

Estrategias de Comunicación de Gobierno en Uruguay: La governance y la gobernabilidad desde la construcción de mensajes. El caso del Frente Amplio.

Coordinadora de Mesa: Laura Seré

Matías Ponce¹

Abstract

Dentro del marco de la reconstrucción de Estrategias de Comunicación de Gobierno en Uruguay en el período 1990-2010 el presente paper busca hacer hincapié en la construcción de mensajes que realizó el Frente Amplio en su estreno en el poder.

De la mano de Tabaré Vázquez, la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional supuso una reconfiguración de la estrategia de comunicación de gobierno. Desde la mejora de la calidad de la enunciación del gobierno hasta la estrategia de relacionamiento del Presidente con los medios de comunicación, Vázquez construyó un relato totalmente pacífico, gradualista y priorizó el orden interno del gobierno antes que una agenda de grandes anuncios. Su reformismo preservó la imagen presidencial, a diferencia del estilo de su sucesor, Pepe Mujica, quien diseñó una estrategia de comunicación mucho más proactiva y con un presidente que habla directamente a la ciudadanía y al resto de los integrantes del sistema político.

Palabras Clave

Comunicación de Gobierno en Uruguay – Tabaré Vázquez – José Mujica

¹ Profesor e Investigador de la Universidad Católica del Uruguay y de la Universidad de La República. Investigador del PRODIC (Programa de Desarrollo de la Información y Comunicación). Profesor visitante de la Universidad Especializada de las Américas, Panamá. Máster en Gobernabilidad y Políticas Públicas por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Instituciones y Procesos Políticos por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciado en Ciencias de la Comunicación, Licenciado en Ciencia Política, Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de La República, Uruguay. Coordina el Monitor de Estrategias de Comunicación del Sector Público de la Universidad Católica del Uruguay. Ha sido consultor en temáticas de comunicación de gobierno para organismos tales como: AECID, OEA, PNUD, BID, BANCO MUNDIAL, Naciones Unidas, ONE-UN, Parlamento del Uruguay, Gobiernos locales de Uruguay y Chile, Gobierno de República Dominicana. Ha sido becario de investigación de la Fundación Carolina, OEA. Integra el Sistema Nacional de Investigadores. Integra el grupo de análisis de Estrategias de Comunicación de Gobierno en América Latina. Integra ALAIC, FELAFACS, AUCIP, ALACIP, IPSA.

1.- El presente proyecto de investigación tiene por objeto introducirse en la descripción de las estrategias de comunicación de gobierno seguidas adelante por los cinco gobiernos de Uruguay desde el retorno de la democracia, en el período 1985-2010.

Las comunicaciones de gobierno son un componente esencial de la gestión pública. Los asuntos públicos obligan a elaborar una estrategia distinta a la comunicación de la lógica del sector privado. El sector público y los actores políticos demandan de una gestión comunicacional que se convierta en un aporte para mejores políticas públicas y la contribución a la calidad del régimen democrático.

La investigación plantea como hipótesis primaria que desde el retorno a la democracia nuestro sistema político ha contado con distintas estrategias de comunicación de gobierno determinadas por factores tales como: personalidad del presidente, fragmentación y gobernabilidad del partido del presidente, relacionamiento con la oposición, contexto económico, etc.

En este sentido, la investigación pretende comprender a la “estrategia de comunicación de gobierno” como una variable que resulta de un particular contexto político, económico, cultural y social, y no como un hecho aislado de otras variables del juego político.

EL objeto de estudio referido en esta investigación ha sido poco estudiado en nuestro país. Los análisis respecto a estrategias de comunicación del sector público no han sido realizados en forma constante y sistemática. A diferencia de ello el enfoque de investigación sobre el tema está más relacionado con análisis desde la sociología política o estudios de la opinión pública ligados a un contexto electoral determinado (Canzani, 2005 ; De Armas, 2005).

En éstos estudios se ha ahondado en tratar de visualizar la correspondencia entre el perfil de los votantes uruguayos, la demanda electoral, y, por otro lado, la oferta programática brindada por los partidos. Pero, luego de ganar las elecciones, los gobiernos tienen ante una tarea más importante que la competencia por el voto: la gobernabilidad.

Los estudios entre comunicación y gobernabilidad ya tienen una incipiente trayectoria en la región. La relación entre ambas variables ha sido observada en las estrategias de comunicación que han seguido distintos presidentes latinoamericanos. En este sentido, nuestra región es rica en el conocimiento y generación de las más diversas performance de comunicación de gobierno; los que semánticamente han ido adquiriendo distintas marcas: desde populismos, pasando por presidentes revolucionarios de izquierda, la irrupción de la social democracia, la derecha conservadora, la vía democrática al socialismo, hasta las más cruentas y sangrientas dictaduras militares, por mencionar algunos.

Desde los estudios de la comunicación política se ha ahondado en la descripción y explicación de las composiciones de mensajes que hacen a la identidad e imagen de los gobiernos. En Uruguay, aún mantenemos una deuda importante en la investigación sobre esta materia.

En este vacío radica la importancia de generar un campo de investigación en comunicación de gobierno que permita abordar de forma interdisciplinar, y por ende con una mirada más rica, el objeto de estudio.

Como parte de la presente investigación se pone foco en uno de los capítulos más interesantes de la comunicación de gobierno en Uruguay que es la transición conceptual que se vivió con la llegada del Frente Amplio a la conducción del país.

1.- CONTEXTUALIZACIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE GOBIERNO EN URUGUAY

Para comprender los modelos de comunicación de gobierno en Uruguay debemos situarnos en la importancia que tienen los partidos como protagonistas dentro del Sistema Político. Debatida ha sido la tesis que otorga a los partidos políticos el rol de “actores y garantes del pacto social fundante para el imaginario social” (Caetano, 1999) y en la que nos apoyaremos para describir la estrategia de comunicación de gobierno. Para autores como Real de Azua y Solari, la adhesión político partidaria es configuradora de la identidad de los Uruguayos (Solari, Real de Azua, 1964). La sociedad hiperintegrada fue construida desde mecanismos amortiguadores del modelo de desarrollo centrado en la acción configuradora del Estado cooptado por partidos políticos.

En este sentido, son los partidos los canalizadores de la comunicación política y a través de sus discursos los principales configuradores del orden social. Fue desde los propios partidos que se erigió el Discurso del “Uruguay Feliz”, que tiene como sostenedores a los partidos políticos, y muy especialmente al Batllismo (Batlle y Ordoñez) como proyecto integrador, y al neo-batllismo como proyecto continuador. En ambos modelos el sistema político extendió sus redes al sistema económico, social y cultural, configurando una identidad nacional del país de las cercanías, amortiguador. El intercambio entre los distintos sistemas permitió mantener durante la gran parte del siglo XX las tensiones estructurales latentes, hasta que al momento de producirse una “crisis de legitimación” en el

sistema político, se produce un vacío de poder cubierto por mecanismos autoritarios y la emergencia de desestabilizadores del modelo (Pacheco, Fuerzas Armadas, Tupamaros). La crisis de la sociedad hiperintegrada comienza a inicios de los sesenta, no obstante los partidos tradicionales se mantienen en pie, conviviendo ahora junto a un tercer actor en disputa: el Frente Amplio (Real de Azua, Rama, Somma, Panizza).

Es precisamente el Frente Amplio, el partido que se apoderará de la matriz batllista de bienestar y que canalizará intereses diversos a través de un mensaje central: la búsqueda de una sociedad hiperintegrada y un enfoque amortiguador de las políticas públicas. En palabras de Real de Azua, un “*impulso y su freno*” a la forma en que se encararan los cambios de orientación política.

Luego de más de cien años de hegemonía del Partido Colorado y Partido Nacional, el Frente Amplio asume el poder en 2005 luego de la crisis económico-financiera más importante de la historia uruguaya. Lo hace, resumiendo en su discurso político las banderas de integración social y reivindicación del rol del estado en la economía.

