

## Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso

### **Riorda, Mario**

Universidad Católica de Córdoba

**([mriorda@uccor.edu.ar](mailto:mriorda@uccor.edu.ar))**

Decano de Facultad de Ciencia Política y RR.II., UCC, Doctorando en Comunicación Social, UA, Mgter. en Política y Gestión Pública UES21/Georgetown University, Lic. en Ciencia Política UCC. Ex Vice Pte. Consultores en Políticas Públicas SA. Asesor en más de 70 procesos electorales y consultor por el IUIOyG (España). Dicta seminarios de posgrado sobre temas de marketing público, comunicación política y campañas electorales en más de 20 universidades y para gobiernos en 5 países. Dirige tres investigaciones sobre: comunicación de crisis en gobiernos, construcción de agenda como estrategia de concertación de políticas públicas; e Indicadores de Desarrollo Regional. De sus últimos escritos, se destacan Riorda, M. y Graglia, E. (coord.) "Desarrollo, municipalismo y regionalización, un triángulo virtuoso", EDUCC, KAS, Cba., 2006; y de próxima aparición Riorda, M., Elizalde L. y Fernandez Pedemonte, D., "La construcción del Consenso: Gestión de la Comunicación Gubernamental", Ed. La Crujía, Bs. As.

### **Resumen:**

El presente es un esfuerzo dirigido a pensar un modelo de comunicación gubernamental que tenga como objetivo estratégico la búsqueda del consenso. Con esa premisa, se pretende que sirva como recomendación para la acción, a los fines prácticos y académicos de debatir (y evitar) las posibles estrategias gubernamentales que se transforman en lógicas de "ensayo y error". Se define el consenso como 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 afuera del mismo, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas posibles. Esto también es un modo de entender a la legitimidad como elemento clave para dotar de estabilidad a un gobierno.

Por ello y en función del recorrido de vastos ejemplos, se pregona la consustancialidad entre la política y la comunicación, y se plantea un modo estratégico de abordaje de la gestión, que combine el modo incrementalista en las políticas públicas, con el proyecto general de gobierno, particularmente denominado mito de gobierno en el modelo.

Se ubica en una dimensión distinta a los planteos desde el marketing político y desde posturas críticas, para constituirse en una defensa teórica de tipo institucionalista, para dar cuenta, desde la comunicación política gubernamental, de un enfoque realista de *second best option*, argumentado teóricamente desde la perspectiva "construccionista", es decir, de acciones comunicativas persuasivas para construir sentido desde el gobierno.

El modelo, sostiene que para que a la ciudadanía le vaya bien, al gobierno le debe ir bien, y por ende, es su misión construir consenso. Desde el incrementalismo, afirma que los intentos gubernamentales de respuestas en temas "clave", en situaciones de inestabilidad o debilidad institucional, no siempre han resultado positivos en su abordaje, y muchas veces representaron un idealismo destacable, que se aproximó bastante a un voluntarismo peligroso por parte de los gobiernos. Pero por otro lado, los intentos de políticas basados exclusivamente en temas "marginales", son insostenibles en el mediano y largo plazo.

El modelo intenta constituirse en recomendaciones para la acción de los gobiernos, atravesando conceptos, como las imágenes de marca de las gestiones, como muestra empírica de los mitos de gobierno. Asimismo, reflexiona sobre el proceso persuasivo asociado a la comunicación del mito y sus riesgos, y aunque los reconoce claramente, descarga en gran parte la responsabilidad en la acción política y en los propios actores políticos, más que en el instrumento mismo, al que se lo considera indispensable para justificar las políticas en la idea de lograr consenso en las gestiones, aún con fuerte énfasis en lo ideológico.

Desde el punto de vista teórico y de recomendación de gestión, es un intento de combinar un abordaje de los ciclos cortos (políticas incrementales) y largos (mitos de gobierno) de manera simultánea. En el nivel de los hechos se pasó a un "vivir en campaña permanente", aceptando de facto 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 ello es que el abordaje académico en la comunicación política, de planes y estrategias en procesos de más larga duración, como la construcción de mitos estables, o la fidelización de cohortes generacionales a una institución, es verdaderamente escaso. Este también es un objetivo prioritario de este escrito, para seguir explorando y sustentando modelos de comunicación política que puedan ser estudiados en el largo plazo y evitar que las anécdotas sean elevadas a categorías.

Se concluye que el modelo trata de abordar *"estrategias imperfectas para contextos o situaciones imperfectas"*. Esa es la magnitud del desafío quien aplique, cuestione, o estudie este modelo de comunicación gubernamental que busca definitivamente, modos de llegar al consenso.

**Palabras Clave:** *comunicación gubernamental - consenso- incrementalismo y mito de gobierno*

**Abstract:**

*The present [paper] is an effort in the direction to arrive to a model of governmental communication which has the search of consensus as strategic objective. Under that premise, it intends to become a recommendation for action, in order to debate (and to avoid), academically and practically, all the possible governmental strategies that transform in “try and mistake” logics. Consensus is defined as the search for politically operating agreements focused on the idea that, nevertheless there can be (and in fact, there always will be) groups on the margins or outside consensus, governmental policies must be socially accepted by the biggest possible number of people. This is, too, a way to understand legitimacy as a key element to give stability to a government.*

*Because of this, and through many cases revised, a consubstantiality between politics and communication is established, and proposes a strategical mode to face management, combining both incrementalist mode in public policies with the general project of government, particularly named, in the model, as myth of government.*

*[The model] is in a different dimension than views from political marketing and from critic postures, and builds up a theoretical defense, of an institutionalist type from governmental political communication, of a realistic point of view of second best option, theoretically argued from a “constructionist” perspective, of persuasive communicative actions to build up sense from the government.*

**Key Words:** - governmental communication -consensus - incrementalism and government myth

## HACIA UN MODELO DE COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL PARA EL CONSENSO<sup>1</sup>

### 1. COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL, GESTIÓN Y CONSENSO

El presente es un esfuerzo dirigido a pensar un modelo de comunicación gubernamental que tenga como objetivo principal la búsqueda del consenso. Se lo ha concebido aplicable a todo tipo de contextos, aunque tiene una orientación que permite ser interpretado con mayor comprensión en contextos políticos o sociales de recurrente inestabilidad institucional, o de sistemas complejos. Inicialmente podría sostenerse que muchos gobiernos tienen en la inexistencia de proyecto una de las causas que producen inestabilidad institucional. Por ello se trata de buscar una respuesta, al menos instrumental, a la pregunta “¿y ahora qué?”, una vez pasadas las elecciones. Aunque no sólo ello, puesto que una buena gestión de gobierno no necesariamente garantiza un voto premio al oficialismo (Riorda, 2004b). En todo ese razonamiento, la racionalización y justificación que permita 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 por la falta de consenso.

Aunque no es imposible definir lo que es consenso, es dificultoso llegar a un análisis empírico de sus características, debido a la vaguedad, nivel de abstracción y ambigüedad de creencias efectivas sobre las que este se basa. Si bien podría diferenciarse el consenso relativo a las reglas fundamentales que dirigen el funcionamiento del sistema (*rules of the game*) del consenso que tiene por objeto ciertos fines o instrumentos particulares (Sani, 1998, pp. 315-316), el consenso es un término relativo, puesto que no es sencillo diferenciar aquellos dos modos. Por ello el consenso es, a los fines de este modelo, 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 este, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas.

Y si las creencias que integran el consenso (o la disensión) varían en cuanto a la intensidad de la adhesión que suscitan, incluso dentro de una misma situación, se puede insistir más rigurosamente en unas y menos en otras (Shils, 1977, p. 49). Para lograrlo hay que considerar el papel de los factores que están en juego, así como los modos de interpretación, y los esquemas mentales a través de los cuales estas experiencias son vividas, y a las cuales se les da un significado (Sani, 1998, p. 317). Esta tarea es esencialmente la acción directa que le compete al modelo propuesto, al que se intenta acceder e incidir desde la comunicación gubernamental.

