

# Comunicación: consenso y mitos de Gobierno

Mario Riorda

Mayoritariamente la producción sobre la comunicación política parte de investigaciones, ensayos o referencias que tienen a la comunicación y el comportamiento político electoral como sus guías, asociando sin traslación, o extrapolando irresponsablemente, tópicos, postulados y/o resultados, a la gestión de la comunicación gubernamental.

La comunicación gubernamental necesita partir de un marco teórico de fuerte utilidad aplicativa para lograr estabilidad, dando cuenta de una condición de gubernamentalidad (*governmentality*), vale decir, del aporte de técnicas y racionalidad para los gobiernos, dado en el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder, como indicaba Foucault. Ello permite reducir las tensiones irresolubles entre las demandas de la ciudadanía y la posibilidad de respuesta de los gobiernos, al menos desde lo que la comunicación política puede aportar en beneficio de la gestión y, mucho más aún, de los ciudadanos. Ante lo expuesto es necesario pensar, investigar y ejecutar la comunicación gubernamental.

## El consenso

Cuando se piensa un sistema político exitoso, se entiende idealmente que es aquel que resulta de dar cumplimiento a dos funciones de marcada centralidad:

a) La primera tiene que ver con la asignación de valores sociales.

b) La segunda, con el intento de conseguir que la mayoría social acepte esa asignación valorativa la mayor cantidad del tiempo posible (Easton, 1979).

Ello fundamenta que la racionalización y justificación que permita legitimar las acciones de gobierno son un instrumento insustituible, no exento de fuertes controversias, sin el cual el ejercicio del poder en tanto gobierno podría verse seriamente entorpecido y deslegitimado. De lo dicho se entiende que la comunicación gubernamental tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación gubernamental no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión (Riorda 2008, p. 27).

## Las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas.

Pero el consenso no solo debe entenderse casuísticamente como contrafuerza frente a las potencialidades de división de intereses y creencias divergentes, y adaptado a cada circunstancia, tiempo y lugar. También del modo más realista posible se puede entender como ausencia de disensos inestabilizadores. El consenso es entonces la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de este, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas.

---

**Mario Riorda** es consultor en estrategia y comunicación política para gobiernos y partidos en América Latina.

**P**ero estando claro que la generación de consenso para un gobierno no es sencillo, (Riorda 2006; Elizalde, 2006; Fernandez Pedemonte 2006), no está cómo estimular estratégicamente la comunicación que haga posible acompañar y mejorar la eficacia de la gestión del Estado. Por ello, es imprescindible adscribir la comunicación gubernamental al "construccionismo", invocando que la realidad es una realidad construida mediante el lenguaje, de forma continuada y dinámica, generando interpretaciones, pensamientos o emociones (Crigler) que tan importante rol juegan en la resonancia de los mensajes. El construccionismo es, por lo tanto, fuente de justificación de acciones gubernamentales mediante el simbolismo (Edelman, 1991; Rochefort y Cobb, 1994, Bosso, 1994).

#### Elementos de la comunicación gubernamental

**L**os plazos formales son muy diferentes entre los diferentes tipos de comunicación política. En la comunicación gubernamental, el tiempo que dura una gestión es técnicamente desde el momento formal de la asunción del mandato. Todo lo que se haya dicho o hecho antes de un mandato, tendrá impacto en el propio mandato. De igual manera, todo lo que se haya dicho hecho dentro del mandato, será usado en el futuro, con el altísimo coste que ello supone a largo plazo. Para ello, caben dos respuestas:

- A) La crítica no debería recaer sobre la comunicación, sino sobre la gestión política, pues la comunicación es sólo una parte que ayuda a su legitimación;
- B) Cuando centran la crítica en los mensajes de gran amplitud o de amplitud ilimitada (*boundary-spanning*), constantes, que atraviesan un amplio público, con un amplio espectro de significación y valor económico para su implementación, pero básicamente orientados a crear una imagen favorable del emisor o de algo o alguien relacionado a él. Allí, deben considerar que muchas acciones de políticas públicas son meros hechos de

comunicación gubernamental (por ej: las campañas públicas o de bien público, las políticas de prevención en su conjunto), y aunque lleven la firma del gobierno y sean onerosas, son tan discutibles como hacer una autopista o un hospital. Nadie podría prever qué impacta más, y aunque ello fuese posible, se trata de opciones políticas.

**A**unque legalmente no siempre esté regulada, la comunicación gubernamental tiene etapas de comunicación donde se superpone a la comunicación electoral, y ambas comunicaciones pueden resultar (especialmente para el oficialismo) en una fuerte ventaja, hecho que obliga a exigir cierta regulación todavía pendiente en algunos contextos.

**La realidad es una realidad construida mediante el lenguaje. Se recomienda el uso de un único eslogan en cada momento.**

En la comunicación gubernamental se recomienda el uso de un único eslogan en cada momento. Ello no implica negar la posibilidad de que, en clave de estricta coherencia, el mismo eslogan no pueda evolucionar en el mediano plazo, hacia mensajes que mantengan plena unidad conceptual con el inmediato anterior. Sí tiene el requisito de que ese mensaje sea lo más polisémico posible, especialmente considerando la extensión de un mandato y por ende, la dificultad de quedar atrapados en mensajes o propuesta empíricamente verificables en el corto plazo, producto de mensajes excesivamente directos o de significado lineal desde una visión claramente denotativa.

