

Rosso, Daniel; Acosta, Marina

## COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL. PENSAR UN MODELO

Rosso, Daniel

Universidad Nacional de La Plata

[daniel\\_raul\\_rosso@yahoo.com.ar](mailto:daniel_raul_rosso@yahoo.com.ar)

Acosta, Marina

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (UBA)

Universidad Nacional de Lomas de Zamora

Universidad Nacional Arturo Jauretche

[macosta@sociales.uba.ar](mailto:macosta@sociales.uba.ar)

Material original e inédito autorizado para su primera publicación en la Revista Académica Hologramática.

Recibido: 10-05-2023

Aceptado: 01-06-2023

### RESUMEN

El ensayo busca analizar el concepto de comunicación gubernamental y propone un modelo de análisis. Plantea que la política comunicacional de un gobierno realiza múltiples tareas: contribuye ofensivamente a mantener o a acrecentar la corriente de opinión dominante que permitió ganar una elección; administra la distancia entre lo que piensa la sociedad y lo que hace la política; contribuye defensivamente a impedir que la corriente de opinión que el gobierno expresa se disgregue en los escenarios de crisis y se interrumpa el relato

Rosso, Daniel; Acosta, Marina

gubernamental o el mito de gobierno. También avanza en la idea de que el objetivo general de la comunicación política neoliberal consiste en concentrar los ingresos y la riqueza mientras que el objetivo general de la comunicación política del campo nacional y popular busca lograr la distribución de esos recursos.

**PALABRAS CLAVE:** comunicación gubernamental – modelos - gobiernos neoliberales - gobiernos populares.

## **ABSTRACT**

The essay analyzes the concept of government communication and proposes an analytic model. It states that a government's communication policy performs multiple tasks: it contributes offensively to maintaining or increasing the flow of dominant opinion that allowed an election to be won; it manages the distance between what society thinks and what politics does; it defensively contributes to preventing the flow of opinion that the government expresses from disintegrating in crisis scenarios and interrupting the government story or the myth of government. It also works in the idea that the general objective of neoliberal political communication's general purpose is to concentrate income and wealth while the main aim of political communication in the national and popular field seeks to achieve the distribution of these resources.

**KEY WORDS:** Government Communication – models - neoliberal governments - popular governments

## **1-INTRODUCCIÓN**

La comunicación gubernamental cuya función principal es la de mantener informada a la ciudadanía sobre la ejecución de políticas públicas y visibilizar la gestión obliga a los

Rosso, Daniel: Acosta, Marina

gobiernos a estar permanentemente comunicados con los gobernados/as (Amadeo, 2016; Canel, 2018; Canel y Sanders, 2010; Lee *et al.*, 2012; Riorda, 2011; Sánchez Galicia, 2013). Dicha comunicación encuentra en los medios (tradicionales y digitales) su indiscutible eje de articulación.

Hay un momento preciso donde se produce el pasaje de la comunicación electoral a la comunicación de gobierno: es cuando se conocen los resultados electorales. Allí, el polo dominante de la opinión pública se concentra detrás del candidato que ha ganado. En simultáneo, se constituyen otras corrientes de opinión que no alcanzan el carácter de mayoritarias. Por lo tanto, el resultado electoral genera un mapa de corrientes de opinión de distintas magnitudes. Toda elección define la relación cuantitativa entre esas diversas corrientes de opinión emergentes.

Uno de los primeros objetivos de la comunicación de gobierno consiste, entonces, en mantener, y si es posible, acrecentar esa concentración de la opinión pública en el polo mayoritario que le permitió ganar las elecciones. En otras palabras, su tarea es gestionar la corriente de opinión mayoritaria para que continúe siendo mayoritaria. En simultáneo, las distintas oposiciones tratarán que las corrientes de opinión que expresan dejen de ser minoritarias.

En el pasaje de la comunicación electoral a la comunicación de gobierno se produce el cambio de un tipo de producción de legitimidad a otro: el gobierno que se inicia recibe un volumen de legitimidad de origen que intentará mantener o acrecentar a través de la producción de legitimidad de ejercicio<sup>1</sup>. La primera legitimidad se genera en el campo electoral, la segunda en el territorio de la acción gubernamental.

