

Visiones sobre la democracia de los concejales españoles: Un análisis de las elites locales españolas a 30 años de ayuntamientos democráticos.

Delle Donne Franco, Navarro Carmen y Criado J. Ignacio.

Cita:

Delle Donne Franco, Navarro Carmen y Criado J. Ignacio (2010). *Visiones sobre la democracia de los concejales españoles: Un análisis de las elites locales españolas a 30 años de ayuntamientos democráticos. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/253>

1- Título de la Ponencia **La relación entre la comunicación gubernamental y el apoyo social hacia el accionar del gobierno. Fundamentos para la construcción de un modelo explicativo.**

2- Nombre y Apellido: **Franco Delle Donne.** E-Mail: **franco.delledonne@uam.es.**
Universidad Autónoma de Madrid

3- Área temática: **Opinión Pública, Comunicación Política y Comportamiento Electoral**

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Resumen

Esta ponencia se propone identificar cuáles son los factores que favorecen que la comunicación gubernamental sea eficaz, es decir que logre aumentar el apoyo social hacia el accionar de un gobierno.

La literatura sobre comunicación gubernamental da lugar a algunos interrogantes que todavía no están resueltos: ¿Cuáles son las características que debe tener la comunicación gubernamental para ser eficaz? ¿Cómo es posible observar estas características en casos concretos?

Estas preguntas apuntan a desarrollar una operacionalización del concepto de comunicación gubernamental a fin de poder identificar claramente sus dimensiones e indicadores. Esto permitirá avanzar en la construcción de un modelo explicativo de la relación entre la comunicación gubernamental y el apoyo hacia el accionar de un gobierno.

La relación entre la comunicación gubernamental y el apoyo social hacia el accionar del gobierno. Fundamentos para la construcción de un modelo explicativo.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo profundizar en el estudio de la comunicación gubernamental. Para ello se pretende construir un modelo explicativo de su funcionamiento partiendo de una premisa básica: la comunicación gubernamental tiene como finalidad colaborar con la construcción del consenso social. Este último es entendido aquí como la posibilidad de un gobierno de obtener la mayor cantidad posible de apoyo social hacia una medida o una acción gubernamental determinada.

La comunicación de un gobierno siempre ha sido considerada como una herramienta fundamental para legitimar las acciones y decisiones, la utilización de la propaganda es un ejemplo de ello. Sin embargo, las actuales condiciones de sobreexposición pública que alcanzan las acciones gubernamentales han complejizado el escenario. En efecto, el gobierno ha pasado a ocupar un lugar de mayor visibilidad a partir de la diversificación y multiplicación de los medios de comunicación. Por consiguiente su accionar puede ser mucho más discutido y objetado por los otros actores de la esfera pública (Kriesi, 2004). Así, los ciudadanos, por ejemplo, esperan mucho más de un gobierno ya que se produce una politización de los temas de agenda que eleva el nivel de exigencia (Swanson; 1995: 21-22). Como consecuencia de ello, se ha puesto de manifiesto la necesidad prioritaria de los gobiernos de elaborar y sostener una política de comunicación.

Esta política de comunicación, que a partir de ahora llamaremos comunicación gubernamental, ha sido abordada académicamente por la literatura del campo de la Comunicación Política. Entre las aproximaciones al tema han predominado las de tipo teórico en las cuales se ha enfatizado en la construcción de categorías y conceptos generales. En cambio, los abordajes empíricos con intentos de operacionalización de algunas teorías son mucho menores en número y en muchos casos se limitan a estudios de caso o a comparaciones aisladas. Por otra parte, también existe una literatura sobre el tema más relacionada a lo que se conoce como marketing político. Esta disciplina, de corte pragmático, ha producido una cantidad considerable de material basado en las experiencias y trabajos de profesionales de la consultoría. Se trata de un compendio de casos puntuales a partir de los cuales se intentan derivar acciones recomendables o sugerencias en forma de manuales o ensayos.

Este panorama revela que si bien las dos vertientes mencionadas, la teórica y la del marketing político, han avanzado en el estudio de la comunicación gubernamental, ninguna de ellas ha profundizado en los factores y los mecanismos de la comunicación gubernamental en tanto fenómeno político desde un punto de vista empírico. En consecuencia, existe un vacío en el estudio de la materia a causa de dos deficiencias fundamentales. En primer lugar, se observa la falta de una operacionalización de los conceptos teóricos que permita realizar algún tipo de contraste empírico del fenómeno. En segundo término, gran parte de los manuales y ensayos con estudios de caso sobre el tema carecen del rigor académico y metodológico suficiente como para generar un conocimiento estructurado y científico.

Para responder a la pregunta que aquí se plantea resulta indispensable realizar un esfuerzo por reunir la producción académica y construir un modelo explicativo del fenómeno que permita una operacionalización de los conceptos. Y paralelamente es preciso recoger algunos *patterns* que el trabajo de los profesionales del marketing político ha puesto en evidencia a partir de la observación de ciertos patrones constantes.