Para resumir los factores que explican la llegada al poder del Frente Amplio debemos diferenciarlos por alcances:

En el largo plazo, el Frente Amplio desde su creación ha ido capitalizando la matriz batllista de bienestar, lo que supone defender el rol del Estado a la hora de asignar recursos en la sociedad en pro de la libertad e igualdad. A su vez la pérdida de votos de los partidos tradicionales los obligó a gobernar bajo distintos formatos de acuerdo, prácticamente desde el primer gobierno posdictadura, lo que los transformó en relativamente indiferenciados ante la opinión pública” (Moreira, 2006).

En el mediano plazo, bajo esa matriz batllista, el Frente Amplio inició un camino de anexión de fuerzas progresistas que se desprendían de los partidos tradicionales Nacional y Colorado. De esa manera acaparó a prácticamente todo el sector progresista del país, dejando cada vez más hacia su derecha a

los partidos tradicionales. “El crecimiento del Frente Amplio empujó a los partidos tradicionales a la derecha del espectro ideológico, ya que fracciones y líderes de los partidos tradicionales identificados como de izquierda resolvieron trasladarse a ese partido”.

La anexión de fuerzas políticas al Frente Amplio se resume en los nombres que fueron tomando las coaliciones realizadas. Primero, en 1994 se funda el “Encuentro Progresista”, que integraba el Frente Amplio y sectores progresistas del Partido Nacional (liderados por Nin Novoa). Y por último, en 2003 la fundación de la “Nueva Mayoría”, que es precisamente la anexión del Partido Nuevo Espacio (que estuvo en el Frente Amplio y en el Partido Colorado) ahora dentro de un mismo proyecto político. Es precisamente esa nueva mayoría la que le permite alcanzar el poder en 2004.

En el corto plazo, el factor disparador del crecimiento electoral del Frente Amplio fue la amplia y profunda crisis económica, social y política que se vivió durante los años 2002 y 2003. La herida social que dejó esta etapa del país, posicionó al Frente Amplio como el partido de la esperanza, y personificó en Tabaré Vázquez al líder de ese cambio.

2.-

TABARÉ VÁZQUEZ. Apuesta por la Gobernabilidad.

“La fuerza política que me honró con la candidatura al cargo que hoy asumo tiene raíces más que centenarias y su trayectoria como los demás partidos políticos del Uruguay ha sido un aporte en la construcción de nuestros días, que no es otra más que el Uruguay que las uruguayas y los uruguayos hemos podido construir a lo largo de generaciones²”
Tabaré Vázquez 2005.

Para comprender la estrategia de comunicación de Tabaré Vázquez, es necesario visualizar la compleja estructura que tiene su partido y la encrucijada a la que se veía enfrentado en el poder.

² Discurso de Asunción de Tabaré Vázquez.

El Frente Amplio es un partido integrado por varios sectores, que por sí solos actúan como un partido en lo cotidiano. Las principales fuerzas del Frente Amplio original de 1971, responden tan solo a ser la izquierda uruguaya o los “partidos de ideas”, pero no a un origen o tradición en común. He ahí que el Partido Socialista, el Partido Comunista o el Partido Demócrata Cristiano hayan existido por décadas como actores partidarios independientes, con representación parlamentaria, y que incluso muchas veces se enfrentaron³.

Entonces para el Frente Amplio, al igual que los partidos tradicionales, su principal desafío, las relaciones intra partidarias, se convierte en su principal logro. Y ello pasa por la centralidad de los partidos en la formación de la Identidad política. El Frente Amplio, surgió como un “Partido de Unión de Fuerzas de Izquierda”, se reformuló en 1994, iniciando un camino hacia el éxito, como un “Partido de Unión de fuerzas progresistas”, y alcanzó la victoria en el 2004 como “Partido de unión de fuerzas de centro, centro-izquierda e izquierda”. Dentro de su génesis, de su tradición partidaria ésta instalada la capacidad del diálogo y el consenso. Y precisamente el Frente Amplio, lo que viene es a sufrir un proceso de tradicionalización, de generación de una identidad común que viene a completar una etapa con su llegada al gobierno.

El énfasis estaba en las relaciones intrapartidarias en el Frente Amplio. Los legisladores de este Partido responden a los líderes de fracciones quienes son los que negocian en forma directa con el gobierno o con fracciones del partido. Siguiendo lo planteado por autores como Garcé y Yaffé (2004), y Constanza Moreira (2005), desde las elecciones de 1989, hasta llegar al triunfo de Octubre de 2004 ésta fuerza política contó con un líder guía del Proceso: Tabaré Vázquez..

Desde la llegada al gobierno se estableció un desafío para la fuerza política: cuidar su estructura de acuerdos que le permitiese gobernar fluidamente.

Tabaré debía trasladar a la Presidencia su esquema de gobernabilidad interno. Uno de los principales argumentos utilizados por los partidos tradicionales para

³ He ahí que las “historias partidarias” en los Socialistas y Comunistas responden hasta hoy a tradiciones muy distintas. Ese “Frente Amplio” de todas formas fue capaz de reunir fuerzas, no solo en torno a una coalición electoral, sino, ayudado por el duro contexto en el que nacía y gracias a la histórica cifra de 18% del electorado.

atacar al Frente Amplio durante los `90 es precisamente su escasa experiencia para el manejo de la administración pública a nivel nacional⁴. En este sentido, Vázquez buscó trasladar la lógica de consensos del Partido al seno del gobierno, para ello nombró a todos los cabezas de lista⁵ dentro del gabinete ministerial.

De esta manera Vázquez se aseguró que el accionar de todas las fracciones del Partido siga siendo administrado desde su liderazgo. Esto facilitó la composición de un discurso integrador, coordinado y que sea funcional a los objetivos del gobierno. El esfuerzo por mantener este esquema de gobierno tiñó toda la estrategia de comunicación.

2.1 La Construcción del Personaje Tabaré

“Prometimos cambios y haremos cambios empezando por el gobierno mismo en su actitud y en sus acciones, fundamentalmente en lo que se refiere a la austeridad, el respeto, el diálogo, la tolerancia en la modalidad del trabajo cotidiano”⁶.

Para comprender la llegada de Tabaré a la presidencia debemos recorrer “el largo camino hacia el edificio libertad”⁷. Ello nos lleva a reconstruir la construcción del liderazgo de Tabaré dentro de su propia fuerza de gobierno.

Tabaré Vázquez era prácticamente un outsider del Frente Amplio de origen socialista, hasta su llegada a la candidatura de la Intendencia de Montevideo en 1989. Para sorpresa de todos ganó la elección convirtiéndose en el primer candidato que ocupó un cargo de gobierno ejecutivo dentro del Frente Amplio. Desde ese entonces, y acompañado por una reconocida gestión dentro del gobierno departamental, Tabaré Vázquez concentró sus energías en formar las “alianzas” necesarias para hacer crecer electoralmente al Frente Amplio.

En su condición de “heredero natural” del líder fundador de su partido, Líber Seregni, Vázquez buscó generar una coalición con algunos sectores disidentes del Partido Nacional, reuniendo en una sola fuerza al sector progresista

⁴ Pese a que estaba en el gobierno municipal más grande del país, Montevideo, desde 1990.

⁵ A excepción de Rafael Michellini, líder del Nuevo Espacio que aún no se integraba formalmente al Frente Amplio.

⁶ Discurso de Asunción de Tabaré Vázquez 2005-.

⁷ El Edificio Libertad era para el año 2005 la casa de gobierno. La frase hace mención al libro titulado “El largo camino hacia el Edificio Libertad” de Constanza Moreira, 2005.

uruguayo. Así nace para las elecciones de 1994 el Encuentro Progresista, alianza entre el Frente Amplio y Alianza Progresista, liderado por Nin Novoa y otros integrantes del Movimiento Nacional de Rocha. La fórmula presidencial quedaría integrada por Tabaré Vázquez en la cabeza y Nin Novoa como vicepresidente.

