

# Comunicación política y gestión gubernamental

Por Claudio Gómez

Docente investigador de la FPyCS, UNLP. Profesor Adjunto de la Cátedra Producción Gráfica II, FPyCS, UNLP. Director del Programa de Investigación Comunicación, Periodismo y Medios. Doctorando del Doctorado en Comunicación, FPyCS, UNLP.

<sup>1</sup> Izurieta, Roberto; Perina, Ruben M. y Christopher Arterton, *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*, La Crujía, Buenos Aires, 1999. Los autores intentan dar pautas de cómo los gobiernos pueden y deben comunicarse en la era del entretenimiento.

<sup>2</sup> De Masi, Andrés (compilador) *Comunicación Gubernamental*, Gedisa, Barcelona, 2000. El libro reúne en capítulos artículos de profesionales dedicados a la comunicación institucional.

<sup>3</sup> (...) "Si la historia es 'maestra de la vida' como suponían los romanos, bien puede aleccionarnos también en esta materia. Para los amantes de la ópera, el caso que

La comunicación de los gobiernos ha sido objeto de análisis en diversos textos, escritos, en general, por profesionales que se desempeñan en áreas vinculadas a la comunicación político-institucional o que se dedican al marketing político. Básicamente, esos textos son el producto de la experiencia en determinadas campañas políticas o publicitarias y su razón de ser es orientar a líderes y comunicadores sobre estrategias de comunicación.

Con esas características, en el país, pueden mencionarse dos libros que han sido material de consulta prioritario. Uno es *Estrategias de comunicación para Gobiernos*<sup>1</sup>, de Roberto Izurieta y otros; y el otro, *Comunicación Gubernamental*<sup>2</sup>, de Andrés De Masi (compilador).

Precisamente, en el segundo de los libros mencionados, en el capítulo 1, denominado *La Comunicación gubernamental en perspectiva histórica*, De Masi sostiene que la comunicación gubernamental "se inventó" para evitar "confusiones" en el mensaje de los organismos de gobierno<sup>3</sup>. Aunque tal consideración es discutible, la idea de difundir las políticas públicas surge de justamente de las necesidades del poder público de poner en conocimiento sus acciones.

En efecto, pueden adjudicarse a los romanos o, mejor, a la necesidad de comunicar los actos de gobierno del poder romano los primeros rudimentos

de la comunicación gubernamental. Julio César fue el creador del primer periódico gubernamental, el Acta Diurna Populi Romani.

Acerca de ese episodio Suetonio<sup>4</sup> escribe que "lo primero que ordenó (Julio César), al posicionarse en su dignidad, fue que se llevara un diario de todos los actos populares y del Senado y que se publicase".

El historiador Indro Montanelli<sup>5</sup> se refiere a la edición del Acta Diurna como "de enorme alcance porque sancionó el más democrático de todos los derechos". En obvia alusión a la difusión pública de los actos de gobierno.

En Argentina, la publicación de los actos de gobierno en soporte de gacetas, boletines y revistas, primero y en formatos más sofisticados, después, es profusa y simbólica. Basten por ahora dos ejemplos de esa vocación: *La Gaceta del Gobierno*, fundada por el Virrey Cisneros en 1809 y la *Gaceta de Buenos Aires*, editada por Mariano Moreno en 1810.

La idea de Gaceta, por sí misma, remite a la tradición española de referirse así a órganos de publicidad oficial. Con ese propósito, la Primera Junta de Gobierno, en su Orden del 2 de julio de 1810, exponía que "una exacta noticia de los procedimientos de la Junta; una continuada comunicación pública de las medidas que acuerde para consolidar la grande obra que se ha principiado; una sincera y franca manifestación de los estorbos que se oponen al fin de su instalación y de los medios que adopta para allanarlos, son un deber en el gobierno provisorio que ejerce...<sup>6</sup>". En 1812, la *Gaceta* se transformó en *Gaceta Ministerial del Gobierno de Buenos Aires*.

En otra parte de su capítulo sobre la comunicación gubernamental vista desde una perspectiva histórica, Andrés De Masi destaca que "con el tiempo, y el afianzamiento de las instituciones republicanas, se acentuó la diferenciación entre los órganos de información oficial, y otras publicaciones ex-

traoficiales de contenido político o tendencia partidaria”.

