



UNIVERSIDAD  
**AUSTRAL**

## **Repositorio Institucional**

---

**LA CONSTRUCCIÓN DE LA REALIDAD COMO ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN POLÍTICA ANTE CASOS CONMOCIONANTES EN EL GOBIERNO DEL EX PRESIDENTE DE COLOMBIA ÁLVARO URIBE VÉLEZ.**

Gómez Giraldo, Juan Carlos

---

Facultad de Comunicación  
Tesis Doctoral

# UNIVERSIDAD AUSTRAL

La construcción de la realidad como estrategia de  
comunicación política ante casos conmocionantes  
en el gobierno del ex presidente de Colombia  
Álvaro Uribe Vélez

---

Tesis de doctorado en Comunicación Social

**Autor: Juan Carlos Gómez Giraldo**

**Director:**

**Doctor Damián Fernández Pedemonte**

**1 de Marzo de 2013**

## Tabla de Contenido

Introducción.....	12
1. Planteamiento de la investigación.....	13
1.1 Metodología.....	14
1.2 Objetivos.....	15
2. Estructura general.....	16
I. La comunicación política gubernamental.....	19
1. El objeto de estudio de la comunicación política gubernamental.....	19
1.1 Una aproximación a la historia de la comunicación entre los gobiernos y sus gobernados.....	19
1.2 Una parcela olvidada en un campo de estudio emergente.....	22
1.3 El estudio de la comunicación política gubernamental.....	24
2. Diversos aportes para la definición del concepto comunicación política gubernamental.....	31
2.1 Los aportes de diversos enfoques a la definición del concepto comunicación política gubernamental.....	31
2.1.1 <i>El enfoque holístico</i> .....	32
2.1.2 <i>El enfoque de las relaciones públicas</i> .....	32
2.1.3 <i>El enfoque de la propaganda</i> .....	35
2.1.4 <i>El enfoque del marketing de gobierno</i> .....	37
2.1.5 <i>El enfoque político-administrativo</i> .....	39
2.1.6 <i>El enfoque de los emisores diferenciados</i> .....	41
2.2 Una aproximación a la definición de comunicación de las instituciones públicas desde los términos incluidos en el concepto.....	42
3. La comunicación política gubernamental como proceso.....	45
3.1 El dilema de la comunicación política gubernamental: ¿informar o persuadir?.....	46
3.2 El proceso de la comunicación política gubernamental.....	49
3.2.1 El sistema político.....	50
3.2.2 El espacio público.....	52
3.2.3 El gobierno.....	55

3.2.4 Los públicos.....	56
3.2.5 El mensaje.....	59
4. El abordaje de la comunicación política gubernamental .....	60
4.1 Los modelos teóricos para el estudio de la comunicación política gubernamental.....	61
4.1.1 Según el rol de los medios de comunicación en el proceso de la comunicación política .....	61
4.1.2 Según las orientaciones del estudio de la comunicación política .....	62
4.1.3 Según las concepciones del estudio de la comunicación política gubernamental.....	65
4.1.4 Según los enfoques del estudio de la comunicación política gubernamental.....	68
4.2 Modelos teórico-prácticos para el estudio y la gestión de la comunicación política gubernamental.....	70
4.2.1 El modelo de gestión incremental de la comunicación política gubernamental.....	70
4.2.1.1 Enfoque y supuestos básicos del modelo de gestión incremental	71
4.2.1.2 Demandas ciudadanas y tensiones.....	72
4.2.1.3 Temas marginales y gestión incremental .....	75
4.2.1.4 La comunicación de los temas fundamentales de un gobierno ....	77
4.2.1.5 El mito o proyecto general de gobierno .....	77
4.2.1.6 Estructura del modelo de gestión incremental de la comunicación política gubernamental .....	81
4.2.1.7 Reflexiones finales respecto del modelo de gestión incremental de la comunicación política gubernamental .....	86
4.2.2 La espiral de consenso-disenso .....	86
4.2.2.1 Los retos de la comunicación política gubernamental .....	87
4.2.2.2 Condiciones sociales y políticas de la comunicación política gubernamental .....	88
4.2.2.3 Elementos problemáticos de la gestión de la comunicación política gubernamental desde el modelo de la espiral del consenso-disenso .....	90
4.2.2.4 La espiral de consenso-disenso .....	93
4.2.2.4.1 La espiral del consenso-disenso: hacia una teoría del proceso social.....	96

4.2.2.5 Elementos para la construcción de una estrategia de comunicación política gubernamental .....	103
4.2.2.5.1 Los fines de la estrategia de comunicación política gubernamental .....	103
4.2.2.5.2 Los medios para la gestión de la estrategia de comunicación política gubernamental.....	105
4.2.2.5.3 Políticas para el diseño de la estrategia de comunicación gubernamental .....	107
4.3 Modelos prácticos para la gestión de la comunicación política gubernamental.....	107
4.3.1 El modelo de difusión de la comunicación política gubernamental... 108	
4.3.1.1 Definición del modelo de difusión de la comunicación política gubernamental .....	108
4.3.1.2 Organización de los medios estratégicos en el modelo de difusión de la comunicación política gubernamental .....	109
4.3.2 El modelo de identificación o de identidad de la comunicación política gubernamental.....	110
4.3.2.1 Definición del modelo de identificación o de identidad de la comunicación política gubernamental .....	111
4.3.2.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de identificación de la comunicación política gubernamental .....	113
4.3.3 El modelo de relacionamiento con la prensa de la comunicación política gubernamental .....	113
4.3.3.1 Definición del modelo de relacionamiento con la prensa de la comunicación política gubernamental .....	114
4.3.3.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de relacionamiento con la prensa de la comunicación política gubernamental .....	116
4.3.4 El modelo de relaciones con los agentes de la comunicación política gubernamental.....	116
4.3.4.1 Definición del modelo de relaciones con los agentes de la comunicación política gubernamental .....	117
4.3.4.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de relaciones con los agentes de la comunicación política gubernamental .....	118

4.3.5 El modelo de <i>marketing communication</i> de la comunicación política gubernamental.....	119
4.3.5.1 Definición del modelo de <i>marketing communication</i> de la comunicación política gubernamental .....	119
4.3.5.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de <i>marketing communication</i> de la comunicación política gubernamental .....	121
4.3.6 El modelo de <i>crisis communication</i> de la comunicación política gubernamental.....	121
4.3.6.1 Definición del modelo de <i>crisis communication</i> de la comunicación política gubernamental .....	122
4.3.6.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de <i>crisis communication</i> de la comunicación política gubernamental .....	124
4.3.7 El modelo <i>risk communication</i> de la comunicación política gubernamental.....	125
4.3.7.1 Definición del modelo <i>risk communication</i> de la comunicación política gubernamental .....	125
4.3.7.2 Organización de los medios estratégicos del modelo <i>risk communication</i> de la comunicación política gubernamental .....	127
4.3.8 El modelo de inteligencia estratégica de la comunicación política gubernamental.....	128
4.3.8.1 Definición del modelo de inteligencia estratégica de la comunicación política gubernamental .....	128
4.3.8.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de inteligencia estratégica de la comunicación política gubernamental .....	129
II. Construcción e interpretación de la realidad social desde la perspectiva de la comunicación política gubernamental .....	131
1. Para entender el presente hay que regresar al pasado .....	131
2. La realidad social y sus interpretaciones .....	148
3. De la linealidad a la interacción.....	151
4. Teoría de la <i>agenda-setting</i> .....	159
4.1 Una teoría con paternidad dudosa.....	162
4.2 Lo que dice la tradición estadounidense acerca de la <i>agenda-setting</i> ....	163
4.3 Tipos o niveles de agenda .....	167
4.4 El <i>priming</i> o primacía de la agenda.....	168

4.5 La construcción de las agendas de los medios de comunicación.....	171
5. Teoría del <i>framing</i> .....	176
5.1 Consideraciones iniciales .....	176
5.2 De los orígenes de la teoría del <i>framing</i> .....	178
5.3 Del <i>framing</i> en comunicación.....	180
5.4 Del <i>framing</i> y los símbolos.....	185
5.5 Del <i>framing</i> y el modelo de activación en cascada .....	188
6. La perspectiva dramatúrgica para el estudio de la comunicación política gubernamental .....	200
6.1 La cartografía de la comunicación política elaborada por André Gosselin .....	201
6.2 El modelo burkeano, la comunicación política gubernamental como drama .....	204
6.2.1 Las ceremonias públicas como estrategia de la comunicación política gubernamental para el restablecimiento del orden.....	206
6.2.2 La definición de las circunstancias en la comunicación política gubernamental.....	213
6.2.3 Las estrategias discursivas en la definición de las circunstancias de la comunicación política gubernamental .....	215
6.2.4 Otros elementos propuestos por Burke para el análisis de las situaciones de la comunicación política gubernamental .....	219
6.2.5 El pensamiento burkeano y la relación entre las organizaciones y sus públicos .....	220
6.2.6 Los aportes de Burke al análisis de la comunicación política gubernamental.....	222
III. Diseño metodológico para el estudio de la comunicación política gubernamental del gobierno del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez.....	224
1. Fundamentación .....	224
2. Modelos básicos y definición de conceptos .....	226
3. Modelo propuesto para medir la eficacia de la comunicación gubernamental del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez .....	231
IV. La comunicación en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.....	234
1. Reflexiones acerca de un fenómeno de la comunicación gubernamental en Colombia.....	234

1.1 La popularidad de Álvaro Uribe Vélez como soporte de su gobernabilidad .....	234
1.2 Contexto político, económico y social que propicia la aparición del fenómeno Álvaro Uribe Vélez .....	240
1.3 De Gobernador a Presidente .....	245
2. Uribe el estadista: breve recorrido biográfico .....	252
3. Consejos Comunales de Gobierno, la herramienta de comunicación política .....	258
3.1 De San Juan de Pasto a Bogotá: un viaje con trescientas seis estaciones .....	264
V. Análisis de la estrategia de comunicación gubernamental del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez.....	268
1. Operación Monasterio .....	268
1.1 Antecedentes políticos.....	268
1.2 La marcha hacia Caicedo y el secuestro .....	271
1.3 La operación militar de rescate de los secuestrados .....	275
2. Análisis de la eficacia de la comunicación gubernamental del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez .....	278
2.1 Plano de activación del discurso del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez .....	279
2.1.1 La péntada dramática .....	280
2.1.2 El <i>ratio</i> .....	285
2.1.3 El ritual de purificación.....	286
2.1.4 Aplicación de las dimensiones del enfoque de Entman al discurso del ex presidente Álvaro Uribe Vélez .....	287
2.2 Plano de la cobertura mediática de la prensa nacional y regional .....	288
2.2.1 Relevancia periodística otorgada a la Operación Monasterio.....	288
2.2.2 Las dimensiones del enfoque de Entman en la prensa nacional .....	292
2.3 Plano de entendimiento de la prensa nacional y regional .....	296
2.3.1 Dimensiones del enfoque de Entman en la opinión publicada en la prensa nacional y regional.....	297
2.3.2 Mediciones del respaldo ciudadano a la gestión del ex presidente Álvaro Uribe Vélez.....	299



VI. Conclusiones ..... 307

1. Aporte de los modelos teóricos y teórico-prácticos para la comprensión del fenómeno de la comunicación gubernamental del ex presidente ..... 307

2. Pertinencia del abordaje del fenómeno de comunicación política del gobierno del ex presidente desde las teorías de la *agenda-setting*, el *framing* y la dramática..... 312

3. Análisis de la estrategia de comunicación gubernamental para hacer frente a la crisis generada por la Operación Monasterio desde las teorías del *framing* y la dramática..... 321

4. Necesidad de configurar una nueva teoría para la comprensión y análisis de estrategias de comunicación política gubernamental estructuradas a partir de la creación de hechos sociales ..... 330

Referencias bibliográficas ..... 333

## Índice de gráficos

Gráfico 1: Proceso de la comunicación política gubernamental .....	50
Gráfico 2: Concepciones para el estudio de la comunicación política gubernamental .....	66
Gráfico 3: Espiral de consenso-disenso .....	95
Gráfico 4: El proceso de toma de decisiones según Antonio Damasio .....	147
Gráfico 5: Representación mediática de los hechos sociales.....	176
Gráfico 6: Cascading Network Activation .....	193
Gráfico 7: Péntada dramática de Burke.....	213
Gráfico 8: Favorabilidad de personajes .....	243
Gráfico 9: Primera vuelta: 2° escenario.....	249
Gráfico 10: En general, ¿cree usted que las cosas están mejorando o empeorando? .....	299
Gráfico 11: En general, ¿tiene una opinión favorable o desfavorable de Gaviria/Samper/Pastrana/Uribe?.....	300
Gráfico 12: ¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Samper/Pastrana/Uribe manejó la guerrilla? .....	301
Gráfico 13: ¿La imagen que tiene del presidente Álvaro Uribe es favorable o desfavorable?.....	303
Gráfico 14: ¿Aprueba o desaprueba la gestión del presidente Álvaro Uribe? .....	303
Gráfico 15: ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con las medidas del gobierno frente al orden público? .....	304
Gráfico 16: El lunes el Ejército realizó una operación de rescate en la cual murieron el Gobernador de Antioquia, el Asesor de Paz y ocho militares que estaban secuestrados por las FARC. ¿Después de estos acontecimientos la imagen que tenía del presidente cambió?.....	305
Gráfico 17: ¿Está a favor o en contra de las operaciones militares para rescatar secuestrados en manos de la guerrilla? .....	306
Gráfico 18: ¿Usted está a favor o en contra del Intercambio Humanitario entre personas secuestradas por la guerrilla y los guerrilleros presos? .....	306

## Indice de Tablas

Tabla 1: Comunicación política .....	28
Tabla 2: Comunicación política y comunicación gubernamental .....	30
Tabla 3: Portafolio de políticas .....	73
Tabla 4: Modos de comunicación de un gobierno y sus riesgos .....	74
Tabla 5: Dimensiones del concepto reputación y su respectiva interrelación.....	97
Tabla 6: Conceptos base y resultados para la gestión en dos escenarios .....	102
Tabla 7: Funciones y objetivos de los <i>frames</i> noticiosos.....	198
Tabla 8: Matriz de la teoría dramática burkeana de Cragan y Shields .....	228
Tabla 9: Matriz para el análisis de la eficacia de la estrategia de comunicación de los gobiernos, por Mario García Gurrionero .....	229
Tabla 10: Matriz para el análisis de la eficacia de la comunicación gubernamental del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez .....	231
Tabla 11: Índices de imagen favorable del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez durante sus ocho años de gobierno (2002-2010), según la firma encuestadora Gallup Colombia. Datos tomados del Poll 77 de 2010.....	237
Tabla 12: Total de artículos interpretados .....	288
Tabla 13: Total de artículos interpretados según frecuencia del medio .....	289
Tabla 14: Relevancia otorgada al hecho según cobertura del medio .....	289
Tabla 15: Relevancia otorgada al hecho según ubicación del artículo .....	290
Tabla 16: Relevancia otorgada al hecho según acompañamiento gráfico .....	291
Tabla 17: Relevancia otorgada al hecho según género de la pieza periodística .	291
Tabla 18: Tipo de <i>frame</i> identificado en la pieza periodística para la prensa nacional y regional .....	292
Tabla 19: Tipo de <i>frame</i> identificado en la cobertura mediática para la prensa nacional y regional .....	294
Tabla 20: Dimensiones del enfoque de Entman en la cobertura mediática para el <i>frame</i> del gobierno .....	295
Tabla 21: Dimensiones del enfoque de Entman en la cobertura mediática para el <i>contraframe</i> .....	295
Tabla 22: Tipo de <i>frame</i> identificado en la opinión publicada en la prensa nacional y regional.....	296
Tabla 23: Dimensiones del enfoque de Entman en el plano de entendimiento para el <i>frame</i> del gobierno.....	297
Tabla 24: Dimensiones del enfoque de Entman en el plano de entendimiento para el <i>contraframe</i> .....	298

## Compromiso

Quiero enmarcar mi gratitud a tantas personas que han estado junto a mí durante este proceso de crecimiento personal, familiar y profesional con un renovado compromiso con la juventud con la que comparto aula y proyectos, ahora que gracias al acompañamiento de todos ellos, en especial el de Damián Fernández Pedemonte, José Luis Dader García, Luciano Elizalde y Mario Riorda reviso la relación maestro-pupilo con la esperanza de que sabré darle un significado aumentado y mejorado. Gracias por todo el apoyo que recibí para adentrarme en una empresa como esta, y por la generosidad con la que me mostraron alternativas y posibilidades además de apoyo incondicional, y por compartir conmigo conocimiento y experiencia con tanto desprendimiento.

A las directivas de la Universidad de La Sabana mis más sinceros agradecimientos por el apoyo en este esfuerzo que partió de una idea del entonces Director del Programa de Comunicación Social y Periodismo Daniel Fernando López Jiménez y que se pudo concretar por el impulso de la Decana de la Facultad, Adriana Patricia Guzmán de Reyes y de toda la Comisión de Facultad.

Hago extensivo este compromiso-agradecimiento a todos mis compañeros de la Facultad, a mis alumnos y a mis amigos que me ayudaron a hacer llevadera esta inusitada carga y soportaron con tesón mis estados de ánimo.

A mis padres, José Alfonso y María Pureza, a mis hermanas María Eugenia, Olga Patricia, Gloria Marcela, Ana Carmenza y Luz Ángela, a mi hermano José Fernando, mis sobrinas y sobrino y a toda mi familia, una especial consideración. ***Y a mi esposa María Paulina, compañera en todos los viajes, ejemplo de generosidad, ternura y amor; y a mi hijo Alejandro, inspirador de vida, que con su alegría ha sabido llenar todos los espacios de mi corazón.***

## Introducción

Esta aventura académica inició hace varios años, el 6 de mayo de 2005 exactamente, cuando algunos colegas de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Sabana discutíamos acerca de las explicaciones ofrecidas la noche anterior por el presidente Álvaro Uribe Vélez tras la frustrada operación militar que pretendió el rescate de trece colombianos secuestrados por el grupo guerrillero de las FARC. Recuerdo cómo el hecho de que casi todos respaldaran la actuación de los agentes del Estado, aupando con ello al Presidente, me llamó poderosamente la atención, sobre todo teniendo en cuenta que aquella se convirtió en la conversación del día y que a este espaldarazo se sumaba la mayoría de interlocutores al ritmo al que el sol se ponía, dejando pasar por alto, en la versión ofrecida por los militares, vacíos que indicaban que, al menos, se estaban omitiendo detalles esclarecedores. Pero esto no solo en lo que respecta al microcosmos en el que me moví, según mi rutina, ese día de mayo, pues al ampliar el espectro el respaldo ciudadano a Uribe expresado a través de las encuestas de opinión que publicaron algunos medios de comunicación se leía de idéntica forma, como una copia al carbón.

¿Cómo había sido posible lograr tan alto consenso con un relato que, si bien prometía la verdad, no dejaba de ser absurdo? Porque como absurdo puede calificarse el que en un operativo de rescate de rehenes se prescindiera del factor sorpresa, premisa para el éxito en un caso de esta naturaleza. Y la Operación Monasterio fue todo lo contrario: un despliegue de tropa (setenta y cinco hombres de las Fuerzas Especiales del Ejército) movilizada en cinco helicópteros Black Hawk, dos helicópteros Arpía y dos aviones de comando y control; y, para rematar, megáfonos empleados por las unidades militares en la aproximación al campamento guerrillero para *disuadir* a los subversivos e *invitarlos a rendirse* sin disparar y a respetar la vida de los secuestrados.

Los medios de comunicación realizaron un amplio cubrimiento de la noticia, fueron muchas las páginas escritas y las horas de emisión dedicadas a la información y el análisis de lo ocurrido en Urao, lugar del cautiverio, y a lo dicho

en la alocución presidencial; se señaló a los responsables y se indicó cómo alias ‘El Paisa’ ordenó el asesinato de los secuestrados a quemarropa; se acompañó en el dolor a los familiares de las víctimas, e incluso hubo momentos para la emoción positiva cuando tres de los supervivientes ofrecieron testimonios de vida; el país entero lloró y deploró tan lamentable suceso y nadie se atrevió a formular preguntas. Tal vez no hubo necesidad porque en el tinglado siempre estuvo Luis Camilo Osorio, fiscal general de la Nación, quien compartió set con el presidente Uribe Vélez y su presencia certificaba la versión del Ejecutivo. La escena estuvo vacunada contra la duda. El Presidente fue mandatario y periodista; fue presentador e interrogador; desempeñó todas las funciones informativas, ¡ah! y también las de Jefe de Estado.

Solo la pausa, la reflexión posterior, permitió que algunos nos preguntáramos por el qué pasó y con ello por la necesidad de comprender un fenómeno que desde ese momento no dejaría de impactar en la opinión pública colombiana: un estilo de gobierno al que no estaba acostumbrado el país, un Estado que todo lo comunicaba y que insertaría en adelante en su perorata el tríptico fundamental del gobierno: “siempre decir la verdad, ser tolerantes con la crítica y firmes con la Política de Seguridad Democrática”.

¿Cuál fue entonces la estrategia que consiguió que una crisis se convirtiera en paradigma de comunicación exitosa? ¿Cuál la magia que hizo que una fallida operación militar se tornara en polifonía de respaldo y consenso? Estrategia y magia combinadas fueron el detonante de mi curiosidad y asimismo el acicate para emprender un viaje largo que está a punto de terminar, para mí y por ahora, y que aspira a convertirse en un paso adelante hacia las alternativas que posibilita esta investigación.

## 1. Planteamiento de la investigación

He cumplido este recorrido en dos etapas. Llevé a cabo la primera de ellas en la Maestría en Estudios Políticos que cursé en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá con el auspicio de mi *alma mater* y en la cual investigué el gobierno de Álvaro Uribe Vélez como un fenómeno de opinión pública que desarrolló

estrategias de comunicación política que le permitieron impactar en la opinión pública en la forma en que lo hicieron. Develé los instrumentos usados por el gobierno para lograr el impacto señalado, pero este fue un acercamiento a la gestión de la comunicación política desde la investigación empírica y los hallazgos generaron más dudas que certezas. No supe cuál corriente teórica explicaba la eficacia de la estrategia comunicativa del gobierno en cuestión. No descifré la magia. Empecé entonces la segunda parte del viaje -siempre con el apoyo de los directivos de la Facultad de Comunicación y de la Universidad de La Sabana- y tomé asiento (y en ciertos momentos silla y al galope) en esta investigación doctoral en la Universidad Austral de Buenos Aires, en la Argentina, bajo la batuta del doctor Damián Fernández Pedemonte y los siempre bien recibidos aportes del doctor Luciano Elizalde y del colega Mario Riorda. Con ellos y sin ellos (algunas veces), quise dilucidar desde las teorías de la comunicación política gubernamental el porqué de la eficacia de las estrategias de Uribe Vélez.

## 1.1 Metodología

Para el efecto se planteó una metodología triangular que observó un hecho conmocionante ocurrido durante el primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez con base en una propuesta de análisis histórico, teórico y empírico. El primer soporte de la tríada fue la fase de revisión bibliográfica y documental que me acercó a los complejos senderos de la comunicación política, para llegar luego a los vericuetos de la comunicación política gubernamental; el segundo, entendido como el soporte teórico, consistió en la observación y estudio de diversas posturas para identificar las teorías de la *agenda-setting*, del *framing* y de la dramática escogidas como marco conceptual para desentrañar las causas del éxito del discurso político; y, por último, el tercer componente fue el análisis empírico de un suceso imprevisto y la reacción del equipo asesor de comunicaciones del gobierno para determinar la eficacia de la estrategia trazada, análisis que realicé con base en la matriz diseñada por Mario García Gurrionero, adaptada y aplicada para esta investigación.

La triangulación metodológica se aplica también en la matriz de análisis que estudia la estrategia de comunicación gubernamental desde tres planos específicos: el plano de activación, donde se trata de descubrir y describir la intencionalidad del discurso del gobierno (desde la péntada dramática y los *ratio* de Burke, los ciclos del ritual de purificación de Dayan y Katz y las dimensiones del enfoque de Entman); el plano de cobertura, donde se caracteriza el discurso informativo de los medios escritos, se compara la estructura de ese discurso con la intencionalidad del *frame* estatal para determinar la capacidad del gobierno de permear a los medios de comunicación con su particular interpretación de la realidad del hecho conmocionante (desde las dimensiones del enfoque de Entman); y el plano de entendimiento, donde se hace, primero, esa misma comparación de la interpretación de la realidad ofrecida por el gobierno y la publicada por los líderes de opinión con idéntico objetivo al del plano anterior (desde las dimensiones del enfoque de Entman), y, segundo, se estudian algunas mediciones que recogieron la opinión de los colombianos días después de ocurrido el hecho para determinar la capacidad del *frame* del gobierno (selección de algunos aspectos de los hechos para promover interpretaciones) de permear a la opinión pública en general.

## 1.2 Objetivos

Con base en la estructura metodológica propuesta busqué alcanzar los siguientes objetivos:

- a. Identificar los *frames* del gobierno del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez en la alocución del 5 de mayo de 2003 denominada “Relato de los hechos que condujeron a la muerte del Gobernador de Antioquia, su ex Consejero de Paz y ocho miembros de la fuerza pública secuestrados por la guerrilla de las FARC”, intervención en la que el ex mandatario explicó el desenlace de la Operación Monasterio.



- b. Medir la coherencia e identificación del discurso gubernamental con su capacidad de permear a los medios de comunicación, en particular a la prensa nacional y regional en Colombia, en los planos informativo y de opinión.
- c. Medir el grado de identificación del discurso del ex presidente Uribe con el discurso de sus destinatarios.
- d. Evaluar la eficacia comunicativa del gobierno Uribe en términos de adecuación a la realidad y de adecuación a las expectativas de la audiencia.

## 2. Estructura general

Este trabajo está compuesto por seis capítulos generales. El primero presenta un análisis del objeto de estudio de la comunicación política gubernamental e inscribe esta disciplina como una parcela de la comunicación política; luego recoge aportes de diversas escuelas para componer la descripción y la definición del concepto comunicación política gubernamental; más adelante se descomponen las partes del proceso en un análisis descriptivo, para llegar por último al abordaje de diversos modelos -teóricos, teórico-prácticos y prácticos- para el estudio y la gestión de la comunicación política gubernamental.

El segundo capítulo inicia con un análisis retrospectivo del estudio teórico de la comunicación política gubernamental con el fin de hacer un inventario de los aportes de diversas disciplinas que se han interesado en ella e identificar elementos que sirvan para alcanzar los objetivos de la investigación. Al hacer el análisis se advierte la necesidad de conocer la manera cómo los seres humanos nos acercamos a la realidad de los hechos, asunto que nos lleva a las teorías de la *agenda-setting*, del *framing* y de la dramatística, donde se encuentra un sustancial soporte para las explicaciones buscadas. Comienza así un análisis detallado del cuerpo de cada teoría. En el abordaje de la teoría de la *agenda-setting* se estructura una definición, se estudian los diversos niveles que la componen, los procesos de discusión pública que la originan, los actores involucrados y los fenómenos que desencadena el proceso. Aunque algunas posturas la ensartan en la teoría de la *agenda-setting*, se analiza por separado la

teoría del *framing*, su origen en la sociología, su evolución histórica y su papel en los procesos de comunicación pública para luego tomar como sustento del proceso de análisis empírico los aportes de Robert Entman con su modelo de activación en cascada de los *frames* públicos. Por último se estudia la perspectiva dramaturgica, primero desde el legado de Dayan y Katz, quienes conciben las ceremonias públicas como rituales de purificación donde impera el drama, y precisamente es la dramática de Burke la teoría en la que se inspira la parte final del análisis de la estrategia de comunicación; de ella se toman los conceptos péntada (acto, actor, escena, *agency* y propósito) y *ratio* para describir la intencionalidad del discurso público.

Sentadas las bases del marco teórico se pasa al diseño metodológico para el estudio empírico de las estrategias de comunicación desplegadas por el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, materia de la que me ocupo en el tercer apartado; allí considero el aporte de Mario García Gurrionero, quien en su investigación doctoral diseñó una matriz para el análisis triangular de estrategias de comunicación política gubernamental. Rediseño entonces la propuesta de García Gurrionero para aplicarla al caso de estudio en los planos de activación, de cobertura mediática y de entendimiento.

El cuarto capítulo se ocupa del contexto que ubica espacial y temporalmente la investigación. Hago un análisis de las condiciones sociales, políticas y económicas de Colombia que propiciaron la aparición del fenómeno político Álvaro Uribe Vélez; elaboro un perfil biográfico del estadista y detallo las principales herramientas de gestión de la comunicación que usó durante los dos períodos, entre las que destaco los Consejos Comunales de Gobierno.

El capítulo cinco contiene todos los elementos relacionados con la Operación Monasterio, caso objeto de estudio, con sus antecedentes políticos, las circunstancias previas al secuestro del Gobernador de Antioquia y su Asesor de Paz, la planeación y ejecución del operativo militar con su desenlace y la estrategia de comunicación para hacer frente a la crisis generada por el fallido intento de rescate de los rehenes. Luego, el análisis empírico según las variables propuestas en la matriz: el estudio del plano de activación del *frame* del gobierno

con base en la péntada dramática, los *ratio*, los ciclos del ritual de purificación y las cuatro dimensiones del modelo de activación en cascada del *frame* diseñado por el ex mandatario; la observación del plano de cobertura mediática desde el modelo de activación en cascada de Entman para la información publicada en la prensa nacional y regional; el análisis desde el plano de entendimiento según las notas editoriales y de opinión publicadas en la prensa nacional y regional; y, por último, el análisis de los resultados de algunas encuestas en las que se consultó la opinión de los colombianos respecto de la actuación del gobierno en lo referente a la Operación Monasterio.

El último capítulo recoge las conclusiones a las que llego después del recorrido investigativo, aportes que se presentan en el orden estructural del trabajo para llegar a plantear la propuesta de denominar la estrategia de comunicación del gobierno del ex presidente Uribe Vélez como: “Construcción de la realidad ante casos conmocionantes”.

## I. La comunicación política gubernamental

### 1. El objeto de estudio de la comunicación política gubernamental

#### 1.1 Una aproximación a la historia de la comunicación entre los gobiernos y sus gobernados

La comunicación gubernamental como se conoce hoy es, según De Masi (2006:20), una invención de los romanos, más precisamente de Julio César, quien al entronizarse en el poder ordenó de inmediato que fuera llevado un registro diario de todos los actos del gobierno y del Senado, y que se publicara además una relación de estos en el *Acta Diurna Populi Romani*, periódico que se fijaba en los muros de la ciudad.

Más que una verdad concluyente, se proponen las líneas anteriores como introducción al resumen de la génesis y evolución de la comunicación de los gobiernos. Así pues, y dejando a un lado el *imperium*, nos movemos hacia la fuerza aglutinadora del ágora en la Antigüedad Clásica, escenario al que los ciudadanos griegos acudían para escuchar los planteamientos de sus pares encargados de ejercer el gobierno, quienes exponían sus puntos de vista en un enfrentamiento agónico de ideas, en una interacción cara a cara que permitía un asertivo proceso de comunicación de doble vía en una cultura signada por el poder de la palabra hablada.

Ya en el Medioevo, los gobernantes entendieron que era preciso reforzar ese discurso con imágenes, de manera que llegara a todos los súbditos. Esculpidas en piedra o labradas en madera y bronce, dichas imágenes representaron la magnificencia del poder del gobernante, lo que además de dar origen a la iconografía terminó por convertirse en un sistema de comunicación bastante eficaz; la gente aprendía de ellas todo lo que era necesario saber: la historia del mundo, los dogmas, las virtudes, las ciencias, artes y oficios; elementos que se enseñaban a través de los vitrales de las iglesias o de las

estatuas ubicadas en los pórticos de entrada a las ciudades, en las plazas centrales o en las de mercado (Briggs y Burke, 2002:20).

Con el paso del tiempo y una vez comprobada la eficiencia comunicativa en lo que a la atención del ciudadano se refiere, los príncipes dieron un nuevo y definitivo paso hacia otro componente clave: la memoria, y acudieron a los rituales como estrategia de comunicación que ofreció y sigue ofreciendo extraordinarios dividendos a la hora de instalar en los mensajes transmitidos la característica de amplia recordación. “Lo que no se podía registrar necesitaba ser recordado, y lo que necesitaba ser recordado tenía que ser presentado de un modo memorable” (Briggs y Burke, 2002:20).

Instaurada esta primera aleación audiovisual se pasó gradualmente a la escritura, introducida por reyes y clérigos para fines prácticos mientras se lograba cierta confianza en los caracteres escritos, actividad realizada en círculos muy cerrados que actuó como preámbulo a la aparición de la imprenta en 1450, invento adjudicado a Johann Gutenberg en Occidente y que significó el albor de un largo proceso de cambios sociales y políticos que condujeron al desmonte de lo establecido. Vale recordar que la imprenta no solo fue motivo de celebración sino también instrumento de perturbación. Para algunos resultó ser sinónimo de libertad: “(...) el arte de imprimir extenderá el conocimiento de que si la gente común es consciente de sus derechos y libertades, no será gobernada con opresión” (Samuel Hartlib, s. d., citado por Briggs y Burke, 2002:29); “(...) la imprenta promovió una definición de la inteligencia que otorgó prioridad al uso objetivo y racional de la mente y al mismo tiempo a formas de discurso público de contenido serio, lógicamente ordenado” (Postman, 2001:56). Para otros fue un generador de malestar: “¡Oh, imprenta! ¡Cuánto has perturbado la paz de la humanidad!” (Andrew Marvell, 1672, s. d., citado por Briggs y Burke, 2002:30).

El gobernante, entre tanto, encontró en ella una herramienta para comunicar con provecho; no obstante, es con la aparición de los medios electrónicos cuando consigue deshacerse de la limitación de la presencia física aproximándose contundentemente a sus gobernados. El telégrafo, la radio, la televisión, la Internet y su actual convergencia son el espacio público transformado

y potenciado para que los príncipes y reyes modernos comparezcan ante sus públicos y obtengan aclamación, logren consenso, alcancen gobernabilidad. De cada una de estas tecnologías la historia señala paradigmas, desde el efímero reinado del cable que indicó el camino y la dimensión de lo que en materia de comunicación de los gobiernos podían representar las nuevas tecnologías electrónicas. El telégrafo (1837) acabó sin duda con “la tiranía de la distancia” (Briggs y Burke, 2002:155), aparato significativamente descrito en su momento con las palabras de Charles Dickens: “El telégrafo es la más maravillosa de nuestras maravillas modernas” (Dickens, s. d., citado por Briggs y Burke, 2002:156). Con la frase “Señor Watson, venga, lo necesito” (Briggs y Burke, 2002:165), pronunciada por Alexander Graham Bell, se derribaron de una vez por todas las barreras impuestas por la distancia y emergió el teléfono como el medio de comunicación por excelencia, así como una verdadera ‘necesidad’ para la sociedad contemporánea, lo que llevó a la *Scientific American* a afirmar en 1880 que este invento inauguraría una especie de nuevo orden:

(...) una nueva organización de la sociedad, un estado de cosas tal que cualquier individuo, por retirado que se encuentre, podrá hablar con cualquier otro individuo de la comunidad sin tener que interrumpir sus actividades sociales o laborales y sin inútiles idas y venidas (Briggs y Burke, 2002:165).

Con la telegrafía y la telefonía surgió la radio (1880), cuyo apogeo para la comunicación gubernamental está enmarcado por las famosas “Charlas junto al fuego” del presidente Roosevelt en Estados Unidos, y por el intenso uso que le dieron Churchill y Hitler, en Inglaterra y Alemania respectivamente.

¡Y, eureka, la imagen! Primero a través de la fotografía, luego en las salas de cine y por último en el mismísimo Iar. Los gobernantes comprendieron en un santiamén su impacto y alcances, y de la mano de pioneros como J. F. Kennedy hicieron que el mensaje a sus gobernados se moviera sin restricciones hasta la intimidad de sus hogares; mensajes directos que recuperaron, por lo menos de manera virtual, el contacto directo, la mirada de frente, la interacción cara a cara (Thompson, 1998:117).

Hoy la situación es bien distinta. Asistimos a una manera de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad técnica de enviar, en tiempo real, múltiples mensajes, combinando todas las formas de interacción (interpersonal, mediática y cuasimediática<sup>1</sup>) a través de la Internet para configurar así lo que Manuel Castells (2010:88) denomina autocomunicación de masas.

Estamos a punto de entrar en una era de democracia jeffersoniana pura, donde las reuniones ciudadanas por Internet comunicarán diaria o semanalmente a los funcionarios electos y a la estructura la mayor parte de las grandes decisiones sobre temas importantes (Morris, 2002:341).

## 1.2 Una parcela olvidada en un campo de estudio emergente

Pese a que la comunicación gubernamental, comunicación de gobiernos o comunicación de instituciones públicas puede considerarse un fenómeno tan antiguo como antigua es la necesidad de los príncipes de dar a conocer a sus súbditos sus decisiones y sus acciones de gobierno, no ha existido un interés sistemático y organizado por su estudio. Así lo ponen al descubierto algunos reclamos académicos: “(...) la comunicación del sector público ha sido en gran medida ignorada por los investigadores” (Graber, 1992:8).

En tanto la atención de los especialistas se centra en la comunicación electoral, el marketing político o los escándalos, se cuenta en realidad con pocas referencias que compendien el estudio de la comunicación que llevan a cabo los gobiernos (Canel y Sanders, 2010:9). En el escaso corpus teórico existente no se encuentra un estatuto epistemológico que logre el consenso exigido por las comunidades científicas, hecho que podría explicarse por la poca literatura que al respecto se ha producido y por lo incipiente de las exploraciones, cuya mayoría amarra sus argumentos a la sociología, la política y la comunicación, disciplinas que han legado sus metodologías para el estudio no solo de la comunicación

---

<sup>1</sup> Estos son los tres tipos de interacción que describe John B. Thompson en *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*, editado en 1998 por Paidós en Barcelona.

gubernamental sino también de otro fenómeno social claramente emparentado: la comunicación política.

En esta línea se encuentran los postulados de José Luis Dader, quien al buscar la sustancia que configura la dimensión comunicativa de la política y el nuevo entramado de las luchas por el poder manifiesta que con el respaldo de la ciencia política, la sociología y la psicología sociales, y los estudios de opinión pública y los de teoría y sociología de la comunicación interpersonal y de masas se ha creado un nuevo campo de análisis reflexivo y de investigación que se denomina comunicación política y, dentro de ese campo, “(...) ha irrumpido la nueva parcela de la comunicación gubernamental y de las instituciones públicas” (Dader, 2008). De esta manera se asume que la comunicación gubernamental y de las instituciones públicas es comunicación política; que de ella recibe genéticamente su fundamentación teórica, su objeto de estudio y sus escenarios de actuación. Asimismo, que la comunicación política, en extenso, es la madre de la comunicación electoral, la cual, con su hermana la comunicación gubernamental como parcelas de ese campo del conocimiento, actúa en tiempos y objetivos diferentes pero complementarios; la una se asegura de alcanzar el poder y la otra de mantenerlo.

Grosso modo, estos argumentos permiten pensar que la comunicación gubernamental es una actividad pública que apenas emerge como objeto de investigación pese a la referida longevidad del fenómeno, porque hoy más que nunca es preciso entender las acciones que los gobiernos emprenden desde diversos niveles para dar a conocer lo que hacen. Y aunque su estudio esté en ciernes no deja de ser trascendental por su aporte a la sociedad: “(...) la comunicación gubernamental es importante porque afecta a la calidad de vida de las personas y, algunas veces, incluso a la posibilidad de que éstas sigan viviendo” (Garnett, 1992:14-15, citado por Canel, 2007:19); “La atención a las estrategias de comunicación de las instituciones públicas es algo esencial en una democracia” (Arterton, 2009:15); “(...) la comunicación significativa entre el gobierno y los ciudadanos no es una cuestión de capacidad práctica de gestión. Es una obligación política e incluso moral que deriva de la alianza básica que



existe entre todo gobierno y la gente” (Graber, 2003:226, citada por Canel y Sanders, 2010:27); “(...) la comunicación es indispensable para poder gobernar ya que es capaz de dotar de la legitimidad necesaria a las acciones de los gobiernos en el contexto social actual de sobreexposición pública” (Kriesi, 2004:184-186, citado por Delle Donne, 2011:233).

La comunicación, prerequisite del vínculo social indispensable para la unidad política, sirve a la publicización, la politización y la polarización porque permite la expresión de la insatisfacción, porque autoriza la transferencia de responsabilidad, porque hace posible la formación de programas de acción alternativos y, finalmente, porque reduce pacíficamente la tensión en la política democrática (Gerstlé, 2005:23).

Reconocida la importancia de la comunicación gubernamental como parcela o subcampo de estudio se hace entonces necesario buscar los fundamentos para su análisis en las bases estructurales de la comunicación política.

### **1.3 El estudio de la comunicación política gubernamental**

El objeto de estudio que nos ocupa, considerado hasta hace poco como “(...) un banal espectáculo o de incompatibilidad con lo veraz” (Canel, 2008:79) y como trivial, despierta hoy interés (o tal vez curiosidad) más por la fascinación que ejerce la comunicación que por las vicisitudes de la política o de las actuaciones del poder.

En la actualidad se aprecian en la sociedad dos tendencias derivadas de la saturación de mensajes de carácter político transmitidos a través de los medios de comunicación: una de ellas tiene que ver con la tentación a hablar de crisis, y desde esta perspectiva en lo público todo se torna negativo y oscuro; hay desencanto con la democracia, decepción con los gobernantes, malestar por la corrupción generalizada en entidades públicas y privadas; la otra está relacionada con una sociedad extasiada por el vertiginoso desarrollo de los medios de comunicación que hicieron de este planeta una aldea global; hay una especie de idolatría generalizada hacia la comunicación. Los que forman parte del primer

grupo culpan a los medios de haber narcotizado a los ciudadanos, quienes participan cada vez menos en los temas públicos; los que conforman el segundo manifiestan por el contrario que nunca como hoy su impacto en los ciudadanos había sido tan positivo en lo que atañe a movilización política y social. Este particular comportamiento ha sido objeto de investigación de sociólogos, economistas, politólogos, comunicólogos y psicólogos, encargados de usar múltiples indicadores para medir estas explosiones de malestar (*videomalaise*<sup>2</sup>) o de júbilo (*virtuous circle*<sup>3</sup>), y de proponer un discurso que se aparte del empleado en la sociedad posindustrial o posmoderna y que en cambio sea compatible con el de la denominada sociedad de la información o, mejor aún, la sociedad de la comunicación (Gerstlé, 2005:9-10).