A partir de allí Tabaré Vázquez se concentró en ser el vocero de la oposición y arrinconó a los partidos tradicionales como una “alianza blanqui-colorada”, autores intelectuales y materiales de los intentos privatizadores del Estado y las reformas neoliberales. Para ello, trazó una alianza de canalización del descontento a través de un diálogo fluido con las cámaras de trabajadores, en especial, el PIT CNT.

Pero uno de los mejores logros de Tabaré Vázquez en este camino es la administración de la interna frenteamplista, característica que reforzó su liderazgo transversal dentro del partido. Hizo convivir bajo una misma fórmula electoral a “blancos progresistas” que apenas se identificaban en el centro o centro-izquierda política con los tupamaros y comunistas que se identificaban en la izquierda plena. Esa alianza tan extensa, le permitió a Tabaré, aglutinar diversos “issues” asociados a su propia persona y fuerza política de respaldo.

Posteriormente, Tabaré fue el artífice de la alianza con el Nuevo Espacio, partido de centro político, que se había desprendido del Partido Colorado y que funcionaba como un cuarto competidor en juego. Fruto de esta fusión se compone en el año 2003 la “Nueva Mayoría”, que termina de reunir en una sola plataforma electoral todo el eje que va desde la izquierda, pasando por la centro-izquierda y el propio centro político.

Administrar esta compleja alianza es un logro que corresponde fundamentalmente a la figura conciliadora y articuladora de Tabaré.

Por último, el liderazgo de Vázquez fue central a la hora de dar respuestas programáticas a los planteos de los principales sindicatos y de la ciudadanía en su conjunto luego de la crisis económica-social del 2002. El concepto de “el cambio” fue introducido en la campaña de 1999 y reforzado en el 2004, cuando se planteaba la necesidad de reaccionar ante el complejo escenario de incertidumbre que vivía nuestro país.

Ante este planteo de Tabaré, a la hora de asumir la Presidencia en 2005 tenía tres desafíos muy concretos por delante:

- Primero, quitar el temor que instalaba la “campaña negativa”⁸ que ejercían los Blancos y Colorados respecto a la poca experiencia de gobierno que tenía el Frente Amplio para administrar el poder.
- Segundo, asegurar la gobernabilidad interna del Frente Amplio, de manera de mantener el respaldo político en el Parlamento y asegurar la fluidez del proceso de las políticas públicas.
- Tercero, dar respuesta a los compromisos que se tejieron con las alianzas históricas trazadas durante los años 90, con los Sindicatos, y en la lectura que se hizo de la crisis económica del 2002.

Estos tres ejes de acción se convertirían en los principales “mensajes” del gobierno hacia la opinión pública y constituirían el buque insignia de la estrategia de comunicaciones.

2.2 Tabaré Vázquez y la Opinión Pública

“En el mundo, atrás, definitivamente atrás quedan los tiempos de los gobiernos pretendidamente iluminados y sustancialmente distantes”.

El Presidente Vázquez fue electo en la primera vuelta electoral con un 51,7% en medio de una gran expectación mediática por tratarse del primer gobierno de un partido no tradicional que rompía con la hegemonía del Partido Colorado y Nacional. La candidatura de Vázquez fue presentada como “El Cambio” a las políticas públicas impulsadas por los partidos tradicionales y una superación de la crisis social y económica que atravesaba el país desde el 2002.

Vázquez inicia su mandato con un 64% de respaldo popular (ver gráfico 4), cifra considerablemente mayor al caudal electoral que lo llevó a la primera magistratura. En mayo de ese año dos meses después de inicio de su mandato el respaldo popular subió a un 68%. A diferencia de los otros presidentes en Vázquez se ve categóricamente un efecto “Luna de Miel” entre el inicio de su mandato y julio de ese mismo año, su duración: 3 meses. Signado básicamente

⁸ En términos de Ismael Crespo. Cit. Ismael Crespo.

por hechos que están relacionados tanto con la difusión de los medios de comunicación a determinadas políticas que van en concordancia con los valores tradicionales del imaginario colectivo Uruguayo (Batllista).

En mayo de 2005 se anunció y puso en marcha el Plan de Emergencia Social (PANES) que a través de la distribución de “Ingresos Solidarios” entre las familias indigentes y de extrema pobreza del país, buscaba resarcir el impacto de la crisis económica en la población más vulnerable.

Otro de los hechos que tuvo especial significación en los primeros meses de gestión de Vázquez fue la política de Derechos Humanos y el comienzo en mayo de ese año de excavaciones en predios militares con el objeto de encontrar restos de Detenidos Desaparecidos. Al igual que su predecesor el primer mandatario tuvo como prioridad este tema en los primeros meses de gobierno, no obstante, la audacia de la iniciativa de buscar los restos, fue en un aumento al respaldo presidencial de mejor manera en Vázquez que en Batlle.

Finalmente el factor económico jugó un rol fundamental en la Luna de Miel de Vázquez, pues le puso un punto de inicio y otro de final a este tramo de gobierno, pero no por resultados económicos sino fundamentalmente por hechos relacionados con la economía que acapararon la atención pública. En medio de la incertidumbre económica Vázquez nombró a un economista de larga data en el Frente Amplio y con reconocida trayectoria académica al mando del Ministerio de Economía (Cr. Danilo Astori). El novel ministro implementó un plan de estabilización y normalización de las instituciones económicas, así como el saneamiento de la situación financiera del país (interna y externa) que luego de la debacle del 2002 fue visto con buenos ojos por la Opinión Pública. Pero es en julio de 2005, cuando un altercado con el Ministro de Ganadería, de corte rural-populista, José Mujica hizo que el Ministro Astori presentase su renuncia al Presidente. Los medios de comunicación dieron amplia difusión al tema y causó gran conmoción pública. Finalmente la

renuncia del Ministro no fue aceptada.

Los resultados económicos refuerzan el alto respaldo a Vázquez durante sus tres primeros meses de gobierno, pero no explican su caída. Para julio de 2005 el desempleo lograba su nivel más bajo en tres años (11,1%) y todo el año la economía creció un 6,3%.

En la Luna de Miel de Vázquez tiene un fuerte efecto la apuesta por valores tradicionales del Imaginario Colectivo y la amplia difusión de los medios de comunicación sobre determinados hechos positivos y negativos (renuncia de Astori) de su gobierno que explican la fase de alta popularidad del Presidente. Ya para julio de ese año la popularidad del Presidente Vázquez cayó al 54% (Una bajada de catorce puntos porcentuales respecto al mes anterior), luego comienza un vaivén de subidas y bajadas de popularidad, hasta abril de 2006 donde desciende al 44%. En esa fecha dos temas acaparaban la atención pública.

Por un lado, una polémica Ley de Desconcentración del Sistema Carcelario proponía la libertad de una cantidad de presos por delitos menores y rebajas de condena con el objeto de superar el hacinamiento penitenciario. La propuesta fue aprovechada por la oposición con sendas apariciones en los medios de comunicación. Posteriormente caería el Ministro del Interior, autor de la iniciativa. Por otro lado, el gobierno se veía enfrascado nuevamente en una polémica interna entre el Ministro de Economía, Danilo Astori, y los sectores de izquierda radical del oficialismo, que se oponían a las tratativas de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Un tema que separó aguas en el Consejo de Ministros entre quienes estaban a favor y en contra de la iniciativa, hecho que tuvo amplia difusión a través de los medios de comunicación, escenario que utilizaron cada uno de los bandos para realizar declaraciones cruzadas al respecto.

Posteriormente el Frente Amplio fue capaz de procesar los conflictos en su interna a través del esquema de gobernabilidad trazado por Vázquez: los líderes del partido integran el gabinete ministerial y las conversaciones internas se encauzan en el Consejo de Ministros.

Dentro de todos los temas que integraron la agenda de Vázquez, la seguridad fue un flanco débil y mal manejado por el gobierno. Al mismo tiempo, fue el principal “issue” del que se apoderó el Partido Nacional para diferenciarse del gobierno.

2.3 MENSAJES DEL GOBIERNO - EJES TEMÁTICOS

1.- “El cambio en paz”...

