

# Comunicación gubernamental. Embates y debates sobre el aporte de la comunicación al gobierno de lo público

Daniela Bruno<sup>1</sup> 

## Resumen

El carácter relativamente reciente de los ensayos e investigaciones empíricas sobre comunicación gubernamental indica un mayor interés social de la comunidad científica por la cuestión, lo cual es congruente con los procesos sostenidos 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, equipos técnicos y comunicadores que trabajan en áreas del Gobierno.

La mediatización, personalización y espectacularización de la política, los debates del último cuarto de siglo sobre la esfera (o las esferas) y la opinión públicas, la crisis del sistema punto-masa y el desarrollo de un ecosistema mediático donde medios masivos y sociales conviven e interactúan, los modelos analíticos y decisorios de nuevo cuño en el campo de las políticas públicas que enfatizan en escenarios multiactorales de

---

1 Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, UBA, Magister en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales por la Universidad Nacional de La Plata, Profesora titular en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP y Profesora Asociada de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es docente en la Maestría en Políticas Sociales de la UBA y en la Especialización en Comunicación y Salud en la UNLP  
danielapaolabruno@gmail.com

poder fragmentado y precario y el entendimiento cada vez más extendido del hecho político como un objeto de dimensiones comunicacionales insoslayables invitan a sistematizar y revisar saberes y prácticas. También invitan a valorar la vigencia de supuestos, conceptos y metodologías desplegados en este dinámico campo académico y profesional. Este trabajo se propone aportar a esa discusión.

**Palabras Clave:** Comunicación, Gobierno, gestión, política, espacio público.

## **Governmental communication. Onslaughts and debates on the contribution of communication to the government of public affairs**

### **Abstract**

The relatively recent nature of essays and empirical research on governmental communication indicates a greater social interest of the scientific community in the issue, which is congruent with the sustained processes of institutionalization and professionalization of communication in State entities. A multiplicity of factors have converged and interacted during the last decade, challenging government leaders, technical teams and communicators working in government areas.

The mediatization, personalization and spectacularization of politics, the debates of the last quarter century on the public sphere (or spheres) and public opinion, the crisis of the dot-mass system and the development of a media ecosystem where mass and social media coexist and interact, the new analytical and decision-making models in the field of public policy that emphasize multi-actor scenarios of fragmented and precarious power and the increasingly widespread understanding of the political fact as an object of unavoidable communicational dimensions invite to systematize and review knowledge and practices. They also invite us to assess the validity of assumptions, concepts and methodologies

deployed in this dynamic academic and professional field. This paper aims to contribute to this discussion.

**Key words:** Communication, government, management, politics, public space.

## **Comunicação Governamental. Debates e discussões sobre a contribuição da comunicação para o governo dos assuntos públicos**

### **Resumo**

O caráter relativamente recente dos ensaios e pesquisas empíricas sobre comunicação governamental indica um maior interesse social da comunidade científica pelo tema, o que é congruente com os processos sustentados de institucionalização e profissionalização da comunicação nas entidades estatais. Uma multiplicidade de fatores convergiu e interagiu na última década, desafiando os líderes governamentais, as equipes técnicas e os comunicadores que atuam nas áreas de governo.

A midiaticização, a personalização e a espetacularização da política, os debates do último quarto de século sobre a esfera (ou esferas) pública e a opinião pública, a crise do sistema ponto-massa e o desenvolvimento de um ecossistema de mídia em que as mídias de massa e sociais coexistem e interagem, os novos modelos analíticos e de tomada de decisão no campo da política pública que enfatizam cenários de múltiplos atores de poder fragmentado e precário e a compreensão cada vez mais difundida da política como um objeto com dimensões comunicacionais inevitáveis nos convidam a sistematizar e revisar o conhecimento e as práticas. Eles também nos convidam a avaliar a validade das suposições, dos conceitos e das metodologias empregadas nesse dinâmico campo acadêmico e profissional. Este artigo tem o objetivo de contribuir para essa discussão.

**Palavras-chave:** Comunicação, governo, gestão, política, espaço público.

## Introducción

De acuerdo con mi indagación sobre la producción académica en Argentina, aunque existen algunos manuales y guías para comunicadores y comunicadoras que se desempeñan en el Estado, escasean los ensayos críticos y las investigaciones empíricas sobre comunicación gubernamental. La profusión y densidad conceptual de los estudios e investigaciones disponibles sobre comunicación pública y política<sup>2</sup> disminuye notablemente cuando la búsqueda se circunscribe a la comunicación de las entidades del Estado o la comunicación de Gobierno.

En Argentina se destacan en este campo los trabajos y compilaciones de Riorda y Rincón (2016), Elizalde y Riorda (2013), el de Elizalde, *et al.*, (2011) y los de Durán y Nieto (2006, 2010 y 2017) se suman a los anteriores, aunque más referenciados en los debates en torno a la disputa política y la comunicación en el contexto de campañas electorales, y no tanto en la comunicación gubernamental.