El dinamismo de esta inédita forma de vida conduce a drásticos cambios en los estilos de socialización de la gente; el trabajo, la escuela, el espacio público, las relaciones personales y sociales son diseñados para actuar a distancia, para entrar en contacto virtualmente, lo que desemboca en una pregunta inevitable: ¿cómo podrían las relaciones de los gobernantes con sus gobernados, las relaciones políticas, escapar a estas transformaciones? (Gerstlé, 2005:10). Desde la aparición de los *talk shows* en programas radiales africanos hasta el *spin doctoring*<sup>4</sup> (Ingham, 2003; Price, 2005, citados por Dader, 2008) o gestión de la información por parte de las autoridades políticas, y de la información entretenimiento o *infotainment*<sup>5</sup> adoptada por los medios occidentales, pasando por el cable y el satélite que permiten la transnacionalización de lo político, se

---

<sup>2</sup> Concepto acuñado por Michael Robinson en 1976 para referirse a un sentimiento de malestar generalizado de los ciudadanos con los asuntos públicos, derivado de la manera como era manejada la información política en los medios de comunicación.

<sup>3</sup> Hace alusión a un sentimiento de bienestar originado en el impacto positivo que generan los medios de comunicación que con sus informaciones logran la movilización social y el activismo político. Hacen parte de esta corriente académicos como Holtz-Bacha, Norris y Newton, quienes desde la década de los noventa ahondan en el desarrollo de esta interpretación con diversos trabajos de investigación.

<sup>4</sup> Este término, de reciente aparición, hace referencia a una estrategia de la comunicación gubernamental usada en la lucha simbólica por el control de las agendas públicas y de los medios de comunicación. En su acepción original el *spin* es el delicado hilo de seda que segrega la araña para tejer su red.

<sup>5</sup> El *infotainment* es un concepto anglosajón que se refiere a la banalización de la información política, en la cual los medios de comunicación en aras de aumentar sus audiencias presentan este tipo de temáticas noticiosas en formatos diseñados para entretener, descuidando de paso su misión de informar en contexto.

multiplican las tecnologías y las nuevas prácticas, y los contenidos se ven naturalmente afectados: basta citar la exportación de telenovelas brasileñas, mexicanas o colombianas a Rusia y Europa, o las expresiones “espacio audiovisual latinoamericano”, “espacio público europeo” o “cultura global” (Castells, 2010:171) para darse cuenta de ello. Esta transformación concierne a todos los actores potenciales del juego político: los profesionales de la política, los profesionales de la información y de la comunicación, y los ciudadanos, todos los cuales descubren ventajas en este cambio (Gerstlé, 2005:10). Pero la mutación de los procesos de comunicación no debe empañar el verdadero sentido de comunicar, cual es:

(...) algo más que informar; no es un puro decir, sino un decir algo a alguien, un tener en común lo dicho. Comunicar es dialogar, dar una información a alguien que la recibe y la acepta como suya, y que responde. Se trata de un acto de relación interpersonal dialogada en el que se comparte algo (Yepes, 1996:385).

Gracias a la palabra y al contrapeso de las ideas ha sido posible el apaciguamiento de las relaciones sociales. De tal afirmación dieron fe los primeros filósofos que se atrevieron a teorizar sobre la política y los historiadores pioneros en el registro de la práctica política, quienes pusieron en evidencia la importancia que para el hombre de la Grecia Clásica tenía el discurso (Gerstlé, 2005:11). Al describir Aristóteles al hombre como animal social y animal dotado de lenguaje, con su capacidad simbólica, concretó esta doble condición en el ciudadano, quien dejó a un lado sus privaciones del *oikos* para salir a la *polis* a participar en los asuntos públicos, donde todos eran iguales. Cada ciudadano tenía derecho a tomar la palabra (*isegoria*) en la asamblea y podía hablar con libertad (*parrhesia*); de allí que la condena al ostracismo fuera el método más eficaz para eliminar a los indeseables. Privarles de la palabra, de su condición de ciudadanos, era el equivalente a sentenciarles a muerte.

Analizadas en conjunto estas consideraciones emerge como denominador común la idea de que la comunicación política fue, es y seguirá siendo un problema de orden práctico y teórico, cuyos límites son hoy difíciles de precisar

debido al carácter ubicuo de la comunicación y a que la política no actúa en un ámbito social específico y cerrado. A esto se debe agregar que siempre es posible describir las relaciones sociales y políticas recurriendo metafóricamente a conceptos de las teorías de la comunicación, ya que parece imposible concebir cualquier vínculo social fuera de la comunicación (Gerstlé, 2005:11).

La comunicación política y por ende la comunicación gubernamental se presentan entonces como un conjunto heterogéneo de teorías y técnicas, pero a la vez designan prácticas directamente políticas. En efecto, inspiran estrategias y conductas que varían según las posiciones de poder ocupadas y las situaciones vividas por los actores concretos de la vida política (Gerstlé, 2005:11). Este campo de trabajo académico fue inaugurado por algunos investigadores provenientes de la ciencia política con la publicación del libro *Political Behavior* en 1956 (Eulau, Elderlveld y Janowitz), quienes “(...) empezaron a subrayar los aspectos representacionales de la acción política” (Dader, 2008). En los años siguientes fue poco lo que la investigación en ciencias sociales aportó para aclarar el fenómeno creciente que emparentaba a la comunicación con la política o viceversa.

Hacia 1981, los norteamericanos Dan Nimmo y Keith Sanders compusieron su legado para el desarrollo teórico de la disciplina, aporte que no logró avances significativos porque la comunicación política seguía sin una estructuración adecuada que la sacara de su estado de dependencia de otras más desarrolladas como la sociología: “(...) la comunicación política se considerará por las grandes especialidades de las ciencias sociales como un objeto de estudio ilegítimo o inexistente” (Dader, 2008).

Para bien de esta “criatura” el asunto no se quedó allí y algunos académicos de diversas escuelas de pensamiento se rebelaron contra tal adjetivación, dedicando sus esfuerzos a dotar a la comunicación política de una fundamentación epistemológica que le concediera identidad. Hoy en día es diferente la situación, y si bien no alcanza un reconocimiento universal al menos se puede aseverar que se encuentra en la etapa “tardo-adolescente” de su evolución, y que cuenta con objeto de estudio y postulados teóricos diversos que buscan acercamientos a una definición fundacional. José Luis Dader expone la

suya, por ejemplo, esgrimiendo a la vez su objeto de estudio: “(...) la producción, difusión e intercambio de símbolos y representaciones cognitivas acerca de la política, con la consiguiente generación de percepciones y reacciones sobre esa política” (Dader, 2008). Y Jacques Gerstlé (2005:33), por su parte, afirma:

La comunicación política es, primeramente y ante todo, política. La definimos como el conjunto de esfuerzos basados en recursos estructurales, simbólicos y pragmáticos para movilizar apoyos y hacer prevalecer una definición de la situación que se estima contribuirá a la solución de un problema colectivo y/o hará eficaces las preferencias del actor, es decir su poder.

Se trata, pues, de todos los esfuerzos de comunicación desplegados por aquellos que buscan que otros adhieran -ya sea imponiéndolo a través de la propaganda, ya sea haciéndolo aceptable a través de la discusión (negociación, deliberación, etc.)- a percepciones públicas que orientarán las preferencias.

En la Tabla 1 se exponen los elementos comunes presentes en estas definiciones:

**Tabla 1: Comunicación política**

<i>Comunicación política</i>		
<b>Componentes</b>	<b>Definición de José Luis Dader</b>	<b>Definición de Jacques Gerstlé</b>
<b>Acción</b>	Producción, difusión e intercambio	<i>Esfuerzos de comunicación</i>
<b>Herramientas</b>	Símbolos y representaciones cognitivas	<i>Recursos estructurales, simbólicos y pragmáticos</i>
<b>Tema</b>	Acerca de la política	<i>Lo público</i>
<b>Objetivo</b>	Generación de percepciones	<i>Percepciones públicas que orientarán preferencias</i>
<b>Emisor</b>	Implícito - poder político	<i>Aquellos que buscan</i>
<b>Receptor</b>	<i>Implícito – ciudadano</i>	<i>Que otros adhieran</i>

Fuente: Elaboración propia

Para ambos teóricos, según se colige, la comunicación política es una acción (que requiere de alguien que se esfuerce en realizarla) de producción, difusión e intercambio de herramientas tales como símbolos, representaciones cognitivas, recursos estructurales y pragmáticos, realizados por el poder político

(emisor), cuyo tema central es la política o lo público con el objetivo de generar percepciones públicas para orientar las preferencias de los ciudadanos (receptor).

Estas definiciones de comunicación política invitan a un ejercicio comparativo con las genéricas de la comunicación gubernamental, con el fin de inferir, de una vez por todas, si hay o no distinciones entre ellas, y echar por tierra o avalar la postura inicial de este trabajo que afirma que la comunicación de las instituciones públicas es hija de la comunicación política y esta relación directa le otorga genéticamente su estatuto conceptual. Para el efecto se presentan las formuladas por Elizalde, Canel, Delle Donne, Gasió y Amadeo, y Hannia Vega:

(...) se llama comunicación política gubernamental al conjunto de recursos técnicos y humanos organizados y destinados a realizar funciones informativas y periodísticas, capaces de contribuir a una correcta transparencia y publicidad a la ejecución de la política pública (Vega, 2009:138).

Al parecer Vega se ciñe a la dimensión informativa de la comunicación gubernamental, mientras que Guillermo Gasió y Belén Amadeo no se atreven a concretar una definición pero proponen su finalidad: "(...) toda comunicación de gestión gubernamental, en tanto política pública en sí misma, tiene como objetivo central concitar comprensión, adhesión y apoyo a los gobernantes por parte de los gobernados" (Gasió y Amadeo, 2006:34).

Por su parte María José Canel, al referirse a la comunicación de las instituciones públicas, hace una amplia argumentación desde el desglose de los términos contenidos en este concepto para llevar a la conclusión de que esta es un proceso estratégico y transaccional que recurre a lo simbólico para alcanzar unos fines (Canel, 2007:30-35). El académico argentino Franco Delle Donne define a la comunicación gubernamental como "(...) el conjunto de estrategias comunicacionales desarrolladas por un gobierno determinado a fin de aumentar el apoyo social hacia sus decisiones durante un lapso extenso y coincidente con el período de gobierno" (Delle Donne, 2011:2). Y, por último, Luciano Elizalde afirma:

La comunicación gubernamental es el proceso de influencia que el gobierno de turno intenta realizar sobre la opinión pública general, la prensa, la oposición, los grupos sociales de protesta, los diplomáticos y líderes de otros países, los jueces, los legisladores, etcétera, para hacer más eficiente la gestión política. La comunicación gubernamental es un esfuerzo, más o menos sistemático, por conseguir las mejores condiciones para la realización de las diferentes políticas públicas que lleva adelante el gobierno (Elizalde, 2006:146).

Estas contribuciones conceptuales comparten algunos elementos directamente relacionados con el enunciado de comunicación política antes abordado. En la Tabla 2 se pueden apreciar estas asociaciones, y, palabras más palabras menos, la comunicación política aparece como sinónimo de comunicación gubernamental:

**Tabla 2: Comunicación política y comunicación gubernamental**

Comunicación política y comunicación gubernamental		
Componentes	Definición de comunicación política	Definición de comunicación gubernamental
<b>Acción</b>	Producción, difusión e intercambio	Esfuerzo sistemático para realizar funciones comunicativas
<b>Herramientas</b>	Símbolos, representaciones cognitivas, recursos estructurales y pragmáticos	Estrategias, símbolos, recursos técnicos y humanos organizados
<b>Tema</b>	La política o lo público	Las políticas públicas
<b>Objetivo</b>	Generar percepciones públicas para orientar preferencias	Conseguir las mejores condiciones; buscar comprensión, adhesión y apoyo
<b>Emisor</b>	El poder político	El gobierno y las instituciones públicas
<b>Receptor</b>	Los ciudadanos	Los ciudadanos

Fuente: Elaboración propia

Según este análisis, la comunicación gubernamental o de las instituciones públicas se puede definir como un esfuerzo sistemático y organizado que recurre a estrategias y símbolos para comunicar de manera eficiente políticas públicas, con el fin de conseguir comprensión, adhesión y apoyo por parte de los ciudadanos.

Desde el componente común observable en esta discusión se conviene en manejar, también como sinónimo de comunicación gubernamental o comunicación

de las instituciones públicas, la noción comunicación política gubernamental, la cual se incorporará en lo sucesivo en este trabajo.

## **2. Diversos aportes para la definición del concepto comunicación política gubernamental**

Como complemento a los argumentos del primer apartado es pertinente realizar un recorrido por diversas disciplinas cuyos elementos de juicio contribuyen al entendimiento del fenómeno de la comunicación política gubernamental.

En este ámbito son muchas las voces que se escuchan, polifonía que puede decirse se produce casi desde el mismo instante en que el hombre se da cuenta de que necesita gobierno y que es preciso que alguien lidere los procesos de organización y gestión de las sociedades; y cuando ese alguien asume dicha función, el príncipe entiende que dar a conocer sus decisiones es también una exigencia. En el tiempo transcurrido hasta ese momento y desde allí hasta ahora, ha habido gobernantes que han encontrado en el silencio la mejor arma de comunicación, mientras que otros, más que nada en los últimos tiempos, han recurrido a todos los medios de comunicación al alcance para aproximar a sus “gobernados” al cómo ejercen ellos su función. Actitudes no excluyentes aunque polarizadas.

Lo que viene a continuación es pues un repaso en el escaso cuerpo teórico del que se dispone para develar algunas características que apalanquen esta discusión conceptual; los hallazgos permiten realizar una clasificación inicial de las definiciones desde diferentes enfoques y un acercamiento a la noción de comunicación de las instituciones públicas desde los términos estrechamente vinculados a ella.

### **2.1 Los aportes de diversos enfoques a la definición del concepto comunicación política gubernamental**



### 2.1.1 El enfoque holístico

En una primera línea argumentativa y después de una exhaustiva revisión de lo que se ha producido en comunicación gubernamental se encuentra la posición que aquí se denomina el enfoque holístico, es decir, aquella que basa sus argumentos en la consideración de que todo lo que hacen los gobernantes comunica, incluso el silencio. Este axioma sostiene que los actores sociales, los individuos y las organizaciones se comunican con el entorno de manera manifiesta o controlada, voluntaria o involuntaria; que siempre se emiten mensajes que son captados por los interlocutores y por diversos públicos, y que con esos mensajes comunicados los receptores realizan asociaciones positivas o negativas, asociaciones con las que se configura, en últimas, la imagen del emisor del mensaje (Pérez, 2001:466).

El trabajo de Germán Caicedo Prado aparece ligado a esta primera idea cuando arguye que en las democracias modernas los gobiernos, llámense nacionales, regionales o locales, tienen una obligación básica que -aunque quieran- les es imposible eludir: comunicar. Todo lo que hace un gobernante pasa necesariamente por la comunicación: “Gobernar es comunicar” (Caicedo, 2004:12).

Mario Riorda, yendo más allá de lo dicho por Caicedo, asegura que cuando los gobernantes desestiman a la comunicación están incurriendo en una gran contradicción porque no se puede gobernar bien y comunicar mal; “gobernar bien” tiene implícita la exigencia de “comunicar bien”. “Si la comunicación política gubernamental no es eficiente, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión” (Riorda, 2008).

### 2.1.2 El enfoque de las relaciones públicas

Otro grupo de estudiosos suele asociar la comunicación política gubernamental con las relaciones públicas<sup>6</sup>, rama de la comunicación que hoy goza de un amplio

---

<sup>6</sup> A pesar de la asumida paternidad norteamericana de esta área, algunos autores manifiestan que nació en Roma, “(...) donde la idea de *publica relatio* denotaba la obligación que contraían las

prestigio porque sus principios han sido adoptados y desarrollados por organizaciones privadas, y cuyas bases académicas para el estudio contemporáneo fueron sentadas por Walter Lippmann y Edward L. Bernays.

El parentesco de la comunicación gubernamental con las relaciones públicas parece tener su origen en las condiciones establecidas por los regímenes democráticos liberales que reconocieron constitucionalmente, como premisas del sistema a la libertad de expresión y a la igualdad de todos los ciudadanos, hechos que admitían una nueva soberanía compartida entre personas e instituciones políticas, y que les reclamaron eficiente gestión del espacio público para que a él llegaran ideas y opiniones de todos con el fin de marcar el destino de la sociedad (Sotelo, 2001:83). Una especie de novedosa conjunción en la que no solo debía escucharse a los ciudadanos, sino que, más aún, los gobernantes debían dar cuenta de su gestión. Se creó de esta forma una correlación equilibrada entre los diversos actores del proceso de comunicación; todos son desde entonces públicos importantes.

Las relaciones públicas se entienden por tanto como una actividad que tiene por objetivo establecer diálogo con los públicos relevantes de una persona u organización (de cualquier tipo) para lograr una comprensión mutua y eventuales consensos; crear vínculos de confianza para configurar una imagen pública positiva y alcanzar relaciones de fidelidad a largo plazo (Pérez, 2001:533). Los aliados de esta corriente subrayan que el consenso no se logra única y exclusivamente como consecuencia de un proceso de comunicación, sino que por el contrario se construye, se fabrica, visión que marca una gran diferencia con el enfoque holístico en el que la comunicación se entiende como un todo y el consenso como la consecuencia del comunicar bien. Aquí, la postura central pasa por la toma de conciencia de que las relaciones públicas no son propiamente un modo de comunicación de los gobiernos, sino que se plantean como un término referencial que abarca un complejo sistema que permite a la institución pública convertirse en noticia y transmitir significados positivos para configurar buena

---

autoridades de dar cuenta de sus actos ante el público romano” (Desantes, 1979 citado por Sotelo, 2001:82).

imagen, ganar la confianza de los públicos y mejorar los comportamientos (Pérez, 2001:534).

En otras palabras, las relaciones públicas se homologan a un arte de manufacturar consensos, para lo que es preciso que intervengan analistas sociales duchos en el manejo de símbolos, que ayuden a la gente, inmersa en la vida y sus rutinas, a identificar y explicar una realidad objetiva, compleja y demasiado grande para poder realizar deliberaciones y tomar decisiones (públicas/políticas).

(...) ni en la industria ni en la política podrán existir gobiernos representativos capaces de ejercer sus funciones con éxito, a menos que exista una organización integrada por expertos independientes que se encargue de hacer inteligibles los hechos desconocidos (...) (Lippmann, 2003:43).

A dichos expertos independientes sugeridos por Lippmann, Bernays los instituyó como relacionistas, agregando aquello en lo que descansa la efectividad de su trabajo:

(...) su habilidad para crear aquellos símbolos a los cuales el público está dispuesto a responder; en su habilidad para saber y analizar aquellas reacciones que el público está listo para dar; en su habilidad para encontrar aquellos estereotipos, individuales y comunes, que conllevan respuestas favorables; en su habilidad para hablar en el lenguaje de la audiencia y de recibir de la misma una respuesta favorable. La llamada a los instintos y a los deseos universales es el método básico mediante el que el especialista en relaciones públicas consigue sus resultados (Bernays, 1923:173 citado por Ewen, 2007:97).

Tal y como está planteado este enfoque, se podría decir que la comunicación política gubernamental es un proceso unidireccional y asimétrico en el que saca mejor partido quien tenga la habilidad de manejar las emociones de los públicos, con lo que se dejaría de lado un algo fundamental en todo proceso de comunicación: la interrelación.

Posteriores desarrollos conceptuales, desde una perspectiva más amplia y que apuntó a la profesionalización de las relaciones públicas, la definieron como

“(…) el arte y la ciencia de analizar tendencias, predecir sus consecuencias, aconsejar a los líderes de las organizaciones, y desarrollar programas de acción que sirvan a la organización y al interés público” (Kruckeberg y Starck, 1988:13, citados por Sotelo, 2001:156). Pero como el mismo Carlos Sotelo lo reconoce, muchas de estas aseveraciones se quedan en buenas intenciones porque en la práctica el objetivo de las relaciones públicas no va más allá de buscar la optimización de los intereses de quienes dirigen organizaciones públicas.

### 2.1.3 El enfoque de la propaganda

La revisión del anfibológico asunto propaganda en este compendio teórico se justifica cuando se analiza el poder concedido por diversos gobernantes a las actividades propagandísticas para intervenir de manera directa en la evolución de la esfera política y el comportamiento individual y colectivo de los ciudadanos, especialmente durante las primeras décadas del siglo XX. Al examinar a los actores de este proceso comunicativo político se encuentra una relación directa con el tema de la comunicación política gubernamental, y tras una mirada acuciosa se pueden advertir los alcances de sus técnicas.

Harold Lasswell por ejemplo entrelaza propaganda, política y diplomacia. Según el científico norteamericano la principal característica de la propaganda es su búsqueda permanente de influir en la conducta de las personas mediante la manipulación de opiniones y símbolos, a los que llamó representaciones; para él, la propaganda es: “(…) una acción deliberada a cargo de individuos o grupos que tratan de influir en otros individuos o grupos a través de dichas representaciones, en un asunto que representa controversia” (Lasswell, 1927:9, citado por Sotelo, 2001:64). Bartlett, por su parte, la describe como: “(…) una tentativa para ejercer influencia en la opinión y en la conducta de la sociedad, de manera que las personas adopten una opinión y una conducta determinadas” (Bartlett, s. d., citado por Domenach, 2005:8). La intención de ejercer influencia en las personas para que cambien de opinión y actúen de acuerdo con las conveniencias de los emisores, además de ser la idea común en estas dos citas es la que soporta la

crítica que de manera sistemática recibe la propaganda, considerada instrumento de dominación por parte de poderes políticos, generalmente totalitarios.

Otros abogan por la pulcritud del término al decir que “(...) es una palabra sin tacha, de honrado linaje, y con una historia distinguida” (Bernays, 2008:31); “(...) un intento consecuente y duradero de crear o dar forma a los acontecimientos con el objetivo de influir sobre las relaciones del público con una empresa, idea o grupo” (Bernays, 2008:33). Quienes respaldan este pensamiento afirman que en el entorno social actual es imposible que cualquier organización subsista sin el apoyo y la aprobación del público; para todo soberano o líder político es fundamental el consentimiento de las masas, y para asistir a unos y a otros está la propaganda, herramienta poderosa para obtener el beneplácito requerido.

Pero independientemente del uso que de ella se haga, lo cierto es que sus reglas y técnicas están vigentes en los procesos de comunicación pública, no solo de las organizaciones políticas y gubernamentales sino también en las actividades, tácticas y estrategias de comunicación política, electoral y publicitaria. En este sentido, el intelectual francés Jean-Marie Domenach afirma que los candidatos en contienda electoral dividen su doctrina y sus argumentos en algunos puntos demarcados tan claramente como fuere posible, en atención a la regla “de la simplificación y del enemigo único” (Domenach, 2005:52); y que los gobernantes han entendido que ‘resaltar’ la información favorable y ‘ocultar’ los aspectos negativos son procedimientos ‘normales’ en los procesos de gestión de la comunicación gubernamental, entendidos también desde la teoría propagandística como la regla “de la exageración y desfiguración de la información” (Domenach, 2005:57). Una campaña política durante un proceso electoral no logra efectividad si no repiten una y mil veces los mismos mensajes; esta es la regla “de la orquestación”, según la cual la propaganda debe limitarse a una pequeña cantidad de ideas que deben ser repetidas siempre (Domenach, 2005:59). Cuando de difundir mensajes políticos en el espacio público se trata, se acude a la regla “de la transfusión”, principio que debe ser conocido y dominado por todo orador público a quien se le sugiere nunca contradecir a la

muchedumbre, comenzando por declararse de acuerdo con ella antes de doblegarla (Domenach, 2005:67). Por último estaría la regla “de la unanimidad y del contagio” que parte de la inferencia de que la mayoría de los hombres desean armonizar con sus semejantes; de allí que una gran cantidad de opiniones públicas sean en realidad una adición de conformismos, mantenidos porque el sujeto cree que su opinión es también la de los que le rodean<sup>7</sup>; por tal razón, la propaganda busca crear y reforzar esa unanimidad (Domenach, 2005:70), para lo cual están hoy, por ejemplo, las encuestas, muy usadas a la hora de medir la popularidad de los presidentes de turno.

Si en el enfoque de las relaciones públicas se alimentaba la sospecha de la unidireccionalidad de los procesos de la comunicación de los gobiernos, en el enfoque de la propaganda no queda duda de dicha asimetría, que la convierte en un instrumento de dominio al servicio del emisor; no obstante cabe reclamar un mejor trato para la propaganda, cuyo “(...) bagaje práctico y técnico ha sido retomado por modos comunicativos más modernos, y como término, mantiene su presencia en el habla de nuestros días, bajo una acepción general” (Sotelo, 2001:80).

#### 2.1.4 El enfoque del marketing de gobierno

Desde la perspectiva del enfoque del marketing de gobierno, la comunicación política gubernamental ya no está limitada a la difusión de informaciones producidas por la institución pública sino que extiende sus alcances y sus herramientas. Es la aplicación exhaustiva de las técnicas del marketing comercial por parte de las organizaciones políticas y los poderes públicos del Estado para concitar el apoyo de los grupos sociales a los que se dirige el mensaje, y se basa

---

<sup>7</sup> Según el psicólogo social alemán Erich Fromm: “Debe recordarse que para la mayor parte de la gente razón y realidad no son otra cosa que el consenso público. Uno no ‘enloquece’ nunca cuando no difiere del suyo el pensamiento de ningún otro individuo. (...) el hecho mismo del consenso hace que la locura parezca prudencia, y la ficción realidad. El individuo que participa de esa *folie à millions* carece de la sensación de aislamiento completo y de separación, y en consecuencia escapa a la intensa angustia que experimentaría en una sociedad progresiva” (Fromm, 1966:138).

en el postulado de que los comportamientos de los consumidores o de los ciudadanos son similares (Gerstlé, 2005:53). Esta visión práctica nació como consecuencia de la crisis de gobernabilidad de los estados modernos, los cuales se vieron obligados a buscar nuevas estrategias para obtener consensos, y en tal situación encontraron el aporte de las técnicas del marketing comercial, instrumento de uso reciente que ayuda a los gobernantes a dar cuenta de sus actos de manera eficiente y a ‘seducir’ a sus potenciales ‘clientes’.

La introducción del marketing en las actividades de comunicación gubernamental se hizo de manera gradual. El primer paso se dio a través de empresas estatales que desarrollaron campañas de marketing social con fines educativos que buscaban propiciar ciertas conductas en diversos grupos poblacionales, verbigracia generar hábitos de alimentación sanos o un cambio hacia una cultura de la prevención de enfermedades.

La adopción de estrategias de marketing para la ‘venta’ de candidatos a diversos cargos de elección popular en las denominadas campañas electorales consolidó el segundo paso en este proceso; como recurso se acudió a la experiencia y hallazgos de los expertos norteamericanos, quienes desde 1952 (en la campaña de Eisenhower) usan las tácticas de venta de productos de consumo masivo en actividades proselitistas. Esta práctica sometió a los partidos políticos a una crisis profunda, y de la mano de la televisión abrió el camino a un nuevo fenómeno: la personalización de la política; de esta forma se puso de relieve la imagen de los candidatos y de los gobernantes por encima de sus ideologías y de sus realizaciones; por último, y como consecuencia de este escalonamiento, surgió la necesidad de que los gobiernos gestionen sus propias estrategias de marketing, tanto para impulsar sus políticas como para obtener el respaldo de los ciudadanos y el consenso necesario para la gobernabilidad (Stuhlman, 2006:73).

Philippe J. Maarek explica el marketing político como “una verdadera política de comunicación política” (2009:75), expresión con la que determina la importancia que tiene el marketing en los procesos políticos contemporáneos, y de entrada lo desvincula del marketing comercial cuando le adjudica autonomía desde el ámbito de su actuación, advirtiendo los riesgos de caer en la tentación de

calcar en la actividad política las estrategias del marketing comercial dado que el ciudadano no puede esperar ningún beneficio directo y tangible y a corto plazo como resultado de una elección (Maarek, 2009:78-79).

Con el avance en la investigación práctica y teórica del marketing se llegó a considerar esta disciplina de la administración como una ciencia, definida por uno de sus más grandes impulsores como: “(...) un proceso social de gestión a través del cual los distintos grupos e individuos obtienen lo que necesitan y desean, creando, ofreciendo e intercambiando productos con valor para otros” (Kotler, 1992:4, citado por Chias, 1995:13). Posición que con el aporte de algunos teóricos más condujo a un reclamo previsible: aplicar estos principios en todo tipo de empresas e instituciones, incluidas, claro está, las instituciones públicas. Desde allí se adopta esta corriente de pensamiento que entiende a la comunicación gubernamental como un proceso de intercambio y transferencia de relaciones entre gobernantes y ciudadanos donde las partes tienen algo que supone valor para la otra y que gozan de libertad para aceptar o rechazar lo que se ofrece (Chias, 1995:12), concepción novedosa de un Estado volcado hacia el mercado, que reconoce que se ha producido un cambio significativo en la relación Estado-ciudadano.

Si antes existía un solo tipo de relación en la que el Estado tenía como función esencial garantizar los derechos de los ciudadanos a través de unas normas establecidas constitucionalmente, hoy, además de los compromisos constitucionales, se reclama al Estado actuar en el mercado, donde se guía por las leyes de oferta y demanda y donde se le exige eficiencia a través de la optimización de los costos-beneficios sobre la base de una correlación de las variables intercambio, competencia y precio (Chias, 1995:19-20).

### **2.1.5 El enfoque político-administrativo**

Un enfoque adicional que ofrece un acercamiento a la definición de la comunicación gubernamental es el político-administrativo, que la entiende como:



(...) un proceso de articulación y de selección de decisiones, muchas veces contrarias, entre comunicaciones democratizadoras, comunicaciones electorales y comunicaciones de gestión (Elizalde, 2006:146).

Lo que busca esta idea es hacer hincapié en la importancia que tiene la comunicación para una buena gestión de gobierno en las tareas de proyectar, desarrollar y producir de modo eficaz las políticas públicas. Algunos gobiernos demuestran mucho interés por la comunicación gubernamental en los periodos de campañas electorales (pocos meses), pero la desatienden en sus procesos de gobierno (largos periodos); olvidan que la comunicación gubernamental es uno de los medios directos para alcanzar consensos, lograr gobernabilidad. Es un tipo de comunicación organizada, dirigida y producida, de modo sistemático o no, por la dirección de un gobierno que tiene la responsabilidad de organizar y controlar el aparato del Estado (Elizalde, 2006:157).

Otro grupo de académicos, más que definir el concepto, hace una denuncia pública como contribución al debate, argumentando que la comunicación gubernamental sufre de una creciente politización que la lleva de manera inexorable a una crisis de credibilidad. Estos autores parten de la consideración de que la información es estratégica, que informar al otro equivale a descubrirse, a renunciar a las cartas de triunfo, a hacerse vulnerable ante los demás; la información del gobierno, la comunicación gubernamental es, entonces, un recurso de poder que es objeto de disputa entre varios actores interesados: los políticos, los funcionarios y los públicos. En este juego de poderes por la administración de la información, políticos y funcionarios son actores dominantes y buscan los mismos objetivos estratégicos de patrocinio -politización partidaria- y utilización de la solidaridad pública como instrumento de gestión -politización funcional- (Lavigne, 1998:258-265).

Como bien se anotó, este enfoque, más que ofrecer una definición del concepto comunicación política gubernamental, aporta algunos indicadores para medir la politización partidaria y la politización funcional en la información que ofrecen a sus públicos las instituciones gubernamentales. En el caso de la politización partidaria se puede medir por la utilización de campañas de

información con fines partidarios, campañas publicitarias, el uso de soportes de información y por la personalización de la información por parte de los políticos electos. La politización funcional del sector público se puede medir por la intervención directa de los políticos electos en los servicios de información, por el derecho de vigilancia del gabinete político, por la integración de gestores fieles hasta en el nivel estatutario, por la integración del gestor responsable, por la ejecución de mandatos que modifican las estructuras y por la ejecución de esos mandatos que modifican la política de comunicación (Lavigne, 1998:258-265).

### **2.1.6 El enfoque de los emisores diferenciados**

Otras corrientes de pensamiento intentan definir la comunicación política gubernamental desde los actores sobre los que recae el ejercicio del poder y la clasifican en comunicación presidencial y comunicación gubernamental, es decir, la comunicación de otros estamentos de gobierno (Gerstlé, 2005:159). La premisa base aquí es la de que las elecciones no agotan la actividad comunicativa, antes por el contrario el poder conquistado debe ser ejercido y la comunicación es un aspecto primordial para dicho ejercicio del poder. La comunicación presidencial está inspirada por la gestión que busca el apoyo a las decisiones del presidente (un solo emisor) y la conservación de su legitimidad:

El mecanismo que permite mantener la legitimidad de la acción y la popularidad de la persona, reposa en la combinación de la visibilidad de los problemas que componen la agenda política, la visibilidad del Presidente y del vínculo que puede establecerse entre ambas (Gerstlé, 2005:163).

En contraste, la comunicación de otros estamentos de gobierno está marcada por la multiplicidad de los emisores comprometidos:

Concierne, en efecto, al gobierno en su conjunto, pero también a instituciones como los ministerios y a hombres que ocupan posiciones de poder como los ministros y su jefe. En ella trabajan fuerzas centrípetas y centrífugas que dependen de la organización institucional

en vigor. En efecto, en los ejecutivos bicéfalos, la comunicación gubernamental es, en primer lugar la comunicación del primer ministro y después la de los diversos departamentos ministeriales (Gerstlé, 2005:168).

No obstante sus serios propósitos, no se encuentra en esta posición un camino que aclare la cuestión que nos ocupa, una definición que satisfaga las exigencias académicas, deontológicas y de investigación para entender el fenómeno de la comunicación política gubernamental.

## **2.2 Una aproximación a la definición de comunicación de las instituciones públicas desde los términos incluidos en el concepto**

El panorama descrito hasta ahora no brinda un punto de partida conceptual claro para el presente análisis, lo que implica la necesidad de buscar luces en los significados básicos. Para el efecto se toman como referente los aportes realizados por María José Canel Crespo, para quien la comunicación política gubernamental es sinónimo de Comunicación de las Instituciones Públicas, la cual define por etapas: primero estudia los términos comunicación e institución por separado y luego los integra en la idea Comunicación de la Institución Pública, de la que concluye que es un proceso estratégico y transaccional que recurre a lo simbólico para alcanzar unos fines.

El primer paso de Canel es analizar la “institución” de acuerdo con la idea que plasma Roger Scruton en el Diccionario del Pensamiento Político: “(...) principio regulador o convención al servicio de las necesidades de una comunidad organizada” (Scruton, 1982:225, citado por Canel, 2007:27). Luego, añade el debate acerca de en quién recae la responsabilidad de las acciones de una institución, circunstancia en la que se apoya para concluir que esta, aunque sea un conjunto complejo de leyes y de actuaciones, será siempre el resultado de voluntades y procederes individuales (Canel, 2007:27). La discusión de Canel cierra con el análisis que hace Carlos Sotelo de algunos apuntes de Richard Scott y Florence Heffron:

Institución es toda organización humana en la que varias personas, a partir de unos principios configuradores y bajo una estructura concreta, coordinan diversas actividades para lograr determinados fines en el ámbito de una entidad social superior, a la que sirve y proporciona cohesión y paradigma (Sotelo, 2001:24, citado por Canel, 2007:27).

Y en tanto instituciones hay de distinta naturaleza (económicas, culturales, de linaje y políticas), junto a Canel (2007:28) se enfatizará en que cualquier alusión que se haga en este trabajo al término institución, se referirá a la institución política, relacionada con la regulación del propósito y ejercicio del poder para el desarrollo de la sociedad.

Cuando la autora se refiere a la “comunicación de la institución”, parte de que las organizaciones son ante todo entes de significado, conjunto de ideas, valores y creencias cuya existencia depende, no solo de las leyes que las instituyen sino también del acuerdo de voluntades que comparten, a través de la comunicación, el objeto y los fines del proyecto social; en consecuencia, la supervivencia de la institución pública está signada por la capacidad de comunicar que tengan los individuos que la conforman y representan (Canel, 2007:28).

Y, ¿para qué comunica una institución pública? Esta es quizás la pregunta que se hace Canel antes de traer a colación el estudio de Manuel Martín Algarra (2003:54, citado por Canel, 2007:29) sobre las perspectivas que contienen las definiciones del término comunicación: una relacional que debe su nombre a la característica de contacto con los otros que tiene la comunicación; y otra simbólica, que aglutina los conceptos que centran su atención en que la comunicación es una relación que comparte contenidos cognoscitivos; es decir, para que haya comunicación no basta con el contacto, es necesario que exista una representación simbólica de un contenido cognoscitivo (Canel, 2007:30). Y además de las perspectivas, Canel retoma las propiedades de la comunicación expresadas por Martín Algarra:

La comunicación es *humana*, es decir, solo es posible entre personas humanas, libres y capaces de tener como intención la de compartir contenidos cognoscitivos. (...) es *social*, en cuanto que está orientada a

alguien distinto del yo. Es *referencial* porque se comparte el conocimiento de algo (Canel, 2007:30).

De igual manera la comunicación de una institución pública es un proceso conformado por tres categorías que la identifican; es, en primera instancia, acción, concepto que Canel define junto a Juan Costa como:

(...) transferir por parte de un individuo -o un organismo-, situado en una época y en un punto dado, mensajes e informaciones a otro individuo -u otro sistema- situado en otra época y en otro lugar, según motivaciones diversas y utilizando los elementos de conocimiento que ambos tienen en común (Costa, 1999:62, citado por Canel, 2007:30).

A su vez la comunicación es un proceso de cambio con carácter estratégico, lo que la autora sustenta desglosado como sigue: es cambio porque modifica a quienes oyen; así sea que quienes oyen decidan no actuar o mejor permanecer indiferentes, esa actitud de por sí tiene implícito un cambio; y la comunicación es, por último, un proceso porque presenta una continua transformación, apunta a producir transformaciones en el tiempo. “El proceso de comunicación que entabla la institución con sus públicos tiene un horizonte: aspira a producir el cambio en una determinada dirección” (Canel, 2007:31). Y es esa aspiración lo que la convierte en estratégica.

La comunicación es, pues, un proceso transaccional que implica acciones tales como la expresión y la interpretación; la primera de ellas tiene como fin significar algo para otro, y la segunda desentrañar aquello que se quiso significar: “Al expresar un contexto comunicativo, no solo se emite una información -el contenido del mensaje-, sino que se define una relación en virtud de la cual esa información -ese mensaje- debe ser interpretada” (Martín Algarra, 2003:71, citado por Canel, 2007:31). Esta es la explicación del carácter transaccional de la comunicación, lo que significa que los emisores, en el mensaje de la institución pública, brindan las pistas necesarias para que los receptores -ciudadanos- interpreten de manera adecuada lo que se ha expresado -instituciones públicas- (Canel, 2007:31). Y para que lo expresado logre una adecuada interpretación, las instituciones públicas recurren en sus procesos comunicativos al uso de símbolos,

estrategia que va más allá de lo meramente verbal o textual; el uso de símbolos para comunicar es una eficiente manera de compartir realidades cognoscitivas; es una estrategia para que a través del empleo de objetos físicamente presentes se evoque, haciendo estos las veces de otros que no lo están. En términos de Alfred Schütz esto se llama presentación, elemento que fundamenta a la comunicación: “Las cosas, entonces, tienen la capacidad de presentar, pueden ser consideradas en sí mismas o referidas a aquellas con las que se relacionan” (Canel, 2007:33).

En la presentación hay que distinguir asimismo y con claridad: el objeto en sí, lo que aparece como lo que realmente es; el objeto apresentador, el mismo objeto en sí pero que tiene la capacidad de representar algo distinto de lo que es; el objeto apresentado, el que no está presente y que es representado por el objeto apresentador; y por último, la relación apresentativa que es el conjunto de relaciones predeterminadas que permiten que unos elementos representen a los otros (Canel, 2007:33). Adicionalmente, en estas relaciones apresentativas emergen el signo y el símbolo para ayudar a transmitir esas realidades que no están y que necesitan ser comunicadas. El signo se refiere al mundo de las cosas tangibles y el símbolo a las ideas; esto lo hace abstracto, es decir, su valor de significación depende de la persona que lo usa. “El símbolo tiene la capacidad para representar la realidad, pero no es la realidad” (Canel, 2007:34). Aunque el símbolo no sea la realidad tampoco quiere decir que sea irreal, los símbolos son modelos de realidad porque la representan. Finalmente puede decirse que “(...) la elección del símbolo esconde una intencionalidad” (Canel, 2007:35); es decir, usamos los símbolos para expresar algo y esos símbolos escogidos dicen qué es lo que nos mueve a expresar lo que expresamos.

### **3. La comunicación política gubernamental como proceso**

Para profundizar en la comunicación política gubernamental como proceso haré un repaso de las observaciones de Elizalde, Vega, Bellenguer y otros, de conceptos clave en todo asunto comunicativo, tomando en cuenta que el

tratamiento a los significados, definiciones e interpretaciones comunes a la comunicación en general implica en la comunicación política gubernamental una atención crucial, dado su carácter de timón político/social. En este apartado aparecerán, por tanto, los términos que más controversia generan en este terreno, tales como objetividad, intencionalidad, medios, control y denuncia del poder, e influencia y persuasión versus información; así como mensaje, canal y sistema político, y los agentes gobierno y ciudadanos.

### **3.1 El dilema de la comunicación política gubernamental: ¿informar o persuadir?**

Como puede apreciarse en este recorrido por la producción académica, la comunicación de las instituciones públicas aún no ha resuelto el dilema relacionado con el contenido de sus mensajes y su intencionalidad: ¿la comunicación gubernamental es informativa o es persuasiva?

Ante estas dificultades teóricas algunos estudiosos han optado por soluciones prácticas que abogan por medidas preventivas mientras se resuelven las dudas académicas. Por eso proponen que los medios de comunicación asuman la función de control sobre las acciones estatales con el fin de que estos denuncien cualquier deslinde (estatal) de sus objetivos de comunicación:

(...) todo análisis de la comunicación gubernamental en los tiempos actuales tendrá que considerar detenidamente el nuevo rol asumido por la prensa en materia de control y denuncia del poder en la formación de la “agenda”, como también su gran influencia en la opinión pública a la hora de juzgar la conducta de los funcionarios antes de producirse los dictámenes judiciales, o incluso en contradicción con ellos (De Masi, 2006:27).

Este acercamiento a la definición básica de comunicación gubernamental en el que se asigna el papel de control a los medios, presenta una dificultad empírica porque olvida que hoy son muy diversos los esquemas usados para el manejo de las relaciones entre los poderes político y mediático. Casi todos los medios de

comunicación prefieren bajos niveles de confrontación y altos de cooperación, hecho que marca un aparente abandono de sus deberes deontológicos.

Desde esta línea argumentativa aparecen partidarios de definir a la comunicación política gubernamental desde el concepto información, amigos de hacerlo desde el de persuasión, y posturas que encuentran necesario combinar informar y persuadir para alcanzar la máxima aproximación a la realidad de la comunicación de las instituciones públicas. Para ampliar lo correspondiente al primero de estos términos pueden agruparse las diversas definiciones en el denominado paradigma de la difusión, referido a la circulación de la información en los sistemas políticos (Lavigne, 1998:258). Vega proporciona un ejemplo:

En las actuales democracias, se llama Comunicación Política Gubernamental al conjunto de recursos técnicos y humanos organizados y destinados a realizar funciones informativas y periodísticas, capaces de contribuir a una correcta transparencia y publicidad en la ejecución de la política pública (Vega, 2009:138).