“Prometimos cambios y haremos cambios empezando por el gobierno mismo en su actitud y en sus acciones, fundamentalmente en lo que se refiere a la austeridad, el respeto, el diálogo, la tolerancia en la modalidad del trabajo cotidiano”⁹.

En todo momento Tabaré Vázquez propuso la orientación pragmática de su gobierno, articuladora entre las distintas visiones del Frente Amplio y conciliadora en las diferencias internas. En este sentido, la promesa del cambio se materializó a través de una gestión de gobierno que privilegie el “incrementalismo y gradualismo” en las modificaciones de orientaciones del gobierno.

En el período 1990-2005 el Frente Amplio desarrolló más su carácter progresista y no radical-revolucionario. Este proceso liderado por Tabaré fue reforzado desde la conducción del gobierno nacional.

Las principales líneas de acción de políticas públicas sufrieron revisiones y modificaciones, pero con una premisa: “El estado debía seguir funcionando”. En este sentido, la promesa de cambio debía ser pacífica, y la promesa de que “temblarían hasta las raíces de los árboles” cuando el Frente Amplio llegase al poder, se convirtió en un pequeño sismo que cambió de orientación en forma gradual el sentido de las políticas públicas.

Cuando se habla de “paz”, se hace referencia al nuevo rol que le cabía al Frente Amplio como partido de gobierno por primera vez, y al nuevo rol que le tocaría a los partidos tradicionales: por primera vez en la historia ninguno de ellos se encontraba en el poder. Para el Frente Amplio esto supuso convertirse

⁹ Discurso de Asunción de Tabaré Vázquez, 2005

en un actor político mucho más disciplinado en la interna y con un discurso mucho más moderado en las relaciones con los otros partidos políticos.

Si bien el Frente Amplio alcanzó el gobierno con una clara mayoría en el Poder Legislativo, debía aprender de todas formas el “diálogo con la oposición” y con su propio electorado, ahora defendiendo las acciones oficialistas. Tener la mayoría, sin una clara disciplina interna no significaba para el partido asegurar los votos suficientes para hacer aprobar sus propuestas legislativas.

El gradualismo también significaba administrar las promesas de campaña y las presiones que se deriven de dos frentes: Por un lado, la alianza con sectores estratégicos del largo plazo, como los distintos gremios de diferentes actividades de la industria y los servicios. Por otro lado, las promesas del corto plazo derivadas de la crisis económica y social en la que se encontraba sumergido el país.

La administración de Tabaré debía por un lado, asegurar el cumplimiento de esas promesas en las que se sustentaba el respaldo popular, y por otro lado, calmar a su base de apoyo, ante las eventuales demoras que implicarían las distintas reformas propuestas.

Para canalizar esa presión que provenía de diversos frentes, el gobierno patentó la idea de la “Herencia Maldita”, haciendo referencia a la cantidad de problemas que habían quedado pendientes de las pasadas décadas de administración de los gobiernos Blanco y Colorado. Este argumento tiñó los dos primeros años de gestión del gobierno y sirvió de excusa para poder calmar las ansias de cambio que muchos se trazaron con la asunción de Tabaré.

El equilibrio y la administración de las expectativas en torno al gobierno vendrían a ser la fuente de principal preocupación de los primeros años en el poder.

2.- Estabilidad Económica

Uno de los ámbitos más importantes que le tocaba asumir al novel gobierno era el del orden económico. Parte de la “herencia maldita” hacía referencia a los estragos que produjo la peor crisis económica-financiera de la Historia del Uruguay que se vivió durante los años 2002-2003.

Al asumir el Frente Amplio, la crisis ya estaba saneada, en parte porque se crecía a una velocidad inaudita (13% en 2004), pero desde un piso muy bajo y estructuralmente débil.

Durante la crisis del 2002 se perdieron decenas de miles de puestos de trabajo, alcanzando un desempleo que rondaba el 20%. Para ese entonces el 40% de la población uruguaya vivía apenas sobre la línea de pobreza y un 60% de los niños del país nacían en hogares bajo la línea de pobreza, es decir, que no tenían lo mínimo indispensable para vivir.

Luego de veinte años de intentos de aplicación de reformas neoliberales ya sea en gobiernos del Partido Colorado (1985-1990, 1995-2000, 2000-2005) o en el gobierno del Partido Nacional (1990-1995), la economía uruguaya había sufrido de distintos vaivenes que categóricamente sacaron al Estado el papel de redistribuidor de recursos económicos y sociales que jugó durante gran parte del siglo XX.

Ya para 1992 el Frente Amplio tejió con la central sindical, y especialmente con los gremios vinculados al Estado, un rol de defensor de la intervención del Estado en la economía a través de la participación directa en el aparato productivo. En ese año el Presidente Lacalle (Partido Nacional) presentó un proyecto de Ley de Privatización de las Empresas Públicas. En agosto de 1992 comenzó la recolección de firmas para un plebiscito respecto al tema. En diciembre de 1992 la ciudadanía uruguaya se manifestó por una aplastante mayoría a favor de mantener las empresas públicas dentro de la órbita estatal, rechazando la propuesta del gobierno a favor de la privatización. Este tópico generó una gran conmoción en la opinión pública por la centralidad y valoración que los Uruguayos hacen del rol activo del Estado en la economía (Caetano, Luna, Yaffé 2003). He aquí la principal explicación respecto al rechazo a las iniciativas de privatización del entonces Presidente, que iba en contra de los valores y principios mayoritarios de la opinión pública.

En un país largamente habituado a épocas de proteccionismo y Estado benefactor, muchos sintieron el rigor de la inseguridad ocasionada por las nuevas reglas de juego; se veía al gobierno de Lacalle como "un liquidador del Estado batllista". Y esto, sumado a una situación incierta para varios asalariados en medio de una espiral inflacionaria que todavía costaba frenar, fue acarreado creciente oposición.

Por un lado, el Frente Amplio tanteó la posibilidad de realizar un frente común de oposición a la aplicación de la ley con el ex-Presidente Sanguinetti. Sin embargo, éste se negó a integrar el mismo. Ello separó las aguas entre, por un lado, los partidos tradicionales y, por otro, el Frente Amplio en alianza con el PIT-CNT.

Sería ésta la primera oposición férrea que iniciaría un proceso de anexión de fuerzas del Partido Nacional hacia el Frente Amplio o posiciones más independientes, como Rodolfo Nin Novoa o Carlos Pita.

La controversia se fue transformando en polarización de opiniones; el voto contra la Ley de Empresas Públicas, fue presentado ante la opinión pública como “un voto contra la política económica del gobierno”. Así, en octubre de 1992, sobre un total de 738.405 votos emitidos, el 29.5% de los votantes habilitaron la convocatoria al referéndum.

En medio del gobierno se implantó una campaña electoral que dividió al país en dos visiones, y que estratégicamente utilizada por el Frente Amplio y el PIT CNT, posicionó en forma conjunta al partido Nacional como los defensores del neoliberalismo. Éste escenario sirvió además para debilitar las posiciones más progresistas del Partido Colorado, y potenciar la apropiación de la matriz batllista por parte del actor emergente: Frente Amplio.

Por otro lado, la defensa de la matriz batllista hecha por el Frente Amplio, lo acercó más al centro, y además, el apoyo del Partido Colorado lo posicionó más hacia el centro moderado. A su vez la anexión del Nuevo Espacio como miembro del Partido Colorado, reforzó su apuesta por la conquista del centro político.

Entonces, a la hora de asumir el gobierno en el año 2005 el Frente Amplio debía dar señales de:

- Defensa del Aparato Productivo del Estado, en especial de las Empresas públicas
- Defensa del orden macroeconómico que quitase los miedos instalados por los partidos tradicionales respecto a la defensa y el respeto de la propiedad privada durante un eventual gobierno del Frente Amplio.

Los mensajes que Tabaré diera en uno u otros sentido causarían un fuerte impacto ya sea dentro o fuera de la propia fuerza política.

