



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de
Administración para el Desarrollo
Venezuela

Riorda, Mario

"Gobierno bien pero comunico mal": análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 40, febrero, 2008, pp. 25-52

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Caracas, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533671002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**"Gobierno bien pero comunico mal":
análisis de las Rutinas de la
Comunicación Gubernamental**

Mario Riorda

Mario Riorda

Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Magíster en Política y Gestión Pública UES21 en colaboración con Georgetown University. Licenciado en Ciencia Política, Universidad Católica de Córdoba. Candidato a Doctor en Comunicación Social, Universidad Austral.

Fue asesor en más de 80 procesos electorales.

Actualmente es consultor independiente para gobiernos y partidos, y además es consultor por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España) para Latinoamérica.

Dicta asignaturas, seminarios de postgrado y cursos de capacitación sobre temas de comunicación política, electoral y gubernamental en siete países.

Entre sus últimas publicaciones se destacan: "La construcción del consenso: Gestión de la Comunicación Gubernamental", La Crujía Ediciones; y "Desarrollo, municipalismo y regionalización: un triángulo virtuoso", Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.

Es miembro del Consejo de Administración del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y de la Comisión de la Sociedad Argentina de Análisis Político.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Lote 8, Manzana 13, Barrio Fincas del Sur

Camino a San Carlos

5000 Córdoba - Argentina

E-mail: mrriorda@uccor.edu.ar

mariororda@yahoo.com.ar

La comunicación política tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación política no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión.

"Gobierno bien pero comunico mal": análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental

Cuando se dice que se gobierna bien pero se comunica mal, se dice una mentira. La comunicación política tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación política no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión. El consenso es la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas. Éste también es un modo de entender la legitimidad como elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno. Por ello, el cambio social discontinuo, que crea fuertes desequilibrios entre las expectativas y las posibilidades, hace del consenso y por ende de la estabilidad política, un bien escaso (Lipsitz, 1977: 53-54).

Pero estando claro que la generación de consenso para un gobierno no es una empresa sencilla (Riorda, 2006; Elizalde, 2006; Fernández Pedemonte, 2006), no está muy claro con qué instrumental argumental cuenta un gobernante para estimular estratégicamente la comunicación gubernamental, en especial, la comunicación que haga posible el acompañar y mejorar la eficacia de la gestión del Estado, es decir, el poder proyectar, desarrollar y hacer de modo eficaz y sistemática cierta cantidad de políticas públicas en las mejores condiciones posibles (Elizalde, 2006: 146).

A. Encuadre teórico de la comunicación gubernamental

Cuando se estudia la comunicación política, y más precisamente la comunicación gubernamental, se lo hace desde variados enfoques que pueden ir desde el análisis de contenido hasta el análisis del discurso, desde la psicología de la persuasión hasta las teorías de la argumentación, sólo por referenciar algunos. El *corpus* dominante de esos escritos tiene dos tipos de características

Recibido: 06-01-2008. Aceptado: 15-01-2008.

La racionalización y justificación que permitan legitimar las acciones de gobierno son un instrumento insustituible, no exento de fuertes controversias, sin el cual el ejercicio del poder en tanto gobierno podría verse seriamente entorpecido.

asociadas: unos priorizan la cuestión de los efectos de la comunicación política como objeto de estudio -en tanto manipulación-, mientras que otros priorizan la efectividad -en tanto éxito de la comunicación política.

Así, por un lado, existe una mayoría de abordajes con posiciones académicas filosóficas, de teoría crítica en política y comunicación -preferentemente-, que conciben la comunicación gubernamental como poder de manipulación de la opinión pública, como una fuente de control social y con evidentes connotaciones despectivas y afirmaciones alarmistas, cuando no de señalamiento ante supuestas faltas de ética que rozan el cinismo. Por otro lado, existen abordajes simplificadores, producto de la reseña comercial de la actividad, con reduccionismos procesales peligrosos, que se esfuerzan en darle al poder de la comunicación gubernamental una lógica persuasiva asociada a una manera de proceder mecánica y automática, proveniente en muchas circunstancias de acciones autodenominadas "marketing político", sustraídas del comportamiento político electoral, asociando sin traslación -o extrapolando irresponsablemente- tópicos, postulados y/o resultados a la gestión de la comunicación gubernamental (Riorda, 2006: 21-22).

Pero muchos de esos análisis tienen en común la distancia que plantean respecto a la aplicabilidad de los mismos en la gestión, sea porque ese objetivo no está implícito en su desarrollo, sea por la falta de traducción (por exceso de abstracción en los primeros, por carencia de conceptualizaciones y excesiva linealidad en los segundos) de los resultados obtenidos en formatos de utilidad para quien se encuentre en el gobierno y quiera hacerse de ellos.

Por ello es que el objetivo de este ensayo es presentar un enfoque denominado Rutinas de la Comunicación Gubernamental (en adelante RCG), conformado por cuatro tipos de acciones comunicacionales que los gobiernos utilizan habitualmente. Es necesario advertir que la racionalización y justificación que permitan legitimar las acciones de gobierno son un instrumento insustituible, no exento de fuertes controversias, sin el cual el ejercicio del poder en tanto gobierno podría verse seriamente entorpecido (Riorda, 2006: 18). Por ello se pregona aquí una visión sistémica sobre los efectos del uso de esas prácticas, y deja abierta la posibilidad de establecer recomendaciones para la acción en aras de aportar a la construcción del consenso de un gobierno. Se intenta que dichas recomendaciones puedan contener los abusos sistémicos,

y que contribuyan democráticamente en las comunicaciones públicas de formación de normas, valores, temas, aportaciones y argumentos que floten en la comunicación política (Habermas, 1999: 16-32).

El enfoque es eminentemente institucionalista y no abandona consideraciones académicas profundas, así como el aprendizaje necesario recolectado desde la más pura *praxis*, por lo que pretende que las ideas de gestión sean diseminadas, compartidas y asumidas como hábitos perdurables en las organizaciones públicas y con una perspectiva dual:

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

Por ello, el enfoque es también un abordaje que alcanza lo retórico, en tanto se centra en los modos persuasivos del emisor que, en este caso, es el gobierno como institución, y con un marcado sesgo en ubicar la publicidad gubernamental como parte sustantiva de la comunicación gubernamental (Rose, 2000: 5).