Al allanar en cambio el camino en busca de conexiones entre comunicación gubernamental y persuasión encontramos que esta última es, para algunos, la característica fundamental de toda comunicación de una institución pública, porque el mensaje, en un espacio público tan competido, debe ser eficaz, y para lograr tal eficacia debe ser persuasivo. “Se trata de un modelo de mensaje que siempre tiene intencionalidad y que nunca logra la objetividad, ya que su finalidad es convencer a los ciudadanos de la bondad de unos determinados planteamientos ideológicos” (Yanes, 2006:57); se trata pues de un mecanismo de transformación y no simplemente de un proceso de adhesión de preferencias. Esta mirada, aunque un tanto benévola, no oculta lo que de peyorativo contiene el término y que otros autores desde una posición crítica le otorgan:

La persuasión no es más que una peripecia de la acción sobre el otro. En esta calidad se avecina a la propaganda, bordea la retórica, no es ajena a la seducción y mantiene fundamentalmente una relación ambigua con la manipulación, cuando no experimenta las peores dificultades para distinguirse de ella (Bellenger, 2001:9).



Analistas que no encuentran un límite claro entre la comunicación persuasiva y la comunicación informativa alegan que el solo hecho de comunicar trae implícita una invitación a considerar algo que se estima como cierto. Y arguyen también la dificultad que estriba en determinar el modo en que se elabora mentalmente un mensaje y el efecto que causa en la mente del receptor, incluyendo el alcance de aquel mensaje que se formula con intencionalidad persuasiva desde el comienzo. Tampoco puede dejarse pasar que todo intento persuasivo presupone discrepancias de convicciones y actitudes entre emisor y receptor del mensaje (Spang, 2009:84-85).

(...) la persuasión es una actividad preferentemente verbal a través de la cual se aspira a suscitar intencionalmente una determinada reacción en el receptor con el fin de que asuma una opinión distinta de la que mantenía con anterioridad. Esta reacción es primordialmente mental si bien en muchos casos se pretende que desemboque también en una actuación concreta. De todos modos, se intenta influir siempre en la capacidad de elección de las personas (Spang, 2009:85).

Ese intento de influir en el otro no es una acción que entre en la categoría de calificable (negativo o positivo), puesto que resulta más un asunto de carácter connatural: para el ser humano es prácticamente imposible no influir en quienes le rodean, y asimismo imposible no sentir su influencia. De manera que al hablar de los efectos de su influencia debe analizarse tanto el sentido de las ideas transmitidas y el medio empleado para su comunicación, como la finalidad perseguida (La Porte, 2009:38).

Este debate continúa vigente y no precisamente por su novedad; por el contrario, es vetusto como la capacidad de comunicar del hombre. Rafael Yanes recuerda en este sentido que Platón y Aristóteles en la Antigüedad Clásica aunque lo intentaron no lograron acuerdos. Para Platón la persuasión era un medio empleado para convencer a las masas sin que fuera necesario el uso de la razón que fundamentara el planteamiento. Afirmaba que era una habilidad que en manos de un irresponsable podía provocar circunstancias no calculadas; esto es, en otras palabras, manipulación. El filósofo insistía en que la persuasión era una herramienta innecesaria para los buenos gobernantes porque estos no debían

centrar su actuación en convencer a sus súbditos; sus esfuerzos solo debían estar encaminados hacia la búsqueda de la verdad. Aristóteles, en cambio, defendía la persuasión y la consideraba como una herramienta básica de los gobernantes para comunicar sus convicciones; reconocía que efectivamente no era un medio para encontrar la verdad pero sí un instrumento para comunicarla de manera eficaz. De igual manera reconocía que aunque era una actuación deliberada para convencer al otro, no podía confundírsele con la manipulación (Yanes, 2006:60).

Es claro que la intención persuasiva puede tener fines positivos y beneficiosos para la sociedad o maliciosos y engañosos. “Se puede persuadir para mejorar y perfeccionar al hombre y las cosas, pero se puede persuadir también queriendo conseguir fines egoístas y funestos, perjudicando leve o grandemente a los receptores y a toda una sociedad” (Spang, 2009:87). (Y acerca de esto último sí que tiene evidencias la historia reciente de la humanidad).

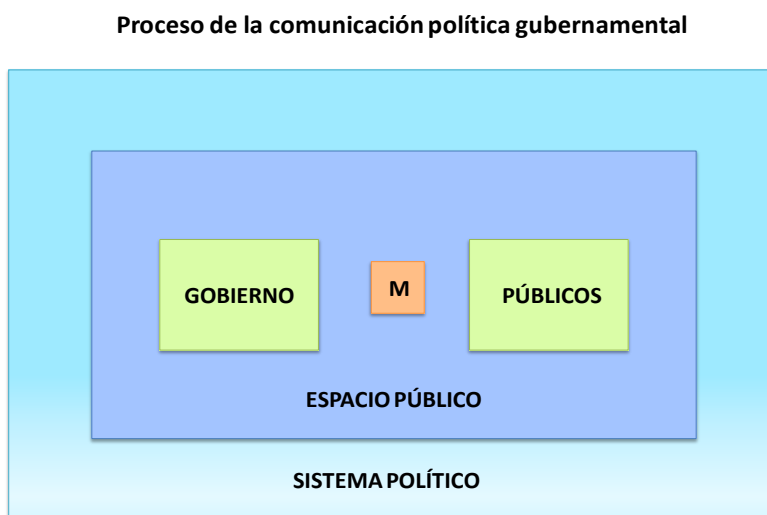
La política es persuasión. En una sociedad democrática, quienes desempeñan responsabilidades públicas y creen honestamente en los principios que defiende su formación política, utilizan la persuasión como herramienta para ganar adeptos. Por tanto, el mensaje persuasivo, lejos de constituir un riesgo para la libertad, se vuelve imprescindible en la necesaria pluralidad, y su existencia es símbolo de una sociedad abierta. El gobernante es un comunicador que encuentra en la persuasión su instrumento más valioso (Yanes, 2006:61).

### **3.2 El proceso de la comunicación política gubernamental**

¿Es solo información lo que comunica una institución gubernamental o esa comunicación tiene otros matices que la convierten en sospechosa? Encontrar una respuesta a esto conduce a los actores, a los instrumentos y a las condiciones que componen el proceso de la comunicación política gubernamental. Es preciso conocer a los agentes (Elizalde, 2009:28) emisor y receptor, las relaciones que establecen entre sí tales agentes y el entorno en el que se dan para determinar las pistas que permiten inferir la intencionalidad de los mensajes. Para ser más exactos, en un esquema elemental del proceso de comunicación gubernamental consideramos que los agentes son: gobierno (emisor-receptor), ciudadanos

(emisor-receptor), mensaje (gestión del gobierno-opinión pública), canal (espacio público -hoy fundamentalmente mediático-) y sistema político; este último (el sistema político imperante) determina casi siempre el rol que desempeñan los demás estamentos involucrados en el proceso comunicativo, pero para el caso que nos ocupa se hablará siempre del sistema democrático representativo.

**Gráfico 1: Proceso de la comunicación política gubernamental**



En coherencia con lo expuesto es preciso hacer un repaso analítico de las partes del esquema de comunicación gubernamental propuesto, con el fin de llegar a las respuestas de los interrogantes planteados.

### 3.2.1 El sistema político

*Democracia*, concepto que naciera con Clístenes en los albores de la Grecia Clásica hace más de veinticinco siglos, significa *poder del pueblo*; y en esto fue precisamente en lo que pensó el referido ciudadano entronizado en el poder por el pueblo, quien quiso encontrar una manera de gobernar que llevara prosperidad a la polis ateniense sin el desgaste derivado de los regímenes monárquicos,

aristocráticos o tiránicos experimentados en los siglos precedentes y cuya decadencia había conducido a una violenta revolución. Era solo en el pueblo soberano donde debía residir la titularidad del poder pero, ¿de qué modo podía ejercer su poder el pueblo?

Fue así como se llegó a pensar en un sistema en el que el pueblo tomara las decisiones de gobierno; una manera de gobernar según la cual todos los ciudadanos reunidos en asamblea, después de expresar su opinión, podían votar a favor o en contra del asunto público en cuestión. Es lo que hoy se conoce como democracia directa, sistema que mostró algunas dificultades en su puesta en marcha; la primera de ellas derivó de la imposibilidad física de reunir a todos los ciudadanos en un mismo espacio y al mismo tiempo para deliberar y tomar decisiones, especialmente con el crecimiento demográfico de las ciudades-Estado (*poleis*); otro escollo surgió como consecuencia del desconocimiento que sobre los asuntos públicos tenía la mayoría de la población. Respecto del primero de estos obstáculos Madison recuerda que en aquellas repúblicas la asamblea de los ciudadanos no ejercía todas las funciones de gobierno; ciertos cometidos, en particular los de naturaleza ejecutiva, eran delegados a magistrados, lo que evidencia la imposibilidad física de la democracia directa pura (Madison, citado por Manin, 1998:12). La segunda dificultad es así descrita por Sartori:

De todos modos sabemos -lo palpamos todos los días- que la mayor parte del público no sabe casi nada de los problemas públicos. Cada vez que llega el caso, descubrimos que la base de la información del *demos* es de una pobreza alarmante, de una pobreza que nunca terminará de sorprendernos (Sartori, 1998:123).

Para salvar ambas dificultades la evolución del sistema señaló un camino que aunque sus fundadores le pensaron como oposición a la democracia directa (Manin, 1998:11) resultó ser su complemento, y tal vez para muchos su más indicada significación: la democracia representativa. En esta, el *demos* ejercita su poder de manera periódica a través de la elección de quien ha de gobernarlo (Sartori, 1998:124), circunstancia manifiesta en la que los ciudadanos no opinan de manera directa sobre los temas sino que eligen a alguien para que decida por

ellos. Es decir, la democracia representativa no otorga un papel institucional al pueblo reunido en asamblea (Manin, 1998:19). Este sistema tiene unos principios resumidos por Manin (1998:17):

- a. Quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares.
- b. La toma de decisiones por los que gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado.
- c. Los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan.
- d. Las decisiones públicas se someten a un proceso de debate.

Para los efectos requeridos por este trabajo interesa destacar el último de los principios de la democracia representativa en tanto señala la obligación de los representantes electos de someter a debate las decisiones públicas; ello implica dar cuenta de su gestión a la usanza misma de la Grecia Clásica en la que los magistrados designados por sorteo, una vez cumplido su periodo, presentaban en el ágora, ante la asamblea, los resultados de su gestión.

Tal vez en las democracias modernas este tema no tenga las mismas implicaciones de la época de marras, pero lo que sí es evidente es que el gobernante de hoy está obligado a comparecer públicamente para, al menos, informar a los gobernados sobre su gestión, lo que implica una estructura comunicacional eficiente en un espacio público repleto de mensajes de todo tipo.

### **3.2.2 El espacio público**

El proceso de la comunicación política gubernamental tiene como escenario el espacio mismo donde gobernantes y ciudadanos coinciden para el debate público. Cuando se instauró la democracia en Atenas, era el ágora el lugar para la deliberación de ciudadanos, magistrados, consejeros y tribunos, recinto de la polis por excelencia en una comunidad de iguales volcados a la vida pública. Con el paso del tiempo y el crecimiento demográfico de las ciudades se necesitaron espacios más grandes, y fue cuando la plaza pública (de mercado) se convirtió en el sitio de reunión y de comparecencia de gobernantes y gobernados. Con la

desaparición progresiva de las ciudades-Estado entró en declive la democracia directa, aparecieron los primeros signos de la democracia representativa y emergió el parlamento como el escenario ideal para la actividad política.

La Edad Media trajo sus propios afanes, y los ciudadanos, junto a los sistemas monárquicos feudales, fueron condenados al anonimato; la actividad política se trasladó a la fastuosidad de la Corte en la que los reyes adquirieron una grandeza proporcional a su capacidad de poner distancia entre ellos y sus gobernados. En este sentido el hito marcado por las revoluciones llevó la actividad política de regreso al espacio público, a la plaza, donde transcurrieron las grandes gestas por la libertad y la igualdad, y allí se mantuvo hasta la llegada de los medios electrónicos de comunicación.

La radio y luego la televisión significaron un nuevo desplazamiento para la política; el discurso panfletario de la tribuna que reunía a grandes multitudes viajó por el espacio electromagnético hasta llegar a lo más íntimo de cada hogar. Esta vez el gobernante, con una voz cálida y amable, se reunía cada noche con sus gobernados al calor de la chimenea para expresar de manera directa sus preocupaciones y propósitos. Y como si la palabra fuera poco llegó pronto la imagen para reforzar el mensaje, para persuadir con la puesta en escena propuesta por la televisión... y todo cambió: lo que antes era retórica de la palabra se convirtió en retórica de la imagen; las ideas se transformaron en personas y desde entonces el espacio público preferido para la política ha sido la “caja mágica”, en concordancia con un fenómeno que se ha coincidido en llamar la mediatización del espacio público.

Esta transformación y modernización del espacio público trajo consigo nuevas reglas de juego a las que indefectiblemente deben adaptarse los agentes (Elizalde, 2009:28) del proceso comunicativo de la política. Cada vez con mayor fuerza se escucha la afirmación de que los medios de comunicación desempeñan un papel preponderante en la vida política local, nacional e internacional; a esta idea se suman los políticos, impelidos a diseñar y ejecutar estrategias mediáticas de comunicación, y los ciudadanos, quienes entran en contacto con los medios masivos no solo para informarse acerca de lo que ocurre en la vida pública sino

también para encontrar interpretaciones de esa realidad comunicada. Es así como se asiste a una especie de proclama que manda a recoger las tradicionales maneras de comunicar en política y que algunas ciencias del comportamiento humano coinciden en denominar sociedad de la información (Gerstlé, 2005:45). “Se pasó de una organización piramidal a una sociedad reticular fundada en grupos abiertos, adaptativos y evolutivos en la que se desarrolla la capacidad de auto-organización” (Gerstlé, 2005:46).

La mediatización de la política afecta el trabajo de los gobernantes y de los políticos porque ahora están obligados a ser muy eficientes en la visibilización de sus actuaciones públicas; esa comparecencia se puede traducir en popularidad o impopularidad, lo que en palabras de Rocard (1987, citado por Gerstlé, 2005:47) son restricciones de transparencia (condición sine qua non de la democracia), instantaneidad (técnica de distribución de información que busca impactar), redundancia (existe por la difusión colectiva de la información y su reproducción circular) y simbolización (la información en términos de dramatización y espectacularidad). Estas restricciones ponen en aprietos a quienes actúan y comunican en política porque la rapidez con la cual debe circular la información la hace muy efímera y estimula el corto plazo; porque los imperativos de la visibilización de la gestión someten a los políticos a diseñar estrategias basadas en la espectacularidad para llamar la atención de los ciudadanos; y, por último, crece el riesgo para los políticos cuando se ven obligados a tomar medidas impopulares que se estiman necesarias porque sus consecuencias podrían ser nefastas en los procesos electorales.

Ahora bien, los medios de comunicación no solo definen los temas sobre los cuales se debate en lo público, sino que en muchas ocasiones ayudan a los ciudadanos a interpretar la realidad política, de allí que sea neurálgico reclamar de ellos una mayor calidad en la información. Siguiendo a Bennett (1988), Gerstlé (2005:49) señala cuatro sesgos diferentes que caracterizan la información política en los medios de comunicación de hoy. El primero es la personalización, práctica que consiste en atribuir a personas los intereses colectivos; el segundo es la dramatización, tendencia mediática de otorgar valor de información a lo

espectacular; el tercero, la fragmentación, que reduce la información política a pequeñas unidades yuxtapuestas sin vínculos inteligibles como consecuencia de la necesidad de reducir tiempos; y un cuarto sesgo denominado normalización, con el cual se califica la tendencia de la prensa a legitimar las estructuras de poder. Se configura así una competencia en el espacio público mediatizado entre todos los factores de poder para influenciar y controlar lo que el público percibe de los acontecimientos a través de los medios de comunicación de masas (Gerstlé, 2005:51).

Estas nuevas formas de competencia por el interés de los públicos hacen que crezca el interés por la efectividad estratégica y se profesionalice, e incluso se industrialice, la comunicación política gubernamental y electoral.

### 3.2.3 El gobierno

La pregunta a resolver en este punto es: ¿quién es el emisor del proceso de comunicación? De forma simplista podría endosarse al gobierno desde cualquiera de sus niveles el protagonismo de los procesos de comunicación, pero nuestra mirada debe estar soportada en cuestiones de mayor calado académico.

En correlación con lo dicho en otro apartado de esta investigación, la comunicación política es considerada una disciplina con dos parcelas de trabajo bien definidas, a saber: la comunicación electoral y la comunicación política gubernamental; esta última actúa una vez ha sido conquistado el poder y tiene un periodo de acción más prolongado que la primera, por lo general hablamos de cuatrienios, a lo que algunos han denominado campaña permanente. Se asume así que el emisor del proceso de la comunicación gubernamental es el gobierno con su multiplicidad de actores comprometidos, que van desde los titulares del poder en cualquiera de los niveles en los cuales se encuentra dividido (presidente, gobernadores, alcaldes) hasta los funcionarios de diversos rangos de las instituciones que apoyan la labor de gobierno (ministros, directores de institutos, secretarios y servidores públicos).



En general, cuando se hace alusión a los procesos de comunicación política gubernamental se tiende a hablar del más alto nivel de gestión y allí se ubica al presidente de un país y a sus más altos dignatarios. No obstante, la comunicación es una función constitucional democrática que exige su aplicación y ejecución en todos los niveles.

### 3.2.4 Los públicos

¿A quién se dirige el mensaje en la comunicación política gubernamental? Esta inquietud tratará de responderse no desde una estructura normativa tradicional que identifique a los públicos como a simples receptores situados al final de una cadena de actuaciones comunicativas, sino como a agentes que participan activa y permanentemente en un proceso de interacción en el que se ponen en juego necesidades, deseos e intereses; en consecuencia se hablará de los públicos de la comunicación política gubernamental.

Elizalde (2006:146) -en su estudio sobre los problemas y soluciones estratégicas de la comunicación gubernamental- sintetiza en el concepto opinión pública general la idea de los públicos, y en aras de lograr mayor entendimiento hace un listado de los que considera hacen parte de esa generalidad, incluyendo allí a ciudadanos, prensa, oposición, grupos sociales de protesta, diplomáticos, líderes políticos de otros países, jueces, legisladores, entre otros. Mas pese al esfuerzo de tomar en cuenta a todos los grupos de interés que conforman la opinión pública general no se alcanza claridad suficiente en cuanto a determinar la respuesta a la pregunta base, es decir, a quién exactamente se dirige el mensaje.

Ante esta circunstancia, la comunicación política gubernamental se apoya en varios principios para la identificación de su público o de sus públicos: uno de ellos es el de segmentación, extraído del marketing comercial, que se asocia también al marketing electoral, en el que se concibe al público como un núcleo humano compuesto por diversos sectores con diferentes intereses, necesidades y motivaciones, lo que implica la elaboración de mensajes diferentes para cada uno de los grupos que lo conforman. Para segmentar se acude a variables

geográficas, demográficas, sociológicas, sociodemográficas y psicológicas, es decir, se calculan segmentos y se trata de conocer las expectativas e intereses de quienes integran tales segmentos. Algunos estudiosos critican esta manera de dividir a los públicos con el argumento de que la segmentación se centra en las diferencias y excluye lo común:

(...) la comunicación estratégica está diseñada para movilizar a los individuos como miembros de grupos con intereses en riesgo, más que como miembros de complejos más amplios cuyos intereses son satisfechos por compromiso, el discurso político está destinado a ser combativo, más que cooperativo (Gandy, 2001:157, citado por Canel, 2007:231).

Estas críticas son superadas por la teoría situacional de los públicos propuesta por Grunig, que examina el concepto de público no desde su composición numérica sino desde la posición que adoptan sus integrantes: público "(...) no es un grupo heterogéneo de personas, sino que es la posición compartida por un conjunto de individuos (estatus de público) que tendrán unas expectativas y obligaciones compartidas (rol de público)" (Canel, 2007:231). Esta teoría aplica principios de la psicología social que buscan una mejor comprensión de los públicos desde la interacción y la simetría, y alejados de planteamientos sociodemográficos superficiales y de nociones como masa y comportamiento gregario. Así, entonces, no hay que hablar de segmentación de los públicos, es mejor hacer referencia a mapa de públicos; lo que habrá de hacer una institución política es, pues: "(...) orientar su estrategia de comunicación para la construcción de la relación o vínculo, y lograr que ese vínculo sea cada vez más fuerte" (Canel, 2007:232).

La construcción y estabilidad de esa 'relación' depende de las expectativas que se generan entre las partes. De un gobierno, por ejemplo, se espera que gobierne, y de los públicos se espera que también tengan un papel que desempeñar. En la medida en que crecen los vínculos de comunicación entre las partes (gobierno y públicos) se institucionalizan sus roles:

(...) un rol de público estaría conformado por unas expectativas institucionalizadas del rol, establecidas *a priori*, y por unas expectativas

no institucionalizadas, establecidas *a posteriori*, a partir de la interacción específica entre la organización y los individuos que desempeñan el rol (Canel, 2007:233).

Hay que señalar también que no todos los públicos con los cuales se relaciona un gobierno tienen el mismo nivel de importancia debido a que hay sectores que influyen más que otros en los objetivos de la administración; de allí se desprende su catalogación entre grupos prioritarios y secundarios (Canel, 2007:234), con lo que la correcta elaboración del mapa de públicos de una institución pública exige la elaboración de un inventario de todos aquellos con los que interactúa para establecer unos y otros. Y una vez determinada su catalogación, se tratará de conocer cómo se forman esos públicos, cuál es su estructura, cuáles son sus intereses, para establecer así la acción comunicativa (Capriotti, 1999:53, citado por Canel, 2007:234).

Luego de consideradas las variables enunciadas se puede acudir de nuevo a Grunig y a Hunt (1984:140-142, citados por Canel, 2007:234-236) para realizar una clasificación de los públicos de acuerdo con los vínculos que se establecen en la interacción de los agentes del proceso de la comunicación política gubernamental. En primer lugar están los vínculos posibilitadores que se establecen con organizaciones o grupos que ejercen la autoridad y el control que permiten la existencia de la institución (autoridades públicas, legisladores, electores); en segundo lugar están los vínculos funcionales que se establecen con públicos que benefician a o de la institución pública (funcionarios, ciudadanos, contribuyentes, etcétera); en tercer lugar están los vínculos normativos que se establecen con otras organizaciones o públicos que comparten similares valores o problemas (partidos políticos); en cuarto lugar están los vínculos dispersos, aquellos que surgen de la relación con públicos no organizados funcionalmente (minorías).

Roberto Porto Simoes (1993:127-128) coincide en calificar como miope la clasificación de los públicos de la comunicación política gubernamental bajo el criterio de la simple segmentación geográfica, demográfica, sociológica, sociodemográfica y psicológica y propone que para una adecuada clasificación es

necesario que se identifiquen y analicen en cuanto al poder que tengan para influir en los objetivos de la institución, obstaculizándolos o facilitándolos. Desde esta perspectiva plantea una clasificación en cuatro grupos. En el primero sitúa a los públicos cuya autorización o concordancia permite el ejercicio de las actividades de la organización política; en el segundo ubica a los públicos que son consultados por la organización política cuando pretende actuar; en el tercero, a los públicos cuya actuación puede frenar o favorecer la acción gubernamental; y en el último grupo, a los públicos que influyen en el ente gubernamental por la simple manifestación de su punto de vista.

Sea cual sea la clasificación que se adopte, vale destacar que la organización política “(...) no solo ‘descubre’ sus públicos, sino que, de alguna manera, los configura en la interacción con ellos” (Canel, 2007: 236).

### 3.2.5 El mensaje

Hablar del mensaje de la comunicación política gubernamental es hablar de todos los elementos comprometidos en el proceso comunicativo, desde los agentes hasta el entorno mismo donde interactúan; el mensaje no es solo un conjunto de palabras dichas o escritas sino que es algo más complejo que incluye lo implícito y lo explícito, y que además de los referidos agentes debe contemplar el contexto de la interacción; el mensaje de la comunicación política gubernamental es “todo lo que comunica el gobierno con sus acciones y omisiones, con lo que dice y con lo que deja de decir” (Durán, 2009:58). Y como todo comunica, los responsables de la elaboración del mensaje gubernamental no pueden descuidar las actuaciones públicas de quien gobierna; todas ellas deben responder a unos objetivos estratégicos definidos con anticipación para convertir el mensaje en una interpretación de la realidad, en otras palabras, es encuadrar la realidad para entenderla y darla a conocer a los demás.

El mensaje es la estructura sobre la cual se soporta la legitimidad de la institución política; en él se fundamenta el liderazgo; de allí emanan las explicaciones del mundo y se plantea una guía de acción; el mensaje: “(...) genera

visiones de los grupos y de la solidaridad en los mismos (con un dibujo del ‘ellos’ y del ‘nosotros’); activa convenciones, tradiciones y reglas tácitas y no tácitas; gana ámbitos de influencia; moviliza a las personas” (Louw, 2005, citado por Canel, 2007:237).

De todo esto se desprende que el mensaje de una institución pública es una definición abstracta y concreta a la vez, de lo que la institución es: incluye las líneas fuerza, los recursos simbólicos a través de los cuales se comunica, las frases en las que se sintetiza, los escenarios, los eventos a través de los cuales se puede transmitir, los personajes que mejor lo proyectan, etcétera. En este mensaje se transmite una idea de la institución, de quien la lidera, y de la acción pública que se lleva a cabo (Canel, 2007:238).

#### **4. El abordaje de la comunicación política gubernamental**

Como se mencionó antes, son muchas las perspectivas desde las cuales se aborda el fenómeno de la comunicación política gubernamental. En esta aproximación académica se estudiarán los modelos compendiados en dos grupos básicos: primero, los modelos teóricos para el estudio de la comunicación política gubernamental. Después, los modelos para la gestión práctica de la comunicación política gubernamental.

En el numeral 4.1 se analizan los modelos teóricos según el rol de los medios de comunicación, las orientaciones del estudio de la comunicación política gubernamental, las concepciones de su estudio y los enfoques de este, con los aportes de Jacques Gerstlé, José Luis Dader, Philippe Maarek y David Swanson. En el 4.2 se analizan los aportes de Mario Riorda y Luciano Elizalde. Y en el apartado 4.3 se estudia la clasificación realizada por Elizalde, quien califica de políticas de comunicación a los modelos, a los que define a su vez como las maneras de organizar los medios, recursos y tácticas para obtener unos fines que la estrategia concreta.

## 4.1 Los modelos teóricos para el estudio de la comunicación política gubernamental

Observadas las diversas posturas teóricas se hallan coincidencias que permiten hacer la clasificación de los modelos, así:

### 4.1.1 Según el rol de los medios de comunicación en el proceso de la comunicación política

En su artículo “La adolescente investigación en comunicación política: estructura del campo y tendencias prometedoras”, José Luis Dader manifiesta que en esa búsqueda de identidad y del esclarecimiento de un objeto de estudio propio, teóricos como Mazzoleni trataron de explicar a través del diseño de modelos la importancia de los medios de comunicación en los procesos de comunicación política, y, sobre todo, el modo en que estos ayudan a los ciudadanos en los procesos de participación. Desde esta perspectiva se plantean:

- a. El modelo mediático: da especial protagonismo al sistema de medios de comunicación sobre los sistemas político y de ciudadanos en las relaciones comunicativas dentro de la sociedad. “Por ello, élites, instituciones y sujetos políticos de a pie no podrían mantener comunicaciones recíprocas sin que de alguna manera estuvieran previamente condicionadas por la información política y la construcción de imágenes suministrada en las plataformas mediáticas” (Dader, 2008).
- b. El modelo publicístico dialógico: aduce que los medios, a pesar de su gran importancia a la hora de la distribución de roles en la comunicación de los entornos sociales, no siempre son los protagonistas; en los diálogos que se entablan entre ciudadanos, instituciones y medios de comunicación se presentan “(...) parcelas de intersección más directas y ajenas al peso específico que pudieran aportar los cauces mediáticos, lo cual ocurre incluso en los ámbitos de la política local de muchas comunidades de países del máximo desarrollo multimedia” (Dader, 2008).

El asunto es más complejo de lo que se puede advertir a simple vista; existe una amplia variedad de procesos de comunicación que desbordan estos modelos y que habría que incluir de alguna manera en el estudio que se realiza. De igual manera, queda en el aire “(...) una amplia variedad de procesos comunicacionales de ‘patio trasero’ no exhibidos -para bien y para mal- en el escenario mediático” (Dader, 2008). Como se puede deducir, el objeto de estudio de esta disciplina es de complejidad mayor, dado que acciones comunicativas que transitan por canales minoritarios o restringidos pueden alcanzar altas cotas de influencia en las decisiones políticas, por encima de actuaciones comunicativas de mayor circulación y atención que pueden producir insignificantes efectos en la sociedad. No se puede entonces caer en el error de focalizar la atención para el análisis científico de la comunicación política en representaciones formalizadas, porque podría dejarse de lado buena parte de enfoques y herramientas que tal vez den luces en la comprensión de un fenómeno tan vasto.

Por ello, estudiar mediante herramientas etnográficas, de análisis organizacional y sociológicas en general, los procesos previos a la producción de mensajes políticos de difusión pública y los posteriores a dicha difusión o supresión de informaciones, resulta tan pertinente o más para el fenómeno de la comunicación política que los estudios centrados exclusivamente en las formas de la representación que se escenifican en algún tipo de soporte textual e icónico (Dader, 2008).

#### **4.1.2 Según las orientaciones del estudio de la comunicación política**

- a. Desde los estudios realizados por José Luis Dader (2008) parte una corriente para el estudio de la comunicación política gubernamental que tiene relación directa con la orientación o el enfoque de quien asume el análisis. Allí entonces se pueden apreciar los dos enfoques siguientes:

- Enfoque politológico: la comunicación se interpreta como una variable más de los potenciales cambios políticos; este enfoque está fundamentado en la ciencia política.
- Enfoque comunicológico: la pregunta central indaga sobre el papel que juega la variable comunicacional en los diversos procesos políticos en los que interviene.

En esta línea se encuentran los aportes de Holbert (2005:511, citado por Dader, 2008), quien afirma que los comunicólogos tienden a interesarse por el proceso de influencia (análisis del modo o los medios), mientras que los politólogos se preocupan por las series de resultados de naturaleza política (análisis de los fines). Mazzoleni (1998:35, citado por Dader, 2008), por su parte, al analizar ambas tradiciones manifiesta que los comunicólogos se interesan por los aspectos relacionales (estrategias, técnicas), en tanto que los politólogos atienden a las dimensiones sistémicas de la esfera pública.

- b. Desde los estudios realizados por Philippe Maarek (2008:92-97): este profesor de Ciencias de la Información en la Universidad de París-XII parte de la consideración de que la investigación en comunicación política se halla en un cruce de caminos de tres disciplinas distintas: la comunicación, la ciencia política y la mercadotecnia.
- Los politólogos cuando estudian la comunicación política tienden a señalar en ella la universalización de las técnicas mercadológicas norteamericanas en un fenómeno que han denominado americanización de la política. A esta conclusión llegan después de analizar el hecho de que políticos de numerosos países han contratado a eficaces asesores estadounidenses de mercadotecnia política que, como es obvio, con ellos exportan sus métodos. No obstante la crítica, hay que decir que los expertos han reinterpretado la mundialización de la comunicación política y coinciden en señalar que el fenómeno es simplemente el resultado de un proceso de



modernización, una tendencia de profesionalización de la comunicación política.

- A los especialistas en mercadotecnia les ha quedado fácil seguir la evolución de la comunicación política. Para ellos, lo que han hecho los políticos es mantener actualizados sus métodos comunicativos y adaptarse a los cambios en las técnicas de mercadotecnia. En los últimos años, afirma Maarek, la mercadotecnia está utilizando modos más ‘íntimos’ de relacionarse con los consumidores, aplicando procedimientos de relación individualizada, espiando en cierto modo los hábitos personales de los clientes gracias a las nuevas herramientas surgidas con Internet.
- Los comunicólogos tuvieron su origen en el periodismo, pasaron luego a analizar la televisión y los medios audiovisuales, y por último han concentrado sus esfuerzos en la Internet y en las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC). Según esta secuencia el estudio de la comunicación política estuvo primero orientado a las relaciones entre políticos y periodistas; el segundo paso implicó analizar y entender el papel de la imagen en la construcción de estrategias políticas; y actualmente, con el desarrollo de la Internet, los investigadores han llegado a la conclusión de que la comunicación de los políticos es una cuestión ‘global’.

Al ser tanto una herramienta de comunicación de persona a persona como un nuevo tipo de medio masivo con una extensísima audiencia, Internet ha modificado también los patrones ‘clásicos’ de la comunicación: permite que cualquier persona detrás de una pantalla de ordenador pueda convertirse en un emisor nacional (e internacional) de radio o televisión (Maarek, 2008:96).

- c. Desde los estudios realizados por David Swanson (1995, citado por Dader, 2008): este académico norteamericano hace una reflexión similar a las anteriores y clasifica los estudios de la comunicación política entre:
  - Estudios tecnológicos:

(...) constituyen sin duda la variante más practicada y celebrada por la industria del marketing político, la consultoría comunicacional, los “*spin doctors*” y los periodistas políticos, ya que aborda las aplicaciones de los instrumentos y estrategias comunicativas puestos en juego en los procesos políticos (Swanson, 1995, citado por Dader, 2008).

- Estudios normativos: surgen como contraposición a la mirada instrumental pragmática del enfoque tecnológico, y buscan:

(...) comprender cómo se ven afectados los ciudadanos, élites e instituciones por las sucesivas transformaciones que la comunicación política introduce en el funcionamiento general de la vida pública, los valores políticos asumidos y el grado de distanciamiento que pueda derivarse respecto a modelos políticos de referencia, como el sistema democrático (Swanson, 1995, citado por Dader, 2008).

Sea cual fuere el enfoque, queda claro que es un análisis incompleto que reclama un abordaje multidisciplinar para el estudio del fenómeno de la comunicación política gubernamental.

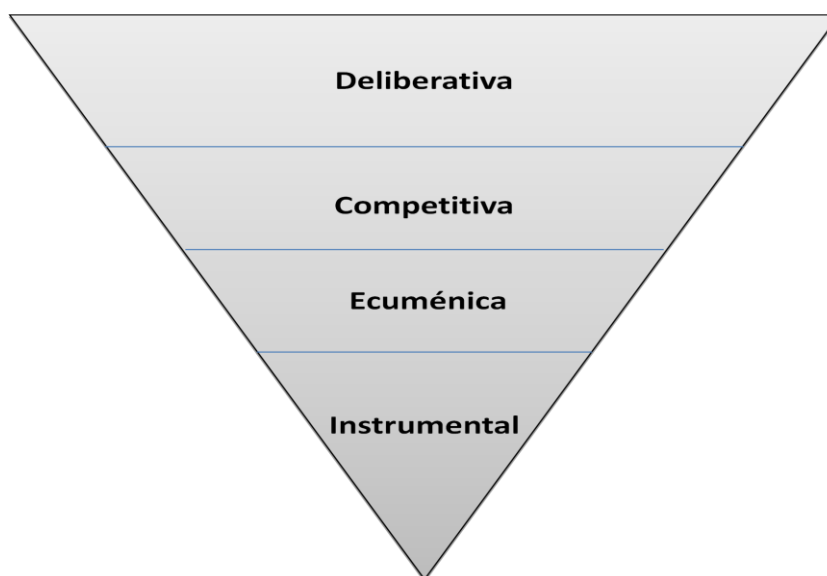
#### **4.1.3 Según las concepciones del estudio de la comunicación política gubernamental**

José Luis Dader propone un modelo con base en los aportes teóricos de Jacques Gerstlé, en el que jerarquiza por medio de una pirámide invertida las concepciones que se ocupan del estudio de la comunicación política. Antes de presentar estas cuatro caras del asunto y apartándose de todo determinismo tecnológico, Dader y Gerstlé empiezan por reconocer la importancia de los medios de comunicación a la hora de plantear las reglas del juego político, pero sin dejar de señalar que esta transformación tecnológica ha inducido en muchas ocasiones un discurso frágil sobre la comunicación política que reduce a mero instrumento algo que el hombre ha pensado como condición para su participación en la ‘polis’.

El desarrollo de la publicidad comercial, del marketing y las relaciones públicas, el recurso de las encuestas, sondeos y análisis cualitativos y

la difusión masiva de los mensajes políticos por los medios, han contribuido a la emergencia de una industria política a la que hoy se asimila demasiado fácilmente la comunicación política (Gerstlé, 2005:16).

**Gráfico 2: Concepciones para el estudio de la comunicación política gubernamental**



Fuente: Dader, 2008:6

- a. En el vértice inferior de la pirámide invertida se encuentra la concepción instrumental que se fundamenta en la habilidad del emisor para manejar imágenes sin ninguna consideración de calidad o de tipo de sociedad política a la que se refiere. Se argumenta desde allí que la comunicación política está constituida por un conjunto de técnicas y herramientas de las cuales hacen uso los actores del juego político para seducir a la opinión pública. Esta visión distorsiona el verdadero sentido de los términos comunicación y política: “Proyecta una concepción técnica de la primera sobre una concepción manipuladora de la segunda” (Gerstlé, 2005:16). En este orden de ideas reconoce que dentro de esta confusión conceptual y simplificadora, lo que sí puede ser acertado es que la comunicación política pueda deber mucho a las técnicas descritas y a la fascinación que las mismas ejercen sobre los políticos y sobre el público en general. Es decir, la

comunicación política gubernamental gira en torno a la utilización adecuada de instrumentos para acentuar la dominación de los gobernantes sobre sus gobernados.

- b. En la siguiente celda se encuentra la concepción ecuménica, que ve el juego político con una apariencia simétrica en la que los diversos actores competirán con estrategias y acciones de supuesta igualdad sin considerar las diferencias de poder de los sujetos políticos que allí intervienen. Es definida como un proceso en el cual participan activamente medios de comunicación, políticos y ciudadanos. Aquí “(...) todo pasa como si la igualdad prevaleciera en la realización de los intercambios comunicacionales” (Gerstlé, 2005:17), y esto desde el punto de vista práctico es imposible, porque exigiría que no existiera comunicación política diferente a la legal o convencional y que los actores del juego político solo intercambiaran información.

En otras palabras, de esta definición emana un fuerte perfume de elitismo que es bien traducida por la frase del escritor Paul Valéry: *La política es el arte de impedir a las personas que se ocupen de lo que les importa* (Gerstlé, 2005:18).

- c. En su tercer renglón la pirámide está ocupada por la concepción competitiva, en donde los investigadores son conscientes al menos de la competencia explícita que por el control de las representaciones mantienen los diferentes actores, asumiendo a su vez las circunstancias de desigualdad estructural en la que los distintos competidores se mueven. Se puede considerar como una carrera de los diversos actores políticos inmersos en el proceso comunicativo por tratar de influenciar a los demás a través de los medios de comunicación. Aquí se pasa de un modelo de intercambio a la lucha sin cuartel por el control de las representaciones a través de los medios.

Esta definición tiene, además, el mérito de subrayar el rol central de lo cognitivo y lo simbólico en los procesos políticos y por ende de acercar las nociones de conflicto y cooperación por una parte y

construcción de sentido por otra, insistiendo en la presencia de los medios en esta interacción (Gerstlé, 2005:18).

- d. En la cima de este gráfico se encuentra la concepción deliberativa que aborda el estudio desde el ideal de la inclusión de todos los ciudadanos en la formación de un auténtico espacio público democrático, en consonancia con los presupuestos del modelo más elaborado de la democracia deliberativa. Instala como premisas que la comunicación y la política son consustanciales, por una parte, y que es en la discusión, en el debate colectivo, donde se encuentran las condiciones necesarias para que haya una verdadera democracia. Según Joshua Cohen, la noción de democracia deliberativa:

(...) está arraigada en el ideal intuitivo de una asociación democrática en la cual la justificación de los términos y condiciones de la asociación provienen de una argumentación y de un razonamiento públicos de ciudadanos iguales. En un ordenamiento de este tipo, los ciudadanos comparten un compromiso común respecto de la resolución de los problemas que han sido escogidos colectivamente a través de un razonamiento público, y consideran sus instituciones como legítimas en la medida en que establecen un marco favorable a una libre deliberación pública (Cohen, 1989, citado por Gerstlé, 2005:19).

#### **4.1.4 Según los enfoques del estudio de la comunicación política gubernamental**

José Luis Dader y Jacques Gerstlé proponen, por último, un modelo para abordar los estudios de la comunicación política gubernamental de acuerdo con los siguientes enfoques teóricos y prácticos:

- a. Enfoque comportamentalista: este es el nombre que le otorgan al modo empírico que predomina en la investigación sobre propaganda, elecciones, efectos de la comunicación masiva y relaciones entre prensa y autoridades. Señala que la mayoría de los trabajos de esta línea provienen de profesionales del marketing político o especialistas en el trabajo de la imagen corporativa.

Su objetivo más evidente consiste en dejar constancia de su trayectoria profesional, testimonio de circunstancias de interacción política vividas en primera fila o servir de formación práctica a los políticos, periodistas o futuros asesores que deseen obtener un “conocimiento directo” del *modus operandi* predominante en estos ámbitos (Dader, 2008).

Si bien el material producido por los especialistas desde este enfoque no podría tildarse de académico, sí puede tomarse como punto de partida para el análisis académico propiamente dicho.

- b. Enfoque estructural-funcionalista: según los autores referente es este el enfoque más extendido y de más amplia tradición investigativa por el aporte del paradigma estructural-funcionalista de las ciencias sociales y por la tendencia de muchos investigadores que prefieren enfocar sus trabajos en términos de las funciones cumplidas o los efectos políticos logrados por diversos fenómenos y estímulos comunicacionales. Gerstlé plantea algunas variantes en el enfoque, como por ejemplo la estrictamente sistémica, calificada como una visión holística de lo político, e inscribe este fenómeno en el contexto de una sociedad como sistemas en relación (Gerstlé, 2005:37). Como subvariante cabe también la que Meadow calificaba como organizacional: “(...) estudios que afrontan las instituciones políticas en términos de organizaciones susceptibles de transformación por los procesos comunicacionales, internos y externos, que las envuelven” (Dader, 2008). Queda aquí integrada la otra subdivisión que Meadow calificaba como ambientalista, por medio de la cual quería identificar los análisis de las condiciones del “ambiente político”, desde el marco legal a las pautas de interpretación y actuación de la “cultura política” (Dader, 2008).
- c. Enfoque interaccionista-constructivista: en esta corriente el protagonismo del enfoque para el estudio lo recuperan para sí los actores del proceso, cuya importancia es estudiada en términos de interdependencia; “(...) interesa el conocimiento analítico de cada intervención en sí misma, al margen de las

funciones o disfunciones que pudieran plantearse” (Dader, 2008). Gerstlé subdivide esta corriente en *interaccionismo estratégico* e *interaccionismo simbólico* (Gerstlé, 2005:39). Para el primer tipo importa más el punto de vista del actor, y la comunicación política se entiende como un juego en el que compiten varios objetivos de poder. Para el interaccionismo simbólico los seres humanos son asumidos como intérpretes de sus comportamientos y la comunicación política se produce mediante procedimientos tales como la retención, el secreto, la rutinización, el despacho, etcétera (Gerstlé, 2005:40). En las dos variantes expresadas por Gerstlé, sobre todo en la segunda, se aprecia el planteamiento que, años atrás, Meadow denominó lingüístico-simbólico, ya que el elemento central de análisis son los conflictos políticos generados en torno al lenguaje (Dader, 2008).

