

LA CONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO. GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL.

Pablo Cabás
Politólogo - Becario Conicet

Si existe un área en la que convergen la teoría democrática y la comunicación política, ese es el del proceso de construcción de los consensos sociales y políticos necesarios para la gobernabilidad democrática y la legitimidad política. Un tema de tal envergadura es el que se analiza con gran profundidad en la reciente publicación "La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental" escrito por tres importantes académicos de la comunicación política de nuestro país. Haré un breve repaso de la trayectoria de estos tres investigadores para avanzar luego en lo desarrollado en cada una de las tres partes en las que se estructura el libro.

Luciano H. Elizalde es Doctor en Comunicación por la Universidad de La Laguna y desde hace ya un par de años es un referente indiscutido en nuestro país al momento de abordar el impacto de los medios sobre los comportamientos sociales y las mejores prácticas para la gestión de la comunicación pública en períodos de crisis gubernamentales. En este trabajo aborda una cuestión que ya ha sido bosquejada en publicaciones anteriores, pero la sistematiza a partir del concepto articulador de la espiral del consenso-disenso.

Damián Fernandez Pedemonte es Doctor en Letras por la Universidad de La Plata, con estudios de posgrado en comunicación realizados en España, Italia y Estados Unidos. Actualmente tiene cuatro libros publicados sobre el impacto de la construcción del hecho periodístico en la percepción de los actores sociales, además de varias publicaciones en revistas especializadas y colaboraciones en

libros sobre la temática de la comunicación. Es decano de la facultad de Comunicación de la Universidad Austral e investigador del CONICET.

Mario Riorda es Mgter. en Política y Gestión Pública (UES21 – Georgetown University) y decano de la Facultad de Ciencia Política y RR.II. de la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente es doctorando en Comunicación Social por la Universidad Austral y ha sido profesor en Universidades de toda Iberoamérica, donde también ha realizado trabajos de consultoría política en cuestiones de comunicación política tanto en Argentina como en el exterior.

El trabajo está articulado en tres partes y si bien cada una puede ser estudiada en forma individual; las tres se complementan abordando distintos aspectos, y desde distintas perspectivas, de la comunicación política y de la funciones de la comunicación gubernamental en la construcción del consenso y de la legitimidad democrática para un buen gobierno.

El primero de estos trabajos es el más extenso de todos. Bajo el título de "Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso" Mario Riorda aborda la cuestión de la construcción de un mito de gobierno para posibilitar una gestión gubernamental exitosa, a partir de una perspectiva incremental.

Desde contextos latinoamericanos, la necesidad de generar consensos relativos desde el sector público se pone de manifiesto en la constante inestabilidad (o "disensos inestabilizadores", como lo define Riorda) que atraviesan nuestros gobiernos. A diferencia de los juegos de suma cero (propio de las retóricas de campaña electoral) el ejercicio gubernamental es una constante suma variable, con un lenguaje emparentado a la negociación, con el fin de construir coaliciones que permitan el mejor ejercicio gubernamental de la gestión. Ese es el desafío teórico de Mario Riorda, delinear un modelo de comunicación pública gubernamental anclado en las consecuencias subjetivas de la recepción de la comunicación emanada desde las instancias gubernamentales, por parte de los ciudadanos.

El concepto de mito de gobierno se constituye en el marco de comprensión de las distintas acciones comunicativas gubernamentales, que desde una lógica

incremental y constructorista, posibilita una agenda de consenso y una intervención pública legitimada.

Por otro lado, el libre acceso a la información, la competencia de medios en la agenda pública, la atención a las demandas de la ciudadanía y la multiplicidad de actores intervinientes en la esfera de la comunicación política, son las garantías de democracia del modelo.

En nuestro país, la comunicación política ha sufrido siempre una desconfianza de parte, no solo del ámbito académico y de los científicos sociales, sino también del público en general. Como si la gestión acertada o no de las políticas públicas no dependieran también del consenso necesario para llevarlas a cabo y de la legitimidad lograda a través del discurso. La palabra como sustituto demagógico de la acción política. Es decir, un juego de suma cero, en el que la única gestión posible de la comunicación es aquella que persigue la manipulación de los ciudadanos.