El paradigma de gran parte de este trabajo puede situarse teóricamente dentro de la comunicación política en la línea del "construccionismo", sosteniendo que la fundamental premisa que esta perspectiva invoca es que la realidad es un producto social, y que los primeros significados por los cuales la realidad es construida pertenecen al lenguaje. Obviamente hay una idea kuhntiana en todo este abordaje, en el sentido de que la verdad, los argumentos y las evidencias son construcciones sociales (Valls, 1996: 143-144). Lo que se pretende es que la gente pueda interpretar los actos de acuerdo a los intereses o a las definiciones que de manera previa o posterior se vayan instalando desde el gobierno mediante su comunicación. El enfoque construccionista ubica el énfasis de investigación sobre las ideas o los significados políticos y los procesos por los cuales la gente adquiere el sentido del mundo político. Pero además ese proceso es continuo y dinámico, y genera una espiral activa de interpretaciones y reinterpretaciones constantes, basándose siempre en lenguajes simbólicos que ponen en funcionamiento diferentes pensamientos o sentimientos. Se considera en este modelo que las emociones juegan un rol activo en la resonancia e interpretación de los mensajes (Crigler, 2001: 1-10).

El construccionismo crea o enfatiza problemas para avanzar con sus políticas, o bien, muchos de los verdaderos problemas son construcciones simbólicas y políticas para justificar el accionar del gobierno. El construccionismo gubernamental es diferente pues no sólo testea ambientes: los construye o al menos avanza en el intento.

Esta visión del construccionismo escapa al planteo inicial centrado sólo en medios, y se ubica preferentemente en el intento de construir sentido político desde el gobierno, en donde la idea de *agenda-setting* nunca está separada como si fuera un conflicto abstracto de ideas ajeno a la institución pública. Por el contrario, el modo de definir o redefinir un asunto es según cómo el asunto se quiera que sea (Rocheffort y Cobb, 1994: 8-10). Éste es, sin duda alguna, el enfoque menos abordado en las investigaciones y teorizaciones construccionistas y, por lejos, el más polémico (Riorda, 2006: 25-26).

El construccionismo crea o enfatiza problemas para avanzar con sus políticas, o bien, muchos de los verdaderos problemas son construcciones simbólicas y políticas para justificar el accionar del gobierno (Edelman, 1991; Rocheffort y Cobb, 1994: 1-27; Bosso, 1994: 201). El construccionismo gubernamental es diferente pues no sólo testea ambientes: los construye o al menos avanza en el intento.

En este marco teórico, las RCG son entendidas como todas aquellas prácticas que, de modo cotidiano y no necesariamente sistematizadas, dan cuenta del estilo de comunicación de los gobiernos y que van configurando un modo de entender a los mismos a través de cómo estos confrontan sus acciones frente a la sociedad. Es la imagen gubernamental que la sociedad va percibiendo de los gobiernos en un tiempo y lugar dado a través de hechos comunicacionales sedimentados. Se pueden considerar aquí los *spot* de publicidad gubernamental, por donde fluye gran parte de la comunicación política, pero también se incluyen los estilos discursivos asociados a la oralidad de los responsables de un gobierno, sea en conferencias de prensa, reportajes, en las relaciones con la prensa en términos de características de la información que se transmite, o cualquier otro acto comunicacional preferentemente con recursos audiovisuales o electrónicos, etc.

B. El enfoque de las RCG y sus interacciones

Las RCG están conformadas por dos categorías de acciones recomendables y deseables (ver Gráfico N° 1):

- Acciones de comunicación del gobierno como entidad.
- Acciones de comunicación de las políticas de un gobierno.

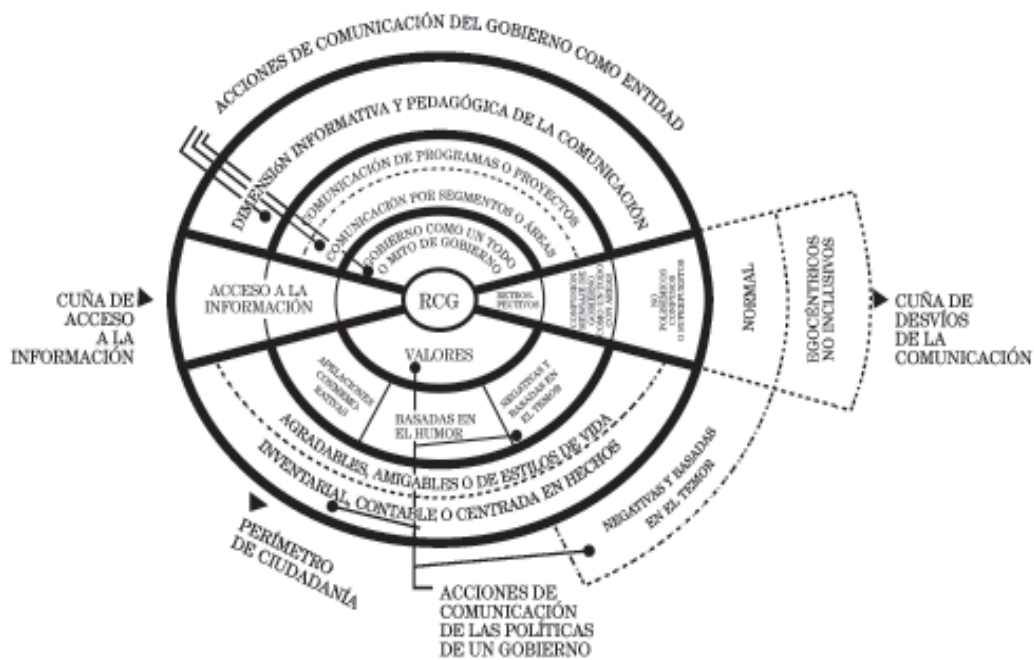
Asimismo, las RCG incorporan dos cuñas transversales a las categorías: una con acciones no recomendables ni deseables -aunque

éstas constituyan prácticas regulares en el común de los gobiernos— más allá de algunas excepciones que las justifican y se podrían recomendar en determinadas situaciones, y otra de acciones recomendables y deseables siempre:

- Cuña de desvíos de la comunicación.
- Cuña de acceso a la información.

No es menor señalar que todas las acciones recomendables se dan dentro de un límite denominado Perímetro de Ciudadanía, fuera del cual las acciones no se recomiendan porque connotan una baja calidad institucional, afectando la posibilidad de construcción de ciudadanía o bien apelando a una ciudadanía pasiva.

Gráfico N° 1
Visión sistémica de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental (RCG)



Fuente: elaboración propia.