Hay varias modalidades de articulación entre la legitimidad de origen y la de ejercicio. Por ejemplo, el gobierno puede dotarse a partir de los resultados electorales de una alta legitimidad de origen pero puede perderla como consecuencia de una débil legitimidad de ejercicio. O, como fue por caso el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) que puede comenzar con una muy baja legitimidad de origen, pero acrecentarla con una fuerte legitimidad de ejercicio. Un tercer caso es el de gobiernos, como el de Cristina Fernández

---

<sup>1</sup> Aquí utilizamos el concepto de legitimidad siguiendo a Weber (1964)

Rosso, Daniel: Acosta, Marina

(2007-2015), que logran hacer confluir una alta legitimidad de origen y una alta legitimidad de ejercicio que les permite mantener e incluso ampliar la corriente de opinión mayoritaria con la que ganan las elecciones.

Estos procesos, sin embargo, no son lineales. Puede suceder que la conducción política decida perder legitimidad o puntos de opinión pública positiva implementando medidas que tienen efectos negativos de corto plazo en parte de la ciudadanía pero garantizan un beneficio o un escenario futuro en el que se recupera esa pérdida de opinión pública. Pensemos en un conflicto con un sector de la sociedad al que se le aumenta los impuestos y que, por lo tanto, despliega una respuesta crítica generalizada como sucedió con la “crisis del campo” (2008). En un primer momento, el gobierno se somete a perder legitimidad en un sector de la sociedad aunque, en simultáneo, aspira a recuperarla en otros sectores.

Si la medida se logra implementar, los incrementos de recursos que la misma iniciativa genera permiten llevar adelante una serie de políticas públicas que hace que lo que se perdió inicialmente en puntos de opinión pública se recupere posteriormente. En general, las lógicas de gestión de los conflictos llevan implícito la decisión de perder puntos de opinión pública para luego recuperarlos y ampliarlos. Por ello son tan gravosos los conflictos inconclusos, como el de Vicentín (2020), en tanto suelen tener el costo del conflicto pero no el beneficio de sus resultados.

Valga destacar que la redistribución de los recursos y de la legitimidad no son complementarias pues las mediaciones culturales y comunicacionales introducen profundas distorsiones por las que la redistribución de los recursos no necesariamente produce una redistribución positiva de la legitimidad. En otros términos, no siempre la distancia entre lo que piensa la ciudadanía o las corrientes de opinión mayoritarias y lo que hacen los representantes debe ser mínima; a veces, estos últimos necesitan diferenciarse de las corrientes de opinión preponderantes para producir saltos cualitativos en la implementación de políticas. Consiguientemente, la conducción y planificación de la variación de esta distancia es otro de los grandes objetivos de la comunicación de gobierno.

## **2-DESARROLLO**

## 2.1 Comunicación gubernamental y legitimidad

Junto a la legitimidad de origen, de ejercicio y legal hay una cuarta legitimidad que es la “legitimidad de proximidad”. Se trata del acortamiento físico de la distancia entre la ciudadanía y los representantes que presupone una revalorización de lo local (Krieger y Herrera, 2018)

Tal como lo muestran algunos trabajos, Cambiemos y luego Juntos por el Cambio a través del gradualismo de sus políticas neoliberales han intentado cuidar su legitimidad de origen y, en simultáneo, han colocado en el centro de su comunicación la legitimidad de proximidad (Annunziata et al., 2017; Annunziata, 2018; Vommaro, 2017). Paralelamente, han tenido un pobre desempeño con la legitimidad de ejercicio, sobre todo después de 2017.

La legitimidad de proximidad, tal como está planteada, es una legitimidad “vacía”: la proximidad vale por sí misma, la escucha y el diálogo valen por sí mismos, con total independencia de los contenidos que se viertan en esas interacciones de proximidad. El carácter vacío de esa legitimidad habilita a que esos contenidos sean mínimos: el énfasis puesto en la cercanía y en la escucha en sí mismas libera a esa proximidad del uso intensivo de la palabra. Se es “próximo” independientemente de lo que se diga en cada una de esas relaciones próximas. Es como si la forma (proximidad) estuviera totalmente desvinculada de los contenidos y puesta al servicio de la intervención neoliberal del concepto de democracia. La comunicación fue el territorio sustituto de la política para construir una ficción democrática. Utilizaron la legitimidad de proximidad para intervenir el concepto de democracia.