El carácter relativamente reciente de todos estos antecedentes —todos fueron publicados durante la última década— nos indica un mayor interés social y de la comunidad científica por la cuestión. Además, es congruente con las ingentes institucionalización y profesionalización de la comunicación en las entidades del Estado y, quizás como resultado

---

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 y en el devenir de los procesos políticos y, particularmente, en la intrincada red de transacciones informacionales, expresivas y solidarias que ocurren en la “esfera pública” (Jaramillo, J, et al., 2007). El autor identifica por lo menos tres rasgos comunes a todas las aproximaciones conceptuales a la comunicación pública: primero, su asociación a alguna comprensión de lo público; segundo, que opera en diferentes escenarios, entre los cuales se destacan el estatal, el político, el organizacional y el mediático; y tercero que es una idea vinculada a principios como la visibilidad, la inclusión y la participación (Jaramillo, J, 2011).

de ello, 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.

La pertinencia y oportunidad de la antedicha revisión se fundamenta en un indiscutible cambio de escenario. Una multiplicidad de factores ha confluído e interactuado durante la última década desafiando a gobernantes, equipos técnicos y comunicadores que trabajan en áreas del Gobierno. Este cambio de escenario lo 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 opiniones públicas y 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.

## La “nueva” política

De los autores que mencioné al inicio de este trabajo, Jaime Durán Barba junto con Santiago Nieto, y Mario Riorda en colaboración con Omar Rincón, son las duplas de autores que más páginas dedican a problematizar los cambios observables en “la política” (en estricto sentido), los liderazgos y las culturas políticas de las sociedades latinoamericanas contemporáneas.

En sus escritos e intervenciones mediáticas Durán (2009) insiste en que el actual es un tiempo de crisis de las instituciones que históricamente fueron fundamentales en la formación del pensamiento político y el voto de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas. La mediatización y el predominio de las imágenes serían, desde su punto de vista, determinantes de la actual crisis del histórico vínculo de la ciudadanía con los problemas políticos y la dirigencia política:

Los ciudadanos transitan de una sociedad tradicional en que las relaciones personales tenían fuerza, a **una sociedad crecientemente individualista**. [...] Por medio de la televisión todas las noches los

presidentes visitan a los ciudadanos en su casa y ellos se fijan en su rostro y en su mirada. Como en las relaciones humanas normales la cara de la otra persona les dice más que discurso: **la imagen se impone a las palabras** [...] Es un lugar común decir que los partidos los sindicatos y todas las organizaciones intermedias sufren una crisis de representación. **En la base de esta crisis está la ilusión de la relación directa entre el ciudadano común y los líderes que proporciona la televisión y el hecho de que a través de las encuestas y los medios de comunicación ahora es posible un diálogo directo entre gobernadores y gobernados que antes no podía existir** [...] Los ciudadanos conocen a los dirigentes en primer plano y por eso **tener un rostro presentable es más importante que agitar una bandera** [...] Las encuestas demuestran que la mayoría de estas personas no tiene mayor interés en los problemas políticos. A pesar de ello votan y forman la opinión pública. (Durán, 2009, p. 31).

En un texto que ya es considerado un clásico, Verón (2001) afirmaba que las posindustriales son sociedades donde “las prácticas sociales (las modalidades de funcionamiento institucional, los mecanismos de toma de decisiones, los hábitos de consumo, los comportamientos, más o menos ritualizados, etc.) se transforman por el hecho de que existen medios” (p. 41).

La mediatización de lo político dio lugar a diferentes líneas de problematización que buscaron caracterizar el modo en que la discursividad política era afectada por las “lógicas mediáticas” a las que se les reconoció algún efecto sobre el funcionamiento institucional, las operaciones discursivas y la distribución de saberes y recursos cognitivos entre los diferentes “actores”. Dentro de esas líneas, Tufro (2016) destaca los estudios sobre la “video política” o la “espectacularización de la política” y su relación con la cultura (Landi, 1991; Muraro, 1991; Quevedo, 1997); los trabajos sobre el impacto de los discursos de la información, la publicidad y los géneros del entretenimiento sobre las formas de la palabra política (Grimson y Rocha, 1994; Podetti, 1994; Barreiros y Cingolani, 2007; Contursi y Trufo, 2013) y los análisis de las estrategias de contacto de los políticos a partir de la “digitalización de la política” (Qués, 2012; Slimovich, 2014).

Asociado al de la mediatización, la personalización o personificación de la política es otro fenómeno del siglo XX que se vincula con el planteo de Duran Barba. La noción refiere a la creciente focalización en los atributos personales y en las características de la personalidad de los y las políticas, muchas veces en detrimento de los argumentos y las propuestas políticas, las tradiciones ideológicas de las organizaciones partidarias y las capacidades de la gestión estatal. Esta noción se vincula con la espectacularización de la política o “política espectáculo” que refiere a los modos en que el poder político, para ganar legitimación y consentimiento, recurre a la dramatización litúrgica, a fórmulas y estereotipos, a la enfatización ceremonial y el poder de las imágenes y de los símbolos, con el objetivo de conquistar el campo de la visibilidad pública controlado por los filtros de los medios de comunicación.

Ambos conceptos, personalización y espectacularización, con frecuencia son usados para adjetivar negativamente rasgos de la política contemporánea. Su elección estratégica por parte de consultores en comunicación política es habitualmente considerada uno de los factores determinantes de una creciente banalización de la política, además de un artilugio para ocultar programas políticos inconsistentes o impopulares.