C. Las acciones de comunicación del gobierno como entidad

Las acciones de comunicación del gobierno como entidad se pueden clasificar en cuatro tipos distintos:

La comunicación política debe apuntar a sostener al gobierno a través de un proyecto general de gobierno. Éste necesita dar cuenta del norte estratégico, del rumbo de la política general del gobierno que permita a los ciudadanos vislumbrar el futuro deseado, a la vez que comprender los temas clave que están en un horizonte creíble y puedan convertirse en mito de gobierno, como conjunto de buenas razones para creer.

Comunicación del gobierno como un todo, o mito de gobierno

Un gobierno debe gobernar con políticas públicas, las que no están aisladas. Un gobierno es la suma de políticas públicas y debe apuntar a que un ciudadano pueda juzgar al gobierno en general y no a una política en particular. Puede ser que una política funcione bien y que tenga impacto social, pero si la gente tiene una mala predisposición para el gobierno en general, quiere decir que se está haciendo una política bien y tal vez otras mal, afectando al consenso del gobierno. La comunicación política debe apuntar a sostener al gobierno a través de un proyecto general de gobierno. Éste necesita dar cuenta del norte estratégico, del rumbo de la política general del gobierno que permita a los ciudadanos vislumbrar el futuro deseado, a la vez que comprender los temas clave que están en un horizonte creíble y puedan convertirse en mito de gobierno, como conjunto de buenas razones para creer.

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

En realidad, se puede hablar indistintamente de visión general, proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo de gobierno, valores no perentorios a *priori*, grandes lineamientos, orientación estratégica, aludiendo exactamente a lo mismo. Sin embargo, el concepto de mito los incluye y, más aun, trasciende estos conceptos, en tanto representa exactamente lo mismo que los sinónimos descritos, sólo que incluye la condición de apropiación desde la ciudadanía. El mito es la "metapolítica", el "núcleo" que permanece mucho más rígido, con menor variabilidad -ello no quiere decir inmutable- (Majone, 1997: 191-200) que simboliza la dirección, voluntad y justificación de las políticas (Dader, 2004: 204-207).

El único requisito para que un mito se constituya como tal, ya sea en acuerdos tácitos o en posturas explícitas y escritas, es la brevedad, puesto que no constituye un compendio exacto de todas las políticas públicas y valores que lo sustentan.

Así, el mito, en tanto elemento útil como construcción de sentido, tal vez pueda ser entendido en la breve definición de Girardet (1999: 11) como "un sistema de creencias coherente y completo". El mito permite una propaganda de integración (Rose, 2000: 27) y se forma tanto de la imagen -como una percepción social- como de la identidad: lo que se es en tanto organización, con su gente, con sus cosas. Y aunque puedan no coincidir en algún momento, a la larga, dichos conceptos se van unificando, y la imagen tiende a reflejar lo que verdaderamente se es (Wheeler, 1994: 15-16).

Pero el mito, en caso de que se lo confunda con la identidad, es mucho más que ésta, aunque sería correcto ubicar en concepciones recientes a la identidad, particularmente la corporativa, en el sentido de comprenderla no sólo como un elemento que juega con necesidades internas y con expectativas externas, sino que, además, considera el peso de las fuerzas del ambiente y una consideración del modo en que ello contribuye al cambio identitario (Illia ...[et al], 2004: 10-20).

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

De lo expuesto, se deduce que el único requisito para que un mito se constituya como tal, ya sea en acuerdos tácitos o en posturas explícitas y escritas, es la brevedad, puesto que no constituye un compendio exacto de todas las políticas públicas y valores que lo sustentan. Todo el desarrollo comunicacional denominado "imágenes de marca" (*brand state*), que utilizan los Estados en todos sus niveles

y que son motivados por los gobiernos, son ejemplos de mitos cristalizados en fórmulas comunicacionales simplificadoras que dan cuenta de la brevedad aludida.

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

La marca de gestión suele constituirse (o por lo menos debiera hacerlo) en una síntesis creativa y publicitaria del mito. Constituye la centralidad de la comunicación gubernamental. La marca capta la atención: sorprende, no necesita explicaciones. Es promesa, es horizonte de esperanza, incita confianza, es para todos y además implica innovación (Puig, 2003: 55-57).

Comunicación por segmentos o áreas

Cuando a Angela Merkel se le consultó qué podía aprender la CDU (Unión Cristiano Demócrata) de las marcas como Levi's o Coca Cola, respondió: "Podemos aprender que la política debe ser congruente. Nuestros programas tendrían que ser coherentes o identificables. Los ciudadanos deben reconocer en cada medida que proponemos nuestros principios básicos de libertad, responsabilidad, competencia y justicia. Su identificación y confiabilidad es lo que hace al valor de una marca" (Schneider, 2005: 65-66). Esta declaración de la Canciller alemana denota una problemática recurrente que sirve tanto para argumentar un error propio dentro de las comunicaciones de área o segmento, como de las comunicaciones de programas o proyectos, cual es la de potenciar la parte en desmedro del todo. El razonamiento que se desprende de ello es simple y elemental: si al todo le va bien, las posibilidades de que a la parte le vaya bien son muy grandes. Pero si a la parte le va bien, las posibilidades de que al todo le vaya bien no están tan claras. Por ello es necesario evitar el egocentrismo que genera una comunicación anclada en las partes que forman un gobierno y que pueden hacer perder de vista la imagen general de aquél. Esto no quiere decir que no puedan comunicarse hechos o acciones del área, pero siempre con la firma -logo- del gobierno central.

Es necesario evitar el egocentrismo que genera una comunicación anclada en las partes que forman un gobierno y que pueden hacer perder de vista la imagen general de aquél. Esto no quiere decir que no puedan comunicarse hechos o acciones del área, pero siempre con la firma -logo- del gobierno central.

Hay casos, como el de un gobierno que frente a un fuerte reclamo por más seguridad decidió subir de rango la Secretaría de Seguridad a Ministerio, y la comunicación, sustentada desde el nuevo segmento de gobierno creado, daba cuenta del gobierno como un todo preocupado por el reclamo en cuestión y comunicando -transitoriamente- con fuerte centralidad desde una de sus partes.

Pero salvo esas excepciones, no es recomendable que la argumentación de la comunicación quede sujeta a una de las áreas en desmedro del todo y presa del fenómeno de feudalización de las organizaciones públicas; los riesgos que ello conlleva pueden generar una espiral de internismo y competencia comunicacional desmedida.