Jaime Durán Barba y Santiago Nieto han afirmado que “cada déspota” se proclama vocero de un colectivo imaginario al que no le permite ni desarrollar sus puntos de vistas ni expresarlos (2017). Como se ve, instalan una lógica en la que lo colectivo es lo opuesto a lo democrático porque la palabra “pueblo” al mismo tiempo que refiera a lo colectivo, lo niega. El pueblo es reducido a una única voz: la de los líderes.

## 2.2 Comunicación gubernamental en contextos de crisis

Sabemos que en entornos democráticos siempre se desencadenan situaciones de crisis. Estos hechos provocan preocupación y ansiedad entre los gestores públicos y angustia entre los/las ciudadanos/as con un nivel de demanda de resolución muy intenso (Crespo *et al.*, 2017). Su súbita aparición hace que, muchas veces, el gobierno pierda el control de la agenda y la prensa de referencia instale temas críticos.

El efecto estructural de una crisis consiste, entonces, en que mayoritariamente aumentan las distancias entre la opinión pública mayoritaria y la gestión del gobierno. Los escenarios de crisis son defensivos en tanto en ellos se modifica circunstancialmente la relación de fuerza comunicacional del sistema político (Gobierno/Oposición). Por cierto, en estos escenarios cambia el sentido del cálculo político: la pregunta ya no es cuánto se gana sino cuanto se deja de perder. Las crisis generan un nuevo posicionamiento de la oposición y la dotan de una estrategia ofensiva.

Cuando la crisis es muy fuerte y tiende a redistribuir el poder comunicacional de modo significativo a favor de la oposición (o de actores críticos de la coyuntura) suele generarse una cadena de crisis sucesivas. Todos esos actores adquieren capacidad de instalar temas, denuncias y cuestionamientos con alto impacto y propagación. Al perder el control de la agenda, esta queda sujeta a los vaivenes de un campo de fuerzas heterogéneas que la llevan de un lugar a otro con un único denominador común: la extracción de legitimidad del gobierno y la erosión de la corriente de opinión que lo sostiene en beneficio de la constitución de otra corriente alternativa y crítica. En efecto, las crisis aceleran la redistribución de la legitimidad y del cambio de magnitud entre las corrientes de opinión mayoritaria y minoritaria.

A diferencia de lo que ocurre con la comunicación empresaria o corporativa, en la comunicación gubernamental la comunicación de crisis es un dispositivo permanente. El objetivo central de este dispositivo es neutralizar la pérdida de control de la agenda y, por

Rosso, Daniel; Acosta, Marina

tanto, la interrupción del rumbo estratégico de la comunicación de gobierno, la interrupción del relato gubernamental o del mito de gobierno.

### **2.3 Comunicación gubernamental y mito**

El discurso mítico moviliza energías y las lanza hacia una dirección. No alcanza con explicar; el mito indica qué hacer. Tal como postulan Riorda y Ávila, el mito político se concentra en el significado de un mensaje que busca encaminar la acción (2016).

El territorio de la política, como territorio mítico, es un territorio permanentemente movilizado. Es, en este sentido, el territorio de la acción. Si es efectivo, el mito moviliza a los actores que intervienen a lo largo y ancho de todo el proceso político comunicacional. En esta concepción, el mito construye la inteligibilidad de las personas a las que va dirigido, les provee una trama, una narración donde ellos pueden ubicarse y explicarse, sentirse, conocerse y fundamentalmente tranquilizarse. El mito es como un GPS existencial. Reduce el caos, la desesperanza y la desorientación al ofertar una trama conocida en la que el individuo se coloca y se piensa en una línea que incluye el pasado, el presente y el futuro (*storytelling*).