Y agrega: “Pero si la afirmación anterior equivale a aceptar la distinción entre ‘publicidad gubernamental’ y ‘propaganda de gobierno’ (o del partido que gobierna), no es menos cierto que en ambos casos se trata de actos de ‘comunicación gubernamental’, aunque sus móviles sean disímiles. En el léxico contable de la administración pública argentina no parece advertirse esta diferenciación teleológica de ambos conceptos al mantenerse la expresión ‘propaganda y publicidad’ para dar título a la Partida 3.6 del Presupuesto Nacional”.

El programa 19 de ese presupuesto adopta el nombre de “Prensa y Difusión de los Actos de Gobierno”.

#### Estado del Arte

Bien, pasado y presente -y actos administrativos- sobre la cuestión de la Comunicación de los gobiernos son abordados por textos que realizan un diagnóstico sobre la eficacia de las políticas que se desarrollan en ese sentido o a partir de la sugerencia de diversas estrategias que presuponen condiciones exitosas para el despliegue del proceso comunicacional. Sin embargo, esos textos, aunque complementarios, son útiles a este proyecto de investigación.

La decisión de comenzar la indagación por esos escritos se relaciona con la idea de ver qué tipo de tratamiento tiene el tema de la comunicación del Estado en libros que abordan esa cuestión con la sola finalidad de mejorar la eficacia de los encargados de las estrategias comunicacionales y, a la vez, claro está, de definir pautas de organización que afiancen la llegada del mensaje. Es decir, de alcanzar con él un impacto positivo en la opinión pública.

Sobre el valor de esos textos surgen críticas: “El estudio de las relaciones entre los medios y la ex-

presión política a menudo sigue orientándose por prejuicios ideológicos o bien se limita al análisis de casos con resultados contradictorios sin valor explicativo”, sostiene Jean Mouchon<sup>8</sup>.

“Por un lado -reflexiona Mouchon-, los funcionalistas norteamericanos hacen especial hincapié en las manifestaciones empíricas y así corren el riesgo de abandonar todo sistema interpretativo; por otro lado, la teoría crítica europea propicia una lectura de la sociedad excesivamente simplificada”.

Es propósito del presente trabajo descartar la primera opción, la que se refiere al reconocimiento de las “manifestaciones empíricas” y apuntar el abordaje del objeto de investigación hacia la interpretación de la Comunicación del Estado y el caso de Las características de la comunicación político gubernamental del Estado bonaerense en el siglo XXI.

Con ese objetivo, tomamos como base de indagación la tesis de grado denominada “Análisis y caracterización del tratamiento periodístico de la Transformación Educativa en la Provincia de Buenos Aires”<sup>9</sup>.

Ese trabajo, en su introducción, cita palabras del entonces gobernador de la provincia de Buenos, Eduardo Duhalde, durante la apertura del 125 período de las sesiones de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires en 1997, con la intención de señalar la importancia que le otorgó esa gestión al lanzamiento de las denominadas políticas de Transformación Educativa<sup>10</sup>.

A partir de la implementación definitiva de esas políticas comienza el presente proyecto (2000 - 2002), pero el estudio del tratamiento periodístico que tuvo la Transformación Educativa en los medios de comunicación se constituye en un aporte significativo para la definición del problema de investigación.

No obstante, el tema de la comunicación institucional y política está en debate en Argentina y en toda América Latina. “La verdad es que está naciendo otro tipo de democracia en la que los que

mencionaré en seguida (y cuyo análisis recojo del crítico William Weaver, The New York Times, 16 de julio de 2000) les resultará familiar. En el primer acto de Tosca de Puccini tenemos un interesante ejemplo de falta de comunicación pública: un pomposo Te Deum, cantado en la iglesia romana de Sant’ Andrea Della Valle, celebra la presunta derrota de Napoleón en la batalla de Marengo. He aquí un equívoco: la derrota de Bonaparte es sólo un traspie al comienzo de la batalla, pero fue interpretado y comunicado como una derrota. Sin radio ni televisión satelital, ni Internet, la noticia del triunfo napoleónico será conocida recién medio día después. Ya en el segundo acto todos advertirán que el entusiasmo fue prematuro. Sin duda que una comunicación de mejor calidad le hubiera ahorrado al barón Scarpia el papelón de la algarabía anticipada por un hecho político no confirmado y, peor aún, comunicado erróneamente y a destiempo. Para evitar esta clase de confusiones y otras tantas se inventó la comunicación gubernamental...” (idem 2; pág., 21)

<sup>4</sup> Suetonio, Los doce Césares, Iberia, Barcelona.