Comunicación de programas o proyectos

La crítica anterior también es válida para programas o proyectos que, en su implementación, no revisten la idea de un gobierno como conjunto de políticas públicas articuladas. No obstante, la metonimia implica una sucesión y expresa la causa por el efecto (las *obras* nos definen como gestión en lugar del *trabajo realizado en obras públicas*); el autor por la obra, la parte por el todo. La metonimia ofrece una reducción de la idea del todo (Rose, 2000: 9). Por ejemplo, una ciudad de tipo patrimonialista es referenciada identitariamente por su patrimonio histórico particular; una ciudad modernista es diferenciada por sus figuras técnicas (Mons, 1992: 25). Un logo de gestión es su muestra más metonímica, pero asimismo, las imágenes de un gobierno son metonímicas y definen muchas ideas fuerza. Muchos de los programas o proyectos pueden representar las "periferias concéntricas" o los "núcleos protectores" marcados por su mayor dinamismo y flexibilidad, constituidos por programas y actos administrativos especialmente (Majone, 1997: 191-200), pero además pueden convertirse en verdaderos símbolos de una gestión, como el programa "Hambre Cero" del gobierno de Luis Inacio "Lula" da Silva en Brasil, y es en ese sentido donde la comunicación de gobierno, siempre orientada a dar vida al mito de gobierno, adquiere sentido de ser comunicada insistentemente.

De lo contrario, los programas o proyectos pueden generar una fuerte dispersión comunicacional, aunque más allá de eso se reconoce que en determinadas circunstancias, especialmente cuando los programas son financiados por entidades gubernamentales

superiores, es necesario hacer foco comunicacional en ellos porque legalmente así se exige desde la entidad financiadora.

Simplificar y abreviar el mito muchas veces es un imposible. Es útil generar rótulos o nominalizaciones como modo de expresión indirecta, en donde se trata de "decir sin decir" como una constatación o una verdad transc científica. Los proyectos o programas, pueden así convertirse en metas con un nivel marcadamente subjetivo de cumplimiento y constituirse en modos de darle contenido al mito vía expresiones que tienen como núcleo un nombre y no un verbo: "construcción del Estado autonómico", "el aumento y la vitalidad de España", como solía repetir el presidente José María Aznar.

Dimensión informativa y pedagógica de la comunicación

La dimensión informativa y pedagógica de la comunicación gubernamental refiere a la comunicación necesaria para que el goce de los servicios o beneficios que un gobierno realiza pueda llegar efectivamente a concretarse. Informar sobre condiciones para determinadas políticas públicas, las fechas de vencimiento de los impuestos, requisitos para retirar un subsidio, especificaciones para la recolección de residuos, asesoramiento para vacunación infantil, etc., son sólo ejemplos de la infinita variedad de acciones comunicativas de esta dimensión.

El estilo informativo entiende la "información como cosa" en el sentido de que la información puede descargarse en la cabeza de los individuos y que corresponde directamente a la realidad, independientemente del observador. En esta concepción hay un mundo ya dado que también es independiente de nosotros (Rakow, 1989: 165). Se podría sostener entonces que este argumento legitima el uso de la comunicación. Pero en la publicidad gubernamental, uno de los más razonables argumentos de su uso es que la comunicación gubernamental representa una tendencia de democratización, pues a todos les llegan los asuntos que les conciernen (Rose, 2000: 209). Es obvio que desde posiciones críticas se sostiene exactamente lo contrario, es decir, que se asiste a una pasividad de la ciudadanía. Se afirma que, al valorizar la comunicación gubernamental informativa, se ve al ciudadano como responsable de su destino, como una comunicación que se asocia a una comunicación cívica; mientras una comunicación centrada en lo persuasivo, entiende al Estado como "maestro de

ceremonias" y se invierte la responsabilidad: es el Estado el responsable de los ciudadanos en detrimento de la libertad de aquellos (Lavigne, 1998: 258-260).

Se comparte en parte ese planteo, sólo que no se acepta que toda la comunicación, particularmente la proveniente de la publicidad gubernamental, deba ser de tipo informativa. Aun cuando se pudiera definir (pues es imposible) la categoría de publicidad centrada en información, las arbitrarias y deliberadas opciones de creatividad, estilo y léxico determinados, más los aportes tecnológicos en sonido, colores, técnicas de cámara, tonos, etc., le darían un formato persuasivo a la publicidad que rompería con el concepto de neutralidad informativa. Como afirmaba el periodista Alain Woodrow, "detrás de la filosofía de la información puramente fáctica, llana, sin parásito de ninguna clase (hay que entender aquí al periodista), se oculta una voluntad conservadora de no perturbar el *statu quo*" (citado en Mouchon, 1997: 277). Esconde así un ciclo de autopropagación producido por las organizaciones que elaboran la información, que termina justificando a éstas y a su propio procedimiento informativo (Rakow, 1989: 167).

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

Lo que estas posturas muchas veces no analizan es la voluntad o subjetividad de quien informa. Desde enfoques como los de la sociología de la producción de las noticias, por caso, se puede advertir con contundencia que muchas acciones comunicativas informativas pueden ser potentes manifestaciones de *enthymemes*, es decir, especies de silogismos trancos. De este modo, alguna de

Los valores son generadores de consenso y actúan preferentemente sobre aspectos emocionales y colaboran de manera notable para la construcción o fundamentación de la visión o mito de gobierno. Indefectiblemente, son el corazón de los mensajes persuasivos.

las premisas es dejada fuera y aparece un tipo comunicacional, como el informativo, que no parece ser un argumento que esté detrás de la misma comunicación (Rose, 2000: 13).

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

Por supuesto que el ejercicio de la comunicación gubernamental tiene luego diversas variantes para ser llevada a cabo, basadas en los pilares de "sorpresa, acción y éxito" (Gronbeck, 1992: 137-156), como lógicas que deben primar para comunicar los temas informativos o pedagógicos que hagan el día a día.

D. Acciones de comunicación de las políticas de un gobierno

Las acciones de comunicación de las políticas de un gobierno se pueden clasificar en seis tipos distintos, que se describen a continuación.

