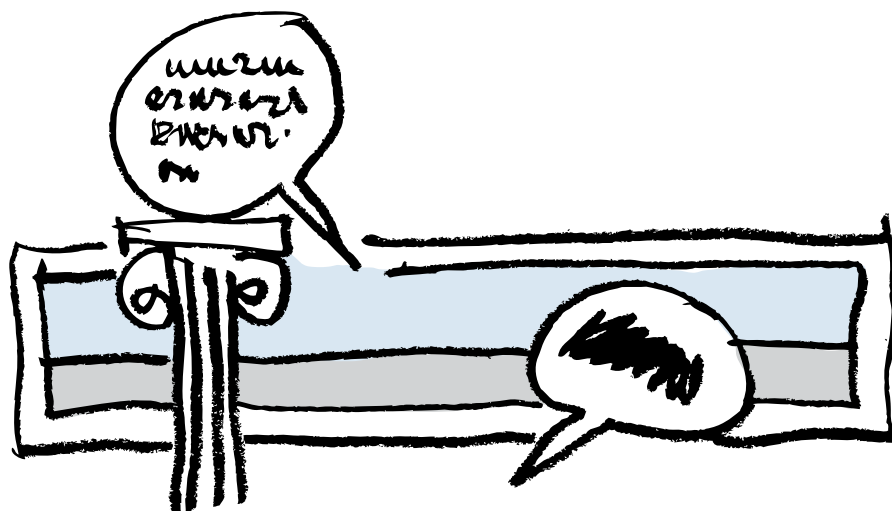


# Comunicación y gobierno: gobernar es comunicar

Javier Brown César



La teoría clásica del gobierno establecía con toda claridad que gobernar consiste propiamente en dirigir. El modelo que se utilizaba para aplicarlo al gobierno, era tomado del arte de la navegación: quien dirige el navío tiene la función guiar la nave hacia puerto seguro, quien gobierna a una sociedad, la conduce a su fin propio, que es la unidad de la paz<sup>1</sup>. La realidad del gobierno actual difiere sustancialmente de lo que es el ideal del modelo clásico, ya que cada vez ha sido más evidente que los gobernantes delegan ciertas funciones directivas relacionadas con la operación de asuntos particulares, para tomar a su cargo funciones de comunicación, de relaciones públicas, de manejo de

imagen y de toma de decisiones relevantes, las cuales, a su vez, deben ser comunicadas.

Cada vez resulta más evidente que gobernar es, ante todo, comunicar, de ahí que el gobierno se caracterice en la actualidad más por ser un vínculo y enlace que una entidad ejecutiva; de operador, el gobierno está comenzando a ser rector y facilitador. Estas necesidades no sólo obedecen a la crisis del modelo de estado de Bienestar que tuvo lugar en el siglo pasado, sino y sobre todo, al nuevo entorno global, caracterizado por la preponderancia de los medios masivos y la intensidad de los flujos de información.

Si se debe aceptar que la sociología funcional-estructuralista de Niklas Luhmann es la que mejor describe el momento actual hay que asumir ciertos supuestos exigentes, para lograr una mejor comprensión del postulado "gobernar es comunicar". Si la sociedad es un sistema que se define,

no por la acción, sino por la comunicación, los gobiernos se tienen que concebir como uno más de los sistemas sociales que ya no funge como sistema central y que se organiza con base en el poder como medio de comunicación simbólicamente generalizado, este medio es el que garantiza la aceptación de las comunicaciones<sup>2</sup>. La autopoiesis del sistema demanda la codificación binaria con base en la distinción gobierno/oposición<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> "Los medios de la comunicación suministran premisas para las decisiones y pueden así transmitir el efecto vinculante de las decisiones. A estos efectos, el sistema político se sirve fundamentalmente, sobre la base del poder político y para alcanzar su difusión técnica, del derecho y el dinero". Niklas Luhmann. Teoría política en el Estado de Bienestar. Madrid, Alianza, 1994. p. 104.