Pero para cumplir con los objetivos planteados, partiendo y pensando desde la comunicación gubernamental, hay que considerar que el área del conocimiento en cuestión es la menos abordada dentro del campo de estudio de la comunicación política, sea desde perspectivas académicas como así también desde miradas profesionalistas. Además, el corpus dominante de los escritos tiene dos tipos de características asociadas a los perfiles antes mencionados: 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.

A modo de intento en la búsqueda de un punto medio entre aquellas perspectivas, el enfoque es eminentemente institucionalista pretendiendo que las ideas de gestión sean diseminadas, compartidas y asumidas como hábitos perdurables en las organizaciones públicas tratando de comprender lógicas de organización de la comunicación que pueden contribuir al diseño de mensajes amigables en el ambiente en donde la organización desarrolla su actividad (Graber, 2003, p. XII), siempre con la pretenciosa ambición de modelar a dicha práctica con el objeto de obtener capacidad institucional y condiciones de gobernabilidad que doten de consenso a las gestiones.

En el contexto de este modelo, la comunicación política permite reducir las tensiones irresolubles entre las demandas de la ciudadanía y la posibilidad de respuesta de los gobiernos, al menos desde lo que la comunicación política puede aportar en beneficio de la gestión y, mucho más aún, de los ciudadanos. Por eso no hay, ni puede haber un desarrollo rectilíneo en lo ofrecido, sino un deseo de lectura desapasionada de aproximaciones críticas, para priorizar asuntos o teorías cargadas de ambigüedad con visiones que trascienden muchos modelos explicativos. Por ello el enfoque es también un abordaje que alcanza lo retórico,

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una versión previa y abreviada del capítulo de libro Riorda, Mario (2006) "Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso" en Elizalde, Luciano, Fernandez Pedemonte, Damián y Riorda,

en tanto se centra en el uso persuasivo de la comunicación, asociada a la organización de argumentos que muestran cómo el poder gubernamental y la legitimidad son mantenidos a través de la publicidad como parte sustantiva de la comunicación (Rose, 2000, p. 5 -25). Compartiendo la existencia de un primer y segundo orden de las ideas (lo que también se entiende como denotación y connotación respectivamente), es que el primer orden muestra un nivel de la significación como tal, y hay un segundo orden de significación, de tipo mitológica, en donde se pueden lograr interpretaciones más profundas (Barthes, 1989) y que adquieren una sólida preponderancia por su mayor eficacia.

#### Comunicación gubernamental y construccionismo

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, pp. 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. 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, pp. 1-10). 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 (Rochefort y Cobb, pp.1994, 810). Este es, sin duda alguna, el enfoque menos abordado en las investigaciones y teorizaciones construccionistas, y por lejos el más polémico.

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; Rochefort y Cobb, 1994, pp. 1-27; Bosso, 1994, p. 201). Pero ello no es igual al concepto de *kitsch* político, pues este actúa sobre una base testeada exclusivamente, reduciendo la actividad de creatividad política, que pasa a rodearse de una alta previsibilidad y trabaja con manifestaciones o acciones públicas con alto potencial de aceptación (Plot, 2003, pp. 15-19), lo que transforma o reorienta a la opinión pública, en un plebiscito dispuesto a la aclamación, a la acogida, a un clima psicológico favorable (Habermas, 1999, p. 243). Pero el construccionismo gubernamental es diferente pues no sólo testea ambientes, los construye o al menos avanza en el intento.

Se puede apreciar que hay riesgos en su uso aunque son propios de cualquier actuación gubernamental, tenga o no un estilo construccionista, mas allá que este tiene una serie de características relevantes sobre las que es prudente discurrir (Alger, 2001, pp. 67-68): lazos de confianza e identificación entre representante y representado, una narrativa acorde a esos lazos, el público no desarrolla una total comprensión de muchos

asuntos, fuerte dependencia de los valores más enraizados en el contexto social en el cual el mensaje social es diseminado (Graber, 2001, p. 213).

En la búsqueda de narrativas coherentes y colectivas que construyan mensajes con contenido, es bueno el ejemplo norteamericano del momento en que se instaló el concepto de "religión cívica" de Reagan, cargado de elementos o valores culturales (Lorenzo, 1996, pp. 3, 15-24). Años después, en 1996, no fue distinta la percepción obtenida sobre elementos de Cultura Política Americana, desarrollada por la University of Virginia, por la Gallup Organization y por el Post-Modernity Project, en la cual una abrumadora mayoría apoyaba la retórica democrática que justifica a EEUU, más allá de que existía cierta sensación de cinismo y pesimismo, especialmente por puntos de vista liberales, o por una cierta desconexión entre los valores cristianos, con una narrativa marcadamente asociada a un colapso moral o a sensaciones de insignificancia de grupos de alto nivel de educación (Rutherford, 2000, pp. 253-254).

De lo dicho, y sosteniendo que no todo es cambio ni nueva imposición en la retórica política (Stuckey, 1996, pp. 122-138), pueden entenderse ciertas prácticas retóricas combinadas en la nueva centuria y bajo el gobierno de George Bush, sea desde el discurso del gobierno federal, sea desde los estados, como se vio en la cantidad de estos últimos que (simultáneamente a la elección de gobernador y presidente del 2004) plantearon *referendum* asociados a enmiendas sobre asuntos asociados a valores, tal como los que la investigación señalada remarcaba.

Lo que se afirma desde este planteo es que las políticas de un gobierno, sean estas buenas o malas, no dependen teleológicamente del construccionismo en sí, sino de cada gobierno en particular y de sus objetivos en consonancia con los de la población, por lo cual los juicios éticos y políticos no deben caer sobre el procedimiento o herramienta, sino sobre los responsables del proyecto político en cuestión. Siguiendo este razonamiento, cabe agregar dos respuestas a los planteos de aquellos autores críticos de la publicidad gubernamental. Una es que debieran ser críticos con la política misma, en tanto la comunicación política no es más que una metonimia de un proyecto mayor del cual esta es sólo una parte que ayuda a su legitimación. La otra es cuando centran la crítica en los mensajes de gran amplitud o de amplitud ilimitada (*boundary-spanning*), constantes, que atraviesan un amplio público, con un amplio espectro de significación y valor económico para su implementación, orientados a crear una imagen favorable del emisor deben considerar que muchas acciones de políticas públicas son meros hechos de comunicación gubernamental, por ejemplo, las campañas públicas o las políticas de prevención en su conjunto, etc., y se trata de opciones políticas sin más. También, que muchas de las acciones comunicacionales, aunque en sí mismas no son políticas públicas propiamente dichas, ayudan a contribuir o a sostener el consenso y sin caer en juicios contrafácticos, cabría preguntarse qué pasaría si un gobierno no lograra crear o sostener consenso en la ciudadanía, ¿sería ello menos costoso?.

Aunque se desarrollará más adelante, el esqueleto principal que define al modelo, es la interacción constante entre las acciones incrementales y el mito de gobierno. Con ese objetivo, fundamentalmente para desarrollar acciones incrementales, y poder definir un mito de gobierno consistente, se necesita un enfoque construccionista que permita la conjugación de visiones de la elite, de los medios profesionales, y del público activo, en un círculo que permita legitimar las acciones del gobierno. Y este no es un tema periférico en la

construcción de consenso, habida cuenta de que la comunicación política es el espacio en donde se intercambian discursos contradictorios de los tres actores con capacidad de expresión política: los políticos (el gobierno para lo que interesa a este modelo), los periodistas de los medios de comunicación y la opinión pública.

Ello implica advertir que la tensión, el conflicto y la polémica son hechos que definen la esencia de la propia comunicación política, le imprimen un equilibrio dinámico, en tanto el reto de cada actor es, a su vez, definir la interpretación política de la situación. Y así como se le reclama una faz de “comunicación ascendente” a la democracia, es decir de la ciudadanía a la política, tampoco se debe olvidar ni minimizar el necesario peso de la “comunicación descendente” que va del poder político a los ciudadanos, a través de los medios (Wolton, 1995, pp. 35-38).