Dentro de su fuerza política coexistían distintas visiones respecto al manejo de la política económica. Por un lado estaban aquellos sectores que argumentaban la importancia de un manejo responsable de las finanzas públicas privilegiando el equilibrio presupuestal, el manejo de la deuda externa y el control de la inflación, las reformas graduales pro-mercado a favor del empleo y del crecimiento económico.

Por otro lado, estaban aquellos que sustentaban avanzar directamente hacia una economía de corte socialista, haciendo intervenir al Estado de forma directa en la redistribución de recursos, reforzando el rol del Estado en el aparato productivo y elevando la presión fiscal sobre las grandes fortunas.

Por fuera de la fuerza política, el Frente Amplio tenía ante sí a las cámaras empresariales, que asociadas al modelo neoliberal impuesto por los partidos

tradicionales, veían con expectativa el eventual rol redistribuidor e interventor del gobierno en la economía. A su vez, se encontraban los organismos internacionales que participaron del salvataje de la economía uruguaya en el año 2002 y que visualizaban de primera mano el manejo macroeconómico que iba a tener el primer gobierno de izquierda en Uruguay.

También fuera de la fuerza política, pero en las antípodas ideológicas del sector empresarial, se encontraban los trabajadores. Ello presionaron fuertemente por una visión más redistributiva del Estado, presionando por mejoras salariales y avances en educación, salud y previsión social.

Astori, la señal. Colocado en un transe histórico, Tabaré tenía que responder a sectores de la sociedad uruguaya que tenían claros intereses y visiones económicas contrapuestas. Como señal de tranquilidad hacia los mercados, el primer y único Ministro que nombró antes de ser electo Presidente, fue el del Cr. Danilo Astori, ex candidato en la interna del Frente Amplio del año 1999.

En este sentido, el rumbo económico del gobierno fue signado por una fuerte preocupación por el saneamiento de las cuentas públicas, en especial la desdolarización de la deuda, el control de la inflación, la re-estructura del Banco Central, la supervisión y regulación del Sistema Financiero, entre otros.

Uno de las primeras señales era el sistema de promoción de inversiones que impulsaba el gobierno, lo que fue entendido como buenas señales por parte de los sectores empresariales. Por otro lado, por primera vez en el primer año de gobierno en Uruguay no se realizó un ajuste fiscal (achicar el gasto y subir los impuestos), lo que fue leído como una buena señal por el sector privado.

En otro orden, el equilibrio de señales hacia los trabajadores era el fortalecimiento y revitalización de las empresas públicas como motores del desarrollo productivo, lo que significaba un estímulo para los gremios más radicales del sector sindical: los funcionarios públicos.

Por otro lado, la reforma tributaria e introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas, fue otra de las medidas que el gobierno tomo para dar una señal de “redistribución de la riqueza”, argumentado “que pague más, el que tiene más”.

En este sentido el equipo económico del gobierno tuvo la capacidad de transmitir confianza hacia los empresarios, como a los trabajadores.

A quienes si no pudo contentar es a los sectores menos moderados del Frente Amplio, como el Partido Comunista, quienes signaron a Astori como la nueva cara neoliberal en el gobierno progresista.

3.- *“El impulso y su freno” – TLC con Estados Unidos y el ala progresista de América del Sur*

“Hay veces en la vida que el tren pasa solo una vez”¹⁰

El impulso progresista del Frente Amplio, que supuso la llegada de un aire fresco al gobierno, tuvo también su freno. Real de Azúa¹¹, en su destacada obra señala que desde el “Alto de Viera” y en forma longitudinal a lo largo de su historia, Uruguay vive una serie de impulsos modernizadores que encuentran frenos que moderan el impacto y velocidad de los cambios sociales. En este sentido, el gobierno del Frente Amplio también tuvo en su estrategia política una serie de impulsos que tuvieron ciertos frenos provenientes de su propia interna como de procesos exógenos.

En este sentido, el mensaje central del gobierno fue la búsqueda de equilibrios. Un buen ejemplo de ello fueron las relaciones internacionales que tomaron un claro carácter pragmático a lo largo del período. Uno de los puntos de conflicto de la interna del gobierno era la visión sobre la inserción internacional del Uruguay. Por un lado, el Ministro de Relaciones Exteriores, Reinaldo Gargano, representaba una visión de inserción internacional marcada por un fuerte énfasis en las relaciones regionales dentro del MERCOSUR. Mientras que por otro lado, el Ministro Astori hacía hincapié en la necesidad de explorar la apertura hacia nuevos mercados, como por ejemplo Estados Unidos.

Precisamente fue esta temática la que disparó la primera controversia en la interna del gobierno. El propio Ministro de Economía amagó con renunciar en junio del 2005 por estas diferencias internas. En este sentido, el Presidente Vázquez se movió en forma oscilatoria entre ambos enfoques. Por un lado señaló la importancia de “aprovechar las oportunidades”, en la famosa frase “Cuando el tren pasa una sola vez, hay que tomárselo”, haciendo alusión a la oportunidad de firmar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. A lo que el Canciller Gargano respondió “no todos los trenes me llevan a destino”.

Luego de mostrarse públicamente afín a un eventual TLC con Estados Unidos, el Presidente Vázquez visitó semanas después al Presidente de Venezuela, Hugo Chávez. Allí señaló la importancia de mostrarse como una América Latina integrada en lo comercial, lo económico, lo político y lo cultural. Se mostró como un actor que respaldaba la estrategia del ALBA (Asociación

¹⁰ Tabaré Vázquez al Observador, 9 de agosto de 2006.

¹¹ Padre de las ciencias sociales en Uruguay.

Bolivariana de las Américas) y celebró sendos convenios de cooperación bilateral entre Uruguay y Venezuela, entre los que se destaca la asociación con la petrolera PEDEVESA y la instalación del banco venezolano BANDES en Uruguay.

En este sentido, Vázquez no dio señales claras de integrarse definitivamente a uno de los dos ejes que se planteaban en la política exterior. Por un lado, recibió al Presidente Bush en su visita a Uruguay en 2008 y firmó un Tratado de Promociones de Inversiones con Estados Unidos (TIFA por sus siglas en inglés). Por otro lado, recibió varias visitas del Presidente Chávez y firmó acuerdos de cooperación con Cuba.

Pensando en su frente interno y en los diversos intereses de los públicos de su gobierno, Vázquez tuvo la habilidad de auto-imponerse frenos a los impulsos de su fuerza política. Todo ello con la capacidad de no quedar expuesto ante cualquiera de las fracciones que se formaban en torno a los temas de controversia.

4.- La integración social. “Los PLANES”: Repartiendo PANES a la sombra del CEIBAL, Consejo de Salarios, Derechos Humanos

El gobierno de Tabaré Vázquez tenía varios frentes para atender. Uno de los principales era la recomposición del tejido social en dos temas puntuales: la eliminación de la indigencia y el avance en la verdad sobre los casos de violaciones a los derechos humanos.

La integración social fue una de las prioridades del gobierno del Frente Amplio, y en ellos el Presidente destinó buena parte de sus intervenciones.

A su vez, fueron los principales disparadores de los intercambios que se realizaron con la oposición política.

El PANES, Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social, fue de las primeras medidas impulsadas por el gobierno. Respondiendo a las consecuencias sociales de la crisis económica del 2002, el Plan buscaba generar un ingreso mensual para alimentación a más de 50.000 familias que vivían bajo la línea de indigencia.

Con el objeto de operacionalizar este plan se creó el Ministerio de Desarrollo Social, más conocido como MIDES. La oposición política no tardó en

reaccionar a esta medida, calificando al gobierno de “populista”, ya que entregaba dinero sin exigir contrapartidas.

Bajo ese razonamiento la oposición política no hizo más que echarse encima a buena parte de la opinión pública que respaldaba al gobierno de Vázquez con picos de aprobación del 68% para junio de 2005¹².

Otro de los ejes temáticos del gobierno fue la investigación respecto a la ubicación de restos de detenidos desaparecidos en la última Dictadura Militar que afectó al Uruguay entre 1973 y 1985. Con esto el gobierno puso su intención política de encontrar información que permitió hallar distintos restos escondidos en predios militares.

