

ABRIL 2017 . NÚMERO 31

MÁS PODER LOCAL

MAGAZINE



COMUNICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO LOCAL

LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

REVISANDO LA POLÍTICA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

LAS LEYES DE IGUALDAD COMO MECANISMOS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA.

4 EDITORIAL

6 EN PORTADA

- 6** La importancia de la comunicación de las políticas públicas.
- 8** Revisando la política de la evaluación de las políticas públicas.
- 12** Las leyes de igualdad como mecanismos de comunicación política.

15 PERISCOPIO ELECTORAL

- 16** Elecciones primarias en Honduras, el pulso de las fuerzas políticas.
- 18** Elecciones presidenciales Ecuador 2017: entre el continuismo y la derecha.

20 EL CONSULTOR

- 20** Cómo pulsar el clima de opinión para comunicar políticas públicas.
- 24** Claves para la comunicación de la política agraria en Castilla La Mancha.
- 26** Entrevista a Luis F. Aguilar, ex Presidente del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública.

34 INVESTIGACIÓN

- 34 La comunicación de políticas públicas en el ámbito local.
- 42 La comunicación de políticas públicas. El reto de difundir sin demagogias.
- 51 Mujica y el gobierno espontáneo: ¿Un nuevo modelo de comunicación?

PERIODICIDAD: Trimestral

DIRECTOR: Ismael Crespo

EDITOR: Alberto Mora

COMITÉ CIENTÍFICO

Jorge Alcocer (V. Voz Y Voto, México); Luis Benavente (Vox Populi Consultoría); Agrivalca Canelon (Universidad de la Sabana, Colombia); Virginia García Beaudoux (Universidad de Belgrano, Buenos Aires); Antoni Gutiérrez Rubí (Asesor de comunicación y consultor político); Carlos Manhanelli (Presidente de Associação Brasileira de Consultores Políticos); Pablo Mieres (Universidad Católica de Uruguay); Carlos Muñoz (Universidad Autónoma de Nuevo León); Xavier Peytibi (Asesor de comunicación y consultor político); Javier del Rey Morató (Universidad Complutense de Madrid); Omar Rincón (Universidad de los Andes); Mario Riorda (Asesor de comunicación y consultor político); José Manuel Rivera Otero (Universidad de Santiago de Compostela); Hélder Rocha Prior (Universidade da Beira Interior); Marcelo Serpa (Universidade Federal do Rio de Janeiro); y Gina Sibaja Quesada (Universidad de Costa Rica).

CONSEJO DE REDACCIÓN

Conformado por un grupo mixto de trabajo entre colaboradores del Labcom y de ALICE.

ALICE: Ana Leal; Cristina Moreno; Francisco Ramón Villaplana; Antonia González; Helena Martínez.

Labcom: Mónica Belinchón; Jorge Vilaplana; Inma Melero; José Javier Espinosa; José Luis Ros.

DISEÑO Y MAQUETACIÓN: Ana Leal

MÁS PODER LOCAL. MAGAZINE

Ronda de Levante, 10. Murcia, España

contacto@maspoderlocal.es

www.maspoderlocal.es

ANUNCIANTES

anunciantes@maspoderlocal.es

COLABORADORES

colaboradores@maspoderlocal.es

Depósito Legal: MU 1092-2010 / ISSN: 2172-0223

©2017 Más Poder Local.

EDITA:

ALICE, Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas electorales.

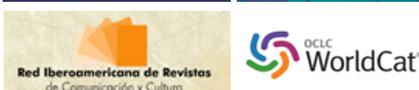
ALICE Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales

Asociación Laboratorio de Comunicación Política.

LABCOM
LABORATORIO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA
ASOCIACIÓN

REVISTA INDEXADA EN

COLABORADORES Nº31



César Nicandro Cruz-Rubio
Antonia González Salcedo
José Emilio Graglia
María Jesús López Iniesta
Francisco Martínez Arroyo
Ana López Moncada
Cristina Moreno
Matías Ponce
Nataly Soria Moya
Ignacio Zuasnabar

El cambio en la comunicación política ha modificado todos los ámbitos del quehacer político. La comunicación dejó de ser algo accesorio para nuclear el planteamiento de lo político, que ya no se concibe sin el intento de tratar de estrechar los lazos entre representantes y representados.

Las políticas públicas no fueron objeto de estudio de la Ciencia Política hasta que no se configuraron como un ámbito que requería de la aplicación de herramientas analíticas propias, para colaborar en la eficacia y eficiencia de los programas de acción gubernamental. La preocupación por la comunicación aplicada al ámbito de las políticas públicas ha requerido también de la necesidad de adaptarse a un nuevo entorno que obedece a las características de la nueva comunicación política.

Y sin embargo, las políticas públicas constituyen los *outputs* del sistema político que señalaba Easton, los productos del sistema que conforman la parte más viva del quehacer político, la que realmente perciben, experimentan los ciudadanos y a partir de la cual se genera el *feedback* del que hablase por primera vez Lazarsfeld. Los productos de la acción gubernamental son las políticas públicas, que tratan de responder a los *inputs* del sistema, a las demandas que llegan a la «caja negra».

La transformación del contexto en que se produce el ciclo de la *black box* ha transformado el escenario de lo político y las políticas públicas no han sido una excepción. Ya no es posible entender los programas públicos sin tener en cuenta los aspectos relacionados con la comunicación.

En este número, se presentan una serie de artículos que tratan una miríada de aspectos relacionados con este tema, abordándolo desde diferentes perspectivas.

En *Portada*, tres artículos que exploran la importancia de la comunicación de las políticas públicas –por Antonia González–, la relación entre la evaluación de las políticas y el planteamiento estratégico de comunicación con que se afrontan –por César N. Cruz-Rubio–, y la visión de las políticas legislativas de igualdad como

mecanismo de comunicación en sí mismo –por María Jesús López.

Como en cada número de Más Poder Local, la sección del *Periscopio electoral*, aborda los procesos electorales más recientes, a saber, las elecciones primarias en Honduras, y las elecciones presidenciales en Ecuador, analizadas por Ana López Moncada y Natally Soria Moya, respectivamente.

En el espacio dedicado a *El Consultor*, se presenta el artículo de Ignacio Zuasnar, que establece los aspectos fundamentales a tomar en consideración para el análisis de la opinión pública aplicado a la comunicación de las políticas. Y el análisis de las claves para la comunicación de una política concreta, la política agraria del ámbito español, a través de la experiencia de Francisco Martínez Arroyo.

Además, en este número, entrevistamos a Luis Fernando Aguilar, que nos brinda una visión abarcadora de los aspectos de la comunicación de las políticas públicas en las democracias contemporáneas.

La sección de *Investigación* está dedicada a las especificidades de la comunicación de las políticas públicas en el ámbito local –por Cristina Moreno– y al reto que supone la comunicación de las políticas sin tentaciones demagógicas –por Emilio Graglia–. Por último un análisis de caso de comunicación de gobierno, el gobierno de Mujica, de la mano de Matias Ponce.

Aprovechamos este espacio para agradecer a todos los colegas y amigos su colaboración, así como a la Revista Más Poder Local, por habernos brindado la oportunidad de coordinar este número.



Antonia González y Cristina Moreno
Coordinadora del número 31.
Edición Abril 2017 - Más Poder Local.



CONGRESO INTERNACIONAL DE COMUNICACIÓN
POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DE CAMPAÑA.

COMUNICACIÓN Y CRISIS POLÍTICA: EL RETO DEMOCRÁTICO



7, 8 y 9 de septiembre de **2017**
Universidad Externado de Colombia,
Bogotá, Colombia

www.alice-comunicacionpolitica.com

LA IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Antonia González Salcedo

Resumen

La comunicación de las políticas públicas es, hoy en día, un elemento necesario para asegurar el éxito de una política, facilitando a la ciudadanía la comprensión de la intencionalidad de la política y sus efectos, y consiguiendo, a su vez, la mejora en la interrelación con la ciudadanía y acortando la distancia con ésta en contextos de lejanía y desafección.

Palabras clave: Comunicación; política pública; buen gobierno.

Abstract

The communication of the public policies is, nowadays, a necessary element to assure the success of a politics, facilitating to the citizenship the comprehension of the premeditation of the politics and his effects, and obtaining, in turn, the improvement in the interrelationship with the citizenship and shortening the distance with this one in contexts of distance and indifference.

Keywords: Communication; public politics; good government.

El estudio de la comunicación de las políticas públicas se contempló durante años como un aspecto complementario de las políticas públicas, sin embargo, en la actualidad la comunicación de las políticas públicas ya no es una cuestión opcional, que pueda ponerse en marcha (o no) al final del ciclo de las políticas. La definición del problema condicionará las posibles alternativas de acción y la decisión sobre cuál es la óptima (Moreno, 2012).

Si bien en la política tradicional los Gobiernos tomaban sus decisiones desde una perspectiva *top/down*, de manera muy piramidal, apoyados por sus asesores cercanos y finalmente comunicaban de forma unidireccional, en el contexto actual de Gobierno Abierto el diseño y la implementación de la política pública se realiza o debería realizarse de una manera participativa. En la actualidad la comunicación de la política pública no es algo complementario, ni se produce al final de la política, sino que está presente desde la primera fase de la política pública introduciendo al ciudadano en el propio diseño de la problemática.

Pero además, la labor de comunicación no se realiza únicamente hacia fuera, dentro de la administración el proceso comunicativo para con las personas implicadas en la elaboración de cada una de las políticas debe ser activo, favoreciendo la transparencia en los procesos de toma de decisiones dentro de las organizaciones.

La puesta en marcha de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha provocado un cambio fundamental en los procesos comunicativos de las políticas públicas, y no sólo por la búsqueda de políticas públicas más transparentes, el discurso comunicativo ha cambiado para mejorar la interrelación con la ciudadanía y acortar su distancia con ésta en contextos de lejanía y desafección.

No se puede entender la política sin comunicación, pero además la comunicación puede convertirse en una herramienta muy útil de regeneración democrática, mejorando la percepción de los ciudadanos de la actuación pública recuperando, en la medida de lo posible, la denostada eficacia política externa.

En el modelo comunicativo actual, no hay emisores ni receptores sin más, el proceso comunicativo es un proceso constructivo de diálogo, mucho más transversal, y se lleva a cabo en todas las fases del ciclo de las políticas públicas. Siendo necesario un elaborado plan comunicativo presente a través de diferentes mensajes y canales y en muchos casos segmentado, dependiendo de los intereses de cada ciudadano.

La comunicación de la política pública no es algo complementario, está presente desde la primera fase de su diseño.

La función clave de la comunicación en las políticas públicas es traducir mensajes para la ciudadanía, simplificándose los discursos para que se comprendan de mejor manera. El criterio que debe prevalecer es, por una parte, el de respetar la cultura y los lenguajes de la población con la que se está trabajando, y por otra, el de incorporar activamente a los actores sociales como generadores de mensajes y protagonistas de los procesos comunicacionales.

Si las políticas públicas son el resultado de una suma de decisiones consensuadas en las que intervienen tanto agentes del Estado como actores de la sociedad civil, tales políticas públicas requieren de procesos de comunicación para ser puestas en común.

“La construcción social de lo público requiere pasar del lenguaje privado al lenguaje colectivo, de los bienes privados a los bienes colectivos, de las perspectivas privadas o corporativas a las perspectivas de nación y colectivas. Requiere desarrollar en los ciudadanos formas democráticas de pensar, sentir y actuar” (Uranga, 2007).

Finalmente, en relación con la importancia de los procesos comunicativos de las políticas públicas en ámbitos locales, destacar que éstos contribuyen a la percepción del rendimiento de los Gobiernos, esclareciendo el cumplimiento de metas y objetivos, así como los obstáculos clave en la implementación de la política seleccionada, no siempre vinculados con la voluntad del Gobierno local. Al contrario, en muchos casos, la imposibilidad de llevar a cabo una política escapa a las competencias dependientes de la administración en contextos de gobierno multinivel.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Moreno, C. (2012): "La Comunicación de Políticas Públicas y la Comunicación de Campaña". *Circunstancia, Revista de Ciencias Sociales del UIIOG*, 10(29).

Uranga, W. (2007): *Mirar desde la comunicación*. Buenos Aires.



Antonia González Salcedo

Doctora en Ciencias Políticas. Profesora de Ciencia Política de la Universidad de Murcia.

✉ agonzalez@um.es

REVISANDO LA POLÍTICA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

César Nicandro Cruz-Rubio



Resumen

Este breve trabajo trata de rescatar una importante discusión asociada con la importancia de la política (politics) dentro de la evaluación de programas y políticas. A continuación de los trabajos clásicos de los académicos se identifican las visiones sobre este tema. La discusión básica es aquí esbozada para una mejor comprensión de estos vínculos. Existe un entendimiento común de la evaluación basado en tres visiones: a) como un medio para mejorar las políticas públicas; b) como instrumento de argumentación y persuadir –y contribuir a un mejor debate público, y c) como medio para legitimar y mantener el control sobre las políticas públicas y sus recursos. La evaluación puede ser una herramienta de suma importancia para (explicar) la dinámica de las políticas. Los expertos en comunicación política deben definir sus estrategias de comunicación, teniendo en cuenta seriamente las visiones y usos de la evaluación de políticas y programas.

Palabras clave: Políticas públicas; evaluación; persuasión; legitimación.

Abstract

This brief paper tries to rescue an important discussion associated with the importance of politics within program and policy evaluation. Following classic scholars works, the visions on this subject are identified. The basic discussion is here outlined for a better understanding of the linkages. There are three common understanding of policy evaluation: a) as a mean to improve public policies; b) as a tool to argumentation and to persuade –and contribute to a better public debate, and c) evaluation as a mean to legitimize and maintain control over public policies and their resources. Evaluation may be a tool of a paramount importance to (explain) policy dynamics. Political communication experts should define their communication strategies, taking seriously into account the visions and uses of policy and program evaluation.

Keywords: Public policies evaluation, persuasion; legitimization.

I. POLÍTICA Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación está íntimamente vinculada al estudio (y práctica profesional) de las políticas públicas. Evaluar es una forma de valorar, aprender, conocer (y dar a conocer) la acción pública, a fin de conocer el nivel de adecuación de la política pública con la norma, tanto en su diseño como en su implementación, hacer más eficiente el uso de recursos, favorecer la toma de decisiones y el proceso democrático.

Muchos intereses favorecen o inciden en la evaluación de las políticas públicas, pues ante todo, evaluar implica juzgar acciones en arreglo a valores, y la evaluación de políticas públicas permite la generación de la información relevante y suficiente para ello. Independientemente del tipo de evaluación del que se trate (de diseño, de procesos, de consistencia, de resultados, de impacto) con la evaluación de políticas públicas se genera conocimiento relevante, verificable, resultado de la colección de evidencia en arreglo a un método determinado, y que no sólo sirve, como nos reiteran constantemente, para mejorar las políticas públicas: la evaluación de políticas públicas –y mayormente, los resultados principales de las evaluaciones– influye en la política, pueden servir para *hacer política*. Ya que la evaluación como actividad no puede separarse de su contexto político, si se pretende realizar evaluaciones efectivas, esta dimensión política debe entenderse (Palumbo, 1987).

Conviene conocer cómo se instrumenta la evaluación de políticas en la lucha política, cómo se usa la evaluación y con qué fines.

Consecuentemente, conviene tanto para los evaluadores de políticas públicas, como los expertos en comunicación política, conocer cómo se instrumenta la evaluación de políticas en la lucha política, cómo se usa la evaluación y con qué fines. Esto es, conocer cómo ocurre “la política de la evaluación de las políticas públicas” –*the politics of policy or program evaluation*–, una cuestión debatida de largo en la literatura norteamericana en la década de los ochenta del siglo pasado.

¿De qué forma la evaluación o su práctica influyen en el proceso político, en la lucha por el poder, en la toma de decisiones, como herramienta (o arma tal vez) para favorecer el cambio a gran escala, o la perpetuación de una situación de una relación de poder? ¿De qué forma la evaluación de políticas públicas puede condicionar o reforzar intereses de políticos específicos, blindar las burocracias públicas o la lucha de grupos

excluidos? ¿De qué forma la política (*politics*) debe incorporarse en la evaluación y por qué?

II. TRES VISIONES CLAVE Y LOS USOS DE LA EVALUACIÓN

Varias visiones conviven en este escenario complejo. Bajo una *visión racional-instrumental*, las evaluaciones de políticas públicas se pueden usar como un medio para identificar las vías y estrategias racionalmente correctas para su mejora, donde el evaluador es entendido como un «buscador de verdades». La evaluación, como fase dentro del *policy process*, es la necesaria etapa de retroalimentación y de valoración de la política, cuya existencia permite dotar de racionalidad el proceso y dar continuidad al ciclo en su conjunto.

Por otra parte, bajo una *visión basada en la democracia deliberativa*, las evaluaciones de políticas públicas son una herramienta para potenciar el debate informado (Shulock, 1999) sobre temas relevantes, como una clara condición y medio para argumentar y persuadir deliberativa y democráticamente con base en evidencia (Majone, 1997). El evaluador es un claro contribuyente en el proceso dialógico democrático asociado a la deliberación y el debate informado sobre hechos y argumentos.

Las evaluaciones de políticas públicas pueden generar la apertura de «ventanas de oportunidad» incluyendo nuevos datos y evidencia.

Desde una *visión centrada en el control y la legitimación del poder* en el proceso de las políticas públicas (Cruz-Rubio, 2011), podría decirse que, en la política de la evaluación de las políticas lo que está en juego no es la política pública como tal, sino dos cuestiones clave: a) la condición de dominio de aquellos actores políticos y burocráticos sobre los recursos asociados a la política pública –lo que en muchos casos implicaría la necesidad de apuntarse como propios los éxitos de la misma, y de evitar la culpa ante el fracaso (Hood, 2011); y b) reforzar o mantener la prevalencia de la creencia en la legitimidad de dicha condición de dominio por parte de la coalición dominante por las ventajas que ello significa para la misma (Beetham, 1991).

Así pues, sea como medio para mejorar, para argumentar y persuadir, o para legitimar y mantener el control sobre la política pública y sus recursos, *la evaluación de políticas públicas puede operar como una herramienta central para favorecer (explicar) dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas públicas.*

Figura 1. Visiones de la Evaluación de Políticas Públicas.



Así por ejemplo, usando la metáfora de las corrientes múltiples de Kingdon y Zahariadis (Zahariadis, 2007), las evaluaciones de políticas públicas pueden generar la apertura de «ventanas de oportunidad» incluyendo nuevos datos y evidencia en la «corriente de problemas» y la «corriente de las políticas» que permitan el acoplamiento. Así, la evaluación de políticas puede servir para fortalecer posturas u opciones a favor de determinadas estrategias de cambio, que defienden determinados grupos políticos –antes ignorados tal vez, o poco representados en los objetivos de la política pública. Puede permitir la inserción de nuevos (tal vez aún no tratados) asuntos dentro de la agenda, exigiendo atención gubernamental. Las evaluaciones pueden permitir el cambio de las políticas públicas a gran escala cuando sus resultados generen grandes debates o impliquen la identificación y puesta al descubierto de grandes cuestiones sin resolver o atender.

Las evaluaciones pueden servir como *medio para favorecer la terminación (extinción) de una política pública*, ante un agotamiento, la desaparición del problema público o la sustitución de la política por una nueva

(*policy succession*), aunque algunos autores encuentren un papel bastante más limitado de las evaluaciones en la toma de decisiones vinculada con la terminación de las políticas (deLeon, 1978, 1982). Se trata aquí de usar las evaluaciones como *un arma para extinguir políticas públicas* que sean adversas a la coalición dominante existente.

Muchas veces hay políticas públicas que son “buques insignia” del Gobierno de turno que sirven de herramientas de legitimación.

Lejos de la terminación, otro objetivo no manifiesto de las evaluaciones podría ser exactamente el contrario, es decir, *evaluar para proteger a la política pública y garantizar su estabilidad* –tal vez perpetuación. Blindamos la política contra posibles amenazas del exterior, ante lo cual lo que es necesario son evaluaciones que nos permitan justificar que la política funciona tal como está diseñada y siendo implementada, y que su teoría de cambio subyacente es correcta.

Figura 2. Objetivos de la Evaluación.



Pero también las evaluaciones pueden usarse como medio o herramienta para *perpetuar una situación de poder* al interior de una burocracia pública, ocupada o «capturada» en torno a una política pública y a la red de intereses de la coalición dominante, que en su seno han sido construidos y en donde los diseños políticos no se discuten ni se problematizan, simplemente se legitiman con las evaluaciones.

La coalición dominante y las burocracias públicas implicadas, son propensas a evaluar aquello que saben que va bien, como medio para garantizar el control de recursos y favorecer determinadas carreras políticas. Muchas veces hay políticas públicas que son «buques insignia» del Gobierno de turno que sirven de herramientas de legitimación.

La opacidad prevaleciente y el miedo a la exposición pueden ser motores potentes en contra de cualquier evaluación.

Evaluar es una tarea muchas veces incómoda, pues puede poner al descubierto vacíos de gestión, malas prácticas, ineficiencias, y cuya exposición puede hacer peligrar el estado de cosas, la reputación de los miembros de la coalición dominante y sus burocracias públicas, abriendo espacio para el escrutinio y la sanción mediática.

Evaluar puede asumirse como una herramienta operativa, de gestión, o una herramienta política. Muchos intereses –de forma directa o indirecta– favorecen o impiden la realización de evaluaciones. La opacidad prevaleciente y el miedo a la exposición pueden ser motores potentes en contra de cualquier evaluación.

- » Evaluar en este sentido podría convertirse en una *herramienta de control*, en la medida en que, si quien detenta el poder sobre la política pública tiene al mismo tiempo la capacidad de evaluarla, puede a su vez controlar procesos o recursos asociados a una política o programa público, y con ello lograr mejores resultados.
- » También puede operar como una *herramienta de gestión*, en la medida en que quien evalúa o controla el proceso de evaluación puede llegar a controlar todos aquellos procedimientos internos de la organización.
- » También puede entenderse como una *herramienta política*, en la medida en que quien controla o decide qué evaluar y qué no, puede permitirnos favorecer determinadas evaluaciones en detrimento

de otras, con la consecuente ventaja política que ello implica.

Una última fase del proceso de evaluador se vincula a la comunicación de sus resultados. Se sabe perfectamente que la comunicación de resultados debe ser sintética, centrándose en las ideas más importantes, para que se pueda entender rápidamente cuales han sido los principales hallazgos y las propuestas de mejora identificadas –en su caso.

En el contexto de la política de evaluación de las políticas, las estrategias de comunicación en la fase de evaluación de políticas públicas deben ser en extremo sensibles a dichas prioridades, intereses y usos, pues dichas estrategias no tendrán eficacia ni impacto positivo, si las mismas no orientan sus mensajes principales ni se dirigen a los públicos a los que necesita llegar con la contundencia y claridad necesarias. La política de las políticas públicas exige que con la evaluación se construyan narrativas adecuadas, que permitan comprender a la política en sus logros, fundamentos (*racionales*), y en su dinámica a lo largo del tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beetham, D. (1991): *The legitimation of power*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Cruz-Rubio, C. N. (2011): "Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: El enfoque de legitimación y dinámica política", *Revista Circunstancia* (Electronic Journal-Instituto Universitario Ortega y Gasset), IX(26).
- deLeon, P. (1978): "A Theory of Policy Termination". En J. May y A. Wildavsky (Eds.): *The Policy Cycle* (pp. 279-300). Beverly Hills CA: SAGE.
- _____ (1982): *Policy evaluation and program termination*. Santa Monica, Calif.: Rand.
- Hood, C. (2011): *The Blame Game: spin, bureaucracy and self-preservation in government* (1st. Ed. ed.). Princeton: Princeton University Press.
- Majone, G. (1997): *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Palumbo, D. J. (1987): *The Politics of program evaluation*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Shulock, N. (1999): "The Paradox of Policy: If It Is Not Used, Why Do We Produce So Much Of It?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(2): 226-244.
- Zahariadis, N. (2007): "Ambiguity, Time and Multiple Streams". En P. A. Sabatier (Ed.): *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.



César Nicandro Cruz-Rubio

Ph.D. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Panel Internacional de Expertos de la Alianza para el Gobierno Abierto IRM-OGP. Investigador principal GIGAPP.

✉ cesar.cruz.rubio@gigapp.org



LAS LEYES DE IGUALDAD COMO MECANISMOS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

María Jesús López Iniesta

Resumen

La Comunicación Política, como proceso interactivo que involucra la transmisión de información entre políticos, medios de comunicación y votantes, se desarrolla fundamentalmente en las campañas electorales. En este artículo analizamos como el desarrollo de determinadas leyes se constituyen en sí mismo como un mecanismo de Comunicación Política.

Palabras clave: Comunicación política; Leyes de no discriminación; LGTBI; Trans.

Abstract

Political Communication as an interactive process that involves the transmission of information among politicians, the media and voters, is developed mainly in electoral campaigns. In this article, we analyse how the development of certain laws constitute itself as a mechanism of Political Communication.

Keywords: Political communication; Non-discrimination laws; LGBTI; Trans.

El artículo 1 de La Declaración Universal de Derechos Humanos declara que *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”*.

Y en su artículo 2.1 dice *“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”*.

Estos artículos y el conjunto de la Declaración Universal están transcritos en muchas constituciones, incluida la Constitución Española de 1978 que en su artículo 10.2 hace referencia directa *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*.

Si bien la igualdad en derechos de las personas es un derecho constitucional, la constatación de que no se cumple hace necesario legislar sobre el mismo.

Leyes como la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para igualdad efectiva de mujeres y hombres estaría

enmarcada dentro de este conjunto, pero también Leyes autonómicas de igualdad y no discriminación de personas LGTB, como las que se muestran en la imagen.