#### Delimitación de la comunicación gubernamental

Cuando se habla aquí de comunicación gubernamental, se hace referencia a la comunicación de los gobiernos ejecutivos, sin distinción de niveles (nacional, regional, provincial, local, etc.) o actores dentro de ese poder, y excluyendo por cierto a todo lo que sea sector público no gubernamental, como gran parte de las empresas públicas, por caso. Desde el lenguaje político, y en especial el gubernamental, se articula y confirma todo lo que es político, lo deseado y lo indeseado, y aunque se asume con mucha cautela por los potenciales abusos, no descree de la posibilidad de crear condiciones apropiadas para cumplir una función de poder de enseñanza, siempre con la idea racionalizar la comunicación como soporte para la implementación de sus políticas (Rose, 2000, pp. 25-31). La publicidad gubernamental, en ese propósito, se constituye como un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a un amplio número de personas, para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas.

Es evidente también que la comunicación gubernamental juega un papel clave en la construcción de una determinada cultura política. Se cultiva el rol deseado de los atributos de la ciudadanía y complementariamente, se crean condiciones materiales y no materiales para sostener esa ciudadanía, a través del desarrollo de símbolos y mitos que configuran elementos de identidad. Ese propósito es también un objetivo explícito de la comunicación gubernamental, y aunque no fuese tal, sin duda alguna es una consecuencia directa de su ejercicio.

El modelo pretende avanzar hacia una profesionalización de la gestión que descansa sobre la compleja realidad de nuestros sistemas políticos y requiere al menos cuatro supuestos básicos:

a) Consustancialidad de la política y la comunicación. Dicha afirmación entiende que política y comunicación están afectadas en buena parte de las actividades políticas, por lo que la comunicación puede considerarse un aspecto de la política y no una actividad de esta. La comunicación no ha digerido a la política, pues es más bien la política la que en la actualidad se representa en un estilo comunicacional (Wolton, 1995, p. 35).

b) Políticas de acceso a la información. El modelo propuesto es una recomendación de gestión pública propiamente dicha, imbricada con acciones de comunicación política, por lo que es impensable sostenerlo sin

la existencia paralela de políticas de acceso a la información.<sup>2</sup> 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. Este supuesto es una condición de efectiva democraticidad, mas nada tiene ello que ver con la eficacia del modelo.

c) Diálogo entre la ética y el pragmatismo. La dimensión valorativa o ético-normativa del modelo, es obviamente responsabilidad del lector, del político que aplique el modelo, o del ciudadano que lo juzgue. Aunque se percibe que la inexistencia del diálogo en las esferas de la ética y del pragmatismo puede derivar en peligrosos voluntarismos cargados de buenas intenciones. Estos voluntarismos, a su vez, pueden degenerar en dañinas espirales de agravamientos en la rueda de las soluciones esperadas. El modelo es un caso de *second best option* ya que muchos de los problemas y sus modos de definirlos, de cara a pensar respuestas políticas, son planteos "transcientíficos", que pueden ser divulgados o enunciados en el lenguaje de la ciencia, pero cuya resolución a cargo de esta última es un imposible (Majone, 1997, p. 37).

d) Atención a las demandas de la ciudadanía. Dado un desarrollo de un sistema omniabarcativo de medios de comunicación en las democracias, un gobierno puede atender más o menos a las demandas de la ciudadanía. Pero este modelo considera que solamente un gobierno totalitario puede desatender totalmente a las demandas recabadas desde la opinión pública y sobrevivir en la gestión. Por ello, las respuestas a las demandas ciudadanas por parte de los gobiernos son una parte sustancial que permiten entender el consenso que logran las gestiones frente a la ciudadanía.

## 2. LA TENSIÓN IRRESOLUBLE DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS

Las demandas que los ciudadanos plantean al gobierno podrían clasificarse siguiendo a Chías (1995, pp. 109-110), en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1: Modelos de prioridad de la demanda pública**

TEMAS	<b>FUNDAMENTALES</b>	<i>Temas ideológicos</i>	<i>Temas Clave</i>
	<b>MARGINALES</b>	<i>Temas revisables</i>	<i>Temas Cliente</i>
		<b>BAJA</b>	<b>ALTA</b>

<sup>2</sup> Para ampliar lo referido a cuestiones de Acceso a la Información como componente de las Políticas de Transparencia en los gobiernos, véase: Pope, J. (2000), *Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional*, Londres, Transparencia Internacional; FMI (2001) *Manual de Transparencia Fiscal*, Washington, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional; Hodess, R. (2004) "Introduction", en *Global Corruption Report 2004*, Transparency International; Manin, B, (1998) *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid; Riorda, M. (2004c) "Transparencia" en *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*, EDUCC, KAS, UCC, Gobierno de la Pcia. de Córdoba, pp. 131-151.



	INTENSIDAD DE LA DEMANDA
--	--------------------------

Fuente: Chías, 1995, pp 109-110.

Los temas "fundamentales", son los que de alguna manera establecen el marco programático de un gobierno, mientras que los temas "marginales", aun existiendo en la agenda del gobierno, no forman parte del corpus central de una gestión. La complicación que esta sencilla división puede llegar a producir, de no analizarse con precaución, es muy grande, especialmente cuando los temas se combinan con la prioridad de la demanda que tiene un basamento central dado en la cantidad de ciudadanos potenciales involucrados en ella, así como el apoyo que de ella cabría esperar.

Valga una somera aproximación a lo que ellos representan: ideológicos, son aquellos temas ubicables en el *continuum* clásico que va de izquierda a derecha; los temas clave, son aquellos que, por su magnitud, ninguna gestión puede obviar, y cuya demanda está siempre presente, pero cuya resolución implica grandes recursos o esfuerzos; revisables, son los temas que, aun con grado de importancia destacable, no forman parte de la agenda instalada y por ende su prioridad no es alta; mientras que los temas cliente, son aquellos, que sin ser temas clave, pueden ser temas de alto impacto, y cuya satisfacción no implica esfuerzos o recursos desmedidos (Chías, 1995, pp.109-110).

La posibilidad de combinaciones de la gestión y priorización de temas, más que por lo deseable desde el propio gobierno en términos de sus prioridades (o de las de los ciudadanos), muchas veces tiene que ver con lo políticamente posible en función del plazo temporal disponible, la definición de una agenda de prioridades, la disponibilidad de recursos económicos, el nivel de oposición con que se cuente, los condicionamientos internacionales, y la cantidad de cosas que pueden constituirse o considerarse como vetos estructurales (poderes con fuerte capacidad, si no de instalar un tema, al menos de frenar una iniciativa constituyéndose en "no-decisiones"), entre condicionantes.

Modos de comunicación y riesgos del gobierno

Podrían tipificarse ciertas categorías que permiten analizar los riesgos de un gobierno, según los modos en que este comunica, según se ubique sesgada o prioritariamente en temas que sean fundamentales o marginales (al menos hipotéticamente, como criterio analítico), combinados estos con el nivel de consenso o apoyo con que cuente en la ciudadanía:

## **Cuadro 2: Modos de comunicación de un gobierno y sus riesgos**

Fuente: elaboración propia

	<b>TIPO DE TEMAS EMPLEADOS</b>	<b>RESULTADO ESPERABLE</b>	
MODO DE COMUNICACIÓN DE UN GOBIERNO, CENTRADO EN TEMAS	<b>FUNDAMENTALES, CLAVES O IDEOLÓGICOS</b>	<i>Riesgoso</i>	<i>Riesgoso</i>
	<b>MARGINALES, CLIENTES O REVISABLES</b>	<i>Positivo, con riesgo potencial alto</i>	<i>Positivo, con riesgo potencial bajo</i>
		<b>BAJO</b>	<b>ALTO</b>
		<b>NIVEL DE CONSENSO O APOYO DE UN GOBIERNO</b>	

De acuerdo a los modos de comunicación de los gobiernos según el cuadro 2, surgen una serie de consideraciones que cabría atender:

1°. Aun comunicando con resultados positivos, según corresponda de acuerdo a los niveles de apoyo o consenso obtenidos, se deriva una complicación muy grande para los gobiernos, debido a que, por su nivel total de exposición pública, y al hecho de ser, en última instancia, articuladores finales de todos los conflictos sociales e individuales, son de por sí organizaciones crisis-propensas. Las crisis son eventos políticos por excelencia (Rosenthal y Kouzmin, 1997, p. 287).