Comunicación por valores

El lenguaje es una llave creadora de mundos sociales en la experiencia de la gente y no una herramienta para describir objetivos de la realidad (Edelman, 1991). Por eso los valores constituyen un verdadero mundo social de comportamientos selectivos, con límites amplios o estrictos, nunca arbitrarios, y con justificaciones que deben realizarse para cada caso en particular, como verdaderas concepciones de lo deseable que sirven de criterio para la selección de la acción (Williams, 1977: 607-608). Los valores tienen una lógica inclusiva, es decir que la atracción o repulsión hacia ellos en una sociedad es mayoritaria, ampliamente compartida en una cultura. Son normalmente tan amplios en su aceptación, que desde ellos se producen las tomas de posición sobre un hecho o sobre una persona (Martín Salgado, 2002: 206-208). Además, los valores son generadores de consenso y actúan preferentemente sobre aspectos emocionales y colaboran de manera notable para la construcción o fundamentación de la visión o mito de gobierno.

Indefectiblemente, son el corazón de los mensajes persuasivos (Pollay, 1989: 193-194).

Son necesariamente emotivos y apelan a la generación de identidad, aun presentándose con altos niveles de abstracción. Un gobierno requiere "razones" para mostrar y justificar sus actuaciones adecuadas a determinados actores, recursos y escenarios. Pero también tiene reservada para sí la facultad de tener "motivaciones", que en este caso, indudablemente, tienen que ver con la generación de "confianza" (Majone, 1997). Todo lo que aquí se llama "motivaciones" es lo que configura la política general del gobierno y la capacidad argumentativa que hay detrás de esa política (Chías, 1995: 27).

Lo que permite un sistema político exitoso es aquello que resulta de dar cumplimiento a dos funciones de marcada centralidad: la primera tiene que ver con la tarea de asignación de valores en una sociedad dada; la segunda, con el intento de conseguir que la mayoría de dicha sociedad acepte esa asignación valorativa la mayor cantidad del tiempo posible (Easton, 1979).

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

Comunicación de apelaciones conmemorativas

Las campañas comunicacionales de bien público o las campañas basadas en fuertes símbolos de patriotismo o sentimientos nacionalistas

generan mucho menos rechazo, y este tipo de publicidades suelen verse como no políticas (Rose, 2000: 148). Básicamente buscan identificación o la apelación a los regionalismos, localismos o particularismos. Son motores que dan dinamismo a la idea de comunidad y que ayudan a cimentar un proyecto común. Las conmemoraciones pueden asumir la forma del rescate de efemérides y fiestas. Generan lazos y espacios simbólicos de integración. Parten de una exigencia social que hace posible ritualizar relaciones sociales diversas y posibilitan mayor densidad afectiva.

Pero debe quedar claro que difícilmente el mito de gobierno, representado en una imagen de marca, reemplace a los nacionalismos -como algunos interpretan- (Van Ham, 2001: 3). Más allá de situaciones o procesos determinados, muchos de los mitos se basan argumentalmente en nacionalismos.

Comunicación basada en el humor

Este tipo de comunicaciones son útiles aunque su utilización depende del nivel de aprobación que tiene un gobierno, pues el uso de este recurso comunicacional en un gobierno con bajo nivel de apoyo o en situación de escaso nivel de consenso puede verse como una provocación. No obstante ello, si el gobierno registra altos niveles de consenso, el humor puede aumentar más, o al menos sostener el nivel de apoyo obtenido. Es importante afirmar que el nivel de humor debe ser simple y elemental, no refinado, y las claves del humor deben ser fácilmente interpretables (León, 1993: 65-67).

Los mensajes centrados en el humor tienen una eficacia limitada e influye mucho la credibilidad de la fuente emisora. Su riesgo es que el *gags* humorístico oculte el verdadero mensaje a transmitir y no produzca recordación de la fuente emisora afectando negativamente la comprensión del mensaje. Es decir, que se recuerde el chiste pero no quién lo dijo.

El uso del humor negro depende del nivel de modernización y liberalización de la sociedad receptora. Es importante tener en cuenta lo que se denomina temperamentos nacionales (León, 1993: 65). Puede producir un efecto *boomerang* fuerte y volverse en contra. Algunos de los usos del humor negro están registrados en campañas de tipo preventivas para hacer digerible argumentos o efectos que causan molestias o desagradados.

La comunicación basada en el temor depende exclusivamente de la credibilidad del gobierno. Muchas veces, lejos de tener un efecto activador, puede registrar un efecto inhibitorio. No obstante, se torna más persuasiva cuando juega con la pérdida de algo que el ciudadano ya tiene, o con la amenaza futura.

Comunicación negativa y basada en el temor

Los tipos negativos no se recomiendan en la comunicación editada, es decir vía *spots* -preferentemente-, salvo mínimas excepciones. En cambio, toda la negatividad que se desee transmitir desde un gobierno debe ser realizada por la propia discursividad de los funcionarios.

La comunicación basada en el temor depende exclusivamente de la credibilidad del gobierno. Muchas veces, lejos de tener un efecto activador, puede registrar un efecto inhibitorio.

No obstante, se torna más persuasiva cuando juega con la pérdida de algo que el ciudadano ya tiene, o con la amenaza futura (León, 1993: 61-64). Su efectividad es alta cuando el miedo es experiencial o ha sido vivido. Muchas veces la posible sanción de una comunicación centrada en el temor que proclama un gobierno para con el ciudadano, es promovida por el temor que no se conoce, por un tipo de temor futuro que hoy no existe. Eso es un error puesto que el éxito depende de la credibilidad, de que el miedo sea conocido por muchos o por todos, sea de manera directa o indirecta. El consenso de la sociedad norteamericana tras los ataques a las Torres Gemelas y el Pentágono es una muestra evidente de que un mismo tipo comunicacional basado en el temor y utilizado de manera previa a los ataques, sólo se constituyó en factor de cohesión nacional en la administración Bush, luego de la situación vivida y tras el surgimiento de un miedo experiencial.

Pero el temor genera acostumbramiento o por lo menos se rutiniza, por lo que estas acciones comunicacionales tienen límites temporales evidentes. Normalmente son las campañas preventivas o las comunicaciones de acciones públicas las que se basan en este tipo comunicacional. Sin perjuicio de que la mayoría de estas acciones caen dentro del Perímetro de Ciudadanía, algunas prácticas exacerbadas pueden romper el límite y no ser recomendables, especialmente cuando dañan la legitimidad del sistema político -en el mediano y largo plazo-, además de que al utilizar la emotividad, ésta pueda confundirse con la falsedad, pudiendo nublar claramente el raciocinio de los ciudadanos.

