La comunicación pública, democracia y el consenso: un modelo para armar en el nivel del gobierno municipal

Public Communication, Democracy and Consensus: A Model Building Kit at the Municipal Government Level

Rafael Tonatiuh Ramírez Beltrán* rramirez@anahuac.mx
Universidad Anáhuac México http://orcid.org/0000-0002-1968-9755
Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Col. Lomas Anáhuac,
C. P. 52786, Huixquilucan, Estado de México

Javier Sánchez Galicia** kratos1@grupokratos.com
Universidad Anáhuac México http://orcid.org/0000-0003-1989-6970
Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Col. Lomas Anáhuac,
C. P. 52786, Huixquilucan, Estado de México

Editor: Rogelio del Prado Flores

Fecha de recepción: 18 de marzo de 2020 https://doi.org/10.36105/stx.2020n4.05
Fecha de aceptación: 2 de abril de 2020

RESUMEN

Lo que se presenta en este artículo sienta las bases para un modelo de comunicación a nivel municipal o local, elaborado en forma estratégica y con una mirada compleja. Parte del análisis de la importancia que está tomando la participación social, vía medios e hipermedios (redes sociales), así como las acciones políticas específicas en asuntos como el derecho y acceso a la información y la importancia de la comunicación y la reputación gubernamentales en los sistemas democráticos. Se avanza en señalar estrategias y tácticas que colaboren desde la comunicación social y pública a la construcción de la credibilidad

* Doctor en Administración Pública. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Nivel I, del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en México. Profesor-investigador de la Facultad de Comunicación e Investigador del Centro de Investigación para la Comunicación Aplicada (CICA) de la Universidad Anáhuac, en la línea de investigación: Realidad social, políticas públicas y comunicación.
** Doctorante en Investigación de la Comunicación (Universidad Anáhuac México, CICA/DEIC). Investigador, consultor y editor de textos sobre comunicación política. Especialista en gestión de la comunicación gubernamental y el manejo de crisis en el sector público.

©2020 Rafael Tonatiuh Ramírez Beltrán – Javier Sánchez Galicia.

y el consenso social. Se recupera desde la importancia del acontecimiento, la noticia, el manejo anticipado de la información, la generación táctica de una agenda hasta la generación de políticas públicas en forma colaborativa e integral. Se propone la posibilidad de constituir una visión desde los órganos locales de comunicación gubernamental.

Palabras clave: Comunicación, democracia, estrategia, consenso, derecho a la comunicación, modelo de comunicación local.

ABSTRACT

This article aims at setting the bases, from a complex outlook, for a strategically formulated communication model for the municipal or local government level. It starts off by analyzing the increasingly important role of societal participation via the media and hyper media (social networks); specific political actions on issues such as the right of access to information; and the importance of governmental communication and reputation in democratic systems. The article then identifies strategies and tactics of social and public communication that can collaboratively help to build up credibility and social consensus. We then emphasize the importance of single events, the news, early handling of information, tactical formulation of agendas, and the formulation of public policies in a collaborative, comprehensive way. The article ends by proposing the possibility of constructing a vision of government communication produced by local entities.

Keywords: Communication, democracy, strategy, consensus, right to communication, local communication model.

INTRODUCCIÓN

Las sociedades actuales, en su inmensa complejidad, producen, entre otras, dos condiciones que presionan a los gobiernos y a la estructura del Estado; estas condiciones forman parte de los atributos básicos del escenario público contemporáneo. Por un lado, la estructura mediática e hipermediática de la sociedad actual; por otro, el aumento de la participación y manifestación de la protesta social, política y cultural. Estos dos hechos sociales no se mantienen independientes uno del otro. Por el contrario, Luhmann (1996) reconoce que funcionan en un acoplamiento estructural continuo y permanente. La responsabilidad social y el consenso se interceptan entre estos dos universos.

Tan cierto es que lo público está dominado por los medios como que el servicio de la acción política sigue teniendo su centro en la construcción y permanencia de la plaza pública; en ese espacio donde lo tangible son las necesidades de las personas, de los excluidos y de los pobres, de la demanda. No hay mensaje político más contundente que la escucha de la ciudadanía y las respuestas a sus demandas. Tales respuestas, si son adecuadas y pertinentes, se convierten en relato político y generan sentido en favor de quien las promueve. La acción se vuelve comunicación y adquiere valor político.

Ambos aspectos están íntimamente unidos. El poder hoy no puede prescindir de la comunicación y la defensa del derecho a la comunicación, entendido como el ejercicio efectivo de todos y todas a decir su palabra en diferencia: es parte de la acción política. En suma, el poder en sí mismo no es malo ni bueno, depende cómo sea utilizado. Poder sin autoridad se convierte en tiranía; y autoridad sin poder no se puede llevar a cabo, no puede existir. Entre la autoridad y el poder hoy irrumpe la participación social como otro actor de la trama pública (Sánchez y Leyva, 2015).

Cada gobierno necesita mantener motivada a la opinión pública por medio de una imagen de racionalidad que se ajuste con sus expectativas y demandas. Pero, además, cada gobierno necesita establecer procesos de gestión de las adhesiones de la ciudadanía para hacer posible la gobernabilidad e incluso la gobernanza. Las deficiencias en la comunicación gubernamental pueden hacer fracasar y desestabilizar sus políticas públicas más eficaces. No sólo porque sean desestabilizados por crisis imprevisibles o por escándalos políticos, financieros, de corrupción o incluso sexuales (Thompson, 2001), sino también por la afectación al consenso motivado por crisis de reputación que se derivan en pérdidas de credibilidad y de legitimidad. La imagen de los gobiernos en la actualidad está al acecho del escrutinio público.

Por ello es relevante proponer un modelo de comunicación institucional que se constituya en fuente generadora de consensos. Pero más allá de lo dicho, y del alcance persuasivo, el campo de la argumentación no es ilimitado, sino que se circunscribe a los ámbitos de lo verosímil, lo plausible y lo probable (Riorda, 2016). De ahí que se imponga responder las siguientes interrogantes:

¿Qué hace o debe hacer la comunicación cuando su fuente emisora es un gobierno legal y legítimamente constituido?, ¿en qué medida toda la comunicación del gobierno es un asunto de responsabilidad social? Y ¿qué papel juegan en contexto global la veracidad, coherencia y contundencia de la comunicación institucional en la construcción de la democracia?