2°. Los gobiernos que comunican temas fundamentales con bajo o alto apoyo, padecen un peligro latente de no poder satisfacer expectativas mayores o menores que la ciudadanía considera urgentes en el corto plazo más estricto. Por lo tanto, el riesgo de incumplimiento de expectativas, dado básicamente por la imposibilidad de dar respuestas a los temas fundamentales en el corto plazo, entra en un proceso cíclico abonado por la comunicación centrada en los temas que no tienen posibilidad de ser resueltos, lo que aumenta el nivel de demanda sobre esos mismos temas sobre los que se comunica. También es conveniente agregar que en el corto plazo un gobierno puede hacer subir sus niveles de apoyo, centrado en una comunicación ofertista cimentada en temas clave, pero difícilmente pueda sostener esos niveles de apoyo, si se trata sólo de ejercicios comunicacionales sin políticas públicas concretas.

3°. Los gobiernos que comunican temas "marginales" con bajo apoyo corren el riesgo de perder rápidamente el consenso, debido a que los temas marginales difícilmente coincidan con las grandes prioridades de la gente, por lo que estas últimas, asociadas a los temas fundamentales, van quedando fuera de la agenda del propio gobierno.

4°. Los gobiernos que comunican temas marginales con alto apoyo pueden seguir gestionando indefinidamente bajo esta modalidad, pero lo que aquí está en juego, no es el nivel de apoyo o consenso que

pueda llegar a lograrse, sino la opción de llegar al gobierno y gestionar de manera intrascendente sin llegar a ocuparse de los temas fundamentales

### 3. LOS TEMAS MARGINALES Y LA ACCIÓN INCREMENTAL

Buena parte de los gobiernos suelen centrar su comunicación y también su accionar en temas prioritarios, es decir fundamentales. Aunque ello sea considerado correcto desde el deber ser, tiene una enorme probabilidad de generar expectativas indebidas en la población y posteriores frustraciones. Aquí entra en juego el funcionamiento del incrementalismo. Teniendo como sustento los escritos del Lindblom para explicarlo y desarrollarlo (Lindblom, 1999, pp. 259-283 y 343-372), el incrementalismo es lo opuesto a las medidas o políticas de "shock", a la política de los grandes pasos, o a las planificaciones racionales estratégicas rígidas. Es el "paso a paso", y se utiliza preferentemente este estilo cuando un gobierno se halla inmerso en un aura demasiado inestable para jugadas arriesgadas, y cuando no hay un valor perentorio no discutible como rumbo a seguir.

El abordaje incremental de un gobierno ve como necesario el cambio gradual y no revolucionario (Lindblom, 1999, pp. 267) aunque puede hacer permanecer a un gobierno en pie, pero sin rumbo direccional claro, tener mayor interés analítico por los males que han de remediarse que con las metas que se han de perseguir, limitarse el análisis de objetivos a unas cuantas opciones políticas más o menos bien conocidas en donde cabe así la posibilidad del uso de sucesos históricos como pruebas de verdades generales (Hood y Jackson, 1997, pp. 307-308). La voluntad en el gobierno, y en la política, es una pauta de preferencias, pero también, de inhibiciones relativamente consolidadas, derivadas de experiencias pasadas de un grupo social (Deutsch, 1993, p. 136). Posibilita la fragmentación del análisis entre muchos participantes en el diseño de políticas como una secuencia de ensayos, errores, y nuevos ensayos corregidos. Esto es lo que se denomina el "ajuste mutuo partidario" (Sirvent, 1999, p. 15). Aunque no sea propio del incrementalismo, a este también le cabe la crítica en el sentido de que puede ejercer la presión argumentativa del tiempo, provocando así una "sensación de urgencia" y "crisis" para eliminar objeciones a la adopción de políticas (Hood y Jackson, 1997, p. 310), creando una sensación de "pánico moral", que induce a respuestas de pánico y a la aparición de actores en dicho drama que implica una institucionalización de la amenaza (Sands, 1998).

El abordaje incremental y sus características

Por lo tanto una gestión de tipo incremental, y por ende una gestión que tenga también una comunicación incremental, se basa sólo en aquellos objetivos pertinentes en función de la disponibilidad de medios reales y su lógica prioritaria es clara: lo posible y relevante. A fin de cuentas, privilegiar lo posible políticamente, antes que lo ideal técnicamente. Es de notar que este enfoque respeta la planificación estratégica, basada en el "modelo decisionista profesional" y en su capacidad de análisis, pero no la considera óptima por muchas razones, de las que en este modelo se destacan: la imposibilidad de resolver los conflictos de valores, la difícil probabilidad de identificar y formular los mismos problemas, la escasez de tiempos y recursos (Lindblom, 1991, pp. 19-36, 47-54), así como la excesiva atadura a los medios que mucha de la planificación racional estratégica produce (Allison, 1996, pp. 119-136). Por el contrario, este modelo, en realidad, pregona el peso asimétrico a favor de los fines o propósitos, antes que a los medios. En este sentido, planificar con

cierta obsesión en política puede hacer atrapar al decisor en actos y tiempos, que técnicamente son inobjetables, más políticamente incumplibles, o bien, para los que se necesita recorridos que sorteen los obstáculos de una manera diferente a la esperada. No implica razonar que la planificación estratégica no contemple variaciones y flexibilidad, aunque desde las visiones incrementales, ellas no son excepciones o probabilidades, sino la regla misma. En política, este fenómeno suele denominarse: mantener un propósito estratégico durante toda una secuencia de objetivos tácticos cambiantes (Deutsch, 1993, p. 208).

El decisionismo estratégico tampoco contempla situaciones altamente conflictivas, con múltiples tomadores de decisiones, muchas veces con posturas incongruentes. El decisionismo estratégico, se enfoca excesivamente en los resultados más que en los procesos, y desconoce elementos de la persuasión argumental para la justificación de las políticas (Majone, 1997, pp. 46-56). Pero además en el incrementalismo, especialmente de cara al consenso, la prueba de la política "buena", no es ni más ni menos que el acuerdo sobre la política misma. Vale decir aquí que una política sólo es aceptada, no necesariamente por su bondad técnica, sino por el nivel de acuerdo/consenso que es capaz de generar, en donde quiera que este se pueda encontrar, sin necesidad de que este sea un acuerdo de raíz (algo relacionado a un tema fundamental, por ejemplo), considerando los objetivos antes de aplicar la política misma. Algunos han criticado esta idea de renuncia a la política idónea, dejándola a merced del vaivén de los intereses y sólo acomodándose a la dinámica de la reproducción del sistema político (Sirvent, 1999, pp. 16-17). Nótese que el planteo es elemental y útil en situaciones en donde existen vetos de tipo estructural o frenos u obstáculos políticos fuertes.

Ante la posibilidad de un fracaso, el planteo incremental se convierte en un descenso menor en la lógica de las frustraciones sociales, aunque ello implique pensar que el éxito social (en términos de impacto público) requiere también de una serie sucesiva de aciertos menores para lograr un consenso fuerte, debido a la imposibilidad de encarar grandes empresas (temas fundamentales). Lo que se quiere resaltar es que el incrementalismo da por supuesto una tendencia que va de menor a mayor en el abordaje de los problemas, pero que supone de manera constante la posibilidad de fracasos y de vueltas hacia atrás. Provocar un orden político antes de que este haya sido vivido, o mantener un nivel activo de apoyo para nuevas cosas antes de que los ciudadanos hayan tenido la oportunidad de experimentarlas no sólo se logra con retórica, sino que el cambio se produce con esfuerzos concretos en pequeños pasos hasta producir transformaciones mayores (Ruiz Ballesteros, 2000, p. 60). Cuando se lo aplica a situaciones de cierta fragilidad institucional, lejos de ser conservador, el incrementalismo es una herramienta útil, práctica, y fundamentalmente realista, tendiente a evitar procesos de significativa frustración social.

Da cuenta, de modo realista, de los avances de una gestión en el sentido de que aún no siendo lo óptimo que un gobierno deseara, es consciente de que si se produce una caída, esta será mínima. Especialmente si se la compara con una caída que en vez de avanzar por los temas marginales, avance directamente y sin mediaciones por los temas fundamentales, en donde los efectos de las diferentes frustraciones sociales pueden ser devastadores, y pueden constituirse así en una verdadera fábrica de frustraciones.