El mito es el discurso político introyectado que ciudadaniza. Desde esta perspectiva, no hay ciudadanía sin mito ni mito sin ciudadanía. El mito siempre provee *frames* (encuadres). Se trata de estructuras mentales que conforman nuestra cosmovisión y funcionan como marcos de interpretación (Lakoff, 2007; Sadaba, 2008). Sin *frames*, sostenía el sociólogo Erving Goffman, no se puede comprender el entorno (1974). Por eso es necesario que el mito provea un modo de escuchar, de leer o ver los escenarios y establezca puntos de vistas para cada coyuntura. Constituye, en definitiva, un dispositivo de lectura y producción. Su potencia reside en que no está sólo ubicado en la emisión política; su fuerza deviene de que es apropiado por una parte de la ciudadanía que al mismo tiempo lo reproduce.

### **2.4 Modelos de comunicación gubernamental**

Rosso, Daniel; Acosta, Marina

Hasta aquí hemos planteado que la política comunicacional de un gobierno realiza múltiples tareas: 1) contribuye ofensivamente a mantener o a acrecentar la corriente de opinión dominante que permitió ganar la elección; 2) administra la distancia entre lo que piensa la sociedad y lo que hace la política; 3) contribuye defensivamente a impedir que la corriente de opinión que el gobierno expresa se disgregue en los escenarios de crisis y se interrumpa el relato gubernamental o el mito de gobierno. En todos los casos, el objetivo último de la comunicación gubernamental como ya dijimos es construir el relato gubernamental.

## **2.5 La distancia entre corrientes de opinión y decisión política**

Podemos postular dos modelos de pensar las corrientes de opinión. El primer modo, coloca a la opinión pública como una esfera autónoma y determinante que define a los dispositivos de circulación de las demandas (encuestas, medios, políticos) como simples mecanismos de traslado de lo que piensa la “gente”; Víctor Sampedro Blanco la llama *opinión pública agregada* (2000).

En ese esquema (Figura 1), la opinión pública es un lugar único de producción de sentidos y las corrientes de opinión que allí se producen son las que reflejan -casi pasivamente- los medios, las encuestas y los políticos que no quieren distanciarse de la opinión pública. Es un modelo de construcción del sentido de abajo hacia arriba. En él, la política está obligada a hacer seguidismo y la comunicación gubernamental es un dispositivo de adaptación del discurso y el accionar del Gobierno a ese sentido permanente que viene de abajo hacia arriba. Aquí la disputa radica en expresar un único sentido general autogenerado por la opinión pública.

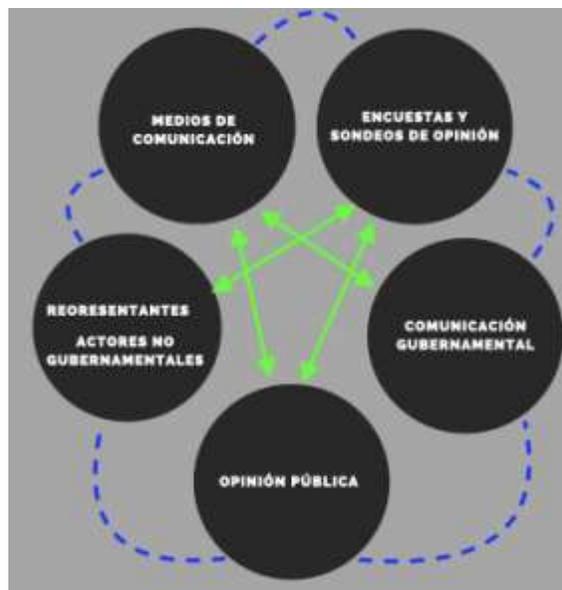
Figura 1. Modelo de política mediatizada de abajo hacia arriba



Fuente: elaboración propia.

En el segundo modelo (Figura 2), el proceso de producción de sentido está diversificado en todo el circuito. Cada una de las esferas representa ya de por sí un lugar de producción de sentido por que los sentidos están en permanente disputa.