- d. Enfoque dialógico: Gerstlé plantea esta categoría relacionándola con la interaccionista-constructivista cuando comparte con ella una concepción intersubjetivista de la comunicación, pero esta última se distancia de la anterior cuando plantea que la legitimidad del modelo dialógico se basa en el consenso obtenido después de la discusión agónica. “Es mediante el discurso que los hombres pueden establecer puntos comunes entre opiniones contradictorias y pueden deliberar, es decir, alcanzar una decisión gracias a una discusión argumentada” (Gerstlé, 2005:40). Se hace aquí presente la posibilidad del debate agónico que confronta argumentos y que pone en juego la capacidad de los ciudadanos para tomar la palabra e intervenir en los procesos democráticos de distribución del poder.

## **4.2 Modelos teórico-prácticos para el estudio y la gestión de la comunicación política gubernamental**

### **4.2.1 El modelo de gestión incremental de la comunicación política gubernamental**

#### 4.2.1.1 Enfoque y supuestos básicos del modelo de gestión incremental

Mario Riorda, profesor de la Universidad Católica de Córdoba en la Argentina y consultor del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de España, propone un modelo de gestión basado en la premisa de que el fin específico de la comunicación política gubernamental es generar consenso y que este solo se logra si hay un proyecto general de gobierno, estructurado incluso antes de los procesos electorales.

La pretensión de Riorda (2006) es que esta herramienta sirva para la gestión de la comunicación de los gobiernos en ambientes políticos que se caracterizan por una alta inestabilidad institucional ocasionada por muchos factores, principalmente porque partidos y políticos no son conscientes de la importancia de la comunicación para sus gobiernos y dejan para después de obtener el poder el diseño de los planes estratégicos de comunicación gubernamental; es una especie de “esperemos a ver qué pasa” que evidencia improvisación en algo de crucial importancia si se tiene en cuenta que la consigna generalizada es: “Gobernar bien significa comunicar bien” (Riorda, 2008). Pero antes de plantear el esquema de la propuesta, Riorda define el concepto consenso:

(...) la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien puede haber (y de hecho probablemente siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas (Riorda, 2006:20).

Riorda (2006:34-38) explica además unos supuestos básicos para la adecuada interpretación del modelo:

- a. La consustancialidad de la política y de la comunicación: se entiende que política y comunicación están afectadas por las actividades políticas; por lo tanto, la comunicación puede considerarse un aspecto central de la política y no como una actividad de esta, pero no todas las actividades políticas son



reducibles a términos o categorizaciones de la comunicación. “Por ello la comunicación política no es la política, pero la política -o parte considerable de ella- es o se produce, en la comunicación política” (Del Rey Morató, 1996, citado por Riorda, 2006:35).

- b. Políticas de acceso a la información: el modelo que se propone -advierte Riorda- no es posible si de manera paralela no se establecen políticas claras de acceso a la información. Todo lo que se haga en materia de comunicación gubernamental tiene una narración en términos de información, hecho que debe garantizar la veracidad de los datos suministrados por el gobierno. Así, aparte de realizar un adecuado ejercicio comunicativo, se está garantizando también el ejercicio de la democracia representativa.
- c. Diálogo entre la ética y el pragmatismo: Riorda (2006:37) dice que la valoración del modelo desde el punto de vista ético depende del lector, del político que aplique el modelo y del ciudadano que lo juzgue. No obstante afirma que su propuesta: “(...) es un caso de *second best option*, tal como se denomina en la literatura racionalista anglosajona a las segundas mejores opciones, que aparecen frente a la imposibilidad de soluciones ideales” (Riorda, 2006:37).
- d. Atención a las demandas de la ciudadanía: este modelo implica también que los gobernantes entiendan que la atención a las demandas de los ciudadanos permite dimensionar el consenso que se logra con las gestiones de gobierno. Por eso es imprescindible estar en contacto permanente con la opinión pública y su investigación debe ser la guía -no excluyente- de toda la gestión. Estar en contacto con la ciudadanía es tener una brújula que marca el rumbo de un buen gobierno.

#### 4.2.1.2 Demandas ciudadanas y tensiones

Este modelo de gestión arranca de lo que Josep Chias (1995:110) denomina portafolio de políticas, en el que hace una clasificación de los temas de interés

para los ciudadanos de acuerdo con las prioridades de las ideologías (temas ideológicos y temas clave) y de acuerdo con la intensidad de la demanda pública de dichos temas (temas revisables o temas cliente). En la Tabla 3 se condensa el portafolio de políticas:

**Tabla 3: Portafolio de políticas**

Portafolio de políticas			
Temas	Fundamentales	Temas ideológicos	Temas clave
	Marginales	Temas revisables	Temas cliente
		Baja	Alta
		Intensidad de la demanda	

Fuente: Chias, 1995:110

En la interpretación de Riorda (2006:39) los temas fundamentales son los que hacen parte del programa de un gobierno, mientras que los temas marginales son aquellos que no están contenidos en ese programa de gobierno pero a los que el funcionario debe atender. Puestos en esta matriz parecería que la prioridad de atención de los temas no tendría dificultad alguna, pero esto se complica cuando se involucra en ella la intensidad de la demanda, y cualquier decisión que se tome al respecto debería estar orientada por una adecuada mezcla de los factores señalados. Y amplía así Riorda estas nociones:

(...) ideológicos son aquellos temas ubicables en el *continuum* clásico que va de izquierda a derecha; los temas clave, son aquellos que, por su magnitud, ninguna gestión puede obviar, y cuya demanda está siempre presente, pero cuya resolución implica grandes recursos o esfuerzos; revisables, son los temas que, aún con grado de importancia destacable, no forman parte de la agenda instalada y por ende su prioridad no es alta; mientras que los temas cliente, son aquellos, que sin ser temas clave, pueden ser temas de alto impacto, y cuya satisfacción no implica esfuerzos o recursos desmedidos (Riorda, 2006:40).

En la explicación de su esquema, Chias (1995:110) establece una diferenciación de los temas según la orientación hacia la política o hacia el mercado que tenga el

gobierno en cuestión: “(...) un gobierno populista y coyuntural se concentrará en los temas ‘clave’ y ‘cliente’, mientras que un gobierno muy politizado lo hará en los temas ‘ideológicos’ y ‘clave’”.

Aparece de nuevo el concepto ‘prioridad’ para establecer la agenda de los gobiernos, y con él una serie de combinaciones posibles que otorga la dinámica del esquema. A continuación se observa una propuesta adicional de Riorda (2006:40-41) que ayuda a definir tales prioridades:

- Lo políticamente posible en función del plazo disponible.
- Las prioridades de la agenda de gobierno.
- La disponibilidad de recursos.
- La adopción de ciertas políticas públicas por parte del gobierno.
- La capacidad de actuación de los grupos opositores al gobierno.
- Las condiciones políticas internacionales.
- El clima de opinión interno.
- Los vetos estructurales (poderes con capacidad de instalar o frenar iniciativas políticas).

Se aprecia así una serie de dificultades que pone a prueba la capacidad de los gobiernos para gestionar su comunicación, riesgos que Riorda explica a través de un esquema derivado de la propuesta de Chias:

**Tabla 4: Modos de comunicación de un gobierno y sus riesgos**

Modos de comunicación de un gobierno y sus riesgos			
Modo de comunicación de un gobierno, centrado en temas	Tipo de tema empleado	Resultado esperable	
	Fundamentales, clave o ideológicos	Riesgoso	Riesgoso
	Marginales, clientes o revisables	Positivo con riesgo potencial alto	Positivo con riesgo potencial bajo

	<b>Bajo</b>	<b>Alto</b>
	<b>Nivel de consenso o apoyo de un gobierno</b>	

Fuente: Riorda, 2006:41

Los gobiernos deben por tanto atender estos riesgos tomando en cuenta:

- a. En los procesos de comunicación política gubernamental, aun obteniendo resultados positivos, se corren riesgos muy grandes debido a los altos niveles de exposición pública a los que se ven sometidos los temas y a que el gobierno es una instancia articuladora de los conflictos sociales e individuales. Estos riesgos hacen que los gobiernos sean instituciones propensas a las crisis con altas dosis de incertidumbre.
- b. Gobiernos que comunican temas fundamentales con alto o bajo apoyo, siempre corren el riesgo de no satisfacer en el corto plazo las demandas de los ciudadanos; esto implica un alto nivel de incumplimiento de las expectativas y, con el tiempo, hace que la comunicación gubernamental se torne insulsa. No obstante los gobiernos pueden hacer subir los niveles de apoyo al centrar su comunicación en temas clave siempre y cuando tengan en cuenta que un ejercicio de comunicación efectivo debe tener como soporte políticas públicas concretas.
- c. Los gobiernos que comunican temas marginales con bajo apoyo de los ciudadanos corren el riesgo de perder consenso debido a que estos temas, por lo general, no coinciden con las prioridades de la gente.
- d. Los gobiernos que comunican temas marginales con alto apoyo de los ciudadanos pueden hacer de esta una gestión indefinida, pero corren el riesgo de ser intrascendentes.

#### 4.2.1.3 Temas marginales y gestión incremental

La propuesta de Riorda para el manejo de los temas de comunicación gubernamental es lo que llama acción incremental, es decir, el abordaje paso a

paso de los temas de gobierno, empezando con los marginales, pasando por los temas revisables y concluyendo con los temas fundamentales clave o ideológicos; así se evita crear en los ciudadanos, desde el comienzo del gobierno, indebidas expectativas y frustraciones que pueden dar al traste con la gestión gubernamental.

El concepto incrementalismo lo recoge de Lindblom (1999, citado por Riorda, 2006:45), quien lo considera como lo opuesto a las rígidas planificaciones racionales; el paso a paso es un método de abordaje comunicacional adecuado en circunstancias de inestabilidad institucional en las que las grandes jugadas suelen tener mucho riesgo. Es, en últimas, un proceso de cambio gradual en la importancia de los temas abordados por la comunicación política gubernamental (Riorda, 2006:45-46).

Esta manera de abordar los temas de la comunicación gubernamental no desprecia la planificación estratégica pero no la considera óptima, porque muchas veces el decisor se ve atrapado en actos y tiempos que no se pueden cumplir o en circunstancias en las que se requiere actuar de manera diferente a la esperada (Riorda, 2006:49-50).

Particularmente el incrementalismo recurre al establecimiento de políticas fundadas en la experiencia y que, por otra parte, no hagan quedar preso al gobierno de objetivos irrealizables y generen intensos procesos de frustración. Siempre el referente de comparación es la política inmediata anterior, por ello es un cálculo cierto de lo que se puede hacer bien, sabiendo que el incrementalismo tiene como racionalidad corregir, limitada y sucesivamente, sus decisiones incorrectas, así como fortalecer y generalizar sus pasos exitosos (Riorda, 2006:51).

Planteadas así las cosas se puede apreciar que la gestión incremental es útil cuando se presentan obstáculos políticos fuertes a las acciones de comunicación gubernamental porque hay un notorio descenso de las frustraciones ciudadanas puesto que no se abordan los temas “fundamentales”, los cuales son los más susceptibles de crearlas; sin embargo, en términos de eficacia de la gestión, se necesita generar una serie de impactos menores para lograr un alto nivel de

consenso. “(...) el incrementalismo da por sentada una tendencia que va de lo menor a lo mayor en el abordaje de los problemas, pero que supone de manera constante la posibilidad de fracasos y vueltas atrás” (Riorda, 2006:52).

#### **4.2.1.4 La comunicación de los temas fundamentales de un gobierno**

Como se ha argumentado con base en la propuesta de Riorda, la gestión incremental puede ayudar a los gobiernos a no caer en estrepitosos fracasos, pero no es garantía de una buena gestión y de una buena comunicación gubernamental; al contrario, es apenas una manera de abordar los procesos de comunicación pública carentes de estrategias de largo plazo. Entonces, “¿cuál es la estrategia óptima para una buena comunicación de Gobierno?” (Riorda, 2006:55). Este interrogante conduce a la realización de un ejercicio de combinación de factores en el que se mezclen dosis de acciones incrementales y dosis de acciones ligadas a un proyecto general de gobierno. Sin este último no es posible la comunicación política gubernamental, tampoco es posible el consenso, y por ende no es viable un gobierno.

La necesidad de un modelo de gestión de la comunicación política gubernamental que permita, a partir de acciones incrementales avanzar primero en temas marginales para obtener cierto grado de poder, para luego orientar el trabajo de manera secuencial y progresiva hacia los temas fundamentales (Riorda, 2006:59) es lo que resume este planteamiento; y es lo que Riorda denomina mito o proyecto general de gobierno.

#### **4.2.1.5 El mito o proyecto general de gobierno**

He aquí un punto de partida capaz de mutar en armazón: para que la comunicación política gubernamental sea efectiva, genere consenso, requiere de la existencia de un proyecto general de gobierno; sin él, cualquier esfuerzo comunicativo sería infructuoso. Este proyecto general de gobierno es el soporte para la gestión de la comunicación que debe desarrollarse de manera incremental,

es decir, iniciar con la comunicación de los temas marginales e ir avanzando gradualmente hacia los temas fundamentales.

En este proceso es tan importante el objetivo a largo plazo como que funcionarios y ciudadanos lo asuman como un sistema general de creencias que mueven a la acción, y para alcanzar esta meta Riorda propone que al proyecto general de gobierno se le dé la connotación de mito, no como una imposición retórica sino como una convicción estratégica.

El mito es pues un valioso instrumento porque representa un coherente sistema de creencias caracterizado por los siguientes elementos (Riorda, 2006:62):

- Tiene valor para la comunicación política gubernamental no solo por ser una referencia al pasado y a lo sagrado, sino que tiene también un valor explicativo del origen de una realidad dada.
- Aunque contiene una especie de ilusión que contradice las reglas de razonamiento lógico el mito no es solo algo de carácter místico.
- Tampoco es solo una animación creadora, tiene energía vital que incita a la acción.

Otros autores referidos por Riorda le otorgan, además de las señaladas, propiedades útiles para su argumentación:

Lo consideran racional, porque el hombre en su imaginación lo formaliza como relato, como historia o como teoría. Lo consideran emoción porque da sentido, calma la desesperación, atenúa la ansiedad y posibilita al manejo de las contradicciones de lo cotidiano. Lo consideran voluntad porque el mito moviliza, estimula la acción, fortalece las decisiones y justifica las realizaciones (Donoso Torres, 1999:11-14, citado por Riorda, 2006:63).

- En esencia, un mito es una guía de acción, señala el camino que debemos seguir para enriquecer nuestra existencia; es cierto porque es eficaz, porque permite comprender mejor el significado de la vida; si funciona, es porque nos ha hecho cambiar nuestra mente y nuestro corazón y nos ha

infundido esperanza y nos ha incitado a vivir de una forma más plena (Armstrong, 2005:19).

- Los mitos suelen aparecer como sucesión, vale decir como una secuencia de imágenes, muchas veces interpretadas y con interferencias.
- Si bien los mitos son polimorfos, tienen un carácter restringido y limitado en su creatividad.

Hay implícitamente una promesa de hilo conductor que produce 'constelaciones mitológicas', siempre estructuradas en torno a un mismo tema y reunidas en torno a un núcleo central y en donde más allá de variantes, diversidad posible de formulación, incluso de contradicciones aparentes, hay siempre remisión a los mismos símbolos, a las mismas palabras, lo que en definitiva constituye la estructura fundamental de la realidad mítica (Girardet, 1999:14-24, citado por Riorda, 2006:64).

Los mitos se convierten así en herramienta eficaz de comunicación política gubernamental una vez se estructuran como sinónimos del proyecto general u objetivo último que espera alcanzar un gobierno. Es pues un instrumento simbólico que debe ser de uso regular en la construcción de los sentidos social y político que generen consensos (Riorda, 2006:66).

El mito de gobierno no es cualquier ocurrencia, mejor, es el resultado de un ejercicio comunicativo coherente que se inicia en el proceso electoral y que tiene su pleno desarrollo durante el periodo de gobierno; su fin es lograr, desde lo simbólico, que la comunidad vislumbre el futuro, partiendo del pasado y atravesando el presente (Ruiz Ballesteros, 2000:101-102, citado por Riorda, 2006:67).

El modelo de mito de gobierno tiene también sus complicaciones según lo advierte Riorda (2006:67), debidas a su carácter multidimensional, lo que lo hace de difícil aplicación.

Siempre está abierto, nunca cerrado, por lo que de gestión a gestión, si perdura, puede sufrir variaciones, y ello está en su esencia. Dada su característica, no puede ser un lanzamiento aislado y tarda años en solidificarse, lo que manifiesta la incapacidad de instalar un mito en una sola gestión. Ello no implica que se debe partir de cero sino, por el



contrario, que sea la garantía del respeto y cierta continuidad de lo que se viene haciendo, aún en lógica correctiva, mejorativa o superadora (Riorda, 2006:67).

Para sobrepasar estas complicaciones y no perder el sentido de la comunicación política gubernamental conviene aplicar los principios de la conducta del marketing político propuestos por Philippe Maarek (2009:83-84):

- a. **Máxima coherencia:** este principio exige que ninguna decisión de comunicación política gubernamental se tome sin ser contrastada con las restantes y con estrategias de comunicación adoptadas en procesos anteriores.
- b. **Replanteamiento sistemático de campañas anteriores:** una buena formulación de un mito de gobierno exige replantear la política de comunicación en su conjunto, y prohíbe la reconducción sin más de una campaña precedente, incluso si esta ha tenido éxito.
- c. **Desmarque mínimo:** aunque la comunicación sea exitosa, se debe producir un mínimo de variabilidad que asegure cierta novedad en cada pieza comunicativa.
- d. **Máxima seguridad:** exige no poner jamás en práctica una estrategia de comunicación que entrañe riesgo alguno. Este principio está sustentado en una serie de preguntas cuyas respuestas son un intento de cautela para anticipar futuros acontecimientos: ¿por qué se está haciendo esto?, ¿qué se espera obtener al hacerlo?, ¿qué pasará si no se hace de este modo?, ¿es este el modo correcto para hacerlo?

Salvados los escollos con este apoyo, conviene anotar que el único requisito formal para que el mito de gobierno se constituya como tal es la brevedad, puesto que no es un compendio de todas las políticas públicas y valores que lo sustentan (Riorda, 2006:71). De igual manera, los objetivos del mito deben ser apropiados, orientados a beneficios, priorizados y, en lo posible, redactados

con algo de ambigüedad para que esa ambigüedad sea el motor que impulse tanto a gobernantes como a ciudadanos a buscarlo de manera permanente.

El mito de gobierno deja atrás la concepción del realismo absoluto y propone una comunicación simbólica que tenga como prioridad sembrar esperanzas en los ciudadanos, que una vez instaladas en lo colectivo se alimenten a sí mismas. “Los ciudadanos, desde esta comunicación sensible, se sienten queridos, informados, mimados, implicados. Se sienten parte de la organización, de la marca. Se sienten parte activa, emergente de la ciudad: públicos” (Puig, 2003:18, citado por Riorda, 2006:78). Este hacer sentir a los ciudadanos como parte fundamental del proceso de comunicación es el principal logro del mito y ocurre cuando el proyecto general de gobierno ha sido comunicado de manera efectiva y la ciudadanía se ha apropiado de él.

En la definición del mito de gobierno es también importante combinar hechos y valores; unos están marcados por la inmediatez de lo cotidiano, los otros apelan a la emotividad; de lo que se trata es de lograr el adecuado equilibrio en el corto y largo plazo: el ciudadano debe poder integrar las noticias temáticas con su narrativa vital; el gobernante debe integrar las acciones del día a día con el ciclo largo que implica su rumbo, su fin último (Riorda, 2006:80).

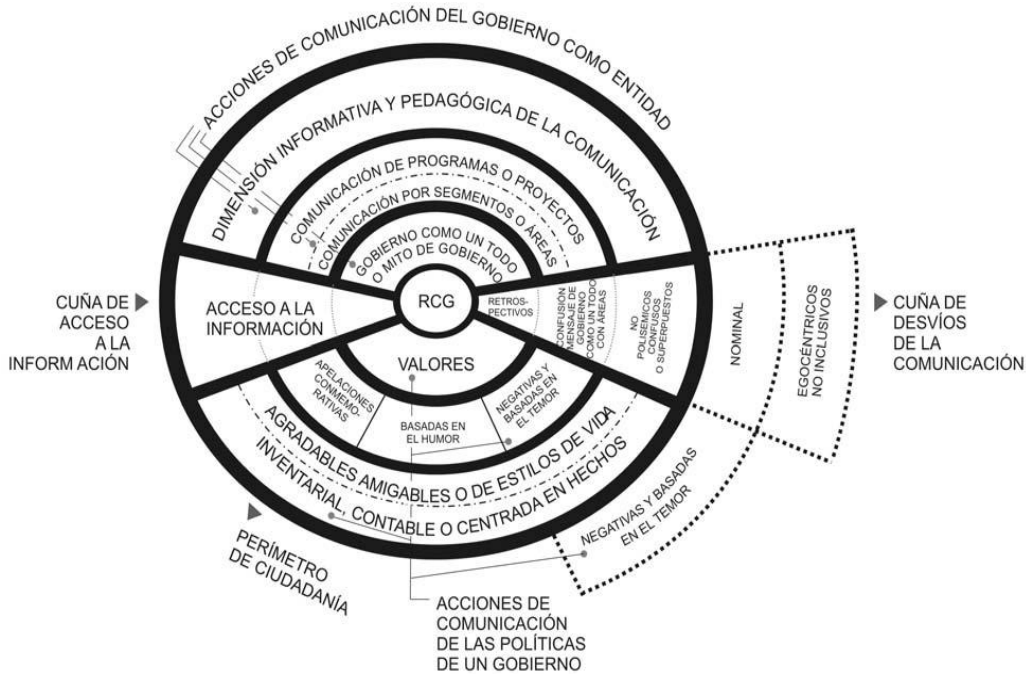
#### **4.2.1.6 Estructura del modelo de gestión incremental de la comunicación política gubernamental**

El modelo de gestión de la comunicación política gubernamental propuesto por Mario Riorda está condensado en un esquema conformado por cuatro tipos de acciones comunicacionales de los gobiernos, integradas en una visión sistémica derivada de la corriente ideológica que el autor denomina construccionismo (Riorda, 2008), que no es otra cosa que un análisis crítico que Murray Edelman hace a la manera como algunos gobiernos gestionan su comunicación pública (Edelman, 1991).

Las acciones de comunicación son denominadas Rutinas de la Comunicación Gubernamental y se presentan como:

(...) prácticas que, de modo cotidiano y no necesariamente sistematizadas, dan cuenta del estilo de comunicación de los gobiernos y que van configurando un modo de entender a los mismos a través de cómo éstos confrontan sus acciones frente a la sociedad (Riorda, 2008).

**Esquema**



Fuente: Riorda, 2008

En el perímetro del esquema, que para el efecto se denomina perímetro de ciudadanía, se aprecian cuatro tipos de acciones y cada una de ellas con varios componentes adicionales (Riorda, 2008):

- a. Acciones de comunicación de gobierno como entidad:
  - o Comunicación del gobierno como un todo o mito de gobierno: la comunicación política gubernamental debe estar sustentada en un proyecto general de gobierno que muestre como un “mito” el objetivo final que se pretende

- alcanzar; esto permitirá a los ciudadanos vislumbrar el futuro deseado y comprender así los temas clave de la magistratura.
- Comunicación por segmentos o áreas: los programas de comunicación política gubernamental deben ser coherentes e identificables; deben tener unidad temática, evitar el egocentrismo que distorsiona la imagen general de un gobierno; no es recomendable que el éxito de la comunicación general dependa de las partes.
  - Comunicación de programas o proyectos: los reclamos de unidad temática, coherencia y fácil identificación también caben para los proyectos y los programas. La comunicación debe estar siempre orientada a dar vida al mito de gobierno, incluso en programas o proyectos específicos de algunas unidades. No se puede dar el mensaje de dispersión comunicacional. Los programas y proyectos pueden convertirse en metas con un nivel subjetivo de cumplimiento y en modos de dar contenido al mito por medio de expresiones donde se privilegie el nombre y no el verbo (Riorda, 2008).
  - Dimensión informativa y pedagógica de la comunicación: la comunicación debe estar dirigida a la orientación e información de los ciudadanos para que obtengan y disfruten de los beneficios de la gestión de gobierno; es una tendencia de democratización del Estado moderno en la cual se ve al ciudadano como responsable activo de su destino; se le tiene en consideración y se percibe como hombre autónomo y libre pero para ello se le ofrecen todos los elementos de juicio posibles para que pueda actuar con libertad.
- b. Acciones de comunicación de las políticas de un gobierno:
- Comunicación por valores: “El lenguaje es una llave creadora de mundos sociales en la experiencia de la gente y no una herramienta para describir objetivos de la realidad” (Edelman, 1991, citado por Riorda, 2008). Es por ello que los valores se convierten en un mundo social de comportamientos selectivos, como verdaderas concepciones de lo deseable para una acción determinada. Los valores son generadores de consenso y actúan sobre la

emoción, característica que los hace fundamentales para la creación y soporte del mito de gobierno. Aquí cabe recordar con Armstrong (2005:145) que el mito: “(...) derriba las barreras del espacio y el tiempo y amplía nuestras simpatías, de modo que somos capaces de sentir empatía por otras personas y por su sufrimiento. Enseña solidaridad, la capacidad de ‘sentir con’ los demás”.

- Comunicación de apelaciones conmemorativas: las campañas basadas en el patriotismo o en el nacionalismo generan mucha aceptación. Buscan, por lo general, identificación con localismos o regionalismos y son motores que ayudan a generar la idea de comunidad. “Generan lazos y espacios simbólicos de integración. Parten de una exigencia social que hace posible ritualizar relaciones sociales diversas y posibilitan mayor densidad afectiva” (Riorda, 2008).
- Comunicación basada en el humor: este tipo de comunicación es útil siempre y cuando sea alto el nivel de aceptación y consenso de un gobierno. El nivel de humor en la campaña de comunicación política gubernamental debe ser simple y elemental y con claves de fácil interpretación.
- Comunicación negativa y basada en el temor: no se recomienda este tipo de comunicación en *spots*. Toda la carga negativa de los mensajes está contenida en el discurso de los funcionarios. Su efectividad también está sustentada en el nivel de credibilidad que tenga el gobierno. Se logra mayor persuasión a través de este tipo de mensajes cuando se ‘juega’ con la amenaza pérdida de algo que el ciudadano tiene o con un ‘peligro’ inminente y se torna mucho más efectiva cuando se recuerda una experiencia negativa ocurrida en el pasado. Pero se debe advertir que el miedo se vuelve rutina y por ende este tipo de acciones comunicacionales tiene límites temporales.
- Comunicación agradable, amigable o de estilos de vida: la idea central de este tipo de comunicación es acercar a gobernante y ciudadano a través de la desacralización de la acción comunicativa oficial, con historias de vida que hagan notar que la política es una actividad de personas de carne y hueso. “El mecanismo consiste en transformar experiencias de la vida privada para ser más conciso y directo, mostradas para que se transformen en experiencias

públicas o bien en experiencias que contribuyan a mostrar una idea de la realidad pública” (Rose, 2000:27, citado por Riorda, 2008).

- Comunicación inventarial contable o centrada en hechos: corresponde este tipo de comunicación a toda evidencia verificable en hechos y cifras.
- c. Cuña de desvíos de la comunicación: estas son prácticas comunicativas poco recomendables pero que son más comunes de lo que se desea.
  - Mensajes egocéntricos no inclusivos: estos están cargados de centralidad gubernamental. Se encuentran fuera del perímetro de la ciudadanía y basan su búsqueda de consensos en la generación de ciudadanos pasivos.
  - Mensajes nominales: son mensajes que se superponen y apropian del mensaje de gestión y los personalizan. También están por fuera del perímetro de la ciudadanía.
  - Mensajes polisémicos, confusos, superpuestos: son mensajes basados en textos directos que hacen alusión a las partes de un proceso, no representan la integralidad del proyecto general de gobierno. Se encuentran dentro del perímetro de la ciudadanía pero caen con facilidad en la subjetividad y sus efectos suelen ser negativos.
  - Confusión de mensaje de gobierno como un todo con áreas: son similares al grupo anterior y se presentan cuando no hay definido con claridad un mito de gobierno. Por lo general son pasados de áreas donde funcionan bien a la generalidad, con los consecuentes efectos negativos.
  - Mensajes retrospectivos: tienen una vida útil muy corta y no se recomiendan porque evidencian que no existe el componente futuro en el proyecto general de gobierno; son mensajes fáciles que logran un aparente consenso inicial pero que poco a poco se van ahogando en su inutilidad.
- d. Cuña de acceso a la información: este tipo de cuñas son útiles, recomendables y deseables siempre. “En la actualidad es impensable concebir las acciones de comunicación política gubernamental sin la existencia paralela de políticas de

acceso a la información” (Riorda, 2008). Enfatiza en que todo lo que se proponga como acto comunicativo del gobierno debe tener un correlato informativo como garantía de veracidad. Bien lo explica Manin (1998, citado por Riorda, 2006:12): “(...) un ciudadano nunca conocerá todo lo que los gobernantes hacen, y tal vez no lo querría saber, pero ello no implica que la información deba depender de lo que aquellos quieran que se conozca”.

#### **4.2.1.7 Reflexiones finales respecto del modelo de gestión incremental de la comunicación política gubernamental**

Estas reflexiones son recomendaciones de Riorda (2008:12-13) para los gobiernos respecto del modelo de gestión de la comunicación política gubernamental. Para el efecto se debe partir del anillo interno del esquema, donde se concentran los principales argumentos que el gobernante o quien realice la tarea comunicativa debe instalar en la opinión pública; esos elementos centrales son el proyecto general o mito de gobierno y los valores que guiarán la consecución de ese objetivo final.

El segundo anillo detalla las partes, los argumentos que sirven para potenciar y enriquecer el mito como visión general. Esas partes serán siempre eso, partes, y nunca pueden convertirse en la centralidad del gobierno. Allí están la comunicación de los programas o proyectos, la comunicación por segmentos o áreas, las apelaciones conmemorativas, los mensajes basados en el humor.

El tercero y último anillo contiene la visión del día a día y su gestión se hará a través de acciones incrementales. “Este anillo es imprescindible y cuando se tiene un mito de gobierno muchas de estas acciones contribuyen a sostenerlo y las oportunidades de lograr consenso son mucho más altas que si el mito no existiera” (Riorda, 2008).

#### **4.2.2 La espiral de consenso-disenso**

Lo que interesa al profesor Luciano Elizalde al plantear su modelo teórico de la comunicación política gubernamental es analizar sobre todo las condiciones en las que los gobiernos interactúan con la sociedad a través de los medios de comunicación.

#### 4.2.2.1 Los retos de la comunicación política gubernamental

De acuerdo con sus observaciones, en esos procesos comunicativos sobrevienen tres retos diferentes que deben sortear los gobernantes para conectarse de manera adecuada con sus públicos. El primero de ellos está relacionado con el alcance de la influencia de la comunicación gubernamental en los procesos de democratización, entendidos estos como las distintas maneras con las que logran interactuar la burocracia estatal, los partidos políticos y la opinión pública. El segundo reto son los procesos electorales; en ellos es preciso obtener el respaldo -traducido en votos- requerido para mantener el poder sin menguar las libertades públicas y sin incurrir en excesos con los medios de comunicación. Y un tercer reto está representado por las propias exigencias de gestión de la comunicación gubernamental y del aporte que ella debe hacer a los procesos de la administración pública. Contemplados estos desafíos, Elizalde define a la comunicación política gubernamental como un:

(...) proceso de influencia que el gobierno de turno intenta realizar sobre la opinión pública general, la prensa, la oposición, los grupos sociales de protesta, los diplomáticos y líderes de otros países, los jueces, los legisladores, etcétera, para hacer más eficiente la gestión política (Elizalde, 2006:146).

En otras palabras y como se amplía más adelante desde la orilla de Elizalde, la comunicación política gubernamental es el camino a la “democratización funcional”.

Antes de presentar su modelo “La espiral de consenso-disenso en el escenario público de la sociedad de la información”, este autor argentino define algunas condiciones del contexto social y político en el que los gobiernos deben



comunicarse, y analiza el problema estructural que enfrentan las instituciones públicas en el entorno de la comunicación, caracterizado por “(...) la sobreexposición pública, la sensibilidad social y política, y el aumento de participación social, es decir, la democratización funcional de los diferentes grupos sociales” (Elizalde, 2006:147). Con lo que los gobernantes se ven obligados a generar consensos y a administrar disensos, de manera que gestionen con éxito la tensión de intereses propia de la administración pública. Pero antes de formular su modelo estudia algunas cuestiones sociológicas de la comunicación política gubernamental.

#### **4.2.2.2 Condiciones sociales y políticas de la comunicación política gubernamental**

Luciano Elizalde recurre a la alegoría de “La caverna” de Platón para explicar el problema básico de la gestión de cualquier Estado: establecer relaciones con la sociedad que gobierna, actividad que demanda la mayor parte del tiempo de los gobernantes y el diseño de un sistema eficiente de comunicación con los ciudadanos. A la hora de entablar un nexo comunicativo los seres humanos, de manera natural, solo captan un reflejo deformado de la realidad que se proyecta como una “sombra” sobre la pared; lo que se observa entonces no es la realidad, es apenas una aproximación a ella. Así pues y desde la mirada platónica, es improbable llegar a la verdad por medio de lo que se expresa a través de los medios de comunicación, circunstancia que hace difícil, si no imposible, comunicar la verdad, en particular para aquellos que no se esfuerzan por realizar esta tarea de manera racional, dialéctica y con argumentos. “En definitiva, la comunicación gubernamental es una función que el Estado cumple (mal o bien, estratégica o espontáneamente) para relacionarse mejor con la sociedad” (Elizalde, 2006:149-150).

La relación Estado-sociedad ha sido estudiada por la sociología desde múltiples perspectivas, especialmente por el marxismo y el funcionalismo, corrientes centrales de la teoría social durante el siglo XX. El marxismo está

dividido a su vez en leninismo y neomarxismo, considerando el leninismo muy importante la comunicación gubernamental dentro de la dictadura del proletariado; el neomarxismo en cambio establece la democratización como el eje de la relación comunicación/gobierno, es decir, el determinar las condiciones pertinentes para que se cumpla a cabalidad el proceso de discusión de las ideas, de forma que se consiga el acuerdo común. Desde la perspectiva funcionalista el planteamiento hace referencia a que la relación entre el Estado y la sociedad debe buscar siempre la autorregulación y el equilibrio; no obstante, advierte que en virtud a que la sociedad es cada vez más compleja precisa de un sistema político más abierto a la solución de los problemas que se presentan como consecuencia de esa complejidad; tales problemas están relacionados, por un lado, con la preocupación sobre la manera en que las sociedades desarrollan sus modelos democráticos, y, por otro, con la preocupación sobre los modelos de gestión política, de gestión pública (Elizalde, 2006:151-152).

Aclarados estos planteamientos teóricos, Elizalde manifiesta que su modelo de comunicación política gubernamental no tiene relación con la primera preocupación y sí con el asunto de la gestión política, razón por la cual diseña su hipótesis de trabajo en la segunda línea: "(...) el problema estructural que tiene cualquier gobierno es el de mantener, conseguir y gestionar ciertos niveles de consenso" (Elizalde, 2006:153). Este asunto -agrega- puede ser cada vez más difícil si se tiene en cuenta que la "complejidad social" se convierte en "complejidad comunicativa", en tanto se coincide con la afirmación de que la sociedad actual es una sociedad mediática y, por ende, una sociedad con altos niveles de participación y de protesta social. Tales características hacen que la mayoría de los gobiernos viva en déficit de consenso, asunto que reclama de los gobernantes políticas sistemáticas de gestión de la comunicación (Elizalde, 2006:153). Es ahora, entonces, cuando se hace necesaria la aplicación de un modelo que apunte a ese objetivo, la generación del consenso y la administración del disenso.

#### 4.2.2.3 Elementos problemáticos de la gestión de la comunicación política gubernamental desde el modelo de la espiral del consenso-disenso

En su hipótesis presenta Elizalde tres elementos. El primero está relacionado con la relevancia que tiene para la gestión de gobierno el equilibrio en la relación poder y consenso. El segundo es la afirmación de que el consenso es una meta estratégica para cualquier gobierno y que para alcanzarlo se exigen dos requisitos; uno tiene que ver con la necesidad de los gobiernos de desarrollar “(...) estructuras de producción, circulación y consumo de información y conocimiento (...)” (Elizalde, 2006:155); es lo que algunos denominan sociedad de la información y otros mediatización. El otro tiene que ver con el aumento y el cambio cualitativo de la participación social, puesto que hoy los gobiernos están cada vez más amenazados con el disenso público de personas y grupos, lo que acarrea serias dificultades a la gestión pública. El tercer elemento problemático es el proceso de disolución y aumento de consenso, a lo que Elizalde denomina la espiral de consenso-disenso.

- a. El poder que genera el consenso en la sociedad de la información: el primer argumento esgrimido por Elizalde para la construcción de su modelo parte de que el consenso es fundamental para la política y para la administración de un Estado, y que la comunicación política gubernamental es uno de los medios más directos a los que puede acudir un gobernante para alcanzar consensos. Para probar su afirmación se apoya en los conceptos de dos clásicos de la filosofía política: Nicolás Maquiavelo y Hannah Arendt. En lo que al primero de ellos se refiere, estas son algunas de las reflexiones en torno al consenso:

‘Un príncipe debe tener poco temor a las conjuras cuando goza del favor del pueblo; pero si éste es enemigo suyo y lo odia, debe temer de cualquier cosa y a todos’. Recomienda, por lo tanto, *aparentar*, ya que ‘(...) cada uno ve lo que pareces pero pocos palpan lo que eres y estos pocos no se atreven a enfrentarse a la opinión de muchos (...)’, cerrando la idea con la siguiente afirmación: ‘(...) el vulgo se deja seducir por las apariencias y por el resultado final de las cosas, y en el

mundo no hay más que vulgo' (Maquiavelo, 1999:106, citado por Elizalde, 2006:157).

Con relación a esta cita, Elizalde enfatiza en dos ideas: la relevancia que para el filósofo florentino tenía el consenso, sobre todo en épocas de crisis, en momentos de sedición, conjura o traición; y la importancia de planear de manera sistemática la comunicación del gobernante. Y desde estas ideas fuerza de Maquiavelo, Elizalde afirma que el consenso es la medida misma del poder alcanzado por un gobernante, y concluye, al analizar el concepto maquiavélico de "aparentar", que puede ser traducido a la teoría de la comunicación como la función espectacular del mensaje:

El que comunica no solo necesita dar información sobre algo o expresar ciertos aspectos subjetivos de sus opiniones o creencias, o argumentar en contra o a favor de algo; también, y es evidente, necesita cumplir con rigor un papel, actuar en función de una imagen pública que debe respetar y por medio de la cual debe persuadir (Elizalde, 2006:158).

De la filósofa alemana Hannah Arendt, el autor recoge la idea de identificar el consenso con el poder, sobre todo cuando afirma que este último es emanado del consenso, concebido como "la capacidad humana, no siempre para actuar, sino para actuar concertadamente" (Arendt, 1973: 146, citada por Elizalde, 2006:158). De allí deduce que el poder de un individuo es por tanto la capacidad para actuar en nombre de otros; y para hacerlo requiere del ejercicio de la capacidad adicional de saber coordinar a los demás. Esa coordinación se puede lograr por medio del uso de la violencia o, para el caso que nos ocupa, por medio de la comunicación.

Elizalde insiste en que la comunicación -sea o no el único dispositivo para construir consenso- depende de la manera en que se la defina como concepto; por lo pronto le basta con reconocer que esta es, tal vez, uno de los dispositivos clave con los que cuentan los gobernantes y ciudadanos para construir consenso o para disolver el disenso. Como colofón añade que la comunicación y la política gubernamental están interrelacionadas, porque "(...) el gobierno necesita aumentar o mantener su poder por medio del consenso y

de la concertación de voluntades” (Elizalde, 2006:159). No obstante, y como se expuso líneas atrás, el poder de los gobiernos se ve menguado hoy por la alta complejidad de la sociedad de la información y por la creciente participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

- b.** La complejidad social: La sociedad de la información y la participación ciudadana que desafían hoy el poder de los gobiernos se complementan y apoyan. El hecho de que sea mayor “(...) la densidad y el uso de la estructura de producción, circulación y consumo de información y de conocimiento” (Elizalde, 2006:160) hace que más personas y grupos usen las estructuras comunicativas disponibles para presionar al Estado y reclamar una mejor posición en esa interrelación social. O como algunos lo expresan, esa democratización de los medios hace que los gobiernos no sean los primeros informados, muchas veces los mandatarios descubren los acontecimientos en los que están involucrados ante su pantalla de televisión, al mismo tiempo que el ciudadano común (Debray, 1995:95).
- La sociedad de la información: si bien Elizalde toma como referente la sociedad argentina para explicar esta característica, el proceso puede ser similar en muchos países, no solo en los latinoamericanos. En la nación austral, en una primera fase, el Estado privatizó los medios de comunicación, hecho que produjo efectos en la manera de producir, distribuir y consumir información, particularmente aquella relacionada con los medios electrónicos (radio y televisión); la segunda fase consistió en la desregulación, en vista de que las nuevas maneras de distribución (cable e Internet) dificultaban al Estado la labor de control de la producción y del consumo de los productos comunicativos; estos dos momentos condujeron a la última etapa o de liberalización del proceso, con lo que aparece finalmente una nueva estructura comunicativa de la sociedad que compite abiertamente con otras estructuras sociales y hace que las políticas de

comunicación de los gobiernos sean un juego muy complejo que demanda acciones estratégicas.

- La participación ciudadana: como es lógico en términos de progreso, hace algunas décadas las relaciones sociales eran de un entramado distinto. Hoy, como consecuencia de la complejización de la sociedad de la información y de la comunicación, la inmersión de los grupos humanos en dinámicas de interrelación inéditas ha generado tipos de conflicto para los que se hace preciso expandir de nuevo las fronteras mentales conocidas, en las que el hombre público solía moverse con holgura suficiente. Los ciudadanos reclaman del Estado seguridad, reconocimiento, inclusión en lugar de discriminación, y si esas prerrogativas no son proveídas, ventilan públicamente sus inconformidades a través de movilizaciones, protestas, marchas, paros, saqueos, piquetes, cortes (Vasilachis, 2005:112, citada por Elizalde, 2006:162).