#### 4. COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL Y TEMAS FUNDAMENTALES

Anticipadamente cabe afirmar que el incrementalismo puede ayudar a un gobierno a no caer en grandes fracasos (al menos temporalmente), pero no es garantía de una buena gestión y por ende, tampoco de una buena comunicación gubernamental. Hay acuerdo en ratificar la importancia táctica del incrementalismo, que como se afirmó, puede sostener un gobierno. Pero simultáneamente se ratifica que el incrementalismo es una opción carente de estrategia de largo plazo y difícilmente lleve adelante el proceso de instalar objetivos de gran magnitud o de largo alcance, salvo ciertas opciones ya conocidas (Lindblom, 1999).

La estrategia óptima de una buena comunicación gubernamental es poder comunicar paralelamente una dosis del ejercicio incremental, y otra dosis asociada a un proyecto general de gobierno. Así es que un requisito básico para seguir despuntando el modelo de comunicación gubernamental es la existencia de un proyecto, como condición *sine qua non*. En dicho sentido, 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.

¿Es posible generar un tipo de proyecto de gobierno, y por ende, un tipo de comunicación gubernamental que pueda obviar los temas fundamentales, clave o ideológicos? La respuesta es no. ¿Es posible dar respuestas rápidas a los temas clave sin desatender a otras prioridades a las que se está respondiendo? La respuesta probable es no. ¿Es posible entonces gobernar sólo con temas revisables o temas cliente? Por supuesto que no porque las demandas de fondo siempre estarán vinculadas con mayor proximidad a los temas fundamentales que a los temas marginales. Esta circunstancia, somete a graves riesgos como el de no satisfacer las expectativas o bien, perpetuar gestiones intrascendentes. Como estos temas son parciales, la probabilidad del efecto multiplicador es baja, y ello implica que, siendo realista, los objetivos de estos avances serán modestos.

Aparece pues una brecha insalvable, un verdadero abismo entre las respuestas a los temas clave que un gobierno está en condiciones de lograr, y por ende de comunicar, y las demandas de temas clave que los ciudadanos están en condiciones de reclamar. Lo que permite que un sistema político sea exitoso, es aquello que resulta de dar cumplimiento a dos funciones de marcada centralidad: la tarea de asignación de valores en una sociedad dada y el intento de conseguir que la mayoría de dicha sociedad acepte esa asignación valorativa la mayor cantidad del tiempo posible (Easton, 1979).

¿Existe posibilidad de eliminar esa brecha descrita entre el gobierno y los ciudadanos y la distancia entre las demandas de corto plazo y de largo plazo?. La respuesta nuevamente es categórica: no. Como consecuencia, se plantea la existencia de un modelo de comunicación gubernamental que permita, a partir del incrementalismo como estilo de gestión, y por ende, como estilo de comunicación, ir sosteniendo la necesidad de avanzar en temas marginales: primero, ir adquiriendo acumulación relativa de poder, para ir avanzando secuencial y progresivamente hacia los temas fundamentales, asumiendo que en ese trayecto, probablemente, se luchará de manera constante con pasos que generen una lógica de ensayo y error, pero que al ser marginales, no serán garantía de una nueva y amplia frustración social.

Pero la exigencia del modelo –que no es opcional ni menor, sino medular e irrenunciable para sostener esta tesis– es que el único modo, no de eliminar la brecha como se afirmó, sino de reducirla a su máximo posible, es que el gobierno tenga un tipo comunicacional sobrepuesto, simultáneo y concomitante con la acción incremental, que debe estar basado en un proyecto general de gobierno. Este, 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 debe comprender que las demandas en temas clave están en un horizonte creíble y puedan estas convertirse en mito de gobierno, como conjunto de buenas razones para creer. La comunicación aquí no es un vacío, ni una mera burbuja demagógica, sino que comunicar es en parte fundar la políticamente realidad tal cual es, haciéndola propia, modificándola. 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 al modelo, y que trasciende y supera al proyecto general de gobierno, es el mito.

## 5. PROYECTO GENERAL DE GOBIERNO Y MITO DE GOBIERNO

¿Por qué se prefiere el concepto de mito de gobierno? En realidad, se puede hablar indistintamente de visión general, proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo de gobierno, grandes lineamientos, orientación estratégica, aludiendo exactamente a lo mismo. Sin embargo, el concepto de mito los incluye y más aún, trasciende estos conceptos, en tanto representa exactamente lo mismo que los sinónimos descriptos, sólo que incluye la condición de apropiación desde la ciudadanía. El mito es la “metapolítica”, el “núcleo” al decir de Majone, que es lo que permanece mucho más rígido, con menor variabilidad (ello no quiere decir inmutable), mientras que las acciones incrementales tienden a representar las “periferias concéntricas” o los “núcleos protectores”, marcados por su mayor dinamismo y flexibilidad, constituidos por programas y actos administrativos especialmente (Majone, 1997, pp. 191-200). Esa combinación representa dualmente la continuidad (el mito), pero también el cambio (las acciones de políticas incrementales). Podría aseverarse que el mito es la definición de la orientación estratégica, mientras que las acciones incrementales son las tácticas, es decir, las que alimentan la circulación diaria que dan sustento a la representación de un estado. Lo estratégico, en cambio, simboliza la dirección, voluntad y justificación de las políticas (Dader, 2004, pp. 204-207).

Así, el mito, en tanto elemento útil como construcción de sentido, tal vez pueda ser entendido en la breve definición de Girardet: "un sistema de creencias coherente y completo" (Girardet, 1999, p.11). Por tratarse del mito político, esta brevedad no exime de complicaciones que el autor resuelve, (con amplia inclusión) de lo que no es en términos de exclusividad el mito de gobierno. Entonces, los ítems definitorios, implícitamente reúnen otras definiciones contenidas en esas pocas palabras:

- a) El mito no es sólo la referencia al pasado y a lo sagrado, pero la contiene en tanto valor explicativo del origen de una realidad dada (Girardet, 1999, pp.11-12). En gran parte, la autonomía del poder depende de la memoria, y cuando se pierde esa interacción con el pasado y las preferencias pasadas, se pierde la capacidad de autodeterminación futura (Deutsch, 1993, p.156).

- b) El mito no es sólo mistificación, pero la contiene en tanto ilusión o camuflaje que contradice las reglas del razonamiento lógico.
- c) El mito tampoco es sólo la referencia soreliana como animación creadora, llamado al movimiento o estimulador de energías, pero la contiene en tanto fuerza motriz.

Así como autores denominan el construccionismo social como un enfoque holístico, una estructura de símbolos, la idea de *pictures of reality* (Valls, 1996, pp.145-146), como metáfora aplicable también al mito, es certera, en tanto su uso es parte de la retórica que utilizan los presidentes para justificar sus acciones, es decir sus creación de la realidad que sustenta su objetivo político. Esta definición del mito está asociada a una concepción realista. Por ejemplo, la caída del sistema soviético de control y tutelaje estatal, causó un evidente cambio en la estimación de expectativas concenientes al estado, y luego de una serie de investigaciones en 1989, 1994 y 1999 por parte del Russian Research Center VCIOM, se demostró que el pueblo ruso había perdido prácticamente la idea del “estado que nos favorece en todo”, y representaba así una misma imagen que daba cuenta de la caída de un mito identitario histórico (Gromova, 2002). 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 lo 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 en base al comportamiento o la pauta de valores de algunas de sus partes (Deutsch, 1993, p. 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.

#### Precisiones del mito de gobierno

A diferencia del proceso electoral, la comunicación gubernamental no tiene la facilidad de permanecer con un único mensaje los años que dura una gestión. Por eso el desafío es más complejo, y se torna necesaria la combinación con el incrementalismo, aun teniendo claro el gran mensaje, es decir, el proyecto de gobierno devenido en mito, mediante una estrategia proactiva, por la que el gobierno se adelanta a la agenda (Noguera, 2002, pp. 88-95). La comunicación gubernamental es, de manera optimista, un 25% previa a la decisión, y un 75% posterior, aunque una postura pesimista ubicaría los porcentajes en un 10% y 90% respectivamente (Paisley, 1981, p. 35). Todo lo que se entiende como legitimación de políticas probablemente tenga más fuerza antes de la decisión de una política pública que a posteriori. En ese sentido, la construcción de problemas es un ejemplo de comunicación proactiva y de cambio de perspectiva tradicional. Probablemente desde esta postura, no se comparta necesariamente la idea de una mayoría diaria o cotidiana, como propone Morris, aunque sí se acepta la idea de hechos que denotan poder de iniciativa, o lo que es lo mismo, poder de agenda (Morris, 2002, pp. 87-92). El mito es una herramienta de comunicación simbólica, que debe ser de uso regular y constante en la construcción de sentido social y

político 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.

