); *Narrativas transmedia: cuando todos los medios cuentan* Barcelona. Deusto. ISBN 978-84-234-1336-2.

Sznaider, B. (2015); *De las ciencias sociales, del fenómeno macrista, de la comunicación y de otras yerbas...* En Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires nº 87.

Vitale, M.A (2013); Ethos y legitimación política en los discursos de asunción de la presidente argentina Cristina Fernández de Kirchner ICONO14 | Año 2013 Volumen 11 N° 1 | ISSN: 1697-8293 | DOI: ri14.v11i1.529.

Vitale, M.A (2020); Discurso presidencial sobre el COVID-19. El caso de Alberto Fernández en Argentina. DeSignis 33. Intersecciones en el discurso político / Cuarta Época. Serie Intersecciones (julio-diciembre de 2020).