Todas estas Leyes tienen varios nexos en común:

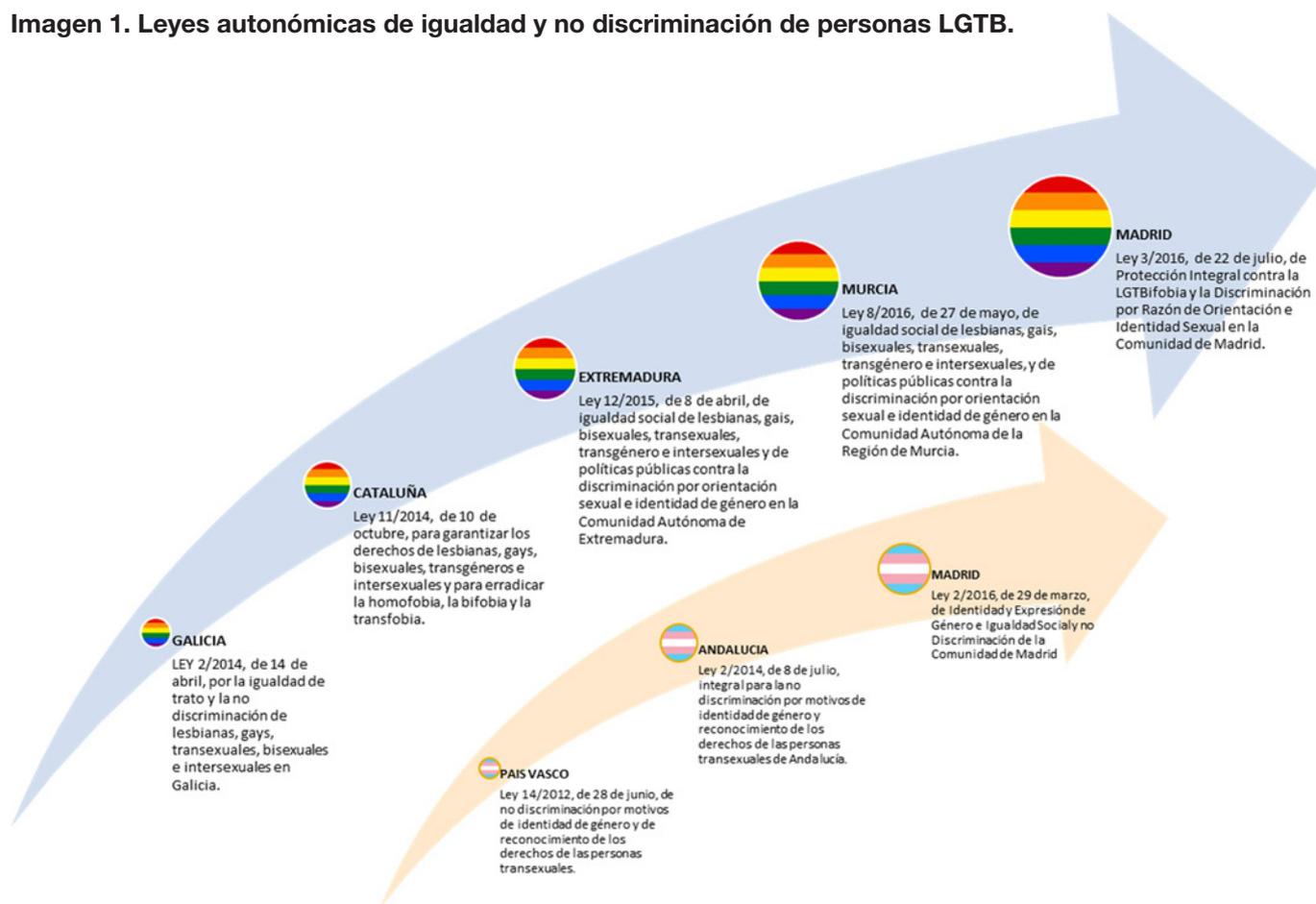
- a. Falta de partidas presupuestarias concretas para dar soporte a la Ley.
- b. Desarrollo de la ley dilatado en el tiempo, en muchos casos incumpliendo los plazos presentes en la propia Ley.
- c. Y, lo que vamos a reflejar en este artículo, que son precedidas de una intensa campaña mediática.

Normalmente la campaña mediática surge desde la oposición para mostrar ante la opinión pública la carencia de sensibilidad social del partido de Gobierno. En algunos casos también surge del Gobierno, si este es el que toma la iniciativa, con el objetivo opuesto.

Si la iniciativa proviene del Gobierno entonces la campaña es significativamente más larga.

Con los ejemplos más recientes de Leyes de Igualdad y no Discriminación observamos que, si la propuesta proviene de la oposición, por ejemplo, Madrid y Murcia, la campaña es mucho más corta y se busca

Imagen 1. Leyes autonómicas de igualdad y no discriminación de personas LGTB.





Campaña de la Junta de Andalucía para el nuevo plan de igualdad en Educación 2016-2021.

el efecto mediático de forzar una ley en minoría, sin embargo, otras comunidades como Valencia y Castilla La Mancha, dilatan los tiempos al anunciar que desarrollarán leyes en este sentido.

En el caso de Valencia la Ley de Identidad de Género se anunció en octubre de 2015¹: *“La vicepresidenta y consellera de Igualdad y Políticas Inclusivas, Mónica Oltra, ha asegurado que el País Valenciano contará en el primer semestre de 2016 con la primera Ley Integral de Transexualidad y contemplará cuestiones en el ámbito educativo, sanitario, laboral y social”*. Durante todo el año 2016 se fue comunicando a la prensa los contenidos de la misma, finalmente la Ley se aprobará durante el mes de abril.

En el caso de Castilla-La Mancha el Gobierno regional se compromete a desarrollar una Ley de Igualdad LGTB en el trascurso de la Legislatura, empezando su desarrollo en el 2017. Para no perder la oportunidad mediática, en septiembre de 2015² y durante todo el 2016 se realizaron diferentes actuaciones anunciando el desarrollo inmediato de un protocolo de actuación dirigido a menores sobre identidad de género, funcionalmente equivalente a las leyes de igualdad y no discriminación ya desarrolladas en otras comunidades, pero centrado el protocolo sólo en menores transexuales. Finalmente se presentó y aprobó en enero de 2017³.

Pero los mecanismos de comunicación sobre estas leyes no se quedan sólo en campañas dirigidas desde el Gobierno o desde la oposición, en algunos casos provienen desde ambos lados simultáneamente. En Andalucía, Podemos⁴ en julio como oposición y PSOE⁵ en septiembre como Gobierno presentan dos Leyes de Igualdad LGTB. Finalmente ambas leyes se admiten a trámite en el parlamento de Andalucía el mismo día⁶.

Podemos concluir que, en leyes de igualdad social y no discriminación, el mantenimiento de la tensión social de los grupos sociales afectados es suficientemente importante para que los partidos consideren como oportunidad el mantener una tensión mediática que dé al partido que lo desarrolla una ventaja que ha de mantenerse en el tiempo. Si el partido de Gobierno tiene una posición sólida la tensión se puede mantener mucho más tiempo con la aspiración de consumir la mayor parte de la legislatura, por el contrario, en el caso de que la iniciativa provenga de la oposición, los tiempos de comunicación previa se acortan significativamente y el objetivo se centra en conseguir el impacto mediático de imponer leyes sociales a un partido en minoría.

REFERENCIAS

- 1 <https://compromis.net/20803/la-ley-integral-de-transexualidad-sera-una-realidad-en-el-primer-semestre-de-2016/>
- 2 <http://www.diariocritico.com/noticia/489993/castilla-la-mancha/el-instituto-de-la-mujer-prepara-un-protocolo-para-ninos-transexuales-e-intersexuales-en-el-ambito-educativo.html>
- 3 <http://www.castillalamancha.es/actualidad/notasdeprensa/castilla-la-mancha-presenta-un-protocolo-de-actuaci%C3%B3n-dirigido-menores-sobre-identidad-y-expresi%C3%B3n>
- 4 http://www.eldiario.es/andalucia/lgtb_0_536146521.html
- 5 <http://www.20minutos.es/noticia/2847729/0/psoe-presenta-colectivos-lgtb-proposicion-ley-presentada-para-que-marginar-no-salga-gratis/>
- 6 <http://www.publico.es/sociedad/parlamento-andaluz-da-luz-verde.html>



María Jesús López Iniesta

Master en Gobierno Administración y Políticas Públicas.
Universidad de Murcia.

✉ mariajesus.lopezi@um.es

LEGITIMIDADES EN ESPERA

Más Poder Local

En este número de Más Poder Local, se aborda el último proceso electoral de Ecuador, que tuvo lugar el 19 de febrero en primera vuelta, y el 2 de abril en segunda. El artículo nos brinda las claves de la victoria de Lenin Moreno, en unas elecciones, sin duda, marcadas por la no concurrencia a las mismas de Rafael Correa por primera vez en diez años.

Además, nuestro Periscopio Electoral ha estado presente también en las elecciones primarias de Honduras, celebradas el pasado 12 de marzo. Este artículo hace un repaso de lo acontecido en unas elecciones primarias, en las que, se ha hecho patente la necesidad de legitimar los resultados y fortalecer las instituciones de cara a futuros comicios.

Respecto a las citas electorales, en el horizonte tenemos las elecciones generales de Bahamas que tendrán lugar el 17 de mayo. Todo apunta a que las elecciones se las disputarán el Partido Liberal Progresista (PLP) del Primer Ministro Perry Christie y el Movimiento Nacional Libre (FNM) liderado por Hubert Minnis. El último de los tres partidos que conforman el sistema de Bahamas es el partido Alianza Democrático Nacional (DNA).

Minnis ha sido el candidato que antes ha empezado la campaña, centra su mensaje en potenciar la economía local basada en el turismo y en atraer empresas extranjeras mediante excepciones fiscales. Por su parte, las propuestas del

PLP se centran en reforzar la seguridad, tanto interna como fronteriza, y un incremento en las partidas presupuestarias destinadas a educación.

El 4 de junio concurrirán elecciones estatales en México, especialmente en 212 ayuntamientos del Estado de Veracruz, y elecciones de gobernadores en el Estado de México, Nayarit y Coahuila.

La relevancia de estas elecciones locales se incentiva por los comicios presidenciales de 2018 en México. Las coaliciones entre partidos en estas elecciones es el principal escenario donde se disputarán 525 cargos: tres gobernaturas, 270 ayuntamientos, 46 diputaciones y 197 regidurías.

Por otro lado, el 2 de julio se plantean unas posibles elecciones primarias parlamentarias y presidenciales en Chile con la idea de elegir a los candidatos que participaran en las elecciones generales parlamentarias y presidenciales el 19 de noviembre en primera vuelta y el 17 de diciembre en segunda vuelta presidencial.

Finalmente, el 13 de agosto se celebrarán las elecciones primarias legislativas en Argentina. Los nombres que destacan como posibles candidatos son los de Elisa Carrió, Jorge Macri o Esteban Bulrich por Cambiemos. Cristina Fernández de Kirchner con la posibilidad de una candidatura conjunta con Daniel Scioli por el Frente para la Victoria. Y, entre otros más partidos,

trasciende el nombre de Florencio Randazzo en el Partido Justicialista, aunque se habla de una unificación de fuerzas en este partido.

Una vez elegidos los candidatos, se fijará la atención en las elecciones generales legislativas del 22 de octubre en las que se renovará la mitad de la Cámara de los Diputados y un tercio de la Cámara de Senadores.



Bahamas
17 de mayo de 2017
Elecciones generales.



México
4 de junio de 2017
Elecciones en Veracruz, México, Nayarit y Coahuila.



Chile
2 de julio de 2017
Elecciones Presidenciales y Legislativas.



Argentina
13 de agosto de 2017
Elecciones Legislativas primarias.



Argentina
22 de octubre de 2017
Elecciones Legislativas generales.

ELECCIONES PRIMARIAS EN HONDURAS: EL PULSO DE LAS FUERZAS POLÍTICAS

Ana López Moncada

Resumen

Honduras realizó el proceso electoral primario en el mismo año de las elecciones generales. De nuevo se evidencia la urgente necesidad de fortalecer la institucionalidad electoral para garantizar los futuros comicios y legitimar los resultados cuando estos han sido objeto de impugnaciones que provocan inestabilidad en el sistema democrático. Las campañas electorales son su mayoría débiles en propuestas claras y articuladas, reflejan una improvisada estrategia comunicacional que no logra captar la confianza y el voto del electorado. Las redes sociales fueron la gran novedad al convertirse en el principal medio de difusión de mensajes políticos y debate ciudadano.

Palabras clave: Honduras; elecciones; campaña; mensaje; propuesta; paridad; debate.

Abstract

Honduras has undertaken the primary electoral process on the same year of general elections. It's evident again the urgent need to strengthen the electoral institutionality to assure future elections as well as legitimate the final results, especially when these has been objected with final consequences on stability of democratic system. Political campaigns are mostly weak without clear and articulated proposals, also show the poor communication strategy that not achieve neither trust nor the final electoral vote. Social Media have been the new fad becoming the major way to spread political messages and a way to debate among electorate.

Keywords: Honduras; elections; campaign; message; proposal; parity; debate.

Desde su inicio en la vida democrática, Honduras realizó en marzo 2017 el octavo proceso de elecciones primarias para nombrar candidatos de partidos a cargos de elección en los niveles presidencial y designados, parlamentario nacional y Centroamericano, autoridades de Gobiernos locales; y la composición de las directivas internas de los partidos políticos. Con los resultados obtenidos las instituciones partidarias miden su caudal político, definen las estrategias de campaña y reacomodan fuerzas para participar en los comicios generales a finales de año. Esto es vital para hacer frente a la ventaja mostrada por el partido que está en el poder y que logró captar mayor número de votos que sus opositores.

En campaña, el discurso se centró en acusaciones y contra acusaciones entre candidatos por la aprobación de la reelección presidencial.

Durante dos meses previos al proceso, medios de comunicación convencionales y virtuales divulgaron anuncios publicitarios de candidatos de las tres principales fuerzas políticas –Partido Nacional (PN), Partido Liberal (PL) y Partido Libertad y Refundación (Libre)– logrando captar la atención de la ciudadanía y observadores de los asuntos políticos, pero no la simpatía y confianza del electorado que demanda una

nueva forma de hacer política para cambiar la realidad y los destinos del país.

Las campañas se caracterizaron por la ausencia de mensajes con propuestas concretas para abordar los principales problemas de la mayoría de los hondureños, en los espacios de debate político el discurso se centró en acusaciones y contra acusaciones entre candidatos por la aprobación de la reelección presidencial –considerada anticonstitucional–, por supuestos nexos de miembros de partidos políticos con grupos ilícitos y también por el incorrecto manejo de fondos del erario público para financiamiento de campañas.

Las redes sociales se convirtieron en el principal medio para la viralización de mensajes políticos y la interacción entre la ciudadanía y los candidatos, en algunos casos se generaron fuertes confrontaciones públicas provocadas por el ambiente de polarización política-social que actualmente atraviesa la sociedad hondureña.

Después que participara el 43,85% del padrón electoral (5,7 millones) durante el proceso primario, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) proclamó como ganadores de la fórmula presidencial al actual presidente de la República y candidato del PN, Juan Orlando Hernández con el 23,79%, por el PL al candidato y nueva figura política Luis Fernando Zelaya con el 12,09%; y a Iris Xiomara Castro, ex presidenciable que resultó en



Candidatos presidenciables (de izquierda a derecha) Juan Orlando Hernández (PN), Luis Zelaya (PL) e Iris Xiomara Castro (Libre).

segundo lugar en el proceso 2013 y actual candidata por Libre con un 7,97% de los votos escrutados (Fuente Tribunal Supremo Electoral).

Cuatro partidos de la oposición han indicado su voluntad de conformar una alianza y nueva fuerza partidaria para enfrentar al Partido Nacional.

Otro aspecto a resaltar en este proceso primario y como parte de la reforma política, es la aplicación de la fórmula de paridad con mecanismo de alternancia para garantizar la participación igualitaria y equitativa de mujeres y hombres en la conformación de las papeletas electorales en los niveles de diputación y Gobiernos locales, sin embargo, esta no fue aprobada para aplicarla en los comicios generales. La participación política de las hondureñas en cargos de elección popular y puestos para la toma de decisiones ha ido aumentando de forma gradual en los últimos años.

Actualmente cuatro partidos políticos de oposición, incluyendo a Libre, han indicado su voluntad de conformar una alianza y nueva fuerza partidaria para en-

frentar al PN, siendo este el único punto convergente de esta intención de proyecto multipartidario que de consolidarse podría cambiar el panorama político y la historia democrática del país.

En síntesis, ante el clima electoral como se ha presentado en las elecciones primarias 2017, es muy probable que el partido victorioso sea el que tenga la mejor organización y cuente con una estrategia de campaña bien estructurada donde defina propuestas creíbles para lograr la simpatía del electorado, por otro lado el TSE tiene el reto de propiciar acuerdos con los partidos políticos para reformar la Ley Electoral y garantizar los resultados de las elecciones generales.



Ana López Moncada

Oficial de Programa Netherlands Institute for Multiparty Democracy, en Honduras.

✉ analopez@nimd.org

ELECCIONES PRESIDENCIALES ECUADOR 2017: ENTRE EL CONTINUISMO Y LA DERECHA

Natally Soria Moya

Resumen

Luego de diez años de gobierno de Rafael Correa, Ecuador decidió en segunda vuelta entre el continuismo y la derecha. Sin ser Lenín Moreno –el candidato oficialista– el más carismático, terminó ganando a Guillermo Lasso, el candidato de la derecha. Definiéndose la victoria de Moreno con una diferencia porcentual de casi 3%, contrario al resultado de los "exit poll" y con una autoridad electoral deslegitimada, la oposición terminó asegurando la existencia de un fraude. El oficialismo no ganó con un gran porcentaje pero gobernará con una Asamblea Nacional en mayoría y con los poderes del Estado de su lado. Al final, Ecuador decidió por el continuismo a pesar de la ausencia de Correa.

Palabras clave: Ecuador; elecciones; Rafael Correa; Lenín Moreno; Guillermo Lasso.

Abstract

After ten years of Rafael Correa government, Ecuador decided in second run between the continuity and the right. Without being Lenín Moreno, the official candidate, the most charismatic, he won to Guillermo Lasso, the right-wing candidate. The victory was defined with a percentage difference of almost 3%, contrary to the result of the exit poll and with a delegitimized electoral authority. This ended with the opposition assuring the existence of a fraud. The official party didn't win with a large percentage but Moreno will govern with a National Assembly in majority and with the powers of the State on their side. In the end, Ecuador decided for the continuity in spite of the absence of Correa.

Keywords: Ecuador; elections; Rafael Correa; Lenín Moreno; Guillermo Lasso.

Este 19 de febrero, Ecuador, además de elegir a los miembros de la Asamblea Nacional y Parlamento Andino, decidió entre el continuismo y la derecha. El desenlace final terminó definiéndose el 2 de abril, en segunda vuelta, con la victoria de Lenín Moreno, el candidato oficialista. Desde hace cerca de 40 años no había habido una elección tan polarizada ideológicamente en el país: Moreno que representa al socialismo del siglo XXI y al continuismo, frente a Guillermo Lasso, empresario y banquero, representante de la derecha.

El presidente saliente de Ecuador, Rafael Correa, lleva diez años gobernando el país. Un *outsider* que llegó a la presidencia gracias a haber estado en el lugar y momento adecuado y a haber tenido el discurso correcto. Antes de él, Ecuador había tenido diez presidentes en siete años, caos político acompañado de una fuerte crisis económica que incluyó un feriado bancario, dos millones de ecuatorianos migrando en busca de oportunidades y la dolarización de la economía ecuatoriana.

Frente a ese escenario, su presencia, desligada totalmente de la tradicional partidocracia, hizo que el pueblo lo dotara de un espíritu mesiánico de salvación. Que su organización política se llame "Movimiento Alianza PAIS" siendo estructuralmente un partido político no es cuestión de azar, el objetivo fue desligarse simbólicamente de la partidocracia y lo logró, convir-

tiéndose en el presidente de Ecuador por una década, que él ha denominado "ganada".

Diez años en el poder tiene su pro y su contra. El pro es que Correa tuvo el tiempo suficiente para, no sólo cumplir un plan de gobierno, sino consolidar un proyecto político y una marca, y afianzar un electorado y un voto relativamente duro. La contra, es que tanto tiempo debilita, no sólo al proyecto, no sólo al partido, sino también a él como figura política.

Ese debilitamiento natural por el tiempo de gestión se complica mucho más cuando se vuelve evidente que durante los diez años de gobierno, Correa no logró consolidar nuevas figuras o líderes. Alianza PAIS no existe sin Rafael Correa, terminó convirtiéndolo en un partido personalista sin relevos. Afirmación que se vuelve evidente cuando tiene la difícil decisión de determinar a quién candidatizar para presidente de la República.

Correa terminó eligiendo a una antítesis de él, Lenín Moreno, quien fuera su primer binomio presidencial. Mientras Correa ha aceptado ser un hombre irascible, irónico, directo, sin filtro y ha sido catalogado, hasta cierto punto, de autoritario; a Moreno se lo recuerda por su espíritu conciliador y su trabajo por los discapacitados. Evidentemente Moreno no es Correa, y quizá eso es lo que más le ha costado a PAIS. Moreno es un hombre sin carisma, difícil de descifrar, no



Lenín Moreno, en el centro de la imagen, junto a Rafael Correa (izda) y Jorge Glas (dcha).

es experto en política pero tampoco en ninguna otra área. ¿Fue suficiente? Sí, pero se esperaba más luego de diez años de profundos cambios políticos, económicos y sociales.

Luego de que Correa, durante su periodo de gobierno, ha triunfado en diez elecciones consecutivas (entre generales, seccionales y consultas populares), esperaban ganar con amplia mayoría en primera vuelta y terminaron definiendo su triunfo en segunda vuelta con una diferencia porcentual de casi 3% (con el 94% escrutado Moreno 51,7% y Lasso 48,93%).

La corta diferencia porcentual, tanto en primera como en segunda vuelta, permitió que ambos candidatos instauraran el discurso del fraude y terminó evitando una aceptación pacífica de los resultados. El 2 de abril, tres de los cuatro *exit poll*, daban como ganador a Lasso y sólo uno a Moreno; cuando el Consejo Nacional Electoral informó los resultados oficiales dando como ganador a Moreno, fue suficiente para que la oposición agudizara su discurso de fraude.

No es la primera vez, a nivel internacional, que una elección presidencial se define en segunda vuelta con una corta diferencia porcentual y tampoco es la pri-

mera vez que, a pesar de que las encuestadoras le dieran el triunfo a un candidato, éste no fuera el ganador. Sin embargo, en Ecuador este escenario se prestó para suspicacias al tener una autoridad electoral deslegitimada.

Los resultados no fueron aceptados el 2 de abril y vendrán varios días donde la oposición seguirá argumentado el fraude. Más allá de que esto desemboque en una impugnación oficial al proceso electoral o no, lo que sí es claro es que Moreno terminará gobernando con la mitad del pueblo ecuatoriano a su favor, con mayoría absoluta en la Asamblea Nacional y los poderes del Estado de su lado, el escenario de gobernabilidad para él es positivo. Al final, la realidad es que el pueblo ecuatoriano terminó eligiendo el continuismo y que Moreno tendrá la dura tarea de gobernar después de un presidente como Correa que marcó un antes y un después en la política ecuatoriana.



Natally Soria Moya
Internacionalista, politóloga y comunicadora política.
Gestora de Gobierno, Presidencia de la República de Ecuador.
✉ natally.soria@hotmail.com

CÓMO PULSAR EL CLIMA DE OPINIÓN PARA COMUNICAR POLÍTICAS PÚBLICAS

Ignacio Zuasnabar

Resumen

Las políticas públicas no pueden ser exitosas si no construyen legitimidad pública. Si no son aceptadas, validadas y –en un mundo ideal– apoyadas activamente por la opinión pública, probablemente fracasarán. En esta época de “modernidad líquida” (Bauman), la construcción de legitimidad es cada vez más relevante y, al mismo tiempo, cada vez más desafiante. Por estas razones, disponer de un sistema profesional de medición de opinión pública que evalúe las políticas públicas en todas sus etapas (tanto en el diseño como durante la implementación de las mismas) se ha transformado en un recurso estratégico cada vez más relevante. Este artículo explora la problemática de medir opinión pública sobre políticas públicas, reflexionando sobre la importancia de hacerlo para los gobiernos del siglo XXI, y analizando las principales características que debería tener un sistema de medición para ser un insumo valioso para la gestión pública.

Palabras clave: Opinión pública; políticas públicas; gobierno; comunicación de gobierno; encuestas.

Abstract

Public policies cannot success without public legitimacy. If they are not accepted and –in an ideal world– supported actively by public opinion, they will probably fail. In this era of a “liquid modern world” (Bauman), the construction of public legitimacy is more relevant and more challenging than ever. For these reasons, the development of a professional system of monitoring public opinion regarding public policies is a very powerful and strategic resource. This article analyzes how to measure public opinion regarding public policies, and describes the main characteristics a measurement system should have to be a valuable tool to public management.

Keywords: Public opinion; public policies; government; government communication; surveys.

I. ¿CÓMO MEDIR LA OPINIÓN PÚBLICA SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Las políticas públicas no pueden ser exitosas si no construyen legitimidad pública. Esto es: si no logran ser aceptadas, validadas y –en un mundo ideal– apoyadas activamente por la opinión pública. En esta época de "modernidad líquida" (Bauman), la construcción de legitimidad es cada vez más relevante y, al mismo tiempo, cada vez más desafiante.

Una política pública tiene que tener en su diseño un objetivo claro, un público objetivo o beneficiario, recursos humanos, recursos económicos, y planificación. Todos estos son condiciones necesarias para el éxito de una política pública. Pero, además, tiene que tener legitimidad. La mejor política pública puede fracasar si la opinión pública se posiciona en contra. Por tanto, la gestión de la legitimidad es tan importante como la gestión de los recursos económicos. Y tener herramientas de monitoreo y de evaluación de la legitimidad es tan importante como tener herramientas de planificación y control de las finanzas. Esto, que para los especialistas está casi en la tapa de manual, muchas veces no es asumido en las prácticas de quienes diseñan e implementan las políticas públicas.

II. ¿CUÁNDO IMPLEMENTAR MEDICIÓN Y MONITOREO?

Antes, durante, y después. Pero la investigación previa es, quizá, la más importante. Si el diseño está equivocado, luego todo puede ser en vano.

Toda política pública se inserta en un contexto cultural determinado: en una sociedad con valores, creencias y opiniones que le son propios (que están condicionados por la particular historia de esa sociedad). Se inserta también en una coyuntura socio-política específica: con actores sociales y políticos que tendrán posturas diferentes ante las distintas aristas que involucra una política pública.

Muchas veces ocurre que los Gobiernos aplican políticas que fueron exitosas en otros países y otras culturas. Esto parecería una buena idea: no se puede reinventar la rueda todo el tiempo. Pero en políticas públicas, si no se toma en cuenta el contexto local ni las características y necesidades de los ciudadanos concretos, muchas veces esto puede ser una receta para el fracaso. Cierta vez un Municipio en Uruguay quiso replicar una política de reciclaje aplicada exitosamente en Dinamarca, y fue un rotundo fracaso. "En Dinamarca funcionó", se justificaba el gestor. "¡Pero Dinamarca está lleno de dinamarqueses, es obvio que iba a funcionar!", contestó el evaluador. El desafío era cómo generar una política de reciclaje para uruguayos, no

La gestión de la legitimidad es tan importante como la gestión de los recursos económicos.

para dinamarqueses. Si se hubieran tomado en cuenta previamente las características y expectativas de los beneficiarios específicos, se hubiera evitado el papelón. Apoyado en investigación, hubiera sido posible generar una política adecuada a la idiosincrasia local y teniendo en cuenta los actores locales. Más allá de que el ejemplo parece absurdo, lamentablemente no es una excepción.

La evaluación previa a veces es trabajosa, es lenta, es cara. Pero la política pública más lenta y más cara es la que fracasa. Una política errónea genera costos económicos irreparables, y deteriora la imagen pública del gobernante o el gestor. Es cierto que hay veces que las urgencias de la gestión se imponen y obligan a improvisar en el inicio de una política. En esos casos, mala suerte, habrá que reforzar el monitoreo y el ajuste sobre la marcha. Pero siempre que se pueda investigar previamente, es imprescindible hacerlo.

Hay fenómenos difíciles de anticipar, de ahí la necesidad de medir para eventualmente corregir estrategias, tanto en el diseño como en la comunicación.

El monitoreo también es necesario, porque puede permitir ajustes al plan original. Toda política pública es un potencial revulsivo para la opinión. Hay que tener en cuenta que no sólo nuestra comunicación incide en la opinión, sino que habrá múltiples actores hablando sobre el tema, y generando olas de opinión a favor y en contra. Muchas veces hay fenómenos que son difíciles de anticipar, y de ahí la necesidad de medir para eventualmente corregir estrategias, tanto en el diseño de la política como en la comunicación de la misma.