<sup>3</sup> "En terminología de teoría de sistemas puede hablarse también del código del sistema político, no entendiéndolo por código sino el hecho de que el sistema se orienta a partir de una diferencia entre valor positivo y negativo: la diferencia entre verdadero/falso en el caso de la ciencia, la diferencia entre legal/ilegal en el caso del sistema jurídico, la diferencia entre inmanencia y trascendencia en el caso del sistema de la religión y, en el sistema político, precisamente la diferencia entre gobierno/oposición". Niklas Luhmann. El futuro de la democracia. En Loc. cit. p. 163.

<sup>1</sup> El ejemplo es dado por Santo Tomás en el capítulo II del Libro I del Opúsculo sobre el gobierno de los príncipes: "Todo gobernante debe tener como finalidad el procurar el bien de aquel cuyo gobierno ha asumido. Así, el fin del gobernante de una nave es el conducir ilesa hasta el puerto de resguardo dicha nave, en medio de los peligros del mar. Y el bien de toda multitud asociada es el conservar la unidad, de donde resulta la paz... Así, pues, lo máximo que debe pretender quien dirige una sociedad es procurar la unidad de la paz".



El problema de un gobierno que se constituye en un comunicador eficaz bajo el modelo planteado por Aristóteles en su Retórica hace más de dos mil años se puede analizar mejor a partir de responder a tres cuestiones fundamentales: desde qué posición comunica el gobierno, qué comunica y a quiénes lo comunica. Es posible ampliar este modelo para abarcar otras dimensiones importantes: cómo se traduce lo que se quiere comunicar en un mensaje, qué medio o canal se utiliza y cómo podría el mensaje ser decodificado por el receptor. Para no complicarnos con estas cuestiones que son de gran relevancia, asumiremos las preguntas rectoras que propone el Estagirita como eje de las reflexiones que se harán a continuación.

#### La perspectiva del comunicador

El gobierno es un comunicador más que debe competir con otros

muchos comunicadores por la atención de su público. Un "ideal" de los medios masivos es que funcionen bajo un esquema de competencia perfecta donde quienes ofrecen mensajes y quienes "consumen" mensajes se sujeten a una condición de justo equilibrio. De este modelo derivado de la microeconomía resulta la necesidad de una pluralidad de medios y mensajes que compitan en el mercado y cuyo objetivo es captar la atención y el tiempo de los consumidores, prevaleciendo sólo aquellos medios que ofrecen los mejores mensajes a costos razonables (justos).

Este ideal dista mucho de ser realidad, ya que los medios masivos usualmente funcionan bajo un esquema oligopólico, duopólico e incluso monopolístico. Así, el consumidor está bajo el bombardeo de un grupo selecto de co-

municadores, de dos potencias comunicadoras o de un solo gran comunicador (en este último caso encontramos a las autocracias o dictaduras contemporáneas, las cuales se caracterizan porque el Estado controla a los medios).

El problema de todo gobierno que opera en esquemas de competencia perfecta es que sus mensajes tienen que ser de tal manera atractivos que capten y refuercen la atención del usuario, de ahí que el dilema sea generar noticias tomando como base eventos que sean tema en el ámbito de la opinión pública o generar nuevos tópicos con el riesgo de que pasen desapercibidos por los medios y no lleguen a ser tema de opinión pública. De esta forma, el gobierno se somete a los dictámenes del llamado quinto poder y a veces, al ser incapaz de generar una agenda

propia en los medios, tiene que adecuar sus mensajes a una agenda que no puede modificar.

Cuando un gobierno actúa en una sociedad donde los medios están bajo el control de unos pocos entonces, la competencia se recrudece, siendo cada vez más improbable que se capte la atención del usuario. De ahí que se tenga que recurrir a los representantes de los medios para comunicar aquellos asuntos que el gobierno sabe que si los toma a su cargo, no llegarán a su destinatario, pero al hacer esto, corre el riesgo de ser una víctima más de la política selectiva propia de los medios masivos: el gobierno no podrá comunicar lo que desea, sino sólo lo que los medios seleccionan; cabe mencionar que en las decisiones de los medios respecto a qué se selecciona los gobiernos tienen una influencia marginal y cuando se utiliza el dinero, el derecho o el poder para lograr una mayor influencia se pueden generar distorsiones (los economistas hablarían de externalidades) en el “mercado de la comunicación”.