Allende de las intencionalidades de dirigentes políticos y consultores en comunicación política, la personalización tiene una estrecha relación con la cultura de nuestras sociedades hipermediatizadas. A esto hay que sumar la influencia de las narrativas mediáticas, en particular las de los medios audiovisuales como la televisión, que fueron influyendo en la política y sus modos de narrar: mensajes cortos, concisos, entretenidos, de fácil entendimiento y de gran alcance. Vista desde esta perspectiva, la personalización podría ser comprendida como el resultado de una elección estratégica de los y las políticas y sus asesores en comunicación para —aumentando, acentuando y exacerbando los rasgos de una persona— crear un «atajo cognitivo» que concite el interés de la ciudadanía y favorezca la comprensión de un programa político.

Durán (2009) asocia la labor profesional de los y las comunicadoras con el fenómeno de la personalización. Para este autor, deberíamos preocuparnos por el permanente y metódico sondeo de la opinión pública para el posicionamiento de candidatas (en la contienda electoral) y funcionarias en la gestión de Gobierno, esta última entendida como “campaña

permanente” (Noguera, 2009). Desde este punto de vista, nuestros esfuerzos comunicacionales deben orientarse a persuadir a la ciudadanía de a pie (la cual está alejada de la “vieja política”, aunque siguen siendo votantes), antes que a discutir con adversarios o intentar convencer al “círculo rojo”<sup>3</sup>.

Actualmente votan todos y la mayoría prefiere conversar sobre deporte, música, vida sana, adelantos tecnológicos y cómo cazar pokemones. No decimos que eso sea bueno o malo, pero la verdad es que hay más jóvenes interesados en los youtubers que en la obra de Marx. El dato se vuelve importante si tomamos en cuenta que vivimos en sociedades democráticas en las que esas mayorías que eligen presidentes y otorgan gobernabilidad son autónomas, activas y no obedecen a nadie (Durán, 2009)

Aunque el vínculo entre ciudadanía y dirigencia política se haya visto modificado por la hipermassmediatización que instaura la ilusión de la proximidad, otros autores sostienen que el control de la enunciación no es ineludiblemente eficaz. No es suficiente para conquistar el mercado de la opinión popular y dominar el relato de la hegemonía política (Riorda y Rincón, 2016). Consecuentemente, estos autores entienden que la comunicación política “no solo consiste en hacer- informar o en seducir - publicitar o en crear storytellings y brandings de farmacia higiénica. Hacen falta modelos de nación y proyectos políticos encarnados en héroes míticos localizados en las culturas políticas de cada país” (Riorda y Rincón, 2016, p. 11). Esto nos sugiere otra caracterización de la ciudadanía.

Si bien la experiencia indica que la personalización con frecuencia va de la mano con banalización y espectacularización de la política, tiendo a pensar que, aunque la personalización ciertamente simplifica la deliberación política, también tiende a facilitarla y esto no es poca cosa. Como se sabe, cuando los y las dirigentes pueden avalar a través de su propia biografía y cualidades personales un proyecto político, esto pue-

---

3 El presidente argentino Mauricio Macri popularizó este concepto refiriendo a “la gente políticamente involucrada que lee los diarios todos los días, que participa activamente, que discute las propuestas, los proyectos, las ideas” <https://www.lavoz.com.ar/politica/que-es-el-denominado-circulo-rojo-y-quienes-lo-integran-segun-macri>

de brindar un reaseguro para mejorar no solo el diálogo político, sino también la misma actuación política:

**Para ganar el amor del pueblo hay que respetar las libertades (la de pensar con la propia cabeza primero que todas)**; asumir que la gente es capaz de comprender por sí misma; dejar de educar (no somos ignorantes en la vida pública) y propagandizar (no somos tan bobos como para no saber qué nos mienten); contar en las narrativas, estéticas y formatos de la comunicación de la gente, ciudadanizar las pantallas con los saberes y las prácticas expresivas de la gente, tener mensaje, tener ideas, tener coherencia, tener modelos de país. (Riorda y Rincón, 2016, p. 11).

Este otro posicionamiento proyecta nuestra labor profesional hacia la construcción de la legitimidad del Gobierno mediante su ligazón con las prioridades de la población (Elizalde y Riorda, 2013). De acuerdo con Sznaider (2015):

La comunicación de gobierno pone en marcha tres registros interlocutivos que pueden funcionar combinados entre sí: uno administrativo, uno institucional y otro político. El primero se vincula con la necesidad de informar de manera sistemática a la población sobre un conjunto aspectos operativos. El segundo parte del hecho de que todo sistema democrático tiene en la publicidad de los actos de gobierno una de sus obligaciones constitucionales. A través del registro político, la comunicación de gobierno despliega un conjunto de estrategias comunicacionales para generar cierto consenso social que fortalezca la legitimidad de sus decisiones si no para obtener adhesiones, al menos para generar un efecto de autoridad y conducción. (p. 82)

Es en este tercer registro en el que la argumentación y la persuasión, y la elaboración de narrativas políticas compartidas se vuelven asuntos centrales.