Finalmente, también hay que evaluar al finalizar cada etapa de implementación. Esto genera aprendizajes para el futuro, y otorga transparencia al proceso.

III. ¿CUÁLES SON LOS MÉTODOS?

El menú de métodos a utilizar depende del contexto específico, y de la política de que se trate. Pero pueden esbozarse algunos conceptos generales.

En la etapa de diagnóstico es recomendable utilizar herramientas cuantitativas y cualitativas. El menú más clásico de técnicas se compone de encuestas de opinión y grupos motivacionales y/o entrevistas en

profundidad. En algunos casos puede ser valioso utilizar métodos más innovadores como la Encuesta Deliberativa (Fishkin), realización de experimentos sociales de diferente tipo, o el desarrollo de *Predictive Analytics* (análisis de datos masivos para la generación de modelos predictivos).

El clima de opinión sobre una política pública va más allá de los beneficiarios directos. Todos tienen voz.

Para el monitoreo y la evaluación se pueden utilizar encuestas de opinión, y complementarlas con una escucha de redes sociales. Ya existen hoy herramientas que permiten seguir día a día las reacciones del público frente a determinados asuntos colectivos. No siempre son representativas del conjunto de la sociedad, por lo que hay que evaluar críticamente su validez antes de utilizarlas. Pero, si están bien desarrolladas, pueden ser herramientas muy útiles en determinados contextos.

Un punto importante es que en la investigación, tanto previa como de monitoreo, no debe considerarse sólo a los beneficiarios de la política, sino también al público en general: el clima de opinión sobre una política pública va más allá de los beneficiarios directos. Todos tienen voz.

IV. EL FINAL Y EL PRINCIPIO

El concepto a reforzar es el del principio. En las sociedades en las que vivimos no se puede gestionar sin legitimidad, como no se podría gestionar sin recursos económicos. El desarrollo e implementación de un sistema profesional de medición de la legitimidad de una política pública es, cada vez más, un factor esencial para su éxito.



Ignacio Zuasnabar

Consultor político y analista de opinión pública. Profesor e investigador de la Universidad Católica del Uruguay.

✉ ignaciozuasnabar@gmail.com

VI CONGRESO INTERNACIONAL DE COMUNICACIÓN POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DE CAMPAÑA

Bogotá, 7-9 septiembre 2017

**ABIERTO PLAZO
HASTA EL 15 DE JUNIO DE 2017**

GRUPOS DE TRABAJO

Ciberdemocracia y ciudadanía.

Efectos mediáticos y actitudes políticas.

Comunicación gubernamental y medios.

Mentiras, redes y política.

Comunicação e política.

Gestión de crisis: comunicar en aguas turbulentas.

Comunicação política nas redes sociais.

Eleições municipais e voto.

Campanhas e voto.

Teorizando los Estados Fallidos.

ALICE

Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales

PRESENTACIÓN DE PONENCIAS Y COMUNICACIONES

2



THE VICTORY AWARDS

GANADOR
2016



JAVIER SÁNCHEZ GALICIA
COORDINADOR

A LOS MEJORES LIBROS POLÍTICOS DE LOS AÑOS 2013 Y 2014

30 CLAVES PARA ENTENDER EL PODER
VOLÚMENES II Y III



icpiberoamerica@gmail.com

CLAVES PARA LA COMUNICACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA EN CASTILLA-LA MANCHA

Francisco Martínez Arroyo

Resumen

La clave de la comunicación en materia de agricultura consiste en hacer llegar a los consumidores las funciones y externalidades que generan los agricultores y ganaderos y que contribuyen a una mejor calidad de vida para el conjunto de la sociedad.

Palabras clave: Agricultura; comunicación; periodismo; consumidores.

Abstract

The main goal of the communication in terms of agriculture is to persuade consumers about the important functions and externalities, farmers and livestock producers provide, in order to contribute to a better quality of life for the society.

Keywords: Agriculture; communication; journalism; consumers.

El reto de la comunicación agraria consiste en transmitir la necesidad a los ciudadanos de la importancia que tiene su acceso a los alimentos con total seguridad alimentaria, el mantenimiento del territorio rural y del medio ambiente. En definitiva, el papel central que desempeñan nuestros agricultores y ganaderos en la sociedad en la que vivimos, en particular, en Castilla-La Mancha, donde prácticamente toda la población, directa o indirectamente, está relacionada con el sector agrario. Para un ingeniero agrónomo, como es mi caso, dedicado a la tarea de Consejero de Agricultura, es imprescindible tener cerca a un profesional de la información, un periodista, que traduzca nuestro mensaje lo haga atractivo y sea capaz de crear flujos de comunicación positiva sobre este sector económico tan relevante.

**Es fundamental el contenido; hacer accesible esta información.
Y esto no pasa por "telenovelizar" la información de la política agraria.**

Se equivoca quien cree que puede hacerlo solo. Es muy importante comunicar esta política y poner de manifiesto la importancia que tiene para la sociedad, y no sólo para los agricultores. Para ello, es necesario comunicarse en términos digitales con 140 caracteres en un *tweet*, así como escribir artículos en la web personal o comunicar a través de ruedas de prensa institucionales. Siempre tratando de buscar el *feedback* o la retroalimentación. Para ello, son muy útiles los grandes eventos donde puedes escuchar de su propia voz las demandas de los agricultores y ganaderos que, en Castilla-La Mancha, pasan por su acceso al agua, el futuro de la PAC o las políticas de desarrollo rural.

El continente es importante, pero para que nuestro mensaje cale en la sociedad es fundamental el contenido; hacer accesible esta información agraria. Y esto no pasa por *telenovelizar* la información de la política agraria. Una tendencia en los últimos años que hace un flaco favor a un sector moderno, que ha sido capaz de resistir a la crisis y que se ha convertido en una salida laboral y profesional para miles de jóvenes que deciden volver a un trabajo que dista mucho del que realizaron sus abuelos. Por eso, considero que hay que rechazar que en los mensajes en los grandes medios de comunicación de masas: prensa, radio o televisión se dé una imagen negativa, permanentemente instalada en el lamento y con un enfoque distorsionado y lejos de la realidad.

Lamentablemente, es frecuente encontrarnos con noticias "sensacionalistas", que ponen el acento en des-

taar falsos estereotipos de la agricultura, como una actividad anticuada o que introduce a los agricultores, como privilegiados en el contexto general de la sociedad.

La PAC es una política de los consumidores, que también beneficia a los agricultores y ganaderos.

En este sentido, y por mencionar una de las cuestiones siempre en debate, hablamos de la PAC como una política de ayudas a los agricultores y ganaderos; nunca hablamos de la PAC como compensación a la renta de los productores, por algo que el consumidor no paga al hacer la cesta de la compra en el supermercado. También, en relación a la PAC es necesario hablar –e informar– de que se trata de una política del conjunto de la sociedad que beneficia, principalmente, a los consumidores. Es, en realidad, una política de los consumidores para los consumidores, que también beneficia a los agricultores y ganaderos.

En esa justificación social de la política agraria tenemos que centrar todos nuestros esfuerzos de comunicación y saber transmitir a la ciudadanía la necesidad de su existencia. Por ejemplo, cuando se dice que los agricultores y ganaderos reciben, en toda España, 6.000 millones de euros al año a través del primer pilar de la PAC, las ayudas directas, no estamos transmitiendo hechos que resulten positivos a los ciudadanos en su conjunto. Los mensajes deberían ir encaminados a decir que gracias a la PAC tenemos el mejor sistema alimentario del mundo, con la mayor seguridad alimentaria, con las mejores condiciones ambientales, con el territorio mejor cuidado y con los mejores valores intangibles.

En la medida en que seamos capaces de orientar los mensajes en esa dirección, estaremos ganándonos a la opinión pública europea y española, para la causa de una política que no es sino una contribución justa de nuestra sociedad para nuestros agricultores y ganaderos.



Francisco Martínez Arroyo
Consejero de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Castilla-La Mancha.
✉ gabinete.agricultura@jccm.es



ENTREVISTA A LUIS F. AGUILAR

EX PRESIDENTE DEL COMITÉ DE
EXPERTOS DE LA ONU EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Más Poder Local

Luis F. Aguilar es catedrático de la Universidad de Guadalajara, México, e Investigador Nacional Emérito. Es una de las principales referencias de política pública y gobernanza en el medio académico y profesional de habla española. Fue relator y presidente del Comité de Expertos de la ONU en Administración Pública. Profesor visitante en universidades españolas.

MPL: *Como experto en el estudio de las políticas públicas, ¿a qué atribuye que no se le haya otorgado importancia a la comunicación de las políticas en la disciplina y en la práctica misma?*

LFA: En el estudio de la política pública ha sido dominante el enfoque del “ciclo de la política”, que entiende la política como el resultado de un proceso de varias operaciones, consideradas necesarias y fundamentales para que la política sea correcta, idónea y efectiva. Como sabido, las operaciones que componen el ciclo son: la formación de la agenda de gobierno, la definición del problema, la elaboración de las opciones para su solución, la decisión, la implementación, y la evaluación. La lista de acciones del enfoque no incluye la comunicación de la política, lo cual sorprende y ahora se critica, pues significa que el enfoque dominante o estándar de la disciplina no considera que la comunicación sea una actividad esencial y necesaria para la corrección, la factibilidad y la eficacia de la política. Sólo recientemente algunos autores, y entre ellos, han criticado esta omisión, han vindicado la importancia clave que tiene la comunicación de la política y han señalado las acciones que la comunicación comporta.

La omisión de la disciplina tiene explicación. Se debe fundamentalmente a dos razones. Una es político-institucional y la otra es disciplinaria. La primera razón señala que la omisión –y hasta desestima de la comunicación– se debe al estilo de gobernar que fue el dominante durante la segunda mitad del siglo XX y que se caracterizó por la amplia autonomía del Gobierno en sus decisiones directivas. La segunda razón, de naturaleza disciplinaria, tiene que ver con el modo como fue conceptualizado el objeto de conocimiento de la disciplina, la política pública, que fue entendida básicamente como decisión, como el proceso y el resultado de una decisión de gobierno. Las dos razones no son robustas para excluir la comunicación del proceso y contenido de la política pública y son además insostenibles en las condiciones sociales y políticas actuales, en las que el proceso de gobernar ha cambiado y el cambio ha impactado en el concepto de la política pública y en la práctica de su análisis, diseño y ejecución.

MPL: *Si estos son los dos factores a los que atribuye la omisión de la comunicación como un componente esencial de la composición de la política, ¿puede desarrollar más la primera razón, la relacionada con la forma o el estilo de gobernar?*

LFA: No debemos olvidar que la política pública es parte de un proceso de gobernar como una de sus acciones e instrumentos directivos y que el proceso de gobernar se enmarca en un sistema institucional y po-

lítico. La política pública no se diseña ni se implementa en el vacío, está condicionada y hasta determinada por la estructura y los procesos del sistema político-institucional. Dicho esto, recordemos que la política pública nace en años en que los Gobiernos, aun si democráticos, poseían una gran autonomía respecto de la ciudadanía en sus decisiones directivas. La legitimidad del cargo del gobernante, el control del ejecutivo por los otros poderes públicos, el respeto del gobernante a la legalidad vigente, el ámbito de la opinión pública libre en sus comentarios, críticas y propuestas, era el entorno político-institucional en el que operaba el Gobierno, aseguraba su legalidad, controlaba su discrecionalidad y capricho, y era un ámbito que la ciudadanía aceptaba sin cuestionamientos radicales, a pesar de sus defectos, fallas y la presión de específicos grupos de interés para influir en las decisiones gubernamentales.

En esos años, la autonomía gubernamental no representaba un problema o una amenaza, pues la institucionalidad de la actuación gubernamental estaba razonablemente asegurada y la actitud generalizada consideraba que la autonomía gubernamental era un factor que aseguraba eficacia y eficiencia en la conducción de la sociedad, particularmente por el hecho de que el Gobierno sustentaba sus decisiones de política en el análisis y cálculo de un círculo de expertos probados, conocedores del problema público que se abordaba, de las leyes en la materia, y que acreditaban capacidad para definir las acciones causalmente idóneas para realizar los efectos deseados de control del problema y para determinar la asignación eficiente de los recursos que se necesitaban para llevar a cabo las acciones. La autonomía gubernamental facilitaba la eficacia directiva y ésta se sustentaba en la información y razón técnica de expertos. No se requería más. Ése era el ambiente intelectual de la época en asuntos de gobierno.

Lo que quiero subrayar es que la política pública nació y se ha desarrollado en el marco de un proceso de gobierno con alta autonomía gubernamental, en correspondencia con un contexto de baja participación ciudadana, en el que la ciudadanía no exigía transparencia ni rendición de cuentas, a pesar de las fallas institucionales y técnicas que eran evidentes en las políticas económicas, sociales, de infraestructura, que decidía el agente gubernamental. De hecho, la democracia de la posguerra no se caracterizó, en un buen número de los regímenes europeos y en el régimen norteamericano, por el ímpetu de la participación ciudadana. La mayor parte de los ciudadanos no demandaba participar en la definición de la agenda y en la elaboración de las políticas y tampoco se movilizaba

para exigir transparencia y reclamar al poder ejecutivo que rindiera cuentas de sus decisiones, actos y empleo de los recursos públicos. El proceso de gobernar se asentaba más bien en la relación que tenía lugar entre los poderes ejecutivo y legislativo, sea en régimen parlamentario o presidencial, más que en una relación entre ellos y los ciudadanos. La representatividad política y la eficacia directiva del Gobierno democrático no era objeto de crítica e inconformidad, funcionaba razonablemente bien según la apreciación mayoritaria de los sectores sociales (empresas, sindicatos, profesionistas, ciudadanos comunes, etc.). En mucho esta actitud se debió a que la ciudadanía estaba relativamente satisfecha en los primeros años de la posguerra con sus Gobiernos que fomentaban la reconstrucción y desarrollo industrial de sus países, hacían crecer el empleo, modernizaban la vida, extendían los niveles de bienestar y seguridad social.

En esos años, en algunos países europeos, sólo los partidos comunistas y socialistas cuestionaban las políticas del Gobierno no por su contenido y resultados sino porque expresaban y reproducían el arreglo político-constitucional (capitalista, liberal, elitista). El cuestionamiento fue político más que de políticas, de régimen más que de Gobierno. En su posición lo que importaba era el arreglo político-constitucional (capitalista, liberal) de la sociedad más que las políticas y programas gubernamentales y, por ende, la energía se canalizó hacia el proceso electoral y la obtención de la mayoría del legislativo para el cambio de constitución política y régimen.

Sin embargo, la confianza social en la capacidad directiva de los Gobiernos y el optimismo en su autonomía se ha ido desdibujando a partir de la segunda mitad de los años 70 del pasado siglo cuando aparecieron los primeros estancamientos en el crecimiento económico y del bienestar social de la posguerra, desapareció el desafío o el encanto comunista a partir de 1989 y la ola de la democratización derribó los regímenes autoritarios y totalitarios. Las preguntas y dudas sobre la capacidad de gobierno comenzaron entonces a extenderse ante la expansión del consenso neoliberal de alcance global y el reflujo de la intervención estatal, y las inconformidades y dudas sobre la capacidad directiva de los Gobiernos se agudizaron en ocasión de la crisis financiera y económica del 2008 con sus devastadores efectos sociales en crecimiento, empleo, ingresos y bienestar.

A la vuelta del milenio, cuando se tienen formalmente regímenes democráticos por todo el mundo, más o menos funcionales, la cuestión que importa se centra en la capacidad y eficacia directiva de los Gobiernos

democráticos, ya que son numerosas las evidencias de su ineficacia, ineficiencia, insuficiencia directiva, para no mencionar las tachas institucionales, como ilegalidad y corrupción. Por ello, Gobernabilidad y Gobernanza son los temas contemporáneos.

Gobernar por políticas públicas implica una nueva relación entre Gobierno y sociedad, una nueva gobernanza, en la que la ciudadanía exige y tiene un rol más activo.

Las fallas y limitaciones (institucionales, financieras, administrativas, políticas) de las políticas económicas y sociales de Gobiernos, junto con los escándalos de corrupción y abusos, han tenido como efecto que la ciudadanía reclame participar en las deliberaciones y decisiones de políticas, presupuestos y leyes, y exija un Gobierno abierto que asegure el acceso a la información pública y a conocer el proceso como se toman las decisiones gubernamentales, que rinda cuentas de sus decisiones e institucionalice el derecho ciudadano a fiscalizar el uso de los recursos públicos, a evaluar la calidad de los servicios, los productos y los resultados de las políticas decididas, habitualmente presentadas como idóneas y perfectas. El supuesto de Gobiernos autónomos, omniscientes, todopoderosos se ha desvanecido en las últimas décadas. Es algo a probar y no a suponer.

En estos años, la elaboración y decisión de las políticas ha dejado de ser considerada como un ejercicio autónomo del alto gobierno, blindado por su círculo de asesores expertos, y se le entiende y exige como un proceso informativo, analítico, político y decisorio en el que participan los ciudadanos. Gobernar por políticas públicas implica una nueva relación entre Gobierno y sociedad, una nueva gobernanza, en la que la ciudadanía exige y tiene un rol comparativamente más activo con el fin de vigilar la naturaleza pública de la política, así como su eficacia social y eficiencia económica. Y esta nueva relación no funciona a menos que exista interlocución, comunicación y ésta sea permanente entre Gobierno, funcionarios y ciudadanos, no episódica y discontinua. Este es el punto en el que la vieja gobernanza, el estilo autónomo de gobernar, se interrumpe y modifica, y la comunicación entre Gobierno y sociedad emerge como una actividad fundamental para que el Gobierno pueda ser gobierno y exista gobernabilidad. Dicho en grande, la democracia deliberativa de comunicación e interlocución entre ciudadanía y Gobierno es la culminación y concreción de la democracia representativa. Esto es el gobernar

que hoy se perfila con sus altibajos, sus exageraciones, impaciencias y desconciertos.

MPL: *Háblenos de la segunda razón que ha impedido reconocer la importancia de la comunicación de la política y que, en su opinión, tiene que ver con la disciplina misma de la política pública, con el concepto que la disciplina tiene de la política.*

LFA: Es sabido que, desde el origen norteamericano de la disciplina, el concepto aceptado de la política pública fue el de decisión, que se acompañó con una teoría de decisiones más o menos explícita y sólida. La política pública fue entendida como decisión, como el proceso, contenido y resultado de una decisión del dirigente gubernamental, que define y decide los objetivos, la población objetivo, los medios y recursos, las acciones y los actores responsables.

En la gobernación democrática, la premisa valorativa de la decisión pública (los fines, las metas, los objetivos, los futuros deseados y exigibles) es relativamente segura y está determinada por su referencia a los principios constitucionales y al cuerpo legal. En cambio, la premisa factual, que refiere a las acciones que hacen posible realizar los fines y objetivos públicos y que, por consiguiente, refiere a la eficacia y eficiencia de las acciones, a la causalidad, no es sin más segura y predeterminada. Lo específico y valioso de la política pública consiste justamente en idear, elaborar, poner a prueba, validar empíricamente, las acciones e instrumentos que se consideran causalmente idóneas y eficaces para realizar los fines y objetivos que son deseados y decididos por su valía política, social, humana.

La reducción de la política pública a proceso, contenido y efecto de una decisión, que fue la piedra angular de la disciplina, no duró mucho tiempo. No pasaron quince años y el supuesto fue cuestionado por los estudios de implementación, que evidenciaron que la efectividad y calidad de una política no era determinada ni garantizada única o principalmente por la corrección analítica y técnica en que se sustentaba su elaboración y decisión. Las acciones que la política ponía en marcha, sea que el diseño de la política las hubiera prescrito formalmente, a la manera de un programa de acción, o no lo hubiera hecho, ponía en juego a numerosos actores públicos, privados y sociales, que seguían lógicas e intencionalidades y que, por buenas o malas razones, se desviaban del esquema contemplado por la política decidida. Había en la realidad un conjunto de operaciones de numerosos actores con diferentes posiciones que, aun si no opuestos al contenido de la política pública, no seguían el camino del plan conceptual de acción decidido en las alturas por

el gobernante y su círculo de expertos. La conclusión de los estudios se imponía y apuntaba que la disciplina de políticas públicas, si lo que busca es la eficacia y eficiencia directiva del gobierno, tiene entonces que asumir que debe ir más allá de la decisión y que ha de tomar en consideración las interacciones que tienen lugar entre los actores públicos, privados y sociales que la política implica y pone en movimiento. En suma, la política pública es más que decisión. Puede ser que algunos de los autores estudiosos de la implementación hayan pensado que muchos de los problemas, defectos y desvíos de la implementación pueden reducirse si existe una mejor comunicación entre los actores involucrados, pero este corolario o intuición no fue explícito ni desarrollado ni enfatizado.

La política pública no es sólo una decisión, centrada en la razón técnica, sino que debe justificarse como pública y como idónea para dar respuesta al problema en cuestión.

En mi opinión, el autor que abre la puerta a la consideración teórica de la necesidad e importancia de la comunicación de la política es Giandomenico Majone, con su libro *"Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas"* (FCE), aunque el original inglés dice *"in policy process"*, en el proceso de la política y no sólo en su formulación. Aunque el libro tenía antecedentes en varios de sus artículos personales o compartidos, la afirmación medular y contundente es que *"las políticas no son decisiones"* –*"policies are not decisions"*. Es una afirmación que marcha en sentido opuesto al concepto inicial de la disciplina y al saber estándar de los estudiosos. La política pública no es sólo una decisión, centrada en la razón técnica que exige la premisa factual de toda decisión, sino es una que debe justificarse como pública y como idónea para dar respuesta al problema en cuestión. La validación de la corrección de la política ante el público ciudadano (con opositores y aliados, conocedores y desinformados) implica *"razón dialógica"*, interlocución dentro y fuera del Gobierno con múltiples actores, que rebasa y complementa la *"razón técnica"* y exige conversación y debate entre la autoridad pública y el público ciudadano.

Es todo un giro en la disciplina y su punto de arranque, diverso al tecnocrático de los Gobiernos autónomos y distantes. Es la afirmación olvidada de que el análisis y diseño de las políticas tiene lugar en el marco del Gobierno democrático, que es el gobierno mediante discusión y deliberación pública. En un régimen democrático la elaboración de la política está

sujeta a la discusión acerca de la corrección (factual y valorativa) de la política y la única manera de mostrar, justificar y defender la corrección e idoneidad de la política es la capacidad argumentativa de ofrecer razones, información, evidencias, cálculos y de hacerlo persuasivamente. Esto conlleva la disposición a dialogar, a escuchar y responder, y la capacidad de aclarar malos entendidos y dudas, ofrecer información y argumentos relevantes, rebatir las objeciones infundadas, criticar los argumentos débiles de los opositores, aceptar los cuestionamientos válidos, autocriticarse, depurar la propia posición, promover el acercamiento de las posiciones hacia un entendimiento compartido, respetar la eventual resistencia de los contestadores, pero dejar en claro que no hubo silencio ni mentiras ni distorsiones ni necesidades, y que el dejar de lado determinadas opiniones discrepantes se debe a sus debilidades informativas, cognoscitivas, jurídicas, económicas, o al hecho de que no fueron suficientemente respaldadas por otros sectores sociales.

La única manera de mostrar, justificar y defender la corrección e idoneidad de la política es la capacidad argumentativa de ofrecer razones, información, evidencias, cálculos y de hacerlo persuasivamente.

La política para ser idónea y eficaz, “factible”, requiere una razonable aceptación social y esto exige interlocución, conversación con la ciudadanía, no obstante ruidos, dimes y diretes, prejuicios, polémicas. La corrección científico-técnica de una política no es la última referencia de validez y corrección en el entorno político, en la comunidad ciudadana, entre otras razones porque la misma corrección técnica de la política pública requiere ser explicada al público en modo claro, razonado y convincente, pues sólo de esa manera no enfrentará oposiciones mortales que la aborten.

Majone habló de «razón dialéctica», no de comunicación. Pero su contribución a la disciplina es haber dejado en claro que el análisis, diseño y desarrollo de la política pública en un régimen democrático implica interlocución, debate, proceso de argumentación y no sólo técnicas formales de solución de problemas y de costo-eficiencia, llevadas a cabo por una élite profesional de alta competencia técnica, pero que no considera necesario ni se siente obligada a dialogar con el público ciudadano para comunicarles y justificar la política pública que han diseñado y convencerlo acerca de su idoneidad. Un tufillo elitista.

En suma, un modelo de *policy-making*, indiferente a la razón dialógica y menospreciadora de la interlocución del Gobierno con los sectores ciudadanos, es propia de un régimen autocrático, no de uno democrático. Comunicación y democracia son interdependientes, se entrelazan. La comunicación de la política vindicó su importancia y se estableció tanto en la disciplina como en el entorno político cuando se reconoció la naturaleza esencial de las políticas del Gobierno. El autoritarismo no requiere comunicación con la ciudadanía, la menosprecia y la prohíbe.

MPL: Rescatar la importancia de la comunicación de la política en un Gobierno democrático es indudablemente un buen primer paso, pero parece necesario ir más adelante, definir el papel que juega en la conformación de la política y su contribución a la calidad y eficacia de la política. En su opinión ¿cuáles serían los componentes o las características que la comunicación debe tener para contribuir a una política socialmente relevante y eficaz?

LFA: Creo que planteas un problema nuevo, fundamental, también difícil, sobre lo que poco puedo decir y de manera vaga, necesitada de precisión y validación. Será tarea de la nueva generación de estudiosos de las políticas públicas abordar la cuestión de la comunicación de la política y ofrecer una respuesta teóricamente sólida y empíricamente fundada, pues en este momento hay exploraciones, apuntes, sugerencias. No he entrado de lleno en la cuestión, pero tengo en la cabeza algunas ideas que son apuntes, conjeturas y recomendaciones más que posiciones precisas y probadas.

En primer lugar, hay que afirmar y consensuar las actividades o prácticas que la comunicación incluye y en las que se despliega. Se ha ido generalizando la idea de que la comunicación de la política incluye tres operaciones: informar, explicar y justificar el proceso y el contenido de la política. Una comunicación real sucede a condición de que se informe, explique y justifique cómo y por qué se consideró que una determinada situación social es realmente un problema público o un objetivo de interés público a alcanzar; cómo y por qué el Gobierno decidió actuar; cómo y por qué definió el problema o bosquejó el objetivo especificando ciertos elementos y características en vez de otros; quiénes fueron los que participaron en la definición del problema y en la formulación y discusión de las acciones que se consideraron aptas para resolver el problema o alcanzar el objetivo; por qué se seleccionó esa política y se dejaron de lado otras opciones; cuáles fueron las organizaciones encargadas de llevarla a cabo; cuál el monto y tipo de recursos que se emplearon para ejecutarla; cuáles sus productos, sus resultados esperados y

Hoy se habla mucho en la disciplina de «la narrativa» de la política. Pero la comunicación convincente requiere más que narración, exige explicar y justificar la narración.

los reales, etc. En suma, hay que informar, explicar y justificar al público ciudadano el origen, el contenido y los resultados de la política, informar y ofrecer razones. Majone añade una cuarta operación, la de persuadir, convencer, que es necesario, pues se trata de una interlocución con los ciudadanos para convencerlos acerca de la idoneidad de la política seleccionada bajo las limitaciones del contexto social y político, pero me parece que es algo que tiene que ver más con el modo expositivo con el que se informa, explica y justifica. Hoy se habla mucho en la disciplina de «la narrativa» de la política. Es correcto, pero la comunicación convincente requiere más que narración, exige explicar y justificar la narración.