Una respuesta a la primera interrogante sostiene que, para que a la ciudadanía le vaya bien, al gobierno le debe ir bien. Por ende, la misión de la comunicación institucional es construir consenso. La segunda y tercera interrogantes tienen como respuestas, también

parciales y de aproximación, el siguiente planteamiento: en efecto, el gobierno, en cualquiera de sus manifestaciones, tiene que comunicar con la verdad, y eso, en forma inevitable, lo hace responsable ante la sociedad. La verdad y la construcción del consenso son valores gubernamentales que lo definen y responsabilizan (Elizalde, Fernández y Riorda, 2006).

Pero el consenso y su construcción no deja de ser un ideal en el marco presente de sociedades complejas porque son diversas las preocupaciones de quienes las integran, porque hay un gran mosaico de intereses y porque muchas veces esos propósitos no sólo están enfrentados, sino que además, lo que para algunos es un beneficio, para otros es un perjuicio. Desde luego que en esta vasta y compleja red existe un interés público definido sin equívocos en las leyes y la normatividad. Y los gobiernos constituidos se deben a ello. Sumar, no dividir (Maldonado, 2016).

En principio, el interés general debería aglutinar a todos, pero es un hecho que ni siquiera en ese rubro hay acuerdos, como se puede observar en decisiones como la construcción de un edificio que albergará a cuerpos de seguridad o la disminución de la edad para la responsabilidad penal de los menores que infringen la ley, por mencionar sólo dos casos. Otro hecho que acrecienta las dificultades del consenso es que en contextos democráticos cuando un gobierno gana en las urnas lo hace apoyado en una propuesta gubernamental que beneficiará con toda claridad al electorado que votará en función de esa expectativa.

Sin embargo, cuando esa propuesta se hace gobierno no puede hacerlo desde una perspectiva partidista y excluyente porque debe responder ya no a su electorado, sino a todos los gobernados y al interés público. Lo ideal es que coincida la propuesta electoral con los intereses de la mayoría de la población y el interés general, pero esto no siempre ocurre (Sánchez, 2018).

Así que se presenta una disyuntiva para la comunicación desde una administración pública, vale decir, para la comunicación institucional. De ahí que deba abocarse a reducir las tensiones entre las demandas de la ciudadanía y la posibilidad de respuesta de los gobiernos, al menos desde lo que la comunicación pública puede aportar en beneficio de la gestión y, mucho más aún, de los ciudadanos. Siguiendo este razonamiento, cabe agregar dos respuestas a los planteamientos de aquellos autores críticos de la comunicación institucional (Cansino, 2020):

- La primera respuesta es que debieran ser críticos con la política misma, en tanto la comunicación política no es más que una representación de un proyecto mayor del cual ésta es sólo una parte que ayuda a su legitimación.
- La segunda es cuando centran la crítica en los mensajes de gran amplitud que atraviesan un extenso público, con un gran espectro de significación y valor eco-

nómico para su implementación y que, orientados a crear una imagen favorable del emisor, deben considerar que muchas acciones de políticas públicas son meros hechos de comunicación gubernamental, por ejemplo, las campañas públicas o las políticas de prevención en su conjunto, etc. Se trata de opciones políticas sin más.

METODOLOGÍA

La experiencia de los autores de este artículo en la observación, documentación y análisis del funcionamiento de las áreas de comunicación de instituciones públicas frente a las situaciones que han enfrentado, nos ha permitido detectar aciertos y requerimientos sistémicos que a continuación exponemos en cinco pasos necesarios, así como los ingredientes indispensables para el armado de un modelo de comunicación gubernamental.

En primer lugar, es necesario hacer una división del modo en que se planea: pensamiento a corto y a largo plazos. Sirva el siguiente cuadro para hacer una síntesis de estos dos modos que hemos planteado y que son elementos a tener en cuenta sobre la agenda cotidiana y los conflictos:

PENSAMIENTO A CORTO Y LARGO PLAZOS

ESTOS SON TÓPICOS QUE REQUIEREN ATENCIÓN PARA AMBAS PERSPECTIVAS DEL TRABAJO DE COMUNICACIÓN DE UN GOBIERNO:

- En noticias, se debe tener un enfoque proactivo y uno reactivo
- **Las líneas rectoras del trabajo deben abarcar todo el periodo de gobierno**
- Pero debe atenderse lo inmediato y administrar el conflicto de cada día
- **Además debe diseñarse una estrategia para el futuro**
- Hay que trabajar en equipo… si lo hay; y hacer homogénea la comunicación
- **Se debe planificar temáticamente desde la gestión misma**
- Crear un sistema de anticipación y respuesta inmediata

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En segundo lugar, la estrategia de comunicación de un gobierno es un proceso con diversas aristas que surge de una serie de diversos condicionamientos. Por un lado, cualquier estrategia se define por unos objetivos o intereses que es necesario alcanzar. El gobierno debe pensar y definir sus fines estratégicos (y luego sus recursos y políticas) de acuerdo con la posición en que se encuentra dentro de los diferentes niveles de la espiral de consenso-disenso (Elizalde, 2006) y de acuerdo con la dirección en que se mueve. Ello significa que es necesario instrumentar el proceso de gestión del consenso y de gestión del disenso que condiciona cualquier gestión pública. La comunicación es, al mismo tiempo, un tipo de aceite que lubrica la tensión entre diversos intereses.

El tercer tema nodal es la permanente observación crítica, que permite apuntar que hay acciones básicas e indispensables que un gobierno debe realizar para gestionar la comunicación. Estas acciones van desde la elaboración de los objetivos estratégicos de la gestión hasta la respuesta a posibles conflictos que puedan surgir, incluso el control de eventuales crisis, tal y como lo señala la siguiente figura.