El mito de gobierno, entonces, no es cualquier ocurrencia, sino que debe representar el ejercicio coherente de lo propuesto discursivamente como contrato de gestión en la faz electoral, y la actualización de lo mejorable o renovable de ese contrato, una vez que el gobierno se constituye como tal.. El fin es el de lograr comunidad desde el campo simbólico, desde una serie de propuestas discursivas que hagan ver la realidad de una determinada manera a la mayor cantidad de personas, con un desarrollo que parte desde el pasado, atravesando el presente (Ruiz Ballesteros, 2000, pp. 101-102).

Un mito de gobierno tiene sus complicaciones, pues tiene una naturaleza marcadamente multidimensional, más allá de los esfuerzos de simplificación. Siempre está abierto, nunca cerrado, por lo que de gestión a gestión, si perdura, puede sufrir variaciones, y ello obviamente está en su esencia. Dada su característica, no puede ser un lanzamiento aislado, y lleva años en solidificarse, lo que obviamente manifiesta la incapacidad de instalar un mito en una sola gestión. Ello implica, no que se deba partir de cero, sino por el contrario, que sea la garantía del respeto y cierta continuidad de lo que se viene haciendo, aun en lógica correctiva, mejorativa o superadora. El caso de Canadá es evidente, pues la publicidad del gobierno, es un ejemplo de construcción del mito sustentado en el multiculturalismo, centrado en las garantías de las minorías subnacionales. Además la comunicación gubernamental responde a los diferentes escenarios o intentos de secesión que el país ha tenido. Este modo de lograr el mito, inculcando valores, se ha dado a través del tiempo en la búsqueda de muchos acuerdos que trataron de buscar asuntos no contenciosos o evitando fuertes polémicas. Sirva este ejemplo para sostener que un mito profundo no se instala en el corto plazo, y este país lo ha demostrado ya desde el siglo XIX, con la publicidad del gobierno destinada a los inmigrantes. Existen asimismo, hitos recientes, como por ejemplo, el paquete constitucional propuesto por el gobierno federal en los años noventa, así como toda la publicidad desplegada en torno a la participación de los atletas canadienses en los juegos olímpicos en Nagano, Japón (Rose, 2003, pp. 153.165).

Mito de gobierno, imagen de marca y visión general

El 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 de todas las políticas públicas y valores que lo sustentan, como puede serlo una propuesta electoral presentada como un extenso escrito. 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 (no siempre solos, particularmente en asociación con el sector privado, especialmente en marcas de estado que se expresan desde un sentido económico comercial), son ejemplos de mitos cristalizados en fórmulas comunicacionales simplificadoras que dan cuenta de la brevedad aludida.

El caso de la pequeña Estonia es un ejemplo de un país que está reconfigurando su rumbo estratégico, pues se ha librado de una concepción que la definía como "estado postsoviético" o del antipático rótulo de país "báltico", para pasar a ser definida como sus funcionarios la 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 Home, 2001, p. 4).

Por lo tanto, comprender la existencia de un mito como visión de gobierno tiene resultados, entre ellos, la constatación de que los países con mayores tasas de crecimiento en las últimas décadas han contado con una visión nacional estratégica (Guerrero y otros, 2005). Sin duda alguna, este planteo es un modo claro y racional de entender que el concepto de mito puede prestarse a muchos usos e interpretaciones, pero difícilmente sea desde este modelo, un fetichismo en el núcleo de lo político, como puede plantearlo Edelman, por ejemplo (1991, p. 17). Es esa visión la que pueda transformarse en mito, y para ello, cabe razonar sobre ciertas exigencias y consecuencias de esta transformación (Guerrero y otros, 2005, pp. 7-18): la necesaria existencia de un equilibrio entre corto y largo plazo (la comunión entre incrementalismo y mito de gobierno, aun desde la perspectiva comunicacional, implica eso); adecuación entre visiones y programas gubernamentales, puesto que los acuerdos son más viables y operativos cuando son producto de una visión compartida del futuro; visiones holísticas y equilibradas que reconcilien la multiplicidad de intereses y retos de la sociedad; sostener el proceso en facetas múltiples y con base participativa (particularmente la sociedad organizada), lo que garantiza apoyos explícitos y representativos; adecuación a la coyuntura y particularidad de cada lugar y sus actores, descartando los formatos únicos; definición previa de tópicos para promover diálogos sociales exitosos y visualización de posibles compensaciones a actores que puedan sufrir pérdidas en el corto plazo, como modo de ayudar a resolver los conflictos en las negociaciones; existencia de políticas de transparencia, etc.

#### Mito de gobierno e ideología

Lo ideológico es inherente a la comunicación política, sin la cual no puede desarrollarse, sostenerse o ser desafiado (Hahn, 2003, p. 14). Por ende lo ideológico es inherente a la comunicación gubernamental. Más allá de posturas teñidas de pragmatismo o posiciones ideológicamente fuertes, deliberadamente asumidas, o conscientemente amplificadas, siempre lo ideológico aparece, aún bajo recurrentes contradicciones, sea de manera explícita o implícita.

Desde esta concepción, una postura que establezca (de acuerdo con el Cuadro1 de este capítulo) un posicionamiento explícito del mito de gobierno centrado profundamente en lo ideológico no se ve como desadecuado. Estudios recientes (Zaller, 1989, pp. 181-234) se han centrado en el papel que cumplen los que se han denominado “atajos cognitivos” en el acceso y procesamiento de la información por parte de los ciudadanos. Uno de estos atajos cognitivos es la ideología (el más importante) y se trata de “esquemas” que reducen el tiempo y esfuerzo requerido para sopesar las distintas alternativas y permiten una decisión racional con información imperfecta. Desde esta perspectiva, comúnmente se ha pensado, en una manera *downsiana*, que la ideología es una simplificación de la información (Downs, 1968). Lo que se puede proporcionar desde la comunicación política es información, pero mediatizada y procesada por variables estructurales previas. En realidad, estudios como el de Nie, Verba y Petrocik (1979), afirman que hay ciertas épocas más ideologizadas con “hipótesis ambiente” fuertes, que tienen que ver con ciertos contextos y sus protagonistas, lo que determina que el uso ideológico de los electores (los ciudadanos, si hablamos de

comunicación gubernamental) para decidir su posición, se haga más frecuente. Pero pareciera ser mucho más habitual que se dé un voto o apoyo por imagen de partido, conformado por electores que no son sólo producto de formaciones psicológicas de largo plazo, ni tampoco racionalistas que apoyan temáticamente tal o cual posición de un partido, sino que poseen percepciones genéricas, mitad identificación afectiva, mitad expectativas racionales (Singer, 2002, pp. 35-43).

En una línea bastante similar, Levitin y Miller (1979) avanzaron sosteniendo un concepto emparentado al anterior, al que llamaron "sentimiento ideológico", por el cual los electores suelen hacer un uso no ideológico de los rótulos ideológicos, a lo que sostienen que la ideología orienta, pero no determina el posicionamiento ante temas de agenda, más allá de tener alguna correlación. De ello se desprende que el voto o apoyo por cuestión o tema no es igual al voto o apoyo por ideología, y la ideología no sólo no exige entonces un voto o apoyo altamente informado, sino que incluso podría llegar a sostenerse que puede permitir exactamente lo contrario. Se concluye entonces que salvo ciertos contextos, el voto ideológico (apoyo aquí) no es un voto sofisticado, no requiere de mucha información, y probablemente esté mucho más asociado a la imagen o el sentimiento que se tenga del partido –o del gobierno en este caso– (Singer, 2002, pp. 35-43).