El asunto comienza a complicarse cuando uno se da cuenta que esas operaciones de comunicación para tener éxito ante su público, para ser persuasivas, implican principios, normas, estándares. Éstos son de diversa naturaleza y, en mi opinión, son principios, normas y estándares institucionales, cognoscitivos, conductuales, éticos y técnicos. Es sólo una propuesta genérica, debatible y mejorable.

La comunicación será exitosa, socialmente aceptada y apreciada, si incorpora los valores y principios institucionales del régimen democrático de un Estado de derecho, si sigue las normas lógicas de la argumentación (deductiva, inductiva, abductiva) y de la definición de los conceptos y sigue los métodos de la investigación y validación científica, si respeta las actitudes y comportamientos que las tradiciones, convenciones sociales e instituciones informales prescriben para la interlocución entre las personas según el rol y estatus social de los interlocutores (autoridad o paridad, obligatoriedad frente a derechos u opcionalidad de trato, posiciones de afirmación o de negación y crítica, pregunta y respuesta, declaración u opinión, actitudes de civilidad o rusticidad, etc.).

Las normas de comportamiento nos remiten en última instancia a un marco de referencia ética, a «la ética de la comunicación», que supone y exige la veracidad de los interlocutores, su credibilidad discursiva, la verdad sobre lo expresado y comunicado, su validez cognoscitiva, y la relación correcta entre los dialogantes según principios de ética humanista universal. En este momento de «posverdad» en campañas electora-

les y ejercicios de gobierno la referencia a la ética comunicativa es importante, urgente y defendible. Los filósofos sociales tienen propuestas importantes en el campo de la comunicación humana, que constituyen referencias fructíferas para elaborar la comunicación de la política. Por último, se requiere conocer y seguir las normas técnicas que implica el uso de los medios de comunicación y el uso de las actuales tecnologías de información y comunicación, con sus potencialidades innovadoras. Fallas, sobre todo si se trata de fallas graves –como la mentira, el insulto, la discriminación de los dialogantes, la intolerancia– en algunas de estas dimensiones de la comunicación en general y de la comunicación de la política en particular llevan al fracaso y sus efectos son contraproducentes para los fines buscados por la comunicación.

MPL: ¿Cree que existen protocolos para favorecer la toma en consideración de estos aspectos de la comunicación en el día a día de las políticas públicas?

LFA: Existen muy probablemente en determinados Gobiernos, pero no los conozco. En caso de que no existieran y, en consecuencia, la comunicación de la política fuera discrecional, episódica, oportunista, panfletaria, considero que el primer paso a dar es lograr, con base en investigaciones empíricas, que los investigadores, los actores políticos y sociales y los Gobiernos acuerden cuáles son las prácticas que deben exigirse para una comunicación genuina y confiable de la política, cuáles son sus dimensiones y cuáles los componentes esenciales de esas dimensiones. A partir de ese marco de referencia se puede pasar con relativa facilidad a idear y consensuar los protocolos de comunicación vinculatorios, que en el fondo consisten en definir las operaciones a realizar, su secuencia, sus requisitos, sus normas, sus estándares y el perfil de los comunicadores, así como señalar las acciones que por su distorsión de la información son proscritas.

En este momento, por dentro y fuera de la disciplina, importa que hagamos entender a los gobernantes y a sus asesores expertos que en los regímenes democráticos actuales sus políticas tienen significación social y son eficaces sólo si son realmente públicas, en el sentido de que se hacen públicas al público ciudadano (mediante comunicación) y que éste, en virtud de la información, explicación, justificación y respuestas recibidas a sus objeciones, concluye o tiene los elementos para llegar a la conclusión de que son razonablemente apropiadas para la realización del interés público.



Luis F. Aguilar en la presentación de su nuevo libro "Democracia, gobernabilidad y gobernanza" en la Feria Internacional del Libro de Guadalajara, el pasado 2 de diciembre de 2016. Fuente: INE.

MPL: ¿Qué cambios destacaría en la comunicación de las políticas públicas en el contexto de la gobernanza?

LFA: En este punto tocas el tema de la gobernanza, de la nueva gobernanza, que ha sido el objeto de mi interés cognoscitivo en estos últimos años. Es un hecho que en las últimas décadas ha cambiado la estructura y el proceso de gobernar y, en consecuencia, ha cambiado la forma de elaborar las políticas y también el modo de comunicarlas. En el caso de la comunicación ha influido también poderosamente la revolución tecnológica de las TIC y la conectividad.

Sin entrar en detalle, es observable el vigor de la democracia actual con una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (a pesar de y por causa de la inconformidad y la crispación), así como es evidente el mayor peso y alcance global que tienen los mercados financieros y productivos en las actividades sociales fundamentales, la expansión del desarrollo de la ciencia y la tecnología, la existencia de asuntos públicos transterritoriales que rebasan la demarcación y la capacidad de los Gobiernos territoriales... Estos y otros hechos en curso son los factores que han hecho que los Gobiernos sean insuficientes para dirigir a la sociedad por sí mismos, sólo a partir de sus ideas, capacidades y recursos, aun si ingentes. En numerosos asuntos, hoy en día, los Gobiernos carecen de los recursos financieros, cognoscitivos, tecnológicos y aun morales, que poseen los actores extragubernamentales, económicos, sociales, intelectuales, ciudadanos, y que le son necesarios y fundamentales para estar en aptitud de resolver numerosos problemas públicos, cumplir con sus obligaciones, crear oportunidades.

El hecho nuevo es que los Gobiernos dependen cada vez más de los actores extragubernamentales para poder gobernar, conducir y coordinar la acción colectiva, así como éstos dependen del Gobierno para poder

realizar sus objetivos. El actual es un mundo de interdependencias en el que es natural y lógica la insuficiencia directiva del Gobierno, a la par de los otros actores centrales de la convivencia y supervivencia social. La situación actual ha llevado a dar forma a otra estructura y proceso de gobernar, a otra gobernanza, diferente a la tradicional, dominada por la superioridad y autonomía del Gobierno con sus instrumentos de mando, disuasión, alineamiento político y burocratización.

He definido la nueva gobernanza en mis escritos como *"un nuevo modo de gobernar, estructurado por la interdependencia, interlocución, coordinación, cooperación, coproducción, corresponsabilidad entre el sector público y el privado, entre el gobierno y las organizaciones sociales, que toma la forma concreta de asociaciones, redes, partenariados, consorcios, consejos, etc."*.

Hoy la política pública es una obra pública, coproducida por la autoridad pública y el público ciudadano mediante interlocución, negociación, acuerdo, compromiso.

El nuevo modo de gobernar, la nueva gobernanza, ha cambiado la elaboración de las políticas, como dije antes. Hoy la política pública es cada vez más una obra pública, coproducida por la autoridad pública y el público ciudadano mediante interlocución, negociación, acuerdo, compromiso. Un Gobierno que depende en mayor o menor grado de específicos sectores sociales, según los asuntos que se abordan, para atenderlos y encontrarles una solución aceptable, no tiene más camino que comunicarse con ellos para darles a conocer sus dificultades, precariedades, urgencias y convocarlos a la colaboración y al compromiso. Hoy la comu-

nicación ha cambiado en importancia, intensidad y modo y tiende a ser una condición sin la cual no hay gobernación, conducción y coordinación. Son numerosas las evidencias de que el Gobierno lleva a cabo múltiples actividades comunicativas con la sociedad, como convocatorias, consultas, diálogos, mediante encuestas, foros, reuniones de expertos, reuniones de interesados, funcionarios participantes en los medios de comunicación, canales de acceso a la información, oficinas dedicadas a responder preguntas, registrar quejas y recomendaciones y, recientemente, mediante *tweets* y otros dispositivos de las redes sociales digitales.

Lo nuevo es que la comunicación del Gobierno con la sociedad comienza a tener lugar antes de elaborar la política y durante su elaboración, y que la comunicación se desarrolla con un mayor o menor número de sectores según la naturaleza del asunto público y según el grado de interés e involucramiento de los ciudadanos en el asunto. La comunicación ya no ocurre únicamente después de la política decidida sino antes del proceso de decisión y a lo largo del proceso. Evidentemente es una tendencia en curso, que se desarrolla con altibajos, pasos adelante y atrás, y que necesita institucionalizarse. No tenemos aún instituciones claras y vinculadoras de democracia participativa y deliberativa, cuyo eje es la comunicación entre Gobierno y ciudadanía, la interlocución para objetivos públicos.

MPL: ¿Considera que se tienen en cuenta los aspectos relacionados con la comunicación en la praxis de las políticas públicas?

LFA: No se toman en cuenta por aquellos gobernantes, analistas y asesores que se siguen comportando según las inercias de la vieja gobernanza, «la gobernanza sólo por el gobierno». En el enfoque antiguo, como antes dicho, la comunicación al público y con el público es marginal y, si acaso, lo que procede es informar al público el contenido de la política en líneas generales y en los medios de comunicación de masas, sin más detalle y cuidado. En mucho proceden así porque comparten el supuesto elitista de que el grueso de la ciudadanía es indiferente, desinformada, ignorante o convenenciera y oportunista, sin advertir que en la sociedad actual están presentes sectores ciudadanos vigilantes de la actuación gubernamental, informados sobre la composición, las causas y los efectos de los problemas públicos, atentos a que las políticas que se quieren decidir no afecten las condiciones de vida en común y personal ni derrochen recursos públicos, y sectores que están además dispuestos a ofrecer información, conocimiento y tecnologías a los decisores gubernamentales para mejorar la calidad de las polí-

ticas, pero prontos a criticarlos cuando se manifiestan erróneas, costosas e ineficaces sus políticas.

El cuadro no es tan negro, pues se observa que algunos Gobiernos en algunas políticas llevan a cabo actividades de comunicación antes, durante y después de la elaboración de las políticas. Hay actividades de consulta, diálogo, deliberación conjunta, corresponsabilidad en varias modalidades, como las mencionadas en la respuesta dada a la pregunta anterior. Se informan, explican, justifican las políticas decididas en un diálogo de ida y vuelta, que puede tener larga duración a pesar de las urgencias. Se identifican también con mayor precisión las poblaciones objetivo de las políticas y se establece interlocución con ellas antes, durante y después, así como se identifican los llamados «públicos identificados con» y «públicos interesados en» una determinada política y se dialoga con ellos. También se observa que se selecciona inteligentemente el tipo y medio de comunicación que se considera adecuado para informar, explicar, justificar la política según el perfil de las poblaciones y el público en general, medios que pueden ser el cara a cara directo con ciudadanos, los medios tradicionales de comunicación social, los dispositivos actuales de comunicación digital.

Para el éxito de la comunicación de la política y de la política misma el factor decisivo es la credibilidad.

Todo un camino a recorrer e institucionalizar. Cerraría la entrevista afirmando que para el éxito de la comunicación de la política y de la política misma el factor central, decisivo, es la credibilidad del Gobierno y la credibilidad de los actores participantes en la deliberación y decisión de la política. Hay gobernantes y funcionarios que no tienen credibilidad como hay actores económicos, sociales, académicos y periodistas que también la han perdido, por lo que la interlocución de Gobierno y sociedad, si es capturada por actores que no son creíbles ni confiables, se condena a la irrelevancia y a la sospecha. La credibilidad, que en el fondo significa autoridad intelectual y moral, es más poderosa que la autoridad política y es una calidad que se ha construido a lo largo de trayectorias personales y grupales durante años.

Esto nos remite indiscutiblemente a la ética de la comunicación, que vale para la comunicación de la política pública y que la naturaleza pública de la política pública alcanza en la comunicación su expresión recapituladora y eminente.

LA COMUNICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO LOCAL



Cristina Moreno

Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Murcia, Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Posee el Postgraduate Diploma in Social Data Analysis (University of Essex, Reino Unido), así como el Diplôme International del Institut d'Études Politiques (Paris).
cmoreno@um.es

Resumen

La comunicación de las políticas públicas se ha convertido en un aspecto clave de los programas gubernamentales, relacionado en gran medida con su éxito desde todas las perspectivas. Esta creciente importancia de la comunicación en relación con las políticas públicas no se limita a la fase última de los programas, sino que existe en todas las fases de las políticas. En el ámbito local, dicha importancia de la comunicación no es menor, pero las consideraciones que deben tomarse en consideración son específicas de este contexto.

Palabras clave: Comunicación política; políticas públicas; gobierno local.

Abstract

Communication of public policy has changed to a key question of government programs, linked to its success. This increasing importance of communication in which has to do with public policy is not limited to the last phase of the programs but exists at all stages of the policies. At the local level, such importance of communication is not minor, but the considerations to be taken into account are specific to this context.

Keywords: Political communication; public policies; local government.

I. INTRODUCCIÓN

Que la arena política ha cambiado según lo hacía el ámbito de la comunicación es un hecho. Vivimos en la aldea global que McLuhan (1962) vislumbrara con sorprendente claridad. Los cambios en las tecnologías de la información y la comunicación han configurado un nuevo escenario de comunicación inmediata, donde los medios y plataformas de comunicación son completamente interactivos y la visibilidad, y por tanto percepción de lo político, depende en gran medida de la adaptación a las nuevas pautas que el nuevo contexto impone a quienes se dedican a la arena pública.

En otro lugar (Moreno, 2012a; 2012b) ya tratamos el tema de la importancia de la comunicación para las políticas públicas, aquí retomaremos la cuestión para centrarnos en el ámbito local y hasta qué punto dicho contexto cuenta con sus propias peculiaridades que tomar en consideración respecto a la comunicación de las políticas públicas.

II. LA NUEVA COMUNICACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El ámbito de lo político comenzó a modificarse exponencialmente, en lo relativo a la comunicación política, a partir de finales de la década de los 60, con el desarrollo de los medios de comunicación y muy especialmente de la televisión. Este desarrollo venía de muy atrás, pues le precedieron el de la radio y el cine, los primeros medios de comunicación de masas.

Sin embargo, fue la televisión, imponiendo sus pautas comunicativas, el medio que realmente modificó el escenario de lo político, haciendo indispensable tener en cuenta las características del nuevo medio para lograr adaptarse a los cambios de nuevo escenario (Crespo y Moreno, 2016). Nada ejemplifica mejor este cambio que los famosos debates televisados entre Nixon y Kennedy del año 1960. A partir de dicho momento, la televisión fue un actor fundamental con el que contar en política.

Los nuevos medios no han hecho sino incidir en las pautas que la televisión comenzó a imponer, a saber: simplificación, brevedad, espectacularidad, y fomento de la personalización, añadiendo, la inmediatez y la interactividad propias de la comunicación 2.0. Los nuevos canales de comunicación, como las redes sociales, que se conjugan con los medios de comunicación tradicionales, contribuyen a la complejidad del actual escenario, puesto que cada medio requiere, en lo relativo a la comunicación política, de estrategias diferenciadas. En definitiva, se trata de un entorno cada vez más complejo y cambiante.

Este nuevo contexto requiere de una nueva forma de hacer política, en la que la comunicación forma parte de la misma esencia de la cosa pública. Las políticas públicas, no están exentas de esta consideración. La comunicación está presente en todos los momentos de las políticas, atraviesa todas las fases de las políticas (Majone, 1997). Por ello, los programas de acción gubernamental deberán contar con los aspectos relacionados con la comunicación en todos los momentos de su desarrollo (Moreno, 2012a; 2012b), diseñando, en lo posible, un plan de comunicación específico.

III. RETOS PARA LA COMUNICACIÓN DE LAS POLÍTICAS¹

El esquema secuencial, de fases de las políticas públicas, se utilizará a los efectos de clarificar la exposición, para revisar brevemente la importancia de la comunicación durante el desarrollo de las políticas públicas, pese a que compartimos las críticas que este enfoque suscitó, por obviar la verdadera complejidad del proceso de las políticas (Lindblom, 1991; Sabatier, 1991).

La definición de los problemas públicos y la formación de la agenda gubernamental constituyen la primera etapa de las políticas públicas y el momento en que determinados aspectos de la realidad se definen como problemáticos. Algunas de estas cuestiones se incluirán en la agenda del Ejecutivo y serán objeto de políticas públicas concretas. Que un asunto llegue a estar entre las prioridades del Gobierno (en la agenda política o institucional) obedece a una multiplicidad de factores cambiantes, en tanto en cuanto los aspectos de la realidad definidos como problemas, lo son precisamente porque así se han definido, y no porque su condición de problemas preexistiera de forma objetiva. Los problemas no son sino construcciones sociales (Berger y Luckmann, 1966), por lo que los aspectos relacionados con la comunicación política son extremadamente importantes en este punto. Al tratarse de construcciones sociales, no existe unanimidad entre los diferentes actores implicados en un ámbito de actuación, respecto a la definición del problema, es decir que no existe acuerdo a cuál es el elemento del tema que requiere atención prioritaria. Este factor remite, en términos de comunicación, a la necesidad de analizar el contexto. La definición de los problemas públicos condiciona las medidas que pueden ponerse en práctica para tratar de atajarlo, por lo que el momento de la definición es crucial. De ahí que la consideración de los aspectos relativos a la comunicación deba comenzar antes de la definición del problema, en el sentido de analizar las posibilidades de hacer llegar una

¹ Este apartado corresponde a una recapitulación muy breve del contenido que se desarrolló en profundidad en Moreno (2012a).

determinada definición de un problema a la agenda política o institucional.

Kingdon (1995) señaló la existencia de un conjunto de factores que puede facilitar el paso de un tema a la agenda política, abriendo lo que denominó «ventanas de oportunidad». Dichas circunstancias favorecedoras serían, en primer lugar, que el tema ya se encuentre en la agenda pública (por ejemplo, porque los medios de comunicación ya le presten atención); en segundo lugar, que se trate de una definición que las autoridades públicas puedan asumir; finalmente el momento del ciclo político (proximidad de unas elecciones, cambios en el Gobierno) puede propiciar que las distintas cuestiones se utilicen por las formaciones políticas como elementos distintivos de su posición ante sus adversarios. Cada una de estas posibles «ventanas de oportunidad» debe ser tomada en consideración desde el punto de vista del análisis estratégico desde la comunicación política. En estos términos, lo más deseable será que la propia definición del problema pase a la agenda pública y se haga lo más compartida posible. Para ello es clave el análisis previo del contexto, y específicamente del clima de opinión (Nöelle-Neumann, 1978) con respecto al tema que se trate. Debe conocerse la percepción general con respecto al tema de que se trate, las posibles argumentaciones respecto a la necesidad de prestarle atención incidiendo en los elementos que se han resaltado en la propia definición del problema.

La definición de los problemas y la formación de la agenda institucional se encuentran tremendamente ligadas a la etapa de formulación y legitimación de alternativas de acción o de toma de decisiones. Ello se debe a que la definición del problema condicionará irremediamente las alternativas de acción que se tomarán en consideración.

Dentro del análisis de políticas públicas, los modelos de toma de decisiones que se sitúan en la perspectiva del Racionalismo buscarían la racionalidad máxima en la toma de decisiones. Este enfoque suscitó muchas críticas, por la distancia entre la realidad y los supuestos del planteamiento racionalista. Además, en el contexto propio de las democracias contemporáneas, caracterizado por el pluralismo de actores (Dahl, 1971), la negociación y búsqueda de consenso se hacía prácticamente imposible con el planteamiento racionalista. Lindblom (1959; 1979) propondría un método alternativo de toma de decisiones para los contextos en que no se dieran las condiciones de racionalidad estricta: el método de comparaciones sucesivas limitadas, o Incrementalismo, en el que se parte de la situación previa. Este enfoque también recibió críticas,

como la posibilidad de no resolución de los problemas, como consecuencia del encadenamiento de medidas y por tanto de posibles errores.

Otra posibilidad en este momento de las políticas públicas es la «alternativa 0», la decisión de no adoptar ninguna decisión.

A efectos de lo relacionado con la comunicación, lo relevante es tener en cuenta los aspectos que se van a destacar para argumentar los motivos por los que se ha adoptado la decisión. En todo proceso de toma de decisiones hay dos dimensiones implicadas, de un lado el proceso para llegar a la decisión, en que es clave la argumentación y la persuasión, y de otro el proceso para dotar a dicha decisión de legitimidad. La primera dimensión, fundamental en contextos con una pluralidad de actores implicados, requerirá de argumentación, para lograr el consenso suficiente entre los diferentes actores implicados (Majone, 1997: 40). Esta dimensión está hasta tal punto relacionada con la segunda, que la forma en que se haya buscado la solución a un problema puede en gran medida contribuir a dotar de legitimidad la decisión adoptada.

En este sentido, en lo referente a la comunicación, si se ha adoptado el enfoque racionalista, o alguno de los componentes de este planteamiento (dada la dificultad de aplicarlo en su totalidad), pueden ponerse de relieve las connotaciones técnicas, de objetividad, que lo caracterizan, para señalar la idoneidad de la decisión adoptada.

Si se adopta el enfoque del Incrementalismo, puede ocurrir, por ejemplo, que la decisión adoptada genere consenso entre actores pero se distancie de las promesas electorales del partido político en el Gobierno. En este caso, el consenso puede defenderse como un objetivo en sí mismo, que merezca el distanciamiento respecto a la decisión deseada en principio por el Ejecutivo, en pro de un acuerdo por ejemplo en temas en que el consenso entre actores parecía una quimera. En este caso, la comunicación de las razones que han llevado a la decisión es fundamental.

Cuando se adopta la decisión de no actuar con respecto a algún tema, también debe prepararse la legitimación de dicha decisión para el caso de que se den críticas, argumentando (mediante evidencias) por ejemplo la mayor urgencia de otras cuestiones.

La comunicación en esta etapa será importante para el éxito de las políticas, pues de ella dependerá la percepción respecto a que se toman las decisiones más adecuadas y también sobre que se toman de la mane-

ra más adecuada para propiciar la resolución de los problemas.

La fase de implementación, ejecución o puesta en marcha de las políticas públicas también se ha estudiado desde diferentes perspectivas, que han remitido a diferentes modelos de implementación. A saber, la implementación programada (que respondería al enfoque *top-down*), que vendría marcada por las instancias jerárquicamente superiores, y la implementación adaptativa (que daría cuenta de la visión del enfoque *bottom-up*), que a su vez integraría la perspectiva del prestador del servicio, pues adaptaría los objetivos y métodos propuestos inicialmente al contexto en que serían puestos en práctica (Berman, 1980).

La comunicación de la ejecución de las políticas públicas es básica para la legitimación de la actuación gubernamental. Todas las políticas tardan un tiempo en producir resultados y en dicho intervalo es preciso prestar atención a la comunicación de las actuaciones que se están llevando a cabo. No debe producirse una discontinuidad en la comunicación de la política pública, un vacío de comunicación o *communication gap* (Moreno, 2012a; 2012b; 2016). No sólo porque el hecho de mantener la comunicación durante esta fase facilitará la labor del Gobierno a la hora de desarrollar el programa de que se trate, sino porque, en términos de rendición de cuentas, es obligado que el Ejecutivo dé cuentas de su actividad.

En cuanto a la etapa de evaluación de los efectos e impactos de una política pública, es preciso recordar que las políticas se evalúan para proporcionar información a las instituciones responsables de su desarrollo, con el objetivo de mejorar su labor. Si se tiene en cuenta que la evaluación determinará la continuación o no de una política (y en caso de continuar, si se hace con modificaciones o no), es claro que, en general, no hay evaluación desinteresada. También en este ámbito, evaluar significa asignar valor, pero a través de procedimientos sistemáticos.

Qué duda cabe que ésta es la fase de las políticas públicas en la que se pensaba de manera casi natural al referirse a la comunicación gubernamental. Sin embargo, ese planteamiento es previo al cambio de contexto global.

Parece evidente que la comunicación de los resultados de la evaluación de las políticas públicas es relevante para la legitimación de la actuación gubernamental. Si un programa gubernamental se ha evaluado positivamente, la comunicación de sus resultados será beneficiosa para la percepción del desempeño gubernamental. Sin embargo, cuando la evaluación

concluya que los resultados de la política no han sido los adecuados, desde luego puede no concedérseles visibilidad, o explicarse los resultados por diferentes factores; pero si se han tenido en cuenta los aspectos relacionados con la comunicación en las etapas anteriores de desarrollo del programa, los resultados no serán el único elemento relevante para la percepción de la política pública. La comunicación de las fases previas no sólo facilitará la explicación de los resultados (legitimación), sino que favorecerá la labor del Ejecutivo en lo relativo a las otras dimensiones de las políticas públicas. En este sentido, resulta imprescindible tomar en consideración la comunicación en las cuatro dimensiones del gobierno con que se relacionan las políticas públicas (Moreno y Real, 2013): ejercicio del poder (quién decide/participa en el proceso de toma de decisiones, quién se beneficia/quién sale perjudicado), legitimidad (qué valores conforman las políticas públicas y cómo se aceptan/se hacen aceptables), actuación, rendimiento o desempeño (eficacia y eficiencia de las políticas públicas), y rendición de cuentas (cómo los ciudadanos controlan a los agentes de las políticas públicas). En cuanto al ejercicio del poder, compartir la definición de un problema o que socialmente se perciba la definición del problema del Ejecutivo como la aceptable, promueve la coordinación entre los actores implicados, por ejemplo en la fase de implementación. Con respecto al desempeño, la toma en consideración de la comunicación no hace sino promoverlo, pues resulta beneficiosa para todos los agentes implicados la percepción de que se están llevando a cabo los programas de acción gubernamental (lo que ocurre por ejemplo, al evitar el riesgo de vacío de comunicación en la fase de implementación). Por último, la rendición de cuentas se encuentra íntimamente ligada a la comunicación, al acercar la labor de los poderes públicos a la ciudadanía, ofreciendo nuevos cauces de participación en el sistema político (Graglia, 2012: 181).

Estas consideraciones, ¿pueden asumirse también si nos referimos al ámbito local? ¿Son importantes los elementos relacionados con la comunicación política en el contexto local?

IV. EL ÁMBITO LOCAL: RETOS DIFERENCIADOS PARA LA COMUNICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Brugué y Gomà (1998) ya abogaban por una “repolitización” del gobierno local, en el sentido de que, precisamente por la realidad de la globalización o mundialización, es decir, por el cambio de contexto a escala global, el escenario local se enfrenta a nuevos retos e incluso puede decirse que adquiere un nuevo prota-

gonismo por las nuevas oportunidades que el nuevo contexto brinda y las múltiples posibilidades que se plantean. Las entidades municipales pueden tener un nuevo papel en la gran red global, en la medida en que tomen conciencia de su situación en dicho entramado y en tanto en cuanto adopten la visión política que defendían Brugué y Gomà (1998). Esta visión política se opondría a un papel que se limitara al administrativo o de gestión, y se centraría en la capacidad de análisis de las oportunidades y riesgos (así como de anticipación en la medida de lo posible) que propicia el actual escenario global. El ámbito local requiere de un análisis político diferenciado que genere estrategias adecuadas a dicho contexto. Los Gobiernos subestatales (municipales, provinciales, regionales) son actores políticos que a su vez se integran en redes de actores propias del ámbito en que se inscriben.

En este sentido, el ámbito local ha experimentado además un cambio fundamental, a saber, la recuperación de la participación ciudadana como eje diferenciador de la democracia local en muchos casos. Progresivamente, las administraciones locales han dado pasos para integrar activamente a la ciudadanía en la toma de decisiones (Castel Gayán, 2010: 184). Esta centralidad de los aspectos de la política relacionados con la transparencia, el acceso a la información, la apertura de nuevos mecanismos de participación relacionados con el *open government* o gobierno abierto, las buenas prácticas, la *accountability* o rendición de cuentas, se ha producido de manera paralela a la crisis económica que se originara en 2008 en los Estados Unidos y que pronto se convirtió en una crisis de alcance mundial. La interconexión del nuevo contexto es tal, que las ramificaciones, los efectos encadenados, se manifestaron con rapidez.