A su vez, dejó varios casos apartados de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado que permitió juzgar a personajes protagonistas de la Dictadura tales como Gregorio Álvarez, Juan María Bordaberry, entre otros.

Este tema movilizó a los movimientos de defensa de los derechos humanos quienes juntaron firmas para organizar un Referéndum de Derogación de la mencionada Ley, de manera que todos los casos relacionados a esa época fueran materia de la justicia ordinaria.

2.4 CANALES DE COMUNICACIÓN PRIVILEGIADOS POR TABARÉ VÁZQUEZ

Las temáticas de gobierno (ya mencionadas) que fueron jerarquizadas por Tabaré Vázquez, fueron acompañadas de una innovación *en la forma* de comunicarse con la ciudadanía. Se privilegió la coordinación de vocerías dentro del gobierno.

A su vez se re-diseñó el enfoque que se brindó a la gestión de las comunicaciones del gobierno.

1.- UTILIZACIÓN DE TIC.

La SECCOM ha rediseñado sus canales de comunicación, haciendo un inteligente uso de las TIC, entre las que se destaca la renovación del sitio web. Durante el gobierno se realizó un uso intensivo del Portal de Presidencia con videos y audios que estaban dirigidos especialmente a facilitar el trabajo de la prensa.

Sin embargo, careció en el período de un uso estratégico de las redes sociales dentro de las comunicaciones de gobierno. Ni la Presidencia, ni el Presidente,

¹² Ver gráfico de Aprobación Presidente Vázquez.

contaban con un sitio en facebook o twitter, por mencionar algunas de las redes sociales.

Ello evidencia, la falta de adaptación tecnológica que la estrategia de comunicaciones aún tenía. Si bien se aggiornó en lo tecnológico, en el seno de la comunicación de gobierno no se comprendió el lenguaje de las nuevas tecnologías.

2.- Consejo de Ministros.

Otra de las innovaciones en lo que hace a las comunicaciones de gobierno fue la periodicidad del funcionamiento del Consejo de Ministros.

Como parte de su táctica política para garantizar la gobernabilidad interna del Frente Amplio, el Presidente Vázquez revitalizó el funcionamiento del Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros es la reunión del conjunto de Ministros con el Presidente de la República. En los gobiernos anteriores, el Consejo de Ministros solo sesionaba en ocasiones especiales.

En el gobierno de Vázquez el Consejo de Ministros sesionó durante prácticamente todos los lunes del período. En el comienzo de la semana la reunión sirvió para mostrar al gobierno en su conjunto sesionando sobre diversos temas, y especialmente, centró la generación de información y de anuncios del gobierno.

De esta manera, el gobierno se aseguró la atención de la prensa en el inicio de todas las semanas noticiosas y por ende acaparó el origen de noticias, fijando los temas de su interés en la agenda mediática.

3.- ¿Dónde está el Presidente? – Sistema de Vocerías

Otra de las principales características impulsadas en las comunicaciones del gobierno de Vázquez fue el sistema de vocerías temáticas que se impulsaron.

Luego de cada Consejo de Ministros, uno de los jefes de gobierno se dirigía a la prensa en Conferencia de Prensa para brindar detalles acerca de los acuerdos alcanzados.

Quien claramente fue un ausente de declaraciones y/o entrevistas a los medios de comunicación fue el Presidente de la República. Todas las comunicaciones que lo implicaban directamente eran canalizadas en su mayoría por su principal operador político: El Secretario General de Presidencia, Gonzalo Fernández.

Las principales declaraciones de Vázquez fueron obtenidas luego de algunas conferencias organizadas por la Presidencia o de los Consejos de Ministros en el interior del país.

4.- Consejo de Ministros Móviles

El gobierno de Tabaré Vázquez tuvo la capacidad de trasladar su mensaje hacia distintos puntos del país, y con ello innovar en la comunicación directa con la ciudadanía. Esto se materializó a través del Consejo de Ministros itinerante en que el gobierno desarrollaba las reuniones del Presidente con sus secretarios de Estado en pequeñas localidades del país y de forma abierta.

La experiencia se repitió a lo largo de los cinco años de gobierno y permitió al Presidente y sus Ministros recorrer los 19 departamentos del país durante la gestión.

Se trataba de una experiencia única en la que la ciudadanía local tenía la oportunidad de interactuar con autoridades del gobierno nacional. A su vez la reunión se comunicaba a toda la ciudadanía a través de la transmisión en directo para todo el país por la estación de televisión pública.

5.- Eventos de Difusión Presidencial

Si bien Tabaré Vázquez se mantuvo ausente de varios episodios que tuvieron relevancia en la agenda mediática, intervino en algunos puntuales sobre los que entendía eran de su competencia exclusiva.

Fue así como surgió la realización de eventos de rendición de cuentas que en los hechos fueron actos de difusión de las actividades de gobierno.

Semióticamente sorprendió la escena que montó el Presidente para comunicar los logros de su gestión. En uno de los eventos, se trataba del Presidente montado entre varias Banderas y de fondo la estatua del prócer Artigas.

La transmisión televisiva del evento privilegió una toma desde abajo hacia arriba, lo que engrandecía la Imagen de líder del Presidente.

Una de las temáticas que sirvió de excusa para la realización de estas jornadas fue la implantación del “Día de Nunca Más”, que se conmemoró el 19 de junio (fecha de natalicio del prócer Artigas), con el objeto de reafirmar en una fecha el compromiso con la estabilidad democrática del país.

“Y con la verdad buscaremos que nuestra sociedad recupere la paz, la justicia y, sobre todo, que el horror de otras épocas nunca más vuelva a pasar. Nunca más”¹³

En esas ocasiones el Presidente insertó temas en la agenda política que generaron conversaciones públicas, a las que nunca contestó. En este sentido, la habilidad comunicacional consistía en entablar los temas en la agenda y ordenar la dinámica de discursos de los actores del sistema político.

6.- El programa del Gobierno “La TV presidencial”

El gobierno, desde su Secretaría de Comunicación Institucional, lanzó un programa de televisión que se transmitía por la TV Cable e Internet donde se realizaban entrevistas a distintos jerarcas de gobierno. Cada capítulo trataba un tema específico y se entrevistaban a los actores políticos involucrados al respecto.

Si bien en el mismo se desarrollaban diversos temas que eran de interés para la agenda del gobierno, solo se trató de un canal testimonial de emisión de información ya que el impacto del mismo fue prácticamente nulo.

Sí fue un canal de comunicación eficiente para informar a públicos muy específicos, líderes de opinión, para informarse sobre las distintas agendas de las reparticiones públicas de gobierno.

2.5.- TABARÉ Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El perfil que el Presidente trazó para su relación con los medios de comunicación no se caracterizaba por un fluido intercambio de información. En muy pocas ocasiones el Presidente brindó entrevistas exclusivas a un medio de comunicación. Tampoco en los eventos públicos la autoridad de gobierno se hacía un espacio para generar declaraciones a la prensa.

La iniciativa de comunicarse con la prensa perteneció siempre al Presidente, por lo que el estilo de comunicación fue siempre proactivo. Por más que no era él directamente quién se relacionaba con la prensa, sí lo hacía a través de las declaraciones de los Ministros u otros jerarcas de gobierno. Ello muchas veces supuso que se produjesen descoordinaciones en las comunicaciones oficiales del gobierno, por las diferencias entre los secretarios de Estado.

¹³ Discurso de Tabaré Vázquez el 19 de junio de 2007, Día del Nunca Más.

Si bien el gobierno no tuvo mayores problemas con los medios de comunicación, si existió un importante traspié entre el Presidente Vázquez y el sector periodístico.

En 2006 el Presidente Vázquez señaló en una entrevista que existían unos medios “más amigos del gobierno” que otros. En especial hizo mención a los canales de televisión 4 y 12, y los Diarios El País y El Observador como opositores al gobierno. Ello produjo la reacción de la Asociación de Prensa del Uruguay y un amplio rechazo del medio periodístico en su conjunto.