### El mensaje

Además de competir con otros comunicadores, el gobierno debe seleccionar de manera sumamente cuidadosa lo que quiere comunicar. Cada vez es más visible que los gobiernos deben rodearse de publicistas, psicólogos, sociólogos, comunicólogos y otros expertos, y cada vez es más necesario hacer investigación para poder seleccionar adecuadamente qué se dice a quién, cómo se dice y a través de que medio o canal se dice.

Las estrategias tradicionales de informar sobre aquello que el gobierno hace son cada vez menos exitosas y son mal vistas por un sector de la población en constante crecimiento: si se informa sobre calles pavimentadas, esto poco importa a los beneficiarios, ofende a quienes no se ha beneficiado y resulta casi intrascendente para el público en general, el cual suele estar más interesado en qué se ofrece que en lo que ya se hizo.

Manejar cifras para impactar en la opinión pública tampoco resulta ya muy eficaz: algunas personas resultarán ofendidas por el monto de los recursos gastados, otras más no son capaces de concebir o pensar en montos tan grandes y muchos más verán esto como un dato poco relevante, porque lo que más les interesa no es en qué se ha gastado, sino cómo ese gasto está impactando en su economía aquí y ahora.

Los estudios de mercado o de opinión pública son cada vez más necesarios para segmentar y así definir mensajes específicos para audiencias determinadas. Los estudios no sólo ayudan a medir percepciones y puntos de vista, sino también a escoger el mensaje, el medio a través del cual se quiere hacer llegar y todos aquellos elementos que funcionan para que el mensaje sea aceptado por aquel a quien va dirigido.

### El receptor

El receptor o usuario de la comunicación es cada vez más exigente. A raíz del bombardeo mediático, las personas se vuelven cada vez más selectivas, por lo que cada minuto de su tiempo es sumamente valioso para los comunicadores. El público ideal no es aquel que está expuesto a los medios varias horas al día, sino el que es sumamente selectivo y no está dispuesto a someterse una exposición prolongada. Este consumidor es el mejor indicador de la eficacia de los mensajes, ya que si estos logran captar su atención, se puede hablar de éxito mediático.

El problema del gobierno es llegar a los usuarios con el mensaje adecuado, en el momento adecuado. El fenómeno de las campañas mediáticas es tan sólo la expresión de una realidad no tan visible al día de hoy: también el gobierno participa en estas campañas y en muchas ocasiones compite en gran desventaja, con grandes corporativos que ofrecen productos, bienes y servicios mucho más atractivos y en horarios más accesibles al gran público.

### El gobierno como facilitador

No podemos concluir estas reflexiones sin mencionar el papel cada vez más relevante que están teniendo los gobiernos como facilitadores de procesos de comunicación. En muchas ocasiones inclusive, más que un comunicador, el gobierno tiene que funcionar como un enlace eficaz entre aquellos que se quieren comunicar entre sí. Cada vez es más común ver servicios ofrecidos por el gobierno en el que este no es el principal proveedor sino tan sólo un mediador eficaz, que cuenta con los medios técnicos y con los recursos suficientes para poner en contacto a las personas.

En el fondo, la cuestión, planteada en el ámbito de la comunicación política no es el lograr una comunicación libre de distorsiones y coacciones, sino el transformar el poder social en poder comunicativo y el poder comunicativo en poder político. Si el gobierno asume este reto, se ubicará en un nicho que por ahora está casi vacío y que en muchas ocasiones es ocupado oportunamente por nuevas organizaciones de la sociedad civil, que bajo el argumento de facilitar procesos de comunicación obtienen jugosos recursos que en muchas ocasiones no generan más poder comunicativo o mayor capacidad de que la sociedad se observe a sí misma, sino sólo poder económico para los organizadores.

Por ello muchos actores de la sociedad, sobre todo cuando los niveles de organización de la acción colectiva son bajos, han encontrado que es en extremo lucrativo formar una nueva asociación para, bajo el argumento de aprovechar los nichos del “mercado”, reivindicar causas o promover nuevos movimiento sociales, logrando así para algunos de sus asociados un *modus vivendi* sumamente lucrativo y eficaz, que se mantendrá mientras que el gobierno no aprenda a ser un buen comunicador y un buen facilitador de procesos de comunicación. ■