Figura 2. Modelo de comunicación en disputa de sentido



Fuente: elaboración propia

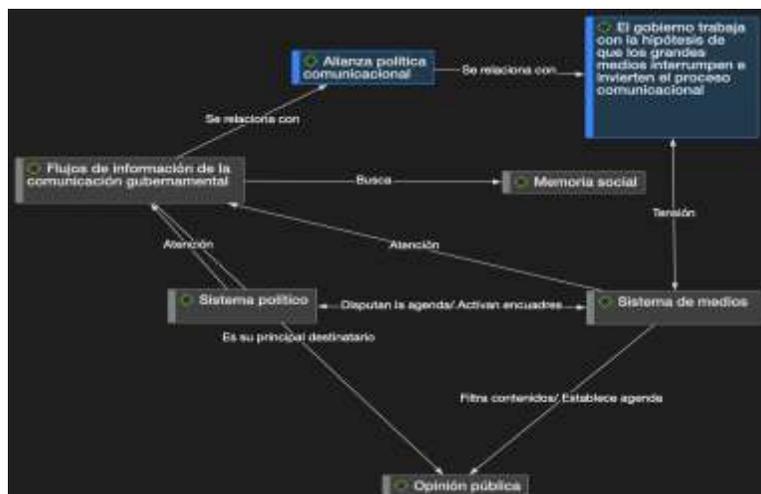
Rosso, Daniel; Acosta, Marina

Es en el marco de este proceso cotidiano y dinámico de producción de sentidos que la política de comunicación gubernamental trabaja para cumplir con sus objetivos: mantener y acrecentar la corriente de opinión propia, evitar o reducir la erosión de las crisis y administrar la distancia entre lo que piensa la sociedad y lo que hace la política. En cada coyuntura es plausible asignar nombres propios a las distintas esferas del esquema (Figura 2) y hacerlos objeto de seguimiento y control comunicacional.

## 2.6 La construcción del relato gubernamental

En la comunicación gubernamental, los mensajes se lanzan a una carrera en la que deben atravesar varias vallas: la reinterpretación del resto del sistema político, la atención y percepción de los medios y sus sistemas de alianzas, el interés de la opinión pública, la percepción positiva de esta última y el olvido. La capacidad de intervención desestructurante de los discursos gubernamentales por parte de los grandes medios va a depender del grado de concentración del sistema mediático. Si el proceso de comunicación gubernamental es virtuoso es porque atraviesa con éxito todas esas instancias y se aloja, finalmente, en la memoria social.

Figura 3. La complejidad del circuito comunicacional



Fuente: elaboración propia

El circuito comunicacional de la Figura 3 se caracteriza por tener escala y complejidad decreciente. En la primera fase, donde se lucha por el sentido y la interpretación con otros actores del sistema político, con los líderes de opinión y con los medios, es necesaria la complejidad. En esta fase pesan saberes técnicos de distintos orígenes.

En la segunda fase, los medios producen simplificación (tematizan, activan encuadres), pero reciben insumos que van de la simplicidad a la alta complejidad. El proceso comunicacional va siempre de lo complejo a lo simple pues para llegar a la simplicidad hay que partir y atravesar la complejidad. Un Estado moderno no puede renunciar al vasto espectro de saberes técnicos y lenguajes especializados por lo que la competitividad comunicacional exige situarse en las fronteras del conocimiento. Aquí hay una diferencia con las perspectivas que piensan la comunicación sólo como una práctica “de hablar fácil” o reducir el discurso político a fórmulas llanas (Durán Barba y Nieto, 2017). Más que eso, la práctica comunicacional se caracteriza por el multilingüismo y la traducción: debe convertir múltiples saberes técnicos en saberes de distintas complejidades.

La existencia de dos mediaciones significativas e insoslayables– resto del sistema político y sistema de medios concentrados– hace inviable emitir exclusivamente mensajes simples y condensados. Esas dos mediaciones obligan a abrir el mensaje, complejizarlo, diversificado y mutarlo. Puesto que el gran objetivo de la comunicación gubernamental, como hemos dicho, es la construcción del relato comunicacional, la otra tarea estratégica de las secretarías de comunicación de la Administración pública consiste en mantener a rajatabla dentro del proceso expansivo y diversificado de contenidos, la necesidad de que todo ese campo de sentido condense en una frase final ubicable en la memoria social.

### **3-REFLEXIONES FINALES**

Las modalidades de comunicación propias del campo nacional y popular y del espacio neoliberal se diferencian en el tratamiento que les dan a las demandas sociales y a los sujetos sociales y políticos que las impulsan.