En este trabajo sostiene la idea de que la comunicación gubernamental, que tiene por objetivo aumentar el apoyo social, está determinada por dos factores que estructuran la forma de comunicar de un gobierno. Este trabajo propone entonces un modelo explicativo en el que se

propone que la comunicación gubernamental eficaz, es decir que logra aquel objetivo, depende de dos factores fundamentales: a) el mito de gobierno; y b) el encuadre del mensaje. En primer lugar, el mito de gobierno se refiere a la explicitación por parte del gobierno de unas líneas de actuación que enmarquen sus políticas públicas y sus decisiones. Generalmente es posible encontrar una síntesis de esta línea general en el *slogan* del gobierno. Esta idea general de gobierno, o proyecto de gestión, se hace manifiesta en el mensaje gubernamental cuando se enuncian principios o deberes del gobierno en tanto valores prescriptivos (Riorda, 2006).

En segundo término, el encuadre del mensaje hace referencia a la interpretación de una situación determinada que ofrece el gobierno en la comunicación gubernamental. Aquí se plantea el problema a solucionar por el gobierno, sus características y la alternativa que se pretende poner en práctica. Ese planteamiento de las causas de la acción gubernamental se presenta conjuntamente con los beneficios y los beneficiarios de la medida. Así se configura lo que la literatura denomina como encuadre específico de un tema (Jacoby, 2000). Ahora bien, es preciso destacar que en el momento del planteamiento del problema, cuando se mencionan las causas del problema y se despliegan los argumentos del gobierno, es indispensable la existencia de una coherencia. Esta coherencia se debe dar entre los mencionados argumentos y los principios básicos del mito de gobierno. Esto quiere decir que la congruencia entre los argumentos del gobierno para definir un problema y el marco de actuación que defiende, se favorece a una comunicación eficaz.

Finalmente, para contrastar empíricamente las hipótesis que se derivan de este modelo se propone una serie de indicadores que den cuenta de las variables que constituyen los mencionados factores. Ello permitirá identificar la existencia de asociaciones más o menos fuertes entre las variables y comprobar a partir de ello la validez de la teoría presentada.

Es evidente que en este espacio sólo se esbozan los primeros lineamientos de un modelo que precisa de ajustes y mejoras, pero aún así no deja de ser un intento sistemático por buscar respuestas sobre el tema de la comunicación gubernamental. Y ello es importante no solo por su valor académico, sino también por la necesidad de los gobiernos de comunicar mejor para el bien de los ciudadanos.

Estado de la cuestión. Una brecha entre teoría y empiria

El estudio de la comunicación gubernamental se ubica dentro del área de la Comunicación Política. Es por ello que antes de avanzar sobre el objeto de estudio sería conveniente mencionar que los estudios sobre comunicación política se han centrado en temas de opinión pública y efectos de los medios de comunicación, en comunicación electoral y más recientemente en nuevas tecnologías de comunicación (Rogers, 2004). Ahora bien, la comunicación gubernamental no ha generado una producción científica importante en el área. En general se ha escrito sobre las relaciones entre la prensa y los gobiernos y la construcción de la agenda pública. Entre los académicos que se interesan por la comunicación gubernamental como objeto de estudio en sí mismo, el aporte de Riorda (2006) es fundamental. Este autor sostiene la idea de que la comunicación gubernamental está dirigida a generar consenso, es decir a lograr el apoyo social hacia las acciones y políticas de un gobierno. Este concepto es una de las bases de este trabajo, razón por la cual se ampliará posteriormente.

Por otra parte, a medida que se han ido implementado las técnicas del marketing comercial en la política, han surgido un progresivo interés por la comunicación gubernamental desde el ámbito privado (Newman y Perloff, 2004). En efecto, las nuevas necesidades de los gobiernos y su interés por profesionalizar la comunicación han repercutido en un florecer de diversas empresas especializadas en la tarea. Como consecuencia de ello se han publicado muchos libros y manuales de comunicación política, electoral y gubernamental. No obstante, la falta

de una cuota de rigor científico en dicha producción es notoria. En este sentido, esta literatura tiene el valor de estar escrita en base al conocimiento empírico y por ello da cuenta de algunos elementos potencialmente interesantes para explicar, en este caso, el fenómeno de la comunicación gubernamental. Sin embargo, a la hora de tomar vuelo teórico que permita sistematizar y estructurar los mencionados elementos, las conclusiones presentadas no son más que una lista de recomendaciones y sugerencias.

