Introducción

¿Hacia dónde va la comunicación gubernamental?

Es imposible hacer futurismo y decretar tempranamente por dónde transitará el futuro de la comunicación gubernamental. Hasta ahora, la gestión de la comunicación en el sector público se ha definido —o concebido— en la práctica como un "área de apoyo" a las áreas centrales de decisión y de acción. Sin embargo, desde hace un tiempo, es evidente que las decisiones de gestión no se pueden implementar sin una adecuada comunicación y, en algunas oportunidades, la gestión se hace solo o principalmente para "comunicar algo".

Esto no significa que la comunicación es más importante que la gestión, sino que la gestión es también comunicación. Significa que cada vez que se presenta un hecho político, aparece necesariamente un hecho comunicacional. Y esto cobra mucha más importancia en un entorno de altísima velocidad de decisión, con tantos medios de comunicación diferentes, con tiempos sociales tan cortos y procesos de disenso y controversia cada vez más activos. Un gobierno está en el centro de la escena y es visto y juzgado desde los 360 grados. Pero también, consciente o inconscientemente, comunica —potencialmente— hacia los 360 grados. Es centro de visibilidad, pero al mismo tiempo es centro irradiador.

Más allá de estos interrogantes, es indudable el espacio social y mental que ha ganado la comunicación estratégica y la gestión de la comunicación dentro de las organizaciones, en todos los niveles de decisión. Hemos pasado del intento por colocar a la comunicación en la agenda de gobierno a tener que poner límites porque muchos piensan que la comunicación solo es un asunto de "sentido común". Hoy a "todos" les interesa y les divierte la comunicación. El desafío es plantearla y gestionarla con profesionalidad, con racionalidad y con efectividad. Esto es más difícil de alcanzar.

Y es ahí en donde la política —y por ende la comunicación— ya no puede darse el lujo de permanecer estática frente a demandas dinámicas. Los gobiernos en la región se mueven cada vez más con prácticas plebiscitarias y en un doble sentido. Por un lado, entendiendo a aquellas como la legitimidad de origen; por el otro, como modo de actuación que advierte que los actores políticos clásicos ya no están solos en la arena política y no tienen el monopolio de la acción política. Ello los somete a una gestión dominada por la inmediatez y la repentización, por la idea de una democracia dinámica que todos los días controla o requiere rendiciones de cuenta desde el sistema de medios, o con prácticas de acción directa: manifestaciones, protestas, cibermilitancia, asociacionismo para peticionar, entre otras.

Por todo lo dicho, es central comprender que una organización debe buscar establecer su rol y competencia. Enfocarse claramente en ello es vital. Se entenderá que el rol y la competencia de un gobierno son enormes y, en última instancia, inabarcables. Pero a lo que se alude, es que un gobierno no puede estar ausente del posicionamiento y la respuesta de las demandas prioritarias. Al menos no por mucho tiempo.

Como bien sostiene Mizrahi,[1] "en un entorno competitivo los gobiernos no solo tienen que hacer las cosas mejor, sino que deben

1 Mizrahi, Y. (1998), "Voto retrospectivo y desempeño gubernamental: las elecciones en el estado de Chihuahua", trabajo presentado para la XXI Conferencia del Latin American Studies Association, Chicago.

lograr convencer a la población de que están haciendo las cosas mejor que lo que ofrece la oposición". Más aún, la máxima que se desprende de esa afirmación es demasiado importante para que sea obviada: "La buena gestión pública no reditúa electoralmente si las prioridades de la gente no son satisfechas". Esto significa que los gobiernos no pueden prescindir de su "rol" frente a cualquier tema de agenda, y que la ciudadanía debe percibir esto. De modo preponderante, inobviable e imperativo, esto que parece una obviedad no lo es tanto, porque la ciudadanía no siempre percibe que el gobierno actúa, especialmente en las demandas prioritarias. Cuando esto no ocurre, la percepción de eficacia gubernamental desciende.

Ese es el terreno de la comunicación, sea para legitimar un problema que requiere una determinada dirección, sea para legitimar una respuesta pública cuando la dirección es entendida como inadecuada una vez que se ha dado. Para colmo, gran parte de la ciudadanía se ha organizado (formal e informalmente) en asociaciones tribales que, incluso ante un gobierno que actúa en demandas prioritarias, si la dirección de las decisiones no va en el sentido deseado, por más legitimidad que tenga ese gobierno, torna los consensos inestables y precarios, y ese es un gran signo de época.

Aquí aparece el hecho fundamental de la comunicación como teoría, como doctrina y como práctica. La comunicación le aporta a la estrategia en sentido general la posibilidad de influir, afectar o activar a personas, grupos de personas u organizaciones. No es posible poner en funcionamiento y transformar una estrategia en algo real, en algo que tenga efectos, si no se utilizan diferentes niveles y dispositivos de comunicación. Esto ha sido algo más permanente que cambiante. La estrategia social, la que necesita afectar a las personas, no puede prescindir de la comunicación.