Por el contrario y siguiendo la línea del ya clásico modelo de comunicación política de Dominique Wolton, Mario Riorda asume el desafío de pensar que palabra y acción no son antinomias de un zigzagueante juego entre demagogia e intervención política, sino que es el discurso mismo (incluso aquel que se construye a través de políticas públicas concretas), de las instancias gubernamentales el que significa y procesa el equilibrio entre los apoyos y las oposiciones necesarios para "mandar" legítimamente.

Es un aporte sustancial y necesario en el campo de la comunicación política de nuestro país, que se nutre de distintas escuelas francesas y americanas para entender y comprender procesos sociales complejos como los latinoamericanos, y el argentino especialmente. Un aporte insoslayable para entender la actual comunicación gubernamental, sus márgenes, limitaciones y riesgos.

Las elecciones democráticas siguen siendo el momento de clausura de una determinada articulación discursiva y de apertura de una nueva. En el medio, el trabajo de Mario Riorda arroja luz sobre la pregunta disparadora: "¿Y ahora qué?, una vez pasadas las elecciones".

A partir de un minucioso análisis y de una crítica fundamentada al incrementalismo, Riorda reelabora ciertas concepciones de esta corriente, acertándonos más a nuestras realidades latinoamericanas. Sin caer en el pragmatismo, el abordaje se construye desde una visión realista de la gestión. El proceso incremental nos permite, según sus palabras, "dar 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".

En mi opinión personal, creo que uno de los aportes más sustanciales del análisis de Riorda es la clasificación de las demandas ciudadanas en función de la temática y de la intensidad y de los tipos de comunicación posibles, que el Gobierno en respuesta las mismas, puede encarar acercándose o alejándose de la posibilidad de alcanzar consensos relativos.

El carácter práctico de esta primera parte se pone de manifiesto en el análisis de casos concretos de experiencias exitosas tanto de Argentina, como son los casos de Rosario y Río Grande, como de otros países como España (Barcelona), Francia, Chile y Hong Kong.

La Argentina es un país que nunca ha estado exento de crisis de comunicación y de legitimidad. La difícil construcción de consensos políticos que permitan avanzar hacia políticas públicas de largo plazo se ha manifestado en casi todas las áreas, salvo pocas excepciones. El proceso de espiral del consenso-disenso, descrita por Luciano Elizalde, es el segundo trabajo con el que nos encontramos.

En esta segunda parte, titulada "La Comunicación Gubernamental: Problemas y soluciones estratégicas", Elizalde se propone analizar las condiciones estructurales, en las que los gobiernos, como centros administrativos del aparato estatal, interactúan con la sociedad por medio de la comunicación gubernamental. Esta interacción entre gobierno y sociedad es analizada tanto desde la teoría de la comunicación como de la teoría social.

Como dice el autor: "Los gobiernos en la función de poder ejecutivo se encuentran en un contexto social marcado por la sobreexposición pública, la sensibilidad social y política, y el aumento de participación social, es decir, la

democratización funcional de los diferentes grupos sociales." Es justamente, en estos contextos, en los que los gobiernos deben proponerse de modo sistemático la obtención de consensos y la gestión pública de los disensos sociales, "si es que pretenden alcanzar con cierto éxito y eficacia los objetivos de las políticas públicas".

La gestión de la comunicación es, entonces, una herramienta central y estratégica permanente y constitutiva del poder público, que busca el apoyo y la legitimidad para el resto de las políticas públicas que el gobierno electo debe gestionar democráticamente.

El enfoque de Elizalde no persigue ser un catálogo de recomendaciones prácticas, aunque también las ahí, sino delinear un enfoque estratégico que permita dar respuestas concretas desde la comunicación a los distintos problemas constitutivos de la esfera pública actual que van apareciendo en la gestión gubernamental.