En conclusión, la literatura sobre comunicación gubernamental no ha sido capaz de elaborar un nexo entre el conocimiento teórico y el material empírico. Por un lado, la producción científica, pese a ser pequeña, ha avanzado bastante en la elaboración de conceptos y dimensiones que den cuenta del fenómeno. Sin embargo, existe una brecha a la hora de operacionalizarlos y obtener indicadores que permitan observarlos empíricamente. En otras palabras, existe una teoría interesante que a causa de su elevado nivel de abstracción todavía no es susceptible de ser contrastada empíricamente. Por otro lado, el marketing político, pese a las críticas mencionadas, aporta algunos elementos que pueden servir como una vía para eliminar la brecha y establecer algunos puntos de conexión.

En consecuencia, se propone en este trabajo la construcción de un modelo explicativo que comience a rellenar este hueco en los estudios sobre comunicación gubernamental. Es decir, un modelo que explique el fenómeno pero que pueda ser contrastado empíricamente mediante la comparación de casos.

Marco teórico

Este trabajo se plantea entonces sentar las bases para construir un modelo explicativo del funcionamiento de la comunicación gubernamental. En este caso en particular se intentan dar los primeros pasos respondiendo a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que necesita la comunicación gubernamental para aumentar el apoyo social?

La comunicación gubernamental es definida aquí como el conjunto de estrategias comunicacionales de un gobierno que apuntan a obtener el apoyo o a disminuir el rechazo social hacia sus decisiones. Riorda (2006) señala que existe una tensión irresoluble entre las demandas de una sociedad y las que el gobierno puede resolver. Esta incapacidad por abordar todos los temas simultáneamente genera diferentes niveles de consenso social, es decir se traduce en un apoyo o rechazo en mayor o menor medida del accionar gubernamental (Garnett; 1992). La intención final de la comunicación gubernamental es la construcción de un entorno favorable que disminuya el conflicto que genera la mencionada tensión entre las demandas de la sociedad y la agenda del gobierno (Riorda; 2006: 39-41; Gerstlé; 2005: 23; León; 1992: 9).

En base a una serie de aportes teóricos que se detallan más adelante, en este trabajo se proponen dos factores fundamentales que explican la efectividad de la comunicación gubernamental:

- a) el mito de gobierno;
- b) y el encuadre del mensaje.

El mito de gobierno

Cada uno de estos factores se corresponde con dos de los niveles de la comunicación que desarrolla Riorda (2008) en su trabajo sobre las rutinas de comunicación gubernamental. El primer nivel, denominado nivel sustantivo de la comunicación, es el que representa las grandes líneas argumentales del gobierno. Aquí se manifiesta el rumbo del gobierno y su forma de ver el mundo, y que por lo tanto influye en su manera de actuar. Riorda (2008: 12)

sintetiza esto en lo que él llama el mito de gobierno y sería el núcleo duro de la comunicación gubernamental.

El primer factor, el mito de gobierno, está ubicado entonces en el nivel sustantivo de la comunicación gubernamental. Cada gobierno tiene unos lineamientos generales, un rumbo a seguir, y es a partir de allí desde donde toma sus decisiones y ejerce el mandato. El mito de gobierno es precisamente ese proyecto general de gestión.

El mito de gobierno da lugar a una comunicación de tipo simbólica donde predominan los valores, los símbolos y posiblemente los rituales que constituyen el proyecto general de gobierno. Ello permite dotar al gobierno de una estructura argumental simbólica sobre la que apoyar los motivos de las diferentes acciones gubernamentales. Según Rey Morató (2007: 39-43), los mitos no crecen de forma espontánea sino que siguen un plan, porque son producto de una estrategia y de una técnica de elaboración de mitos. Esa elaboración se basa en el uso del lenguaje y de las imágenes a través de la comunicación política, y en nuestro caso de la comunicación gubernamental. Al mismo tiempo, el mito de gobierno da lugar a la defensa de determinados valores que con él comulgan, y al rechazo de lo que representen lo opuesto.

Riorda (2006) sostiene que el mito de gobierno es fundamental para lograr el objetivo de la comunicación gubernamental: aumentar el apoyo social. En efecto, un gobierno que no posee un proyecto general de gobierno es un gobierno sin rumbo y sus acciones y decisiones se sostienen en explicaciones aisladas, pensando en el corto plazo y con un alto riesgo de generar contradicciones en el discurso político del gobierno. Ahora bien, lo que resulta indispensable es ser capaz de comunicar ese mito o rumbo de gobierno. Es decir, si un gobierno posee un proyecto general de gestión pero es incapaz de darlo a conocer y sostenerlo en el tiempo, también corre serio peligro de eventualmente perder el apoyo social.

Es preciso agregar que el mito también puede sufrir leves variaciones a lo largo del tiempo ya que su conformación lleva un período prolongado que incluso puede extenderse más allá de una sola gestión (Riorda, 2006: 67). Esto se traduce en que el lapso temporal en el que se despliega el mito de gobierno en la comunicación gubernamental incide en las posibilidades de obtener apoyo social.