Rosso, Daniel; Acosta, Marina

En 1975 se publicó, en Estados Unidos, *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*. Se trataba del primer informe de la Comisión Trilateral encargado por el banquero estadounidense David Rockefeller a tres expertos para “bajar el costo de las democracias de bienestar” bajo la creencia de que “los problemas de gobernabilidad” de los países líderes de Occidente se debían a un “exceso de democracia”<sup>2</sup>.

Ese informe, como sabemos, preparó el terreno para un reordenamiento del capitalismo mundial. En ese marco, el concepto de “crisis de gobernabilidad” fue atribuido “a las dificultades de los gobiernos para responder al crecimiento vertiginoso de las demandas socioeconómicas y políticas de una manera oportuna y eficaz”. El famoso informe apelaba a la noción de “efecto de sobrecarga de demandas” a los que se ven sometidos los sistemas políticos democráticos que los llevan irremisiblemente a su colapso (Krieger & Herrera, 2018).

De allí que, en algunas modalidades de comunicación política y gubernamental, el objetivo sea deslegitimar y reducir las demandas y para ello desarrollan una serie de argumentos y fórmulas que refieren a esa necesidad de bajar la sobrecarga sobre los sistemas políticos y gubernamentales. De este modo, mientras los populismos se caracterizan por impulsar las demandas para crear derechos, el neoliberalismo se concentra en deslegitimarlas y reducirlas. En el caso argentino, en el último tiempo se han registrado múltiples casos que sirven como ejemplos. Medios concentrados, periodistas y dirigentes políticos han servido de soporte o de lugar de difusión de discursos de deslegitimación de las demandas.

Por cierto, el sentido de las demandas sociales constituye uno de los puntos donde se produce con más fuerza la disputa entre los grandes medios concentrados y la comunicación política del campo nacional y popular. Más allá de las dimensiones técnicas expuestas en este trabajo, el objetivo general de la comunicación política neoliberal consiste en concentrar los ingresos y la riqueza mientras que el objetivo general de la comunicación política del campo nacional y popular consiste en lograr la distribución de esos recursos.

---

<sup>2</sup> Camou (2010) realiza un interesante análisis sobre el documento.

## BIBLIOGRAFÍA

Amadeo, B. (2016) El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. *Austral Comunicación*, 5 (2), pp.155-181.

Annunziata, R. (2018). “Si viene, yo lo voto”: la proximidad en timbreos y visitas de Mauricio Macri durante la campaña electoral y su primer año de gobierno (2015-2016). *Austral Comunicación*, 7 (1), pp. 57-90.

Annunziata, R., Ariza, A. F., y March, V. R. (2017). “Gobernar es estar cerca”. Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. *Revista Mexicana De Opinión Pública*, (24), pp. 71–93. Recuperado de <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2018.24.61520>

Camou, A. (2010). El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas: una revisión del Informe de la Comisión Trilateral (1975-2010). *Question*, 1 (27).

Canel, M. J. (2018). *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad*. México: FCE.

Canel M. J. y Sanders K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y Sociedad*, xxiii (1), pp. 7-48.

Crespo, I., Garrido, A., y Medina, R. M. (2017). La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (18), pp. 110–134. Recuperado de <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i18.10465>

Durán Barba, J. y Nieto, S. (2017). *La política en el siglo XXI. Arte, mito o ciencia*. Buenos Aires: Debate, Penguin Random House Grupo Editorial.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis: an essay on the organization of experience*. Harvard University Press.

Krieger, M. y Herrera, J. (2018). La crisis de legitimidad de los sistemas políticos. Errepar.

Rosso, Daniel: Acosta, Marina

Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Madrid: Editorial Complutense.

Lee, M.; Grant, N. y Stewart K. (2012). *The practice of government public relations. Reader*. CRC Press.

Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*, 2(3), pp. 96-111. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>

Riorda, M y Ávila, C (2016). “El mito político y su aplicación en la comunicación de gobierno”. En *Comunicación Gubernamental en acción. Narrativas Presidenciales y mitos de gobierno*. Buenos Aires: Biblos.

Sádaba, T. (2008). *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*. Buenos Aires: La Crujia.

Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos: La construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Weber, M. (1964). *Economía y sociedad : esbozo de sociología comprensiva*. Buenos Aires: FCE.