<sup>5</sup> Montanelli, Indro: Historia de Roma, Globus, Madrid, 1994.

<sup>6</sup> Comisión Nacional Ejecutiva del 150 Aniversario de la Revolución de Mayo. La revolución de Mayo a través de los impresos de la época, Buenos Aires, 1965.

<sup>7</sup> “El objetivo de este programa es difundir los actos de gobierno con el fin de proyectar la imagen del Gobierno nacional en el ámbito interno y externo, como así también entender en la formulación y control de las políticas de comuni-

cación social de esta Secretaría (de Prensa y Difusión)".

<sup>8</sup> Mouchon, Jean: *Política y Medios. Los poderes bajo influencia*, Gedisa, Barcelona, 1998.

<sup>9</sup> Realizada por Paula Pedelaborde, Cintia Abramsonas, Marcela Milone y R. Claudio Gómez, alumnos de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata y aprobada como Tesis de Grado para la Licenciatura en Comunicación Social en 1999.

<sup>10</sup> "Durante la apertura de la Asamblea Legislativa en 1997, el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde, eligió un discurso con un mensaje especial. Se abstuvo de hacer el acostumbrado repaso por las políticas de la gestión y dirigió sus palabras a consolidar ante el auditorio una única idea: "Inauguramos hoy el 125 período de sesiones ordinarias de nuestra Legislatura. A diferencia de años anteriores, en que rendimos cuenta de la labor realizada y de los proyectos a ejecutar por todas las áreas de gobierno, hoy quiero aprovechar este mensaje para referirme exclusivamente a un tema al que asigno un valor trascendental para el futuro de todos los bonaerenses. Se trata de la Transformación Educativa".

<sup>11</sup> *Ibidem* 1.

<sup>12</sup> Durandin, Guy, *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*, Paidós, Barcelona, 1982.

<sup>13</sup> Germani, Gino, *Populismo y contradicciones de clase en América Latina*, México D.F.: Era, 1977.

<sup>14</sup> Berger, Peter y Luckmann, Thomas, *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.

<sup>15</sup> Drucker, Peter, *La gerencia*.

*deciden en la suerte de la política tienen valores y puntos de vista difíciles de entender para los políticos y analistas tradicionales. La comunicación política, en ese contexto, tiene que renovarse y enfrentar desafíos que no eran usuales en el siglo pasado*", opina F. Christopher Arterton, Ph. D.<sup>11</sup>.

Asimismo, vinculada con la relación comunicación y política merece citarse la investigación de Aníbal Ford, denominada "*Los problemas críticos de la agenda contemporánea. Mediaciones, comunicación y producción de sentido en la formación de la opinión pública y el imaginario social*" (2001 - 2002).

Un tanto más extemporáneos, aunque referentes, aparecen los libros "*La Mentira en la propaganda política y en la publicidad*", de Guy Durandin<sup>12</sup>; "*Populismo y contradicciones de clase en América Latina*", de Gino Germani<sup>13</sup> y "*La construcción social de la realidad*", de Peter Berger y Thomas Luckmann<sup>14</sup>.

#### Estudios de Comunicación Política

Según Peter Drucker<sup>15</sup>, el denominado "Papa del Management", empresas e instituciones de servicio sólo se diferencian por la forma en que son pagadas. Las primeras, por satisfacer al consumidor: El propósito de un negocio no es conseguir el máximo beneficio sino la creación de un cliente. Las segundas reciben un presupuesto, que llega por una corriente de ingresos obtenidos por los impuestos, es decir, por algo que no está ligado de una forma directa a lo que los miembros de la institución están haciendo. Este criterio es el que ha servido para distinguir la Comunicación Empresarial de la Institucional y Política. ¿Por qué muchos profesionales prefieren el adjetivo "institucional" al de "empresarial"? Les parece que dignifica a ese tipo de comunicación, porque acentúa lo permanente de la empresa, lo que está por encima de los cambios que se produzcan. El adjetivo «política» ha tenido más éxito

que «institucional» precisamente por la razón contraria: resalta los aspectos más dinámicos del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