ACCIONES ESTRATÉGICAS DE LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

ACCIONES BÁSICAS

PARA DAR ESTRUCTURA A LA GESTIÓN
DE LA COMUNICACIÓN, ES IMPRESCINDIBLE:

- Elaborar objetivos estratégicos de la gestión
- **Diseñar la política de comunicación**
- Analizar la viabilidad de esa política
- **Escuchar-observar el ánimo ciudadano (monitoreo y análisis)**
- Diseñar la estrategia y construir el mensaje
- **Establecer relaciones sistemáticas con la prensa y grupos de interés**
- Planear el desarrollo de la imagen o la reputación del gobierno
- **Construir un sistema de comunicación homogénea en estructura del gobierno**
- Saber cómo anticipar riesgos, dar respuesta a conflictos y gestionar la crisis

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

El cuarto punto de importancia es que, una vez definidos los objetivos, la estrategia debe convertirse en un proyecto realista (que construya consenso y que aminore conflictos), y posteriormente definir o reunir los recursos necesarios (humanos y materiales) para alcanzar esos fines. La manera de combinar y dar uso a los recursos a utilizar debe reflejarse en una política de comunicación.

El quinto y último punto de concentración procedimental es entender que las políticas de comunicación (Meadow, 1980) son modelos de organización de los medios, recursos y tácticas para llegar a los objetivos, intereses o fines comunicativos. A continuación proponemos los siguientes aspectos que deben considerarse en la elaboración de una política de comunicación gubernamental:

a) Presupuesto del capital humano. Diagnóstico de las habilidades comunicativas de quienes encabezan e integran las diferentes instituciones públicas que forman parte del sistema de gobierno.
b) Diseño de la identidad corporativa y la marca de gestión de las instituciones públicas bajo un concepto rector.
c) Coordinación entre los distintos departamentos y actividades de comunicación institucional.
d) Preparación adecuada del equipo para poseer reacción y respuesta con agilidad, flexibilidad y acierto ante situaciones de crisis (huelgas, manifestaciones, escándalos, atentados, catástrofes naturales, emergencias sanitarias, etcétera).
e) Elaboración de discursos en muy distintos registros e incluso audiencias (parlamentario, mediático, pragmático, etcétera).
f) Articulación de la agenda comunicativa con la agenda política.
g) Recopilación y análisis de la información sustantiva de la comunicación.
h) Diseño de mensajes para las intervenciones públicas.
i) Planeación y operación de la instalación de los temas en la agenda pública.
j) Evaluación en medios —prensa impresa, radio, televisión, prensa *online* y redes sociales electrónicas— de la imagen de la institución y registro de las percepciones que el público tiene de la misma.

La comunicación afecta la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como el control que éstos tienen sobre el mismo. Por ello, es importante que la comunicación hacia los públicos externos tenga equilibrio con un fuerte componente interno, porque influye en

la moral de la estructura y en su productividad; la comunicación permea todas las facetas del gobierno. La estrategia de comunicación debe definirse de manera integral, con medios estratégicos bien diseñados y personal altamente calificado, que se convierta en una parte importante y permanente de las operaciones diarias de las instituciones públicas. La comunicación debe entonces hacer uso de la estrategia más que de ocurrencias o prácticas que han funcionado en distintos contextos.

APOGTEMAS DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

- **No se gobierna por inercia**
- **Nadie llega a gobernante porque "lo merezca"**
- **Es necesario anticipar lo que harán los otros:**
  - Candidatos que perdieron
  - Partidos de oposición
  - Grupos aliados
  - Grupos opositores
  - Todos los segmentos de la población
- **No subestimar la competencia**
- **No frenar nunca, ni siquiera cuando otros ayudan**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

LOS ENFOQUES COMPLEJO Y HUMANO, CON RESPONSABILIDAD SOCIAL, ESENCIALES EN LA COMUNICACIÓN PÚBLICA

En cualquier dependencia de los gobiernos actuales, en el plano internacional y en el caso nacional en los tres niveles de competencia gubernamental (federal, estatal y municipal), así como en cada una de las funciones del poder público en México (ejecutivo, legislativo y judicial), y en los órganos de seguridad o administración que se desprenden de ellos, el área de comunicación social pasó de ser apéndice ornamental a una dependencia esencial y estratégica de la administración pública.

La comunicación pública es esencial en tanto que se ha ido convirtiendo en el espacio y la posibilidad de intersección entre lo que las políticas públicas, que van desde la detección de problemas sociales hasta la aplicadas por el gobierno, en las instituciones ancla en que recaen y los resultados que se presentan a la sociedad civil como avances y resultados de la gestión, logro y beneficio social para su permanente evaluación.

También esta comunicación estratégica pública, la mayoría de las veces, se encarga de expresar la posición consolidada al interior de las organizaciones sobre los asuntos particulares de los que tienen responsabilidad. Son las que dan voz, mensaje y rostro a las instituciones. La comunicación gubernamental es un área de información y relación humana por su naturaleza al servicio del intercambio humano, en sus diversas manifestaciones, que son esenciales como forma de interacción entre la esfera política y la civil. Y también el retorno de esa información.

El carácter estratégico de la comunicación desde el gobierno tiene que ver con cómo ha evolucionado en la realidad y los esquemas teóricos por el avance de la disciplina, en más de cien años de construcción epistémica de la comunicación, que pasó de entender a la comunicación sólo como transmisión de conocimientos (de las aportaciones conductistas, por ejemplo, de Laswell (1948) al modelo Schramm (1954), entre otros) al de intercambio y mediación de la información y los factores culturales (Serrano, 2008), y muchos otros autores), hasta los más recientes teóricos que entienden a la comunicación como un hacer común y cómo compartir saberes y experiencias en contextos sociales de gran influencia y significación (Ander-Egg, 2003, y otros). La comunicación es el gran enjambre al que nadie escapa. Ha pasado del análisis centrado en la importancia en los medios de comunicación como forma de poder entre los gobiernos y la población a una visión amplia, compleja, social, múltiple e interdisciplinaria del acontecimiento comunicativo.

Esta tendencia a entender la comunicación en forma más integral también ha coincidido con una forma de gobernar cada vez más próxima a la sociedad. En esto han tenido que ver múltiples cambios sociales como lo han sido: la ampliación de los mecanismos de información como la internet, las redes sociales y los dispositivos móviles; la tendencia irreversible a una demanda de acceso, transparencia y disposición de la información; la ampliación de las demandas de una humanidad con una legítima aspiración más democrática y participativa; así como a la vigilancia permanente en una sociedad interconectada y con posibilidades diferentes de emitir opiniones y formas de actuación, etc. Las formas de gobierno que recurren al internet para dar múltiples servicios e informar son una realidad global.