En este contexto, algunos de los principios centrales que definen los desafíos de la comunicación gubernamental y de su organización para comunicar son los siguientes:

Actuación con partners o socios. Los actores políticos clásicos ya no están solos en la arena política y no tienen el monopolio de la acción política. Se generan alianzas con socios eventuales para los objetivos, en base a las cuales los gobiernos reciben parte del consenso social. Supuestas como articulaciones con lógicas *win-win*, muchas veces son difusas en términos de intereses como así también de identidades. Gestionar en red es parte de un nuevo paradigma de la gestión. Palabras como co-diseñar, co-gestionar o co-responsabilidad adquieren una dinámica inusitada en estos tiempos.

Elaboración de mitos de gobierno. Herramientas de comunicación simbólica que otorga sentido social y político a una gestión, tienen una fuerte carga ideológica y actúan como fuente generadora de consensos en una fuerte dependencia de los valores más enraizados en el contexto social en el cual actúa el mito. También los mitos de gobierno son la materia prima de los disensos. Muchos gobiernos han generado "conflictos controlados", es decir, intentos deliberados de divisoria de aguas político-sociales que favorece a un proyecto tanto como deslegitima las posiciones contrarias. De uno u otro modo, en su uso deliberado, otorgan identidad (o al menos existe esa pretensión en quien los gestiona) y construyen posturas binarias o clivajes que, cuando son asimétricos y favorables a quien los propone, dotan estabilidad política favorable a los oficialismos con el costo de fuertes fracturas sociales y políticas.

Criterios de organización ágil, flexible y alistada para el cambio. La comunicación gubernamental atraviesa una multiplicidad de disciplinas, debe estar capacitada para rodar en contextos atravesados por cambios radicales (sin siquiera pensar en la comunicación de crisis). La comunicación es la cara visible de muchos cambios y se debe estar preparado personal y profesionalmente para esas transformaciones. La organización a tal fin debe reinventarse y rediseñarse en sistemas de operación ágiles. Aquí sirven los principios de Neil Perkin: pensar en grande (reconocer la necesidad de cambio del contexto, ir hacia

esa dirección con visión, invertir en tecnología y hacer que el cambio sea cultural); arrancar por lo pequeño (pilotear nuevas aproximaciones, aprender rápidamente y crear escalabilidad); escalar rápido (construir sobre éxitos tempranos, crear cambio genuino y adaptativo, expandir la comprensión de nuevos modos de trabajo).[2]

Concebir el riesgo y las crisis como parte constitutiva. Los gobiernos tienen una complicación muy grande: por su nivel de exposición (total) y el hecho de ser, en última instancia, articuladores finales de todos los conflictos sociales e individuales, son de por sí un tipo de organización crisis-propensa. Desde cualquier lado y por situaciones impensables pueden caer en situaciones de crisis porque la política es sensible a actuar preventivamente ante todas las exigencias, por más excesivas que pudiesen ser. Hay muchas crisis generadas por terceros que exigen acciones de respuesta, sean correctivas o mitigadoras, y el Estado se transforma en actor central, de última instancia, de una crisis que no era de su incumbencia en los inicios. Por eso resulta ingenuo pensar que quien detenta el poder no tendrá necesidad de gestionar más de una crisis durante su mandato. De hecho, seguramente asumió con la promesa de gestionar algunas de ellas, lo que lo favoreció respecto a su adversario electoral.[3] Y muchas de las crisis se dan por la ausencia de políticas de gestión del riesgo. La comunicación de riesgo no apunta a clausurar procesos disruptivos, a generar valoraciones positivas desde la reputación o recuperar rutinas perdidas, como pudieran ser objetivos a lograr si la gestión de crisis lograse su cometido de aportar certezas, sino básicamente debe propender a prevenir, concientizar, modificar hábitos o comportamientos.[4] Comunicar el riesgo implica concebir que los recursos y sus efectos deben intentar reducir la atención

2 Perkin, N. (2020), *Agile Transformation. Structures, Processes and Mindsets for the Digital Age*, Londres, Kogan Page.
3 Riorda M. y S. Bentolila (2020), *Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara. Aprender de las crisis*, Buenos Aires, Paidós, p. 28.
4 Ibídem, pp. 129-130.