Dan Nimmo<sup>16</sup> es el autor que más ha impulsado los estudios de Comunicación Política. En 1981, declaraba que la Comunicación se remontaba a varios siglos, pero como campo emergente sólo podíamos considerarla a partir de los años cincuenta. Por tanto, era un campo retrasado. Aun así, acogía el proceso que interviene entre las instituciones formales del gobierno y la conducta del votante.

En 1990, Anne Johnston<sup>17</sup> señaló que en sólo diez años habían aparecido 600 títulos sobre Comunicación Política. Ahora, quizá pasen de mil los libros escritos sobre esta materia.

#### El campo de la Comunicación

Partimos del planteamiento fundamental del paradigma hermenéutico, en cuanto afirma que no existe un lenguaje observacional puro; todo lenguaje es interpretación, todo conocimiento es interpretación.

Según lo observa Hayek<sup>18</sup> "*este método interpretativo nos da cierta superioridad sobre el científico físico en el sentido de que tenemos una comprensión peculiar de nuestro material, porque penetramos en su naturaleza en virtud de que nosotros mismos somos la naturaleza*".

Lo más importante, según esta corriente, es la teorización, el interés en datos cualitativos, el rechazo a lo cuantitativo y el manejo crítico del lenguaje.

Se trata, entonces, de "*arribar a un conocimiento objetivo a través de un conocimiento consensuado, dándole un mayor peso no a lo que es, sino a la interpretación de lo que es*"<sup>19</sup>.

Es todavía particularmente difícil definir el área específica de la Comunicación como campo disciplinar. Es también compleja la indagación de los procesos de Comunicación.

Cuando hablamos de procesos de comunicación, referimos a prácticas sociales atravesadas por experiencias de Comunicación. *"Prácticas sociales factibles de ser reconocidas como espacios de interacción entre sujetos en los que se verifican procesos de producción de sentido, de creación y recreación de significados"*<sup>20</sup>.

En ese sentido, vale considerar la opinión de analistas e investigadores que sostienen que no es posible analizar hoy las prácticas sociales y de las organizaciones sin contar con el aporte de la Comunicación. Sin embargo es importante advertir la necesaria vinculación de otras disciplinas que (complementaria o transversalmente) concurren en la indagación de los procesos de comunicación.

Por caso, Martín Barbero acude la importancia de *"pensar los procesos de comunicación desde la cultura, significa dejar de pensarlos desde las disciplinas y desde los medios. Significa romper con la seguridad que proporcionaba la reducción de la problemática de comunicación a la tecnologías"*<sup>21</sup>.

Y es cierto que la Comunicación como proceso ha sido observada desde diferentes disciplinas. Y también es verdad que ha sido pensada desde el funcionamiento y características de los medios que intervienen en el proceso.

Se trata aquí de indagar los procesos de comunicación que se producen desde el Estado y, concretamente, los que se producen desde la gestión del sistema educativo de la provincia de Buenos Aires en el siglo XXI.

La mirada sobre la Comunicación del Estado no es, por supuesto, nueva. Pensar en Maquiavelo<sup>22</sup> es recordar una forma de análisis de la Comunicación del Estado.

En efecto, Georges Sabine entiende que *"Maquiavelo, en una época en que se estaban derrumbando las instituciones feudales y surgiendo con deslumbradora rapidez de las nuevas estructuras sociales y políticas, vio, como ningún otro pensador político de su tiempo, la tendencia de la evolución*

*política y la significación y contenido de la organización política moderna. Él utilizó por primera vez la palabra 'estado' para designar al poder organizado de tipo nacional"*<sup>23</sup>.

¿Qué otra cosa es "El Príncipe" sino una teoría del Poder y complementariamente una técnica acerca del uso de la Comunicación desde el Estado?

Sobre todo en el capítulo XXI de la obra, titulado *"Qué debe hacer un príncipe para adquirir buena fama"*, Maquiavelo advierte sobre la necesidad de dotar al poder de estrategias para comunicar su imagen.