La hipótesis central de Elizalde es que el problema estructural que tiene cualquier gobierno es el de mantener, conseguir y gestionar ciertos niveles de consenso en contextos cada vez más complejos. Por lo que si un gobierno es proclive a un déficit de consenso de modo recurrente, éste debía desarrollar estrategias comunicativas con el mismo nivel de racionalidad con el que formulan otras políticas públicas. Por otro lado, la estrategia comunicativa es transversal a todas las áreas, ya que la gestión de los consensos relativos garantiza la legitimidad necesaria para la aplicación de otras políticas de Estado.

El proceso de fases o niveles de la espiral del consenso-disenso, le permiten a Luciano Elizalde avanzar hacia una teoría social del consenso en la que se profundiza una temática ya abordada previamente en "Estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación en las crisis" de la misma editorial La Crujía en el 2004. Los conceptos de reputación – credibilidad – legitimidad – la pérdida o los aumentos de la confianza y de institucionalidad le permiten al autor armar un bosquejo de las mejores estrategias para abordar la comunicación gubernamental.

No solo se trata de táctica, concluye Elizalde, sino de una estrategia que contemple los condicionamientos estructurales políticos, sociales y comunicativos. La necesidad de conseguir consensos no es una elección entre varias, sino una característica estructural necesaria para conseguir legitimidad en las distintas políticas encaradas por el Estado. Se plantea así una discusión fecunda entre los plazos de las políticas incrementales abordada por Mario Riorda, y la posibilidad de aplazar o no los tiempos para la construcción del consenso.

La variedad de políticas de comunicación catalogadas y sistematizadas por Riorda y Elizalde permiten ampliar las perspectivas de acción de los dirigentes políticos. Como dice Elizalde: "en la medida en la que se evalúan como opciones reales, aumentan las posibilidades de conseguir con más eficacia los intereses estratégicos". El riesgo de manipulación que perspectivas constructivistas como la de Edelman encierran, es un dilema ético que no puede ser obviado. En la cuarta reflexión final Riorda advierte sobre la cuestión: "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."

El tercer trabajo realizado por Damián Fernández Pedemonte complementa las dos visiones anteriores y avanza hacia análisis de casos recientes de nuestra historia, en los que se ponen de manifiesto muchos de los conceptos teóricos desarrollados previamente. En el mismo se aborda el discurso del gobierno ante casos periodísticos conmocionantes.

Desde la introducción, la comparación entre el discurso de Fernando de la Rúa ante la Asamblea Legislativa al momento de asumir su cargo y el discurso de asunción de Nestor Kirchner pone de manifiesto distintos estilos comunicativos y distintas agendas de gobierno que se cierran y se inauguran en cada elección presidencial. Estos discursos, explica Pedemonte, "se comportan como telón de fondo que sirve como contraste de otras situaciones de comunicación política posteriores, protagonizadas por estos mismos presidentes".

Pedemonte se focaliza en las noticias más importantes que han sacudido al escenario político, produciendo alteraciones en los planes de gobierno, llegando incluso a propiciar la caída de un presidente, y cómo estas noticias periodísticas se han convertido en variables determinantes de la acción de un gobierno. Es decir, se busca comprender la relación de las instituciones del gobierno público con los medios de comunicación a partir de los enunciados discursivos que se presentan desde los medios, pertenecientes tanto a las estrategias enunciativas de las organizaciones políticas como la de los medios de comunicación.

Se analizan las tres crisis públicas más importantes de los últimos gobiernos de De la Rúa y de Kirchner, como fueron los casos de los sobornos en el Senado de la Nación, las protestas sociales de diciembre de 2001 y las olas de violencia y las movilizaciones en reclamo de medidas para combatir la inseguridad. En estos casos se realizan algunas observaciones muy valiosas para los gestores de la comunicación pública, sobre el comportamiento y funcionamiento de los medios en el orden discursivo ante casos conmocionantes como los abordados.