## **El ecosistema mediático en las sociedades contemporáneas**

Como ya mencioné, a mediados de los años ochenta el semiólogo argentino Eliseo Verón distinguió la sociedad mediática (moderna) de otra sociedad en ciernes a la que llamó sociedad mediatizada (posmo-

derna) (Verón 2001). Si en la sociedad mediática los medios intentaron funcionar como “reflejos” de lo real, queriendo representar lo que acontecía en la vida social, en la sociedad mediatizada los medios masivos “construyen los acontecimientos” y, por tanto, la realidad como fenómeno compartido.

Ambas eras (mediática y mediatizada) se caracterizaron por la presencia de un solo sistema de medios, hoy en crisis: los masivos. Como advierte Vacas (2013), la edad de oro de la comunicación gubernamental durante la segunda mitad del siglo XX entró en crisis. Esto se observó porque los medios de comunicación de masas se prestaron a ser los portavoces de los poderes lo que dio lugar a un sistema punto-masa extraordinariamente eficiente de comunicación entre gobernantes y gobernados.

Desde hace una década asistimos a la expansión de un nuevo sistema de medios con base en Internet (Facebook, Twitter, YouTube, Instagram, etcétera) que se apoya en la digitalización, la convergencia y la interactividad. La copresencia de estos dos sistemas (medios masivos y medios sociales) caracteriza a la sociedad contemporánea hipermediatizada en una nueva fase de la mediatización de la vida social, en la que todas las personas pueden publicar lo que desean (puntos de vista, emociones y sentimientos) a través de medios “personales” en las redes sociales. Esto funciona con la contracara de haber perdido algún margen de privacidad e intimidad, dado los niveles crecientes de exposición a una sociedad de control y de vigilancia veinticuatro horas del día.

De esta manera, Internet permitió a los gobiernos la posibilidad de dirigirse directamente a la ciudadanía sin el recurso a los medios de masas y con cierta rapidez. Los especialistas en estas lides advirtieron el valor que tienen las minorías activas en la red ya que cuentan con un grado de reputación suficiente como para convertirse en mediadores bajo demanda de la ciudadanía.

Para algunos especialistas en comunicación gubernamental, en esta etapa de “ciudadanos como medios de la información gubernamental” (Vacas, 2013, p. 229), la información sobre el Gobierno debe presentarse segmentada según dos tipos de interlocutores bien diferenciados.

Para unos la información gubernamental debe ser “troceada” para su “fácil asimilación”, “sin ambigüedades” y formateada para “incentivar el efecto viral”. Los “datos en crudo” y el “*big data* de las razones que hay detrás de cada decisión” son reservados para aquellos y aquellos usuarios “pacientes” y con “tiempo y conocimiento para extraer conclusiones” (Vacas, 2013). Aunque el mismo autor afirme que “los nuevos medios han reequilibrado el reparto del poder” (Vacas, 2013) el carácter democratizador de la antedicha segmentación es al menos cuestionable.

En esta discusión sobre el efecto democratizador de los medios sociales es indudable que dirigirse a un ciudadano es más fácil y barato que nunca antes. No obstante la copresencia de estos dos sistemas (medios masivos y medios sociales) en esta nueva fase de la mediatización de la vida social, algunas organizaciones gubernamentales y con fines públicos siguen gestionando su comunicación como en el siglo pasado, orientando su accionar solo en función de la agenda de los “*mass media*”, o emitiendo comunicados en las redes sin aprovechar la potencia interactiva de los “personal media” para desatar conversaciones a partir de vinculaciones más cercanas y empáticas con su colectivo. No estamos desechando la idea del *agenda setting*, pero la mediatización de la política y las características del ecosistema mediático antes descrito, exigen rediscutir algunas nociones fundantes del campo, como la interesante discusión que propone la investigadora argentina Arugete (2017) sobre las nociones de *agenda setting* y *agenda building*.

## **Modelos analíticos y decisorios de lo público y su comunicación**

La comprensión de la política y lo político, como un asunto con dimensiones comunicacionales insoslayables, explica el reconocimiento del valor estratégico de la comunicación en el Gobierno. Esta delimitación también influyó decisivamente en la profesionalización e institucionalización de los y las comunicadores gubernamentales. Para Elizalde y Riorda (2013), la gestión de la comunicación en el sector público fue históricamente definida como “área de apoyo” a las áreas de decisión y acción. Estos autores intentan cuestionar o revisar esta función subor-

dinada o accesoria insistiendo en la idea de que “la gestión también es comunicación” y que es evidente que las decisiones de gestión no pueden hacerse sin una adecuada comunicación. Dicen ellos:

Inevitablemente 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. Este es el cambio más notorio y conceptual que es la **comprensión del objeto político como un hecho de dimensiones comunicacionales siempre presentes**. (Elizalde y Riorda, 2013, p 21).

Desde los años setenta en adelante, los especialistas en gestión gubernamental vienen revisando críticamente la idea de un poder concentrado con consenso en la base de la población, para resituarnos en contextos donde el poder es compartido y disputado por diferentes actores sociales. En este escenario de poder fragmentado o disperso, la pregunta por la viabilidad y la gobernabilidad se han vuelto centrales.

Como advierte Testa (2006), desde el último cuarto del siglo pasado la discusión en torno al Estado y la gestión gubernamental ha marcado por la explícita incorporación de lo político, no como marco referencial de la acción, sino como parte de su objeto específico de trabajo. Con esa preocupación, el pensamiento estratégico (Testa, 2006) ha procurado, antes que establecer normas, desencadenar un proceso permanente de discusión y análisis de los problemas sociales que fundamenta metas necesariamente conflictivas ya que favorecen o perjudican a grupos en pugna.