Hoy no parece posible una indagación de las prácticas sociales y de las organizaciones sin considerar a la Comunicación como campo.

El objeto de las ciencias sociales "es siempre un objeto histórico, es decir, que el propio conocimiento a que aspiramos, el conocimiento científico, es una realidad material (una práctica humana) que se modifica y cambia por la propia de los que, produciéndola, hacen ciencia".

Sin embargo, esto supone la existencia de presupuestos teóricos *"que sirven de apoyatura a las técnicas que permiten luego el reconocimiento de la realidad expresada en las prácticas sociales y hacen posible la intervención en las mismas. En el caso de la comunicación (también en psicología y en la sociología, para mencionar otros campos) es necesario hablar de "ciencias en proceso de desarrollo" (a diferencia de la ciencia consolidada)"*.

De tal forma, la indagación a la Comunicación remite en este caso a la indagación sobre un objeto cerrado a la manera de las ciencias duras, sino a prácticas sociales, en definitiva a un objeto no delimitado que cambia por la propia praxis humana. Ubicarlo en su contexto social probablemente ayudará a interpretarlo. Aquí el elemento cualitativo constituye lo esencial de lo que se investiga.

#### Bibliografía

-Ailes, Roger: *Tú eres el mensaje*, Paidós, Barcelona, 1982.

Buenos Aires: Editorial Ateneo, Buenos Aires, 1975.

<sup>16</sup> Nimmo, Dan N. y Sanders, K. R., *Manual de Comunicación Política*, Sage, Beverly Hills, 1972.

<sup>17</sup> Johnston, Anne, *Trends in Political Communication: A Selective Review of Research in the 1980s*. En Swanson y Nimmo, 1990.

<sup>18</sup> Hayek, Frederich, *Scientism and the Study of Society*. Económica.

<sup>19</sup> Orozco Gómez, Guillermo, *La investigación en comunicación desde la perspectiva cualitativa*, Ediciones de Periodismo y Comunicación, FPyCS, UNLP, La Plata, 1996.

<sup>20</sup> Uranga, Washington, "Gestionar desde la comunicación, gestionar procesos comunicacionales", en revista *Oficios Terrestres* N° 9/10, pág. 99. FPyCS, Argentina, 2001.

<sup>21</sup> Barbero, Martín : *De los medios a las mediaciones*, Gustavo Gilli, 1997.

<sup>22</sup> Maquiavelo, Nicolás, 1496-1527.

<sup>23</sup> Sabine, Georges H., *Historia de la Teoría Política*, F.C.E, México, 1945.

- Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas: *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972.
- Bresser Pereira, Carlos: *Reforma del Estado para la ciudadanía*, Eudeba, Buenos Aires, 1999.
- Carlos Fernández Collado y Gordon Dahnke: *La comunicación humana*, ciencia social, McGraw Hill, México, 1986.
- Chias, Joseph: *Marketing público*, Mc Graw-Hill, España, 1995.
- Cotteret, Jean Marie: *La comunicación Política*, El Ateneo, Buenos Aires, 1977.
- Debray, Régis: *El estado seductor*, Manantial, Buenos Aires, 1995.
- Durandin, Guy: *La Mentira en la propaganda política y en la publicidad*, Paidós, Barcelona, 1982.
- Germani, Gino: *Populoso y contradicciones de clase en América Latina*, Era, México, 1977.
- Karl Ypung: *La opinión pública y la propaganda*, Paidós, México, 1991.
- Laing, Ronald: *La muerte de la familia*, Paidós, Buenos Aires, 1978.
- Leon Sigal. *Reporteros y funcionarios*, Gernika, México, 1998.
- Moragas Spa, Miguel: *Sociología de la comunicación de masas*. Vol. 3., Gustavo Gili, Barcelona, 1987.
- Morris, Dick: *El Nuevo Príncipe*, Buenos Aires, El Ateneo, 1999.
- Neolle-Neumann: Elizabeth, *La espiral del silencio*, Paidós, España, Comunicación, 1995.
- Sartori, Giovanni: *Homo Videns, la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.
- Sartori, Giovanni: *Teoría de la Democracia*, Alianza, Madrid, 1987.