Así, el mito de gobierno precisa de claridad en su formulación y continuidad en el tiempo para repercutir en la eficacia de la comunicación gubernamental. Esta primera formulación de una hipótesis está compuesta por dos variables, por un lado, la claridad del mito de gobierno, por otro, la continuidad del mito de gobierno.

En primer lugar, la claridad del mito de gobierno consiste en la capacidad de la comunicación gubernamental para transmitir las ideas básicas del proyecto general de gobierno. La claridad depende de una comunicación que se centre en dos o tres ideas fundamentales que puedan ser sintetizadas en conceptos y símbolos, y que respondan a los valores sostenidos en el mito de gobierno (Newman y Perloff, 2004: 29-30). En otras palabras, la claridad se ve aumentada cuando los conceptos y símbolos utilizados en la comunicación gubernamental pueden resumir la idea general del gobierno y su visión del mundo.

En segundo término, la continuidad del mito de gobierno se refiere al período que lleva el gobierno sosteniendo un mito de gobierno sin cambios estructurales. Es decir, el lapso temporal en el que las bases del mito de gobierno se han mantenido en la comunicación gubernamental.

La siguiente tabla muestra la interacción entre ambas variables y su efecto en la variable dependiente:

Tabla 1. Eficacia de la comunicación gubernamental según el factor mito de gobierno.

		CONTINUIDAD DEL MG	
		REDUCIDA	PROLONGADA
CLARIDAD DEL MG	ALTA	MEDIA	ALTA
	BAJA	BAJA	MEDIA

Fuente: Elaboración propia. * MG = Mito de gobierno.

La zona de comunicación gubernamental eficaz alta que se resalta en la tabla se basa en un nivel alto de claridad y en una continuidad del mito de gobierno prolongada. Por tanto se puede afirmar que a medida que disminuye alguna o ambas variables, la eficacia de la comunicación gubernamental también se reduce. En otras palabras, el cuadro da cuenta de una relación directa entre el apoyo social hacia las acciones gubernamentales y ambas variables mencionadas.

El encuadre del mensaje

El segundo factor, el encuadre del mensaje, se corresponde con el nivel incremental de la comunicación. En este nivel la comunicación gubernamental se ocupa de dar a conocer el accionar cotidiano del gobierno. Es en este punto donde las acciones colaboran incrementalmente con el sostenimiento del mito de gobierno (Riorda; 2008: 12-13). Utilizando las ideas de Majone (1997) este nivel se concierne a la periferia de la comunicación gubernamental, cuya particularidad es una mayor flexibilidad, aunque siempre dentro de los límites de los lineamientos generales de gobierno.

El encuadre se refiere entonces al nivel incremental de la comunicación y está estrechamente relacionado a la idea de construcción de un problema que existe en la literatura sobre Políticas Públicas (Kingdom, 1995). Este conjunto de autores sostienen que los problemas sociales son construcciones políticas de determinadas situaciones o condiciones presentes en un momento y lugar determinado. Edelman (2002) señala que existen condiciones que pueden ser comunicadas con un punto de vista que las transformen en problemas.

Según Gerstlé (2005: 23) y Sanders (2009: 90-91) la comunicación es un elemento fundamental para la determinación de las políticas públicas de un gobierno. Los temas o *issues* que se posicionan en la agenda pública pueden ser resultado de la propia comunicación gubernamental. Esto se debe a que los problemas no son espontáneos sino que se construyen tal como se ha mencionado anteriormente.

Las posibilidades de que la comunicación gubernamental logre su cometido de aumentar la aceptación de sus políticas dependen en gran medida de su capacidad de definir un *issue* y por lo tanto de lograr construir el problema y las alternativas para solucionarlo. De esta manera, el gobierno se hace con un instrumento de poder muy importante ya que mediante esa definición del problema puede tomar la iniciativa e instalar en la agenda la interpretación que dicho gobierno cree conveniente. A esa instalación le corresponderá una alternativa que solucione el problema y así el gobierno podrá tener la posibilidad de ejecutar su política pública (Rochefort y Cobb; 1994: 5-8).

El encuadre del mensaje entonces se basa en la transformación de una situación (o condición) dada en una sociedad en un problema que es preciso resolver, y para el cual existen una serie de alternativas. La elección de una de ellas obedece a posicionamientos distintos de los actores que pueden seguir motivos racionales, económicos, ideológicos o emocionales, entre otros (Rochefort y Cobb; 1994: 8). Así, la comunicación gubernamental se encarga de elaborar un punto de vista de un problema determinado que lo defina según las intenciones y

capacidades de acción del gobierno. Este encuadre gubernamental sienta las bases para plantear la alternativa (o *policy*) que el gobierno tiene preparada para implementar.