Para el pensamiento estratégico los equipos tecno-políticos incluidos, los y las comunicadores, como parte de alguna fuerza social inscrita en la lucha por el poder, basan su actuación en un análisis de los posicionamientos de cada actor social relevante en una determinada situación. Esto supone indagar en sus intereses, su ideología, sus objetivos, las explicaciones que construye sobre cierta problemática por abordar, porque sobre esas interpretaciones se sostienen sus prácticas. Por tanto, el modelo analítico que propone el pensamiento estratégico supone siempre una lectura desde la comunicación, en tanto los distintos actores construyen interpretaciones (sentidos) sobre los problemas que son objeto de intervención. Esos sentidos se producen y circulan colectivamente

y orientan las prácticas sociales, que también construyen significados. En este modelo analítico, la comunicación es comprendida como proceso creativo de construcción y apropiación de sentidos, sujetos a una interpretación (y en algunos casos disputa) para diseñar estrategias tendientes a construir la viabilidad necesaria para el logro de los objetivos (Demonte y Iotti, 2017). Del mismo modo, desde el pensamiento estratégico, las decisiones son el resultado de un ejercicio interactivo de actores y fuerzas sociales que disputan determinados sentidos y espacios.

Como advierte el sanitarista argentino Mario Rovere (1997), el proceso de aprendizaje de la intervención pública reciente en nuestros países ha generado mecanismos que apuntan a los procesos decisorios con grados de libertad y juegos de autonomía relativos y al involucramiento de múltiples y diversos actores al proceso. En este nuevo contexto la gestión “se renueva en su disciplina y teoría; se actualiza en sus métodos y técnicas de análisis; **y se reenfoca como acción comunicativa**” (Tauber, 2011, p. 91). Como afirma Lira (2006):

Hace 50 años la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy día - sin descartar la racionalidad en la acción - **la planificación se aproxima más a un proceso o una práctica comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir.** (p. 16).

Hacia fines del siglo pasado Eduardo Bustelo (1996) reconoció la emergencia de un enfoque de planificación social en ciernes, al que denominó *comunicación social*. En este, los aportes de la filosofía del lenguaje permiten pensar a la planificación como narrativa argumentativa de construcción de un mundo compartido. Carlos Matus (1987), reconocido internacionalmente por su enfoque de Planificación Estratégico Situacional (PES), retoma para la formulación de su método los aportes de la *Teoría de la Acción Comunicativa* de Habermas, y de la *Teoría de las Conversaciones* de Flores (una innovadora aplicación de la filosofía del lenguaje de Austin y Searle en el campo gerencial).

Para Uribe (2011) fue Carlos Matus quien contribuyó a introducir esta visión comunicativa en la teoría de la planificación, dominada hasta entonces por un tipo de paradigma economicista, tecnocrático y divor-

ciado de la política, calificado como paradigma normativo. Gracias a Matus, plantea Uribe (2011), la planificación pasó a ser entendida como un proceso eminentemente interactivo, superando esta concepción como enfoque de un actor único, a saber el Estado, operando dentro de contextos dominados por el determinismo (o por reglas objetivas y permanentes). La puesta en práctica de esta visión interactiva implicó la necesidad del análisis de viabilidad política como algo inmanente a la planificación, redundando en la consideración de todos los actores sociales y políticos involucrados en un plan. A la vez, “esta visión llevó a la superficie el componente comunicacional de los planes, de la búsqueda de la construcción de la legitimidad en procesos cooperativos de diálogo, pieza esencial de la posibilidad de viabilizar un plan de acción” (Uribe, 2011, p. 1848).

En el mismo sentido, Forester propone que la planificación sea conceptualizada “como una narrativa que contiene una red estable de conversaciones y la tarea de los planificadores como una de hablar, escuchar y comunicarse. Siendo la planificación un proceso de mediaciones y el escuchar una tarea crucial del planificador” (1980 citado en Bustelo, 1996, p. 21). En la búsqueda de “los significados posibles, los intereses subyacentes y las experiencias sustantivas”, propone Bustelo, los planificadores “contribuyen a desarrollar la voz, la acción y la autoconciencia de los otros” (1996, p. 21).

A partir de la aplicación de la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1987), a su vez se apoyada en el enfoque pragmático de Austin y Searle, Matus (1987) elabora una comprensión del plan como un conjunto de pretensiones de validez, cuyo valor de veracidad, corrección y autenticidad depende de la implementación de discursos argumentativos amplios que permitan la participación y el desarrollo de la capacidad de aceptación del mayor número de afectados.

Como propone Uribe (2011), a partir de su lectura de Matus, el plan situacional, fundamentalmente, una apuesta argumentativa. De cara a problemas complejos, susceptibles de abordajes e intervenciones alternativas, el plan construye su aceptabilidad social y su confiabilidad

sobre la base de argumentos, donde varios actores se involucran directa o indirectamente en una discusión, buscando el mutuo convencimiento.