En estas circunstancias el Estado actúa, algunas veces, como receptor de estas inconformidades, y en otras ocasiones como vigilante para que el conflicto no se desborde; en una u otra posición, cualquiera que ella sea, es determinante una bien definida estrategia de comunicación. Con ello consigue el Estado pasar de simple receptor de las demandas o de observador para el control a protagonista, al asumir parte de la responsabilidad en los conflictos sociales.

“En síntesis, una sociedad más compleja, más mediatizada y más participativa necesita de un proceso de coordinación más abstracto” (Elizalde, 2006:162). Es así que se hace necesario tener un modelo para gestionar el consenso.

#### **4.2.2.4 La espiral de consenso-disenso**

La mayoría de las coyunturas que enfrentan los Estados y los gobiernos en la actualidad están asociadas a crisis de motivación de las sociedades con las que

interactúan, que devienen en crisis de racionalidad y en procesos de desmotivación; hechos que obligan a las instituciones políticas a actuar (a veces con desatino) para recuperar el respaldo ciudadano que otorgue la gobernabilidad necesaria. Con esta observación, Elizalde llama la atención sobre una necesidad perentoria de los gobiernos: la motivación permanente de la opinión pública a través de una imagen de racionalidad que se ajuste a las expectativas y demandas ciudadanas (Elizalde, 2006:163). Motivación que puede alcanzarse por medio de la gestión de las adhesiones del público que otorguen gobernabilidad. Por tal razón:

(...) en la actualidad, la comunicación gubernamental ha pasado a ser un elemento más central en tanto la complejidad del sistema social ha aumentado y la estructura del escenario público presiona mucho más sobre un gobierno con demandas específicas de transparencia y de coherencia en el corto y mediano plazo (Elizalde, 2006:164).

La contundencia de las palabras de Elizalde coincide también con la importancia misma de la comunicación política gubernamental, herramienta estratégica que permite hacer frente a problemas relacionados con la gestión de las políticas públicas, con las crisis imprevisibles, con los escándalos, con las pérdidas de credibilidad y legitimidad y, en un plazo más amplio, con las pérdidas de institucionalidad que redundan inevitablemente en una merma en los niveles de democratización y en la afectación del espacio público y de la cultura política.

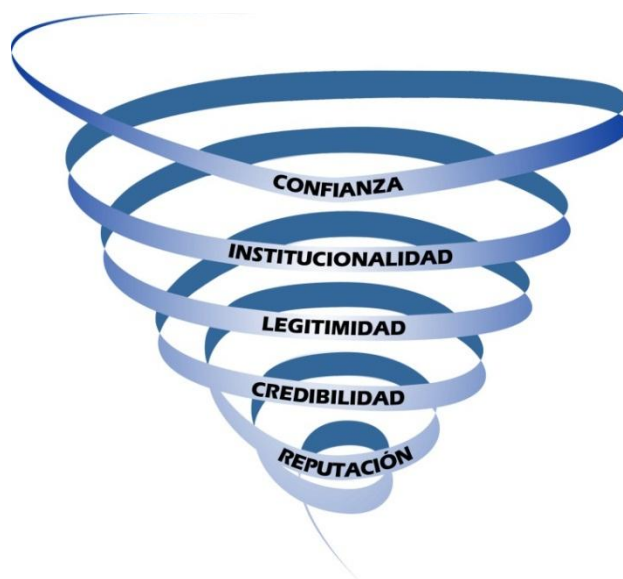
En resumen, lo que se pretende decir es que el modo de articular las políticas de comunicación gubernamental de acuerdo con ciertos fines estratégicos de la gestión política lleva al fracaso o al éxito a las políticas de gestión de un gobierno, aunque también puede tener efectos sobre los procesos de discusión o validez democrática (Elizalde, 2006:165).

Esto no descarta la existencia de otros mecanismos para “motivar” a los ciudadanos con el fin de que respalden las políticas públicas de un gobierno; por el contrario hace énfasis en que puede ser este uno de los caminos más expeditos mostrados por la democracia. La gestión de la comunicación gubernamental debe,

entonces, plantearse estrategias que le permitan a los gobernantes alcanzar una buena reputación, una alta credibilidad, legitimidad e institucionalidad para lograr el consenso necesario para la gobernabilidad. Este proceso es descrito por el autor en los planos o dimensiones que se indican a continuación:

- a) Se modifica negativa o positivamente la reputación en tanto se activa alguna duda o se llega a alguna certeza acerca de la capacidad de hacer o de los criterios éticos esperados para un gobierno o alguno de sus funcionarios al cumplir sus tareas.
- b) La pérdida o ganancia de reputación desciende o asciende la credibilidad sobre cualquier tema o sobre algunos específicos y relacionados con la pérdida de reputación.
- c) La pérdida o ganancia de credibilidad dificulta la gestión del consenso y la eficacia de las campañas para conseguir apoyo explícito, para acallar disensos o para aumentar la capacidad de alianzas, lo que modifica el nivel de legitimidad fáctica o coyuntural del gobierno.
- d) La pérdida o ganancia de legitimidad lleva, como consecuencia a mediano plazo, a una pérdida o aumento de institucionalidad.
- e) El proceso de institucionalidad o de desinstitucionalidad lleva a un proceso de disolución o de fortalecimiento de la confianza en tanto que funciona y se activa como un mecanismo emocional e inconsciente que está adherido a la percepción y al vínculo personal con alguien, o que en política tiene más relación con los procesos de institucionalización (Elizalde, 2006:165-166).

**Gráfico 3: Espiral de consenso-disenso**





Fuente: Elaboración propia

De las dimensiones descritas es la reputación el dispositivo que da inicio a la espiral de consenso-disenso, que puede concluir en la dimensión de plena confianza o de desconfianza que fortalece la gobernabilidad, en el primer caso, o la erosiona, para el segundo (Elizalde, 2006:166).

#### **4.2.2.4.1 La espiral del consenso-disenso: hacia una teoría del proceso social**

Elizalde fundamenta la definición de su modelo en dos conceptos que han sido estudiados por la sociología. El primero de ellos es el de proceso social, término al que Norbert Elías (1998:188, citado por Elizalde, 2006:167) ha dedicado gran interés y que sirve para entender los cambios en los niveles de consenso y de disenso a los que se enfrentan los gobiernos en las sociedades contemporáneas; estos “cambios no planeados” o “progresos no deseados” requieren un análisis planteado en forma de proceso.

El segundo corresponde a la Teoría del caos, a la que Elizalde se aproxima desde Parker y Stacey (1996:130, citados por Elizalde, 2006:167) cuando explican la presencia en la sociedad de situaciones que no pueden ser controladas, sobre todo a largo plazo, dado que sus relaciones producen cambios que ningún sistema de conocimiento puede fijar. Desde estas perspectivas, Elizalde manifiesta que la espiral de consenso-disenso es un proceso social de diversas fases o niveles para construir un modelo de acción y de efectos que no caiga en vicios cuando se gestionan políticas públicas (Elizalde, 2006:168), a saber:

##### **a. La reputación**

El proceso comienza con los cambios en la reputación del responsable de la gestión de la política pública, ya sea un gobernante, una organización o una

institución. La reputación “(...) es una percepción pública de otros que afecta la manera que el sujeto tiene de representarse la realidad, de percibirse, de decidir su acción”. Es también “(...) la percepción que se tiene de la racionalidad de otro jugador y la percepción que otros tienen de la racionalidad propia” (Elizalde, 2006:169). Estas definiciones, extraídas de los aportes de Harré (1982:41, citado por Elizalde, 2006:169) y Kreps (1994:70-76, citado por Elizalde, 2006:169), coinciden en destacar la percepción como elemento vital para que el individuo manifieste su “identificación” o “rechazo” de su forma de “ser”, de su manera de pensar y de decidir; es, por lo tanto, un “medio de comunicación simbólicamente generalizado”. La reputación es, pues, la percepción que tiene el público sobre la manera de actuar, la habilidad para utilizar determinados medios de comunicación y la pericia para controlar las consecuencias de esas acciones que tiene una persona, corporación o grupo social en el proceso de alcanzar cierto objetivo. Es, en últimas, percepción de racionalidad (Elizalde, 2006:169-170).

En la definición que hace Elizalde, el concepto reputación tiene dos dimensiones que se interrelacionan y no se excluyen, como se observa en la tabla 5. La dimensión técnica tiene que ver con la capacidad de los gobiernos para conseguir los objetivos demandados por los ciudadanos; y la dimensión ética está expresada en el modo en el que el agente define los fines, los medios y las consecuencias de sus políticas y acciones de gobierno.

**Tabla 5: Dimensiones del concepto reputación y su respectiva interrelación**

Dimensión	Fines	Medios	Consecuencias
<b>Técnica</b>	Percepciones de los aspectos técnicos y relativos a la habilidad para alcanzar los objetivos considerados o necesarios. El sobredimensionar las expectativas para definir los fines puede ser contraproducente.	Se percibe la capacidad de manipular los medios más eficaces para llegar a los objetivos. Aquí también puede funcionar cierta expectativa poco ajustada, sea por error del que percibe, por error del que es percibido o por un efecto sistémico que nadie puede controlar.	Los efectos de haber llegado o no a los fines con los medios propuestos también son evaluados de acuerdo con la habilidad que debía tener o dijo tener el agente en cuestión. Los que perciben al agente tienen expectativas acerca de lo que es probable o no que suceda.
<b>Ética</b>	La definición de los fines de un gobierno se percibe desde un punto de vista ético, ya que hay	Los medios son éticos o no éticos con más claridad que los fines. Los gobiernos eligen	Los efectos también tienen un componente ético muy evidente. Algunas veces el

	<p>ciertos objetivos que algunos grupos sociales los consideran siempre no-éticos (por ejemplo, las privatizaciones).</p>	<p>ciertos medios para hacer las cosas como una manera de ser identificados con cierta forma ideológica de ser.</p>	<p>cambio de reputación proviene de percibir que los efectos de usar los medios para llegar a los fines se han extralimitado o se han mantenido dentro de unos límites considerados normales.</p>
--	---	---	---

Fuente: Elizalde, 2006:173

Queda así expresado que la reputación es un mecanismo de comunicación que puede ser el principio o el fin de la gestión, de allí su importancia y la necesidad de darle un manejo estratégico.

b. La credibilidad

El aumento o la pérdida de credibilidad es, tal vez, una de las consecuencias que genera la alta o la baja reputación y Elizalde la considera como el segundo mecanismo de comunicación para conseguir consenso. Tendrá credibilidad quien en su actuación pública cuente con la capacidad de resolver cuestiones técnicas de manera coherente con un alto nivel moral y ético.

En muchas más de las ocasiones que quisieran, los gobernantes se ven forzados a tomar medidas impopulares, a hacer promesas difíciles de alcanzar o a condicionar la acción de los actores de la economía de su entorno, para lo cual deben gestionar la credibilidad a través de la producción de hechos, el manejo tanto de teorías como de intenciones y la formulación de predicciones. Respecto a este último aspecto insisten Schelling y Elizalde en que un gobierno debe ser persuasivo para convencer al público con el que interactúa; esta capacidad de persuasión depende de la percepción que se tenga del gobernante y de su capacidad de gestión frente a otros centros de poder con los cuales compite, tales como el Congreso, la justicia, los partidos políticos o los medios de comunicación.

Para no caer en la tentación de esbozar simplemente el problema de la gestión de la credibilidad, Elizalde insiste en los planteamientos de Schelling (1982:79, citado por Elizalde, 2006:177) para afirmar que el presidente debe



empeñarse de manera permanente en la construcción y administración de su reputación. Para el efecto sugiere dos tácticas específicas:

(...) la primera es la delegación de autoridad, es decir, conceder la responsabilidad de cierta decisión a una agencia federal o del Estado, sobre la que el ejecutivo no tenga por qué intervenir. La segunda táctica es la de aplicar su capacidad de ejecución y de resolución de un tema diferente al que está siendo puesto en duda o analizado bajo la mirada pública y utilizar esta acción para demostrar la capacidad de solución y de decisión del gobierno (Elizalde, 2006:177-178).

De lo que se trata en definitiva es de no perder reputación. Aquí, la primera táctica traslada el problema a otro actor, mientras que la segunda desvía la atención de la opinión pública hacia un suceso más favorable.

Sin detenerse en Schelling, Elizalde consolida su argumentación con el énfasis que pone Jon Elster en que para la gobernabilidad es necesario "(...) hacer comunicaciones creíbles sobre lo que uno hará en futuras circunstancias" (Elster, 1997:308, citado por Elizalde, 2006:178), a lo que añade cinco formas de hacer más creíble una amenaza o una promesa de gobierno: "Invertir en fuerza negociadora, comprometerse previamente en una posición, el autointerés de largo plazo, las normas sociales e invertir en la reputación" (Elster, 1997:309, citado por Elizalde, 2006:178-179).

- La fuerza negociadora, para que alcance el objetivo señalado, debe ser eficaz desde lo comunicativo, es decir, debe ser verosímil.
- El compromiso previo debe ser percibido como posible por parte del público; esto también implica que el agente de gobierno debe tener cierta reputación para que haga creíble la promesa empeñada.
- Para que sea efectivo el autointerés, este debe ser percibido, comprendido y aceptado por parte de los ciudadanos; de otro modo el efecto sería negativo.
- El uso de las normas sociales es un elemento de comunicación gubernamental poderoso. Estas actúan como elemento de coacción o como instrumento de disuasión.

- Finalmente, la reputación, como certidumbre o incertidumbre sobre la manera como el otro razona y decide dentro de cualquier tipo de interacción social. La reputación es un mecanismo que otorga credibilidad; la credibilidad, entonces, depende de la reputación.

#### c. La legitimidad

La legitimidad, desde la teoría social, no es un fundamento para la toma de decisiones por parte de un gobierno; es “(...) un mecanismo o dispositivo comunicativo que tiene efectos psicológicos, sociales y culturales sobre la opinión pública y los ciudadanos, la prensa y los actores políticos en general” (Elizalde, 2006:181).

Dichos efectos dependen de los niveles de consenso y de disenso en los cuales son gestionadas las políticas públicas y de su implicación en la reputación del gobierno o de sus funcionarios. La legitimidad no solo está dada por aspectos de orden legal o fáctico sino que es un proceso de construcción permanente, porque la impopularidad, el disenso explícito, reducen al mínimo los niveles de legitimidad necesarios para mantener la gobernabilidad. En consecuencia, los actos de gobierno que no tengan legitimidad necesitarán un mayor esfuerzo de comunicación persuasiva; por el contrario, un alto nivel de consenso permite mayor legitimidad. “La legitimidad social realmente conseguida por medio del consenso (en el que colaboran o no, pero participan directamente la reputación y la credibilidad) permite una acción de gestión sin obstáculos y sin dudas públicas” (Elizalde, 2006:182).

#### d. La confianza

La pérdida o aumento de los niveles de legitimidad fáctica o social sirve para mantener o descomponer la confianza de los ciudadanos en un determinado gobierno. La confianza también es un mecanismo comunicativo para una institución pública y se organiza por medio de la sensación, la percepción y la

elaboración emocional y afectiva de motivos. Funciona de manera inconsciente: “(...) no se puede tener confianza en alguien o en algo solo a voluntad” (Elizalde, 2006:184).

Según Elizalde, son varios los sociólogos que han concedido importancia capital al concepto de confianza en la sociedad contemporánea; uno de ellos es Niklas Luhmann, quien la define como: “(...) la fe en las expectativas de uno y de la existencia del mundo y algo que en él sucede como algo evidente” (Luhmann, 1996:86, citado por Elizalde, 2006:184). Otro aporte teórico reseñado por Elizalde es el de Antony Giddens (1994:12 y ss., citado por Elizalde, 2006:184), para quien la confianza es un mecanismo de coordinación de expectativas y de comunicación que funciona por medio de otros mecanismos psíquicos inconscientes y de la automatización de ciertos comportamientos sociales.

La confianza es un mecanismo efectivo en condiciones sociales en las que no es necesario el uso de la conciencia racional, sino que los procesos cognitivos, las decisiones y las acciones de los sujetos en interrelación son el resultado de procesos inconscientes, lo que la hace sensible a la influencia de las emociones.

En realidad, en la medida en que se actúa motivado por el mecanismo de la confianza, un actor social considera que lo que piensa, siente y hace se relaciona con la misma realidad. Y de la realidad no es posible dudar en la medida en que se esté seguro y se tenga certeza de qué es real (Elizalde, 2006:185).

#### e. La institucionalidad

En tanto se estabiliza la confianza de la sociedad en su gobierno, se producen reglas, valores y significados sociales cuya objetivación está en la institucionalidad. En consecuencia, para Elizalde todo gobierno debe desarrollar programas de comunicación que aumenten el grado y la eficacia de la institucionalización. Los procesos de institucionalización “(...) son procesos de comunicación que terminan fiándose, “adhiriéndose” a la vida social de los ciudadanos, que se transforman en hábitos de pensamiento, de sentimientos y de acciones” (Elizalde, 2006:186).

La institucionalización tiene varios niveles; por un lado están las metarreglas que siguen gobernantes y gobernados y que definen el sistema de gobierno, de elecciones y la relación entre los diversos poderes establecidos; por otro lado, un proceso de institucionalización contenido en el anterior y que tiene como sujeto de dicha institucionalidad al gobierno de turno y como objeto de esta a sus medidas, acciones y política (Elizalde, 2006:186-187).

Elizalde concluye su modelo de gestión de la comunicación política gubernamental con un cuadro explicativo que condensa las definiciones de los conceptos base y los resultados para la gestión en los escenarios de déficit y superávit de cada uno de esos conceptos.

**Tabla 6: Conceptos base y resultados para la gestión en dos escenarios**

Concepto	Escenario de déficit	Escenario de superávit
<p><b>Reputación:</b> Imagen o percepción de la racionalidad que un agente tiene de otro agente social.</p>	<p>Hay una percepción de la racionalidad del gobierno que distorsiona sus acciones en tanto se duda de la eficacia de su acción y de su responsabilidad moral.</p>	<p>La percepción de la reputación del gobierno es funcional en tanto se lo considera eficaz y éticamente competente. Sobre todo es posible que se considere que ambas dimensiones son compatibles entre sí.</p>
<p><b>Credibilidad:</b> Mecanismo por medio del cual un agente social asocia lo que dice el interlocutor con lo que infiere que piensa y con aquello que hace.</p>	<p>Las dudas generadas en la reputación afectan la credibilidad del gobierno o la de alguno de sus funcionarios. Lo que se dice no es creído o el costo de transacción aumenta demasiado.</p>	<p>La percepción funcional de la reputación aumenta la capacidad de comunicar con credibilidad. Esta capacidad permite menos esfuerzos para conseguir lo mismo.</p>
<p><b>Legitimidad:</b> Conjunto de metarreglas y de creencias no discutidas sobre las que se apoyan ideas, decisiones y acciones.</p>	<p>El disenso de la capacidad de comunicar de modo creíble repercute en la baja de legitimidad fáctica, es decir, en el consenso de "consumo" cotidiano para un gobierno.</p>	<p>En la medida en la que se mantiene la credibilidad, es posible que el gobierno tenga capacidad de aumentar su caudal de legitimidad fáctica o social con sus propias acciones o versiones.</p>
<p><b>Confianza:</b> Relación emocional y racional entre agentes sociales, organizada en el eje de las relaciones entre "lo-real" y "lo-irreal". Confiar en alguien implica no dudar incluso en contextos en que cualquiera lo haría.</p>	<p>Si se profundiza la deslegitimación, aparece la desconfianza como un mecanismo disolvente de la percepción de los ciudadanos acerca de un gobierno y de sus funcionarios. La desconfianza es un modo de interpretar, de modo emocional e inconsciente, las acciones de alguien. La confianza puede</p>	<p>El aumento de la legitimidad de la acción del gobierno repercute en el plano inconsciente y emocional de la ciudadanía. Más allá de ciertas críticas o de algunas diferencias, la reputación, la credibilidad y la legitimidad permiten niveles de confianza altos. La confianza es un medio de comunicación inigualable</p>

	perderse en un solo acontecimiento y, también es cierto, puede suceder que no se pierda después de muchos errores evidentes. Depende de las expectativas generadas por la reputación y el trabajo realizado en los demás mecanismos.	para coordinar expectativas y cerrar dudas de un modo eficaz y certero.
<p><b>Institucionalidad:</b></p> <p>Proceso de construcción de hechos simbólicos que adquieren carácter objetivo por medio de la comunicación y de las funciones significativas del lenguaje que cumple funciones de regulación de pensamientos, emociones y acciones de personas, grupos y organizaciones.</p>	A mediano o largo plazo, el descenso de la credibilidad, de la legitimidad y, sobre todo, de la confianza, tienen como consecuencia problemas de institucionalización que recaen en el gobierno y en sus funcionarios. El indicador de este proceso es un efecto nulo de los mecanismos de habituación comunicacional que contienen las instituciones.	La confianza en un gobierno, o en ciertas políticas de un gobierno, permite que éste o éstas se institucionalicen. Esto significa que a partir de aquí es posible trasladar a otras actividades del mismo sujeto (el gobierno), ciertas respuestas que se han fijado institucionalmente.

Fuente: Elizalde, 2006:187-188

#### 4.2.2.5 Elementos para la construcción de una estrategia de comunicación política gubernamental

La espiral de consenso-disenso representa grandes retos para los gobernantes y las instituciones públicas, los cuales deben hacer frente a esas problemáticas no solo desde estrategias de gestión administrativa sino también con una bien estructurada estrategia comunicativa.

Inspirado en las teorías social, militar y de juegos, Elizalde propone una estructura de la estrategia de comunicación política gubernamental que se fundamenta en la tríada de los fines, los medios y las políticas, elementos que interactúan para otorgar racionalidad a los actores del proceso comunicativo.

##### 4.2.2.5.1 Los fines de la estrategia de comunicación política gubernamental

La estrategia de comunicación gubernamental, como toda estrategia, está estructurada como un proceso social condicionado por diversos factores. En primera instancia, una estrategia se define por unos fines, objetivos o intereses



que se pretende alcanzar. A los condicionamientos de los fines de la estrategia les ha otorgado la sociología diversos nombres. Jon Elster (1993:34, citado por Elizalde, 2006:193), por ejemplo, considera que la elección de una acción es una relación compleja entre los deseos y las oportunidades en la que intervienen mecanismos como creencias, valores y emociones, de manera que esos deseos encuentren la mejor acción, la más adecuada para alcanzar el fin propuesto. Pierre Bourdieu, un tanto alejado de los planteamientos de Elster, parte del concepto interés y lo relaciona con el de campo, escenario en el que participa el sujeto y, según sea su carácter -político, económico, cultural-, condiciona el interés del sujeto (Bourdieu y Wacquant, 1995:80, citados por Elizalde, 2006:193-194).

Desde el análisis que hace Elizalde a lo anteriormente descrito, la estrategia no surge tanto como consecuencia de unos principios generales sino más bien de los procesos de interacción social, con lo que debe ser elaborada después de la observación de las relaciones sociales y de especificar qué factores le impiden o le facilitan alcanzar el consenso. Para el caso que nos ocupa de la espiral de consenso-disenso:

(...) el gobierno debería pensar y definir sus fines estratégicos de acuerdo con la posición en la que en determinado momento se encuentra dentro de los diferentes niveles de la espiral de consenso-disenso y de acuerdo con la dirección en la que se está moviendo de un nivel a otro. Esto significa que es necesario hacer consciente el proceso de gestión del consenso y de gestión del disenso que condiciona cualquier gestión política (Elizalde, 2006:194).

Elizalde hace también una clasificación de los intereses, fines o deseos de la comunicación gubernamental. Habla de fines instrumentales cuando su naturaleza es no relacional, es decir, cuando la meta que se establece se identifica con un cambio sobre la realidad, cuando la meta no es de índole comunicativa. Y alude a fines comunicativos cuando se identifican con procesos de influencia, de relación con los otros; cuando las metas buscan modificar la manera de sentir, de pensar, de actuar y de relacionarse que tienen los seres humanos. “Las decisiones sobre qué decir y qué hacer en público, cómo decirlo y hacerlo, a quiénes, etcétera, son cotidianas y, al mismo tiempo, centrales para la estrategia general de la gestión de

comunicación gubernamental” (Elizalde, 2006:195), y en la orientación de esas decisiones recae la discusión sobre el nivel en el que debe gestionarse la comunicación política gubernamental: para algunos la comunicación de sus gobernantes con sus públicos debe ser informativa, mientras que para otros la comunicación gubernamental debe y siempre deberá ser de carácter estratégico.

Elizalde propone que para resolver este dilema se utilice la estructura del proceso de la espiral de consenso-disenso:

En primer lugar, un gobierno necesita evidentemente consenso, grados de consenso o de disenso controlado; en el equilibrio entre uno y otro, necesita consenso a su favor. Este es un interés que tiene componentes instrumentales y comunicativos. No es posible conseguir consenso con acciones comunicativas puras. Pero tampoco se puede alcanzar consenso sin prestarle atención a los procesos comunicativos. Segundo, un gobierno suele fijarse intereses estratégicos vinculados con fines económicos, sociales, culturales, tecnológicos, etcétera. Estos son fines instrumentales para los que es necesario utilizar medios o recursos, o tácticas de comunicación para conseguirlos. Pero también es cierto que no se puede olvidar que cada uno de los programas o políticas comunican algo acerca de quién es y qué quiere el gobierno, lo cual repercute directamente en los procesos de consenso-disenso, que terminan afectando la gobernabilidad de ese gobierno (Elizalde, 2006:195-196).

#### **4.2.2.5.2 Los medios para la gestión de la estrategia de comunicación política gubernamental**

Dentro del proceso de estructuración de la estrategia de comunicación política gubernamental, Elizalde sugiere como segundo paso la evaluación y preparación de los medios necesarios para alcanzar los fines proyectados, actividad que se puede desarrollar a través de seis sistemas:

(...) un sistema de monitoreo del entorno, uno de relaciones con la prensa, otro de relaciones con grupos de interés y de *stakeholders*, un sistema de manejo y control de crisis o de problemas graves, un

sistema de producción de la imagen y del discurso del gobierno y uno de control de las comunicaciones internas (Elizalde, 2006:196).

Estos sistemas pueden estar organizados con diferente número de personas y de tecnologías, pero requieren siempre de un esquema de gestión soportado en manuales de funciones bien delimitadas.

- Sistema de observación, monitoreo y análisis: este sistema tendrá como principal función realizar la observación y selección de los hechos más relevantes y que requieran algún tipo de respuesta comunicativa por parte del gobierno.
- Sistema de relaciones con la prensa: todo gobierno se relaciona con la prensa local, nacional e internacional y en esas relaciones es necesario sistematizar un vínculo que al mismo tiempo evite conflictos entre libertad de prensa, acceso a la información y presiones indebidas a la prensa. Es mejor contar con prensa seria que actúe como un mecanismo de control del gobierno y de los funcionarios públicos.
- Sistema de relaciones con los grupos de interés: los gobiernos necesitan establecer relaciones, y lo hacen, con diferentes grupos o corporaciones que tienen intereses de diversa índole; por eso es fundamental contar con estrategias de negociación que reclaman infraestructura y recursos para ser llevadas a cabo.
- Sistema de reproducción de imagen y de discurso de gobierno: las acciones de gobierno son siempre comunicativas, es decir, son interpretadas por los ciudadanos interlocutores como signos o textos de aquello que es o que pretende ser el gobierno. Por lo tanto, es menester cuidar siempre que esas acciones sean eficaces para mantener una imagen adecuada.
- Sistema de respuesta a situaciones de crisis, de conflicto o de riesgo: esta es otra función clave del sistema estratégico de comunicación de gobierno, atender a los imponderables que condicionan su actuación en escenarios de urgencia. Hay que estar siempre preparados para responder de una manera sistemática y organizada a esos retos comunicacionales.

- Sistema de control de las comunicaciones internas: para la eficacia de la comunicación de gobierno es necesario contar con recursos que permitan llegar a todo el personal de la burocracia estatal, que en última instancia es parte misma del gobierno y sirve, además, como filtro y como agente multiplicador de la estrategia.

#### **4.2.2.5.3 Políticas para el diseño de la estrategia de comunicación gubernamental**

“Las políticas de comunicación son modelos de organización de los medios, recursos y tácticas para llegar a los objetivos, intereses o fines comunicativos que se definen en el análisis estratégico” (Elizalde, 2006:199). Esta definición tiene implícito un proceso sistemático que inicia con la identificación de los objetivos establecidos de acuerdo con las necesidades de consenso que tenga el gobierno; en seguida se determinan y reúnen los recursos necesarios -materiales, técnicos y humanos- para alcanzar los fines estratégicos; por último se tienen en cuenta y se definen la política o los acuerdos necesarios para que con los medios disponibles se logren los fines establecidos (Elizalde, 2006:199). La política, entonces, es el modelo o método de gestionar los recursos para alcanzar los objetivos finales de la comunicación política gubernamental.

#### **4.3 Modelos prácticos para la gestión de la comunicación política gubernamental**

Para el desarrollo de este apartado se tomará como elemento central la clasificación propuesta por el profesor Luciano Elizalde, en quien se aprecia un interés especial por el estudio de la aplicación práctica de la teoría de la comunicación política gubernamental. Los modelos serán presentados con la metodología desarrollada por él, quien primero los define y luego analiza la

manera de proveer y de usar los medios necesarios para alcanzar los fines estratégicos.

#### **4.3.1 El modelo de difusión de la comunicación política gubernamental**

Elizalde lo llama también política de enjambre y explica que este aparece en los años cincuenta y sesenta derivado de la aplicación de la teoría sistémica a la política y de los cambios sociales y culturales producidos por la entronización de los medios de comunicación digital. El principio fundamental es que la información y el conocimiento deben circular y el sistema tecnológico propiciará la recepción y las respuestas de los públicos (Elizalde, 2006:199-200).

##### **4.3.1.1 Definición del modelo de difusión de la comunicación política gubernamental**

Una política (o modelo)<sup>8</sup> de difusión es un programa sistemático, para informar a todas las audiencias posibles acerca de los valores, temas o políticas de largo alcance del Estado de modo continuo y permanente, aunque condicionado por las coyunturas especiales del caso, utilizando todos y cada uno de los medios colectivos y masivos de comunicación, especialmente los últimos medios digitales que permiten procesos de convergencia técnica para producir, distribuir y consumir información y conocimiento, sin dejar a un lado los procesos de comunicación interpersonal, aunque relegándolos a un segundo plano de importancia (Elizalde, 2006:200).

- En lo atinente al programa sistemático, Elizalde (2006:200-201) manifiesta que si bien toda política tiene implícito el principio de la planificación, en este modelo el plan es menos importante que el hecho de difundir de manera masiva información y conocimiento a la mayor cantidad posible de ciudadanos.
- El concepto informar significa la difusión de mensajes que poco a poco logren acercar a las audiencias a la realidad.

---

<sup>8</sup> El contenido del paréntesis es del autor de este trabajo. Elizalde propone dentro de sus definiciones la enumeración de las partes más importantes para luego explicarlas; se hará énfasis en esas consideraciones pero solo se resaltarán con negrita.

- Todas las audiencias equivale a un objetivo estratégico que diferencia a este modelo de otros; la observación en este sentido tiene que ver con que la información y el conocimiento que transmite el gobierno sean para todos los ciudadanos sin excepción, lo que implica grandes esfuerzos de cobertura comunicacional por parte de los funcionarios públicos.
- El contenido principal de los mensajes de gobierno tiene que ver con los valores, los temas y las políticas de largo alcance, lo que permitirá mayor eficacia de la gestión gubernamental a largo plazo; para el mediano y el corto, el esfuerzo de la estrategia de comunicación debe estar orientado a que el ciudadano entienda las coyunturas como elemento del proceso final.
- De la característica anterior se desprende la explicación de otra exigencia del modelo: comunicar de modo continuo y permanente; es decir, la comunicación no puede cambiar con la coyuntura y es preciso entenderla y aplicarla para conseguir la inserción de los mensajes en la cultura política de la sociedad.
- Para lograr el objetivo estratégico el modelo de enjambre exige por último la utilización de medios colectivos y masivos de comunicación, sin dejar de lado los procesos de comunicación interpersonal.

Como se mencionó en los párrafos anteriores, este modelo plantea exigencias especiales cuando busca que se comuniquen temas y valores específicos al mayor número posible de personas a través de todos los medios masivos de comunicación, para obtener una base mínima de consenso en una sociedad cada vez más compleja y sobre la cual se han advertido ya sus características<sup>9</sup>.

#### **4.3.1.2 Organización de los medios estratégicos en el modelo de difusión de la comunicación política gubernamental**

---

<sup>9</sup> Véase el apartado “Condiciones sociales y políticas de la comunicación política gubernamental”, donde se recogen los planteamientos que a este respecto hace Luciano Elizalde.

Para determinar las necesidades de recursos, el modelo de difusión o de enjambre debe definir algunas categorías semánticas elementales para que el mensaje llegue de manera efectiva a todos los públicos posibles; después de una adecuada y amplia difusión, el público puede alcanzar un estado cognitivo básico y luego otro mucho más desarrollado.

El modelo acude, primero, a la repetición incesante de los mensajes que por característica general son claros y sencillos; segundo, a entablar buenas relaciones con la prensa en conjunto y a gestionar medios propios y alternativos de comunicación; tercero, a analizar de manera sistemática el entorno para definir los temas que interesan a la gente y a los grupos de presión; cuarto, a establecer una diferenciación mínima entre la comunicación para contextos normales y para contextos de crisis; y quinto, aunque se podría establecer una diferencia entre grupos internos y externos, acá no es tan importante 'el dentro' y 'el afuera' ya que los públicos son considerados uno solo, la opinión pública en general (Elizalde, 2006:202).

En síntesis, el modelo de difusión -en sus diferentes adaptaciones- intenta controlar los procesos de información que son relevantes para los temas de interés público. No tiene en cuenta las comunicaciones de tipo emotivo o persuasivo, y no considera que la organización del poder social ha dejado de ser una estructura jerárquica para transformarse en una red interdependiente (Elizalde, 2006:208).

#### **4.3.2 El modelo de identificación o de identidad de la comunicación política gubernamental**

Este modelo pretende la identificación clara, directa y permanente entre el emisor y los receptores de los mensajes de comunicación. Surge como respuesta a los problemas de la época posindustrial en donde proliferaron mensajes de múltiples agentes económicos interesados en 'vender' sus mercancías simbólicas, lo que hizo pensar en diseñar un modelo estratégico efectivo para que los receptores atendieran de manera satisfactoria a las comunicaciones de las empresas en lo que a la producción de sus mercancías concernía.

Los gobiernos también hicieron parte de ese mercado saturado de ofertas comunicativas; “(...) sus mensajes no solo compiten (en llamar la atención, en ser comprensibles y persuadir) con otros mensajes políticos, sino que compiten con el resto de las comunicaciones sociales (periodísticas, de entretenimiento, religiosas, educativas, etc.)” (Elizalde, 2006:209). Estas circunstancias sociales y de mercado exigen por lo tanto que la comunicación de los gobiernos sea estratégica, de modo que los ciudadanos comprendan con rapidez la relevancia del mensaje.

#### 4.3.2.1 Definición del modelo de identificación o de identidad de la comunicación política gubernamental

Una política de identificación pública es un esfuerzo o intento sistemático de unificar criterios básicos, atributos, elementos sensitivos, perceptivos y cognitivos que definen al responsable detrás de los mensajes para que los receptores se encuentren con un mensaje coherente y único, casi simplificado, acerca de ‘quien dice o hace’, de una vez para siempre por medio de una concepción global de comunicación, es decir, con una concepción omnicomprensiva de comunicación (Elizalde, 2006:209).

La explicación de la definición de este modelo se recoge en los siguientes puntos:

- El esfuerzo o intento sistemático hace referencia al proceso que realizan los gobiernos para lograr la identificación institucional, la proyección de una adecuada imagen pública; ese esfuerzo es planificado, persistente, es decir, no se puede dejar al azar; los valores, creencias e ideologías del gobierno se traducen en imágenes, colores, tipografías, etc.
- La unificación de criterios básicos, atributos, elementos sensitivos, perceptivos y cognitivos se refiere a la importancia de unificar aquello que compone la esencia e identidad de la institución:

Lo que se pretende con el trabajo de definición y desarrollo de la identidad es que la comunicación sea *sistemática* (homogénea, coherente internamente), *pertinente* (coherente con la semántica propia de la institución, con su ideología) y *ajustada* (coherencia entre el



programa de mensajes 'real' y el 'óptimo') (Chaves, 1994:147, citado por Elizalde, 2006:210) con la realidad de la institución. Por otro lado, desde una concepción semiótica, Jean-Marie Floch (1993:26-32, citado por Elizalde, 2006:210) considera que la producción de una comunicación semiótica eficaz depende de otros tres principios: *inteligibilidad* (correcta elección de conceptos para producir cierta significación), *pertinencia* (coherencia entre el plano de la expresión y el plano del contenido) y *diferenciación* (seleccionar las relaciones semánticas que mejor puedan generar significación) (Elizalde, 2006:210).

Elizalde incluye en su análisis a estos dos autores con el fin de llamar la atención en cuanto a las diferencias en la interpretación de la pertinencia comunicativa; para el primero de ellos tal pertinencia está en la correcta relación de los mensajes de facto y el programa de mensajes que se ha establecido como óptimo; mientras que para Floch se halla en el intento por mejorar la relación entre el plano de expresión y el plano de contenido.

- Al definir al responsable detrás de los mensajes prevalece la intención de mostrar que, si bien el trabajo de comunicación busca la proyección de una imagen institucional, en ese proceso de decisiones también se vislumbra la imagen del sujeto o actor social encargado de dicho proceso.
- El elemento para que los receptores encuentren un mensaje coherente y único, casi simplificado, acerca de 'quien dice o hace', manifiesta la importancia de que los receptores identifiquen quién asume la responsabilidad comunicativa.
- La expresión de una vez para siempre significa que en aras de su efectividad la imagen institucional debe estar diseñada para que permanezca la mayor cantidad de tiempo posible.
- Por último, con una concepción global de comunicación, es decir, con una concepción omnicomprensiva de comunicación, implica la premisa de que al receptor corresponde hacer el esfuerzo de entender el mensaje.

Lo que busca en definitiva este modelo es privilegiar el objetivo de que el receptor identifique con claridad al emisor, por encima de que entienda el significado del mensaje mismo. "En la política de identificación el mensaje más

importante que se pretende que alcance al receptor es acerca del emisor o de la entidad enunciataria” (Elizalde, 2006:212).

#### **4.3.2.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de identificación de la comunicación política gubernamental**

Para organizar los medios estratégicos, el modelo de identificación hace énfasis en la definición de la imagen pública que se desea proyectar; más adelante se posiciona esa imagen a través del desarrollo, proyección y repetición de cierta personalidad corporativa. “Esta personalidad se obtiene con la definición de cuáles rasgos y atributos, valores y conductas se harán públicos y cuáles privados” (Elizalde, 2006:213). Una vez definida la imagen pública se hace una selección y una jerarquización de los elementos que constituirán esa personalidad corporativa, para transformar luego ese proyecto en una forma concreta de identidad y rematar con la repetición de esa imagen como marco esencial de los mensajes que produce y comunica el gobierno.

Este modelo no deja de lado el vínculo con la prensa; por el contrario, propende porque los periodistas no modifiquen la imagen institucional diseñada y que la comuniquen de acuerdo con los atributos definidos. Con relación al entorno, en este modelo parece que no hay mucho interés en él y se concede poca importancia a las relaciones estratégicas con los diferentes grupos de presión que conforman el panorama de la opinión pública en general; mejor, dedica un esfuerzo especial de comunicación con los grupos internos en el momento de definir los elementos constitutivos de la imagen institucional. Y, con relación a los contextos de crisis, el modelo trata siempre de alejarlas (Elizalde, 2006:213-214).

#### **4.3.3 El modelo de relacionamiento con la prensa de la comunicación política gubernamental**

Este modelo está aparejado con el desarrollo de los medios de comunicación, asumidos estos como una institución moderna que alcanzó su mayoría de edad

con el reconocimiento de su importancia en los procesos democráticos en el mundo occidental; los funcionarios públicos y los gobiernos entran en contacto con los periodistas para explicar lo que hacen y lo que tienen planeado hacer, y así logran cierto nivel de control para evitar que la prensa publique aquello que sea contrario a sus intereses.

Según Elizalde en las sociedades modernas las relaciones entre los gobernantes y los ciudadanos están intermediadas por la prensa, “(...) ya que poco a poco, de forma paulatina, la prensa ha *interferido* cada vez que el gobierno ha hecho o dicho algo relevante para la sociedad” (Elizalde, 2006:214). Ahora es más frecuente que los ciudadanos terminen prestando mayor atención y credibilidad a los mensajes de la prensa que a los mensajes elaborados por los gobiernos. Esto obliga a los funcionarios públicos a establecer una relación “(...) estable y permanente con la prensa para influir en el intermediario y así llegar al ‘intermediado’” (Elizalde, 2006:214).

#### **4.3.3.1 Definición del modelo de relacionamiento con la prensa de la comunicación política gubernamental**

Una política de relacionamiento con la prensa es un proceso de negociación y de comunicación que es guiado por un esfuerzo sistemático, pero no siempre programado en sus detalles, de informar, pero sobre todo de establecer una relación estructural, a largo plazo, con periodistas, editores, directores periodísticos y dueños de los medios de prensa, por lo general con un interés particular, pero que debe estar inserto en un interés público, por medio de acciones de comunicación indirecta (por escrito) o directa (cara a cara) con la prensa realizadas de modo secreto o no secreto (Elizalde, 2006:215).

- El concepto negociación en el proceso de relacionamiento con la prensa tiene un peso semántico propio y no pretende una interpretación negativa, solo describe una práctica normal en la manera que tienen los gobiernos de relacionarse con los medios de comunicación. “El tipo de negociación al que se hace referencia es uno que tiene como objeto las mismas historias narradas en las noticias como los momentos y contextos en los que se publicarán”

(Elizalde, 2006:215). Este trabajo de relacionamiento con la prensa debe ser sistemático y bien planeado.

- Aunque también pueden establecerse relaciones a corto y mediano plazo, el modelo privilegia informar y establecer una relación estructural, a largo plazo, que permita el conocimiento mutuo para que la prensa comprenda mejor las circunstancias de comunicación y de gobierno, incluso cuando el gobierno se ve obligado a callar sobre los acontecimientos coyunturales.
- El gobierno y los funcionarios que tienen la responsabilidad de la comunicación política gubernamental deben establecer relaciones, en común y por separado, con periodistas, editores, directores de periódicos y dueños de medios, para consolidar proyectos de comunicación de gobierno a largo plazo.
- Estas relaciones deben estar motivadas no solo por intereses particulares sino también por el interés público; este es un dilema que requiere soluciones éticas porque en algunas ocasiones, como es normal, el problema puede estar de lado de la prensa y, en otras, de lado del gobierno.