La teoría del *framing* brinda una gran ayuda a la hora de comprender el efecto que puede tener el encuadre de un problema en el apoyo social hacia el gobierno. Jacoby (2000: 750) sostiene que el enfoque activa distintos *sets* de influencias sobre las actitudes de los ciudadanos sobre un tema. En consecuencia, a diferente enfoque de una misma situación es factible obtener diferentes reacciones en el público.

Jacoby (2000: 751-752) plantea que el enfoque de un tema puede ser de tipo general (*general issue frame*) o específico (*specific issue frame*). Por un lado, el enfoque general de un tema se refiere a la actividad gubernamental en sí misma, y no presenta las causas ni las repercusiones de la acción de gobierno. Es decir, enuncia de qué se ocupa el gobierno desde un punto de vista amplio y sin ahondar en detalles. Por otro lado, el enfoque específico de un tema también hace hincapié en la actividad gubernamental pero conectándola directamente a causas y objetivos concretos de su acción. Así, se fijan en los motivos de la decisión y las consecuencias de su aplicación, mencionando a sus beneficiarios.

A fin de visualizar la diferencia se propone el siguiente ejemplo. Un gobierno decide aumentar la inversión en transporte público. En función de ello el problema se puede enfocar desde los dos tipos descritos. Primero, un enfoque general sería: Con esta medida el gobierno protege al medio ambiente. Mientras que un ejemplo de un enfoque específico sería: Con esta medida el gobierno protege al medio ambiente, ya que su objetivo es reducir la contaminación y evitar que la gente esté expuesta a gases tóxicos.

El estudio de Jacoby (2000) sobre el *framing* argumenta que el uso de enfoque general disminuye el apoyo de la opinión pública. Por el contrario el empleo de un enfoque específico genera un apoyo más amplio. Esta lógica se fundamenta en la idea de que con el enfoque específico el público puede reconocer más fácilmente la posibilidad de recibir un beneficio directo, o al menos concreto, de una acción o política del gobierno.

Dicho lo anterior, resulta necesario agregar un elemento más que termina de cerrar el concepto de encuadre en tanto factor que determina una comunicación gubernamental capaz de generar apoyo social hacia las acciones de gobierno. Este elemento es denominado coherencia del encuadre y se refiere a la relación que se establece entre el mito de gobierno y el enfoque concreto de un tema. En este sentido, la coherencia es necesaria para mantener una armonía entre el proyecto general de gobierno y los enfoques de los temas en particular (Riorda, 2008). De lo contrario, se producirían una serie de contradicciones que arremeterían con la credibilidad de la comunicación gubernamental y por consiguiente se reduciría el apoyo social (Elizalde, 2006).

La combinación de ambas variables puede verse reflejada en la siguiente tabla que resume el factor del encuadre y su eventual asociación con la eficacia de la comunicación gubernamental:

Tabla 2. Eficacia de la comunicación gubernamental según el factor encuadre del mensaje.

		COHERENCIA DEL ENFOQUE	
		BAJA	ALTA
ESPECIFICIDAD DEL ENFOQUE	ALTA	MEDIA	ALTA
	BAJA	BAJA	MEDIA

Fuente: Elaboración propia.

Cuando el encuadre se posee un alto nivel de coherencia y un enfoque de tipo específico, se estaría frente a una comunicación gubernamental con alto grado de eficacia, pues en ambas variables se consigue activar mecanismos de apoyo social hacia el gobierno. Por su parte, un encuadre con coherencia alta y pero con un enfoque de tipo general, daría lugar a una reducción en el apoyo social. Aquí el problema residiría en un tratamiento de temas relacionados al mito de gobierno sin concreciones ni especificaciones. Así, las demandas a las que respondería serían tan grandes (justicia social, pobreza, salud, etc.) que a largo plazo se podrían convertir en frustraciones para el gobierno y, por consiguiente, en una reducción del apoyo social (Riorda, 2006).

Por otra parte, un encuadre con un nivel bajo de coherencia, pero con un enfoque con alta especificidad también presentaría una disminución en la eficacia de la comunicación gubernamental. El enfoque de tipo específico perdería eficacia al no existir una conexión con el proyecto general de gobierno, ya que parecería ocuparse de un objetivo aislado. Además se desperdiciaría el efecto positivo de utilizar al tema como un paso más hacia los lineamientos generales del gobierno.

Para finalizar, resulta casi una obviedad indicar que un encuadre con un bajo nivel de coherencia y de especificidad se traduciría en una comunicación gubernamental incapaz de producir un aumento en el apoyo social.

Formulación de hipótesis

En función de lo expresado es posible decir que la eficacia de la comunicación gubernamental, es decir la posibilidad de que la comunicación gubernamental aumente el apoyo social hacia el gobierno, está asociada a dos factores fundamentales que se componen de la combinación de dos variables cada uno. Por una parte, en el nivel sustantivo de la comunicación se observa el factor del mito de gobierno en función de la combinación de dos variables: la claridad del mito de gobierno y la continuidad del mito de gobierno. Esto da lugar a la siguiente hipótesis compleja:

h1 – El aumento de la claridad del mito de gobierno junto a una continuidad prolongada del mito de gobierno está directamente relacionado al aumento de la eficacia de la comunicación gubernamental.