En términos de clima de opinión, una serie de aspectos cobraron una nueva relevancia. Así por ejemplo, se modificó la permisividad social hacia la corrupción y se hizo visible el descontento ante la falta de rendición de cuentas desde los poderes públicos, así como de cauces efectivos de participación política. Estos cambios se hicieron evidentes por la aparición de movimientos sociales como el "Movimiento 15M" o "Movimiento de los indignados" y posteriormente "Occupy Wall Street" u otros como "Nuit Debout". En diferentes contextos aparecieron nuevas formaciones políticas, de diferente cuño ideológico y con distintas propuestas, pero que modificaron el escenario partidista en diferentes países. Los temas de la regeneración democrática, la necesidad de transparencia o de habilitar nuevos cauces de participación ciudadana adquirieron una nueva centralidad. Y es en el ámbito local donde el proceso de profundización democrática

ca demandado desde múltiples foros, asociaciones y movimientos para dotar a la ciudadanía de nuevos espacios que hicieran posible una participación más activa, encuentra su espacio natural (Castel Gayán, 2010: 183).

Como señalaba Bell (1987)², "*el Estado-nación es demasiado pequeño para los grandes problemas y demasiado grande para los pequeños problemas de cada día*". Tal y como indicaron Brugué y Gomà (1998), la globalización situó a los Estados nación frente a retos que implicaban una nueva manera de hacer política, pero además apuntaba a la importancia del ámbito local a la hora de afrontar los problemas a que se enfrentan los ciudadanos en su vida cotidiana.

En este sentido, la expresión "*Think global, act local*", "Piensa globalmente, actúa localmente", se refería a la necesidad de actuar en el ámbito local para llevar a cabo acciones cuya repercusión se pretendía mundial, y remitía a la importancia de lo local desde diferentes perspectivas. En su origen esta frase hacía referencia a las acciones relacionadas con el medio ambiente y los pequeños gestos cotidianos que podían ayudar a la salud de nuestro planeta, que, más allá de los acuerdos internacionales a los que se llegara y al deseable cambio de la legislación a ese respecto, podían y debían comenzar por el reciclaje de parte de cada ciudadano, la concienciación respecto al uso de la energía y la huella del carbono o la educación en valores de respeto al medio ambiente. Sin embargo, esta expresión es adecuada al referirse a las políticas públicas en el ámbito local, pues es en este contexto donde los resultados del sistema político (Easton, 1965), las políticas públicas, son visibles para los ciudadanos, donde los cambios en la vida cotidiana de una comunidad se perciben por los implicados. Es a partir de la percepción de dichos impactos en el ámbito local donde los ciudadanos pueden organizarse para expresar nuevas demandas relacionadas con los programas de acción gubernamental que se están llevando a cabo, o acerca de aquellos que se estima que podrían ponerse en marcha y no se toman en consideración.

El ámbito local es clave para la comprensión de cómo se perciben las políticas públicas, esto es, cómo se percibe la actuación del Gobierno, que a la postre depende de cómo se perciben los programas, las políticas que el Ejecutivo pone en marcha. Por esta razón, si la comunicación se ha convertido en un eje fundamental de las políticas públicas, será preciso tomar en consideración las características específicas del ámbito local en lo relativo a las políticas públicas.

² Puede verse también Daniel Bell (2004).

El ámbito local constituye un marco mucho más pluralista de actores, intereses e interacciones (Saunders, 1986³). Estos agentes tienen sus propias dinámicas de interacción, sus propios cauces de interacción y comunicación. A los efectos de tener en cuenta los aspectos relacionados con la comunicación, la red de actores (y las dinámicas de interacción de los mismos) implicada en la política pública de que se trate debe conocerse y tomarse en consideración, especialmente para tratar de hacer lo más compartida posible la definición del problema que de origen a la política y para propiciar la coordinación de actores múltiples en niveles múltiples.

El contexto local cuenta con sus propias ventanas de oportunidad (Kingdon, 1995) que pueden favorecer, por ejemplo, ligar una cuestión con temas a que se esté prestando atención en los medios de comunicación en el ámbito estatal (por lo que la visibilidad y por lo tanto percepción de la necesidad de intervención pública será mayor). Si el escenario se ha tornado tremendamente cambiante, ágil en lo relativo a la comunicación política, el contexto local también ha acusado estas transformaciones. Por ello, en ocasiones puede ser interesante conectar un tema, una iniciativa, con asuntos de la esfera estatal que ya sean objeto del interés de los medios de comunicación, o que puedan serlo con relativa facilidad.

Otra ventana de oportunidad específica del ámbito local puede darse al conectar con temas propios del contexto específico de que se trate (para lo que será preciso un análisis en profundidad del mismo), en ocasiones reivindicaciones históricas que se han postergado sistemáticamente, o a las que se ha tratado de dar respuesta, sin éxito, por diferentes administraciones. Cuestiones con estas características pueden esgrimirse en el ámbito local, por ejemplo, por una formación política para postularse como representantes más legítimos de los intereses específicos de los ciudadanos.

Por tratarse del contexto en que se perciben los cambios, los impactos, las implicaciones de las políticas, con mayor rapidez, debe prestarse una atención especial a los aspectos relacionados con la comunicación de las políticas. Es en el ámbito local donde se va a percibir hasta qué punto una cuestión es importante y desde luego urgente para la vida de los ciudadanos; es en el ámbito local donde es posible ligar la definición de una cuestión como un problema que merece la atención de los poderes públicos, a las implicaciones para el día a día de los ciudadanos. Será también en el contexto local donde se podrá dotar de legitimidad

la opción por unas u otras alternativas de acción, en función del éxito de otras previas en ese mismo ámbito. Programas previos que los ciudadanos recordarán, precisamente porque remiten a un campo a que pueden acudir como aspectos que tocaron su vida diaria.

Con respecto a la implementación, ni que decir tiene que el registro respecto a la percepción de cómo se han implementado políticas públicas anteriores es mucho más vívido en el ámbito local, pues la puesta en marcha, la ejecución de los programas públicos, aunque se vive de diferente manera según el actor de que se trate, es mucho más clara en el contexto local. Este contacto más estrecho es más evidente en lo referente a la implementación, por ser la etapa más “difusa” en otros ámbitos, como el estatal, de ahí que en este escenario el riesgo de vacío de comunicación o *communication gap* (Moreno, 2012a; 2012b; 2016) sea más fácil de evitar, puesto que en lo local, la etapa de puesta en marcha de las políticas tiene una entidad casi sólida, ya que en este ámbito los ciudadanos conviven con la implementación de los programas gubernamentales, con la ejecución de las mismas y las críticas o elogios de parte de diferentes colectivos que pueden aflorar, con una percepción muy directa de cómo se están llevando a cabo las políticas públicas.

Ni que decir tiene que esta relación diferente respecto a otros ámbitos que se da en el contexto local, también está presente en la fase de evaluación y exposición de los resultados. Se produzca o no la comunicación de los resultados, en este ámbito será completamente esperable que otros actores, distintos del Gobierno, hagan pública su particular examen respecto a lo que han significado para la ciudadanía las políticas públicas implementadas.

Por último, merece la pena insistir en que las políticas públicas deben contar en el ámbito local también con un plan de comunicación específico, que esté coordinado con otros niveles de gobierno, de manera que la comunicación sea coherente en todos aquellos niveles en que se encuentre gobernando la misma formación política.

Por todo lo anterior, las políticas públicas en el ámbito local cuentan con un capital extraordinario en lo referente a la comunicación, con especificidades propias de este contexto, que pueden y, dadas las características del nuevo contexto, todo apunta a que deben tenerse en cuenta para propiciar el éxito de las programas de acción gubernamental.

3 Citado en Brugué y Gomà (1998: 29).

Figura 1. Diseño de la comunicación y las cuatro dimensiones de las políticas públicas.



Fuente: Moreno y Real (2013).

V. CONCLUSIONES

En el ámbito local se dan particularidades propias, que remiten a aspectos diferenciados a que debe prestarse atención en lo relativo a la comunicación de las políticas públicas. Las cuestiones relacionadas con la comunicación (Moreno, 2012a) están presentes igualmente en todos los momentos del desarrollo de las políticas públicas, pero además deben tomarse en consideración las características propias de este ámbito. El cambio de contexto, con la inmediatez de la comunicación, unos medios de comunicación asociados a nuevas tecnologías de la información y la comunicación que permiten cada vez más interactividad, plataformas y aplicaciones que han modificado la manera de entender la comunicación, y desde luego la política, no ha hecho sino seguir profundizando en la importancia de la comunicación, como un aspecto clave de las políticas públicas, que atraviesa todas las fases de las mismas (Majone, 1997). Por esta razón, resulta imprescindible tomar en consideración la comunicación en las cuatro dimensiones del gobierno con que se relacionan las políticas públicas (Moreno y Real, 2013): ejercicio del poder, legitimidad, desempeño y rendición de cuentas.

La atención a los aspectos relacionados con la comunicación en las políticas públicas, planteará escenarios de mayor factibilidad en lo concerniente a cada una de estas dimensiones. Esto es claro en el caso de la legitimidad, puesto que al hacer compartida la definición de una cuestión como problema público, que merece la atención de las instancias públicas, se está dotando de legitimidad, de partida, al programa de que se trate. Si estos aspectos se toman en consideración en los diferentes momentos de las políticas, qué duda cabe de que en términos de legitimidad se tratará de una

postura beneficiosa, ya que estas consideraciones pueden ayudar a justificar los propios objetivos y acciones frente a otros actores. Sin embargo también será así en términos de posibilidades de ejercicio del poder. Los diferentes agentes tendrán en cuenta lo relacionado con la comunicación para influir sobre otros actores y en el proceso de toma de decisiones, de manera que éstas estén de acuerdo, en la medida de lo posible, con sus preferencias ya que, en términos de rendimiento, de actuación o desempeño, los aspectos relacionados con la comunicación pueden colaborar a la obtención de los resultados e impactos esperados o deseados (por ejemplo favoreciendo la coordinación entre agentes), además de que se puede favorecer que determinados actores se responsabilicen de sus actuaciones o sus resultados, o a responder a las demandas de otros actores (rendición de cuentas).

En definitiva, la comunicación no sólo dejó de ser un aspecto accesorio en lo relativo a las políticas públicas, sino que aparece como condición facilitadora para el éxito en todas las dimensiones de las políticas públicas, también en el ámbito local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bell, D. (1987): "The World and the United States in 2013", *Daedalus*, 116 (3): 1-30.
- _____ (2004) "La democracia no se exporta", *Diario La Nación*, 22 de febrero de 2004. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/575076-daniel-bell-la-democracia-no-se-exporta>.
- Berger, P. L. y Luckmann, T. (1966): *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. Nueva York: Anchor Books-Doubleday.
- Berman, P. (1980): "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations". En H. M. Ingram y Dean E. Mann (eds.): *Why Policies Succeed or Fail*, Beverly Hills: Sage.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (coords.) (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

Castel Gayán, S. (2010): "La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias", *REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 312: 183-208.

Crespo, I. y Moreno, C. (2016): "Los efectos de la comunicación política en el comportamiento electoral". En R. Sánchez Medero (dir.): *Comunicación política: nuevas dinámicas y ciudadanía permanente*, pp. 55-84. Madrid: Tecnos

Dahl, R. A. (1971): *Poliarchy. Participation and Opposition*. New Haven y Londres: Yale University Press.

Easton, D. (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. Nueva York: John Wiley.

Graglia, J. E. (2012): *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Kingdon, J. W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Longman.

Lindblom, C. (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____(1959): "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19: 3417-336.

_____(1979): "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review*, 39.

Majone, G. (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

McLuhan, M. (1962): *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. Toronto: University of Toronto Press.

Moreno, C. (2012a): "La comunicación de políticas públicas y la comunicación de campaña", *Circunstancia 29*.

_____(2012b): "La comunicación de las políticas públicas", *Más Poder Local*, nº 10.

_____(2016): "Communication gap". En I. Crespo, O. D'Adamo, V. García Beaudoux y A. Mora (coords.): *Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política* (2ª edición revisada), p. 93. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

_____ y Real Dato, J. (2013): "Communicative Design in Public Policy", *1st International Conference on Public Policy*, Grenoble, 26-28 de junio de 2013.

Noëlle-Neumann, E. (1978): "El doble clima de opinión: la influencia de la televisión en una campaña electoral", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 4: 64-101.

Sabatier, P. A. (1991): "Towards Better Theories of the Policy Process", *Political Services & Politics*, 24(2): 147-56.

Saunders, P. (1986): *Social theory and the urban question*. Londres: Hutchinson.

LA COMUNICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. EL RETO DE DIFUNDIR SIN DEMAGOGIAS



José Emilio Graglia

Director del Instituto de Ciencias del Estado y la Sociedad (ICES). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba), Doctor en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid) y Doctor en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba).

jegraglia@icesweb.org

Resumen

El transcurrir del siglo XXI plantea una docena de retos a las políticas públicas, particularmente a las que buscan un desarrollo integral en el marco de la democracia como régimen y como sistema. Entre ellos, el reto de difundirlas transparentemente y sin demagogias. A esos fines, se presenta una síntesis del "modelo relacional de difusión de políticas públicas", basado en la comunicación de las actividades planificadas y ejecutadas, el análisis y la corrección de las fallas de secretismo y de demagogia. La falta de comunicación y la comunicación demagógica vacían de contenidos materiales a las democracias, las dejan en penumbras.

Palabras clave: Comunicación; transparencia; secretismo; demagogia.

Abstract

The passing of the twenty-first century poses a dozen challenges for public policies, especially for those that search for a comprehensive development within the scope of democracy as a regime and as a system. Among them, the challenge of disseminating them transparently and without demagogues. To those ends, a summary of the "Relational model of the diffusion of public policies" is presented, based on the communication of planned and executed activities, the analysis and correction of the failures of secrecy and demagoggy. Lack of communication and demagogic communication empty democracies of substantial content, they leave them in the dim light.

Keywords: Communication; transparency; secrecy; demagoggy.

I. DEMOCRACIAS EN PENUMBRAS

Durante las últimas décadas del siglo XX y lo que va de este nuevo siglo, las democracias latinoamericanas se han desarrollado formal pero no realmente. Desde lo formal, en general y a pesar de varias crisis económicas, políticas y sociales, hay elecciones libres, sin fraudes ni proscripciones. Esta es, sin dudas, una condición necesaria pero, a la vez, insuficiente. Desde lo real, los progresos y retrocesos se alternan. Son democracias con luces y sombras. En penumbras. Muchas necesidades graves y urgentes siguen insatisfechas porque muchos problemas siguen irresueltos.

Los golpes de Estado encabezados por las fuerzas armadas son un mal recuerdo que no debe olvidarse para no tropezar con la misma piedra. La amenaza actual no son los golpes militares y el cambio de la forma de gobierno, sino el vaciamiento de los contenidos materiales de las democracias. Un vaciamiento que las limite a las votaciones, sin políticas públicas que remuevan las causas pendientes de los problemas prioritarios. Democracias de forma y no de fondo, esa es la alarma amarilla o roja, según las circunstancias, que debe encenderse en esta parte del mundo y en el tramo del siglo XXI que transitamos. Democracias con votos en las urnas pero sin mejoras en las vidas de los latinoamericanos.

Nos urge, pues, un modelo de políticas para el desarrollo en democracia. Un modelo que permita recuperar el Estado como principal responsable de diseñarlas, ejecutarlas y comunicarlas y, también, a la sociedad como primera destinataria y participe necesaria de esos procesos. Nos urge rescatar la noción de bien común y la consiguiente búsqueda de la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Hay que consolidar el respeto de los derechos y las libertades y, al mismo tiempo, mejorar la calidad institucional y la eficiencia política. Hay que recobrar la capacidad para generar políticas de bienestar y de eficiencia económica, como base para aumentar la satisfacción con la democracia y, por consiguiente, el apoyo a la democracia.

No se trata de la orientación partidaria de los Gobiernos de turno, más a la derecha o más a la izquierda. Ese es un debate viejo y vetusto que contribuye poco o nada. Hoy por hoy, las derechas deben reconocer que solamente con el mercado no se puede y las izquierdas deben entender que con el Estado a solas tampoco se puede. La realidad ha impuesto su agenda a ambas puntas de las ideologías políticas preexistentes. Solamente los extremistas siguen cavando ese pozo. Se trata, insistimos, de un modelo de diseño, ejecución y comunicación de políticas para el desarrollo en demo-

cracia. Un modelo que corrija los retrocesos y consolide los progresos.

Desde nuestro punto de vista, el transcurrir del siglo XXI plantea una docena de retos a las políticas públicas en general y, particularmente, a las políticas públicas que buscan un desarrollo integral en el marco de la democracia como régimen y como sistema.

Un desarrollo integral en una democracia real requiere políticas públicas que accionen lo planificado o planifiquen lo accionado, Gobiernos y administraciones responsables, más participación y menos lamentos, políticas públicas que busquen el bien común y privilegien a los más débiles, representados que voten buenos candidatos y boten malos gobernantes, representantes que atiendan las prioridades de la gente y no de los dirigentes. Hay que mejorar lo que hay y no empezar siempre de cero, diagnosticar y decidir participativa y políticamente, sin ceguerras ni improvisaciones, dirigir y difundir con productividad y transparencia, sin inercias ni demagogias, continuar lo bueno, a pesar del autor (Graglia, 2017).

Estos son los retos para que América Latina pueda desarrollarse integralmente en una democracia de carne y hueso y no solamente de papeles. Son los retos para satisfacer las necesidades de vivienda, obras y servicios, para un crecimiento que genere más empleo y menos pobreza, para un acceso a la educación, la salud y un ambiente sano, para convivir con más seguridad y justicia y con menos desigualdad. Son los retos para luchar contra la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social. A continuación, nos enfocaremos sobre el reto de difundir transparentemente y sin demagogias.

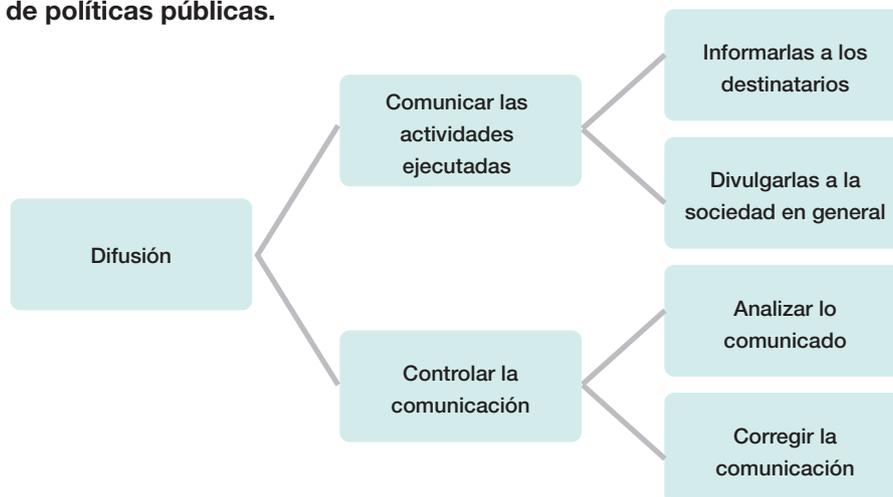
II. DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acuerdo con el "Modelo relacional de políticas públicas" (Graglia, 2017), la gestión realiza y perfecciona el diseño de políticas públicas, y consta de dos fases principales:

1. La dirección de las actividades planificadas, y
2. La difusión de las actividades planificadas o ejecutadas.

En la difusión se comunica a los sectores privados y ciudadanos lo planificado o lo ejecutado. Sobre esa base, se controla la comunicación. La difusión busca una gestión gubernamental y administrativa lo más transparente posible.

Figura 1. Difusión de políticas públicas.



En detalle, se plantean las siguientes fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los equipos de análisis:

1. Los administradores públicos deben informar las actividades planificadas o ejecutadas, es decir, comunicarlas de manera personalizada a los destinatarios, por medio de las oficinas de información administrativa, presenciales o virtuales;
2. Los gobernantes deben divulgarlas, o sea, comunicarlas masivamente a la sociedad en general, a través de los medios masivos de comunicación social;
3. Los equipos técnicos deben analizar lo comunicado, buscando fallas de secretismo o de demagogia;
4. Los gobernantes deben corregir la comunicación si se hubieran detectado tales fallas.

En el modelo relacional, a diferencia de otros modelos, se agrega la difusión como fase autónoma en el proceso de políticas públicas, junto con el diagnóstico de las necesidades sociales, los problemas irresueltos y las alternativas posibles, la decisión de planes con sus programas y proyectos integrantes y la dirección de actividades planificadas. Como bien sostienen Carlos Fara y Rubén Sutelman (2008): *“Gobernar implica comunicar, pero no es lo mismo. Una gestión necesita una buena comunicación, pero la buena comunicación no reemplaza a una mala gestión”* (Fara y Sutelman, 2008: 19). Coincidimos: una política pública implica diagnóstico, decisión, dirección y, también, difusión.

La comunicación parte de las actividades planificadas o ejecutadas. Pero también pueden comunicarse las necesidades sociales, los problemas irresueltos y las alternativas posibles que se han diagnosticado. De esa manera, la comunicación puede entenderse como

un proceso de soporte tanto del diagnóstico como de la decisión y la dirección. En los hechos, el diagnóstico participativo que propiciamos requiere una buena comunicación. Ahora bien, desde el punto de vista comunicacional, es bueno saber cuál es la fase que se comunica, con el fin de no mezclar los mensajes.

En la fase del diagnóstico, las alternativas no deben comunicarse como planes ni como actividades. Si se comunica una alternativa, es una posibilidad, entre otras, para resolver un problema. Luego, en la fase de la decisión, los planes no deben comunicarse como alternativas ni como actividades. Si se comunica un plan, es una decisión gubernamental para resolver un problema. Finalmente, las actividades ejecutadas no deben comunicarse como alternativas ni como planes. Si se comunica una actividad, es una obra o un servicio que se realiza o se presta para resolver un problema.

A veces se mezclan estas cuestiones: se comunica como actividad lo que no es más que un plan o como plan lo que no es más que una alternativa. Es bueno saber que la clave de la comunicación son los problemas irresueltos, junto con los resultados potenciales o actuales. La recomendación es nunca comunicar alternativas, planes ni actividades sin los problemas a la vista, pero jamás comunicar viendo solamente los problemas. Ambos errores suelen divorciar al Estado y la sociedad. Hay que comunicar lo que se diagnostica, decide o ejecuta para resolver los problemas, junto con los resultados que se esperan o se logran.

Las dos fallas más frecuentes en el proceso de difusión de las políticas públicas son el secretismo y la demagogia. El secretismo es la falta –completa o parcial– de una difusión transparente. Hablamos de secretismo cuando hay actividades planificadas o ejecutadas que no se comunican, porque las administraciones no las informan a los destinatarios o porque los Gobiernos no las divulgan a la sociedad en general. También de-

tectamos esta falla cuando se comunican las actividades planificadas o ejecutadas pero no hay control de las actividades comunicadas.

La demagogia, en cambio, no supone la falta de una difusión de las políticas públicas, sino la ausencia de actividades planificadas o ejecutadas previamente. A diferencia del secretismo, en la demagogia sí hay información y divulgación de actividades. Algunas veces, la falla se da porque las administraciones informan a los destinatarios planes o actividades inexistentes. Otras veces, la demagogia se da porque los Gobiernos divulgan a la sociedad en general planes que no han sido decididos o actividades que no han sido ejecutadas.

Figura 2. Fallas en el proceso de difusión.



Ambas fallas son recurrentes en los Gobiernos y las administraciones latinoamericanas, más allá del signo partidario de cada uno de ellos. En la República Argentina, por ejemplo, las gestiones de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) fueron criticadas por la primera de dichas fallas, mientras que la gestión del Presidente Mauricio Macri es criticada por la segunda. Paradójicamente, las gestiones de referencia, a pesar de mostrarse ideológicamente opuestas, se asemejan en relación con las fallas en el proceso de comunicación de sus respectivas políticas públicas.

Durante su exposición en la 39ª Conferencia de la ONU para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el 8 de junio de 2015, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner sostuvo: "Hoy el índice de pobreza se ubica por debajo del 5 por ciento, y el índice de indigencia en 1,27 por ciento, lo que ha convertido a la Argentina en uno de los países más igualitarios". La por aquellos días Presidenta de los argentinos hizo uso de los últimos datos sobre pobreza e indigencia publicados por el Instituto

Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en diciembre de 2013. Dos consideraciones al respecto. En junio de 2015, la Sra. Fernández de Kirchner usaba datos de diciembre de 2013 porque desde entonces y hasta la finalización de su mandato, el INDEC no hizo publicaciones sobre pobreza e indigencia. Dos años de secretismo. Por otra parte, esos datos no se correspondían con las mediciones de organizaciones no gubernamentales. Según el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, por ejemplo, la pobreza a diciembre de 2013 llegaba al 26 por ciento. Un caso de demagogia.

Después de jurar como Presidente de la Nación, el 10 de diciembre de 2015, Mauricio Macri se dirigió a los Diputados y Senadores Nacionales y con énfasis sostuvo: "Nuestras prioridades son pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos". Esas habían sido sus principales promesas durante la campaña electoral. Sin embargo, cualquier planificador de políticas públicas sabe que esos dichos pueden ser eslóganes de un candidato pero no objetivos de un plan de gobierno, mucho menos si se anuncian sin los indicadores de gestión y de resultados que permitan controlarlos y evaluarlos.

Respecto a la pobreza, el Presidente dijo: "Según el último informe del Observatorio Social de la Universidad Católica Argentina, el 29 por ciento de los argentinos está en la pobreza y el 6 por ciento vive en la indigencia". Saber que este era el punto de partida y prometer pobreza cero sin mencionar cómo hacerlo, es un doble ejemplo de demagogia y de secretismo. Vale destacar que, la misma fuente citada por el Presidente aquel 10 de diciembre, ha medido que la pobreza ha subido al 32,9 por ciento y la indigencia al 6,9 por ciento, al tercer trimestre de 2016. Eso significa 13.000.000 de argentinos pobres (1.500.000 más) y 2.700.000 indigentes (600.000 más).

III. COMUNICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PLANIFICADAS Y EJECUTADAS

3.1. La divulgación a la sociedad.

Llamamos «información» a la comunicación personalizada de las políticas públicas a sus destinatarios, beneficiarios o afectados. Los actores privados y ciudadanos de cualquier ciudad, región o país de América Latina tienen derecho a conocer las decisiones tomadas y las acciones implementadas por los Gobiernos y las Administraciones públicas en relación con ellos. Por consiguiente, esta es una obligación y no una gracia del Estado. En particular, sostenemos que esta es una función de la Administración pública (Arnoletto,

2004) más que del Gobierno. Hablamos, pues, de una «información administrativa» de las actividades planificadas o ejecutadas.

Los destinatarios de las políticas públicas tienen derecho a conocer las decisiones tomadas y las acciones implementadas en relación con ellos, sea como beneficiarios o sea como afectados de forma directa o indirecta. Un medio para hacer efectivo ese derecho y la consiguiente obligación del Estado es la organización y puesta en marcha de las llamadas “Oficinas de Información Administrativa” (OIAS). Más allá de la denominación, hay muchas experiencias sobre dependencias administrativas que se encargan de estas tareas, principalmente a escala municipal.