Los gobiernos han aprendido la importancia de la comunicación, sobre todo como respuesta a los momentos en que alguna declaración o actuación pone en riesgo el trabajo de una gestión. Evitar las crisis desestabilizadoras es una de las tareas imprescindibles de la

comunicación en los organismos públicos. La anticipación, oportunidad y certeza son, sin lugar a duda, algunas de las claves ante las emergencias. Decir la verdad, contundentemente, en forma eficaz, certera, efectiva, oportuna y aceptar la respuesta y retroalimentación permanente de las partes e interesados es, por lo tanto, una de las características inevitables de la comunicación contemporánea y hace de los gobiernos organismos con responsabilidad social.

La comunicación pública tiene que ser entendida en forma compleja, también, por la emergencia de una sociedad civil que reclama participación y que asume problemas que son de urgente respuesta. La responsabilidad social se puede presentar por lo menos de cinco formas:

a) El crecimiento de organizaciones de la sociedad civil que fueron asumiendo causas y cubriendo nichos de muy diferentes tipos: feminismo, sexualidad, pobreza, marginación, migración, especies en peligro de extinción, enfermedades, causas políticas particulares, derechos democráticos, etc.

b) Acciones específicas de fundaciones y asociaciones civiles para cuestiones no cubiertas. A diferencia de las anteriores, éstas se empezaron a incubar y desarrollar en algunas empresas.

c) Acciones particulares de corporativos y empresas a favor de mejorar algo, mismas que se convirtieron en fundaciones.

d) Organizaciones vecinales o afectados como respuesta a lo que va en detrimento de ellos.

e) Movimientos sociales y políticos, en el caso extremo (Ramírez y Arévalo, 2017, p. 15). Con todos ellos el gobierno tiene que establecer un diálogo directo y productivo, de sumar y generar sinergias.

En este contexto, el diseño y la ejecución de la estrategia de comunicación no es un quehacer fácil, dado que pasa por una planeación estratégica de largo aliento y participativa, con escenarios y tácticas de comunicación diseñados con mucha anticipación y solidez, pero que con frecuencia se encuentra con una realidad determinada por múltiples factores que van desde los hechos cotidianos hasta la manera en que son leídos y difundidos por los medios de comunicación, así como las distintas interpretaciones de los grupos de poder, como las organizaciones de la sociedad civil, las iglesias, empresarios y otras expresiones colectivas.

El carácter humano de esta comunicación se entiende en esta visión amplia, como un ejercicio reflexivo, tolerante, democrático y comprensivo, para entender las diferentes voces

y significados en cada contexto y caso en particular, siempre tratando de estar, escuchar, dialogar, entender y construir para el bien común.

DEMOCRACIA CENTRADA EN LOS MEDIOS

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 duda de la posibilidad de crear condiciones apropiadas para cumplir una función de poder de enseñanza, siempre con la idea de 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. Uno de los objetivos es cultivar el rol deseado de los atributos de la ciudadanía y, complementariamente, crear condiciones materiales y no materiales para sostener esa ciudadanía a través del desarrollo de símbolos y mitos que configuran elementos de identidad. Ese propósito es también un objetivo explícito de la comunicación gubernamental, y aunque no fuese tal, sin duda alguna es una consecuencia directa de su ejercicio.

El otro objetivo es revertir la satanización de la comunicación política, especialmente en lo que hace a la utilización de la televisión, la radio y las redes sociales en las campañas institucionales. Satanización que se expresa en las prohibiciones de su uso o en la dificultad para que opere con eficiencia y de acuerdo con las necesidades de comunicar los beneficios y alcances de la gestión de gobierno. Las prohibiciones siempre se derivan de los excesos o de la ignorancia. Además de la personalización, el proceso modernizador puede cambiar la forma de atraer nuevos votantes. Los partidos (particularmente quienes detentan el poder y quieren conservarlo) centran su trabajo en la fuerza de la imagen inherente a la televisión.

Por ese camino se llega a una democracia centrada en los medios. Ésta consiste en la competencia de todos los actores políticos por capitalizar el poder y el lugar central de los medios, en especial de la televisión, en la vida moderna. La democracia centrada en los medios, particularmente la función del periodismo o la prensa libre, influye de varias maneras en el funcionamiento de las instituciones del gobierno. La necesidad por mantener la aprobación del público obliga a cultivar una relación estable y permanente con la prensa para influir en el intermediario y así llegar al intermediado.

En la medida en que la prensa ha aumentado su institucionalización, los gobiernos y los funcionarios estatales han tenido que tomar contacto con periodistas y editores, informarles y explicarles regularmente qué es lo que están haciendo y qué es lo que pretenden para el futuro. Y, sobre todo, cuidar que la prensa no tome una posición contraria a la que tiene el gobierno. La prensa es el principal agente que, en términos de Dayan y Katz (1995), realiza un proceso de *desintermediación* y *reintermediación* entre el gobierno y la sociedad. En la medida en que este proceso de interferencia es constante y continuo, los ciudadanos lectores o espectadores terminan prestando más atención a la prensa que a los mensajes del gobierno.

Aunque los gobiernos ven que la democracia centrada en los medios ha encarecido los costos de las campañas institucionales y ha alterado las prioridades genuinas de las necesidades sociales, no puede desdeñarse que en el centro de esta dinámica está el potencial de lucha entre los actores políticos y periodistas por el control de la agenda y por la posibilidad de adaptar o interpretar los acontecimientos y asuntos importantes de actualidad. De acuerdo con lo planteado hasta aquí, este proceso nos lleva a subrayar la necesidad de:

a) Instituciones informativas más poderosas.
b) Profesionalización de la comunicación política y gubernamental.

No se puede soslayar la importancia de los medios. Monzón (1996, p. 225) dice en este sentido: "es la meritocracia o democracia centrada en los medios de comunicación que está revolucionando el mundo de la información y la política". Los medios han intentado descubrir los esfuerzos de manipulación de la información por parte de los políticos, con el fin de hacerla menos efectiva. Estos dos fenómenos han motivado un estilo desdeñoso de la información política. Por otra parte, los periodistas han asumido un papel más agresivo y han hecho valer su independencia controlando la veracidad de las declaraciones de los actores. Uno de los resultados de ese proceso es que la democracia centrada en los medios supone una lucha en continua escalada en la que cada parte busca incesantemente formas nuevas de dominar a la otra.