También a partir de las contribuciones del enfoque generativo, las organizaciones (incluidas las públicas) comenzaron a ser concebidas, en lo esencial, como redes estables de conversaciones y, consecuentemente, analizadas como fenómenos lingüísticos. Es decir, unidades construidas a partir de conversaciones específicas, que están basadas en la capacidad de los seres humanos para efectuar compromisos mutuos cuando se comunican entre sí. El trabajo sobre esta red conversacional, verdadera argamasa de la identidad y la cultura organizacionales, y el desarrollo de las competencias comunicativas de sus integrantes o trabajadores son, desde estos planteos, claves para hacer de las organizaciones espacios en los que las personas desarrollen lazos de estrecha cooperación y compromiso para el logro de objetivos comunes, encuentren un sentido trascendente a su trabajo allí y alcancen bienestar en ellas.

## **Narrativas gubernamentales y mitos de Gobierno**

Hay dos modalidades de funcionamiento cognitivo, dos formas de dar sentido al mundo que nos rodea: una manera lógico-formal, basada en argumentos, y otra narrativa, fundada en los relatos. Aunque un buen relato y un buen argumento son diferentes (en el caso de la narrativa no importa tanto que sea verdad, sino que sea verosímil) ambos pueden complementarse para convocar y persuadir a otro. Rincón (2006) avanza en la elucidación del vínculo entre ambas modalidades cognitivas en los fundamentos de la subjetividad política contemporánea:

No sólo Colombia, sino el mundo entero, ha diluido la experiencia de la argumentación y la razón para ganar la vivencia de la narración y la felicidad instantánea. Tal vez, aburridos de razones que no explican y de futuros que nunca llegan, hemos optado por afectos instantáneos y relatos desde los cuales podemos asignar sentido al exceso de significantes vacíos que habitamos. Significar es, entonces, un acto político. La mejor táctica, producir sentido desde la narración. La práctica más extendida, producir sentido desde las intervenciones mediáticas. La paradoja del

poder mediático se encuentra en cómo, desde la narración, asigna, nombra, visibiliza, representa, reconoce e imagina posibilidades de sentido; pero también éste es su defecto y su desgracia, ya que llena la existencia de sentidos frágiles, móviles, leves, precarios. El resultado: en esta sociedad mediática estamos más entretenidos, pero también más vacíos de conciencia política: mientras habitamos la levedad, lo efímero, el flujo, perdemos de vista al autor, así como los proyectos colectivos de creación y las teorías sociales que permitan imaginar que la vida es probable en otros términos y vivencias. (Rincón, 2006, p. 18).

Según Rincón (2006), los medios de comunicación habrían construido sus propias culturas o modos de significar, vincular y ritualizar el mundo. A estas culturas, Rincón (2006) las denomina mediáticas, y expresan un deseo y una urgencia social. Las narrativas y estéticas mediáticas producen un relato y un gusto socialmente legitimado “que viene determinado por la lógica del entretenimiento que se hace espectáculo, pensamiento light, actitud *new age* y *política reality*” (Rincón, 2006, p. 14). Para este comunicador, el mito político en el siglo XXI se modela todavía por una cultura política popular premoderna, donde prevalecen lógicas de la emocionalidad y contratos sociales primarios, en un escenario moderno mediático digital. Para Riorda y Rincón (2016) es necesario desmitificar el poder de los medios y “comenzar a creer que el mito está en el gobierno, en su relato, en su vivencia del poder, y que es ese el mito que cuenta, legitima, ritualiza y sacraliza” (p. 14). 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 contienen y dan sentido, movilizan y estimulan la acción y justifican las realizaciones de un Gobierno (Riorda y Rincón, 2016).

Para que el mito sobreviva a sus fundadores, se preserve y adquiera autonomía e independencia se requiere organización, y eso es lo que define en gran medida el sentido de la labor de los y las comunicadores. El mito político se gestiona a través del relato en clave popular: actuar, hablar, narrar y ser como el pueblo (Rincón, 2016). No obstante, los “presidentes medio” o “políticos medio” dominan el mercado de la opinión pública y actúan como estrellas de rock en el contexto de una

“democracia de nombres” y una “política sin símbolo” (posmoderna) (Rincón, 2016).

En concordancia con Riorda y Rincón (2016), entiendo que la gestión del mito de Gobierno en el contexto de una sociedad hipermediatizada debería, además de sintonizar con el sensorio popular, asumir un carácter *transmedia*. Es decir, que abarque diferentes medios y plataformas, integradas debido a las oportunidades y ventajas que nos ofrece la comunicación digital (construcción de sentido que apela a diversas herramientas; mayor capacidad de interpelación; posibilidad de aportes de los usuarios, a través de la ampliación y personalización del relato; mayor dinámica y efectividad en los mensajes; construcción de una identidad colectiva).

El concepto de narrativa *transmedia* fue acuñado a principios de este siglo por Jenkins (2003), quien la definió como un relato que abarca diferentes medios y lenguajes. Las narrativas *transmedia* son una particular forma narrativa que se expande a través de diferentes sistemas de significación (verbal, icónico, audiovisual, interactivo, etc.) y medios (cine, cómic, televisión, videojuegos, teatro, redes sociales, etc.). Estas narrativas representan 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. Idealmente, cada medio produce una contribución exclusiva, distintiva y valiosa a la construcción de la historia. No se trata de una mera adaptación, transposición o traducción. Esto exige un control creativo centralizado, pero a la vez una inevitable dispersión del universo narrativo a partir de relatos no canónicos. Es decir, se da gracias a los relatos que producen los y las usuarias gracias a las características interactivas de las tecnologías de comunicación disponibles en nuestras sociedades.