Comunicación agradable, amigable o de estilos de vida

Su idea es acercar gobernante y gobernado, y su estilo, muchas veces informal y con buen ritmo -musical y de imágenes-, lleva el intento de desacralizar la acción comunicativa oficial. Este tipo

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

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

Comunicación inventarial contable o centrada en hechos

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

La primera denominación hace alusión a una postura ortodoxa que propone el uso del lenguaje de manera literal y con modos argumentativos barrocos, a manera de historias de modo enciclopédico, repletas de perogrulladas (Hood y Jackson, 1997: 294-296).

Los mensajes egocéntricos son los cargados de abuso de centralidad gubernamental, no inclusivos para la ciudadanía, útiles sólo para los gestores, deformados en la contextualización, con un exacerbado egocentrismo que los motiva. Se encuentran fuera del Perímetro de Ciudadanía puesto que en el intento de construir consenso, lo hacen a costa de generar una ciudadanía explícitamente pasiva.

Si se lo analiza en términos de Barthes (1989), correspondería al modo denotativo de lo que se comunica, y lo que trata de describir (y comunicar) son las cosas tal cual son, poniendo énfasis en la relevancia sin estimular mucho la imaginación ni la emoción. Parecería que tiene un poder retórico menor, debido a una unilateralidad consistente que no reconoce que hay modos persuasivos que no necesariamente están diseñados para engañar (Hood y Jackson, 1997: 281-284).

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

A su vez las RCG incorporan dos cuñas transversales a las categorías, que tratamos a continuación.

E. Cuña de desvíos de la comunicación

La cuña de desvíos de la comunicación son acciones transversales, muy común a los gobiernos, que tienen dos tipos no recomendables ni deseables -aunque constituyan prácticas regulares en el común de los gobiernos- y tres prácticas que, en determinadas circunstancias o excepciones, pueden justificarse o recomendarse.

Egocéntricos, no inclusivos

Los mensajes egocéntricos son los cargados de abuso de centralidad gubernamental, no inclusivos para la ciudadanía, útiles sólo para los gestores, deformados en la contextualización, con un exacerbado egocentrismo que los motiva. Se encuentran fuera del Perímetro de Ciudadanía puesto que en el intento de construir consenso, lo hacen a costa de generar una ciudadanía explícitamente pasiva. Hay ejemplos como el de la Municipalidad de La Mendieta, cuyo eslogan de gestión era "Jesús Lorenzo Guerra, el Intendente que quiere la gente", o el análisis que se realizaba de un eslogan al momento en que el Gobernador de la provincia de la Rioja -en ese entonces- se aprestaba a cumplir 10 años en el gobierno: "10 años de Gobernación Mazza, lo mejor está por venir".

Un caso curioso que rozó el ridículo, siendo un verdadero ejemplo de descontextualización, fue cuando se creó un logo de la

Secretaría de Cultura de la Municipalidad de Córdoba con el dibujo de una banana -como se le llama al plátano en Argentina-, con la sola excusa de que los proveedores que deseaban cobrar sus deudas estuviesen enterados de que no había dinero: plata-no. También este ejemplo sirve para demostrar los tipos de casos en donde los mensajes de los gobernantes -que ahora se ejemplifican sólo en eslóganes- son sólo útiles para ellos, cuando no excluyentes, que alejan a la ciudadanía y las posibilidades del consenso.

Nominales

Los mensajes de tipo nominal son aquellos que confunden, se superponen y se apropian del mensaje de gestión, haciéndolo coincidir con su propio mensaje personal y/o nominal. También se encuentran fuera del Perímetro de Ciudadanía. Van desde la muletilla clásica de los gobernantes de ponerle su propio nombre a las gestiones: caso Formosa "Gestión Gildo Insfrán", caso Río Grande "Gestión Martín", caso Salta "Intendencia ISAlta"; hasta excesos de afirmación de autoridad, especialmente pensada para servir en situaciones en las que se formulan cuestionamientos, no sólo al gobierno, sino a una persona o grupo de personas que forman parte del gobierno. Asimismo, estas comunicaciones se utilizan en situaciones de crisis. Llevan implícitas una enorme carga de personalismo, asociada a una necesidad de transmitir sensaciones de decisionismo marcado o amplificado. Richard Nixon usaba el pronombre "yo" más de diez veces en cada discurso (Hahn, 2003: 77).

No polisémicos, confusos, superpuestos

Estos mensajes gubernamentales se dan cuando se cimientan en textos directos que no representan el uso de la polisemia, encas-trando y delimitando rápidamente la vida simbólica de la comunicación gubernamental en mensajes que se agotan rápidamente en un tipo de acciones solamente. Los perfiles de los gestores que sólo tienen discurso centrado en la honestidad -incluyendo su eslogan de gestión- son un ejemplo de lo pequeño que resulta el universo de las acciones que se pueden desarrollar asociadas a esa sola expresión.

Suelen darse también notables superposiciones de mensajes, especialmente cuando no se tiene un proyecto general de gobierno o mito de gobierno muy claro, y entonces se producen acoples de

diferentes mensajes, sea por la improvisación, sea por la prueba de mensajes simbólicos a la espera de que alguno sea definitivamente aceptado, sea por la copia o plagio de eslóganes o discursos de otras experiencias que se van ensamblando a los mensajes que se venían utilizando. Se encuentran dentro del Perímetro de Ciudadanía aunque su exceso puede hacerlos caer en el subjetivo borde que los excluya de las acciones recomendables, más allá de que no son tan dañinos en sus efectos para con la ciudadanía (en todo caso se vuelven poco efectivos para el gobernante).

Confusión de mensaje de gobierno como un todo con áreas

Estos mensajes son frecuentes, en donde, de manera similar al grupo anterior, la inexistencia de un proyecto general de gobierno o mito de gobierno muy claro, hace que muchos mensajes que han dado resultado en alguna de las áreas que han funcionado bien sean trasladados luego como mensajes de todo el gobierno. Las áreas de turismo, que frecuentemente realizan inversiones promocionales, luego suelen invadir comunicacionalmente la imagen del gobierno como un todo, con el consiguiente desacople de mensajes que fueron pensados para turistas y no para ciudadanos que residen en el lugar.

Retrospectivos

Los mensajes puramente retrospectivos tienen una función de presente o con vida útil acotada. No se recomiendan porque dan cuenta que el mito de gobierno está ausente en su componente de futuro. "Córdoba cada vez mejor" pasó a "Córdoba está mejor", y en cada ocasión no dejaba de anunciar una diferenciación con el pasado que nada decía del rumbo del gobierno por venir.