En agosto de 2009 se dio a conocer por el Semanario Búsqueda una lista interna del Asesor en Comunicación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, donde se nominalizaba una lista de profesionales y medios de comunicación de amigos y enemigos del gobierno.

Ambos sucesos son indicadores de un gobierno que no supo entender la gestión de construcción de noticias. Dado los vacíos que muchas veces se producían desde la comunicación de la Presidencia, a la hora de comunicar directamente los Ministerios, no siempre se jerarquizaban los temas de manera importante, o se coordinaban las declaraciones de los jefes.

En definitiva, de lo que se careció en el período es de una coordinación de Agenda Institucional del Gobierno en su conjunto. Si bien se habían generado mecanismos de articulación transversal, como el propio Consejo de Ministros, la coordinación interna en la exposición mediática no se trasladó necesariamente a la escena pública. Esto hizo más notorias las diferencias que ya existían a la interna del gobierno.

2.6 La falta de un enfoque estratégico de comunicaciones del Gobierno de Vázquez.

Si bien la cabeza del gobierno tenía claro cómo administrar las diferencias a la interna del Ejecutivo, a las comunicaciones del gobierno le faltó un seguimiento sistemático de las comunicaciones en su conjunto. Es claro que el anterior enfoque de “Difusión y Prensa” (SEPREDI) hacía hincapié en una comunicación unidireccional desde el gobierno a la ciudadanía, cuando en realidad la significación de un concepto entra en una batalla donde intervienen distintos actores: gobierno, oposición, sociedad civil, agentes exteriores, agentes económicos, sindicatos, etc.. El enfoque de “Comunicación Estratégica” busca monitorear en forma constante cómo se produce esa disputa de significados, y a partir de ahí desplegar las tácticas. Sin embargo,

para comprender ese intercambio, tenemos que tener claro ¿Qué es lo que queremos que se piense del gobierno y de sus integrantes? En definitiva, ¿Cuál es la imagen objetivo que queremos conseguir?

El gobierno no tenía claro necesariamente cuál era su imagen objetivo, ni los distintos públicos a los que se veía enfrentado y en cada uno de ellos ver cuál es su perfil, sus características, intereses y necesidades.

Básicamente el rol desempeñado en el período de Vázquez fue reactivo en pos de las demandas del entorno presidencial, sin tener clara una estrategia de posicionamiento de la Imagen del gobierno.

El gobierno, su Presidente y sus Ministros, son conceptos a los cuales hay que llenar de significado. Claro está, el significado y la asociación de ideas que la opinión pública realice de ellos estará, solo en parte, influenciada por los mensajes que del gobierno se transmitan. El poder no está en los canales de comunicación del gobierno, el poder de determinar la Imagen está en la ciudadanía, son ellas quienes realizan determinada asociación de ideas, que las llevan a apoyar o no a un gobierno. Por eso la gestión debe abocarse al objetivo final, al público objetivo, en definitiva, al resultado.

3.- PEPE MUJICA “Como te digo una cosa, te digo la otra”

“Desearía que el título de "electo" no desapareciera de mi vida de un día para otro. Tiene la virtud de recordarme a cada rato que soy presidente sólo por la voluntad de los electores. "Electo" me advierte que no me distraiga y recuerde que estoy mandatado para la tarea. No en vano, el otro sobrenombre de los presidentes es "mandatario"¹⁴ José Mujica, 2005.

Para entender la presencia de Pepe Mujica en el gobierno es necesario trasladarse a la génesis de su candidatura y especialmente a la metamorfosis que vivió desde el Ministro Agricultor hasta el Jefe de Estado.

¹⁴ Discurso de Asunción de José Mujica, 1 de marzo de 2010

No existe un único Pepe Mujica. Si en 2005 uno se preguntaba quién podría ser el candidato presidencial dentro del Frente Amplio podría surgir apenas algunos nombres como el de Danilo Astori u otros líderes de sectores. Pero, en la mente del frenteamplista de base no figuraba como una real alternativa la presencia de Mujica en la carrera presidencial.

Sin embargo, a través de desarrollar sus atributos de “honestidad” y “cercanía con la gente”, el Pepe Mujica se convirtió en un personaje cada vez más querido dentro del gabinete de Ministros.

Algunas medidas como “el asado del pepe”, que era un corte de carne a precio rebajado para sectores populares lo hicieron más conocido.

El “Pepe” era un personaje querendón, un hombre que no presentaba el clásico perfil del político uruguayo y que se distanciaba radicalmente de la impronta de su antecesor: Tabaré Vázquez.

En la campaña política interna su fuerza de respaldo, el Movimiento de Participación Popular, buscó reforzar al “Pepe tal cual es”¹⁵.

Luego de haber ganado la candidatura a la Presidencia, los esfuerzos en términos comunicacionales estaban dirigidos a mesurar los atributos débiles en la Imagen Pública. El flanco débil era su capacidad de liderazgo de la fuerza política, la capacidad de gobierno y su imagen alejada del típico Jefe de Estado.

En el corto camino hacia la Torre Ejecutiva, Mujica trazó una alianza con el otro líder del Frente Amplio, Danilo Astori, cuyos principales atributos era su reconocida gestión al frente del Ministerio de Economía.

La integración de Astori en la fórmula presidencial, y la reconfiguración del rol de Vicepresidente en una especie de “Primer Ministro”, posibilitaron posicionar a Mujica como un “Jefe de Estado”. Este proceso fue acompañado por un candidato que dejaba la bicicleta como principal acto de campaña, para ponerse “el traje presidencial”, adoptando un look más ejecutivo.

El desafío pasaba por mantener esa imagen de “líder articulador” desde la campaña electoral hacia el plano de gobierno.

3.1 La construcción del personaje PEPE. ¿Cómo se ha desempeñado el Pepe en el Gobierno?

Mujica es uno de los actores políticos del sistema uruguayo que más ha comprendido la relación entre comunicación y política. Ese conocimiento

¹⁵ Fue el nombre que se le dio a la campaña electoral a la interna del Frente Amplio.

debería servirle al gobierno para comunicar tantas buenas noticias que nos rodean: crecimiento económico, mejor redistribución de la riqueza, mayor y mejor acceso a la salud, etc.

Sin embargo, la agenda mediática del gobierno ha estado rodeada por otros temas, tales como: Ley Interpretativa de la Ley de Caducidad, video con amenazas de algunos militares, expropiación de terrenos en Cabo Polonio, Impuesto al agro, etc..

El Presidente comenzó a edificar agenda en los medios de comunicación tocando temas sensibles para la opinión pública, sensibles con la Identidad Política de su partido y de alta cobertura mediática.

Si el objetivo era colocar determinados temas, el Presidente lo logró. Pero en comunicación estratégica nos importa tanto la cobertura de nuestros mensajes, como la forma, es decir el contenido y los canales, con que los mismos se transmiten.

3.2 La ley de caducidad y la Identidad Política del Frente Amplio.

En la forma de comunicar, todo jefe de gobierno, debe reconocer la Identidad de su Partido, ese conjunto de ideas sobre los que en un sistema de partidos altamente institucionalizado –como el uruguayo- se ubica el respaldo de los gobernantes. Los partidos, así como todas las organizaciones tienen personalidad, y la misma es “la resultante única, dinámica e irrepetible de una configuración de factores, de los que emerge la singularidad de cada institución” (Scheinson, 1996). Uno de los pilares de la matriz de identidad corporativa del Frente Amplio como partido político es su estructura de equilibrios y acuerdos internos que lo han llevado a ser la fuerza electoral más exitosa de los últimos tiempos.

A diferencia de los partidos tradicionales, el FA tiene un número de fraccionalización interna mucho más alto que el resto. Por su naturaleza de agregación de fuerzas dispersas de izquierda y refugio de sectores

progresistas de los partidos tradicionales, el FAA es desde su origen un “Partido de Coalición”.