MEDIACIÓN Y MEDIATIZACIÓN DESDE EL PODER PÚBLICO

En síntesis, esta dinámica puede adoptar una forma explícitamente adversa cuando los periodistas intentan exponer las falsedades y estrategias manipuladoras por parte de los actores políticos. Se advierte una tendencia mundial a favor del *fact-checking*, que sería el antídoto

contra todos los conceptos (*fake news*, las verdades alternativas, las burbujas informativas y los bulos) que se refugian en el paraguas semántico de la posverdad. Reconocen que las formas tradicionales del periodismo —prensa, radio y televisión— han perdido peso frente a las nuevas formas de relación con la opinión pública. Los contenidos que se hacen virales en Twitter, Facebook o plataformas de mensajería instantánea generan percepciones que hace algunos años eran impensables (Llorente, 2017). Esto provoca, por otra parte, que los periodistas trasladen la atención de las actividades de los funcionarios públicos hacia una agenda alternativa generada por ellos mismos.

Así, los periodistas han pasado de ser testigos de la actividad pública a actores, los líderes políticos aprenden nuevas técnicas de comunicación y persuasión, los gobiernos deben dar cuenta de sus actos con mayor rapidez y transparencia, y los partidos políticos pierden peso en la escena pública para dar paso a la popularidad e imagen de sus dirigentes. El nuevo espacio público, sin lugar a dudas, está dominado por la información, a partir de la tríada: medios, mediación y democracia. La mediatización es el hecho de recurrir a los medios como canal de difusión de la información y es un caso posible de la función más vasta que asegura la mediación. En tanto, la mediación representa un conjunto de herramientas que utilizan los medios en sus informaciones, como la transmisión, la puesta en escena y el comentario.

El valor ideológico-político que se le confiere hoy al trabajo de los medios (mediación), incluso en el seno del mundo político, junto al contexto del progresivo debilitamiento de la producción de las ideas políticas nuevas y su fuerte repercusión en las convicciones del discurso político, han terminado por generar un verdadero abismo entre el ciudadano común y sus gobernantes.

EL DISEÑO DE LA COMUNICACIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL PARA EL GOBIERNO MUNICIPAL EN MÉXICO

Si bien es cierto que el desarrollo de las nuevas tecnologías, su impacto en las prácticas políticas y en las institucionales, así como en la calidad de la democracia (*e-democracia*, *e-gobierno*), constituye un tema de interés progresivo en la investigación, también es realidad que, en la práctica, fundamentalmente en la gestión de gobierno a nivel local, el ejercicio profesional de la comunicación gubernamental es incipiente o definitivamente no existe.

Para los actuales responsables de las áreas de comunicación institucional, la competencia profesional es en origen de tipo técnico y está circunscrita al ámbito comunicativo. Ese ámbito ya no puede desligarse de la discusión y elección de propuestas concretas. El rol estratégico de la comunicación gubernamental exige una intensa combinación de co-

nocimiento teórico y experiencia práctica en la que se fusionan la pericia periodística, las teorías de comunicación y el manejo de la ciencia política. Y el tipo de situaciones en las que se requiere la mayor destreza de estas oficinas de comunicación institucional es en las de crisis políticas o de catástrofe social (Dader, 2004).

Es indispensable conocer las demandas de la sociedad, definir el concepto de gobierno, los temas de coyuntura, conformar estrategias adecuadas que permitan conducir la agenda pública, homogeneizar los mensajes oficiales y diseñar una estructura organizacional adecuada para los esfuerzos de comunicación social. La comunicación es una herramienta eficaz y debe ser instrumento de gobierno. Una institución pública que aplica una estrategia de comunicación exitosa y goza del apoyo popular logrará mucho más que un gobierno que mantiene a la sociedad desinformada.

Lo insustituible en el ejercicio de la comunicación a nivel municipal

La experiencia de la investigación académica, la asesoría externa y el trabajo interno, nos permiten proponer un modelo de comunicación social que pueda ser aplicado en cualquier municipio de la República Mexicana. Éste debe contener:

- Visión de gobierno.
- Medición del pulso ciudadano.
- Políticas de comunicación institucional.
- Estrategias de comunicación.
- Plan de trabajo: tiempos y alcances.
- Estructura operativa con funciones específicas.
- Control y evaluación.
- Gestión de riesgo y de crisis.

Lo que aquí proponemos debe estar organizado como un proceso de pasos sucesivos. Se debe plantear en primer lugar la visión de gobierno para marcar la ruta a seguir y realizar la respectiva investigación para medir el pulso ciudadano; posteriormente se define la política de comunicación social, la estrategia de comunicación con las diferentes acciones que deben componer el plan general, con sus respectivos tiempos y alcances; debe establecerse una estructura operativa con las funciones específicas de cada uno de los miembros, y un tablero de control que nos permita visualizar las metas alcanzadas. Un apartado especial

contempla la debida anticipación de un riesgo posible y la gestión de una crisis que pudiera afectar a la institución pública.

Relaciones de largo plazo con los ciudadanos

En la práctica, las oficinas de comunicación gubernamental orientan sus esfuerzos a los siguientes temas, encaminados siempre hacia la búsqueda de relaciones de largo plazo entre un gobierno y los ciudadanos:

- Relaciones de los gobiernos con los medios de comunicación.
- Campañas de comunicación gubernamental.
- Comunicación interna en la administración pública.
- Perfiles y habilidades profesionales de los comunicadores gubernamentales.

El enfoque de relaciones públicas predomina en esta etapa. Hacia el exterior es importante mantener una relación adecuada con los medios para la ágil circulación de las noticias, así como la colocación de materiales de las campañas de comunicación gubernamental. Y hacia el interior, es sumamente importantes la comunicación horizontal que permita una adecuada coordinación entre las dependencias que integran el gobierno. Para ello es indispensable elegir adecuadamente los perfiles y habilidades de los profesionales de la comunicación que trabajan con tareas internas y externas de la administración pública.