Son mensajes facilistas y simples que logran consenso inicial rápido, especialmente si se sucede a una mala gestión. No obstante ello, en el caso de tener un proyecto general del gobierno claro, sí es recomendable una lógica retrospectiva inicial cuando el proyecto de gobierno encuentra fuertes limitaciones por la herencia de la gestión anterior, pero a sabiendas de que sólo será durante una primera etapa.

F. Cuña de acceso a la información

La cuña de acceso a la información son acciones recomendables y deseables siempre. En la actualidad es impensable concebir las

La posibilidad de combinar la implementación de "acciones comunicativas del gobierno como entidad" con las "acciones de comunicación de las políticas" es un hecho muy importante.

acciones de comunicación política sin la existencia paralela de políticas de acceso a la información¹. Se pretende enfatizar que todo lo que se proponga como comunicación gubernamental tiene un correlato paralelo de información, como garantía irrenunciable de veracidad a través de datos fidedignos de manera paralela a la comunicación del gobierno. En su ejercicio mayoritario, transcurre a través de la publicidad de gobierno o en declaraciones de los propios gobernantes, y sin las cuales carecería del más mínimo sentido democrático su aplicación.

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

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

Reflexiones finales

Por todo lo dicho, pueden manifestarse una serie de recomendaciones para los gobiernos.

La posibilidad de combinar la implementación de "acciones comunicativas del gobierno como entidad" con las "acciones de comunicación de las políticas" es un hecho muy importante.

El primer anillo o círculo (ver Gráfico N° 1) más cercano al centro es el que concentra los grandes argumentos que un gobierno tiene, el que necesita instalarlos -desde la lógica de la persuasión-, social y políticamente. Esto en la medida que sirvan de sostén para un proyecto general de gobierno que se cimiente

sobre un mito. La construcción social de la realidad, encaminada al apoyo del mito, es una herramienta útil instrumentalmente. Si se tiene un proyecto, este anillo es el punto definitivamente más neurálgico e irrenunciable de la comunicación gubernamental. Puede que muchos gobiernos no tengan claridad en su rumbo, en sus objetivos, y funcionen por improvisación (las gestiones nuevas) o por inercia (las gestiones de largo ejercicio en el poder). En esos casos, este primer anillo suele estar ausente, y la dificultad para construir consenso o la intrascendencia de ese gobierno pueden ser los rasgos más evidentes.

El segundo anillo o círculo medio es el que detalla las partes, los argumentos parciales que pueden enriquecer el mito como visión general, pero nunca pueden convertirse en aspecto central de un gobierno. Siempre este tipo de acciones debe constituirse en soporte del mito y -salvo excepciones- no puede desprenderse el grueso de las acciones comunicativas desde ese sector que, como se afirmó antes, representa las partes de una gestión. Es el anillo más prescindente en caso de tener que optar por uno u otro estilo en la oferta comunicacional.

El tercer anillo o círculo más lejano al centro representa la visión del día a día, de las acciones incrementales, de la ejecución. Este anillo es imprescindible y cuando se tiene un mito de gobierno, muchas de estas acciones contribuyen a sostenerlo y las oportunidades de lograr consenso son mucho más altas que si el mito no existiera. Siempre estas acciones comunicativas deben estar presentes, pues muchos goces de servicios de la acción gubernamental están asociados a esta esfera. No obstante ello, el grueso de los gobiernos centran la mayoría -en muchos casos la totalidad- de su comunicación en este anillo. Cuando esto sucede, se hace más difícil construir consenso, pero queda absolutamente en evidencia que ese gobierno podrá tener buenas intenciones, mucho hacer, pero poco rumbo, poco proyecto, y, obviamente, ausencia plena de un mito de gobierno.

Por último, la "cuña de desvíos de la comunicación" se debe intentar eliminar, salvo algo de las acciones retrospectivas -especialmente- en algunas situaciones y alguna que otra excepción aislada.

En cambio, los desvíos éticos desde el gobierno son potencialmente peligrosos desde la comunicación gubernamental, pero no mayor que en cualquier otro tipo de planteo de acciones políticas.

Este enfoque que intenta sistematizar las RCG, tanto desde el punto de vista teórico como de la recomendación de gestión, es también un intento por superar el fuerte anclaje de los estudios de comunicación política centrados en los ciclos cortos, para intentar combinar un abordaje de los ciclos cortos y largos de manera simultánea.

La persuasión es una herramienta adecuada para instalar argumentos que den cuenta del mito de un gobierno, siempre que se la sustente con políticas de acceso a la información. Los abusos no son de la persuasión, sino de quienes abusan de la persuasión. Por eso, la "cuña de acceso a la información", como condición de democraticidad, debe estar siempre presente, sea cual fuere la combinación de anillos que se realice.

Este enfoque que intenta sistematizar las RCG, tanto desde el punto de vista teórico como de la recomendación de gestión, es también un intento por superar el fuerte anclaje de los estudios de comunicación política centrados en los ciclos cortos, para intentar combinar un abordaje de los ciclos cortos y largos de manera simultánea. Ello porque también en el nivel de los hechos, muchos de los políticos han pasado a "un vivir en campaña permanente", es decir que han aceptado el ciclo largo de la política, pero buena parte de las herramientas de los modelos y la investigación en comunicación política siguen demasiado ligados a los ciclos cortos. Por eso es que cuando se escucha a un político, a un periodista, a un analista científico afirmar que "alguien gobierna bien pero comunica mal", en realidad se está desconociendo que la política es un proceso de respuestas a problemas públicos que se hace presente en la comunicación (Hahn, 2003: 2).

La comunicación no ha digerido la política, pues es más bien la política la que en la actualidad se representa en un estilo comunicacional (Wolton, 1995: 35). Esa consustancialidad de la política y la comunicación amenaza a todo gobierno que desconozca estas herramientas para así poder perfeccionar su comunicación en la búsqueda del consenso. Pero mucho más amenaza a aquellos que creen que la comunicación tiene una función meramente instrumental, desconociendo su verdadera y profunda dimensión estratégica.

Notas

(1) Para ampliar lo referido a cuestiones de acceso a la información como componente de las Políticas de Transparencia en los gobiernos, véase: Pope (2000); FMI (2001); Hodess (2004); Manin (1998); y Riorda (2004).