Para mantener esa aglutinación de sectores, juega un rol fundamental la estructura de diálogos internos, fijado a través de un rígido organigrama que incluye desde el Comité de Base hasta la Presidencia del FA. Ello ha obligado que determinados “issues” de los cuales el Partido se ha adueñado (efecto issue ownership), deban ser digeridos y acordado primero por los distintos sectores para luego ser planteados como proyecto de ley o decreto. Esa estructura de “governabilidad interna” que era el principal atributo con que se caracterizaba a Tabaré Vázquez.

Luego de haber colocado el tema en la agenda, Mujica se mostró contrario al proyecto y comenzó a trazar salidas legales alternativas. Sin embargo, para esa altura un issue tan sensible para la Identidad Política del FA estaba en la agenda de los medios y del conjunto del Sistema Político.

¿De qué manera puede pedirle el jefe de gobierno a su partido que desoiga la posición histórica que ha tenido respecto a un issue que en términos simbólicos es cuasi propietario? Pedirlo, ya es desconocer la Identidad Política del Partido.

La Imagen del Presidente queda inmersa en una paradoja crucial, mostrándolo contrario al planteo de su bancada legislativa y en alianza con líderes de la oposición (Larrañaga por ejemplo).

El contenido del mensaje presidencial, fue poco estratégico para el FA, y al intervenir tantos actores en el discurso político, si había algún contenido, este se convirtió solo en ruido para la opinión pública. La pregunta que queda es, ¿Qué efecto se logró en términos de Imagen para el gobierno con este tema?

3.3 Cómo gerenciar una conversación pública: La materia pendiente de Mujica.

La gestión de la agenda pública del gobierno es una cuestión de Estado. El impacto de lo que se diga y cómo se haga alcanza al conjunto de las políticas públicas, objetivos de gobierno, etc. En este sentido, la Imagen del gobierno,

así como la de cualquier organización, es un activo intangible que sirve para ganar la adhesión de voluntades hacia los planes del oficialismo.

En esto radica la importancia de poder gestionar cada uno de los temas que se insertan en la agenda pública de manera de visualizar el impacto que podría tener sobre cada uno de los públicos prioritarios de gobierno (stakeholders).

El gobierno de Mujica ha carenciado de una gestión estratégica de las comunicaciones de gobierno, no se ha visto una buena planificación de comunicación que analice:

1.- Si los mensajes brindados por el Presidente son acordes a la Agenda Institucional de Gobierno. La misma está determinada por la Matriz de Identidad Corporativa. ¿Corresponde a la personalidad del presidente o a las intenciones del gobierno que se hable de este tema?

2.- Respecto al impacto que puede generar en los públicos, ¿Cómo puede afectar la percepción que tienen del gobierno? ¿En qué contexto están inmersos los públicos sobre este tema en particular? Y en este sentido, una pregunta central debe ser ¿Qué objetivo quiero alcanzar en términos de Imagen con este tema?

3.- ¿Cuál es la mejor forma de comunicar el mensaje de acuerdo al contenido? ¿Cuáles son los “mejores significantes” que puedo llegar a utilizar para que se asocien a los significados estratégicos que tenemos detrás del mensaje?

4.- ¿Qué canales habré de utilizar para comunicar ese mensaje? Cada uno de los canales tiene distinto impacto en distintos públicos. Por ello debo analizar de qué manera debo comunicar el mensaje para que genere el impacto esperado.

5.- ¿Cómo habré de evaluar el impacto del mensaje? Toda estrategia de comunicación requiere de la medición de impactos respecto a la eficacia de las comunicaciones realizadas ligadas a mis objetivos. ¿Se lograron o nos apartamos de la Imagen objetivo?

3.4 El equilibrio entre Pepe el Candidato, Mujica el Presidente.

La construcción de la Imagen Política de “Pepe Mujica” está ligada a determinados atributos, en especial, su sencillez, cercanía con la gente y la valoración de su honradez. Durante la campaña electoral se reforzó el concepto de la idea de “Jefe de Estado”. Mujica podía convertirse en un muy buen líder del Gobierno, y especialmente, en representante de un perfil de uruguayos que no habían llegado hasta entonces a ocupar la primera magistratura.

Un campesino, alguien “golpeado en la vida”, que estuvo preso, que desde las antípodas es capaz de plantear el perdón, de generar una auto-revisión del pasado, etc. Mujica tiene todo el perfil para mantener su simpatía con la mayoría del electorado. No obstante, el rol de jefe de gobierno le impone - al mismo tiempo- la responsabilidad de gestionar su estrategia de comunicaciones visualizando cada una de sus acciones ligadas a la “Imagen objetivo” funcional al gobierno y respetando la Identidad de su partido político.

3.5 El Pepe cercano, el Pepe espontáneo.

Los atributos de cercanía de Mujica no se han perdido durante su paso por la Presidencia de la República. El jefe de gobierno se ha mostrado como un personaje sensato, honrado y que no ha dejado su sencillo estilo de vida.

A diferencia del Presidente Vázquez, Mujica ha mantenido una relación fluida con los profesionales de los medios de comunicación. Conversa con periodistas, ha brindado entrevistas ya sea generales o exclusivas.

Los Ministros han perdido ese rol de vocería que tenían en el gobierno de Vázquez, pues el Presidente interviene insertando temas de forma directa en la Agenda de gobierno.

El problema es que esa cercanía y espontaneidad van en directa oposición a los procesos de comunicación y diálogo interno a los que estaban acostumbrados los sectores del Frente Amplio, algo que es propio de su Identidad como partido.

Muchas veces se han insertado temas en la agenda que no son consultados con los Ministros ni con la bancada legislativa del gobierno. Ello profundiza en reiteradas ocasiones las diferencias que existen dentro del Frente Amplio. A diferencia de Vázquez, Mujica no tiene a los líderes de los sectores dentro del gabinete, ni el mismo es un líder transversal a todos los sectores políticos, como sí lo es Tabaré.

Superar estas tensiones latentes en la Presidencia de Mujica es uno de los principales desafíos para la comunicación del gobierno. Hay buenas noticias para comunicar y posicionar en la agenda pública. Las mismas lograrán fortalecer la Imagen Objetivo del gobierno siempre y cuando se produzca un sano equilibrio en la comunicación política de: el Pepe, el Compañero Mujica y el Presidente.

Bibliografía de referencia

Botero Montolla, L. A. 2006. Comunicación pública, comunicación política y democracia: un cruce de caminos. Palabra Clave Vol. 9 Nro. 2

Brown, C. (2007), "Gobernar es comunicar" [en línea], disponible en: http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc_153.html, recuperado 16 de mayo de 2011.

Capriotti, P. (2004), "Planificación estratégica de la imagen corporativa", en J. C. Losada, (ed.), *Gestión de la comunicación en las organizaciones*, Barcelona, Ariel.

COSTA, JOAN, "Imagen corporativa sg XXI", Ed. Buenos Aires: La Crujía ediciones, 2003

COSTA, JOAN, "La comunicación en acción", Ed. Paidós, Barcelona, 1999.

Jean-Marc Ferry, Dominique Wolton y otros, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa, 1998.

Durán, J. (2001), “Estrategias de comunicación política para los gobiernos”, en *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Washington, OEA.

Gliem, David E. & Janack, James A. (2008) “A Portrait of a Transformational Leader: An Analysis of Text and Image on BarackObama.com” en *American Communication Journal*.

Izurieta, R. (2001), “Comunicación del gobierno en la era del entretenimiento”, en *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Washington, OEA.

KREPS, GARY, “La comunicación en las Organizaciones”, Addison – Wesley Iberoamericana, USA, 1995

MASCARAY, José y Elías , Joan 1988 Más allá de la comunicación interna: la intracomunicación Gestión 2000 Barcelona

Miralles, A. 2002. Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana. Editorial Norma.

Molina, R. (2002), “Gobierno y comunicación social”, México, Instituto Politécnico Nacional de México.

Noguera, F. (2001), “Campaña de comunicación permanente”, en *Estrategias de comunicación para gobiernos*, Washington, OEA.

Rincón, O. (2004), “Comunicación política en América Latina”, Bogotá, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, FESUR.