Por otro lado, en referencia al nivel incremental de la comunicación aparece el factor del enfoque del mensaje, donde también se combinan dos variables: la especificidad del encuadre del tema y la coherencia del mismo con el nivel sustantivo de la comunicación. En consecuencia, es factible formular la siguiente hipótesis compleja:

h2 – Una alta especificidad en el enfoque del tema junto a un alto nivel de coherencia entre el encuadre y la idea general de gobierno está directamente relacionado al aumento de la eficacia de la comunicación gubernamental.

Propuestas para la operacionalización de la eficacia de la comunicación gubernamental

Resulta indispensable dejar en claro que la eficacia de la comunicación gubernamental, manifestada en las hipótesis como variable dependiente, se refiere al logro del objetivo de la propia comunicación gubernamental. En otras palabras, el aumento del apoyo social hacia las decisiones de un gobierno está asociado a una mayor eficacia de la comunicación gubernamental, y la disminución de aquel se traduce en una menor eficacia o incluso ineficacia.

La operacionalización de esta variable es uno de los primeros problemas que tiene este modelo. Para poder medir de la manera más rigurosa posible la eficacia de la comunicación gubernamental, es decir el aumento o la disminución del apoyo social, sería ideal contar con encuestas que recojan el nivel de aceptación de una decisión gubernamental determinada por parte de una muestra representativa de la población. Sin embargo, este ideal es dependiente de la existencia de una financiación que permita llevar adelante este trabajo de campo y ello podría convertirse en un obstáculo. Pese a que esto último no es una dificultad insalvable sería conveniente barajar algunas de las alternativas que se presentan a continuación junto a sus respectivos inconvenientes particulares.

Una primera alternativa sería identificar la popularidad del gobierno durante el período de tiempo o el momento específico que está siendo estudiado. De esta forma, mediante la verificación de su variación, positiva o negativa, podrían establecerse relaciones con las variables independientes en cuestión. El problema que se manifiesta en esta opción residiría en que la popularidad de un gobierno no necesariamente está vinculada al apoyo social que la ciudadanía otorga a una decisión gubernamental. Es decir, un gobierno con una alta popularidad puede comunicar una decisión que cause rechazo social y no repercutir proporcionalmente en aquel nivel de popularidad. En consecuencia la variabilidad de la variable dependiente podría no ser captada de manera rigurosa.

Una segunda alternativa consiste en realizar un análisis de contenido de los medios de comunicación. Lo que se intenta con ello es lograr identificar el nivel de apoyo o rechazo que se manifiesta en los medios de comunicación respecto a una decisión del gobierno. Esta idea parte de la premisa de que los medios reflejan en mayor o menor medida la opinión pública y sus preferencias. No obstante, es justamente en esta premisa en donde reside la dificultad de esta posibilidad de medición del apoyo social. En efecto, los medios de comunicación no necesariamente son un espejo fidedigno de las preferencias y manifestaciones de la opinión pública. De hecho los medios tienen sus propios intereses y opiniones sobre el gobierno y la selección de temas que publican en su agenda, seguido del marco interpretativo que le aplican, podría no dar cuenta de la existencia de un apoyo o un rechazo hacia una medida gubernamental. Una posible solución que disminuya este sesgo sería analizar un abanico de medios de comunicación que se posicionen respecto al gobierno y respecto al tema en cuestión desde lugares diferentes e intentar de esa forma identificar los puntos comunes respecto del nivel de aceptación de una decisión gubernamental.

La tercera alternativa apunta a resolver este inconveniente mediante la selección de casos. La propuesta es seleccionar los casos en los que existe un rechazo visible respecto a una medida gubernamental y observar la disminución o aumento de ese rechazo conforme pasa el tiempo. Así, al igual que en la alternativa anterior se podría trabajar con un análisis de contenido de varios medios de comunicación que den cuenta del nivel de conflicto. A diferencia de la anterior, en esta opción se sabría que existe un rechazo ante una medida, y por ello se podría comenzar a medir desde una base determinada. Aunque el inconveniente es que aquí se estarían estudiando solo casos de disenso social donde la decisión ya fue anunciada y el gobierno trabaja en la gestión del disenso específicamente. Por consiguiente, no podría verificarse si las hipótesis del modelo funcionan en el inicio, es decir cuando se lanza la medida gubernamental.

Una última opción es trabajar con un diseño experimental. No vale la pena profundizar sobre sus problemas y virtudes ya que existe una literatura más que amplia dedicada al tema. Lo que sí habría que destacar es que para este tipo de diseño también sería necesario un desembolso de recursos importante.