Bibliografía

- Barthes, Roland (1989), *Mythology*, London, Paladin.
- Bosso, Christopher (1994), "The Contextual Bases of Problem Definition", en *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, David Rochefort y Roger Cobb (eds.), Lawrence, University of Kansas Press.
- Chías, Josep (1995), *Marketing público: por un gobierno y una administración al servicio del público*, Madrid, Mc Graw Hill.
- Crigler, Ann (2001), "Introduction: Making Sense of Politics; Constructing Political Messages and Meanings", en *The Psychology of Political Communication*, Ann Crigler (ed.), Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Dader, José Luis (2004), "Comunipólogos: los sastres del emperador, sus hilos de oro y las lentes del público", en *Revista Doxa*, N° 2, Madrid, mayo, <http://www.uspceu.com/usp/doxa/comunipologos.pdf>, 20-02-2006.
- Del Río, Pablo ...[et al] (2004), "La interpretación en ciclos cortos y largos de la comunicación política", en *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. La campaña electoral de 2000: partidos, medios de comunicación y electores*, Ismael Crespo (ed.), Valencia, Tirant Lo Blanch. v.2.
- Deutsch, Karl (1993), *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos*, México, Paidós.
- Easton, David (1979), *A System Analysis of Political Life*, Chicago, University of Chicago Press.
- Edelman, Murray (1991), *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Editorial Manantial.
- Elizalde, Luciano (2006), "La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas", en *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (eds.), Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Fernández Pedemonte, Damián (2006), "La reacción impensada: el discurso del gobierno ante los casos periodísticos conmocionantes", en *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (eds.), Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- FMI (2001), *Manual de transparencia fiscal*, Washington, FMI. Departamento de Finanzas Públicas, <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>, 08-10-2005.
- Girardet, Raoul (1999), *Mitos y mitologías políticas*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.
- Graber, Doris (2003), *The Power of Communication: Managing*

- Information in Public Organizations*, Washington, Congressional Quarterly Press.
- Gronbeck, Bruce (1992), "Funciones de las campañas presidenciales", en *Persuasión política en las campañas presidenciales*, Patrick Devlin (ed.), México, Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores.
- Habermas, Jürgen (1999), *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Ediciones Gustavo Gili.
- Hahn, Dan (2003), *Political Communication: Rhetoric, Government, and Citizens*, State College, Strata Publishing.
- Hodess, Robin (2004), "Introduction", en *Global Corruption Report 2004*, Robin Hodess, Tania Inowlocki, Diana Rodríguez y Toby Wolfe (eds.), London, Transparency International, http://www.globalcorruptionreport.org/download_es.html, 15-12-2005.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (1997), *La argumentación administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica.
- Illia, Laura ...[et al] (2004), "An Issues Management Perspective on Corporate Identity: the Case of a Regulatory Agency", en *Corporate Reputation Review*, Vol. 7 N° 1, Houndmills, January.
- Lavigne, Alain (1998), "La politización de la información del sector público", en *Comunicación y política*, Jean Mouchon, André Gosselin y Gilles Gauthier (coords.), Barcelona, Gedisa Editorial.
- León, José Luis (1993), *Persuasión de masas: psicología y efectos de las comunicaciones sociopolíticas y comerciales*, Buenos Aires, Ediciones Deusto.
- Lipsitz, Lewis (1977), "Análisis del consensus", en *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*, David Sills (ed.), Madrid, Aguilar. v.10.
- López Eire, Antonio (1998), *La retórica en la publicidad*, Madrid, Arco Libros.
- Majone, Giandoménico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- Manin, Bernard (1988), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Martín Salgado, Lourdes (2002), *Marketing político: arte y ciencia de la persuasión en democracia*, Barcelona, Paidós.
- Mons, Alain (1992), *La metáfora social: imagen, territorio, comunicación*, Buenos Aires, Editorial Nueva Visión.
- Mouchon, Jean (1997), "La información política como arma de doble filo", en *Espacios públicos en imágenes*, Isabel Veyrat-Masson y Daniel Dayan (eds.), Barcelona, Gedisa Editorial.
- Noguera, Felipe (2002), "La campaña permanente", en *Estrategias de*

- comunicación para gobiernos*, Roberto Izurieta ...[et al] (eds.), Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Pollay, Richard (1989), "Campaigns, Change and Culture: on the Polluting Potential of Persuasion", en *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, Charles Salmon (ed.), Sage Publications.
- Pope, Jeremy (2000), *Libro de consulta 2000 de Transparencia Internacional*, Londres, Transparencia Internacional, http://www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp, 12-10-2005.
- Puig, Toni (2003), *La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos*, Buenos Aires, Paidós.
- Rakow, Lana (1989), "Information and Power: Toward a Critical Theory of Information Campaigns", en *Information Campaigns: Balancing Social Values and Social Change*, Charles Salmon (ed.), Sage Publications.
- Riorda, Mario (2004), "Transparencia", en *Índice de desarrollo local para la gestión*, Eduardo Arnoletto ...[et al] (eds.), Córdoba, Editorial de la Universidad Católica de Córdoba, Gobierno de la Provincia de Córdoba.
- _____ (2006), "Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso", en *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda (eds.), Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
- Rochefort, David y Cobb, Roger (1994), "Problem Definition: an Emerging Perspective", en *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, David Rochefort y Roger Cobb (eds.), Lawrence, University of Kansas Press.
- Rose, Jonathan (2000), *Making "Pictures in Our Heads": Government Advertising in Canada*, Westport, Praeger Publishers.
- Schneider, Helmut (2005), "Marcas en la política: ¿una orientación estratégica para la acción?", en *Diálogo Político*, Año 22 N° 1, Buenos Aires, marzo.
- Valls, Andrew (1996), "Presidential Rethoric: a Social Constructionist Approach", en *The Theory and Practice of Political Communication Research*, Mary Sutckey (ed.), Albany, State University of New York Press.
- Van Ham, Peter (2001), "The Rise of the Brand State: the Postmodern Politics of Image and Reputation", en *Foreign Affairs*, Vol. 80 N° 5, New York, September-October.
- Wheeler, Kenneth (1994), "The Identity an Image of Local Government", en *Effective Communication: a Local Government Guide*, Kenneth Wheeler (ed.), Washington, International City/County Management Association.

Williams, Robin, Jr. (1977),
"Concepto de valores", en
*Enciclopedia internacional
de las ciencias sociales*,
David Sills (ed.), Madrid,
Aguilar. v.10.

Wolton, Dominique (1995), "La
comunicación política:
construcción de un modelo", en
El nuevo espacio público,
Jean-Marc Ferry ...[et al] (eds.),
Barcelona, Gedisa Editorial.