Aunque el concepto proviene de la industria del entretenimiento y refiere generalmente a la narrativa ficcional, el mismo Jenkins (2003) sugirió que la transmedialidad narrativa es tendencialmente aplicable a cualquier texto sometido a un centrifugado a lo largo y ancho del universo

mediático. Existen documentales *transmedia*, crónicas periodísticas *transmedia* y numerosas experiencias de activismo social y político *transmedia*.

Este concepto puede inspirar la producción de narrativas gubernamentales, sometidas a dispersión transmedial, en torno a posicionamientos y temas fundamentales del Gobierno para crear un mundo narrativo amplio y coherente, planificado desde un núcleo creativo, librado a la audiencia en múltiples formatos con la expectativa de que esta juegue un papel destacado de recepción implicada y colaborativa de la ciudadanía.

## A modo de cierre

Con este trabajo intenté contribuir a la discusión sobre el aporte de los y las comunicadoras a la gestión de gobierno en un contexto de reconfiguración del ecosistema mediático, de hipermediatización de las prácticas políticas y de revisión de los modelos analíticos y decisorios en la gestión de lo público. La banalización de lo político, la deliberada dilución del conflicto inherente al hecho político y la sistemática deshistorización de las conquistas sociales que resultaron de la acción ciudadana y popular organizada, rasgos característicos de las narrativas gubernamentales de la nueva derecha en algunos países de la región, informan la construcción de un perfil profesional que orienta nuestra labor al sondeo de la opinión pública para el mercadeo de candidatos y funcionarios en el contexto de una “democracia de nombres” y una “política sin símbolo” (posmoderna).

Sin embargo, la personalización y espectacularización de la política solo son posibles en el contexto cultural de sociedades hipermediatizadas influenciadas por las narrativas mediáticas, en particular las de los medios audiovisuales que fueron interviniendo en la política y sus modos de narrar. Como sugieren algunos de los autores revisados en este trabajo, esta situación desafía a gobernantes, equipos técnicos y asesores en comunicación a una recreación del debate público en sintonía no solo con las prioridades, sino además con las narrativas, estéticas y formatos de la comunicación populares.

A inicios de este siglo, el lúcido Jesús Martín Barbero llamó nuestra atención sobre este asunto y advirtió sobre la urgencia de que la política “recuperara su dimensión simbólica, su capacidad de representar el vínculo entre las personas, su ligazón a un territorio y un proyecto colectivo”, pues era allí, en esa comunicación “donde se juega de manera decisiva la suerte de lo público y la reconstrucción de la democracia” (Martín-Barbero, 2002, p. 212).

Semejante desafío es inviable si quienes toman las decisiones y gestionan acciones gubernamentales no reconocen el carácter comunicacional del hecho político. Como señalé a propósito de las discusiones recientes en materia de gestión gubernamental, toda decisión se apoya en un conjunto de pretensiones de validez, cuyo valor de corrección y autenticidad depende de la elaboración de discursos argumentativos que permitan la participación y el desarrollo de la capacidad de aceptación del mayor número de personas y actores sociales, su organización y movilización.

## Referencias

- Aruguete, N. (2017). Agenda building. Revisión de la literatura sobre el proceso de construcción de la agenda mediática. *Signo y Pensamiento*, 36(70), 36-52. doi:10.11144/Javeriana.syp36-70.abrl
- Barreiros, R., y Cingolani, G. (2007). Lo mediático y el discurso político. *Oficios Terrestres* (19), 102-111. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/45795>
- Bustelo, E. S. (1996). Planificación social: *Del rompecabezas al abrecabezas*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). [http://biblio.uls.edu.sv/index.php?lvl=notice\\_display&id=5573](http://biblio.uls.edu.sv/index.php?lvl=notice_display&id=5573)

- Contursi, M. E. y Trufo, M. (2013). Interpelación, colectivos de identificación y exclusión. Transformaciones del discurso político en la Argentina actual. *Temas de Comunicación*, (25), 105-122. <https://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/index.php/temas/article/view/829>
- Córdoba, M, comunicación personal, 25 de abril de 2019.
- Demonte, F. y Iotti, A. (2017). Enfoques metodológicos de planificación en América Latina. Racionalidades subyacentes. *Planificación y comunicación. Perspectivas, abordajes y herramientas*. En Bruno, D (Compiladora). *Ediciones de Periodismo y Comunicación* (EPC). (pp. 9-41).
- Durán, J. (2009). Estrategias de Comunicación Política. *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Izurieta, R., Perina, R. y Arterton, C. (eds.) (pp 23-76). Buenos Aires: La Crujía.
- Durán, J. y Nieto, S. (2006). *Mujer, sexualidad, internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Durán, J. y Nieto, S. (2010). *El arte de ganar. Cómo usar el ataque en campañas electorales exitosas*. Buenos Aires: Debate.
- Durán, J., y Nieto, S. (2017). *La política en el siglo XXI*. Buenos Aires: Debate.
- Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L. y Riorda, M. (eds.) (2013). Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: realismo e innovación. *Comunicación Gubernamental* (pp 15-46). Buenos Aires: La Crujía.