Por eso es importante plantear el problema adecuadamente: por un lado, existe una dimensión ética y por otro, aparecen los problemas fácticos y objetivos producidos por los problemas o anomalías éticas; esto sucede ya sea por el hecho de mantener o de mostrar un comportamiento ético o por el hecho de que éste genere mayores problemas fácticos para los protagonistas (Elizalde, 2006:216).

- En cuanto a la precisión acerca de la comunicación directa o indirecta, esta tiene que ver con el hecho de que las comunicaciones de prensa no siempre se hacen cara a cara; en la mayoría de las ocasiones esta relación se mantiene a través de comunicados escritos, boletines de prensa, declaraciones públicas, entre otros.
- En tanto que las relaciones con la prensa se pueden establecer de manera pública o de manera secreta cuando se acuerda entregar información con el compromiso de que no será publicada, simplemente para ayudar a contextualizar circunstancias de interés general.

#### **4.3.3.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de relacionamiento con la prensa de la comunicación política gubernamental**

Este modelo está centrado en el establecimiento y mantenimiento de excelentes relaciones con los medios de comunicación con el fin de que estos informen de acuerdo con la línea comunicativa demarcada por el gobierno. Para ello: (1) se hace necesario establecer una adecuada infraestructura de monitoreo de medios para hacer seguimiento a la información publicada y determinar lo que dice y piensa la prensa; desde estos análisis se establece una interlocución directa con los periodistas para generar confianza; (2) las relaciones con los grupos de presión son manejadas con base en las informaciones suministradas por la prensa; (3) la gestión de crisis es muy importante y su administración se plantea desde lo que se puede publicar en la prensa; (4) este modelo desatiende la construcción de una imagen pública adecuada y coherente para el gobierno; le basta con aquella que se establece a través de una relación cotidiana con los periodistas y con la prensa en general a través de una correcta administración de la información; (5) el modelo no tiene en cuenta o le resta importancia a las comunicaciones internas; solo le parece relevante la intermediación de la prensa con la sociedad en su conjunto.

#### **4.3.4 El modelo de relaciones con los agentes de la comunicación política gubernamental**

Este modelo es contemporáneo al de relacionamiento con la prensa y busca la obtención de consenso por medio del diálogo y la implementación de acuerdos con diversos grupos de agentes que conforman la sociedad y lideran y orientan a la opinión pública en general.

A estos acuerdos se llega después de procesos de negociación o de *lobbying*, conceptos que tienden a confundirse desde el punto de vista del observador:

La única diferencia puede ser buscada en el origen de la relación: podría ser definida como *lobbying* si la relación comienza con la acción del interesado para que le aprueben una ley o para que sean considerados sus intereses dentro de una determinada política pública; en el caso de que comience por el gobierno, las relaciones podrían ser de negociación (Elizalde, 2006:220).

#### 4.3.4.1 Definición del modelo de relaciones con los agentes de la comunicación política gubernamental

Una política de negociación es un esfuerzo o intento fuertemente condicionado por la coyuntura política de definir la aplicación y el resultado de una política de Estado que debe funcionar desde una agencia, organismo de control u oficina de Estado, por lo general con un interés que no siempre es fácil de definir como 'público', dentro de un período específico y concreto de tiempo; con preparación de informes y de estudios, de investigaciones y propuestas que representan los puntos débiles y fuertes de las propuestas de cambio; complementado con actividades de comunicación interpersonal, específicamente de negociación privada, secreta, confidencial y, en algunos casos, incluso para muchos de los miembros de un equipo de gobierno (Elizalde, 2006:220).

- En las relaciones de los gobiernos con los diversos grupos de interés que conforman la sociedad no siempre hay cabida para la planeación; en muchas ocasiones esas relaciones están afectadas por acontecimientos imprevistos, lo que obliga a quienes gestionan la comunicación gubernamental a realizar esfuerzos condicionados por las coyunturas políticas.
- Lo que busca el gobierno es el diseño, aprobación y aplicación de una política pública para lo que requiere consenso, objetivo que se alcanza mediante el establecimiento de buenas relaciones con todos los sectores de la sociedad.
- La implementación y la aplicación de estas políticas públicas corren por cuenta de oficinas gubernamentales y su vigilancia está a cargo de organismos de control, lo que exige la coordinación de esfuerzos con estas oficinas y organismos para alcanzar los objetivos propuestos por la política.
- Es fundamental, en el proceso de relacionamiento del gobierno con los diversos grupos de interés, la definición de los objetivos que guían una política

como 'públicos'; así se presentará dicha iniciativa a la opinión pública a través de los medios de comunicación.

- Las negociaciones con los diversos grupos de interés tienen un período específico y concreto de tiempo; casi nunca son relaciones continuas. “La continuidad o la desconexión del relacionamiento depende de la centralidad del grupo o corporación en relación con los objetivos del gobierno” (Elizalde, 2006:221).
- Las relaciones que se establecen con los diversos grupos de presión deben estar fundamentadas en estudios sobre los temas que se ponen en consideración. Esa prelación de los temas no solo será de carácter informativo y argumentativo, sino que allí es también fundamental el componente persuasivo.
- Son diversos los tipos de comunicación con los grupos de intereses que conforman la sociedad y con los cuales el gobierno establece relaciones. Estas negociaciones suelen empezar con acercamientos privados que, en su mayoría, son desconocidos por la opinión pública; luego se realizan comunicaciones directas entre el gobierno y los representantes de los grupos de interés, actividad que puede ser realizada de manera abierta o, en otras ocasiones, de manera velada. Lo que prima en estos procesos de comunicación es la negociación.

#### **4.3.4.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de relaciones con los agentes de la comunicación política gubernamental**

Para explicar la organización de los recursos de este modelo, Elizalde parte de que la negociación es una práctica social y culturalmente aceptada que se asume como un modo para establecer relaciones de influencia con otros. Los medios y los demás grupos de presión son jugadores con intereses determinados. En segundo lugar tiene en cuenta que el análisis y la observación del entorno son necesarios para tomar una posición adecuada en el proceso de negociación, pero esto no es tan importante como la negociación misma. “Por otro lado, si bien

puede reconocerse la necesidad de definir una imagen pública (sostenida con acciones y discursos), el modelo considera que es el objeto de negociación más importante que ésta” (Elizalde, 2006:223). Por último, el manejo de crisis y de conflictos se hace con base en la negociación, variable estratégica del modelo mismo.

#### **4.3.5 El modelo de *marketing communication* de la comunicación política gubernamental**

Este modelo es una derivación de las técnicas usadas por las empresas comerciales e industriales para llegar a sus clientes -potenciales y reales- con sus productos y servicios a través de anuncios publicitarios que persuaden de comprar o de escoger una marca determinada. Estas técnicas de marketing comercial son usadas en política, en especial durante procesos electorales, periodos en los que es necesario posicionar rápidamente la imagen y las propuestas de los candidatos. No obstante, este problema de posicionamiento de imagen y de ideas no es exclusivo de los candidatos; los gobiernos también se ven impelidos a obtener rápido posicionamiento y, sobre todo, a obtener apoyo ciudadano para la implementación de ciertas políticas públicas (Kaid, 1981:275, citada por Elizalde, 2006:223).

##### **4.3.5.1 Definición del modelo de *marketing communication* de la comunicación política gubernamental**

(...) una campaña de comunicación pública es un esfuerzo o intento de informar, persuadir o motivar cambios de comportamiento de una audiencia amplia pero bien definida, por lo general con un beneficio no comercial dentro de un período específico y concreto de tiempo con actividades de comunicación en las que participan los medios de comunicación colectiva complementando actividades de comunicación interpersonal (Rice y Atkin, 1996:487 y ss., citados por Elizalde, 2006:223-224).



- En este modelo el esfuerzo o intento consciente, pensado, programado y calculado de contacto con los receptores de los mensajes de comunicación se realiza de manera planeada con el fin de lograr mayor efectividad en el proceso comunicativo.
- Los objetivos básicos de este modelo son informar, persuadir y motivar. Se pueden abordar de manera individual pero también pueden estar contenidos en una sola campaña. “Informar debe entenderse como un intento de brindar ciertas diferenciaciones que el receptor no tiene, o tiene y deben serle recordadas” (Elizalde, 2006:224). No es simplemente ofrecer contenidos, es necesario moldear esos contenidos para ofrecer puntos esenciales que ayuden a la interpretación ‘adecuada’ de los hechos por parte de las audiencias. Persuadir es un proceso más complejo: “(...) es necesario modificar la opinión, la creencia de alguien con respecto a algo, (...) es modificar una creencia previa, crear una creencia u opinión, generar una disposición positiva o negativa con respecto a alguien o a algo” (Elizalde, 2006:224). Motivar es instar a la acción, es hacer que alguien actúe, que se comporte de una manera determinada:

(...) es necesario crear una creencia, y para eso es necesario ‘informar’ el tema, después, pensar en los argumentos y en la historia que modificará la opinión de la audiencia y sus creencias, o por lo menos, los argumentos que deberán pasar por la barrera y por los frenos de afirmaciones anteriores, prejuicios y valores contrapuestos con nuestra idea (Elizalde, 2006:224).

- Las audiencias a las que se dirigen las estrategias de este modelo deben ser lo suficientemente amplias como para justificar el uso de medios de comunicación masiva y deben ser bien definidas por temas o variables con el fin de evitar esfuerzos económicos y técnicos innecesarios.
- En tanto el beneficio que reciben las audiencias no es comercial, es mucho menos tangible lo que exige eficacia y eficiencia a las campañas que se diseñen bajo este modelo, elementos que dependen del nivel de credibilidad que tenga el emisor.

- Las campañas diseñadas dentro de este modelo deben ser reducidas en tiempo y la definición de los lapsos depende del emisor.
- El rol asumido por los medios de comunicación en estas campañas es el de instrumentos de transmisión publicitaria.
- Las estrategias de comunicación interpersonal son definitivas para el éxito de las campañas de comunicación política gubernamental que usan este modelo; con ellas se puede lograr que los medios de comunicación hagan cubrimiento informativo al despliegue de estas estrategias, lo que originaría mayor credibilidad al mensaje.

#### **4.3.5.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de *marketing communication* de la comunicación política gubernamental**

Este modelo, que intenta diferenciar con claridad audiencias, mensajes y posiciones, se utiliza comúnmente en campañas de interés público (campañas de salud, medio ambiente, seguridad) o en campañas electorales. En él se analiza el entorno para llegar a las audiencias de manera diferenciada o segmentada; es también una clara definición de la imagen institucional que se trata de posicionar de manera similar a la que usan las empresas comerciales para ‘vender’ sus marcas y se emplean medios propios de comunicación para acceder a las audiencias; los demás medios estratégicos no son considerados. “Se analiza el entorno; se define una imagen o representación; se define la audiencia (*stakeholders*) y se utilizan medios que permitan llegar a ésta” (Elizalde, 2006:226).

#### **4.3.6 El modelo de *crisis communication* de la comunicación política gubernamental**

Es cada vez más acertada la idea de que quienes manejan la comunicación de instituciones gubernamentales deben estar siempre preparados para producir y distribuir mensajes en medio de contextos adversos motivados por presiones,

críticas, ataques, amenazas y procesos legales en contra de los gobiernos. “La crisis es una situación que se ha generado en un proceso acelerado de pérdida de poder” (Elizalde, 2004:19 y ss.). Dadas estas circunstancias es necesario estar preparados para desplegar estrategias de respuesta rápida, coherente y que comprometa lo menos posible el futuro del gobierno, aspectos difíciles de alinear en situaciones problemáticas.

La única manera de asegurar algo de esta alineación es por medio del entrenamiento y de la preparación de un plan de respuesta. Esto no significa que se pueda prever la aparición de la crisis; solo se trata de prepararse para responder con las condiciones que la situación de la crisis impone a quienes deben actuar en ella (Elizalde, 2006:227).

#### **4.3.6.1 Definición del modelo de *crisis communication* de la comunicación política gubernamental**

Una política de comunicación de crisis debería ser un esfuerzo o intento programado que resulta de la planificación y de la preparación de un equipo para obtener consenso de la prensa y de ciertos grupos de afectados por la acción del sujeto de la crisis, para no perder poder o cuotas de poder dentro de un período muy corto y concreto de tiempo por medio de actividades de comunicación en las que se encuentran implicados los medios de comunicación colectiva pero complementadas con actividades de comunicación interpersonal (Elizalde, 2006:228).

- Como se anotó, no es muy productivo planear escenarios para evitar que las crisis aparezcan y también es imposible planear de manera acertada las respuestas de comunicación a las crisis que se presenten, pero lo que sí se convierte en un imperativo es saber definir las crisis. Por ello es importante en toda organización gubernamental hacer un esfuerzo programado para lograr cierto grado de anticipación para poder gestionar las crisis.
- Las crisis son experiencias de pérdida de poder y solo se detendrá su efecto negativo en tanto se logre cierto grado de consenso de los grupos de implicados con la crisis desatada.
- Cuando se afirma que el consenso se busca en la prensa y en otros grupos de implicados, se reconoce -en primera instancia- el poder capital de la prensa en

los procesos de crisis. “La prensa marca la sensación térmica de la crisis: ninguno de los implicados (víctimas, culpables, garantes, neutrales) podrá dejar de pensar en términos del problema hasta que la crisis no haya dejado de estar en la prensa” (Elizalde, 2006:228-229). Por eso, un paso fundamental en el proceso de solución de la crisis es que la versión que la defina sea creída por la prensa. Así mismo hay que considerar que la prensa está impelida a dar espacios a otros grupos implicados que expresan versiones diferentes a la definida por el gobierno, hecho que reclama, de quienes conducen el proceso, un plan de relaciones con la prensa “(...) que permita que la historia que se presente tenga las suficientes competencias comunicativas como para que sea factible que se imponga en el escenario público” (Elizalde, 2006:229).

- Todo esto se realiza con el fin de no perder consenso, hecho que si se llega a presentar desencadena inevitablemente la pérdida de poder por parte del gobierno y, como consecuencia, la ganancia de ese poder por parte de otros grupos de interés.
- Ante los peligros que representa una crisis para el gobierno, es necesario actuar a corto plazo con celeridad pero con seguridad, hechos que reclaman la existencia de un equipo de personas bien entrenadas para responder a los problemas.
- Como se advirtió previamente, los medios de comunicación difunden las diferentes versiones del problema y esas versiones adquieren diferentes facetas día a día, por lo tanto, el equipo de crisis debe tratar de manejar ante los medios de comunicación una versión creíble y, además, gestionar informaciones y mensajes a través de medios alternativos controlados por el Estado: “(...) campañas de correo electrónico, uso de sitios de Internet, la vía pública, seminarios, encuentros y congresos que se estén llevando a cabo y que puedan ser usados como ‘medios de comunicación’ de la versión propia acerca de la crisis” (Elizalde, 2006:229).
- Es fundamental que quienes están a cargo del manejo de la crisis realicen también contactos, a través de comunicaciones interpersonales, con líderes

que ayuden a orientar los procesos de negociación con todos los grupos implicados en la crisis.

#### **4.3.6.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de *crisis communication* de la comunicación política gubernamental**

El primero de los medios estratégicos que exige el modelo es la conformación y preparación de un equipo de personas que por sus características puedan responder de manera rápida, con coherencia y resultados a las crisis y sus demandas comunicacionales. La actuación inicial de este equipo es la definición acertada de la crisis y la identificación de los criterios necesarios para mejorar el consenso.

La preparación de respuestas a una crisis exige también que el equipo de crisis desarrolle procesos previos de observación y de análisis de escenarios posibles, acciones que le permitirán identificar caminos para atenuar los efectos negativos para la institución. “Quienes trabajan en el equipo de comunicación de crisis de un gobierno necesitan contar con una imagen más o menos realista de los procesos de origen y resultados de las crisis” (Elizalde, 2006:230).

Es preciso también saber distinguir, aunque no sea fácil, a qué agente se debe recurrir primero, si a los afectados por la crisis o a la prensa; sea cual sea la decisión se debe tener presente la estrategia de filtraciones -dirigidas o no- a partir del momento en que se tome la decisión de ponerse en contacto con los agentes señalados. Una vez se decide comunicar la versión oficial (con todo lo que ello implica), se debe comenzar con una información completa a los empleados de la oficina involucrada en la crisis. “En este proceso de comunicaciones no solo es importante dar la versión de los hechos de primera mano, sino restringir y reglamentar las comunicaciones que el personal está autorizado a realizar” (Elizalde, 2006:230-231).

Por último, la respuesta a la crisis debe estar sustentada en la preparación y restauración de la imagen pública de la institución. Implica, además y sin riesgo

de repetirlo, la implementación de un sistema de acción y respuestas en tiempo real.

En resumen, según los planteamientos de Elizalde (2006:231), este modelo pretende:

- controlar con precisión el proceso de producción y disseminación de la información,
- gestionar de manera coordinada las acciones que intentan solucionar los problemas con aquellas acciones que intentan explicar lo que significan los problemas, la solución de los problemas y el sentido que tienen ciertas personas en la participación de los problemas,
- contener la aparición de crisis potenciales causadas por errores o negligencias en la manipulación de la información,
- organizar el proceso comunicativo en su totalidad para que no responsabilicen a la organización de aquello de lo que no es responsable.

#### **4.3.7 El modelo *risk communication* de la comunicación política gubernamental**

El temor al peligro es un detonador social que causa estragos en los procesos de gobierno, y mucho más cuando ese peligro es infundado y producto de relatos populares y de rumores originados por grupos de presión. Esta es otra situación que se convierte en un verdadero reto para quienes gestionan la comunicación gubernamental. Elizalde (2006:232) recomienda: “(...) en lugar de trabajar con el peligro objetivo hacia algo, se debe manipular la percepción del peligro, es decir, el riesgo”.

##### **4.3.7.1 Definición del modelo *risk communication* de la comunicación política gubernamental**

Una política de comunicación de riesgos debe ser un esfuerzo o intento programado para definir expectativas y percepciones acerca de

situaciones de peligro sobre ciertos grupos de afectados por una acción en el futuro, con el objeto de que el grupo comprenda de modo realista los peligros objetivos y la manera de bajarlos, la forma de controlarlos y de colaborar para que no afecten de modo negativo a nadie, de modo constante y permanente, aunque teniendo presentes los contextos por medio de relaciones de comunicación directa, indirecta, por medio de procesos de negociación (Elizalde, 2006:232).

- Más que cualquier otro de los temas centrales de la comunicación política gubernamental, el riesgo es previsible debido a que está en función de las percepciones de las personas; por ello los gobiernos deben atender de manera programada esas percepciones del riesgo por medio de una labor pedagógica e informativa a través de los medios de comunicación.
- Lo primero que debe hacer un gobierno frente a estas percepciones de riesgo es definir la diferencia entre peligro objetivo y peligro subjetivo. Cuando se encuentra frente a una percepción exagerada de peligro, la comunicación se enfocará en la orientación de los ciudadanos para que comprendan cuál es el peligro real y para negociar la seguridad que se requiere implementar para que desaparezca la percepción de peligro; cuando se encuentre un peligro real, medido técnicamente, y la gente no lo advierta, el gobierno debe implementar una campaña de comunicación del riesgo para sensibilizar a la comunidad respecto de los peligros reales que la amenazan.
- La comunicación del riesgo es una comunicación para el futuro y su objetivo son los grupos de personas que se pueden ver afectados por riesgos o potenciales peligros con quienes se realizan acciones en el presente para disipar esos riesgos futuros.
- Las campañas de comunicación de riesgo no solo deben informar sobre las diferencias entre peligro y riesgo, sino también deben coordinar comportamientos de las partes implicadas para optimizar las inversiones que se realicen con el objetivo de atenuar los riesgos.

El acuerdo no solo implica una aceptación general de que se realice en ciertas condiciones el proyecto que origina las percepciones de riesgo; además, es necesario establecer reglas de control, de participación de

agentes externos, de sanciones y de formación de grupos de trabajo para la gestión del proyecto (Elizalde, 2006:233-234).

- Una política de comunicación de riesgo debe ser constante y permanente mientras se estabilizan las circunstancias y percepciones de riesgo que la motivaron.
- Una política de comunicación de riesgo utiliza diversos tipos de interacción comunicativa; puede ser cara a cara con los implicados en reuniones públicas o privadas, o a través de interacciones mediadas para dar información o persuadir a los grupos de interés sobre la orientación del proyecto.

#### **4.3.7.2 Organización de los medios estratégicos del modelo *risk communication* de la comunicación política gubernamental**

El sistema de monitoreo se debe usar para identificar los grupos sociales objeto de acción de la estrategia de comunicación de riesgo. En una campaña de este tipo, la prensa no es el medio principal para la estrategia de comunicación, pero si se requiere en algún momento se debe usar. Los grupos de interés son el objetivo central de actuación de la estrategia y por tanto la comunicación debe buscar el conocimiento mutuo y la generación de confianza entre las partes. También es importante anotar que las comunicaciones de riesgo se fundamentan en la imagen previa de quien realiza la campaña; su reputación es elemento capital a la hora de establecer esas relaciones de confianza entre las partes y generar la credibilidad requerida. Una situación de riesgo genera emociones en los seres humanos y por tanto es necesario estar también preparados para afrontar una eventual crisis. Por último, es fundamental, antes de iniciar la campaña, comprobar que el personal a cargo del manejo directo o indirecto de la estrategia de comunicación de riesgo crea en los argumentos y en la posición que tratará de defenderse (Elizalde, 2006:234-235).

La comunicación de riesgo, entonces, es una política de definición realista y pública de los peligros objetivos, por un lado, y de las creencias y miedos subjetivos que transforman ese peligro en riesgo,



por otro. Asumir sus principios implica estar dispuestos a una comunicación dialógica y abierta, más que en otras políticas de comunicación pública (Elizalde, 2006:239).

#### **4.3.8 El modelo de inteligencia estratégica de la comunicación política gubernamental**

En este modelo de gestión de la comunicación política gubernamental el problema que se plantea es de carácter ético. No quiere decir esto que los demás modelos no deban enfrentar dilemas o situaciones de esta índole, sino que el que aquí se estudia contiene una observación de este tipo en su propia definición y es ejecutado con base en informaciones clasificadas, recogidas por fuentes no reconocidas y por canales no asumidos públicamente.

##### **4.3.8.1 Definición del modelo de inteligencia estratégica de la comunicación política gubernamental**

Una política de inteligencia estratégica debería ser un esfuerzo o intento programado de buscar, adquirir, organizar, distribuir y cuidar información, para influir en los procesos de toma de decisión de cualquier persona, grupo o corporación que se encuentre en el campo de acción del problema, por lo general de un modo que nadie se atrevería a reconocer porque se encuentra dentro de una actividad de “excepción del Estado” de modo permanente y constante por medio de la observación y utilización de los medios públicos y privados de información y de conocimiento (Elizalde, 2006:240).

- La información es el insumo básico de las políticas de inteligencia estratégica, es decir, cualquier dato que pueda ser transformado en conocimiento para la toma de decisiones. Los organismos de inteligencia del Estado, con sus métodos y recursos, están al servicio de los gobernantes para buscar, adquirir, organizar, distribuir, cuidar y procesar información pública y privada, lo que hace cuestionable esta política desde la perspectiva ética.

- La información adquirida y procesada se usa para influir en los procesos de toma de decisiones, lo que puede modificar sentimientos y acciones de los ciudadanos.
- De persona, grupo o corporación que se encuentre en el campo de acción del problema. La audiencia del modelo de inteligencia estratégica de la comunicación política gubernamental es indeterminada, puede ser la opinión pública en general o puede ser un grupo específico de ciudadanos.
- Este tipo de modelo es de uso permanente y constante por parte de los gobiernos.
- Por medio de la observación y utilización de los medios públicos y privados de información y de conocimiento. Es necesario reconocer que no toda la información que usa este modelo es de carácter privado y estratégico, también se recurre a información pública pero es manejada de manera diferente a los usos que se le da a la información en otros modelos de comunicación política gubernamental (Elizalde, 2006:241).

#### **4.3.8.2 Organización de los medios estratégicos del modelo de inteligencia estratégica de la comunicación política gubernamental**

Este modelo se apoya fundamentalmente en tres medios estratégicos. Da especial relevancia al proceso de monitoreo o 'fase de recolección de información' en la que tiene a disposición los organismos de inteligencia del Estado. El segundo medio es la distribución de la información de acuerdo con objetivos bien determinados y para ello se recurre a los medios de comunicación informativa y publicitaria. Por último, se utiliza el contacto con los grupos de interés para obtener información y distribuirla; en este aspecto es muy importante la utilización de los grupos internos para los que se reclama una bien diseñada estrategia de comunicación interna. Esta política también considera como aspecto central la definición del discurso y de la imagen pública de la institución gubernamental, y para el manejo de crisis se actúa, se observa de manera permanente y se analiza

la información recopilada para tratar de prever con la debida anticipación situaciones de conflicto y de crisis (Elizalde, 2006:242).

## II. Construcción e interpretación de la realidad social desde la perspectiva de la comunicación política gubernamental

### 1. Para entender el presente hay que regresar al pasado

La síntesis propuesta en este apartado tiene por objeto incorporar las ideas útiles de la sociología de principios de la centuria anterior al análisis de un caso representativo de la comunicación política del siglo XXI como Álvaro Uribe Vélez. En las altas cifras de popularidad registradas durante su gobierno, en el alto consenso logrado y en la gobernabilidad alcanzada por el ex mandatario hay una conjunción de los temas abordados por los padres fundadores de la ciencia de la comunicación, de cuya interrelación con estudios y hallazgos contemporáneos se pretende encontrar explicaciones que trasciendan el éxito de Uribe y aporten conocimiento nuevo al estudio de la comunicación política gubernamental.

Advierte Éric Maigret en *Sociología de la Comunicación y de los medios* (publicada su primera edición en lengua castellana por el Fondo de Cultura Económica de México en 2005) que durante los últimos cien años el estudio de la comunicación evidenció una innecesaria “ruptura” con los aportes de los creadores de esta disciplina. Tal distanciamiento relegó al olvido contribuciones y recursos teóricos suficientes para entender muchos de los fenómenos que se esclarecidos permitirán avanzar contundentemente en la investigación de la comunicación social, de los medios de comunicación y de sus públicos (Maigret, 2005:54). La “reactivación de los trabajos de comienzos del siglo XX” (Maigret, 2005:53) resulta por lo tanto indispensable para la versión siglo XXI de esta área.

Entre dichos fundadores, el sociólogo francés destaca a Karl Marx, quien “separa a los hombres del reino natural utilizando el concepto de relaciones sociales, para insistir en la dependencia recíproca tanto en el campo de la relación con la naturaleza (trabajo) como en el de las ideas” (Maigret, 2005:55). Con los conceptos “ideología” y “clase social”, el padre del socialismo científico introdujo el elemento “conflicto” al estudio de la sociedad, y la idea de que este no se limita a los intereses materiales:

(...) los pensamientos, las representaciones, las imágenes que utilizamos expresan y a la vez imponen puntos de vista estructurados sobre el mundo (“ideologías”) que generalmente son compartidos por individuos que componen grupos sociales coherentes, que ocupan posiciones cercanas en el sistema económico moderno, forma histórica de producción y de consumo llamada capitalismo (Maigret, 2005:56).

De allí nacerá -arguye- la dominación social que sufren los proletarios, que pasa por la explotación económica y por la destrucción de su capacidad para crear sus propias ideologías, dando paso solo a las ideas de las clases dominantes.

Recurre luego Maigret a la disertación que hace Émile Durkheim acerca de la realidad sui géneris de los hechos sociales estudiados como cosas, y al énfasis que hace en la noción de consenso, concebido como integración social, característica que considera determinante para evitar el desorden moral en la vida colectiva. Y para aclarar estos conceptos emplea el siguiente ejemplo:

El Lenguaje se transmite desde el nacimiento y no se escoge libremente; es objeto de un *consenso lógico* inculcado por *coacción social*, de la misma forma que muchas de nuestras maneras de ser, de pensar, de actuar: “Las instituciones nos obligan y nosotros las queremos”. Aprendizaje e interiorización de las normas moldean seres sociales que no están preocupados únicamente por sus placeres egoístas (Maigret, 2005:56).

En lo que respecta a Max Weber, señala que está más atento al carácter intencional de las acciones sociales -dependen del sentido que los individuos les otorgan-, divididas en acción racional orientada a fines, acción racional orientada a valores, acción racional afectiva y acción racional orientada a la tradición. Toda acción construye sentido, es decir, es racional, y así mismo debe ser entendida por quien busca entenderla -el sociólogo, por ejemplo-. Así pues, en función de la motivación de quienes reciben las órdenes, los comportamientos sociales se dividen en tres categorías:

La *legitimidad legal racional* se fundamenta en la creencia de que la legalidad o el reglamento regula la obediencia; la *legitimidad tradicional*,

ancla esta obediencia en la referencia al pasado; finalmente, la *legitimidad carismática o emocional* que se fundamenta en la creencia, en el carácter excepcional o sagrado de la persona (Maigret, 2005:57).

Cerrando el círculo de los primeros académicos interesados en el estudio de la comunicación, Maigret incluye a Alexis de Tocqueville, de quien dice que pensó la democracia “(...) como movimiento continuo de igualamiento de condiciones (...)” sociales (Maigret, 2005:58); a Georg Simmel, a quien atribuye una “(...) sutil evocación de la condición contradictoria del hombre moderno y su cultura (...)” (Maigret, 2005:58); y a Ferdinand Tönnies y a Gabriel Tarde, responsables de abrir el espacio para la reflexión sobre la comunicación.

En consonancia con el europeo, Stuart Ewen ubica en el plató de la actualidad a algunos de los autores que han contribuido a ampliar el marco de la comunicación política contemporánea, sugiriendo que en Babson, Lee, Le Bon, Park, Wallas, Trotter, Dean Martin, y especialmente en Lippmann y Bernays, pueden encontrarse explicaciones a la forma en que fabrican consensos quienes detentan el poder comunicativo. Este análisis está contenido en dos capítulos de su libro *PR! A social history of spin*, traducidos al castellano y publicados por la revista *Pensar la Publicidad*.

Ewen inicia su escalada retrospectiva relatando cómo superaron los magnates estadounidenses las dificultades consecuencia de la Primera Guerra Mundial gracias al experimento de persuasión de masas realizado por el Comité de Información Pública, organismo que popularizó la creencia de que la opinión pública se podía controlar y que con ese control se podía conseguir que la sociedad respondiera positivamente a los intereses del mercado. En esa nueva escuela que subraya la importancia de los procesos de comunicación para la influencia social, Ewen relaciona el aporte de Roger Babson, analista bursátil (que no era sociólogo ni psicólogo) que se atrevió a formular: “La guerra nos enseñó el poder de la propaganda, ahora que tenemos de todo para vender al pueblo americano, sabemos cómo hacerlo” (Babson, 1936, citado por Ewen, 2007a:26). Con lo que aseveró de paso que cualquier comunicación pública que apele a los sentimientos de la gente en tiempos de guerra, influirá mucho más que los mismos

hechos de guerra por devastadores que sean (Ewen, 2007a:26). Y aunque no contaban originalmente con investigaciones académicas o científicas que las validaran, estas afirmaciones comenzaron a socavar el mito de la Ilustración que sobredimensionó la razón y excluyó a la emoción de los procesos humanos de toma de decisiones.

Otro pionero del pragmatismo norteamericano, Ivy Lee, un convencido de las ideas que insistían en que las personas cuando toman decisiones se guían más por los sentimientos que por la razón, ya había aconsejado:

Debéis estudiar las emociones humanas y todos los factores que mueven a la gente, que persuaden a los hombres en cualquier ámbito de la experiencia humana. La psicología, la psicología del pueblo es uno de los factores importantes que subyacen en este negocio (Lee, 1921, citado por Ewen, 2007a:27).

Según Ewen, una fascinación colectiva por el estudio de la mente pública para el diseño de herramientas de súplicas emocionales y públicas se instauró en estos términos, arrojando en lo sucesivo réditos clave en los ámbitos comercial y político. Motivado por este hecho apareció Gustav Le Bon, psicólogo que encontró en esa mórbida confección de la mente pública el reflejo de las ansiedades de una clase media de fin de siglo preocupada por la propagación del malestar social (Ewen, 2007a:28). En sus estudios, Le Bon insistió en el definitivo papel que juega el 'inconsciente' en los actos humanos frente al pírrico rol que desempeña la razón:

La importancia de la vida consciente de la mente es pequeña en comparación con su vida inconsciente. El análisis más sutil, el observador más agudo, rara vez tiene éxito en descubrir más que un número reducido de motivos inconscientes que determinan la conducta. Nuestros actos conscientes son la parte visible de un sustrato inconsciente en nuestra mente que depende fundamentalmente de cuestiones hereditarias (Le Bon, 1952, citado por Ewen, 2007a:29).

Socializadas hace más de sesenta años estas cuestiones han sido probadas por la disciplina emergente de la neurociencia, que para el desarrollo empírico de las

investigaciones del cerebro humano cuenta con equipos para la realización de tomografías computarizadas y el apoyo de resonadores magnéticos. Antonio Damasio, uno de sus más connotados representantes, después de una esclarecedora secuencia de estudios, sugiere:

(...) parece existir una serie de sistemas en el cerebro humano dedicados de forma consistente al proceso de pensamiento orientado a un fin que llamamos razonamiento, y a la selección de respuestas que llamamos toma de decisiones, con un énfasis especial en el dominio personal y social. Esta misma serie de sistemas está asimismo implicada en la emoción y el sentimiento, y se dedica en parte al procesamiento de las señales procedentes del cuerpo (Damasio, 2009:94).

En tanto Le Bon empleó el asunto cuestiones hereditarias para su argumentación, Damasio encuentra evidencias acerca de la regulación biológica de la toma de decisiones en estructuras cerebrales antiguas, compartiendo además las afirmaciones del primero en cuanto a la importancia del inconsciente en la toma de decisiones: “Se podrían conceptualizar las selecciones de respuesta como una forma elemental de toma de decisiones, siempre que quede claro que no es un yo consciente, sino un conjunto de circuitos neurales el que está tomando las decisiones” (Damasio, 2009:154).

Cabe añadir que en los primeros decenios del siglo pasado la irracionalidad de la mente pública fue sometida por la inteligencia consciente de unos pocos individuos que aseguraron un nuevo orden social que ellos mismos diseñaron (Ewen, 2007a:29):

Ahora, la civilización no es estable y está a merced de la suerte. El populacho es soberano y mareas de barbarismo gobiernan. Puede que la fachada de la civilización siga brillando debido a que vive de un sustrato de largos años de trabajo, pero en realidad la civilización está en ruinas sin nada que la sostenga, destinada a derrumbarse tras la primera tormenta (Le Bon, 1952, citado por Ewen, 2007a:29).



Una postura igualmente pesimista manifestó Max Weber en enero de 1919, cuando analizó para un grupo de estudiantes en la Universidad de Munich el futuro que vislumbraba para su Alemania, para Europa y para el mundo:

Lo que tenemos ante nosotros no es la alborada del estío sino una noche polar de una dureza y una oscuridad glacial, triunfe fuera el grupo que triunfe, pues, donde no hay nada, no es solo el emperador quien ha perdido sus derechos sino también el proletario. Si llegare a disiparse lentamente esta noche, ¿quién vivirá de aquellos cuya primavera brilla ahora aparentemente con tanta exuberancia? ¿Y qué habrá sido interiormente de todos ustedes? (Weber, 2007:151).

Le Bon influenció pues a un gran número de pensadores de su generación entre los cuales Ewen (2007a:30) señala a Robert Ezra Park, encargado de retomar los estudios de su inspirador respecto de la mente colectiva, de establecer una diferenciación entre los conceptos masa y opinión pública, y de sugerir la idea de que la 'mente de la masa' conlleva el triunfo del instinto irracional, mientras que la opinión pública se constituye mediante la suma de 'actitudes críticas individuales' (Park, 1904, citado por Ewen, 2007a:30). No obstante este pensamiento 'progresista' (Ewen, 2007a:30), en Park asoma un matiz de incertidumbre frente a la verdadera racionalidad de los públicos, que podrían sucumbir ante la creciente capacidad de influencia de los medios de comunicación modernos:

El periodismo moderno, el cual se supone debe instruir y dirigir a la opinión pública a través de reportajes acerca de la realidad, acaba convirtiéndose en un mero mecanismo para controlar la atención colectiva. La opinión que surge a partir de aquí toma una forma similar al juicio que deriva de la no reflexión: la opinión se genera en el mismo momento en que la información es recibida (Park, 1904, citado por Ewen, 2007a:31).

El analista Graham Wallas, un poco más arriesgado que sus contemporáneos, había roto ya de manera categórica con el modelo dictado por la Ilustración:

Quien desee basar su pensamiento político en una reestructuración del funcionamiento de la naturaleza humana, deberá primero superar la propia tendencia a exagerar la intelectualidad del hombre... Estamos

listos para asumir que toda acción humana es resultado de un proceso intelectual a través del cual un hombre piensa primero en lo que desea, y luego calcula en qué medida y de qué manera puede conseguir su objetivo (Wallas, 1908, citado por Ewen, 2007a:31).

De esta manera se establecieron las bases de un nuevo paradigma para la interpretación de los comportamientos sociales y para la aparición de una corriente de pensadores que echó por el piso la racionalidad y puso en el centro del debate académico la definitiva participación de los sentimientos y las emociones colectivas: “(...) la psicología social reciente ha abandonado la idea de que la conducta social depende del uso de la razón” (Dean Martin, 1919, citado por Ewen, 2007a:33). Y quienes ejercían el poder se encontraron de frente con la cuestión cómo ser más eficientes en el arte de comunicar y de conducir a la sociedad. Para lo que Le Bon proporcionó una ruta concreta:

La imaginación de las masas es más susceptible a las imágenes cuanto mayor es el dramatismo con el que son presentadas. Las masas que solo son capaces de pensar en imágenes solo pueden ser impresionadas a través de imágenes. Solo las imágenes pueden aterrorizarlas o atraerlas y convertirlas en motor de sus acciones. Por esta razón las representaciones teatrales en las que la imagen se muestra en su simplicidad de forma ejercerían tanta influencia sobre las masas (Le Bon, 1952, citado por Ewen, 2007a:37).

Sorprende la clarividencia de Le Bon según puede apreciarse en la afirmación que hace Damasio apoyado en la tecnología actual: “La mayoría de palabras que usamos en nuestro discurso interior, antes de hablar o de escribir una frase, existen en forma de imágenes auditivas o visuales en nuestra conciencia” (Damasio, 2009:131). En últimas, quien quiera incidir en el pensamiento y la actuación de las masas deberá basar su discurso en el uso de las imágenes y, por medio de la actuación, ilusionarlas: “Quien quiera que pueda ofrecerles ilusiones conseguirá ser su dueño; cualquiera que intente destruir sus ilusiones acabará siendo víctima suya” (Le Bon, 1952, citado por Ewen, 2007a:37). En palabras de Dean Martin:

Debemos ser de culto, escribir nuestra filosofía de vida con grandes titulares y vender nuestra causa en el mercado. No importa si en el camino dejamos todos los valores por los cuales nos regimos, debemos afanarnos por engatusar a la mayoría imaginándola a nuestro lado... Solo con la mayoría a nuestro lado, quien quiera que seamos, podremos sobrevivir. Son los números los que cuentan, no los valores - la cantidad frente a la calidad- (Dean Martin, 1919, citado por Ewen, 2007a:39).

De lo resumido hasta aquí se desprenden ideas de suma relevancia para el enfoque base de esta discusión. Efectivamente hay una riqueza conceptual tan invaluable como vigente en quienes fueron condenados al ostracismo intelectual por el afán alquímico de pensadores posteriores que pusieron en circulación teorías que aún no han logrado evidencias, con lo que conviene retomar su análisis respecto de la manera como interpretamos la realidad para definir nuestras actuaciones posteriores, y en ese proceso resaltar un lugar preponderante para las emociones y los sentimientos a la hora de tomar decisiones, con lo que de paso puede medirse la vulnerabilidad humana frente a la persuasión.

Queda claro también cómo quienes se pusieron a la vanguardia en este campo se convirtieron en expertos en el análisis y orientación de la opinión pública, obteniendo dividendos económicos, sociales y políticos decisivos, y alcanzando altos niveles de consenso para la gobernabilidad de quienes servían en ese momento. Con premeditación fueron omitidos hasta ahora los aportes académicos y empíricos de Walter Lippmann y Edward Bernays, quizás los dos pensadores más influyentes de los Estados Unidos en las primeras décadas del siglo XX en temas relacionados con el estudio de la opinión pública y de las relaciones públicas. Su contribución esencial radicó en que, tomando como base los postulados centrales de los sociólogos y psicólogos sociales ya referidos, diseñaron y llevaron a la práctica técnicas de comunicación que les permitieron - en especial a Bernays- dominar el arte de “crear consensos” (Lippmann, 2003:206); y este fue precisamente el ábrete sésamo descubierto por Lippmann para resolver el problema que tenían las élites gobernantes al intermediar entre ellos y las aspiraciones democráticas de la gente común: la habilidad para

“manufacturar consensos” (Ewen, 2007b:78). Lippmann llegó a esta conclusión apalancado en las siguientes premisas sobre lo que él creía era la forma como la gente concebía el mundo, no sin antes subrayar que aceptaba sin reparos la existencia de una realidad objetiva que el pensamiento científico podía ayudar a comprender:

El entorno real resulta en conjunto excesivamente grande, complejo y fugaz para que podamos conocerlo de forma directa. No estamos capacitados para manejar tanta sutileza y variedad, ni para considerar un número tan elevado de permutaciones y combinaciones. En consecuencia, por mucho que debamos actuar en él, nos vemos en la necesidad de reconstruirlo en modelos más asequibles para poder manejarlo (Lippmann, 2003:33).

Defendió con esto la idea de que el ser humano busca siempre comprender el mundo -interpretar la realidad-, pero esa interpretación no siempre la hace a través de la experiencia directa viviendo los hechos, sino mediante la construcción mental de los mismos, como si se tratara de imágenes elaboradas en su cabeza. Esta distancia entre percepción y realidad es creciente en una sociedad marcada por complejidades sociales, políticas y económicas, en conjunción con el rápido desarrollo tecnológico y la penetración de los medios de comunicación de masas; en ese sentido, la habilidad de la gente para interpretar la realidad y dar sentido a su mundo depende cada vez menos de la vivencia directa y personal de experiencias (Ewen, 2007b:79).

Los únicos sentimientos que podemos experimentar en relación a sucesos de los que carecemos de experiencia directa, son los que evocan las imágenes que sobre ellos nos formamos mentalmente, por eso no podemos comprender plenamente los actos de los demás hasta que nos enteramos de qué es lo que ellos creen saber (Lippmann, 2003:32).