Existen casos de gobiernos que adoptan nuevas estrategias para construir una *campaña permanente* con las siguientes características:

- *La contratación de consultores profesionales.* Cada día son más los dirigentes políticos que recurren a esta práctica para mantener y acrecentar su imagen pública. Se someten a jornadas de *media training* para enfrentar a la prensa y salir bien librados; trabajan el *personal branding*; segmentan su mercado político para hacer llegar el mensaje de manera adecuada; aplican el *storytelling* en su narrativa de gobierno; trabajan el discurso y la manera de conectar mejor con los ciudadanos. Toda una serie de técnicas novedosas agrupadas en una estrategia de *marketing gubernamental.*
- *Miden constantemente la gestión de gobierno.* La sistematización de la información se ha convertido en un recurso para medir el nivel de aceptación o rechazo en la opinión pública, a través de un modelo de evaluación gubernamental. Práctica-

mente se gobierna con las encuestas y se analiza no sólo lo que quiere la gente, sino también la manera en que las decisiones de gobierno afectan el ánimo de los ciudadanos.

Además, el debate sobre la utilización de la estructura gubernamental para fines personales o de grupo y la construcción de la imagen política con la utilización de recursos públicos han llevado a modificar la legislación mexicana, que en su artículo 134 constitucional contempla:

> La propaganda bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público (artículo reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007).

Estas son las razones que motivaron la creación de este nuevo régimen de responsabilidad de los servidores públicos en México:

a) La falta de regulación propiciaba el dispendio de recursos públicos en la promoción personal de funcionarios.
b) La concurrencia de servidores públicos en la vida política electoral sin reglas distorsionaba la equidad de la competencia.
c) La permanente confusión entre funcionarios-candidatos alteraba el trabajo de los gobiernos y de la propia función pública.
d) En la calificación presidencial de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la injerencia de algunos servidores públicos puso en riesgo la elección.

La reforma constitucional de 2007 tuvo el firme propósito de desterrar del sistema político mexicano ciertas prácticas tanto históricas como nocivas con las que los servidores públicos trataban de incidir en la contienda al tiempo que construían sus propias candidaturas.

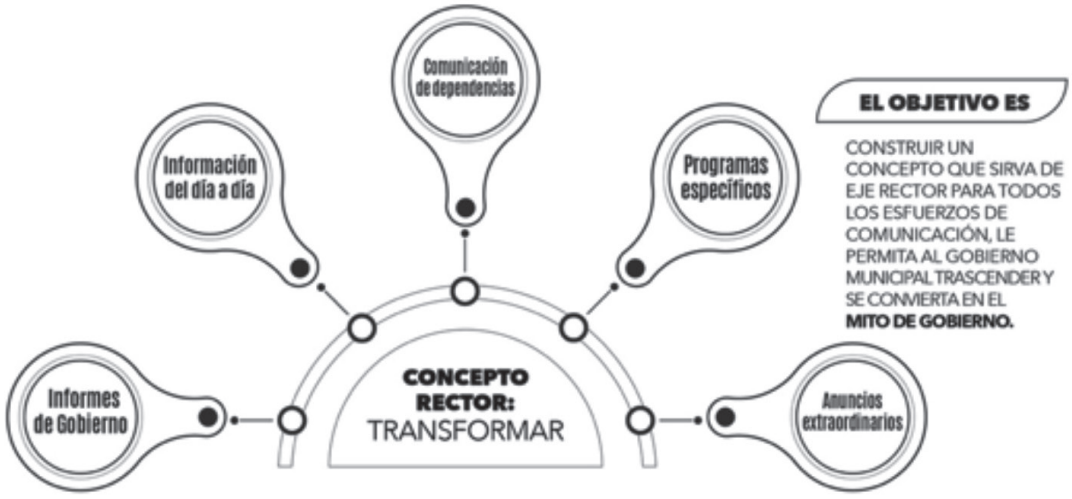
La visión de la institución pública

Aunque desde los medios de comunicación, en un esquema de relaciones públicas, se puedan crear imágenes positivas del trabajo de las autoridades municipales, es indispensable que ese trabajo se haya realizado adecuadamente en tiempo y forma, con la idea de crear primero un proyecto general de gobierno y a mediano plazo el llamado *mito de gobierno*. El mito de gobierno es la comunicación de tipo simbólica que tiene la función de generar esperanza y que, una vez instalada, pueda alimentarse a sí misma (Riorda, 2016), vincular al ciudadano con el gobierno y sentirse parte de él; es el logro del mito (Edelman, 1991).

Esto ocurre cuando el proyecto general de gobierno ha sido apropiado por la ciudadanía y sentido como tal. Ello es vital para la comprensión del mito, pues la condición de significación, vía el lenguaje, es interaccional, y difícilmente saldrá de la cabeza de un individuo aislado, pues las proposiciones se van estructurando como una creación social.

Definir la visión de gobierno es el primer paso en el proceso para diseñar una planeación de comunicación estratégica. Consiste en identificar un concepto que sirva de eje rector para todos los esfuerzos de comunicación institucional que permitan a un gobierno municipal trascender y convertir su trabajo en mito de gobierno.

POLÍTICA DE COMUNICACIÓN



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Para que una visión general de gobierno pueda transformarse en mito, debe cumplir con ciertas exigencias y consecuencias:

- La necesaria existencia de un equilibrio entre corto y largo plazos (la comunión entre incrementalismo y mito de gobierno).
- Adecuación entre visiones y programas gubernamentales, puesto que los acuerdos son más viables y operativos cuando son producto de una visión compartida del futuro.
- Visiones holísticas y equilibradas que reconcilien la multiplicidad de intereses y retos de la sociedad.
- El mantenimiento del proceso en facetas múltiples y con base participativa (particularmente la sociedad organizada), lo que garantiza apoyos explícitos y representativos.
- Adecuación a la coyuntura y particularidad de cada lugar y sus actores, descartando los formatos únicos.
- Definición previa de tópicos para promover diálogos sociales exitosos y visualización de posibles compensaciones a actores que puedan sufrir pérdidas en el corto plazo, como modo de ayudar a resolver los conflictos en las negociaciones.