—y desviación— hacia temas menos importantes, y deben ser transversales, estables y constantes. Asimismo, es de vital importancia entender que la comunicación del riesgo trabaja sobre acciones integradas destinadas a reducir la vulnerabilidad: políticas, estrategias, instrumentos y medidas, sea en modo de preparación o en modo de postimpacto. Esta distinción es significativa porque en situaciones normales la comunicación del riesgo lo hace parecer futuro e hipotético. En cambio, en situaciones en las cuales la crisis ya se ha manifestado, adquiere otra dimensión.[5]

Control y convergencia (para la gestión) de las agendas. El control es central en esta concepción, tanto como el aprender participando debido a la dinámica de la actividad y sus mutaciones.[6] Si una de las posibles definiciones de lo que se entiende por comunicación política es el intento del control de la agenda pública, la idea de control es implícita a una buena gestión, produciendo procesos de comunicación cerrada.[7] Ya sea cuando el protagonista es el gobierno imponiendo las reglas de juego para limitar el papel de intermediadores de los medios, dirigiéndose directamente a la población, nucleando todos los focos informativos del gobierno porque tiene una comunicación ministerial —o de subáreas— totalmente controlada, estando presente en los medios mediante discursos de enfoque dramatizante; con material de difusión de elaboración propia, con el intento de rehuir a los debates, entre otras características. Pero el concepto de agenda ya es viejo. Agendas en plural es más realista. Agendas propias y agendas de otros (y otras tribus) que permitan adaptar paradigmas de gestión comunicacional a un mundo cambiante, no solo por la necesaria intermediación que debe existir entre tipos de medios, sino también por la necesidad

5 Fontana S. y P. Cabas (2014), "Comunicación del riesgo: definiciones y alcances", en Fontana S. y V. Maurizi, *Comunicando el riesgo: estrategias comunicativas frente al riesgo de desastres*, Buenos Aires, Biblos, pp. 11-47.

6 Wakeman, S. (2012), "The Future of Public Sector Communications" (consultado: agosto de 2013 en www.simonwakeman.com).

7 Amadeo, B. (2013), "Hacia una tipología de la comunicación gubernamental. El caso de la Argentina democrática", Ponencia 11, Congreso Nacional de Ciencia Política, SAAP, UNER.

de comprender que las audiencias ciudadanas son migrantes, por lo que la convergencia no es una opción de eficacia, sino una necesidad para aquella. Organizar la innovación es en sí mismo un acto innovador para la gestión comunicacional y no solo alude a procesos que tengan que ver con lo tecnológico, también se lo entiende en sentido amplio.

Microtargeting. Sin lugar a dudas, es el verdadero desafío de la comunicación gubernamental profesionalizada. Esta tarea no solo es el desafío de llegar a segmentaciones cada día más cercanas a la individualización, sino también el de producir y crear bases de datos específicas y enriquecidas para esa tarea. La focalización de las respuestas es una tarea que representa al mismo tiempo un servicio, tanto como una acción comunicacional personalizada.

Comunicación como legitimación (el "ex ante" vale y representa la existencia de una estrategia). Esto implica reconocer que mucho de la comunicación gubernamental tiene que ver con la legitimación antes que con el hecho, la respuesta gubernamental, la obra o el servicio que se haya dado. No ex post como acción publicitaria, sino ex ante como acción legitimadora. Significa que la diferenciación en la comunicación del sector gubernamental, entre comunicación de tipo administrativa y comunicación de tipo política, es una distinción artificial e imposible de operacionalizar en la realidad. La legitimidad contempla a ambos elementos.

Redes sociales para gobernar. No solo garantizan alternativas de comunicación directa y despliegue de nuevas formas de comunicación que saltean convenciones de mediaciones tradicionales, sino que desde ellas también se ayuda a gobernar. Pero todavía predomina su uso para difundir una síntesis promocional de las políticas públicas por parte de los gobernantes que se conoce como "electoralización de la comunicación gubernamental", una especie de conservación de la inercia electoral en la faz de gobierno. Sin "interacción" que

aporte servicio, sin concebir las redes como una gran mesa de entradas pública capaz de resolver diversos tipos de demandas de los ciudadanos y sin uso en tiempo real: así se usan en la actualidad. Solo el 10% de las interacciones en Twitter son respondidas a los ciudadanos; algo tan básico como hacerle preguntas a la ciudadanía no existe. Gobernantes de la región han tuiteado o posteado una pregunta en solo 2% de las ocasiones. Incluso en el rol promocional existe un comprobado desajuste de expectativas ciudadanas que se da a modo de puja de agenda. No hay correspondencia entre lo que la ciudadanía exige y lo que la política "devuelve" en las redes, sino un peligroso desacople. Los ciudadanos piden respuestas frente a la inseguridad, los gobernantes responden con la inauguración de un centro cultural. La idea de "gobernauta" representa mucho más gobernantes a quienes les tocó ejercer en épocas de redes sociales. Gobernautas son quienes deberán necesariamente integrar los valores tradicionales de la jerarquía —control, disciplina, eficiencia, autoridad y la previsibilidad— con nuevos valores: transparencia, confianza, humildad, volatilidad y voluntad para co-crear nuevos caminos junto a la gente.[8]

En este trabajo en equipo se ha tratado de incorporar ideas y perspectivas de especialistas que no solo tengan una aproximación teórica al problema de la comunicación gubernamental, sino que tampoco estén privados de este punto de vista. La práctica profesional debe estar iluminada y enfocada por la teoría, y la teoría solo es relevante cuando se la pone a prueba con decisiones, hechos y acciones de la vida práctica.