Ante la imposibilidad de conocer de manera directa la realidad, se acude a la mediación de palabras e imágenes de diversa procedencia, especialmente fabricadas por los medios de comunicación: “Está sobradamente demostrado que, en determinadas circunstancias, los individuos reaccionamos con la misma

intensidad ante ficciones que ante realidades, y en muchos casos nosotros mismos ayudamos a crear las ficciones ante las que reaccionamos” (Lippmann, 2003:32). Se fabrica así un ‘pseudoentorno’, una realidad virtual que conforma el pensamiento con el comportamiento de cada día, lo que da como resultado una interpretación cada vez más precaria de la realidad (Ewen, 2007b:79). “Podemos tener la certeza de que en el ámbito de la vida social, lo que se denomina adaptación de los individuos al entorno tiene lugar por medio de ficciones” (Lippmann, 2003:33). No se trata aquí de mentiras creadas por el hombre; a lo que se refiere Lippmann es a las representaciones del entorno que en mayor o menor grado son obra del individuo.

Esta propensión humana a vivir en un entorno de ficciones se debe a dos razones básicas; la primera es la incapacidad de los individuos de actuar bajo los dictámenes de la razón (aquí se recuerda a Graham Wallas), lo que hace de la opinión pública una ‘fuerza irracional’; y la segunda es que los reflejos del hombre están condicionados por su entorno, la manera como la gente experimenta su mundo es una extensión de su medio ambiente cultural. Estos modos de interpretar el mundo se organizan en un conjunto de ‘estereotipos’ compartidos que otorgan significados (Ewen, 2007b:79-80).

En contraposición al análisis científico, el cual pretende establecer una relación objetiva con su objeto de estudio, los patrones ordinarios de pensamiento dependían, según Lippmann, de sistemas subjetivos de categorización. Para la mayor parte de la gente, la comprensión objetiva de la realidad era inalcanzable (Ewen, 2007:80).

Este hallazgo condujo el discurso de Lippmann en dos direcciones simultáneas. Por un lado, rechazó el dogma democrático original de la Ilustración que planteaba que la gente puede entender el mundo de una manera racional; y, por otro, estableció dos categorías de agentes para el proceso de interpretación de la realidad: el ciudadano común que es seducido por medio de las ficciones, y el analista social, científicamente entrenado para identificar y manipular la forma como esas ficciones actúan. Este último también será capaz de crear ‘pseudoentornos’ con el fin de persuadir a la sociedad para que contemple

panoramas políticos más amplios. Y es precisamente su papel lo que interesa destacar en esta investigación para comprender el caso referido.

Lippmann realizó una amplia disertación sobre las características y el rol que debía desempeñar el analista social, una especie de demiurgo con la capacidad de manejar a la masa, para lo que requerirá de una constante investigación y seguimiento a los fenómenos de las ciencias sociales y de la psicología para entender y organizar las fuerzas inconscientes que se esconden tras la fachada de la opinión pública. Y que deberá también conocer sobre patrones de influencia y liderazgo en los sectores poblacionales donde trabaja y sobre los métodos usados por los grandes líderes para sembrar ideas en las mentes de sus seguidores (Ewen, 2007b:81).

La función del analista social tiene como eje fundamental el uso adecuado de los medios de comunicación y por ende los mensajes deben ser organizados para la prensa y no por la prensa. En esta tarea, el líder debe buscar tres objetivos básicos: administrar la percepción, usar los símbolos para crear pseudoentornos y ofrecer soportes visuales de identificación. El primero de ellos se alcanza con el direccionamiento de la actuación de la prensa en el cubrimiento de cualquier acontecimiento; el acceso al acontecimiento mismo debe ser restringido; cuando se puede restringir el cubrimiento, quien lo restringe estará también en capacidad de adaptar los acontecimientos para que estos actúen en favor de sus propósitos:

Si no se establece algún tipo de censura, la propaganda en el sentido estricto del término resulta imposible. Por consiguiente, es necesario que exista alguna barrera entre el público y los sucesos. El acceso al entorno real debe ser limitado antes de que alguien pueda crear un pseudoentorno que le parezca razonable o deseable (Lippmann, 2003:52).

Para conseguir el segundo objetivo el líder debe convertirse en un experto en el manejo de las nuevas tecnologías de comunicación de masas para hacer que las imágenes y las narraciones alcancen los fines comunicativos para los que fueron diseñadas. “Las imágenes siempre han sido la forma más clara de transmitir ideas, seguidas de las palabras que evocan las que ya tenemos almacenadas en nuestra

memoria” (Lippmann, 2003:145). Estas afirmaciones también han sido probadas por la neurociencia, la cual potenció la agudeza de Lippmann al aseverar:

Se suele decir que el pensamiento está hecho de mucho más que solo imágenes, que también está hecho de palabras y de símbolos abstractos no imaginables. Seguramente nadie negará que el pensamiento incluye palabras y símbolos arbitrarios. Pero lo que esta afirmación deja de lado es el hecho de que tanto las palabras como los símbolos arbitrarios se basan en representaciones organizadas topográficamente y pueden convertirse en imágenes. La mayoría de palabras que usamos en nuestro discurso interior, antes de hablar o de escribir una frase, existen en forma de imágenes auditivas o visuales en nuestra consciencia. Si no se convirtieran en imágenes, por fugazmente que fuera, no sería algo que pudiéramos conocer (Damasio, 2009:131).

Lippmann estaba convencido de la fuerza persuasiva de la imagen porque se puede llegar a la audiencia con el trabajo de decodificación ya hecho, como si a través de ella se contara la realidad misma. Por eso señalaba que el cine (en su época la televisión no era lo que es hoy) era el medio más indicado para la labor de los propagandistas en los procesos de creación de pseudoentornos con los que la gente se identifica.

Nuestro gusto popular se inclina a favor de que el drama se geste en el escenario lo suficientemente realista como para que la identificación resulte plausible, mientras que el desenlace, a su vez, debe tener lugar en un entorno lo suficientemente romántico como para resultar apetecible, aunque no hasta el punto que parezca inconcebible. La audiencia de las películas de cine rechaza la fantasía desarrollada con lógica, porque la fantasía pura carece de puntos de apoyo en la era de las máquinas, de la misma manera que rechaza el realismo implacable, debido a que éste no gusta de la derrota en una batalla que ya ha hecho suya (Lippmann, 2003:147-148).

Una de las explicaciones académicas a este fenómeno del comportamiento humano corre hoy por cuenta de George Lakoff, quien manifiesta que algunas de las mismas estructuras neurales del cerebro que se usan cuando vivimos una narración, se emplean también cuando vemos a otros viviendo esos relatos en la vida real, en la televisión, en el cine o cuando estamos leyendo una novela (Lakoff,

2008:40); es decir, el cerebro usa las mismas estructuras para la percepción y para la imaginación. Otros llaman a estas estructuras neuronas espejo que activan los procesos de imitación y de empatía y que permiten comprender los estados emocionales de otros seres humanos (Castells, 2010:200).

Estos elementos son cruciales para conseguir el tercer objetivo del analista social en su trabajo de persuasión; es menester lograr la identificación en la vida psíquica de las audiencias para alcanzar los efectos requeridos; consiste entonces en eliminar la distancia existente entre los deseos inconscientes de la audiencia y su realidad inmediata; la idea es hacer que la ficción que se representa en público sea captada como propia por cada uno de los espectadores (Ewen, 2007b:83-84).

(...) para que las situaciones que nos resultan lejanas adopten algo más que la forma de pequeños rayos grisáceos en los confines de nuestra atención, deberán traducirse en imágenes que ofrezcan una posibilidad de identificación reconocible. De lo contrario, solo despertarán el interés de una minoría por breve espacio de tiempo. Como resultado, se instalarán en el mundo de lo visible, pero sin que lleguemos a sentir las; o en el de las sensaciones que estimulan nuestros sentidos, pero sin que lleguemos a reconocerlas. Tenemos, pues, que tomar partido, pero para ello tenemos que ser capaces de decantarnos. En lo más profundo de nuestro ser debemos distanciarnos de la audiencia y subir al escenario para luchar tal y como hacen los héroes por la victoria del bien sobre el mal. Podría decirse que tenemos que respirar en las alegrías el aliento de nuestra propia vida (Lippmann, 2003:147).

Se podría decir con esto de la mano de Lakoff (2008:40) que la estimulación de una misma estructura cerebral para la experiencia y para la representación de la experiencia tiene consecuencias políticas extraordinarias.

El pensamiento de Lippmann sufrió un proceso bien interesante. En una primera etapa, condensada en el libro *La opinión pública* -cuya primera edición se publicó en 1922-, expresó que los seres humanos, en su mayoría, eran incapaces de responder de manera racional a los reclamos de su entorno; ya hacia 1925 manifestó en *The Phantom Public* que el problema no consistía tanto en la incapacidad de la gente para decidir de manera racional sus acciones sino en el tiempo que reclama una deliberación racional, hecho que necesariamente afecta la fluidez que requiere el ejercicio del poder político. La discusión sería de los



asuntos de la vida pública solo agrega confusión y hace más difícil la toma de decisiones políticas; para abreviar el camino se hace indispensable el uso de símbolos; con ellos se puede unificar el pensamiento público y aislar el pensamiento individual, y activar y engrandecer las emociones a la vez que restringen la capacidad crítica (Ewen, 2007b:84-85).

Los símbolos hacen por las bases lo mismo que los privilegios hacen por las jerarquías: preservar su unidad. (...) todos los líderes, incluso los más descreídos, han cuidado de los símbolos invariablemente, porque constituyen el núcleo en que tiene lugar la fusión de las diferencias... En el símbolo las emociones se vuelcan hacia un objetivo común y la idiosincrasia de las verdaderas ideas termina borrándose (Lippmann, 2003:197).

Lippmann encontró claramente en la cultura de la imagen el secreto del poder moderno. El uso estratégico de las imágenes puede ser un procedimiento expedito para que los líderes se hagan designar como delegados del bien común.

Ewen concluye su análisis destacando la demostrada vigencia del aporte de Lippmann: “El uso de imágenes en los media para sacudir las emociones y evitar el razonamiento es, en la actualidad, una característica casi universal del discurso público” (Ewen, 2007b:86). Y desde allí se desprende la fórmula del liderazgo:

Debido a que los sentimientos son mucho menos específicos que las ideas, y mucho más conmovedores, un líder tiene que ser capaz de convertir en homogénea una masa heterogénea de deseos. De este modo, el proceso por el cual las opiniones de muchos se unen hasta confluir entre sí consiste en una intensificación del sentimiento y una devaluación del significado. Previamente a que una masa de opiniones llegue a transmutarse en una acción ejecutiva, las opciones deben reducirse a unas pocas alternativas. La alternativa elegida no es ejecutada por la masa, sino por los individuos que canalizan y controlan su energía (Lippmann, 1925, citado por Ewen, 2007b:85).

Estas ideas dieron sustento teórico a una pléyade de ‘ingenieros constructores de consensos’, quienes menos interesados en lo epistemológico llevaron a la práctica, con importantes resultados, las contribuciones de sus predecesores.

Quizás el más aventajado de todos ellos fue el publicista y periodista austriaco Edward Bernays (1892-1995), radicado en Estados Unidos desde muy niño. Aunque escribió varios libros, sus aportes no fueron teóricos sino prácticos; en ellos compaginó el pensamiento de psicólogos sociales como Tarde, Le Bon, Wallas y Trotter, el de su tío Sigmund Freud desde el psicoanálisis y sobre todo el trabajo de Walter Lippmann. “Cuando leyó *Public Opinion*, Bernays quedó impresionado por el alcance de las hipótesis de Lippmann: las sugestivas conexiones entre la psicología social, los modernos medios de comunicación y la habilidad para ‘manufacturar consenso’” (Ewen, 2007b:87).

No obstante, y encontrando algo recatado el pensamiento de Lippmann, decidió entrar en combate de una manera más directa y pragmática. Así lo dejó notar cuando afirmó lo siguiente en su libro *Propaganda*, publicado en 1928:

La manipulación consciente e inteligente de los hábitos y opiniones organizados de las masas es un elemento de importancia en la sociedad democrática. Quienes manipulan este mecanismo oculto de la sociedad constituyen el gobierno invisible que detenta el verdadero poder que rige el destino de nuestro país. Quienes nos gobiernan, moldean nuestras mentes, definen nuestros gustos o nos sugieren nuestras ideas son en gran medida personas de las que nunca hemos oído hablar. Ello es el resultado lógico de cómo se organiza nuestra sociedad democrática. Grandes cantidades de seres humanos deben cooperar de esta suerte si es que quieren convivir en una sociedad funcional sin sobresaltos (Bernays, 2008:15).

Apocalíptica introducción de una praxis que lo llevó de simple periodista practicante a padre de las relaciones públicas en los Estados Unidos. Entendió, con sus antecesores, que “(...) el grupo posee características mentales distintas de las del individuo, y se ve motivado por impulsos y emociones que no pueden explicarse basándonos en lo que conocemos de la psicología individual” (Bernays, 2008:61). Conclusión que le sugiere la pregunta que ilumina su actuación posterior: “(...) si conocemos el mecanismo y los motivos que impulsan a la mente del grupo, ¿no sería posible controlar y sojuzgar a las masas con arreglo a nuestra voluntad sin que éstas se dieran cuenta?” (Bernays, 2008:61).

Los avances en las investigaciones realizadas por los sociólogos y los psicólogos sociales deben servir a los relacionistas públicos, a los ingenieros constructores de consenso y a los ensambladores invisibles para entender la mente pública y vislumbrar la mejor manera de influir en ella; cuando Trotter y Le Bon manifestaron que la mente del grupo no piensa en el sentido estricto del término, que en lugar de pensamientos las masas tienen impulsos, hábitos y emociones, recomendaron que había que lograr el concurso de los líderes que tomaran una decisión que infundiera confianza en las personas y que los siguieran: "(...) cuando la muchedumbre no dispone del ejemplo de un líder y debe pensar por sí misma, no tiene otra opción que servirse de clichés, latiguillos o imágenes que representan un grupo completo de ideas o experiencias" (Bernays, 2008:64-65). De nuevo la neurociencia, con la dupla emociones-toma de decisiones, encaja en este sentido:

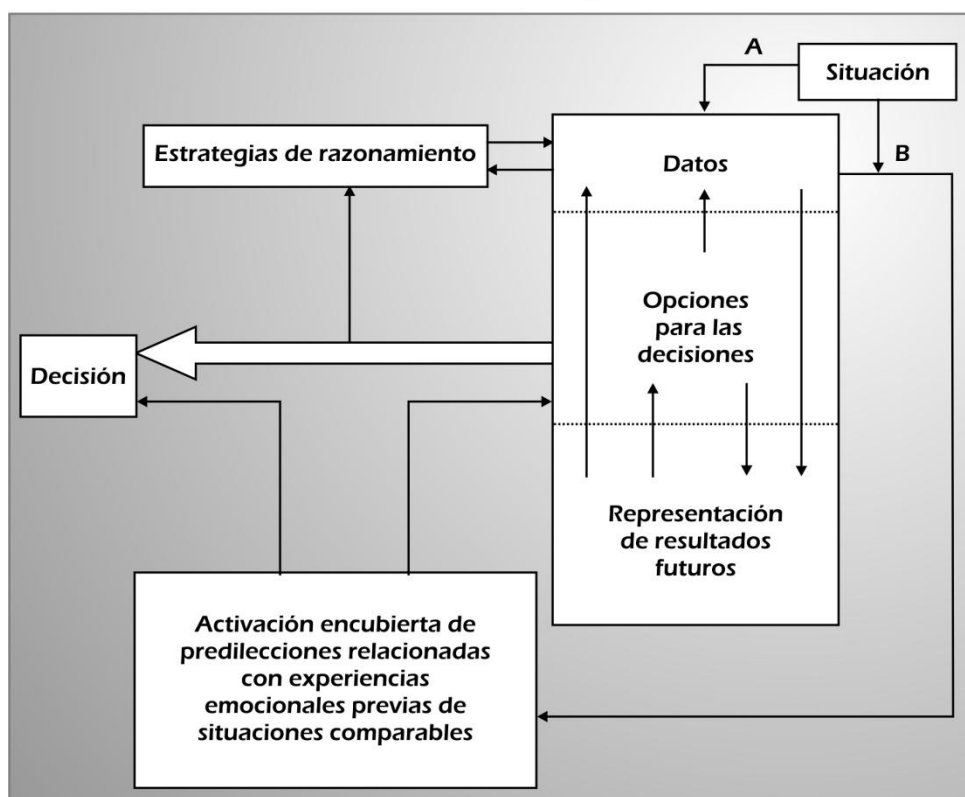
La acción humana se produce a través de un proceso (...) en el que intervienen emociones, sentimientos y razonamientos. El punto crucial en este proceso es que las emociones tienen un doble papel a la hora de influir en la toma de decisiones. Por una parte, activan de manera encubierta las experiencias emocionales relacionadas con el asunto para el que hay que tomar una decisión. Por otra parte, las emociones pueden actuar directamente en el proceso de toma de decisiones impulsando al sujeto a decidir según lo que siente (Castells, 2010:198-199) (ver gráfico 4).

Pero, ¿cómo llevar a la práctica estos aportes de los científicos sociales? Bernays tomó como elemento fundamental el concepto de pseudoentorno propuesto por Lippmann para argumentar que el relacionista público debe ser un experto creador de estos a través de imágenes inculcadas en los públicos acerca de eventos aparentemente espontáneos que inducirán en los receptores ideas decididas previamente. A esta argucia la llamó creación de circunstancias, habilidad que se podría desarrollar con el ejercicio de unas prácticas concretas: en primer lugar, se deben estudiar con juicio los medios de comunicación y las redes a través de las cuales las personas construyen su imagen; a la gente le gusta oír y ver cosas nuevas a través de soportes tecnológicos establecidos; en segundo lugar, se debe

tener formación en sociología y antropología para tener la capacidad de estudiar de manera meticulosa las estructuras sociales y las rutinas culturales a través de las cuales se fraguan las opiniones colectivas; y, por último, un consejero de relaciones públicas debe ser un observador de la psique pública. En resumen, pues, un constructor de consensos debe comprender los procesos mentales del público y ajustar su manera de hacer propaganda a la mentalidad de las masas (Ewen, 2007b:92-95).

**Gráfico 4: El proceso de toma de decisiones según Antonio Damasio**

**El proceso de toma de decisiones según Antonio Damasio**



Fuente: Damasio, 2005:149

Los estudios citados nos acercan a una idea un poco más clara del fenómeno de comunicación política que nos ocupa; si bien no lo explican todavía, arrojan luces respecto de las posibles líneas teórico-prácticas que inspiraron el diseño de las estrategias de comunicación de Álvaro Uribe Vélez. Es preciso

indagar un poco más en otras revisiones académicas que tratan de superar las limitaciones de las teorías hasta ahora descritas.

## 2. La realidad social y sus interpretaciones

Cuando Lippmann afirmó que el entorno real resulta en conjunto excesivamente grande, complejo y fugaz para que podamos conocerlo de forma directa, se refería a asuntos de amplia envergadura relacionados con la manera como los seres humanos entendemos la realidad; porque, si bien admitimos la imposibilidad de abarcar todo el conocimiento, este hecho no excluye la necesidad humana básica de entender al menos lo que ocurre en nuestros entornos inmediatos. ¿Cómo, entonces, nos aproximamos a la realidad circundante? Una variante de la sociología que rompió con el positivismo clásico de las ciencias sociales, la sociología interpretativa, pretende resolver este interrogante.

Según Teresa Sádaba (2008:14), principal referente en este recorrido teórico, una de las contribuciones más representativas de la sociología interpretativa en sus comienzos fue el concepto definición de la situación, cuyo postulado sostiene que toda situación definida como real es real en sus consecuencias, y que una situación interpretada como real se convierte en una realidad social. Introducido en 1923 por William Isaac Thomas, este término explica lo siguiente:

“(…) antes de actuar, el individuo se hace una idea de la situación que tiene ante él, consultando con sus actitudes y conocimientos previos. Las personas, por lo tanto, no responden directamente a los hechos objetivos, sino que lo hacen con referencia a su interpretación. Esta interpretación, con contenidos normativos y sociales, condiciona su respuesta y su acción” (Thomas, 1972:331, citado por Sádaba, 2008:14).

Dado que la conducta de los seres humanos no está determinada únicamente por estímulos, ante cualquier circunstancia hay siempre un examen previo y una deliberación, actitudes a las que Thomas llama definición de la situación. Pero no

solo los actos concretos son dependientes de la definición de la situación, sino también, y de manera gradual, la vida social y la personalidad del individuo se derivan de su modo de definir las situaciones (Sádaba, 2008:14).

Básicamente, la sociología interpretativa está conformada por tres escuelas que desarrollaron investigaciones sobre la interpretación social de la realidad desde diversas perspectivas: el interaccionismo simbólico de la Escuela de Chicago, la fenomenología y la etnometodología.

La primera de ellas fue la gran contribuyente a los estudios de la sociología durante las tres primeras décadas del siglo XX; sus orígenes se remontan a 1892, cuando Albion Small creó el Departamento de Sociología de la Universidad de Chicago, y en 1895 inició la publicación de la *American Journal of Sociology*, órgano de difusión del nuevo conocimiento que recibió aportes de William I. Thomas y de Florian Znaniecki, primero, más tarde de Robert E. Park y George H. Mead, y en una tercera fase de Herbert Blumer, a quien debe el nombre de interaccionismo simbólico. Blumer es además quien señala que el ser humano actúa de acuerdo con el significado que tienen las cosas para él y que este significado aparece como consecuencia de una interacción, planteamientos con los que bosqueja los conceptos definición de la situación, acción e interacción. Partiendo de esta premisa lo importante no es cómo se presenta la realidad sino cómo es interpretada, lo que permite deducir la idea de que la interpretación se hace a través de las relaciones y de los símbolos que proporciona la sociedad como instrumentos de comunicación (Sádaba, 2008:15-17).

La fenomenología, introducida por Alfred Schütz, dista muy poco de la propuesta del interaccionismo simbólico y pone de presente como objeto de estudio la vida cotidiana, llevándola a la dimensión de realidad suprema. En ella se asumen unas interpretaciones incuestionables, una especie de actitud natural compartida que acepta la existencia de fenómenos sociales. En este sentido, se trata de un conocimiento socializado:

(...) basta con que señalemos que todo conocimiento que se da por sentado tiene una estructura altamente socializada, esto es, se asume que es algo obvio no solamente por parte de una persona, sino por

nuestra parte, por todo el mundo (significando todo el mundo que pertenece a nuestro mundo) (Schütz,1962:75, citado por Sádaba, 2008:17-18).

Para Schütz, la vida cotidiana se caracteriza por su intersubjetividad; así todos los seres humanos aceptan y declaran su mundo como natural, de manera que una duda, por ejemplo, empuja a otra realidad múltiple en la que rigen otras reglas; tal es el caso de la ciencia. Estas tesis del austriaco encontraron eco en los autores de *La construcción social de la realidad* (1966), cuya primera edición en castellano fue publicada en 1968: Peter Berger y Thomas Luckmann afirmaron que la realidad se construye socialmente como producto de definiciones individuales y colectivas; que los hombres son un producto social en cuanto que aprenden lo que se considera realidad en sus interacciones con la sociedad y, esta última, es producida por los individuos al institucionalizar sus acciones. En cuanto a la interacción, cabe agregar que se produce en tres momentos: la externalización, es decir, la sociedad es producto de la actividad de los seres humanos; la objetivación, en la que se analiza a la sociedad como una realidad objetiva e independiente de la conciencia de los individuos; y la internalización, momento por el que el hombre es también producto de su sociedad (Sádaba, 2008:18-19).

Por su parte, la etnometodología estudia la contingencia de la realidad social en cuanto que esta es construida socialmente, es decir, las cosas que se dan por ciertas podrían ser de otro modo puesto que se construyen socialmente. Estos planteamientos tienen origen en Harold Garfinkel, discípulo de Talcott Parsons, quien se centra en el estudio de las circunstancias, en los contextos que dan sentido a los acontecimientos ordinarios; así se refiere a la contingencia circunstancial y se preocupa por el lenguaje que describe esas circunstancias. En conclusión, su objeto de estudio son los procesos interactivos, especialmente aquellos que tratan de las conversaciones que le dan sentido a lo cotidiano, que le dan sentido al mundo (Sádaba, 2008:19-20).

En síntesis, la sociología interpretativa estudia las significaciones de la realidad para cada sujeto, en el que se cumple un proceso de interpretación y donde cobra un rol protagónico la interacción para definir las situaciones que le

ofrece la vida (Sádaba, 2008:20). Para tal definición de las situaciones el individuo interactúa con quien pueda ofrecerle una interpretación oportuna y adecuada, y la mayoría de las veces busca el concurso de los medios de comunicación de masas. Por tal razón es pertinente enfocar ahora el análisis en el papel que cumplen estos en los procesos de interpretación de la realidad que llevan a cabo los seres humanos, para lo cual se acudirá al interaccionismo simbólico, a la *agenda-setting*, al *framing* y a la dramatística.

### 3. De la linealidad a la interacción

La profesora María José Canel Crespo, de la Universidad Complutense de Madrid, afirma que los modelos usados para el estudio de la comunicación hacen referencia a los tres componentes clásicos descritos por Aristóteles: el orador, el discurso y el auditorio; en otras palabras, el emisor, el mensaje y el receptor. Pero esta enumeración de los elementos que componen el proceso comunicativo poco dice acerca de las relaciones que se establecen entre estos elementos, aspecto de verdad complejo y que amerita un abordaje diferente.

Esta perspectiva planteada por la investigadora es una invitación a superar lo que ella misma llama modelos lineales, corrientes teóricas que se inspiraron en el pensamiento matemático de Shannon y Weaver, tomaron la ruta trazada por Lasswell y describen por último de manera unidireccional el proceso comunicativo compuesto por fuente, objetivo, mensaje y canal: “Quién dice qué a quién y a través de qué medios y con qué intención”. Como elemento de estudio en esta escuela llamada psicologista, se hallan las características individuales del receptor bajo diversas teorías fuertemente influenciadas por las corrientes mecanicista y conductivista. Se pueden señalar entre ellas la de la aguja hipodérmica, la teoría de la bala, el modelo de estímulo-respuesta y la teoría del aprendizaje (Canel, 2007:36), modelos insuficientes para analizar el proceso de la comunicación política gubernamental según declara Canel, pues además de apoyarse en una limitada visión y de describir como pasivo al receptor, el planteado (concretamente) por Lasswell es lineal: “(...) alguien que estando en superioridad



de condiciones, afecta a otro alguien (que es un público pasivo) con su mensaje. La influencia en el sentido inverso no está considerada bajo este planteamiento” (Canel, 2007:36).

Dicha unidireccionalidad está muy alejada de la realidad de los procesos de la comunicación gubernamental contemporánea en los cuales los actores (emisor, medios, mensaje, receptor) están en permanente interacción; es un proceso que involucra a todas las partes: los gobiernos emiten mensajes a través de unos medios específicos y los receptores responden. En conclusión, estos modelos no contemplan un análisis integral de los actores del proceso y de las relaciones que establecen las personas que se comunican. Entre el emisor y el receptor “(...) se produce algo que hace que los significados se transfieran no solo el resultado de la acción de quien habla, sino el intercambio que se produce entre todos los implicados en el proceso” (Canel, 2007:37).

En el intento por solucionar las falencias del modelo lineal se plantean nuevas propuestas que tienen en cuenta -en mayor o menor grado- la cercanía entre los participantes del proceso de la comunicación política. Canel las clasifica de acuerdo con la manera de abordar el fenómeno, y en primera instancia referencia la teoría de la difusión de innovaciones y la teoría de la acción razonada, arguyendo que ambas buscan las causas de la influencia en el entorno en el cual se desempeña el individuo. Como segunda medida introduce la teoría social de aprendizaje, la cual relaciona la conducta y sus cambios con las características internas del individuo y con su manera de relacionarse con el entorno inmediato, con sus pares y con los medios de comunicación. La tercera propuesta a la que alude es la teoría de la comparación social, en la que se sugiere que la gente evalúa sus propias creencias y significados de los mensajes comunicados y los compara con las creencias y opiniones de otros; de allí, las funciones reguladoras de la conformidad producen una realidad compartida que se convierte en realidad objetiva. La cuarta categorización de Canel tiene que ver con la teoría de la co-orientación, que explica los procesos de presión que viven los individuos por la conformidad de la interacción social; cuando se presentan diferencias entre los distintos comunicadores, estos buscan el consenso; es una

búsqueda permanente de la simetría con el objeto de reducir al mínimo los errores en la comunicación (Canel, 2007:37).

Adicionalmente, Canel recoge los aportes de Alsina (2001, citado por Canel, 2007:37-38) y aduce que esta clasificación es útil para tener una aproximación más completa a la comunicación política gubernamental: en primer término plantea una perspectiva interpretativa que toma a la comunicación interpersonal como objeto de análisis y desde allí se estudian los significados que se comparten como consecuencia de la interacción social, y donde se inscriben los aportes de “(...) la Escuela de Palo Alto, el interaccionismo simbólico, Goffman -a quien Alsina no ve clasificable en el resto de las escuelas-, el construccionismo y la etnometodología” (Canel, 2007:38). En un segundo momento habla Alsina de una perspectiva funcionalista, en la cual se concibe a la sociedad como un todo en el que los elementos que la conforman no se yuxtaponen sino que están distribuidos en una organización que asigna papeles a las partes que la componen; el análisis de este esquema se centra en el papel que los medios de comunicación cumplen en la sociedad. Por último aparece la perspectiva crítica que añade el aporte de escuelas como la de Fráncfort, la economía política y los estudios culturales, y que pretende denunciar las estrategias de manipulación y persuasión que llevan a cabo los medios para sostener un sistema de poderes basado en la desigualdad social y el dominio de clase (Canel, 2007:38).

No obstante los importantes aportes de la sociología para la comprensión del fenómeno, al parecer no se logra un modelo que integre todos los aspectos comprometidos en el proceso de la comunicación política gubernamental, sobre todo cuando la explicación debe incluir un apartado esencial: el del intercambio, es decir, de alguien que comunica algo, que da algo de sí al otro y de alguien que lo acepta como suyo y que responde; en definitiva, un modelo que hable racionalmente de interacción entre quienes se comunican. Y, más exactamente desde la perspectiva de la comunicación política gubernamental, del intercambio que tiene lugar entre una institución de gobierno y sus públicos; un modelo que brinde los elementos necesarios para entender en qué consiste ese proceso, cuáles son los efectos producidos -en doble sentido- por esa comunicación.

Como elemento que conduzca al objetivo de claridad conceptual, Canel indica el sendero recorrido por Manuel Martín Algarra bajo la guía de Alfred Schütz, denominado acción comunicativa, definida por este último como un 'actuar sobre el otro':

(...) son acciones sociales, actos intencionales dirigidos hacia otro, y que tienen como 'motivo-para' la producción de una cierta vivencia consciente en la otra persona (...). Hay interacción cuando una persona actúa sobre la otra con la expectativa de que esta última responda, o al menos se dé cuenta (Canel, 2007:38-39).

Estos planteamientos de Schütz sugieren que el otro capte la acción, que sea consciente de lo que se le quiere comunicar; que el ciudadano objeto del mensaje de la institución política parta de la premisa de que el emisor tiene la intención de provocar en él una imagen positiva de la entidad de gobierno.

Con el ánimo de explicar la interacción, Schütz identifica dos acciones comunicativas: la expresión y la interpretación (Martín Algarra, 2003:142-163, citado por Canel, 2007:39). La expresión es la acción que tiene como fin último manifestar lo que se piensa o se siente; como acción tiene un protagonista (entidad de gobierno) y un producto (un mensaje que puede ser expresado en una frase, en un anuncio publicitario, en una rueda de prensa, en una alocución presidencial, en una actitud, en una fotografía). "El producto no es el autor (...). El producto significa lo expresado pero no es lo expresado (...). La expresión es, por tanto, la acción que consiste en plasmar un significado" (Canel, 2007:39). En otras palabras, cuando la finalidad del proceso es que otros comprendan el significado, entonces ahí sí se habla de expresión comunicativa; su fin no es una simple producción de significado sino que ese significado sea comprendido por el otro, que lo acepte como suyo y que responda. Estos últimos elementos son muy importantes dentro del modelo porque exponen la exigencia que tiene el hablante de esforzarse para ser comprendido.

Por su parte, la interpretación es desentrañar el sentido de algo:

La interpretación de la expresión es la interpretación de las acciones que tienen como finalidad significar algo. Si la expresión, como apunté, es la acción por la cual un actor significa algo a través de un producto, la interpretación de la expresión tiene que ver con la capacidad para identificar la intención significativa que se da al producto (Canel, 2007:39-40).

Canel añade a la interpretación dos niveles: la interpretación de la acción de expresar y la interpretación del producto expresado, y afirma que para que se logre la interpretación comunicativa es necesario que se alcancen ambos; hay una verdadera interpretación comunicativa cuando el receptor del mensaje toma conciencia no solo de lo que el otro le dice, sino también cuando se tiene conciencia de lo que el otro quiere hacer con lo que dice. Esto es, en suma, el carácter transaccional de la comunicación, situación que en muchas ocasiones no se consigue porque quien expresa no transmite de manera correcta las claves para la interpretación de lo que dice, y es allí donde se descubre, entre otros, el fenómeno de la manipulación en las acciones de las instituciones públicas: “(...) es la comunicación del gobierno mediante productos (formatos, actos, etcétera) a través de los cuales parece que quiere significar algo pero, en realidad quiere otra cosa y el producto no permite identificar cuál es la intención” (Canel, 2007:40).

Lo político plantea retos y condiciones para que en la transacción comunicacional, es decir, para que en los procesos de comunicación entre gobernantes y ciudadanos, se cumplan las condiciones plenas de expresión y de interpretación. Para el efecto se debe partir de la premisa planteada por la transacción simple: entre dos personas la interacción no es mero contacto, es una transacción de comprensión mutua, es el entendimiento pleno entre esas dos personas. Luego, cuando el asunto se complejiza al hablar de una transacción entre la institución gubernamental y sus públicos, Canel analiza de nuevo la expresión y la interpretación de Schütz pero desde John B. Thompson (1998), quien estudió a fondo el papel de los medios de comunicación en la sociedad. Thompson, en cuanto a la expresión, señala:

- El mensaje de los medios tiene gran importancia desde la dimensión simbólica porque produce y transmite productos que deben significar algo para los públicos que reciben esos productos. Esa capacidad de producir significados es para Thompson poder simbólico: “(...) capacidad de intervenir en el transcurso de los acontecimientos, para influir en las acciones de otros y crear acontecimientos reales, a través de los medios de producción y transmisión de las formas simbólicas” (Thompson, 1998:34).
- Entre quien expresa (institución pública) y quien interpreta (públicos) hay una distancia en el tiempo (el hecho contado por el medio no ocurre -salvo excepciones- en ese mismo instante) y en el espacio (no hay co-presencia, es decir, quien expresa algo y quien lo recibe no comparten el mismo espacio).

En correspondencia con esas características, la capacidad de transmitir a través de la expresión todos los elementos de juicio para una correcta interpretación está también condicionada por el contenido simbólico que transmiten los medios de comunicación, que además hacen su trabajo a distancia de los otros participantes en el proceso.

Y en lo que al concepto de interpretación se refiere, agrega Thompson:

- La interpretación es un proceso activo en el cual quien interpreta (el público, el espectador) proyecta sobre el mensaje que trata de interpretar una serie de presupuestos, de elementos preconcebidos para hacer mejor esa interpretación (muchas de esas preconcepciones son personales, otras son de carácter histórico).
- Estas preconcepciones tienen un fuerte componente simbólico, lo que lleva a que un mismo mensaje sea interpretado de diversas maneras por diferentes personas en distintos contextos históricos y sociales.
- Al hacer la interpretación el espectador (receptor) tiene la tendencia a pensar la diferencia existente entre las coordenadas espaciotemporales de lo que le informa el medio de comunicación y las coordenadas espaciotemporales en las que él se encuentra.

En otras palabras: “(...) en el proceso de interpretación, el significado de un mensaje no es algo elástico o fijo, sino complejo, cambiante, continuamente renovado y, hasta cierto punto, transformado” (Canel, 2007:42).

La complejidad del proceso de la comunicación política gubernamental es tal que desde el análisis de Thompson se deduce que sus actores establecen interrelaciones de poder. El emisor, por ejemplo, tiene hoy mayores posibilidades de llegar a públicos extensos a través de más y mejores escenarios, con puestas en escena más planificadas; pero no obstante estas posibilidades, el emisor no puede cerrar con éxito su proceso porque no puede ver cómo reacciona el receptor, a quien intenta persuadir con su mensaje. Por su parte, el público receptor tiene el poder de apreciar al detalle los gestos y las actuaciones del emisor y, a la vez, puede contrastar esa comunicación recibida con su preconcepción sobre el emisor y su mensaje; es un poder sin igual que hace que el gobernante de hoy gestione con eficiencia la comunicación de la institución que representa.

Esa eficiencia de la gestión de la comunicación no solo se exige en las etapas de producción y transmisión del mensaje, sino también en etapas previas, muchas veces olvidadas por los emisores. La institución gubernamental debe conocer ampliamente a su interlocutor, debe desarrollar labores de investigación para saber quién es, cómo piensa, cómo actúa, qué siente, qué expectativas tiene su público. Y para lograrlo es indispensable gestionar para que la comunicación sea un proceso completo de doble vía, lograr el *feedback* de los ciudadanos (Canel, 2007:43).

El proceso así comprendido, según Canel, es llamado de muchas maneras: bidireccionalidad, interdependencia, simetría, interacción, transacción, y su investigación se puede abordar desde cuatro modelos diferentes: los unidireccionales (el de agente de prensa y el de información pública) y los bidireccionales (el bidireccional asimétrico y el bidireccional simétrico). Los dos primeros son unidireccionales porque la comunicación fluye en una sola vía; va de la organización a sus públicos y estos son pasivos, no actúan. Lo que motiva el

modelo de agente de prensa es su intencionalidad propagandística sin tener en cuenta ningún aspecto ético y su medición está dada por el número de registros obtenidos en los medios de comunicación; el modelo de información pública tiene en cuenta el contenido de la información y se ciñe a los principios del periodismo para tratar de producir información de calidad, pero su cauce es en un solo sentido, desde la institución gubernamental a sus destinatarios.

Los otros dos modelos son de doble vía. La información fluye por dos cauces, desde la organización gubernamental hacia sus públicos y desde los públicos hacia la institución, y en ambos casos los investigadores aplican métodos para conocer las respuestas del público. El modelo bidireccional asimétrico recibe su nombre por la razón de que en él no hay equilibrio entre la intencionalidad del emisor y la respuesta del receptor; la organización pública privilegia su intencionalidad persuasiva, su propio beneficio. Por último está el modelo bidireccional simétrico cuyo objetivo institucional es acercarse a sus públicos para lograr una mutua comprensión; emisor y receptor se funden en un papel de equilibrio comunicativo activo en la búsqueda del bien común. Los autores de estos modelos consideran que este último es el que más se aproxima al deber ser de la comunicación, y afirman que:

(...) cuando realmente hay comunicación bidireccional simétrica se logra la excelencia, pues cuando la institución trata de llegar a la comprensión mutua con su público, trabaja de una manera más transparente, dinámica, descentralizada, próxima al público, autónoma y abierta a la innovación y al cambio (Peters y Waterman, 1984, citados por Canel, 2007:44).

Frente a los interrogantes que la propia Canel (2007:45) enuncia: “¿Se trata entonces de seguir siempre el interés del público?, ¿qué hacer cuando los intereses de la organización y los del público no coinciden?”, una fácil respuesta estaría en afirmar que el interés del público debe guiar la actuación de una organización o institución gubernamental. Pero como la cuestión no es ninguna perogrullada, la autora analiza a Moore, quien considera que hay circunstancias en las que se dispensa al político de seguir el criterio del público:

(...) cuando sabe que tiene mayor acceso a una mejor información y análisis del problema que el público (...) cuando, y como consecuencia de una información deficiente, el público no es consciente de que su opción pone determinados valores en riesgo; o cuando el político considera que el juicio del público está contaminado por visiones corruptas e interesadas (Moore, 1996, citado por Canel, 2007:45).

¿Es posible no enfrentarse al público ni ponerse de su lado? ¿Existe el “ganadora”?, es decir, ¿la posición intermedia en la que confluyan los intereses de unos y otros? Una actitud de reciprocidad propone esquemas de negociación constructiva para acercar a las partes, algo de lo que están convencidos algunos. Otras posturas manifiestan que tal simetría debe combinarse con prácticas asimétricas, pues a la zona en la que coinciden los intereses de la institución gubernamental y el público se llega solo después de que las partes han afrontado cierta tensión:

La simetría significa que los profesionales de la comunicación han de poner el ojo en una perspectiva profesional más amplia que equilibra el interés público y privado en una combinación de defensa (de su postura) y ajuste (a la postura de la otra parte). Por eso, los comunicadores deben tanto escuchar como argumentar (Grunig, 2001:28, citado por Canel, 2007:46).

Concluye Canel que la comunicación de una institución gubernamental debe buscar la comprensión de dicha organización y sus públicos y que esa comprensión se puede encontrar en teorías como la *agenda-setting*, el *framing* y la dramática.

#### **4. Teoría de la *agenda-setting***

La discusión sobre el papel que cumplen los medios de comunicación en los procesos de interpretación social de la realidad ya había sido alentada por Robert E. Park, quien indicó que estos sirven para alertar a la sociedad sobre los acontecimientos y los cambios que generan dichos acontecimientos en el entorno



cultural (Park, 1940, citado por McCombs y Evatt, 1995:2), y ampliada por Neuman, Just y Crigler al argumentar que los medios cumplen también el papel de traducir el lenguaje del discurso público para que los ciudadanos puedan darle sentido a la vida pública.

Estas dos funciones de los medios -situar y dar significado- son la base estructural de una teoría que ha hecho carrera con una gruesa producción científica y cuyo comienzo plantea un interesante debate académico. Por una parte, el profesor José Luis Dader García ubica el origen de la teoría de la *agenda-setting* en los trabajos de la corriente positivista de la “*communication research*” de finales de los años sesenta que trató de explicar la creciente influencia de los medios industriales de comunicación en la configuración de la opinión pública y en el universo de preocupaciones públicas de los ciudadanos en general (Dader, 1990:294). Por otro lado, una corriente de comunicólogos estadounidenses liderada por Maxwell McCombs y David Shaw lo sitúa en sus propios trabajos iniciados en 1972, con los cuales patentaron el nombre *agenda-setting* y lograron que su interpretación trascendiera con más éxito que el obtenido por aportes que desde otras latitudes y escuelas de pensamiento realizaron estudiosos que les precedieron en calidad y profundidad académica.

‘Fijación o establecimiento de la agenda’ corresponde a la traducción literal al español del término *agenda-setting*, acepción que Dader (1990:294) califica de barbarismo malsonante que poca aceptación ha tenido en la producción de autores y traductores. Otra de las opciones es la tomada del estructural-funcionalismo alemán de Niklas Luhmann como ‘tematización de la realidad’ o ‘fenómeno de tematización’. La propuesta de Dader es la de ‘canalización periodística de la realidad’ o ‘efecto de canalización’, significado que considera más natural para su uso en castellano (Dader, 1990:295). El empleo del anglicismo, sin embargo, ha conquistado el terreno ya un sólido grupo de investigadores, lo que puede resultar más conveniente para efectos de este trabajo, no solo por cuestiones prácticas sino por la importancia, en número y calidad, de la producción académica de habla inglesa.