A su vez, llamamos «divulgación» a la comunicación masiva de las políticas públicas a la sociedad en general. Para comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, éstas deben ser divulgadas a través de los medios de comunicación, tanto escritos como audiovisuales. El Gobierno tiene la obligación de divulgar lo planificado y lo ejecutado al conjunto de la sociedad para que ésta pueda controlar dichos procesos y evaluar sus resultados. A diferencia de la información, sostenemos que la divulgación es una función del Gobierno más que de la Administración pública (Arnoletto, 2004). Hablamos, pues, de una «divulgación gubernamental”.

A semejanza de la información, el cumplimiento de esta obligación también hace a la transparencia de las decisiones gubernamentales y acciones administrativas (Riorda, 2004), apuntando a la aceptación ciudadana como uno de los fines de las políticas públicas. A diferencia de aquella, las dos características principales de la divulgación son: 1) la indeterminación de los receptores, y 2) la generalización de los contenidos. Si los receptores son conocidos o si los mensajes son específicos, entonces, no hay divulgación sino información o comunicación personalizada.

Muchos gobernantes latinoamericanos creen que la divulgación se limita a la propaganda oficial. No es así. La publicidad que los Gobiernos pagan a los medios garantiza fidelidad en la emisión del mensaje pero a costa de credibilidad en sus receptores. En general, los ciudadanos o habitantes descreen de la propaganda de cualquier Gobierno, sobre todo aquellos que no tienen una filiación partidaria afín con los gobernantes de turno. La tendencia a vanagloriarse que muchos oficialismos exhiben a través de sus propagandas contribuye al descreimiento ciudadano.

No se puede prescindir de la propaganda porque –guste o disguste– la publicidad que los Gobiernos

pagan a los medios es una forma de relacionarse comercial y políticamente con sus dueños. Pero debe saberse que una onerosa pauta publicitaria del Gobierno es menos creíble que la simple opinión de un periodista confiable. Atento a ello, también hace falta divulgar a través de la prensa escrita y audiovisual. Esto implica una relación permanente con los periodistas que son formadores de opinión mediante un prudente manejo de datos *off the record*. Entre otros mecanismos, las conferencias de prensa también pueden servir si se utilizan moderadamente.

A los fines de la divulgación de sus políticas, los Gobiernos pueden y hasta deben hacer uso del marketing. Nada malo ni negativo hay al respecto. En coincidencia con Martínez Ocamica (2007), reivindicamos el marketing político como una herramienta tanto en las campañas electorales como en las gestiones públicas. “*Afortunadamente, tanto para la sociedad como para los expertos, es evidente que el marketing político puede realizar una importante contribución al desarrollo político de la comunidad, permitiendo una expresión democrática que responda a las demandas de la ciudadanía*” (Martínez Ocamica, 2006: 10).

Nosotros también creemos “*en un marketing que tiene presente la ética y el bien común y que es lejano a los materialismos, extremismos y populismos que desprestigian una actividad tan digna como necesaria*” (Martínez Ocamica, 2006: 12). Claramente, el marketing político debe servir para divulgar las actividades planificadas o ejecutadas y, de esa manera, transparentar la gestión administrativa y gubernamental, no para ocultar la realidad o negarla, dos maneras de mentir que deben ser rechazadas como formas de populismo. Atento a ello, la divulgación de la que hablamos va más allá de la propaganda o la publicidad oficial y busca la transparencia de las decisiones gubernamentales y acciones administrativas.

Finalmente, sepamos que el aporte del marketing a la divulgación puede mejorar pero no sustituir el diagnóstico, la agenda gubernamental y la ejecución de las actividades planificadas. Como tan acertadamente ha dicho Frank Priess (2002), la comunicación es importante y hasta central, “*pero no va a funcionar nunca si detrás no hay una política, una visión, un proyecto*” (Priess, 2002: 112). En coincidencia con este autor, sostenemos “*la importancia de tener un rumbo propio, visión, perspectiva, un proyecto, una estrategia, algo, que sí pueda ser comunicado. Pero es necesaria otra cosa, hoy más que nunca: ¡Liderazgo!*” (Priess, 2002: 113).

3.2. Los medios de comunicación.

La divulgación de las políticas públicas es imposible sin los medios de comunicación social (MECOS). Entre ellos distinguimos los escritos y los audiovisuales: diarios, radios y televisoras. Los medios han reemplazado a los partidos políticos como mediadores entre el Gobierno y la sociedad, totalmente. No pueden ser subestimados ni deben ser sobreestimados. No se puede gobernar «sin» los medios y es muy difícil hacerlo con ellos «en contra». De acuerdo. Pero tampoco se debe gobernar «con» los medios y mucho menos «por» o «para» su beneplácito. A los fines de un justo equilibrio, los gobernantes deben conocer y entender las relaciones con los dueños de los medios y con sus periodistas.

Dicha relación se basa en tres verificaciones. La primera: la independencia de los medios es un mito y, a veces, una falacia. Los dueños de los medios son empresarios con intereses comerciales y políticos, mientras que sus periodistas son trabajadores con opiniones individuales y personales. La segunda: los medios condicionan pero no determinan la percepción ciudadana. Evidentemente, influyen sobre la gente, pero la realidad se impone tarde o temprano. La tercera: con los medios, se pelea o se negocia. Si se negocia, la pauta publicitaria para los dueños y los datos *off the record* para los periodistas son los términos del intercambio. Si se pelea, las consecuencias son impredecibles.

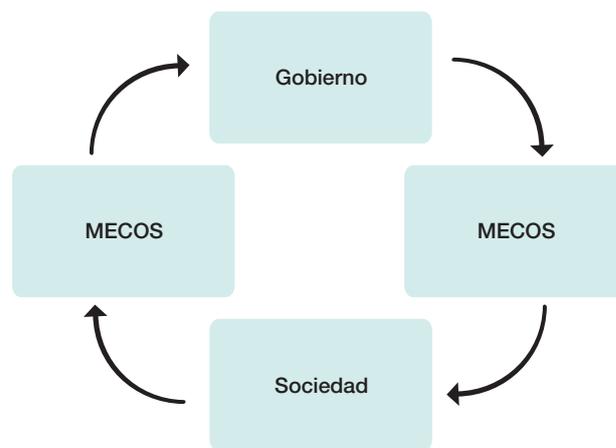
Los sectores privados y ciudadanos demandan satisfacciones a sus necesidades y soluciones a sus problemas, a través de los medios de comunicación. Luego, estos publican dichas demandas fijando sus jerarquías y prioridades. Es la «agenda mediática». Si el Gobierno simplemente reacciona a las demandas publicadas por los medios de comunicación, renuncia como responsable principal del diseño y la gestión de políticas públicas. Pero si no reacciona, puede perder aceptación ciudadana, especialmente si los medios de comunicación social transmiten necesidades y problemas reales.

¿Se puede reconvertir este dilema? No es fácil, sobre todo cuando los medios están en manos de un monopolio empresarial. Pero se debe hacer, sin caer en la tentación de una hegemonía gubernamental. Löhmman (2010) ha destacado el riesgo tanto de los monopolios privados como de las hegemonías gubernamentales: “Cuando los medios están en pocas manos, sean éstas públicas o privadas, crece exponencialmente el riesgo de manipulación de la ciudadanía y esto atenta contra el funcionamiento mismo de la vida en democracia” (Löhmman, 2010: 9). En coincidencia con este autor, sostenemos que debe evitarse la concentración comunicacional para que la ciudadanía acceda a una efectiva diversidad de contenidos.

Dicho dilema se puede revertir diseñando y gestionando políticas públicas en serio. La divulgación a través de los medios de comunicación social requiere planes, programas o proyectos gubernamentales y actividades administrativas que tiendan a la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas. Más allá de los intereses de los dueños o las opiniones de sus periodistas, los medios de comunicación van a divulgar decisiones y acciones de interés social, sectorial o ciudadano, y no de interés gubernamental o administrativo. Esa es la salida de un esquema reactivo y la entrada a otro esquema proactivo.

Si no hay diagnóstico participativo de las necesidades a satisfacer, los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas y las causas de dichos problemas, si no hay agenda gubernamental en concordancia con la agenda social, si no hay planeamiento, entonces, el Gobierno no puede discernir si las noticias publicadas responden a las necesidades y los problemas de la sociedad o si responden a los intereses comerciales o políticos de los medios. Sin diagnóstico, sin agenda y sin planeamiento, el Gobierno está condenado a seguir la agenda mediática.

Figura 3. Divulgación o comunicación masiva.



“Toda política debe transformarse en un hecho comunicable”, como ha sostenido Ismael Crespo junto con Antonio Garrido, Ileana Carletta y Mario Riorda (2011). “Siempre que haya política habrá –al menos potencialmente– comunicación. Este es el cambio más notorio y conceptual que creemos remarcable, que es la comprensión del objeto político como un hecho de dimensiones comunicacionales siempre presentes” (Crespo, Garrido, Carletta y Riorda, 2011: 11). Así, todas las políticas públicas deben ser divulgadas, y para eso deben ser comunicables, es decir, conocibles y entendibles para la sociedad a la que se dirigen.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), las «condiciones para el ejercicio de una prensa libre» también son indicadores de *accountability* social y reflejan el grado de libertad existente en una sociedad para el ejercicio de la actividad periodística y, a su vez, la eventual existencia de hechos de violencia como medio de presión contra los periodistas. Se considera la libertad de prensa como la posibilidad del uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias (IDD-Lat, 2016).

IV. CONTROLAR LA COMUNICACIÓN

4.1. ¿Cómo salir del secretismo sin entrar en la demagogia?

La difusión de las políticas públicas no debe concluir con la comunicación. Además de comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, es indispensable controlar si se está comunicando lo planificado y lo ejecutado o si hay fallas. Difundir es más que comunicar. Es comunicar y controlar lo comunicado, analizando y corrigiéndolo. El análisis de lo comunicado es una función de la Administración pública (Arnoletto, 2004) más que del Gobierno. Hablamos, pues, de «análisis administrativo» de lo comunicado, resaltando la responsabilidad técnica de la Administración pública. Si el análisis demuestra que la comunicación no obedece a las actividades planificadas o ejecutadas, entonces, los analistas deben concluir que hay fallas. Vale subrayar que se analiza la comunicación y, para ese fin, se la compara con la planificación y la ejecución. Por lo tanto, en esta instancia, la planificación y la ejecución no son objetos de análisis, sino términos de referencia. Obviamente, éstas pueden tener fallas pero, si las hubiera, no surgirían de este análisis que, insistimos, se limita a la comunicación. Dicho esto, las fallas en el proceso de comunicación pueden ser muchas. Sin embargo, como se dijo, las resumimos en dos: el secretismo y la demagogia.

Después de analizar lo comunicado en comparación con las actividades planificadas o ejecutadas, los gobernantes deben corregir la comunicación, si fuera necesario. La corrección de lo comunicado es una función del Gobierno más que de la Administración pública (Arnoletto, 2004). Hablamos, pues, de «corrección gubernamental», subrayando la responsabilidad política del Gobierno. Sostenemos que la corrección corresponde a los mismos gobernantes que decidieron o debieron decidir la puesta en marcha de los planes, programas o proyectos cuya comunicación se controla en esta instancia. Quien decide también corrige la comunicación.

Los administradores públicos, directamente o a través de analistas externos, analizan lo comunicado. La corrección de los rumbos de la comunicación no puede corresponder a dichos administradores, sencillamente porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que decidan los gobernantes para rectificar la marcha de las actividades. Es clave, pues, que el análisis indique si es una falla de secretismo o de demagogia, si está en la información o en la divulgación y, finalmente, a qué se debe.

Pues bien, si las fallas son de secretismo, los gobernantes deberían intervenir en la información cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que las actividades planificadas o ejecutadas no se informaron a los destinatarios. Las fallas de secretismo en la información suelen originarse en la mala organización o el mal funcionamiento de las OIAS. Puede suceder que éstas no recojan las quejas, demandas, consultas o propuestas, que no haya coordinación entre estas oficinas y las dependencias encargadas de resolver los problemas y satisfacer las necesidades, o que las OIAS no brinden las contestaciones en tiempo y forma.

Asimismo, si las fallas son de secretismo, los gobernantes deberían intervenir en la divulgación –y no en la información– si la conclusión del análisis fuera que las actividades planificadas o ejecutadas no se divulgaron a la sociedad en general. Las fallas de secretismo en la divulgación se originan en el Gobierno. Es el Gobierno el que oculta. Porque no puede, no quiere o no sabe comunicar la realidad existente. Porque no tiene recursos, voluntad o capacidad para transmitir sus verdades. Los medios pueden ser cómplices del secretismo gubernamental. Pero también pueden ser los encargados de mostrarlo o descubrirlo.

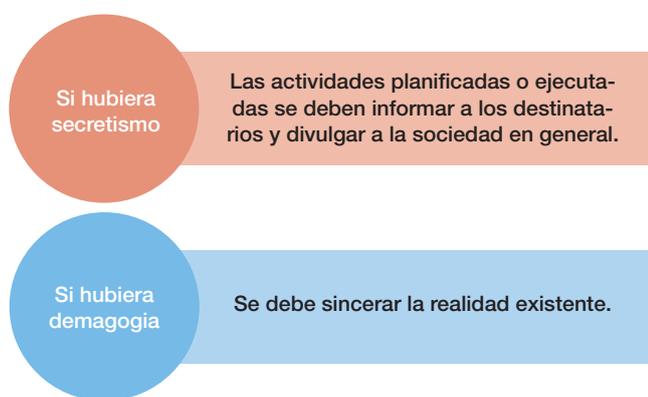
En cambio, si las fallas son de demagogia, los gobernantes deberían intervenir en la información cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que se informaron actividades inexistentes o irreales a los destinatarios. Las fallas de secretismo en la información suelen originarse en mentiras o engaños a los beneficiarios o afectados sobre los objetivos o plazos de las actividades planificadas o ejecutadas, sean obras o servicios, o sobre los costos de construcción o de prestación de tales obras o servicios. Las OIAS contestan las quejas, demandas, consultas o propuestas que recogen pero falseando la realidad.

Asimismo, si las fallas son de demagogia, los gobernantes deberían intervenir en la divulgación –y no en la información– si la conclusión del análisis fuera que se divulgaron actividades inexistentes o irreales a la sociedad en general. Las fallas de demagogia en la di-

vulgación también se originan en el Gobierno. Es el Gobierno el que engaña. Porque puede, quiere y sabe comunicar una realidad inexistente, es decir, porque tiene recursos, voluntad y capacidad para sus mentiras. Los medios pueden ser cómplices de la demagogia gubernamental. Pero también pueden ser los encargados de mostrarla o descubrirla.

La casuística sobre las fallas que pueden detectarse, sus orígenes y los medios a implementar para superarlas es infinita. En general, podemos decir que las fallas por secretismo deberían superarse informado a los destinatarios y divulgando a la sociedad en general las actividades planificadas y ejecutadas. Es decir, haciendo ahora lo que no se hizo antes. Las fallas por demagogia, en cambio, deberían corregirse mediante el sinceramiento de la realidad existente, a pesar de los costos políticos.

Figura 4. Corrección de fallas en la comunicación.



4.2. Sin fallas en la comunicación, evaluar la aceptación.

Del análisis de lo comunicado puede concluirse que hay fallas en la comunicación y, por lo tanto, debe corregirse la información o la divulgación de las actividades planificadas o ejecutadas. Se ajusta lo comunicado a las actividades planificadas o ejecutadas, presuponiendo que se ha planificado y que se ha ejecutado correctamente. Según este enfoque metodológico, los gobernantes que oportunamente decidieron o debieron decidir los planes y sus programas o proyectos integrantes deciden la corrección de la información o la divulgación, pero no del diagnóstico o la decisión ni de la ejecución, ya que estos procesos no están en consideración.

Pero también puede concluirse que las actividades planificadas y ejecutadas se han informado y se han divulgado correctamente, sin ocultamientos ni engaños y, por lo tanto, no hay fallas en la comunicación, o sea, no hay secretismos ni demagogias a corregir. En este segundo caso, se debería estudiar, además, si hay aceptación ciudadana respecto a las políticas cuya co-

municación se ha controlado. Por ahora, subrayemos que al control de lo comunicado sigue la evaluación de sus resultados en términos de aceptación ciudadana.

Al analizar «lo comunicado» en comparación con «lo planeado o lo ejecutado», los analistas no consideran si los destinatarios y la sociedad en general apoyan o rechazan las políticas. Para saberlo se requieren otros estudios complementarios, específicamente la evaluación de resultados o «estudios de impacto». El control de lo comunicado hace al control de la gestión, mientras que los «estudios de impacto» hacen a la evaluación de sus resultados.

Si el análisis de la comunicación demostrase que las actividades planificadas o ejecutadas se han informado y se han divulgado, sin fallas de secretismo ni de demagogia y si, además, la evaluación de resultados mostrase que los destinatarios y la sociedad en general apoyan la política según los indicadores previstos, entonces, nada hay a corregir. Esto significaría un planeamiento perfecto y una ejecución perfecta, junto con una comunicación también perfecta. Una situación tan ideal como irreal.

Sin embargo, es posible que se comuniquen correctamente las actividades planificadas o ejecutadas pero no se consigan los resultados esperados en términos de aceptación ciudadana. Muchas veces las actividades son conocidas y entendidas por los destinatarios y la sociedad en general pero no son apoyadas o, peor, son rechazadas. En este caso, las fallas no son de comunicación, sino de diseño o de ejecución. Los resultados se consiguen si comunicamos bien lo que está bien diseñado y bien ejecutado. Comunicar bien lo que está mal diseñado o mal ejecutado es una ruta que lleva a la frustración.

Quizás hubo fallas en la ejecución porque no se implantaron u operaron las actividades planificadas (inacción) o porque se implantaron u operaron actividades no planificadas (inercia). Tal vez hubo fallas en el diseño porque hubo imprevisión (falta de diagnóstico) o ceguera (diagnóstico sin previo análisis de las políticas existentes) o porque hubo indecisión (falta de decisión) o improvisación (decisión sin diagnóstico). Paradójicamente, al final, sabemos que la ejecución o el diseño son incorrectos cuando, al comunicar lo planificado o lo ejecutado, no se alcanzan los resultados en términos de aceptación. No antes ni durante la ejecución, el planeamiento o el diagnóstico.

El equipo de analistas a cargo de detectar las fallas en la comunicación puede ser el mismo que tuvo a cargo el análisis de lo ejecutado o puede ser uno distinto. En general, es recomendable esta última opción, es decir,

que los analistas de la ejecución formen un equipo técnico y los analistas a cargo del control de la comunicación formen otro. En este caso, para detectar las fallas en el diseño o la ejecución recomendamos que los analistas indaguen cómo se hizo el diagnóstico y el planeamiento y cómo se hizo la ejecución apelando a los equipos que fueron responsables de estos procesos.

V. CONCLUSIONES PARA EL DEBATE

El siglo XXI plantea una serie de retos a las políticas públicas que buscan un desarrollo integral en el marco de la democracia como régimen y como sistema. Entre ellos, el reto de difundirlas transparentemente y sin demagogias. Claramente, la falta de comunicación (secretismo) y la comunicación engañosa (demagogia) vacían de contenidos materiales a las democracias, las dejan en penumbras.

Los grandes problemas de América Latina (ineficiencia económica, corrupción política, debilidad institucional y anomia social) seguirán irresueltos mientras no se avance en la participación social, la presentación política, la productividad y la transparencia en el análisis, el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas. En ese marco, la comunicación, tanto a los destinatarios como a la sociedad en general, de los planes y las actividades de los Gobiernos y las administraciones es una de las claves.

El desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y el capital social (Graglia, 2017) no requiere más o mejor marketing en las campañas electorales. Gracias al marketing se puede ganar una elección pero no se puede gobernar y administrar un país o una ciudad. Los ejemplos sobran en América Latina. El desarrollo en democracia requiere más y mejor transparencia en las gestiones gubernamentales y administrativas. Esto no depende de los signos partidarios o las ideologías políticas.

La historia argentina del siglo XXI es un ejemplo para no imitar. Del 2003 al 2015 gobernaron Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Desde el 10 de diciembre de 2015 gobierna Mauricio Macri. Aquellos llegaron al poder en nombre del Frente para la Victoria (FPV) y el Partido Justicialista (PJ). Macri, en cambio, lo hizo en representación de la alianza Cambiemos, integrada por su partido político, el PRO –Propuesta Republicana, más la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica. El kirchnerismo quiso ser un frente de centro izquierda, mientras que Cambiemos es una alianza de centro derecha.

A pesar de la grieta política que separa a unos y otros, las fallas en el proceso de comunicación de sus res-

pectivas políticas públicas son semejantes. Ocultar o falsear la realidad parece una constante entre las variables partidarias e ideológicas. Entre muchos temas, hemos destacado uno que constituye una necesidad social tan urgente como grave: la pobreza y la indigencia.

El ocultamiento o el falseamiento siempre son reprobables éticamente pero mucho más cuando se trata de asuntos que vulneran la dignidad de la persona humana. El Gobierno que se fue después de 12 años en el ejercicio del poder, no medía ni comunicaba los índices correspondientes y, a la vez, sostenía que la pobreza era del 5 por ciento, cuando las estadísticas privadas coincidían en más de un 25 por ciento (cinco veces más). Por su lado, el actual Gobierno sigue prometiendo «pobreza cero» pero no comunica los planes y las actividades a ese fin y, para colmo de males, en menos de un año y medio de su gestión, se sumaron 1.500.000 pobres (del 29 al 32,9 por ciento).

La lucha contra la pobreza requiere políticas económicas de generación de empleo o trabajo digno, a medio y largo plazo, junto con políticas sociales de asistencia directa, a corto plazo, sin dudas. No comunicar o mentir sobre la cantidad de pobres no hace que la pobreza disminuya. El kirchnerismo lo demostró. Medir y comunicar los índices es un paso adelante que debe reconocerse al Gobierno del Presidente Macri. Pero, la verdad sea dicha, la comunicación sobre el aumento de la cantidad de pobres tampoco hace la pobreza disminuir. Difundir con transparencia y sin demagogia es un requisito pero no una solución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnoletto, E. J. (2004): *La gestión organizacional en la Administración Pública*. Córdoba: EDUCC.
- Crespo, I.; Garrido, A.; Carletta, I., y Riorda, M. (2011): *Manual de comunicación política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires: Biblos.
- Fara, C. y Sutelman, R. (2008): "¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno?" En: *Manual de marketing y comunicación política: Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales* (pp. 17-41). Buenos Aires: ACEP / KAS.
- Graglia, J. E. (2017): *Políticas públicas. 12 retos del siglo 21*. Buenos Aires: ACEP / KAS.
- Löhmman, B. (2010): "Editorial". *Diálogo político - Medios y poder*, pp. 9-10.
- IDD-Lat. (2016): *Índice de Desarrollo democrático de América Latina*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer/Polilat.com.
- Martínez Ocamica, G. (2006): "Introducción". En: *Manual de campaña electoral: marketing comunicación política* (pp. 9-12). Buenos Aires: KAS.
- Priess, F. (2002): "Comunicación política en tiempos de crisis". En F. Priess (Ed.): *Relación entre política y medios* (pp. 95-116). Buenos Aires: Temas.
- Riorda, M. (2004): "Transparencia". En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay et al.: *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 131-151). Córdoba: EDUCC.

MUJICA Y EL GOBIERNO ESPONTÁNEO: ¿UN NUEVO MODELO DE COMUNICACIÓN?



Matías Ponce

Profesor Investigador del Departamento de Comunicación de la Universidad Católica del Uruguay. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinador del grupo de trabajo de Comunicación Política y Medios de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Comunicación. Coordinador de la Red Derecho a la Comunicación y Democracia de AUSJAL. Consultor en Comunicación Política y de Gobierno. Consultor en Gobierno Abierto, Transparencia y Acceso a la Información Pública.

gmponce@ucu.edu.uy

Resumen

El artículo tiene como objetivo responder a los interrogantes de si: ¿Existe un modelo de comunicación de gobierno vinculado a Pepe Mujica? ¿Es moldeable la estrategia del presidente uruguayo a otros casos? ¿Qué lecciones se pueden destacar de la performance comunicacional de su gobierno? Mediante una revisión de su estrategia de comunicación en tres aspectos (espontaneidad, noticiabilidad y viralidad), el artículo pretende reconstruir el desempeño mediático de Pepe Mujica durante su presidencia en los años 2010-2015 en Uruguay. La metodología se basa en el análisis de entrevistas en medios de prensa y la reconstrucción de algunos hitos en redes sociales de su gobierno. El autor responde a la pregunta de investigación señalando que Mujica no puede ser moldeable ni extrapolable a otras culturas políticas, pero sí presenta ciertos rasgos que hacen a un modelo de comunicación de gobierno ad hoc a la sociedad del entretenimiento, el espectáculo y la liquidez de información.

Palabras clave: Comunicación de gobierno; Pepe Mujica; estrategia de comunicación política.

Abstract

The article aims to answer the question of which is there a communication model of government linked to Pepe Mujica? Is moldable strategy Uruguayan president to other cases? What lessons can be highlighted the communicational performance of his government? Through a review of its communication strategy in three aspects, the article re intends to build the media performance of Pepe Mujica during his presidency in the years 2010-2015 in Uruguay. The methodology is based on analysis of interviews in the media and certain actors performing reconstruction of Uruguayan political communication linked to the former president. The author answers the question of research indicating that Mujica can not be moldable or extrapolated to other political cultures, but it has certain features that make a communication model ad hoc society entertainment government, entertainment and liquidity information.

Keywords: Government communication; Pepe Mujica; political communication strategy.

I. INTRODUCCIÓN

El artículo tiene como objetivo responder a los interrogantes de si: ¿Existe un modelo de comunicación de gobierno vinculado a Pepe Mujica? ¿Es moldeable la estrategia del presidente uruguayo a otros casos? ¿Qué lecciones se pueden destacar de la performance comunicacional de su gobierno?

Mujica es un actor político que no ha dejado lugar a dudas respecto a su novedad en los modelos de comunicación política. Ahora, ¿es una estrategia? ¿Cómo ha leído Mujica el contexto de sociedad del entretenimiento, del pos-espectáculo y de la hiper liquidez de la información en que nos encontramos para el 2015?

Pepe ha sido capaz de visualizar cuáles son las características, intereses y necesidades no sólo del electorado de su país, sino que ha podido trascender fronteras y construir una imagen internacional que en términos de lenguaje en redes sociales se ha convertido en viral.

¿Cómo lo ha hecho? ¿De qué manera fue capaz Mujica de construir una nueva versión de sí mismo de un ex guerrillero a la de un presidente convencido en la utilidad del sistema democrático de gobierno? ¿Podemos hablar de un modelo de comunicación de gobierno de Mujica?

Según la última encuesta de la consultora Equipos Mori, el presidente Mujica termina su mandato con un 65% de aprobación. La consulta fue realizada en diciembre de 2014. Las cifras finales dieron un 65% de aprobación y un nivel de desaprobación de 17% (República, 2015). A esto se le suma una gran cantidad de entrevistas con medios de comunicación internacionales, algo totalmente inusual para un presidente uruguayo.

A continuación se presenta el marco teórico vinculado a la comunicación política por un lado, y a la construcción del relato político, por otro. Desde allí se construye un modelo de análisis que se aplica para el caso de Pepe Mujica, para comprender si existe un "Modelo Mujica" de comunicación de gobierno que se asocie a algunas tendencias vinculadas a la sociedad de la hiper liquidez de información.