El mito de gobierno debe contemplar diversas condicionantes. Para empezar, un equilibrio entre el corto y largo plazos, que significa adoptar una comunicación incrementalista basada en la presentación de estadísticas o montos de inversión contra la visión a largo plazo que representa la posibilidad de generar consenso. Hay una práctica generalizada de utilizar el corto plazo y las coyunturas políticas como eje de la comunicación gubernamental y dejar en segundo plano la posibilidad de diálogos sociales que puedan construir el mito de gobierno. Es importante entonces definir los pasos a seguir para salir del cortoplacismo y orientar los esfuerzos a construir una estrategia de comunicación gubernamental eficiente.

Primer paso: definir la política de comunicación social

Una vez establecida la visión de gobierno, es necesario definir la política de comunicación social, la cual resume la esencia, los principios, los objetivos, los alcances y los recursos (humanos y materiales) con que cuenta la administración pública municipal. Una política de comunicación social puede definirse así:

> "El gobierno municipal y todas las dependencias que lo integran están obligados a informar y comunicar con oportunidad y eficiencia sus acciones en función de los principios y valores que lo definen".

De acuerdo con el documento operativo (Sánchez, 2006) diseñado para una oficina de comunicación social, las acciones son descritas como:

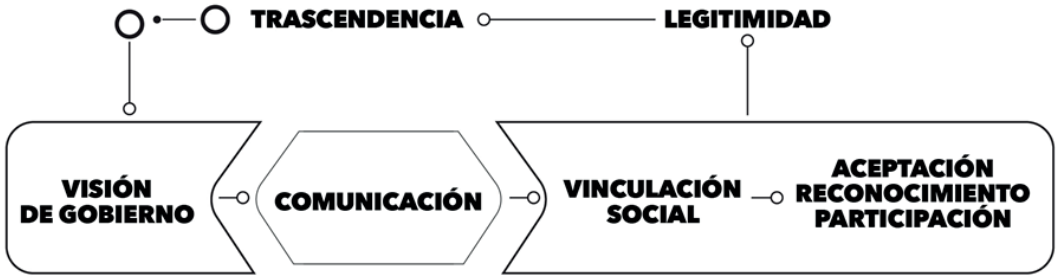
- "Obras y servicios para el bienestar y la armonía social"
- Los principios rectores de la siguiente manera:
  "Sustentable, innovador, competitivo y transparente"
- Y los valores que guían los planes, las acciones y las decisiones, podrían resumirse como:
  "Cercanía, honestidad, eficacia y transparencia"

Todos estos elementos (acciones, principios y valores) deben ser manifestados por los propios ciudadanos a partir de la investigación cualitativa elaborada para tal propósito.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Así, la visión de un gobierno debe convertirse en estrategias de comunicación que vinculen sus acciones en beneficio de la sociedad y, con ello, alcanzar su aceptación y reconocimiento, y eventualmente la participación ciudadana. El propósito es alcanzar la legitimidad que le permita trascender como un gobierno que genere oportunidades de progreso para todos.

Visión de gobierno



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Por lo tanto, al trasladar la visión de gobierno a la política de comunicación social, se define la esencia del gobierno y se establecen los temas centrales que habrán de desarrollarse durante el periodo de la gestión. Todo ello debe partir de una investigación realizada entre los habitantes del municipio que arroje resultados específicos sobre: prioridades ciudadanas, calificación numérica y conceptual del presidente municipal, nivel de confianza y aprobación o desaprobación de la administración.

Los objetivos planteados se resumen de la siguiente manera:

- Desarrollar un método de trabajo que incluya el diagnóstico, diseño y la ejecución de estrategias de comunicación social que logren difundir adecuadamente el concepto de gobierno.
- Realizar un sistema de medición de tipo cualitativo y cuantitativo para identificar el conjunto de necesidades de la población: en términos de obra pública y política social, jerarquía de necesidades, nivel de prioridad y nivel de atribución de responsabilidades.
- Estructurar un sistema de comunicación horizontal entre las dependencias, centralizado a la Dirección de Comunicación Social, con el propósito de que el gobierno logre mensajes homogéneos para reforzar el tema central.
- Analizar, sistematizar y dar seguimiento a los temas de coyuntura que orienten al gobierno para establecer la agenda pública.

Estos son los elementos que debe incluir un plan de comunicación para un gobierno municipal. Y se agrupa en tres áreas básicas: diagnóstico, estrategia y la instrumentación de la comunicación.

División básica de tareas

Dos tareas operativas fundamentales deben ser responsabilidad de la oficina de comunicación social en un ayuntamiento:

a) Diseñar un sistema de información con los medios de comunicación para proporcionarles el insumo básico, que son las noticias, bajo los parámetros del propio gobierno.
b) Establecer un sistema de anticipación y respuesta inmediata que permita al gobierno controlar los temas de coyuntura.

La necesidad de una estrategia que permita establecer un esquema operativo en un gobierno municipal debe apoyarse en dos importantes pilares: información y comunicación, con los siguientes criterios:

Información. Debe operar un área de información que se apoye en cuatro ejes operativos que a continuación se describen y sintetizan en la siguiente gráfica.

Esquema operativo de la información

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

a) *Cobertura* de las giras de trabajo del presidente municipal y los titulares de las dependencias, los eventos oficiales, programas generales de trabajo, así como las acciones más representativas.
b) *Atención* a los ciudadanos, a los acontecimientos, a los medios; en suma, abrir el gobierno a la opinión pública.
c) *Oportunidad* a través de la creación de un sistema de anticipación y respuesta inmediata, con tecnología y tiros de precisión.
d) *Coordinación* de mensajes con un sentido unificado, en acoplamiento con dependencias y en conexión permanente con el día a día.

Comunicación. La imagen de un gobierno debe estar apuntalada por los ejes que integren el Plan Municipal de Desarrollo; las campañas promocionales deben ser evaluadas por estudios de opinión de tipo cuantitativo y cualitativo, y todo esfuerzo de difusión de las diferentes dependencias deben tener un sentido comunicacional unitario.

En campañas de comunicación debe prevalecer un respeto a los lineamientos de imagen establecidos en los manuales emitidos por la oficina responsable. Se seleccionan los medios de comunicación formales y alternativos de mayor impacto para la ejecución de las campañas de acuerdo con su público objetivo, penetración e influencia. Se mide siempre el impacto social que generan las campañas institucionales.