Este conjunto de alternativas pueden servir para contrastar el modelo desde diferentes puntos de vista. Con lo cual no debería descartarse trabajar con varias de ellas por separado para enriquecer el modelo y avanzar en esta línea empírica del estudio de la comunicación gubernamental.

Propuestas para la operacionalización de los factores: Las variables independientes.

Así como se ha definido y operacionalizado la variable dependiente mencionando los posibles indicadores, se detallan a continuación las variables independientes señalando también sus potenciales indicadores.

El primer factor que se describe es el relacionado al nivel sustantivo de la comunicación y se denomina mito de gobierno. Se ha dejado en claro que este está compuesto por dos elementos, por un lado la claridad del mito de gobierno, y por otro la continuidad del mito de gobierno.

La claridad del mito de gobierno puede medirse mediante un análisis de contenido de las comunicaciones oficiales (discursos de políticos del gobierno, programa del partido político en el gobierno y publicidad gubernamental). En él se identificarían lo que Verón (1987) denomina como el componente prescriptivo del discurso político. Este componente abarca aquello que es del orden del deber y manifiesta los valores y argumentos principales del discurso político. Generalmente se expresa con carácter impersonal como un imperativo universal. Sería factible entonces identificar la claridad de la idea general de gobierno al saber si existen o no dos o tres valores fundamentales en los que descansa la idea general de gobierno, es decir donde se resume el rumbo y el proyecto a seguir.

Por su parte, en el caso de la continuidad del mito de gobierno sería necesario también el análisis de contenido, pero esta vez buscando sus ideas básicas en función de su presencia o ausencia a lo largo del tiempo. En otras palabras, una vez que se ha identificado los componentes básicos del mito de gobierno, se podría realizar un análisis de contenido longitudinal de una serie de discursos del ejecutivo o de publicidad gubernamental para localizar la presencia de aquellos componentes y su variabilidad. Esto permitiría medir la continuidad o discontinuidad de la idea general de gobierno en un período determinado.

Por otro lado, el segundo factor, que denominamos encuadre de la comunicación gubernamental y pertenece al nivel incremental de la comunicación, se compone también de dos elementos. La especificidad del encuadre y la coherencia del mismo con el mito de gobierno.

La especificidad del encuadre se ve aumentada cuando la comunicación gubernamental da cuenta de los motivos, las consecuencias y los beneficiarios de una política o decisión de gobierno. Es posible observar entonces en el tratamiento de un tema determinado si estas características están presentes mediante la técnica del análisis de contenido. La presencia de los tres elementos mencionados (causas, consecuencias y beneficiarios) en los mensajes relacionados al tema analizado daría cuenta de una mayor especificidad del encuadre. En este sentido, la unidad de análisis sería la publicidad gubernamental y los discursos gubernamentales relativos a una política pública o un programa lanzado por el gobierno.

El concepto de coherencia posee un nivel de complejidad algo mayor ya que precisa de dos elementos para poder conocer su valor. La idea de coherencia planteada aquí consiste en el nivel de congruencia existente entre el encuadre de un tema y el mito de gobierno. En otras palabras, un alto nivel de coherencia se corresponde con un alto nivel de congruencia entre las bases argumentales del encuadre del tema en particular y los valores fundamentales en los que se apoya el mito de gobierno. Aquí sería necesario identificar en primer lugar los elementos básicos del mito de gobierno y luego cotejar la existencia de contradicciones, coincidencias u omisiones en el encuadre de una política pública o programa del gobierno.

Conclusiones

El modelo que se ha planteado en esta ponencia tiene la función de eliminar la brecha que existe actualmente entre teoría y empiria en el estudio de la comunicación gubernamental. El objetivo no es brindar recetas mágicas para la obtención del consenso social por parte de un

gobierno, sino que lo que se intenta es estructurar el conocimiento sobre el tema y aplicarlo a la realidad para contrastar si realmente existen patrones y regularidades en el fenómeno. Así, será factible enriquecer el pensamiento científico sobre la comunicación gubernamental aportando evidencia empírica con la mayor cuota de rigurosidad posible.

Se ha planteado en este trabajo que la eficacia de la comunicación gubernamental, es decir la capacidad de esa comunicación de aumentar el apoyo social hacia un gobierno, depende de dos factores fundamentales: a- el mito de gobierno, y b- el encuadre del mensaje. Cada uno de esos factores se compone de dos elementos que se asocian directamente a la eficacia de la comunicación gubernamental. En el caso del mito de gobierno, la claridad del mito de gobierno y la continuidad temporal del mismo determinan aquel nivel de eficacia, o lo que es lo mismo aquí, el nivel de apoyo social. Por su parte, respecto del encuadre del mensaje, la especificidad del encuadre y la coherencia de éste se asocian también a la eficacia de la comunicación gubernamental.