Por lo expuesto, no es entonces dañino propender a una similitud entre el mito y la ideología y se lo considera legítimo, aunque probablemente se deba atender, en función de lo que el párrafo anterior afirmaba, que una cosa es comunicar el rumbo del gobierno en un tono fuertemente ideologizado, lo que no es malo, y otra, desplegar un ejercicio de legitimación de políticas públicas particulares o sectoriales, cada una de ellas circunscripta o argumentada con base en lo ideológico, lo que sería un grave error. Los ciudadanos que se posicionan en uno u otro extremo del arco ideológico, difícilmente puedan llegar a apoyar todo lo que tenga que ver con lo más cercano a su pensamiento, y así habrá ciudadanos cerca de la izquierda que apoyen políticas públicas específicas cerca del otro extremo y a la inversa. Equivale ello a plantear que un gobierno que comunique un sentimiento ideológico como un todo puede generar y superponer esa comunicación con su mito de gobierno como un acto legítimo y funcionalmente eficaz. Desagregar comunicativamente cada política en particular y comunicarla de una manera fuertemente ideologizada, es un acto que sólo genera posibilidades de erosión de la confianza ante determinados temas, lo que implicaría un enorme error estratégico.

## 6. RECONSIDERACIONES DE ACCIONES INCREMENTALES

Habiendo analizado el mito de gobierno en sus concepciones profundas, o en sus manifestaciones reales, conviene retomar el tema del incrementalismo. La lógica que se le exige a esta modalidad de gestión, no es otra que la de ser soporte de corto plazo y en el modo de implementación del propio mito, hasta que este progresivamente se vaya consolidando como tal y se vaya cristalizando en políticas públicas concretas para la ciudadanía. Para comprenderlo es necesario hacer explícitas algunas consideraciones respecto del incrementalismo, casi a modo de exigencias.

El incrementalismo debe propender a una buena definición de los temas "marginales" o periféricos (fuera del "núcleo duro" de los temas clave que lleven inicialmente a rechazos instantáneos o a una paralización de la capacidad de un gobierno) en donde deberán comenzarse las actuaciones, las transformaciones y el arreglo

de lo institucional, si es que esto estuviera dañado. Es ahí inicialmente, en búsqueda o procura de la mejor opción de oportunidad, en donde se verá la flexibilidad de los cambios graduales. Sólo en lo no medular. Esto permite la posibilidad de mantener constante la producción de hechos políticos, no tratando de satisfacer todas las demandas (puesto que no se plantea un modelo plenamente intervencionista y además sería imposible), sino adelantándose a las demandas: se las modela, se las estructura y se las jerarquiza nuevamente para poder hacerlas manejables.

El incrementalismo tiene como condición el establecimiento de parámetros institucionales, físicos y económicos que garanticen que los problemas con los que hay que enfrentarse no excedan el ámbito de los recursos y estrategias disponibles para la resolución del problema. Es decir que actúa tanto como es posible en términos de prudencia, siempre atento a las dificultades de la realidad. Elimina así el posible vicio de miopía estratégica que puede devenir en un voluntarismo peligroso. Surge la idea del desarrollo secuencial y gradualista, es decir, de políticas aditivas no drásticas o acumulativas que difícilmente puedan ser bloqueadas por el sistema de toma de decisiones. Pero no se debe errar en la conclusión, respecto de si hay un diagnóstico radical; la solución incremental, no debe ser radical. La idea es otra: proponer soluciones proporcionales al tamaño del problema y a su complejidad de resolución en función de los vetos estructurales. Ello implica que incluso el costo de irresolución de algunas cuestiones pueda ser menor que el de solucionarlas, cuando por ejemplo hay conflictos difícilmente resolubles, como posiciones religiosas o culturales encontradas, reclamos históricos de larga data, avances tecnológicos, posturas nacionalistas, etc., en donde cabe la pregunta, ¿la volición de quién debe primar para la resolución? (Sirvent, 1999, pp. 18-19).

El paso a paso de la acción incremental no implica lentitud. Es más, el sostener que un gobierno sea prudente ante un contexto que merece respeto no se convierte de ninguna manera en argumento que haga a la lentitud. Probablemente el paso a paso deba ser a las corridas y la gradualidad necesite ser acelerada y necesariamente disparada hacia delante vía una secuencia rápida de pequeños o medianos cambios. Además, el incrementalismo deja sentado un fenomenal desafío: la posibilidad de tener diferentes ritmos incrementales en cada área de gobierno, e incluso pensar en que en algunos sectores, no necesariamente sea aplicable o recomendable una acción de tipo incrementalista sino todo lo contrario. El fin es evitar cismas paralizantes, conmociones, o antagonismos graves (Lindblom, 1999, p. 354).

Otra condición que demanda el incrementalismo es la atipicidad. Los hechos típicos no causan asombro, ni llaman la atención para que estos sean comunicados de modo permanente, por ello la creatividad debe estar al servicio de lo que se comunica.

## *7. REFLEXIONES FINALES*

Por todo lo dicho, pueden manifestarse una serie de conclusiones para los gobiernos, que se tratarán de reflejar en un orden de importancia que va de menor a mayor jerarquía:

1. Los intentos de respuestas a temas clave en situaciones de inestabilidad o debilidad institucional no siempre han resultado positivos en su abordaje, y muchas veces representaron un idealismo destacable, que se aproximó bastante a un voluntarismo peligroso por parte de los gobiernos.

2. Los intentos de políticas basados exclusivamente en temas marginales, especialmente en los temas cliente, son insostenibles en el mediano y largo plazo. Pueden permitir gestiones que funcionen inercialmente, incluso que ganen apoyo y elecciones, pero sin un rumbo claro.
3. La posibilidad de combinar la implementación inicial de temas marginales, para avanzar progresivamente hacia temas fundamentales, se considera a todas luces imperfecta, pero también realista y posible. La brecha que existe entre los temas clave y los marginales, es imposible de eliminar; a lo sumo puede reducirse. La comunicación gubernamental no puede tapar ni obviar esa brecha, sólo reducirla. Taparla es ficción de corto plazo, un abuso persuasivo y amenazante. Obviarla es un riesgo de corto plazo, un peligro institucional inminente.
4. Los desvíos éticos desde el gobierno son potencialmente peligrosos en este planteo, pero no mayor que en cualquier otro tipo de planteo de acciones políticas. 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.
5. Todo argumento tiene, desde la lógica de la persuasión, la posibilidad de ser construido social y políticamente, en la medida que sirva 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 riesgosa, pero útil instrumentalmente.
6. La combinación de incrementalismo con una comunicación gubernamental que dé cuenta de un mito en tanto explicitación constante de la política general del gobierno, es probablemente una respuesta no ideal y realista que evita moverse con idealismos transformadores que puedan hacer fracasar a los gobiernos, produciendo altas dosis de frustración en la sociedad, no avanzando, sino involucionando, en la respuesta a los temas fundamentales.
7. Este modelo es también –desde el punto de vista teórico y de recomendación de gestión– 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. Ya en el nivel de los hechos, muchos de los políticos han pasado a “un vivir en campaña permanente”. Es decir que de facto 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 ello es que el abordaje académico en la comunicación política –de planes y estrategias en procesos de más larga duración, como la construcción de mitos estables, o la fidelización de cohortes generacionales a una institución– es verdaderamente escaso (Del Río y otros, 2004, pp. 311-313). Este también es un objetivo prioritario de este escrito, para seguir explorando y sustentando modelos de comunicación política que puedan ser estudiados en el largo plazo y evitar que las anécdotas sean elevadas a categorías.
8. Muchas de estas cuestiones ameritan un serio, profundo y científico debate, en clave de ciencia aplicada, pero desprovisto de preconcepciones sobre el papel de la comunicación gubernamental, y no centrado únicamente en los abusos de los actores políticos, siempre condenables, por cierto.
9. Cabe una afirmación final. Se trata de **abordar herramientas imperfectas para contextos o situaciones imperfectas**. Esa es la magnitud del desafío al que se obliga quien piense, aplique,