Garzón, G, comunicación personal, 12 de abril de 2019.

Gómez, M, comunicación personal, 11 de abril de 2019.

Grimson, A. y Rocha, A. (1994). Algunas tendencias del discurso político en la televisión. Notas para una investigación. *El discurso político. Del foro a la televisión* Mangone, C. y Warley, J. (eds.) (pp 181-198). Buenos Aires: Biblos.

Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa. Volumen 1: Racionalidad de la acción y racionalización social*. Madrid: Taurus.

Jaramillo, J., y ADVOCACY, J. (2007) Proposta geral de comunicação pública. En: DUARTE, Jorge. (Ed.), *Comunicação Pública: Estado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas.

Jaramillo, J. C. (2011). ¿Comunicación estratégica o estrategias de comunicación? El Arte del ajedrecista. [Ponencia]. *VII Simposio Latinoamericano de Comunicación Organizacional*. Cali, Colombia. [https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/8310/el\\_arte\\_del\\_ajedrecista.pdf;jsessionid=D76345B6597DCD75D-0DA108AB098D8FF.jvml?sequence=1](https://repository.unad.edu.co/bitstream/handle/10596/8310/el_arte_del_ajedrecista.pdf;jsessionid=D76345B6597DCD75D-0DA108AB098D8FF.jvml?sequence=1)

Jenkins, H. (2003). Transmedia Storytelling: Moving Characters from Books to Films to Video Games Can Make Them Stronger and More Compelling. MIT Technology Review. <http://www.technologyreview.com/news/401760/transmedia-storytelling/>

Landi, O. (1991) Videopolítica y cultura en Revista Diálogos de la Comunicación n° 29. Lima: FELAFACS.

Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. *Revista CEPAL*, (59). <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/26977/sgp59.PDF>

- Matus, C. (1987). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas, Venezuela, Fundación Altadir
- Martín-Barbero, J. (2002). *Oficio de Cartógrafo. Travesías Latinoamericanas de la Comunicación en la Cultura*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Muraro, H. (1991) Poder y comunicación. La irrupción del marketing y la publicidad en la política. Buenos Aires: Letra Buena.
- Noguera, F. (2009). «La campaña permanente». En Izurieta, R., Arterton, C. y Perina, R. M. (comp.). *Estrategias de comunicación para gobiernos*. La Crujía
- Podetti, M. (1994). De la escena política al hogar. *El discurso político en el noticiero televisivo* (pp 135-144). Carlos Mangone, editor. Buenos Aires. Biblos.
- Qués, M. E. (2012). Retóricas de la proximidad: los tweets presidenciales en la Argentina. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, (2). Ediciones Universidad de Salamanca (España).
- Quevedo, L.A. (1997) Videopolítica y cultura en la Argentina de los noventa en Winocur, R. (comp.), *Culturas políticas a fin de siglo*, 53-76. México: FLACSO.
- Rincón, O. (2006). *Narrativas mediáticas: o cómo se cuenta la sociedad del entretenimiento*. *Estudios de televisión*. Barcelona: Gedisa.
- Riorda, M. y Rincón, O. editores (2016). Introducción. Las mitologías tropicales latinas de la política. *Comunicación gubernamental en acción: Narrativas presidenciales y mitos de gobierno* (pp 11-23). Buenos Aires: Biblos.
- Rovere, M. (1997). Planificación estratégica en salud: acompañando la democratización de un sector en crisis. *Cuadernos Médico Sociales*, (75), 31-63.

Ruiz, M. comunicación personal 10 de abril de 2019.

Sznaider, B. (2015). De las ciencias sociales, del fenómeno macrista, de la comunicación y de otras yerbas. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, 87, 80-85. Recuperado de: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/15.-SOCIALES-87-D-SZNAIDER.pdf>

Slimovich, A. (2014). El discurso macrista en Twitter: un análisis sobre la campaña para la reelección del jefe de gobierno de Buenos Aires. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 2(1), 9-27. Universidad Tecnológica Metropolitana. Programa de Políticas Públicas.

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

Testa, M. (2006). *Tendencias en planificación. Pensar en Salud*. Buenos Aires: Lugar.

Tufro, M. (2016) Mediatización(es) de las prácticas políticas. Los vecinos, la “inseguridad” y el ecosistema mediático. *La Trama de la Comunicación*, (20) 2. (pp. 145-161). Rosario. Universidad Nacional de Rosario.

Uribe Rivera, F. (2011). Argumentación y construcción de validez en la Planificación Estratégica-Situacional de Matus. *Cadernos de Saúde Pública* (27), 1847-1858. doi:10.1590/S0102-311X2011000900018

Vacas, F. (2013). Gobierno y ciudadanía: nodos en la red. *Comunicación Gubernamental* Elizalde, L y Riorda, M (eds.) (pp 221-239). Buenos Aires: La Crujía.

Verón, E. (2001). Interfaces. Sobre la democracia audiovisual avanzada. *El cuerpo de las imágenes* (pp. 41-66). Buenos Aires: Norma. Recuperado a partir de <https://biblioteca.org.ar/libros/6327.htm>