En el aspecto metodológico se presenta un análisis de entrevistas, de la presentación pública que construye Mujica para un análisis de su modelo de comunicación de gobierno. Al finalizar se arriba a conclusiones que pretenden dar respuesta a la pregunta de investigación.

II. MARCO TEÓRICO

Existen tres aspectos de la estrategia de comunicación de gobierno de Mujica que sobresalen y que a continuación son presentados como dimensiones teóricas: la espontaneidad, lo noticiable y la viralidad.

2.1. La espontaneidad en la comunicación de gobierno.

El estilo de liderazgo *natural* y *cercano* en comunicación no es patrimonio exclusivo de José Mujica. Ahora bien, sus gestos relacionados con la idea de cercanía, franqueza, *naturalidad* y sobre todo *autenticidad*, sumado a las frecuentes apariciones en los medios, producen una especie de irrupción de lo real. Es decir, signos de realidad que se abren paso entre los signos del espectáculo en el sentido de Debord (1967): un ámbito que tiene lógica propia, el de la representación más alejada de la realidad. Un pseudo-mundo aparte, "*objeto de mera contemplación*" escribirá Debord (ibíd). Y cuando lo real aparece, o irrumpe, se nos hace irresistible. Nos produce un trauma, tal como nos enseña Slavoj Žižek a través de su fundamentación lacaniana de lo real: "*el problema con lo real es que ocurre, y este es el trauma*" (2009: 70).

Lo real, desde esta perspectiva, está constituido por lo que Žižek conceptualiza como el «tejido de la realidad», lo real-simbólico en términos lacanianos, que sería nuestra forma de racionalizar lo real (2009: 156-157), y por esta dinámica disruptiva, lo que llamamos la irrupción de lo real. Lo real irrumpe cuando algunos símbolos mediante los cuales se expresa pierden su efectividad significativa, los dispositivos de representación se tornan retóricos. Una situación que bien define Clément Rosset como la facultad que posee el hombre de tomar "*la imagen por el modelo y la palabra por la cosa*" (2004: 138), convirtiendo a la representación de lo real en un «doble ilusorio». Es esta ilusión la que se quiebra cuando irrumpe lo real. Se origina un proceso en el que "*las coordenadas simbólicas que determinan nuestra experiencia de la realidad*", son alteradas y, por consiguiente, modificadas (2005: 19). Lo que en el ámbito de la comunicación se podría traducir como el hecho de que lo que hasta ese momento se erigía como una natural manifestación realista (expresión de lo real), se torna artificioso. Se cumple en cierta forma lo que respecto de la «representación realista de la realidad» para John Tagg "*es más bien un producto de un complejo proceso que implica el uso motivado y selectivo de unos determinados medios de representación*" (2005: 201).

En este sentido, el discurso y performance mediáticos de Mujica se traducen como gestos de autenticidad,

cercanía, franqueza y naturalidad, porque se diferencian y se alejan de los discursos y performances excesivamente alineados con los códigos mediáticos. Sus apariciones se perciben como naturales en contraposición a otros discursos y performances impostados. Se evidencia un desgaste de la efectividad de los recursos mediáticos hasta entonces aceptados para transmitir ideas asociadas con lo auténtico. En un contexto de excesiva codificación de la presentación mediática de los actores políticos, las expresiones poco “controladas” de José Mujica, se cargan de significación: irrumpen en el entorno perfectamente espectacularizado de la radio y la televisión y producen un encuentro con lo real que se alinea con las necesidades actuales de un espectador con “sed de veracidad” (Sibilia, 2008: 221).

Es importante entonces, diferenciar estos dos niveles de relación con lo real. Por un lado la fascinación que produce. Y por el otro, la necesidad que lo anhela.

En las últimas décadas, hemos asistido a un proceso de auge de *lo real*. Algunos autores definen esta «pasión por lo real» (Zizek, 2005: 11) como una característica constitutiva del reciente siglo XX, pero que continúa todavía hoy vigente. Una pasión tal que se traduce en un “anhelo por acceder a una experiencia intensificada de lo real” (Sibilia, 2008: 223); y que está directamente vinculada con un debilitamiento del «sentido de la realidad» como resultado de “un apogeo de las nuevas realidades tecnológicas y la espectacularización de la imagen” (Hernández, 2009: 49). Vivimos los acontecimientos políticos, sociales, o culturales casi en directo, pero pocas veces directamente. La advenida mediatización con la que vivimos nuestra relación con el mundo, con nuestros vínculos, con nuestra memoria, ha generado en las personas la necesidad de experimentar la realidad de la forma más “cruda” posible, sin mediaciones, sin filtros. También con esto se relacionan las actuales reivindicaciones por la transparencia. Lo auténtico es aquello que se muestra sin filtros, al natural, de forma transparente al punto de revelarse desde su intimidad.

Estos son algunos de los aspectos que se vinculan con la performance mediática desestructurada de Mujica, que con frecuencia es entrevistado en su propia casa, traspasando los confines de la vida privada. El ámbito de la intimidad es uno de los que más fácilmente se asocian con la idea de autenticidad. Paula Sibilia lo explica de forma muy clara cuando señala que es la mediatización a la que se ve sometida nuestra vida cotidiana, lo que genera que más ávidamente se busque “una experiencia auténtica, verdadera, que no sea una puesta en escena” (2008: 221). Esta mediatización contribuye al sentimiento de que mi acceso a lo real se ha

debilitado y, por consiguiente, a la idea de que todo lo que muestran los medios puede ser un montaje, una manipulación de imágenes o de palabras sacadas de contexto: “Se busca lo realmente real. O, por lo menos, algo que así lo parezca. Una de las manifestaciones de esta «sed de veracidad» en la cultura contemporánea es el ansia por consumir chispazos de intimidad ajena” (p. 221).

2.2. La identificación de lo noticiable en la comunicación de gobierno.

Comprender el impacto que tiene la comunicación de gobierno desde lo real en términos de Zizek, requiere inmiscuirse en la construcción de la escena de los procesos de interacción entre tres actores que buscan significar entre sí, los medios, la ciudadanía y los actores políticos. Para penetrar en la atención de estos tres actores es necesario saber identificar lo noticiable, ser parte de la construcción de la noticia y, al mismo tiempo, ser la noticia.

Significar la realidad es una de las actividades básicas del ser humano. El gobierno no escapa a ello, buscando significar una relación entre dos individuos bajo un acuerdo de representación donde existe el representante y un representado. Este acuerdo, está mediado por los códigos propios de los medios de comunicación masivos. Por ello, la comunicación es política, pues existe una pugna por los significados entre distintos actores. En ese sentido, la política es comunicación porque busca generar comunidad en el significado.

Cuando se hace mención a la comunicación de gobierno, se refiere a “la relación que mantienen gobernantes y gobernados (sujetos), en un flujo de mensajes ida y vuelta (objeto), a través de los medios de comunicación social y con el concurso de periodistas especializados en cubrir la información generada por las instituciones y los protagonistas del quehacer político (ámbito de la comunicación)” (Ponce, 2011: 255).

En la comunicación política, los medios de comunicación se definen como espacios de intermediación entre los actores político-partidarios y la ciudadanía. Los ciudadanos se vinculan con los políticos a través de los medios, y los políticos comunican a los medios lo que hacen al generar acontecimientos noticiosos que a su vez se transmiten a los ciudadanos.

McNair (2012) señala la existencia de una realidad subjetiva, que se forma el ciudadano por la interacción con el político vía los medios de comunicación, pero también existe la realidad construida, que es la selección realizada por los medios respecto a la oferta política. En las sociedades contemporáneas la mediatización política se convierte en un aspecto central de

las democracias, porque a través de ella se concreta el proceso político, más allá de las elecciones. Easton (1971) ejemplifica el funcionamiento del sistema político a partir de un conjunto de intercambios entre actores demandantes de soluciones a determinados problemas (electores) y quienes aspiran a solucionar esos problemas (elegidos). Esta visión sistémica de la democracia puede ser fácilmente trasladada a la comunicación política, porque el sistema político funciona como un diálogo permanente entre políticos y la opinión pública. No obstante, el énfasis está colocado en la incidencia que tienen los medios de comunicación en actuar como intermediarios en ese diálogo.

Pero cabe interrogarse respecto a lo acontecido cuando los códigos del intercambio mediático, ya planteados por Sartori en su obra "Videopolítica", se rompen y dan paso a una configuración aún mediada, pero con lenguajes de la vida real. La tesis sostenida en este artículo es que el modelo de comunicación de gobierno de Pepe Mujica escapa a la construcción mediada en los esquemas aparentes de un personaje político, para adoptar, con fuerza, una codificación de la real realidad.

2.3. La viralidad en la comunicación de gobierno.

20 de junio de 2012. Mujica brinda un discurso ante la Cumbre de Río+20 que nuclea a todas las potencias mundiales. Al instante y durante los días posteriores la intervención de Mujica tenía millones de visitas en *youtube* y sus palabras comenzaban a dar la vuelta al mundo.

4 de abril de 2013. Pepe Mujica habla con el Intendente de Florida, Carlos Enciso, previo a una conferencia de prensa. En ese entonces, los micrófonos de la transmisión oficial están abiertos sin que el presidente se percatase de ello. En ese momento lanza la famosa frase "Esta vieja es peor que el tuerto". Rápidamente el audio se reprodujo por el mundo entero.

26 de diciembre de 2013. Mujica asiste a la toma de posesión del cargo del nuevo Ministro de Economía y Finanzas, Mario Bergara. En ese entonces el Presidente irrumpe con un llamativo *look* veraniego que se robó las miradas: calzaba sandalias. La imagen se viralizó rápidamente en redes sociales y se convirtió en un imagen tapa de varios medios en todo el mundo.

En función de estos tres antecedentes, cabe cuestionarse si el modelo de comunicación de gobierno de Mujica tiende a la viralización. La rapidez con que se difunde la información vinculada al "Pepe" puede ser envidia de muchos otros actores políticos. En este sen-

tido: ¿Cuál es el secreto respecto a la viralización del Gobierno de Mujica?

¿Por qué no es fácil convertirse en un producto viral? Justamente porque los mensajes no nacen virales por alguien que lo decreta, sino que se hace viral; el usuario es quien lo viraliza si su contenido gusta. Éste es el factor más importante que se debe cumplir: el contenido es rey.

Se entiende que el video viral es un contenido con un potencial enorme a la hora de comunicar algo, ya sea sin perseguir un objetivo de marketing o de comunicación definido. Los beneficios que puede significar para un producto o marca que un video viral sea exitoso son incalculables.

Se puede entender el fenómeno viral en Internet como un paralelismo de lo que sucede en medicina con los virus biológicos. Las personas son los principales responsables en esparcir el contenido viral. Si se realiza un paralelismo con la propagación del virus de una gripe, se tiene que tener en cuenta la frecuencia, la proximidad, la potencia y la incubación. Se mide estimando con cuánta frecuencia alguien estornuda, el número de personas a las que le caen los gérmenes, la probabilidad de que esas personas se contagien y por último, cuánto tiempo pasa para que empiecen a contagiar a los demás.

Si se abstrae este mismo concepto para ver cómo se propaga un contenido en Internet, se tiene a quienes están hablando del tema, con cuántas personas lo compartieron, cuán potente es el mensaje y cuánto tiempo pasa desde que el usuario que recibió el mensaje, lo mire.

Son las personas (usuarios, internautas, clientes, consumidores, etc.) quienes en base al boca a boca (como en el mundo *off line*, pero con mucho más poder), se encargan de hacer que una acción, vídeo, etcétera, se propague como un virus por Internet. No hay más regla que esa (Curtchis *et al.*, 2011: 174).

Si se ahonda aún más en el fenómeno viral y en el concepto de los medios sociales, salta a la luz que hay una red en la cual se propaga el virus, generándose así el efecto red.

Lo principal, no hay límites de participación. Estamos ante un escenario potencialmente infinito. Mientras en los medios tradicionales la audiencia viene limitada en espacio y tiempo, las redes sociales pueden seguir participando de nuestro mensaje meses después de que lo hayamos lanzado (huella digital) y alcanzar una audiencia a largo plazo increíblemente grande. (Curtchis *et al.*, 2011: 177). Por primera vez en la his-

toria, los mensajes se archivan de forma digital, por lo que ahora se puede consultar un archivo, o en otras palabras, un contenido, cuando se quiera. Se puede descargar, etiquetar, marcar como favorito, compartir o hacer millones de copias idénticas.

Rara vez un usuario amateur sube una pieza pensando en que se va a viralizar y alcanzar a millones de personas. Pero ciertas veces el contenido del video logra una conexión con la audiencia, y ésta lo viraliza. Voltz y Grobe sostienen que para crear esa conexión emocional que lleva a compartir un contenido, se dan cuatro principios básicos que son cruciales: ser real; no hacer perder el tiempo; ser inolvidable; y mostrar humanidad.

2.4. El modelo de comunicación de gobierno.

En función de lo precedente se han repasado tres características que hacen a un modelo de gobierno de Mujica, en función de las tres características precedentes.

El modelo de comunicación de gobierno de Mujica se basa en tres características fundamentales, hijas del siglo XXI y que permiten que un hombre que pertenece a la era moderna se ubique perfectamente en tendencias de comunicación del pos/modernismo.

Las características de este modelo son:

- » **Espontaneidad en el relato.** Aludiendo a lo planteado por Zizek, el Gobierno entiende que es necesario ser espontáneo en el relato cotidiano. La excesiva protocolización aleja al espectador que quiere ser y sentirse parte de una escena que es espontánea y en la que la sorpresa siempre puede ocurrir.
- » **Identificación de lo noticiable.** Los Gobiernos pueden y deben aprovechar las oportunidades

noticiosas. Penetrarse en la construcción de la noticia permite fijar agenda y que, en parte, la misma sea positiva para el relato del Gobierno.

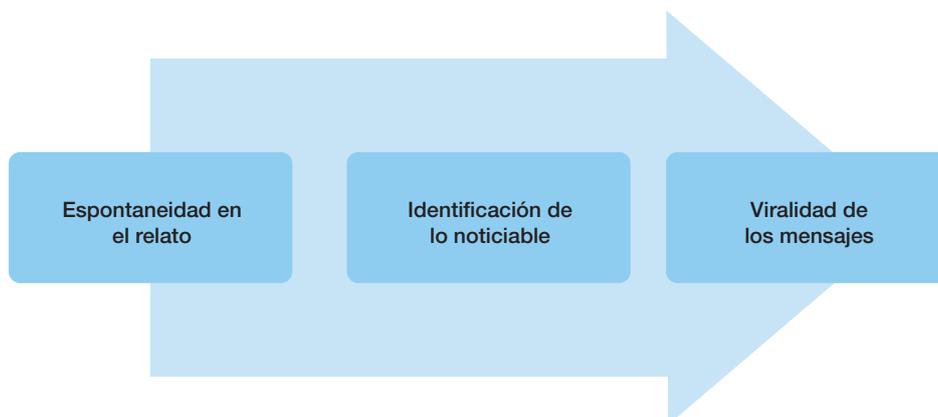
- » **Viralidad de los mensajes.** Sin multiplicación los mensajes desaparecen. En una época en que la abundancia de la información nos estalla en los ojos. Una estrategia de comunicación de gobierno eficaz debe comprender el concepto de viralidad consiguiendo multiplicadores de la información.

Estos principios no cubren todos los requisitos o características que debe tener un modelo de comunicación de gobierno, pero sí dan cuenta de la notoriedad con que eventualmente podría manejarse un gobierno que, como el de Mujica, hace prevalecer la cotidianeidad, la viralidad y la permanencia en la agencia noticiable como sustentos de la comunicación política.

III. MARCO METODOLÓGICO

A continuación se presenta un análisis integrado respecto a cuáles son los rasgos más visibles de un modelo de comunicación de gobierno de Mujica, en función de la viralidad de sus mensajes y la “espontaneidad” que crea en sus declaraciones a la prensa. A través de un muestreo intencional se realiza un análisis de contenido de intervenciones mediáticas de Mujica. La metodología de análisis en que se basa la mirada sobre la codificación de lo real en las intervenciones de Pepe Mujica se orienta por la técnica de análisis de contenido. El análisis de contenido parte del principio de que examinando textos es posible conocer no sólo su significado, sino información al respecto de su modo de producción. Es decir, trata los textos no sólo como signos dotados de un significado conocido por su emisor, sino como indicios que dicen sobre ese mismo emisor, o generalizando, indicios sobre el modo de producción de un texto (Babbie, 1989).

Cuadro 1: Modelo de Comunicación de Gobierno de Mujica.



Fuente: Elaboración propia.

Se tomaron 20 entrevistas realizadas por medios de comunicación extranjeros a la figura de José Mujica en el período 2012-2014, siendo el muestreo de carácter intencional, con el objeto de retratar las constantes conceptuales de la producción discursiva del personaje. Algunas de las entrevistas se encuentran en formato audiovisual, mientras que otras fueron reproducidas en formato de prensa papel. De las entrevistas se desprenden tres dimensiones de análisis, construidas de manera inductiva luego de la lectura de los mismos:

1. **Texto:** producción discursiva literal de Mujica.
2. **Contexto:** lugar de realización de las entrevistas, vestimenta del Presidente.
3. **Interacción con el periodista:** la construcción del relato que hace el periodista de la relación con el Presidente también es tomada en cuenta como parte del análisis.

Se construyó una matriz de análisis de las 20 entrevistas en función de las tres dimensiones, de las cuales se presenta sólo un resumen a efectos de ilustrar el comportamiento de la variable "realidad" en términos de Žižek en el modelo de comunicación política de Mujica.

IV. ANÁLISIS DE VIRALIDAD

Compartimos al lector un fragmento del discurso pronunciado por Mujica en la Cumbre de Río+20 en junio de 2012:

*"Expresamos la íntima voluntad, como gobernantes, de acompañar todos los acuerdos que esta, nuestra pobre humanidad, pueda suscribir. Sin embargo, permítasenos hacernos algunas preguntas en voz alta. Toda la tarde se ha estado hablando del desarrollo sustentable y de sacar a inmensas masas de la pobreza"*¹.

Frente a Mujica se impone el secreto de la viralidad², casi en su perfección teórica. El Presidente de manera constante apela a la *realidad, a ser real*, brinda datos concretos, pero fundamentalmente habla de la experiencia propia, desde el sentido común, pero aquel que da cuenta del nivel de involucramiento que tiene el emisor al respecto.

En sus alocuciones Mujica *no nos hace perder el tiempo*, si se comparan sus intervenciones con la de otros Jefes

1 El discurso de Mujica de Río+20 puede ser visto en <https://www.youtube.com/watch?v=3cOgONgTupo>. La totalidad de reproducciones de este video y las otras piezas que se realizaron sobre el mismo tiene más de 4 millones de reproducciones sólo en *youtube*.

2 Sólo en España el *hashtag* #UnPresidenteDiferente se convirtió en tendencia con más de 100.000 menciones a una imagen que comparaba a Mujica con Rajoy.

de Estado, el ex presidente uruguayo tiene la habilidad de ir directamente al grano, no dar vueltas para decir lo que para muchos son obviedades. En este sentido muchas veces reúne la virtud política de hacer que los receptores escuchen lo que realmente quieren escuchar. Sus intervenciones son fácilmente trasladables a cuñas de unos 30 segundos que pueden estar en un portal web o ilustrar los titulares del noticiero principal. Mujica es televisivo, en un negocio donde el tiempo y la brevedad son primordiales.

La tercera característica de la viralidad es *ser inolvidable*. ¿Por qué deberíamos afirmar que Mujica es inolvidable? Básicamente Mujica hace hincapié en las formas, su personaje es una forma atípica para el *staff* político, lo que hace que en cada intervención centre la atención de espectadores y medios de comunicación. Sí o sí la interacción con Mujica tiene carácter de inolvidable.

Pero sin duda, la principal característica de viralidad que presenta Pepe, tanto en su época como presidente como en su vida política es su *humanidad*. Tal como se ha repasado, Mujica reúne una serie de características que, tanto en la forma como en el contenido, destaca el contacto con las necesidades cotidianas y reales de la mayoría que lo hacen más cercano que otros actores políticos tradicionales.

Mujica, un político que termina su mandato con 80 años de edad, que no tiene redes sociales ni podría utilizarlas sin una buena capacitación, que no conoce el concepto de viralidad en términos de estrategia, es definitivamente, un actor político plausible de ser viral. Pepe no es un virus, pero es viral, parte del secreto del éxito en materia de reputación internacional de este político.

V. ANÁLISIS DE PRENSA DE MUJICA. PEPE EL ESPONTÁNEO Y NOTICIABLE

5.1. Identificando lo noticiable: el discurso de Mujica.

A continuación se presenta una serie de citas escogidas del análisis de las entrevistas, cuyo objeto es indicar el comportamiento de la dimensión en cuestión.

"En absoluto, yo no puedo ni quiero recibir un Nobel de la Paz en las condiciones en que vive este mundo" (Diario El Mundo, 2014). La fuerza de la palabra que tiene Mujica al referirse a la pregunta del periodista sobre si aceptaría el Nobel de la Paz lo sitúa en una condición de cercanía humana, lejos de un sistema político internacional que bregaría por alcanzar una distinción de ese tipo.

Al ser consultado por su retiro de la actividad política Mujica señala:

“Yo voy a ser siempre militante social y político hasta cuando me lleven al cajón o los huesos ya no me den para más. No lo hago como una carga, lo hago por necesidad... Sobre todo voy a hacer docencia en mi barrio en el oficio de la tierra”.

En este sentido el Presidente no denota una fascinación con la imagen de la retirada o de su legado político, sino más bien refuerza la construcción de una cotidianeidad obrera, cercana, no distante.

En una entrevista con el Diario El País de España, el Presidente limita y desacraliza el poder señalando las limitaciones que tiene la investidura presidencial como tal:

“A la primera de mis preguntas respondió que los gobernantes ya no mandaban nada.

—¿Quién manda entonces? —pregunté.

—Los grandes poderes financieros. Ya no es el perro el que mueve la cola, sino la cola la que mueve al perro.

—¿Y usted le dice esto a los jefes de Estado o los presidentes con los que se reúne?

—Sí.

—¿Y qué le dicen?

—Me dan la razón, pero miran para otro lado. Cultivan la ilusión de volver a ser presidentes, no se atreven a pegarle al enemigo más fuerte que existe. Disimulan, pero somos juguetes”.

La pérdida del poder del Presidente reflejado literalmente en la producción discursiva queda patente en la expresión “somos juguetes”.

5.2. La espontaneidad en la comunicación: lugar de realización de las entrevistas, vestimenta del Presidente.

El contexto, el lugar de la entrevista, la casa de Mujica y su vestimenta han sido protagonistas de las coberturas periodísticas realizadas por medios extranjeros. En una entrevista con el Diario Reforma (2014) de México, el periodista señala:

“Es difícil verlo de traje, solo en algún acto protocolar muy importante o ante la visita de un mandatario extranjero. Nunca usa corbata”.

Respecto a la casa y a una de sus habitantes, la perra Manuela, el mismo periodista señalaba:

“Recibió a REFORMA en una pequeña habitación de su casa... Vive con su perra Manuela, que tiene solo tres patas... Cerca, un poco inquieta Manuela permanecía en silencio, mientras Mujica miraba a los ojos en cada respuesta”.

El detalle con el que se describe el contexto, la vestimenta y la intimidad de José Mujica, son componentes que contribuyen a esta cobertura de “lo auténtico” anhelado. Los detalles cotidianos forman parte de la construcción discursiva de la realidad real de la vida de Mujica para el periodista.

En la entrevista con el Diario El País (2014) de España, el periodista señalaba en su introducción: *“El mandatario recibió al escritor en su humilde casa y en su despacho”.* La mención al concepto de “humilde” retrata de inmediato una adhesión a la “normalidad” de la vida de la mayoría de la audiencia, lo cual contribuye a la percepción de cercanía con la que es identificado Mujica.

La fotografía central del artículo del medio español muestra a Mujica en la puerta de su casa, traspasando el umbral de la privacidad, la crónica se centra en la intimidad del personaje. La bajada de la fotografía señala lo siguiente: *“El presidente de Uruguay, José Mujica, en su casa de Rincón del Cerro. «Se ha dicho de ella que es una casa modesta. Falso. Es pobre», afirma el autor del texto”.*

Este metamensaje de referencia a la visión del autor del reportaje refleja nuevamente una superación de la realidad construida por los medios de comunicación, al ser el propio medio quien da paso a esta irrupción de lo real: la casa no es humilde, es pobre. Reproducimos parte del texto, para ilustrar el nivel de detalle con el que se construye la crónica:

“Habíamos llegado a Rincón del Cerro. Descendimos del coche y vimos, en medio del campo, una garita de vigilancia, de estética semejante a la de los retretes portátiles, que otorgaba al paisaje un aire surreal. Y allí mismo, a la derecha, medio oculta entre una vegetación sin domesticar, nos mostraron la casa de José Mujica, el presidente de la República Oriental del Uruguay. Se ha dicho de ella que es una casa modesta. Falso. Es pobre. Una chabola de alto standing, podríamos decir, con el techo de chapa, a cuya puerta nos aguardaba ese anciano que había puesto de moda a su país. Llevaba unos pantalones de chándal desgastados y una camisa azul de todo a cien”.

El periodista destaca aspectos físicos, íntimos, que delatan la excesiva domesticidad característica. Pero además, su crónica se construye también desde un punto de vista que en términos de Sibilia podríamos

definir como “confesional”, sus impresiones, su parecer, conduciendo prácticamente al lector a una decodificación unívoca, a fin de hacerlo tomar contacto con lo real más directamente. Compensa la mediación inherente al medio.

Posteriormente señaló la sorpresa por la distribución física del lugar: *“Nos sentamos en la estancia de la entrada, que era también la pieza de distribución del resto de las habitaciones (un dormitorio, el baño y la cocina: unos cuarenta o cuarenta y cinco metros en total) y yo advertí con horror que esperaba de mí que le hiciera una entrevista. Me puse a ello, pues”*.

En la misma entrevista el periodista hace mención a la interacción con los animales en la casa del Presidente.

“Mientras hablamos, y como la puerta se ha quedado abierta, por el calor, entra Manuela, entra un galgo cojo, entra otro perro de raza indefinida, todos nos huelen, nos piden caricias, creo que entra un gato también que se frota el lomo contra mis piernas, las moscas zumban excitadas... Fuera, mezclado con el ruido de la lluvia, se escucha de vez en cuando un alboroto de gallos”.

Una vez más lo doméstico como protagonista en un entorno que se espera más formal y protocolar. El contexto, el lugar de realización de la entrevista y todo aquello que contextualiza la imagen del Presidente se convierte en un elemento central en la construcción del personaje desde una singular cercanía, franqueza, autenticidad. Todos signos que por las razones antes mencionadas son asociados a la experiencia de la realidad.

5.3. La relación con quienes escriben la noticia.

Mujica ha sabido tejer una especial relación con los profesionales de los medios de comunicación en la medida que entiende muy bien el proceso de construcción de la noticia. El relato que los propios periodistas hacen de la interacción con Mujica ha contribuido a la percepción de un personaje más “cercano” y “auténtico” que se salta los filtros protocolares.

Las coberturas periodísticas señalan esta ausencia protocolar de forma reiterada en sus crónicas: son conscientes de que esta ruptura con las formas altamente codificadas de aparición de los políticos en los medios fascinará a los lectores: nuevas formas de representación que aportan nuevas significaciones en el escenario de la comunicación política.