**Un Gobierno es una institución propensa a crisis y de mediano plazo (como mínimo).**

**E**n la comunicación gubernamental, especialmente en la publicidad, se debe realizar una comunicación institucionalista, como contracara de la

publicidad personalista. Debe atenderse a que un gobierno es una institución propensa a crisis y de mediano plazo (como mínimo) lo que exige que no haya que saturar con un énfasis marcadamente personalista, sea porque hay que gestionar medianos y largos plazos sin provocar hastíos, tanto como atender a que si un gobierno cae en crisis, no puede la comunicación eliminar rápidamente un estilo personalista vigente, con todos los riesgos que eso trae aparejado recordando quién es el responsable de una situación delicada en cada momento y lugar. Por ende, todo lo personalista que se desee ser, debe ser realizado desde la actividad de prensa.

#### Comunicación como legitimación

La noción de legitimidad de un gobierno es esencial para su manutención y es también la justificación de la manera en que el poder es ejercido. Desde el lenguaje político, y en especial el gubernamental, se articula y confirma todo lo que es político, lo deseado y lo indeseado, y aunque se asume con mucha cautela por los potenciales abusos, no descreo de la posibilidad de crear condiciones apropiadas para cumplir una función de poder de enseñanza, siempre con la idea racionalizar la comunicación como soporte para la implementación de sus políticas (Rose, 2000). La publicidad gubernamental, en ese propósito, se constituye como un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a un amplio número de personas, para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas.

Es evidente también que la comunicación gubernamental juega un papel clave en la construcción de una determinada cultura política; cultivando atributos, condiciones tanto materiales como inmateriales, a través de símbolos y mitos que configuran la identidad social.

La estrategia óptima de una buena comunicación gubernamental es poder comunicar paralelamente una dosis del ejercicio incremental, y otra dosis asociada a un proyecto general de gobierno. Así es que

un gobierno requiere "razones" para mostrar y justificar sus actuaciones adecuadas a determinados actores, recursos, y escenarios, pero también tiene reservada para sí la facultad de tener "motivaciones", que en este caso, indudablemente tienen que ver con la generación de "confianza" (Majone, 1997). Todo lo que aquí se llama "motivaciones" es lo que configura la política general del gobierno y la capacidad argumentativa que hay detrás de esa política, de la que espera que se obtengan al menos tres tipos de resultados (Chías, 1995):

**A** : La utilidad colectiva, inherente al objetivo de interés general que justifica la existencia de un gobierno. Es el interés de todos, que debe estar presente en cada acto discursivo.

**B** : La utilidad finalista, ligada a la satisfacción de las políticas públicas. Si bien cada política intenta tener un interés general, previo a ello, está guiado por un resultado que debe tenerse bien en claro.

**C** : El resultado administrativo, basado en la adecuación al marco jurídico que regula los procedimientos y comportamientos de un gobierno.

#### **La comunicación política debe apuntar a sostener al gobierno a través de un proyecto general, que vislumbre un futuro.**

Un gobierno es la suma de políticas públicas y debe apuntar a que un ciudadano pueda juzgar al gobierno en general y no a una política en particular. En este sentido, la comunicación política debe apuntar a sostener al gobierno a través de un proyecto general. Este, necesita dar cuenta del norte estratégico de la política general que permita a los ciudadanos vislumbrar el futuro deseado, a la vez que debe comprender los temas clave que están en un horizonte creíble y puedan convertirse en mito de gobierno, como conjunto de buenas razones para creer.

**S**e insiste en que la comunicación aquí no es un vacío, ni una mera burbuja demagógica, sino que comunicar es en parte fundar la realidad tal cual es, haciéndola propia, modificándola. El trabajo del gobierno consiste entonces en conseguir que su mensaje se perciba como realidad, su estrategia, la elección de las palabras con las que argumenta para su defensa y su causa.

**El mito es un sistema de creencias coherente y completo, que simboliza la política del Gobierno.**

Pero todo gobierno, a la hora de comunicar, debe tener un proyecto general de gobierno, vale decir un modelo de itinerario socialmente aceptado, o por lo menos, debe encargarse de instalarlo, para evitar caer en el cortoplacismo, y salir así de la trampa de la inmediatez, de las demandas impostergables (normalmente de muy difícil y lenta solución). La expresión más funcional y que trasciende y supera al proyecto general de gobierno, es el mito.

El mito es la "metapolítica", el "núcleo" o que permanece mucho más rígido, con menor variabilidad -ello no quiere decir inmutable- (Majone, 1997) que simboliza la dirección, voluntad y justificación de las políticas (Dader, 2004).

**A**sí, el mito, en tanto elemento útil como construcción de sentido, tal vez pueda ser entendido en la breve definición de Girardet: "*un sistema de creencias coherente y completo*" (Girardet, 1999).

El mito político es parte constitutiva de la comunicación política de un gobernante, y toma vida y existe "independientemente de sus eventuales usuarios (...) se les impone mucho más de lo que ellos contribuyen a su elaboración". Dejan de ser meras amplificaciones distorsionadas de la realidad, sino que guardan relación más o menos directa con el sustrato fáctico aunque de manera cualitativa muestren una verdadera mutación que desconoce la cronología y relativiza las situaciones y acontecimientos (Girardet, 1999). Por ello es una herramienta de comunicación simbólica, que debe ser de uso regular y constante en la construcción de sentido social y político para que se constituya en fuente generadora de consensos.

**P**ero el campo de la argumentación no es ilimitado, se circunscribe a los ámbitos de lo verosímil, lo plausible y lo probable. A su vez, requiere brevedad, puesto que no constituye un compendio exacto de todas las políticas públicas y valores que lo sustentan. Todo el desarrollo comunicacional denominado "imágenes de marca" (brand state), suele constituirse (o por lo menos debiera hacerlo) en una síntesis creativa y publicitaria del mito.