Esta original relectura que Pedemonte hace de las crónicas periodísticas, en sintonía con trabajos anteriores como "La violencia del relato. Discurso periodístico y casos policiales", tiene como objetivo modelizar dos estilos comunicativos diferentes (De la Rúa y Kirchner) que se dan en tiempos de normalidad y de crisis, y que recorre el camino que lleva al político desde el poder formal (aquel que emana de las normas autoritativas) a cimentar el poder simbólico que le permitirá ejercer el poder político.

Las palabras solas no consiguen los efectos deseados, descontextualizadas de las condiciones sociales que le confieren poder al discurso. En la memoria del lector es imposible que no llegue la imagen de un impotente De la Rúa discurriendo frente a las cámaras palabras que solo lograban agravar las condiciones sociales y dilapidar su capital simbólico. El autor nos alerta: "El político debe medir continuamente si el reconocimiento de que dispone le alcanza para realizar un acto de habla del tipo de ordenar, prometer, amenazar, dispensar, etc." La comunicación política se manifiesta entonces, como la

principal herramienta para construir o para destruir completamente esa confianza social necesaria para gobernar.

Al centrarse en las potencialidades de enmarcar los debates, de definir la agenda futura y de construir al enemigo que tienen los discursos políticos, el autor analiza el poder como el poder de enunciar. Es decir, el poder de apertura y de clausura comunicativa que un determinado discurso autoritativo ofrece como modelo de debate racional a una sociedad.

En todo momento el autor busca establecer referencias entre un sólido entramado teórico y una fructífera lectura práctica de la comunicación política. Es decir, dicho en sus mismas palabras, busca "establecer un puente entre la novedad abstracta del punto de vista académico y la necesidad de procedimientos concretos de los profesionales preocupados por la gestión de la comunicación de las instituciones políticas".

"El gobierno comunica, y a la sociedad se la mantienen incomunicada. Y si a este escenario le añadimos unas gotas de pasión en forma de pelota que rueda en la cancha, ya tenemos el escenario ideal. Estamos listos para el apagón informativo. Más comunicación, más incomunicación." Así caracteriza, con ironía y una prosa punzante, Ismael Crespo en el Prólogo, el contexto polivalente en el cual aparece este libro. Una sociedad manantial de la información y unos ciudadanos que ni siquiera conscientes de la sed, son colocados en la posición de consumidores.

En América Latina somos cada vez más conscientes del déficit democrático de nuestras sociedades y de los riesgos que acarrearán populismos de retórica y autoritarismos de gobierno. Poner bajo la lupa la comunicación gubernamental, desde una perspectiva académica y de gestión profesional para construir consensos que permitan a nuestros países avanzar hacia políticas de largo plazo, es una tarea urgente. A ese destino apunta este trabajo.

Un libro necesario para el campo de la comunicación política, siempre abundantes de estudios de ocasión realizados por consultores políticos en detrimento de una mayor profundidad y seriedad académica, y un libro urgente, para entender y comprender la realidad de nuestros países, siempre carentes de políticas que logren generar consensos sociales relativamente estables.

Un aporte teórico, un aporte estratégico y un aporte práctico. Tres visiones consolidadas y, que pesar de las diferencias de estilo y de perspectivas teóricas, logran articularse en una visión prismática coherente y fecunda.

Un trabajo de consolidación teórica del campo, de inevitable consulta para los gestores públicos y de amplias potencialidades de ramificaciones teóricas en investigaciones futuras de la comunicación política.

Para citar este artículo:

Cabás, Pablo (09-04-2007). LA CONSTRUCCIÓN DEL CONSENSO. GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL.

FISEC-Estrategias - Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora

Año III, Número 6

ISSN 1669- 4015

URL del Documento : <http://www.cienciarred.com.ar/ra/doc.php?n=607>

URL de la Revista : <http://www.cienciarred.com.ar/ra/revista.php?wid=9>