De este modo, el periodista de El País de España, al hacer mención al momento en que Mujica les recibía en la chacra, destaca la primera frase del presidente:

“–Señor presidente –dijimos extendiéndole la mano. –¡Fuera, Manuela! –gritó él a una perra de tres patas, que se había adelantado a darnos la bienvenida”.

La espontaneidad de correr a la mascota antes de saludar al periodista y su inclusión dentro del artículo refleja la visión que el redactor tuvo sobre ese momento.

Entre los distintos momentos de la entrevista en los que se detallan momentos domésticos y espontáneos llamativos, se destaca sobre todo la relación “directa” y en horizontal que Mujica mantiene con los periodistas. En el mismo relato se detalla este aspecto ante la sorpresa del periodista del medio español cuando se ocupa casi personalmente de re-agendar una entrevista prometida.

“En estas, a media semana recibimos una llamada de Presidencia del Gobierno. Nos dijeron que Mujica tenía un gran disgusto por no haber podido cumplir su palabra de llevarnos a Anchorena y que, si estábamos dispuestos, podríamos ir el viernes. El hecho de que el presidente de la República se sintiera culpable por no haber cumplido la palabra dada a dos periodistas españoles (o finlandeses, da lo mismo) parecía insólito. ¿Sería una broma? Nos apresuramos a decirle que sí, claro, y quedaron en recogerlos a las 13 horas en el hotel. Desde allí iríamos a por el presidente, que estaría en su chacra, viajaríamos hasta Anchorena (unas tres horas), veríamos aquello con detenimiento y regresaríamos por la noche. El programa era matador para un señor de 80 años que llevaba encima una dura semana de trabajo. Desde cualquier punto de vista que lo observaras, aquella actitud hacia nosotros resultaba de una generosidad sin límites.”

La interacción con los periodistas se convierte en un medio de comunicación vital para la construcción de la imagen del Presidente. En especial, porque es a partir de esta interacción que se construye el relato de lo real, de lo cercano.

VI. ANÁLISIS

Las apariciones mediáticas del presidente Mujica se constituyen como una *irrupción de lo real* en el sentido de Slavoj Žižek, irrumpiendo en el lenguaje altamente codificado de la radio y la televisión. La irrupción de lo real se relaciona para Žižek, quien se fundamenta en Lacan, con nuestro modo de percepción de la realidad.

En este sentido, de las tres dimensiones analizadas: producción discursiva de Mujica, contexto de las entrevistas e interacción con el periodista, se desprenden elementos novedosos respecto a la forma discursiva mediática, que contribuyen a la construcción de nue-

vos códigos propios de lo natural, auténtico o cercano. Desde este punto de vista, es posible afirmar entonces que la comunicación política comienza a resignificarse desde la desacralización de la imagen presidencial a la de la espontaneidad, la cercanía y la sencillez. La evidencia aportada, sólo es parte de uno de los retratos realizados sobre la imagen del Presidente Mujica. En términos de Žižek se impone la figura de la realidad, frente a la costumbre discursiva y de elementos estéticos con que se asocia la figura del Presidente.

Mujica parece haber leído a Wolton, el padre del concepto de comunicación política. Dominique Wolton define a la comunicación política como el *“espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública, a través de los sondeos”* (Wolton, 1996: 29-30).

En política, los ciudadanos no tienen un contacto directo ni interacción fluida con los líderes, por lo que se lleva adelante un proceso de percepción de liderazgo, en donde *“los medios de comunicación en general y la televisión en particular, reemplazan la lógica de la política por la lógica de los medios”* (Crespo, 2012: 99).

En esta tríada que propone Wolton, los medios de comunicación poseen la capacidad de establecer la agenda de temas de debate público y definir una serie de pautas con las que promueven una determinada interpretación de los hechos sobre los que se informan (Crespo, 2012: 100).

Mujica entonces, ha sido capaz de utilizar hábilmente la relación que ha tejido con los medios de comunicación para comunicarse con la opinión pública. Pepe, el espontáneo, parece haber adquirido esas habilidades.

Mujica es un asunto político que llama la atención de la opinión pública porque si bien se construyó un personaje sobre la base de la sencillez, igualmente la población en general e incluso el mundo entero no estaba acostumbrado a ese estilo austero de hacer política. Con lenguaje y tono particular, palabras del lenguaje ordinario, refranes y espontaneidad fue en contra de lo que la interna de su partido acostumbraba.

“Mujica llena más estadios que AC/DC” fueron palabras de asistentes a una conferencia en Barcelona. La población en general se amontona fuera de fronteras para escuchar su voz y lo que ha venido diciendo a lo largo del tiempo, casi como si fuera una estrella de la música.

Mujica da cuenta así de un proceso de comunicación de gobierno que señala como principios la espontaneidad, la identificación permanente de lo noticiable y la viralidad.

VII. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

En respuesta a la pregunta de investigación, la estrategia de comunicación de gobierno de Mujica puede ser identificada por tres principios: aparente espontaneidad, identificación de lo noticiable y viralidad.

Del análisis de prensa y de hitos en materia de redes sociales surge un modelo de comunicación que, como se ve en la introducción es exitoso en la exposición de temáticas que precisamente hacen alusión a la espontaneidad y a la cercanía del Gobierno.

En este sentido, de las dimensiones analizadas se desprenden elementos novedosos respecto a la forma discursiva mediática, que contribuyen a la construcción de nuevos códigos propios de lo natural, auténtico o cercano.

Sin embargo, de ese mismo modelo centrado en la imagen presidencial, cabe cuestionarse: ¿Cómo la espontaneidad trata los temas críticos? ¿De qué manera se traslada el relato de la espontaneidad al resto de los voceros de Gobierno? ¿La creación de estos relatos funcionales de gobierno, cómo dialogan con los partidos políticos que a diferencia de la espontaneidad requieren de previsibilidad? ¿Hay cabida para que se realice una síntesis entre el líder cercano “Pepe” y el legado de la gestión de “Mujica”?

Queda abierta la interrogante respecto al proceso de decodificación que realiza, más allá de lo que muestran los medios de comunicación, el público receptor de los mensajes enviados por Mujica. Cabe destacar que el nivel de análisis de este artículo sólo alcanza a la producción de mensajes por los medios, pero no necesariamente al impacto que esto tiene sobre la opinión pública.

El análisis podría complementarse con estudios de recepción sobre la construcción que hacen los medios acerca de este personaje y su relación con las prácticas de consumo simbólico sobre lo que se espera de la figura del Presidente. Los signos de realidad que se abren paso entre los signos del espectáculo en el sentido de Debord, nos vislumbra en el sentido de que se trata de algo que es de mera contemplación, pero se asimila a lo real, y por ende activa la actitud de deseo de experiencia.

.....

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Blixen, S. (2009): "El sueño del Pepe". Trilce, Montevideo.
- Canel, M. J. (2010): "Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión". *Comunicación y sociedad*. Vol. XXIII, Núm. 1.
- Capriotti, P. (2008): *Planificación estratégica de la imagen corporativa*. Ariel, Barcelona.
- Crespo, I. et al. (2012): "Liderazgos que triunfan". *Manual de Comunicación Política y de Campaña*. Biblo, Madrid.
- Debord, G. (1967): *La sociedad del espectáculo*. Recuperado de <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/Societe.pdf>
- Diario Reforma (2014, 6 julio): Entrevista a José Mujica.
- Duran, J. (2001): "Estrategias de comunicación política para los gobiernos". En *Estrategias de comunicación para gobiernos*. OEA, Washington.
- El Mundo (2014, 23 agosto): Entrevista a José Mujica: "No aceptaría el Nobel de la Paz en este mundo loco". Recuperado de: <http://www.elmundo.es/internacional/2014/08/23/53f8afed22601dcb1a8b4579.html>
- El País (2014, 24 marzo): "Retrato de Uruguay, el país que sorprende al mundo", por Juan José Millás. Vídeo El País TV: http://elpais.com/elpais/2014/03/24/eps/1395660898_932004.html
- Ferry, J.; Wolton, D. (1998): *El nuevo espacio público*. Gedisa, Barcelona.
- Johnson, K. y Copeland, G. (2004): "*Persuasion and Propaganda*". *Strategic Political Communication: Rethinking Social Influence*. Rowman & Littlefield Publishers, Oxford.
- Mcnaur, B. (2012): *An Introduction to Political Communication*. Fifth Edition. Routledge, Londres.
- Ponce, M. (2010): "El aporte de las comunicaciones a la gobernabilidad democrática en Uruguay". *Comunicación y Medios en América Latina: Entre la gobernanza y la gobernabilidad*. RED ORBICOM-UNESCO, s.d.
- Ponce, M. (2011): "Comunicación, Gobernabilidad y Democracia: Argentina, Chile y Uruguay". *Política y Comunicación: Democracia y Elecciones en América Latina*. Departamento Académico de Comunicaciones PUCP, Lima.
- Ponce, M. (2013): "Uruguay, desde el olimpo y desde el llano: las comunicaciones de los gobiernos de Vázquez y Mujica en Uruguay 2005-2011" en Matías Ponce, y Omar Rincón (coord.) *Caudillismo, e-política y teledemocracia. Comunicación de gobierno en América Latina*. Fin de siglo, Montevideo.
- Republica.com.uy (2015, 26 febrero): "Mujica se retira con 65% de aprobación". Recuperado de: <http://www.republica.com.uy/se-despide-de-la-ciudadania/503796/>
- Riorda, M. (2012): "Mujica es un comunicador innato". Recuperado el 10 de junio de 2013 de: <http://mariororda.com/blog/?p=664>.
- Wolton, D. (1998): "Las contradicciones de la comunicación política". *InComunicación y política* (pp. 110-130). Gedisa.
- Žižek, S. (2005): *Bienvenidos al desierto de lo real*. Madrid, Akal (Col. Cuestiones de Antagonismo 36).
- Žižek, S. (2006): *Arriesgar lo imposible. Conversaciones con Glyn Daly*. Madrid, Trotta.

NUEVA COLECCIÓN EDITORIAL

«COMUNICACIÓN POLÍTICA Y ESTRATEGIAS DE CAMPAÑA»

Tras más de una decena de publicaciones, ALICE, Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales, contará a partir del mes de julio con su propio catálogo editorial, publicado por una de las editoriales de referencia y de prestigio en ciencias sociales de España, la editorial Tirant Lo Blanch.

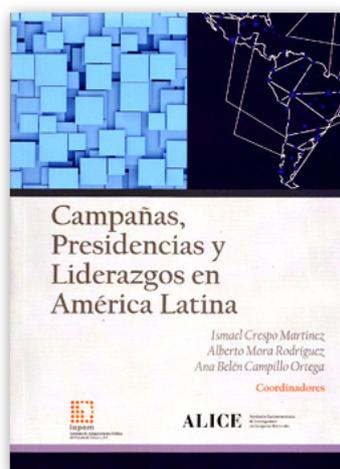
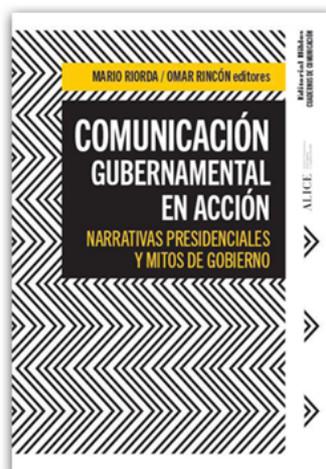
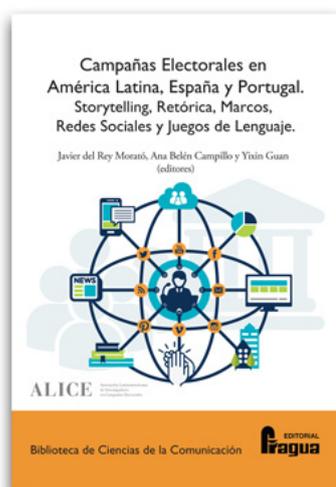
Si participas en el V Congreso de ALICE

TE INVITAMOS A PRESENTAR TUS
PROPUESTAS PARA ESTE NUEVO
EMPRENDIMIENTO EDITORIAL

Consulta los detalles técnicos de la colección en:
www.alice-comunicacionpolitica.com/publicaciones

Envía tus preguntas o propuestas a:
publicaciones@alice-comunicacionpolitica.com

ÚLTIMAS OBRAS EDITADAS POR ALICE



POLÍTICA EN SERIE. LA FICCIÓN QUE INSPIRA EL PODER.

Coordinadores: Julio Otero y Diana Rubio. Año: 2016. Editor Libros.com

ISBN: 978-84-309-6890-9

Por Pedro Rodríguez

Este volumen arroja luz sobre el misterioso y mitificado mundo de la comunicación política y su trastienda. Consta de diez capítulos escritos por doce consultores e investigadores de prestigio en este campo. Y lo hace a través de una herramienta tan divertida y didáctica como las series de televisión. Profesionales del sector y amantes de la ficción televisiva como Julio Otero, Diana Rubio, Toni Aira, Juan Carlos Calderón, Imma Aguilar, Begoña Gonzalbes, Ignacio Martín, Mar Vázquez, Fernando Cuñado, Eli Gallardo, Xavier Peytibi y Santiago Castelo, se unen en esta obra pionera que pone de manifiesto cómo en política, más que en ningún otro mundo, lo que se ve en los informativos y en los episodios puede llegar a confundirse. El prólogo contiene profundas y emotivas reflexiones escritas de forma magistral por Jorge Carrión, quizás el mejor escritor del momento acerca del fenómeno de las series.

Estamos ante una obra coral que analiza cómo importantes aspectos actuales de la comunicación política se ven reflejados con nitidez en algunas de las series más exitosas del panorama televisivo mundial. Partiendo de la figura del asesor, los autores demuestran cómo, en ocasiones, la ficción televisiva es el mejor espejo de lo que sucede en Gobiernos y medios de comunicación.

Son dos mundos que se retroalimentan. Prueba de ello es que a lo largo de sus páginas también encontramos ejemplos increíbles de hasta qué punto las series se han anticipado a la propia realidad. Hasta los gobernantes más poderosos reconocen que los capítulos de las mejores series contienen más realidad que ficción.

Los distintos capítulos nos plantean interrogantes como: ¿Cuánto de verdad hay en los guiones? ¿Quiénes mueven los hilos de los gobernantes en la pequeña pantalla? ¿Por qué lo público y lo personal del líder son dos caras de la misma moneda? ¿Está la política impregnándose de valores femeninos? ¿Se han olvidado las series de los ayuntamientos? ¿Por qué los eventos son tan importantes para transmitir un mensaje? ¿Cómo se fraguan los pactos entre partidos? ¿Qué son realmente los lobbies? ¿Dónde puede encontrarse la huella de la religión en la política estadounidense? ¿Qué es la hipertelevisión? ¿Y la metatelevisión?

Mejor que cualquier manual teórico, las series son quienes mejor pueden contestar a éstas y otras muchas preguntas sobre el funcionamiento del poder y su relación con los medios de comunicación. Entre las producciones que aparecen entre las páginas de "Política en serie" se encuentran: "House of Cards", "El ala oeste de la Casa Blanca", "Borgen", "The good wife", "Veep", "Homeland", "Los Simpsons", "Scandal", "Boss", "Crematorio", "1992", "Marseille", "Sí, Ministro" o "Madam Secretary", entre otras muchas.

Lejos de caer en el academicismo o en una excesiva especialización, éste es un libro ameno y fácil de leer muy recomendable para todos los interesados en conocer más sobre el triángulo que forman comunicación, política y series.



COMUNICACIÓN POLÍTICA: NUEVAS DINÁMICAS Y CIUDADANÍA PERMANENTE.

Autor (director): Sánchez Medero, Rubén. Año: 2016. Ed. Tecnos. Madrid. 442 pág.

ISBN: 978-84-309-6890-9

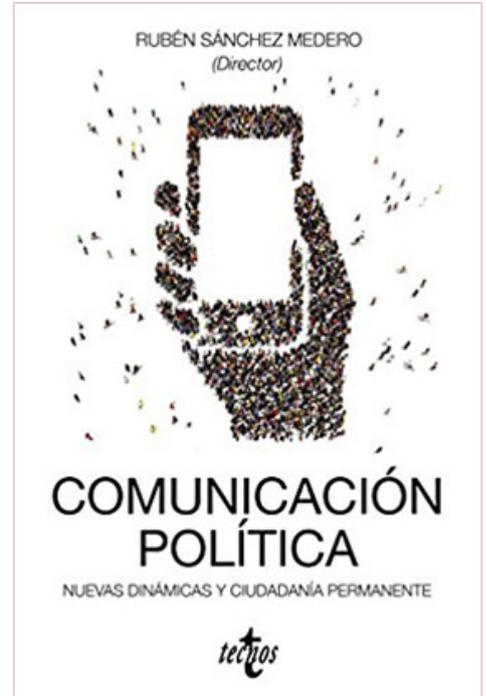
Por Inmaculada Melero López

El libro *Comunicación política: nuevas dinámicas y ciudadanía permanente*, dirigido por Rubén Sánchez Medero, es una agregación de artículos redactados por expertos en comunicación política que le otorgan al manual una perspectiva tanto académica como profesional. Se avecinan nuevos tiempos que aseguran cambiar la forma de hacer política y con ello la manera de comunicar. Nuevas herramientas como el uso de Internet o las Redes Sociales que han puesto fin a la vieja política y ha dejado paso a nuevas dinámicas de participación, a nuevas formas de dirigirse a los ciudadanos y de atender sus necesidades. Junto a esta continua innovación tecnológica en la comunicación, surge el Big Data, recurso utilizado por empresas y grandes organismos y que, a día de hoy, se encuentra aún sin explotar por la mayoría de partidos y candidatos. Esta herramienta posee una gran utilidad debido a que proporcionan los datos necesarios para definir las estrategias de los líderes y facilitan la consecución de objetivos.

Frente a investigaciones que han discutido la influencia de las campañas electorales, expertos en comunicación política contradicen esta postura hasta el punto de defender la campaña permanente a través de soportes como el marketing político. De este modo, se crea el concepto de electores como consumidores que aprueban y desechan mensajes continuamente y sitúa a los ciudadanos en el centro de la acción política. En ese sentido, la democratización de la comunicación política ha permitido la inclusión de dinámicas que se han alejado de la política mercantilizada y, se han decantado por una nueva perspectiva primando los protocolos de escucha activa. La inserción de dispositivos móviles, el neuromarketing o el uso de los social media son algunos medios que marcarán el desarrollo de la comunicación política en los próximos años.

A lo largo de este libro se tratan conceptos como el *storytelling* adaptado al contexto actual, con un predominio en las redes sociales y en la televisión, creando mayores vínculos con los usuarios. Recurriendo así, al dominio de la videopolítica con aplicaciones como YouTube, la cual permite crear historias a partir de imágenes que apelan la parte más emotiva del ciudadano. El éxito de este soporte se sustenta en que en 2014 más de mil millones de usuarios visitaban la aplicación cada mes. Otro concepto relevante que posee una gran trayectoria pero que se va adaptando a la sociedad actual es la utilización del grassroots organizing como recurso para obtener apoyo, potenciar la participación activista y movilizar el voto.

Entre otras muchas más cuestiones, este manual ofrece una serie de pasos para gestionar las campañas electorales y elementos para construir la imagen y la estrategia del candidato y partido. Este proceso se complementa con recursos como las estrategias digitales y su contribución a la comunicación política. Mediante este método se realiza un análisis de los votantes y consecuentemente, se procede a una segmentación que permite establecer los mensajes electorales adecuados para un público determinado. En ese sentido, es relevante aplicar técnicas tecnológicas novedosas para avanzar en la comunicación interna de los equipos de campaña y mejorar la coordinación y la cohesión entre sus integrantes. En definitiva, esta revolución tecnológica conlleva que la tecnología se encuentre en constante evolución por lo que lo importante es potenciar las oportunidades que ofrece el marketing político 2.0.



YES, MINISTER: RETRATO DE LOS DESPACHOS

Temporadas: 3. Número de episodios por temporada: 21. Tiempo aproximado de duración de los episodios: 30'. Producción y distribución: BBC. Periodo de emisión: 1980-84, con una secuela iniciada con la llegada del protagonista al 10 de Downing Street "Yes, Prime Minister" (1986-88). Fue rescatada recientemente (2013) por su distribuidora original.

Por José Miguel Rojo Martínez

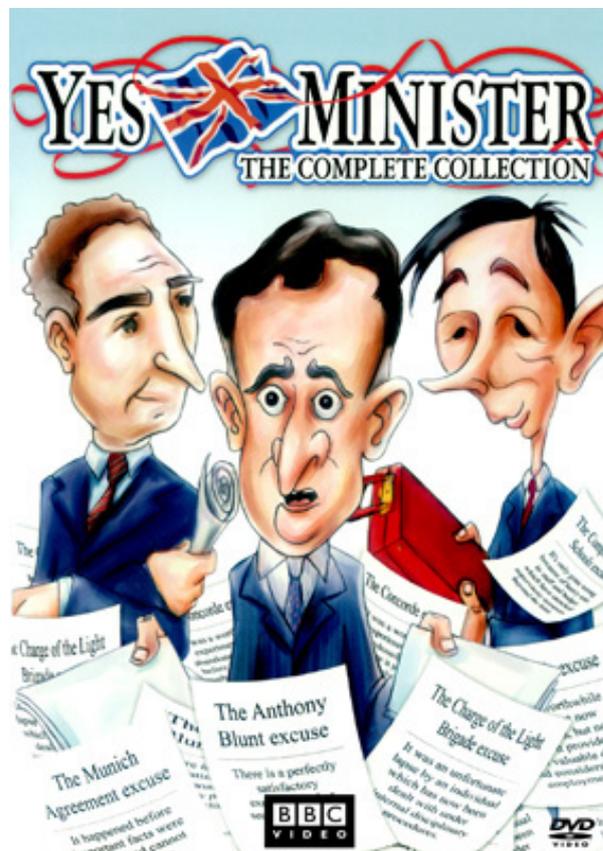
En medio del primer mandato de Margaret Thatcher, "Yes, Minister", estrenada un 25 de febrero de 1980, consigue trasladar a los *mass media* en forma de *sitcom* la vida real del Gobierno inglés, constituido en prototipo de las relaciones que se dan en la Administración Pública donde la vida parece ser aquello que transcurre entre los conflictos de los funcionarios con los políticos y viceversa.

Recién llegado al ficticio Ministerio de Asuntos Administrativos tras la victoria de su partido para el que había trabajado intensamente en la oposición, un ilusionado James Hacker (protagonista) va encontrando frenos continuos a su impulso político en un cuerpo de funcionarios que parece ser el verdadero sustento de los designios de la organización. En contraposición a la figura del político con grandes ganas de cambiarlo todo, revestido de la fuerza popular, Jonathan Lynn y Antony Jay (los creadores) diseñan al personaje del actor Nigel Hawthorne, sir Humphrey Appleby, el secretario permanente de Hacker que anteriormente lo había sido ya de numerosos ministros. Junto a este último aparece Bernard Woolley, el secretario personal de sir Hacker, otro funcionario que parece querer alcanzar algún día el dominio y conocimiento de su compañero Humphrey.

Esta idea de funcionario que espera al nuevo político como "uno más" del ritual democrático, ejemplifica desde el primer capítulo ("Open Government") la estabilidad casi monolítica de una estructura burocrática que pervive más allá de las decisiones políticas y ciudadanas. Tanto es así que si quiere conseguir el mero hecho de adaptar el sillón del despacho a su altura ya es advertido que deberá respetar los procesos burocráticos y tradiciones administrativas. Parece que para conseguir los objetivos políticos, impulsados desde el idealismo por el recién llegado cargo, no es necesario sólo con la victoria democrática, sino también se hace imprescindible conseguir convencer a la agencia.

La serie es realmente un juego de rol en el que se contraponen las adecuaciones de cada uno de los personajes a su estadio en la organización. Es cierto que el político tiene poder, aunque la pregunta es cuánto de ese poder es poder efectivo, evidenciándose a lo largo de la serie que es un poder más simbólico-legítimo que ejecutivo-práctico, por lo que en el proceso de implementación de una política pública el cuerpo burocrático jugará un papel fundamental.

Esta base permite la reflexión sobre grandes temas de plena vigencia en la actualidad. Entre ellos, destaca sin duda el mítico gag del episodio 5 de la primera temporada ("The Writing on the Wall") sobre el rol del Reino Unido en Europa que adelanta, 35 años atrás, la pulsión interna en el Partido Conservador. Appleby le recuerda al Ministro que el objetivo de toda la Administración Pública inglesa, ya desde la alianza anglo-holandesa contra España, ha sido lograr una Europa desunida, que el mercado común no funcionase. Otro de los magistrales momentos de la serie se fragua en el primer capítulo de la segunda temporada ("The Compassionate Society") en el que un hospital recibe el premio al mejor centro del país por sus excelentes condiciones higiénicas debido a que curiosamente en



él no hay pacientes. Cuando Hacker propone su cierre porque no existe presupuesto suficiente para que pueda atender a pacientes, pronto se le recuerda que esa medida es imposible a menos que quiere enfrentarse a una contundente respuesta sindical. También hay momentos que son un directo regalo para la Ciencia Política, como cuando se plantea de forma brillante el uso de las encuestas sesgadas ("leading questions"; episodio 2 de la primera temporada, "The Official Visit"). De actualidad también está el debate suscitado en el episodio 1 de esta primera temporada sobre la compra de millones de ordenadores a USA (las relaciones con este país serán muy satirizadas) en detrimento de los productores ingleses por el antiguo gabinete, y la voluntad de hacerlo público de Hacker contrasta con las recomendaciones del cuerpo funcionalario incluso de su Primer Ministro que parece haber entendido aquella regla no escrita de que unos Gobiernos no harán públicas las decisiones comprometidas de otros con la esperanza de que le hagan lo propio en un futuro.

La tensión entre maximalismo y posibilismo como una constante aplicación del arte de la gobernanza y la necesidad de primar el consenso por encima de la eficiencia, evitando la polémica mediática (que siempre sobrevuela todas las medidas) y preservando la buena imagen –preocupación casi única del político– parecen ser las tónicas dominantes de nuestras configuraciones democráticas, reflejándose en esta serie donde las decisiones se toman en los fríos despachos alejados de la Cámara de los Comunes y cuyo éxito influyó decididamente en la visión de los británicos sobre el aparato estatal.

WIKIALICE

Nuevas voces

www.alice-comunicacionpolitica.com/wikialice

Tu diccionario online de
Comunicación Política



ALICE

Asociación Latinoamericana
de Investigadores
en Campañas Electorales

SU ANUNCIO LLEGARÁ A MÁS DE 60.000 LECTORES DE ESPAÑA Y LATINOAMÉRICA

Expanda su mercado,
promocione sus servicios,
posiciónese con nosotros en el
ámbito de la Comunicación Política.

anunciantes@maspoderlocal.es

* Consulte los requisitos técnicos en www.maspoderlocal.es

PRÓXIMA EDICIÓN

EMOCIÓN Y POLÍTICA

SÍGUENOS EN



Si perteneces a la asociación ALICE, y deseas compartir con el resto de socios un evento, una noticia o cualquier otra información que consideres relevante para publicar en la web, envíanos un correo a:

newsletter@alice-comunicacionpolitica.com

ALICE

Asociación Latinoamericana
de Investigadores
en Campañas Electorales