Por otro lado, se ha puesto en el centro de este trabajo una concepción integrada de la comunicación gubernamental en un triple sentido. Por un lado, se ha integrado la concepción estratégica más abstracta y amplia, con las decisiones y análisis, medios y

8 Riorda, M. y P. Valenti (coords.) (2016), "Gobernautas y Ciudadanos. Los gobernantes latinoamericanos y la gestión de redes sociales", junto a Pablo Valenti, BID, www.gobernauta.org; Riorda, M. (2017), "Redes sociales para gobernar. Una mirada de América Latina", *Nueva Sociedad*, n° 260, mayo-junio, pp. 89-95.

dispositivos operativos y tácticos usados en la comunicación gubernamental. El capítulo sobre planificación estratégica de Luciano H. Elizalde y Mario Riorda, el de Javier Sánchez Galicia, el de las rutinas de la comunicación gubernamental (Mario Riorda) y el de Silvia Fontana y Mario Riorda sobre la incorporación de la gestión de la comunicación del riesgo se vuelven más actuales y necesarios que nunca. Junto a ellos está una mirada aplicada de las marcas políticas comparando casos gubernamentales con otros bajo la mirada de Arturo Fitz Herbert, Carlos Ávalos y Luciano Elizalde. Y se amplía el análisis realizado con la metodología de investigación de casos de Luciano Elizalde y Arturo Fitz Herbert, que tratan sobre los vínculos necesarios que se dan entre las decisiones estratégicas y operativas de la política y de la comunicación, con el nuevo aporte Patricia Schroeder y Belén Amadeo quienes abordan minuciosamente el caso uruguayo con su mirada comunicacional.

En segundo lugar, el capítulo de Sofía Conrero y Mario Riorda, sobre los desafíos de flexibilización y organización de la gestión pública, y el de Carlos Álvarez, sobre comunicación interna, son centrales porque incorporan problemáticas que hasta ahora no eran demasiado tratadas en la comunicación de gobiernos. La intención es observar la integración estratégica y operativa de la comunicación interna y externa. Esto se puede ver también en la visión general del primer capítulo ("Planificación estratégica de la comunicación gubernamental") y en la organización de la comunicación gubernamental.

Finalmente la tercera integración es entre el sistema de medios tradicional y el nuevo sistema de medios que está transformándose en el ambiente mediático normal para todas las comunicaciones públicas y privadas. Varios capítulos están dedicados a tratar las posibilidades, problemas y soluciones de los nuevos medios sociales en la comunicación gubernamental. El trabajo de Francisco Vacas presenta las principales características del nuevo entorno mediático que afecta a la comunicación gubernamental. Después, Gonzalo Diéguez y Maximiliano Campos Ríos se refieren a la relación entre gobierno y ciudadanía en el marco del gobierno electrónico

con mucho análisis de experiencias de implementación. Con más especificidad, Luis Guillermo Babino resalta el uso y la necesidad de trabajar con las redes sociales centrándose en el concepto de escucha, mientras que Juan Ignacio Belbis explica y desarrolla uno de los temas que, integrando al resto, es de los más específicos, técnicos y complejos: el de Gobierno Abierto y sus efectos sobre una nueva ola de democratización a partir de la "publicidad" de los datos de gobierno.

La Comunicación Gubernamental 360º está más presente y actual que nunca como concepción y como contexto que la amerita. Integra estrategia y táctica, comunicación interna y externa, medios "tradicionales" con nuevos medios sociales digitales, pero fundamentalmente incorpora a un sistema unificado cada uno de estos temas dentro de una concepción holística de la comunicación de gobierno, la cual es consciente de que los procesos de gestión de consensos y disensos electorales y gubernamentales no pueden ser considerados procesos de decisión separados unos de otros. Por lo tanto, el sistema de Comunicación 360º (estrategia/táctica, interna/externa, medios tradicionales/medios sociales, gobierno/elecciones) debería transformarse en un modelo mental y social de los que toman decisiones en organismos del Estado. Este trabajo contribuye a esa tarea.

Mario Riorda
Luciano Elizalde