Para ejemplificar las funciones operativas que permitan conducir con eficacia los esfuerzos de comunicación y cumplir con los objetivos planteados, presentamos aquí un modelo con seis ejes estratégicos desarrollado para una administración pública municipal.

Modelo de comunicación gubernamental

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Para cristalizar esta ruta operativa es necesario conformar un gabinete de comunicación social, responsable de realizar un trabajo externo, pero también de manera interna. Funciona como una estructura organizada estable, opera como un *staff* interno de la administración pública municipal, depende directamente del presidente municipal y coordina las acciones operativas que hacen posible la estrategia de comunicación establecida.

En la actualidad, un gabinete de comunicación social tiene un diseño muy superior a la tradicional oficina de prensa. Es por ello que, en la conformación de un equipo a cargo de la comunicación institucional del municipio, debe prevalecer un criterio estratégico, con visión de largo plazo, con un método prospectivo, en el que los escenarios deseables pudiesen desarrollarse paso a paso, y los riesgos, las contingencias, coyunturas y crisis políticas eviten daños a la imagen institucional y a la relación de la administración pública con los ciudadanos.

REFLEXIÓN FINAL. NO HAY POLÍTICA SIN COMUNICACIÓN ESTRATÉGICA; TAMPOCO DEMOCRACIA SIN DIÁLOGO VERDADERO

En su carácter político, la comunicación es una actividad de vital importancia para el buen funcionamiento de la sociedad. Es posible resumir en ella variadas formas de interacción social como interés, cooperación, solidaridad social y consenso. Las sociedades humanas y las instituciones que crearon poseen mecanismos para regular sus conflictos y sus disfunciones. Las reglas con las que se conduce a los individuos, aunque están fijadas, podrán cambiar según los nuevos medios con que cuente una sociedad.

La construcción de la democracia y de las instituciones públicas empieza por escuchar a los ciudadanos. Significa terminar con los modelos verticales en que los mensajes del gobierno intentan llevar a los públicos a su posición. La comunicación debe poner en común tanto los intereses de la organización pública como las expectativas, necesidades, preocupaciones y anhelos de los ciudadanos; es poner en equilibrio los intereses de los ciudadanos y el gobierno. Es un verdadero diálogo que busca entendimiento y asume responsabilidad y es tolerante y propositivo. El consenso se construye con una verdad dialogada.

Este artículo expuso la visión estratégica que debe imperar en las instituciones públicas, la cual contempla la escucha de los ciudadanos y apertura gubernamental. Las herramientas al alcance de los gobiernos para anticipar las reacciones de los gobernados, a partir de conocer el ánimo, las necesidades y, particularmente, medir el nivel de expec-

tativas que tienen sobre el ejercicio de la función pública. El poder no es autoritarismo; es la capacidad que tiene una institución pública de mover las voluntades de los ciudadanos a partir de la utilización de símbolos, signos y resortes emocionales que la comunicación pública le provee.

REFERENCIAS

Ander-Egg, E. (2003). *Repensando la investigación-acción participativa*. Buenos Aires: Lumen Hvmanitas.

Cansino, C. (2020). *Política y pospolítica en las sociedades contemporáneas*. México: Instituto Reyes Heroles.

Dader, J.L. (2004). "Comunicopólogos: los sastres del Emperador, sus hilos de oro y las lentes del público". DOXA Comunicación, Madrid, nº 2, pp. 191-216. 2004

Universidad San Pablo-CEU de Madrid. https://www.academia.edu/3056127/_Comunicopólogos_los_sastres_del_Emperador_sus_hilos_de_oro_y_las_lentes_del_público_DOXA_Comunicación_Universidad_San_Pablo-CEU_de_Madrid_no_2_pp._191-216._2004

Dayan, D., y Katz, E. (1995). *La historia en directo. La retransmisión televisiva de los acontecimientos.* Barcelona: Gustavo Gili.

Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político, Buenos Aires, Ediciones Manantial.*

Elizalde, L. (2006). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso. En Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D., y Riorda, M. (Eds.), *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía.

Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D., y Riorda, M. (Eds.) (2006). *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía.

Laswell, H. (1948). *The structure and function of communication in society. The communication of ideas*. Nueva York: Institute for Religious and Social Studies.

Luhmann, N. (1996). *Introducción a la teoría de los sistemas*. México: Anthropos / Universidad Iberoamericana.

Llorente, J. A. (2017). *La era de la posverdad: realidad vs percepción*. *Uno*, (27), 9.

Maldonado, M. (2016). Democracia, derechos y regla de mayoría: una mirada a partir de la teoría de Norberto Bobbio. *Isonomía*, (44), 127–162. https://doi.org/10.5347/44.2016.67

Meadow, R. (1980). *Politics as communication*. Norwood: Ablex.

Monzón, C. (1996). *Opinión pública y comunicación política.* Madrid: Tecnos.

Ramírez, R. y Arévalo, R. (2017). *Comunicación sustentable y responsabilidad social empresarial.* México: Tirant lo Blanch / Universidad Anáhuac.

Riorda, M. (2016). Mito de gobierno. En Crespo, I.; D'adamo, O.; García, V., y Mora, A. (Coords.), *Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Rose, J. (2000). *Making pictures in our heads: Government advertising in Canada*. Westport: Praeger.

Sánchez, J. (2006). *Propuesta ejecutiva del plan estratégico 2006.* Dirección General de Comunicación Social y Relaciones Públicas. Gobierno del Estado de Puebla 2005-2011.

Sánchez, J. (2018). *Estrategias de campaña sobre aguas turbulentas.* Puebla: Piso 15.

Sánchez, F., y Leyva, O. (2015). Participación política y el ejercicio del poder. En Arango, X. A., y Hernández, A. A. (Coords.), *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria* (pp. 67–82). México: Tirant lo Blanch.

Schramm, W. (1954). *The process and effects of mass communication*. Urbana: University of Illinois Press.

Serrano, M. (2008). *La mediación social*. Madrid: Akal.

Thompson, J. (2001). *Escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Madrid: Paidós.