cuestione o acuerde con este modelo de comunicación gubernamental que busca, definitivamente, modos de llegar al consenso.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Alger, Dean. (2001) "Constructing Campaign Messages and Public understanding: The 1990 Wellstone-Boschwitz Senate Race in Minnesota", en Crigler, Ann (ed.) *The Psychology of Political Communication*, Ann Arbor, The University of Michigan Press
2. Allison, Graham. (1996) "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos" en Aguilar Villanueva, Luis (ed.) *La Hechura de las Políticas*, México, Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial .
3. Bosso, Christopher. (1994) "The Contextual Bases of Problem Definition", en Rochefort, David y Cobb, Roger (eds.) *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, USA, University Press of Kansas.
4. Crigler, Ann (2001) "Introduction: Making Sense of Politics; Constructing Political Messages and Meanings, en Crigler, Ann (ed.) *The Psychology of Political Communication*, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
5. Chías, Josep. (1995) *Marketing Público*, Madrid, Mc Graw Hill.
6. Dader, José Luis. (2004) "Comunipólogos: Los sastres del emperador, sus hilos de oro y las lentes del público", en *Revista Doxa*, N° 2, Mayo, Universidad San Pablo CEU, (Consulta, 20/02/2006) <http://www.uspceu.com/usp/doxa/comunipologos.pdf>
7. Del Río, Pablo, y otros. (2004) "La Interpretación en ciclos cortos y largos de la Comunicación Política", en Crespo, Ismael (ed.), *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. Vol. II La Campaña electoral de 2000: partidos, medios de comunicación y electores*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
8. Deutsch, Karl. (1993) *Los Nervios del Gobierno. Modelos de comunicación y control políticos*, México, Paidós.
9. Downs, Anthony. (1968), *Teoría Económica de la Democracia*, Madrid, Ed. Aguilar.
10. Easton, David. (1979) *A system Analysis of Political Life*, Chicago, University of Chicago Press.
11. Edelman, Murray. (1991) *La construcción del espectáculo político*, Buenos Aires, Editorial Manantial, Buenos Aires.
12. Fondo Monetario Internacional (2001) *Manual de Transparencia Fiscal*, Washington, Departamento de Finanzas Públicas, Fondo Monetario Internacional (Consulta: 08/10/2005) [www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf)
13. Girardet, Raoul. (1999) *Mitos y Mitologías Políticas*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión.
14. Gromova, Tatiana (2002) "The State Communications: Theoretical Model and Regional Practice", en Rozina, Irina (ed.) *Bulletin of Russian Communication Association "Theory of Communication and Applied Communication"*, Issue 1, Rostov-on-Don, Institute of Management, Business and Law Publishing.

15. Guerrero, Pablo y otros. (2005) "Introducción", en Guerrero, Pablo y otros, *Las Visiones de País Importan: lecciones de experiencias exitosas de desarrollo*, Costa Rica, Banco Mundial, IDEA Internacional, CEPAL.
16. Habermas, Jürgen. (1999) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Barcelona, Ediciones G. Gili.
17. Hahn, Dan. (2003) *Political Communication. Rhetoric, Government, and Citizens*, State Collage, Pennsylvania, Strata Publishing, Inc.
18. Hodess, Robin. (2004) "Introduction", en *Global Corruption Report 2004*, Transparency Internacional. (Consulta, 15/12/2005) [http://www.globalcorruptionreport.org/download\\_es.html](http://www.globalcorruptionreport.org/download_es.html)
19. Hood, Christopher y Jackson, Michael. (1997) *La Argumentación Administrativa*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Coahuila, Fondo de Cultura Económica.
20. Levitin, Teresa y Miller, Warren (1979), "Ideological Interpretations of Presidential Elections", *The American Political Science Review*, Washington, The American Political Science Association, 73 (3).
21. Lindblom, Charles. (1991) *El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública.
22. Lindblom, Charles. (1999) *Democracia y Sistema de Mercado*, México, FCE y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Autónoma de Hidalgo.
23. Lorenzo, David. (1996) "Political Communication and the Study of Rhetoric: Persuasion form Standpoint of Literary Theory and Anthropology", en Stuckey, Mary (ed.) *The Theory and Practice of Political Communication Research*, Albany, State University of New York Press.
24. Majone, Giandoménico. (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, FCE, Colegio de México.
25. Morris, Dick. (2002) *El Nuevo Príncipe. Maquiavelo actualizado para el Siglo XXI*, Buenos Aires, Editorial El Ateneo.
26. Nie, Normann, Verba, Sidney y Petrocik, John. (1979), *The Changing American Voter*, Cambridge, Massachussets, Harvard University Press.
27. Noguera, Felipe (2002), "La campaña permanente", en Izurieta, Roberto y otros, *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*, Buenos Aires, La Crujía Ediciones.
28. Plot, Martín. (2003) *El Kitsch político. Acción política y radicalización ideológica en los Estados Unidos del cambio de siglo*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
29. Pope, Jeremy. (2000) *Libro de Consulta 2000 de Transparencia Internacional*, Londres, Transparencia Internacional (Consulta: 12/10/2005) [www.transparency.org/regional\\_pages/americas/publicaciones/sourcebook\\_esp](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/publicaciones/sourcebook_esp)
30. Riorda, Mario. (2004a) "Mitos y política: estilos comunicativos de los gobernadores cordobeses (1983-2003)", en *Estudios*, N° 15, Otoño, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

31. Riorda, Mario. (2004b) "Racionalismo electoral municipal", en *Studia Politicae*, N° 2, Verano, EDUCC, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.
32. Riorda, Mario. (2004c) "Transparencia" en Amoletto, Eduardo y otros, *Índice de Desarrollo Local para la Gestión*, Córdoba, EDUCC, KAS, UCC, Gobierno de la Pcia. de Córdoba.
33. Rochefort, David y Cobb, Roger. (1994) "Problem Definition: An Emerging Perspective", en Rochefort, David y Cobb, Roger (eds.) *The Politics of Problem Definition. Shaping the Policy Agenda*, USA, University Press of Kansas.
34. Rose, Jonathan. (2000) *Making "Pictures in Our Heads". Government Advertising in Canada*, Westport, Praeger.
35. Rose, Jonathan. (2003) "Government advertising and the creation of national myths: the Canadian case", *International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing*, May, Vol.8, N° 2.
36. Rosenthal, Uriel y Kouzmin, Alexander. (1997) "Crises and Crisis Management: toward comprehensive government decision making", *Journal of Public Administration Research and Theory*, J-Part, Vol 7, N° 2.
37. Ruiz Ballesteros, Esteban. (2000) *Construcción simbólica de la ciudad. Política local y localismo*, Madrid, Universidad Pablo de Olavide, Miño y Dávila Editores.
38. Sands, Lesley. (1998) "Moral Panics", en University of Wales (Consulta, 20/01/2006) <http://www.aber.ac.uk/media/students/lcs9603.html>
39. Sani, Giacomo. (1998) "Consenso", en Bobbio, Norberto, y otros, *Diccionario de Política*, México, Siglo Veintiuno Editores.
40. Shils, Edgard. (1977) "Concepto de Consensus", en Sills, David, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Vol. 10, Madrid, Aguilar SA de Ediciones.
41. Singer, André (2002) *Izquierda y Derecha en el Electorado Brasileño*, Buenos Aires, CLACSO, EDUSP.
42. Stuckey, Mary. (1996) "Presidential Rethoric in Political Time", en Sutckey, Mary (ed.) *The Theory and Practice of Political Communication Research*, Albany, State University of New York Press.
43. Valls, Andrew. (1996) "Presidential Rethoric: A Social Constructionist Approach", en Sutckey, Mary (ed.) *The Theory and Practice of Political Communication Research*, Albany, State University of New York Press.
44. Van Home, Peter. (2001) "The Rise of the Brand State: the posmodern politics of image and reputation", *Foreign Affairs*, Sep/Oct, Vol. 80, N° 5.
45. Wolton, Dominique. (1995) "La Comunicación Política: construcción de un modelo", en Ferry, Jean-Marc, Wolton, Dominique y otros, *El Nuevo Espacio Público*, Barcelona, Gedisa Editorial.
46. Zaller, John (1989), "Bringing converse back in: Modeling information flow in political campaigns", *Political Analysis*, Vol. 1