El paso que le sigue a este trabajo consiste justamente en someterlo a contraste empírico para calibrarlo descubriendo sus puntos fuertes y débiles. Una primera propuesta es estudiar la comunicación gubernamental de grandes metrópolis de diferentes países occidentales. Esto permitiría una comparación interesante a partir de la cual sería posible comprobar si las diferentes combinaciones de las variables aquí planteadas se correlacionan con el fenómeno a explicar. Los beneficios de seleccionar estos casos son varios. En primer lugar, la comunicación gubernamental de las grandes ciudades se encuentra bastante desarrollada, lo cual aportaría un volumen de datos importante. En segundo término, los temas de la agenda pública a nivel local en distintas partes del mundo son similares. Esto llevaría a pensar que existen posibilidades de comparar condiciones o conflictos análogos entre distintas ciudades y extraer de allí conclusiones más ricas. En tercer lugar, respecto de las opciones planteadas sobre la medición de la variable dependiente, las grandes ciudades son casos bastante provechosos. Por un lado, existe un abanico importante de medios de comunicación, lo que ampliaría las posibilidades de elegir unidades de análisis; por otro, la posibilidad de que existan encuestas de opinión pública aumenta, lo que beneficia claramente la medición del apoyo social hacia el gobierno.

Un último beneficio de aplicar este modelo a la comunicación gubernamental de ciudades grandes es que, tal como indica Lang (2004), los estudios sobre comunicación política a nivel local son menores. Y esto es una situación a mejorar ya que la importancia de este nivel de gobierno es significativa. Por un lado, las decisiones del gobierno de una ciudad muchas veces afectan de manera directa el desarrollo de la vida cotidiana de sus ciudadanos. Y por otro, se cree que el ámbito local es algo cerrado que empieza y termina dentro del propio municipio, lo cual es falso ya que la interacción con los problemas de otras esferas (provincial, nacional e incluso internacional) es evidente.

Esto quiere decir entonces que el estudio de la comunicación gubernamental de ciudades grandes hace dos grandes aportes. Primero, permite contrastar un modelo que intenta explicar la relación entre esa comunicación y el nivel de apoyo social, es decir dar cuenta de los factores de los cuales depende que su objetivo se logre. Segundo, se profundiza en el estudio empírico de un fenómeno que la academia todavía no ha desarrollado.

Bibliografía

- Edelman, M. 2002, *La construcción del espectáculo político*, Manantial, Buenos Aires.
- Elizalde, L. 2006, *La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas*, en: Elizalde, L., D. Fernández Pedemonte y M. Riorda, *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Buenos Aires.
- Garnett, J., L. 1992, *Communication for results in government: a strategic approach for public managers*, Jossey-Bass, San Francisco.

- Gerstlé, J. 2005, *La comunicación política*, Lom, Santiago de Chile.
- Jacoby, W. 2000, Issue Framing and Public Opinion on Government Spending, *American Journal of Political Science*, 44, 4, pp. 750-767, disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2669279>.
- Kingdon, J.W. 1995, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2, Repr 2003 edn, Longman, New York.
- Kriesi, H. 2004, Strategic political communication: mobilizing public opinion in “audience democracies”, en: Esser, F. y Pfetsch, B., *Comparing political communication: theories, cases, and challenges*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lang, S. 2004, Local political communication: media and local publics in the age of globalization, en: Esser, F. y Pfetsch, B., *Comparing political communication: theories, cases, and challenges*, Cambridge University Press, Cambridge.
- León, J.L. 1992, *Persuasión de masas psicología y efectos de las comunicaciones sociopolíticas y comerciales*, Deusto, Madrid.
- Majone, G. 1997, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México.
- Rey Morató, J.D. 2007, *Comunicación política, Internet y campañas electorales: de la teledemocracia a la ciberdemocracia*, Tecnos, Madrid.
- Riorda, M. 2006, Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso, en: Elizalde, L., D. Fernández Pedemonte y M. Riorda, *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Buenos Aires.
- Riorda, M. 2008, “Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, Caracas.
- Rocheffort, D. y Cobb, R. 1994, Problem definition: an emerging perspective, en: Rocheffort, D. y Cobb, R. 1994, *The politics of problem definition Shaping the policy agenda*, University Press, Kansas.
- Rogers, E. 2004, Theoretical Diversity in Political Communication, en: Kaid, L., *Handbook of political communication research*, Lawrence Erlbaum Associates, New Jersey.
- Sanders, K. 2009, *Communicating politics in the twenty-first century*, Palgrave Macmillan, Basingstoke United Kingdom, New York.
- Swanson, D.L. 1995, El campo de la Comunicación Política. La democracia centrada en los Medios, en: Swanson, D.L., Muñoz Alonso, A. y Rospir Zabala, J.I. (Eds.), *Comunicación política*, Universitas, Madrid.
- Verón, E. La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política, en: Verón, E., y otros (Eds.), *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Buenos Aires, Hachette.