La tradición norteamericana que bautiza la teoría con el nombre de *agenda-setting* la define como: “(...) una perspectiva de la ciencia social que le atribuye a los medios de difusión una influencia significativa en el proceso de adquisición del consenso en la comunidad sobre los problemas y los retos más importantes del momento” (McCombs, 1995:2). Es decir, los medios de comunicación proporcionan a la opinión pública -al resaltar algunos y restarle importancia a otros- un listado de temas que estos perciben como importantes para la discusión; acción que muchas veces no es deliberada y responde a la necesidad de escoger algunos cuantos tópicos para ser presentados en la información de cada día.

Nuestro conocimiento, y más aún, nuestro criterio y nuestra voluntad para obrar conforme a nuestra libertad particular, siguen -y seguirán- siendo nuestros, pero especialmente el conocimiento que tenemos de la sociedad en general, nuestras percepciones de los problemas que nos aquejan como comunidad, y también de las instituciones sociales llamadas al poder, así como la imagen que nos formamos de los individuos que las dirigen y conforman, ya no procede simplemente de la experiencia directa, como pudo haberlo sido en otros siglos, sino de una fuente mediatizada (López-Escobar, Llamas y McCombs, 1996:2).

El profesor Dader define el efecto al que denomina ‘canalización periodística de la realidad’ como:

(...) la orientación, conducción o canalización que las mentes de los ciudadanos sufren hacia unos repertorios de temas de preocupación pública, en detrimento de otros que no son mencionados o destacados, como consecuencia de la selección previa de asuntos que realizan los ‘mass media’ (Dader, 1990:295).

Así, lo que los medios realizan es una predeterminación de las preocupaciones del público en general a partir de una restricción selectiva de los temas operada desde los agentes intermediarios en el proceso de interpretación de la compleja realidad social (Dader, 1990:298). Los medios de comunicación diseñan la agenda sobre los temas que vale la pena discutir, lo que hace que los problemas se puedan encarar de una manera más práctica al responder a un determinado orden de

prioridades y a una relativa limitación en número; de esta manera, las imágenes mentales que sobre el mundo tenemos los seres humanos.

#### 4.1 Una teoría con paternidad dudosa

“La prensa es significativamente más que un proveedor de información y opinión, quizás en muchas ocasiones no consiga decirle a la gente qué debe pensar, pero tiene un éxito asombroso al decir a los lectores sobre qué pensar” (Cohen, 1963:13, citado por McCombs y Evatt, 1995:3). Además de sintetizar el poder canalizador de los medios de comunicación, la anterior frase tiene como propósito establecer una conexión cronológica con el argumento de Dader (1990:295-297) en lo que al origen de esta perspectiva investigativa se refiere, tesis que encuentra soporte en los rastros históricos de la teoría de la canalización de la agenda hallados por el profesor y que pueden resumirse como sigue:

En 1896, William James analizó la familiaridad de las audiencias con la información que recibían; en 1922, Walter Lippmann en *Public Opinion* planteó argumentos relacionados con el papel que jugaba la prensa en la orientación de la atención de los lectores. Entre 1922 y 1925, Robert Ezra Park aludió al poder de la prensa para el establecimiento de cierto orden de preferencias en la capacidad de discriminación en los temas presentados al público. Entre 1920 y 1930, Harold Lasswell dio por sentada la capacidad de los medios para seleccionar temas, y desde esa capacidad les otorgó una función social específica que denominó vigilancia social del entorno. En 1938, el Comité de expertos encargado de elaborar el *Political and Economic Planning* declaró que tal vez la influencia de la prensa debía ser estimada considerándola como el organismo que determinaba los temas de conversación diaria del hombre de la calle. Por el año 1944, Lazarsfeld, Berelson y Gaudet reconocieron el poder de los medios para establecer la estructura de los temas de importancia pública. En 1947 la Comisión Hutchins sobre la libertad de prensa se refirió a la homogenización de las noticias como resultado de la atención preferente de los medios de comunicación a unos temas particulares. De nuevo Lazarsfeld en 1948, esta vez con Merton, concibió la

selección temática realizada por los medios como consecuencia de la influencia que sobre ellos ejercen algunos grupos de poder. Hacia 1952, James Davis combinó los mismos instrumentos metodológicos -análisis de contenido, sondeo muestral y variables- para comprobar empíricamente la misma hipótesis popularizada por McCombs y Shaw en 1972. Wright Mills en 1956 estableció el axioma que indica que los medios no solo dan información, sino que también guían nuestras experiencias. Hacia 1958, Norton Long escribía que, en un sentido, el periódico es la máquina motriz que pone la agenda territorial; esta determina en gran parte lo que va a estar hablando la gente, qué datos considera verdaderos y cómo piensa arreglar los problemas. En 1959 el matrimonio de Kurt y Gladys Lang afirmó que cuando los medios enfocan la atención de la opinión pública en ciertos temas construyen la imagen de las figuras políticas; constantemente presentan objetos sugiriendo qué deben pensar sobre ellos los individuos, qué deben saber y qué sentir. En 1961, la célebre frase atribuida a Cohen entre qué pensar y sobre qué pensar fue sugerida por los iniciadores de la sociología de la comunicación de masas J.S. Trenaman y D. McQuail.

Esta pormenorizada relación de apoyos conceptuales previos a la investigación de 1972 confirma que el aporte de McCombs y Shaw está representado por su capacidad de rotular con el nombre *agenda-setting* a una amplia y dispersa tradición teórica. Su contribución más importante es, pues, “(...) que sentaron la idea de un proceso y no solo una cuestión de efectos de los medios (...) (Dader, 1990:297). Es tan clara esta cuestión para Dader que incluso afirma que es el trabajo que Jack McLeod presentó en un congreso científico en 1965 sobre la campaña presidencial de los Estados Unidos de 1964 el que da vida a la teoría de la ‘canalización temática’. No obstante, la consolidación de esta línea se produce con la investigación que sobre la campaña presidencial de 1968 en Chapel Hill realizan McCombs y Shaw.

#### **4.2 Lo que dice la tradición estadounidense acerca de la *agenda-setting***

Para los padres de la corriente estadounidense, la *agenda-setting* tiene su origen en las encuestas de opinión pública que desde 1945 desarrollaban distintos centros de investigación, en las que se consultaba a las personas acerca del problema más importante que afrontaba el país. Esta pregunta se condensó en el indicador PMI (Problema Más Importante), y desde ese momento hasta hoy se aplica de manera periódica para conocer el estado de la opinión de los ciudadanos. Lo que llamó la atención de McCombs y Shaw para desarrollar la investigación sobre la *agenda-setting* a comienzos de los años setenta, fue que la lista de los temas era muy breve, y la opinión pública norteamericana especialmente sensible a aquellos relacionados con trabajo, dinero, desempeño de la economía, asuntos exteriores, derecho y orden, y gobierno y política.

Al convertirse en una percepción pública sobre los temas de interés general, las respuestas al PMI se constituyeron en un modo útil y práctico para definir la agenda pública; sin embargo, no debía dejarse de lado que las necesidades individuales de los seres humanos y las percepciones sobre la naturaleza de los temas, también influyen en la percepción pública (McCombs y Evatt, 1995:3-4). Tal fue la preocupación de los investigadores, quienes para resolver las dudas sobre medición de la opinión pública o medición de la agenda, con datos acumulados o individuales o sobre temas o asuntos, desarrollaron cuatro orientaciones metodológicas básicas a las que dieron el nombre de Tipología de Acapulco, la cual se divide en:

- Los estudios tipo I usan la metodología del primer trabajo de investigación de la *agenda-setting* realizado en 1972 en Chapel Hill por McCombs y Shaw, partiendo de la hipótesis de que "(...) el modo de cubrir la información influye en las perspectivas públicas acerca de cuáles son los asuntos importantes del día" (McCombs y Evatt, 1995:5). Esta investigación contrastó la cobertura que le otorgaron los medios de comunicación a un conjunto de asuntos con los datos acumulados de la opinión pública; los temas de la agenda informativa se jerarquizaron de acuerdo con la cobertura otorgada y los temas de la agenda pública se

- ordenaron de acuerdo con el número de personas que los seleccionaron como el PMI.
- Los estudios tipo II usan también los temas como punto de partida, pero el orden de los temas de la agenda de los medios se compara con las respuestas de cada individuo; a diferencia de los anteriores (en los que cada persona solo menciona un tema), en estos cada consultado ordena los asuntos dentro de un conjunto de temas que se estudian; estas agendas individuales se comparan luego con las agendas de los medios.
  - Los estudios tipo III se fundamentan también en mediciones acumuladas de opinión pública pero se ocupan solo de un tema; se usan básicamente para determinar la aparición y desaparición de temas de las agendas de los medios de comunicación y de la opinión pública.
  - Los estudios tipo IV reducen los tipos de análisis a unidades más pequeñas al comparar respuestas individuales con los cambios de importancia de asuntos concretos. Sirven para comparar la importancia de un tema determinado entre personas expuestas a una información y personas no expuestas a esa información (McCombs y Evatt, 1995:5-6).

Las diversas investigaciones inspiradas en la teoría de la *agenda-setting* se han desarrollado en varias fases. La primera aplicó el modelo lineal, que se refiere a que los medios de comunicación transfieren a las audiencias la importancia de los temas; estas averiguaciones provocaron muy pronto inquietudes relacionadas con los factores que pueden ampliar o inhibir los efectos de los mensajes de los medios, razón por la cual los mismos investigadores diseñaron y aplicaron un nuevo estudio en Carolina del Norte en el que incluyeron variables asociadas a la necesidad de orientación de los seres humanos, al papel de la comunicación interpersonal y a la influencia comparada de los diversos sistemas de medios de comunicación; así fue entonces como se desarrolló una segunda fase que otorgó a las audiencias un papel más activo, y que determinó que hay individuos que se exponen mucho más que otros a los mensajes de los medios. En una tercera fase,

los investigadores ampliaron la perspectiva de la *agenda-setting*, y además de estudiar el impacto de la agenda noticiosa sobre la agenda pública incluyeron elementos como el interés de la gente en lo político y la percepción de los candidatos presidenciales; en las mediciones se encontró una significativa influencia de los medios en las variables estudiadas, hecho que motivó la aparición de una segunda dimensión de la *agenda-setting*, de la que se hablará más adelante.

Desde hace ya cerca de treinta años se desarrolla una cuarta fase en la que el propósito de los investigadores es resolver quién establece la agenda de los medios de comunicación. Según la revisión de la literatura académica, los gobernantes, las agencias de noticias y las organizaciones no gubernamentales, entre otras instituciones públicas y privadas, tienen hoy un papel protagónico a la hora de definir la agenda de los medios y, a través de ellos, influir en la agenda pública (McCombs y Evatt, 1995:6-7); y este es quizá el aspecto central de esta investigación.

Con el paso del tiempo y con el aporte de muchos estudiosos interesados en los hallazgos de las fases iniciales de investigación de la teoría de la *agenda-setting*, se potenció esta propuesta como herramienta básica en la búsqueda de respuestas a preguntas que trascendían la prominencia de los temas de la agenda pública y de los medios, y el foco de interés se centró en la manera como se construyen esas agendas, en las fuerzas que influyen en ellas y en sus consecuencias económicas, políticas y sociales.

Reflexiones posteriores y nuevas visiones permitieron concluir que esta teoría de investigación en comunicación otorgó tal vez excesiva importancia a los temas y dejó de lado algo mucho más importante, el modo en que los seres humanos pensamos sobre ellos:

En su sentido más pleno, por tanto, una agenda no puede considerarse simplemente como una lista restringida de cosas que hay que hacer, sino más bien debe ser considerada como un modo de ordenar lo que es importante y prominente en el mundo (McCombs y Evatt, 1995:7).

### 4.3 Tipos o niveles de agenda

Las agendas, ya sean políticas, públicas o de los medios de comunicación, se componen de asuntos que deben ser resueltos, y cuando un tema es incluido en alguna de ellas esto demuestra que tiene importancia pública; lo que aparece en la agenda tiene prioridad sobre lo que no está incluido.

En la tradición estadounidense, la agenda política es definida como: “(...) un conjunto general de controversias políticas que serán tratadas en algún momento entre la lista de cuestiones legítimas que merecen la atención de la política” (Cobb y Elder, 1972:14, citados por Sádaba, 2008:77); por su parte, los asuntos que interesan a la mayoría de los ciudadanos conforman lo que se denomina agenda pública; y la agenda de los medios hace referencia a aquellos (asuntos) que alcanzan preponderancia al ser transmitidos por estos. Estas agendas son las portavoces de los diferentes agentes sociales que intervienen en la arena pública y todas ellas mantienen una estrecha relación, lo que quiere decir que entre ellas hay no solo alimentación recíproca de intereses sino también competencia permanente para destacar los temas que se consideran fundamentales para la discusión pública, con lo que se demuestra que los agentes enunciados construyen lo social con el suministro de temas que no siempre son coincidentes (Sádaba y Rodríguez, 2007:189).

Dader (1990:303-304) encuentra una relación bipolar entre la agenda pública y la agenda de los medios cuando descubre en una línea de investigación paralela, lo que se ha convenido en llamar “agenda institucional”, y en consecuencia propone una clasificación más detallada de los tipos o niveles de la agenda: a) Agenda individual intrapersonal: definida como el repertorio de preocupaciones sobre cuestiones públicas que interioriza cada persona; b) Agendas interpersonales manifestadas: son los temas que los ciudadanos mencionan en las discusiones con sus grupos de comunicación interpersonal, los temas que se consideran como interesantes en los procesos de relación del individuo con sus pares; c) Agenda de los medios de comunicación: es el arsenal temático destacado en los espacios informativos de los medios; d) Agenda



pública: es el conjunto de temas que de manera generalizada, y no solo en sus relaciones interpersonales cotidianas, la colectividad estima que son los temas a tener en cuenta; y e) Agendas institucionales: son la prioridad temática que cada institución establece como el conjunto de sus preocupaciones para la toma de decisiones.

No hay que olvidar que los medios no solo proponen los temas, también transmiten imágenes que caracterizan y resaltan aspectos de los personajes públicos; estos aspectos son seleccionados para llamar la atención de los receptores y construir así una imagen pública. Y llama la atención que hasta hace pocos años los especialistas de las agendas hayan centrado su actividad en la investigación de los temas e ignorado los aspectos, especialmente durante las campañas electorales, periodos en los que la atención de los medios se enfoca en la imagen de los candidatos y sus estrategias de campaña; es decir, se interesa más por los aspectos que por los temas:

(...) la cobertura informativa de las campañas presidenciales y en general de los asuntos públicos, es bastante más que la cobertura de los temas públicos. Las noticias no son precisamente un discurso racional, ni conferencias educativas sobre temas de actualidad. Las noticias incluyen tono y drama. Las noticias comunican mucho más que los hechos. Un psicólogo diría que los mensajes noticiosos son a la vez cognitivos y afectivos. Un periodista diría que las noticias son una mezcla de información y entretenimiento (McCombs, 1992:817, citado por McCombs y Evatt, 1995:8).

Cuando los medios enfatizan ciertos rasgos de los candidatos en una contienda electoral proporcionan una agenda de aspectos a partir de los cuales los electores se forman una imagen de los políticos en contienda, lo que mueve a los ciudadanos a interesarse más por esta que por sus programas y propuestas de gobierno (McCombs y Evatt, 1995:8-9).

#### **4.4 El *priming* o primacía de la agenda**

En el proceso evolutivo de la investigación de la teoría, la *agenda-setting* es llevada al laboratorio por Shanto Iyengar y Donald Kinder, quienes a través de pruebas específicas demostraron que los medios no solo tienen una amplia capacidad para incidir en la importancia que los ciudadanos otorgan a los temas de la agenda pública, sino que la información elaborada por los periodistas y suministrada por los medios tiene también una gran posibilidad de alterar los estándares que usan los individuos para evaluar a los candidatos en las contiendas políticas debido a la limitada capacidad de las personas para almacenar y procesar información en sus mentes. Cuando a un ciudadano se le pide hacer una evaluación de la gestión de un funcionario público, este no lleva a cabo un examen exhaustivo y completo de los logros o de los problemas afrontados por dicho funcionario, solo recurre a la última información archivada en su memoria, recibida a través de los medios de comunicación. En definitiva, los medios definen los temas de la agenda con los cuales los ciudadanos juzgarán a sus gobernantes; si dan prioridad a la información sobre el desempeño económico del funcionario que se evalúa, las audiencias harán la valoración de acuerdo con el desempeño del funcionario en materia económica. A este descubrimiento sus gestores lo denominaron *priming* o efecto de primacía (McCombs y Evatt, 1995:9).

La primacía supone que cuando se valoran fenómenos políticos complejos, la gente no tiene en cuenta todo lo que sabe; no puede, incluso aunque esté motivada para hacerlo. En lugar de ello, los votantes consideran lo que llega a sus mentes, aquellos fragmentos y elementos de la memoria que están accesibles... A través de la primacía (prestar atención a ciertos aspectos de la vida política a expensas de otros), las noticias de la televisión pueden ayudar a establecer los términos a partir de los cuales se forman los juicios políticos y se realizan las elecciones políticas (Iyengar y Kinder, 1987:114, citados por McCombs y Evatt, 1995:9).

Pero los aportes de Iyengar y Kinder no se quedaron allí; comprobaron también que los ciudadanos más interesados en los asuntos públicos, los que consumen más información, son los que acusan menos efectos derivados del *priming*, lo que lleva a la conclusión de que la opinión pública depende más de las posturas de los

ciudadanos menos informados a la hora de evaluar la gestión de sus gobernantes (Canel, 1998:58).

El modo en el que los medios de comunicación tratan las informaciones cambia el juicio que los ciudadanos tienen sobre el carácter y la capacidad de gestión del candidato o del gobernante de turno con independencia del partido político o de las características del problema adjudicado al político y cubierto por los medios de comunicación (McCombs y Evatt, 1995:9). Este es precisamente el gran aporte de la teoría del *priming*: dar un paso adelante en la investigación sobre los efectos de los mensajes de los medios en sus audiencias; no se queda en lo cognitivo sino que pasa a estudiar también los juicios.

Adicionalmente, otros investigadores descubrieron que el interés de los ciudadanos en un proceso electoral tiene relación directa con la exposición de esos ciudadanos a las informaciones que sobre esas elecciones transmiten los medios, es decir, la política alcanza mayor interés ciudadano cuando capta la atención de los medios. “Conseguir que la política ocupe un lugar más alto en la agenda personal en época de elecciones puede ser el rol de *agenda-setting* más importante de los medios de difusión en una democracia” (McCombs y Evatt, 1995:10). En esta línea, las investigaciones de Robinson y Sheehan contribuyeron con nuevas conclusiones: “(...) la cobertura informativa de la política no solo influye en los sentimientos personales sobre la política (...) sino que también mueve el talante y la disposición del electorado en su conjunto” (Robinson y Sheehan, 1983:264, citados por McCombs y Evatt, 1995:10); los medios no solo establecen la agenda y las prioridades del público sino que también son los responsables de la disposición y del tono emocional del público en general.

Estas y posteriores investigaciones aportaron pruebas de que los medios comunican algo más que la prominencia de los asuntos públicos; al informar sobre unos aspectos de una cuestión o de un candidato “(...) los medios de difusión no solo influyen en los temas acerca de los que pensamos, sino que, parafraseando a Bernard Cohen, los medios de difusión tienen un éxito asombroso al influir en cómo pensamos acerca de esos asuntos” (McCombs y Evatt, 1995:11); además de que logran transferir la prioridad de determinados temas, transmiten la primacía

que los medios confieren a determinados rasgos, cualidades o atributos de los temas. Se instaura así la segunda dimensión de la *agenda-setting* que había sido anunciada en párrafos anteriores y que tiene relación directa con la investigación en la manera como los medios ya no solo alertan y traducen sino que también seleccionan, enfatizan, excluyen y elaboran la realidad con el consecuente impacto en la agenda pública. Esta segunda dimensión intenta ir más allá del mero conocimiento de los temas para explorar juicios y atributos específicos de esos temas.

Los medios son tremendamente exitosos en decirnos sobre qué pensar. Una atención mayor al segundo nivel, el de los atributos, sugiere también que los medios nos dicen cómo pensar sobre determinadas cosas. Es aquí donde *Agenda-setting* y *framing* comparten un mismo campo (Sádaba, 2008:82-83).

En torno a esta cita podría hacerse un gran debate, con argumentos que sustentan la posición de McCombs referenciada por Sádaba y otros que la rebaten, pero esta discusión no interesa; es mejor seguir tras la pista de elementos que ayuden a comprender los fenómenos de comunicación política gubernamental, para sacar de cada teoría, de cada investigación, lo que contribuya en esta búsqueda:

La *Agenda-setting* está relacionada con la transferencia y la accesibilidad; el *framing* con la interpretación del mundo. Además, si la *Agenda-setting* demuestra básicamente la transferencia de la agenda de los medios a la agenda del público, se supone que las percepciones de la gente sobre los asuntos públicos derivan solo de su exposición ante los medios de comunicación. Pero, sin embargo, las reinterpretaciones de las agendas a través de redes interpersonales y sociales también influyen en la importancia que confieren los grupos sociales a determinado asunto, así como la experiencia individual y cultural de la que hablaba Gamson, aspectos que, además, resultan indispensables para el análisis del *framing* (Sádaba, 2008:84).

#### 4.5 La construcción de las agendas de los medios de comunicación

La construcción de la agenda pública, señalada como una de las novedosas preguntas derivadas del avance del proceso de investigación de la teoría de la *agenda-setting*, supone un paso más en el conocimiento acerca de la forma en que funcionan los medios de comunicación. Ya se dijo, por ejemplo, que los efectos de la agenda de los medios dependen de la manera como son presentadas las noticias, y precisamente sobre estos tópicos Lang y Lang desarrollan un estudio que les conduce a afirmar: “(...) decir que establecen la agenda es decir demasiado y demasiado poco al mismo tiempo sobre los medios de comunicación” (Lang y Lang, 1981, citados por Sádaba y Rodríguez, 2007:191). Es más, cuando se reconoce que estos no son los únicos que entran en juego en el proceso de definición de la agenda pública, los investigadores manifiestan que desde la teoría de la *agenda-setting* se les otorga un protagonismo exagerado. Tomando como válida esta última observación, el quid de este apartado consiste en encontrar una medida de equilibrio para analizar el papel de los medios en los procesos de construcción de las agendas públicas. Y en este orden de ideas cabe situar en primera fila su función de servir de tamiz para determinar la noticiabilidad de los hechos sociales:

El papel de los medios, que filtran la realidad al seleccionar contenidos o presentarlos de un modo determinado, así como la concurrencia de actores sociales e instituciones son factores que deben considerarse para precisar quién está influyendo realmente en la agenda pública. El trabajo de los gabinetes de comunicación en empresas o asociaciones, por ejemplo, trata de instalar sus temas en los medios para ser escuchados por los políticos. También los políticos marcan el ritmo del trabajo de los medios con sus campañas, mensajes y operaciones (Sádaba y Rodríguez, 2007:191).

Según Weaver y Elliot, algunos periodistas y medios de comunicación rechazan el concepto *agenda-setting* y prefieren utilizar el de filtro para referirse a su tarea de selección de la información. La razón es que consideran que al aceptar la primera de estas nociones están aceptando que los medios construyen la agenda de los temas, mientras que al usar la de filtro dejan implícita en la tarea del periodista la misión de presentar tanto la versión de los hechos desde la consulta y contraste a

las fuentes como el juicio de noticiabilidad aplicado. Los investigadores referidos llegaron a la conclusión de que según los temas existe una variación en el papel de filtro que cumplen los medios de comunicación (Weaver y Elliot, 1985, citados por Sádaba y Rodríguez, 2007:191); así, en los temas de información social o de recreación y entretenimiento, aplican con mayor rigor los filtros a la información suministrada por las diversas fuentes, mientras que en la información económica esos filtros carecen de rigor. Un comportamiento similar se aprecia con el número de fuentes que se usan de acuerdo con la procedencia de la información; las fuentes gubernamentales son escasamente contrastadas, mientras que se acusa como sospechosa la información suministrada por fuentes personales.

En la investigación sobre el rol de los medios de comunicación en el establecimiento de la agenda pública es necesario referirse al interés que demuestran estos por determinados temas. Para Lang y Lang, este interés no surge de manera aislada, al contrario, los periodistas responden a influencias de diverso tipo en un proceso de construcción temático colectivo que ha sido denominado *agenda-building* y que se cumple en cuatro etapas básicas dentro de las que queda integrada la teoría de la *agenda-setting* y aparecen los encuadres o *frames*:

En la primera fase, los medios resaltan algunos acontecimientos, personalidades, grupos, etc. para destacarlos sobre el resto. La segunda fase consiste en el enmarcado del objeto que constituye el foco de atención. La tercera es la unión entre el objeto y determinados símbolos de modo que el asunto pase a convertirse en parte de un paisaje político reconocido. Finalmente, en una cuarta etapa aparecen los portavoces que pueden articular demandas y que intentan llamar la atención de los medios (Sádaba y Rodríguez, 2007:192).

La primera etapa tiene relación directa con la canalización de la agenda; las tres etapas restantes corresponden al proceso de construcción de la agenda; por lo tanto, el *framing* hace parte de la *agenda-building*.

Hasta aquí se describen las etapas de un proceso de construcción de la agenda de los medios pero no se resuelven las preguntas básicas: ¿cómo influyen las élites de una sociedad en el proceso de establecer prioridades temáticas?,

¿cómo un tema de preocupación pública (*public issue*) alcanza el rango de prioridad institucional (*policy issue*)? (Dader, 1990:299). Que los medios de comunicación consiguen establecer la agenda de temas del público parece un hecho cumplido según la revisión bibliográfica que ha permitido llegar hasta este punto, pero, ¿quién establece la agenda de los medios?, ¿quién tiene el poder que se requiere para introducir temas para el debate público? A continuación se agrupará la reconstrucción teórica precedente en tres corrientes complementarias con el objeto de hallar por fin una respuesta.

Para los autores clasificados en la primera corriente, en las sociedades capitalistas y de consumo el poder del conocimiento se ha llevado a su máximo nivel de simplificación debido a la tendencia que persiste en esas sociedades de “(...) transformar bienes públicos esenciales en propiedad privada”, de manera que el “mercado de la información” estaría regido por las leyes de la oferta y la demanda, es decir, “(...) alguna información como la publicidad y otros mensajes promocionales, es sobre-producida, y es suministrada gratis a sus consumidores (mientras que) otra información (...) no está disponible a ningún precio” (Gandy, 1991:266, citado por Ballesteros, 2012:185). En esta corriente se encuentra María José Canel (1999:191) cuando explica que la selección de los temas de la agenda depende de una serie de actores y de factores que entran en un proceso de negociación. Los actores de negociación en dicha transacción comunicativa serían los periodistas, las instituciones políticas, los partidos políticos, las agencias de noticias, los gabinetes de comunicación; y los factores a tener en cuenta, la competencia que hay entre los diversos medios de comunicación, el sistema de partidos imperante en el entorno social, las actitudes y rutinas profesionales de los periodistas y los códigos deontológicos que guían la actividad profesional.

La segunda corriente plantea que el poder está circunscrito a la capacidad que tengan los actores sociales de controlar la agenda de los medios; ese poder es definido desde esta corriente de pensamiento como: “(...) la capacidad de asignar relevancia a un problema social, atribuirle prioridad y fijar sus posibles soluciones, descartando otras alternativas” (Sampedro, 1996). Desde esta perspectiva, necesariamente hay un enfrentamiento entre los diversos actores

para verificar quién tiene mayor poder y esta lucha se entiende desde los paradigmas de: a) el elitismo puro (se identifica un dominio jerárquico de la agenda política que las élites controlan respaldadas por sus privilegios), b) el pluralismo (entiende a la información como un recurso movilizadopor actores que cuentan con una adecuada organización y alto apoyo público), y c) el elitismo institucional o nuevo institucionalismo (donde el poder se distribuye entre diferentes actores porque ciertos resultados institucionales son más factibles que otros) (Sampedro, 1996).

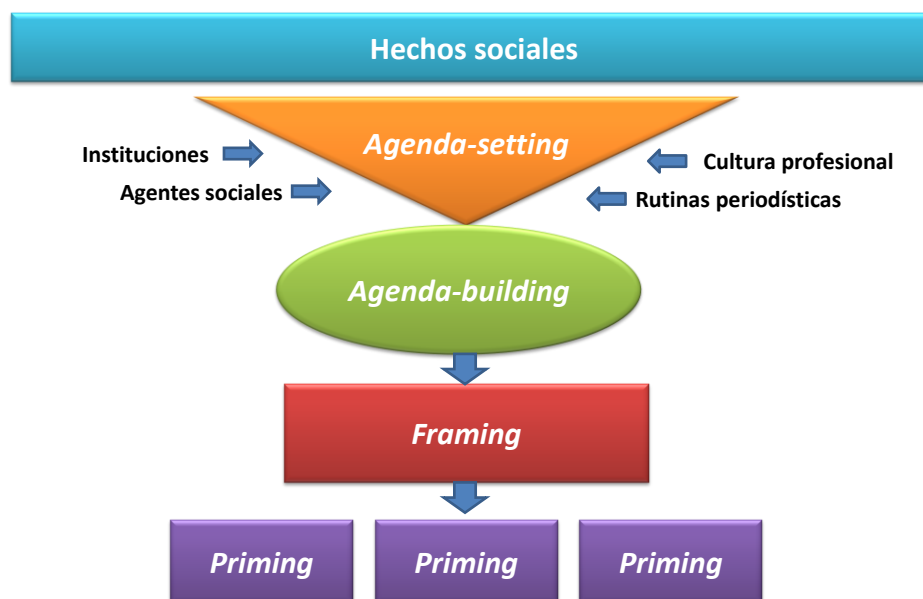
La tercera corriente recurre a la ya referida teoría del *priming* o ‘cebado’ que indica los factores que influyen en que los ciudadanos hagan sus valoraciones sobre los temas y los personajes públicos al asociar los temas o aspectos seleccionados en las agendas de los medios de comunicación “(...) con aquellos otros que resuenan o se hacen más patentes en la memoria o mapa cognitivo de cada persona” (Iyengar y Kinder, 1987, citados por Ballesteros, 2012:186-187).

Extraído el elemento vital de cada una de estas tres corrientes se agregará al análisis, en las siguientes líneas, el proceso de la interpretación social de la realidad desde los planteamientos de Carlos Antonio Ballesteros Herencia:

La representación mediática de los hechos sociales inicia con una selección de la agenda (*agenda-setting*), etapa en la que los actores mediáticos los simplifican y priorizan de ellos algunos aspectos y perspectivas. Dicha selección es el resultado de un enfrentamiento de poderes entre diversas instituciones y agentes sociales, y la cultura profesional periodística y sus rutinas, en un proceso de construcción temática (*agenda-building*) en el que ciertos agentes sociales suelen tener mayor poder de determinación que otros. Los mensajes resultantes de ese “enfrentamiento-negociación” quedan enmarcados en contextos internos y externos (*framing*) que actuarán como esquemas de interpretación, acentuando unos atributos o asociando los hechos narrados a unas líneas de percepción predeterminadas. Y, finalmente, esos encuadres activarán asociaciones mentales concretas en cada receptor (*priming*) como consecuencia de sus particulares mapas de valores y de percepción (Ballesteros, 2012:187).



**Gráfico 5: Representación mediática de los hechos sociales**



Fuente: Elaboración propia

## 5. Teoría del *framing*

### 5.1 Consideraciones iniciales

Durante las últimas décadas, en los estudios de comunicación en general y de comunicación política en particular ha aparecido un concepto que cada vez cobra mayor protagonismo cuando de explicar la efectividad de los procesos de comunicación política gubernamental se trata. Este concepto es el de *framing*, voz anglosajona que en español no tiene aún una traducción aceptada por la generalidad de los estudiosos que la emplean.

Por ejemplo, George Lakoff, lingüista norteamericano dedicado desde hace varios años al análisis de la metáfora, en su libro *No pienses en un elefante* sostiene que el Partido Demócrata perdió las elecciones en 2004 en los Estados

Unidos porque no usó el *framing* adecuado, en tanto que el candidato del Partido Republicano, George W. Bush, pese a su cuestionada gestión como mandatario de los estadounidenses en el cuatrienio 2000-2004, supo posicionarse durante la campaña de reelección el *frame* “lucha contra el terrorismo”, lo que le permitió comunicar un mensaje que caló hondo en el imaginario colectivo de sus conciudadanos, quienes lo eligieron sin mayores dificultades. Los *frames* son estructuras mentales que conforman nuestro modo de ver el mundo (Lakoff, 2007:18), y como consecuencia de ello un cambio de *frame* representa un verdadero cambio social. Y eso fue a todas luces lo que supo hacer Bush: cambiar la manera en que veían el mundo en ese momento los norteamericanos.

Otro buen ejemplo de la importancia que se otorga hoy al *framing* está contenido en el último trabajo publicado por Manuel Castells, *Comunicación y poder*, en donde señala que los medios de comunicación con sus “interpretaciones de la realidad” (*frames*) son vitales a la hora de construir poder porque al seleccionar y resaltar algunos aspectos de los acontecimientos promueven una determinada interpretación. En la mayoría de las ocasiones, esa interpretación es inducida para conquistar la mente de los ciudadanos (Castells, 2010:214-227). Esta postura complementa el análisis de Lakoff e introduce el aporte de Entman, según el cual la construcción del *framing* es un proceso multinivel que se activa en cascada partiendo de la intención comunicativa del gobierno, siguiendo por la interpretación dada por las élites políticas y los grupos de poder, y pasando luego por las interpretaciones de los medios de comunicación hasta llegar a la opinión pública (Entman, 2004:9).

Cuando se seleccionan algunos aspectos de la realidad para ser incluidos en el mensaje se hace referencia a lo que algunos teóricos (Graber, Reese, Kosicki, Pan, Canel, García Gurrionero, La Porte, Rodríguez) llaman estrategia, y desde este punto de vista se puede llegar a un nuevo ejemplo para destacar la importancia del *framing* en la comunicación política gubernamental. Quienes comparten estas ideas afirman que cuando se seleccionan algunos aspectos de la realidad no se está actuando de manera fortuita, sino que en esa selección se descubre una intención determinada; se selecciona para lograr una percepción

específica en el espectador; ese acto de seleccionar aspectos de la realidad para lograr percepciones específicas es un acto estratégico (García Gurrionero, 2010:67-68), y por ende el *framing* es un elemento primordial para la construcción de paradigmas relacionados con el modelo estratégico de la comunicación política gubernamental.

Al menos estos tres alcances del concepto *framing* resaltan su importancia y sirven como elemento base del análisis que se emprende. Por esta razón se abordarán el origen del término, sus definiciones y sus relaciones con los procesos de influencia en la agenda pública. En el corpus literario que existe sobre *framing* en habla hispana destaca el trabajo de Teresa Sádaba, quien en su bien estructurado libro *Framing: encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios* realiza un recorrido académico para ofrecer a los lectores claridad en este asunto que ‘desentraña’, como ella misma lo afirma, “las contribuciones de otras áreas a la comprensión de los medios” (Sádaba, 2008:3), y, en este caso, la contribución de otras parcelas a la comprensión de los fenómenos asociados a la comunicación política gubernamental.

## 5.2 De los orígenes de la teoría del *framing*

Al ser usado como sustantivo, *framing* significa “(...) marco, límite, orden establecido, sistema, estructura, construcción, disposición, estado mental o emocional” (Sádaba, 2008:6), y al emplearse como verbo, “dar forma” o “preparar algo para su uso”. Al hacer la traducción al castellano se admiten varias acepciones, pero las más generalizadas son marco, enfoque o encuadre. Las dos primeras ofrecen muchas limitaciones en cuanto a la significación referida a los medios de comunicación, circunstancia que lleva a los estudiosos hispanohablantes a preferir la última:

(...) considero que en el ámbito de los medios de comunicación, la traducción que más se ajusta al vocablo inglés es la de encuadre. No obstante, en algunas ocasiones y precisamente por su utilización en otros dominios científicos, como la psicología o la sociología, parece

más adecuado hablar de *frames* o *framing*, puesto que la traducción no resulta tan precisa (Sádaba, 2008:8).

Los comienzos de la teoría del *framing* están ligados a la sociología interpretativa y más exactamente a la expresión definición de la situación desarrollada por esta. Mas, si bien este concepto tuvo una buena acogida entre los investigadores de la época, deficiencias operativas impidieron su aplicación práctica, con lo que surgió la necesidad de encontrar otro que proporcionara una mejor descripción del proceso interpretación-interacción. Y fue en 1974 cuando Erving Goffman tomó de la psicología el término *framing*, lo llevó a la sociología y desde allí se trasladó al estudio de los medios de comunicación para investigar la manera como los periodistas interpretan la realidad con el fin de informar sobre ella a sus audiencias (Sádaba, 2008:20).

El antropólogo Gregory Bateson en 1955 fue quien por primera vez usó el término *frame* en la psicología para referirse a la manera en que las personas escogen algunos aspectos de la realidad y desestiman otros en los procesos de interpretación. Para Bateson los *frames* son “(...) instrumentos de la psique con los que se ahonda en las diferencias que encontramos en las cosas” (Bateson, 1972, citado por Sádaba, 2008:21). El interés de este investigador no se centró en las cosas mismas sino en los circuitos que se extraen de las cosas y que residen en la mente. Así, desde la psicología, trató de explicar el fenómeno comunicativo donde había que comprender el *frame* para entender el mensaje, y agregó que la comunicación consta de tres niveles básicos: el denotativo o referencial, el metalingüístico y el metacomunicativo (relación entre hablantes); este último hace alusión al contexto y a la cultura, escenario donde se integran los *frames*. En conclusión, los *frames* son elementos que la psique pone a disposición para la interpretación de los acontecimientos (Sádaba, 2008:21-23).

En el texto *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*, Goffman toma el término de Bateson y lo lleva a la sociología para explicar cómo se organizan los acontecimientos, no solo en la mente de las personas sino también en la sociedad misma: “(...) las definiciones de una situación se construyen de acuerdo con principios organizativos que gobiernan los

acontecimientos, al menos los sociales, y nuestra implicación en ellos. *Frame* es la palabra que uso para referirme a esos elementos” (Goffman, 1986:10, citado por Sádaba, 2008:24). Frente a un hecho, la gente se pregunta qué sucede, y responde con un *frame* para dar sentido a lo que observa. Así pues, *frame* no es solo un marco que designa un contexto sino también un esquema que incorpora los datos externos: “Siempre que un individuo ‘enmarca’ una situación, lo hace utilizando esquemas. La organización de la experiencia pasa así por marcos sociales y esquemas mentales, fusionados en los *frames*” (Sádaba, 2008:25).

No obstante estas documentadas posiciones, Maxwell McCombs y Donald Shaw manifestaron que las indagaciones académicas sobre los movimientos estudiantiles de los años sesenta fueron las que llevaron el concepto de *frame* a la investigación de los medios de comunicación, en particular el análisis de Todd Gitlin a la cobertura realizada por la CBS a tales protestas estudiantiles (Sádaba, 2008:28-29). Sea cual fuere su génesis, el *frame* está en boga dada la ya referida capacidad de los medios de comunicación para transmitir a las audiencias sus encuadres, generando unos significados para que los ciudadanos entiendan y manejen su mundo. Por eso ahora bien vale ocuparse de los significados de la realidad difundidos por los medios y de la repercusión que tienen en las audiencias tales significados.

### 5.3 Del *framing* en comunicación

Con relación a la teoría del *framing*, la investigación en comunicación ha desarrollado una primera línea (McCombs, Evatt, Shaw) en la que se profundiza en cuestiones de tipo cognitivo e interpretativo para estudiar los problemas derivados de los efectos de los medios de comunicación en sus audiencias.

Una segunda línea (Tuchman) usa la teoría del *frame* para tratar de ofrecer soluciones a los retos planteados a los periodistas en materia de objetivismo; para ello los investigadores se meten a las salas de redacción de la industria de la comunicación con el ánimo de entender las rutinas profesionales de los periodistas (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:18-19).

La noticia es una ventana al mundo (...). Pero la vista desde una ventana, depende de si ésta es grande o pequeña, de si su cristal es grande u opaco, de si da a la calle o a un patio. La escena desarrollada también depende de donde se sitúa cada uno, lejos o cerca, estirando el cuello o mirando todo recto, con los ojos paralelos al muro donde está la ventana (Tuchman, 1978:1, citado por Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:19).

Este planteamiento se encuentra en la orilla contraria a la de los postulados objetivistas a la hora de ver y de construir la realidad, con lo que Tuchman afirma que los elementos que determinan los *frames* de los medios son su organización y las actitudes profesionales de los periodistas, para, luego, considerar que la noticia es un modo de conocimiento que ofrece visiones del mundo que la gente asume, consciente o no, del entramado institucional al que se someten los acontecimientos (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:19).

Consideradas estas líneas de abordaje de la teoría del *framing* en comunicación surge la inquietud de cómo hacerla operativa; cómo concretar el modo en que los medios construyen los *frames* y cómo identificarlos en los textos informativos.

Uno de los métodos propuestos para realizar este análisis concibe al *framing* como una medida de selección de la información, y lo define como: "(...) la idea central organizadora del contenido de las noticias que aporta un contexto mediante un proceso de selección, énfasis, exclusión y elaboración" (Tankard, 1991:5, citado por Sádaba, La Porte, Rodríguez, 2008:20). En él identifica los enfoques derivados de los componentes visuales y verbales de la información, es decir, se concentra en el contenido manifiesto del mensaje, lo que a todas luces es insuficiente para comprender la información.

Otro método amplía la visión de la idea organizadora y arguye que las noticias tienen "(...) contenidos manifiestos que están basados en el diccionario. Pero también significados latentes, derivados del modo en el que el mensaje se expresa, los símbolos y connotaciones insertos en el mensaje y la experiencia de comunicadores y receptores del mensaje" (Graber, 1989:144, citada por Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:20); esto implica una lectura que supere el análisis de

contenidos y remita a contextos mucho más amplios; una lectura que parta de la consideración de que los *frames* no solo se encuentran en los textos sino también en el emisor, el receptor y la cultura donde aparece el mensaje (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:20).

Para Robert M. Entman estos son los cuatro lugares del proceso de comunicación que refuerzan la función de los *frames* al seleccionar y subrayar aspectos de la realidad. Los periodistas (primer lugar) deciden qué comunicar guiados por sus propios esquemas de conocimiento; los textos (segundo lugar) contienen *frames* en los que se manifiestan ciertas palabras, fuentes de información e imágenes; los receptores (tercer lugar) tienen sus propios esquemas de conocimiento que pueden o no coincidir con los esquemas de los periodistas; y la cultura (cuarto lugar) es como un sitio donde se almacenan los *frames* a los que se acude comúnmente (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:21). Así entendidos los *frames*, es lógico el interés por descubrir sus efectos en las audiencias, por determinar hasta qué punto los *frames* de los medios de comunicación determinan los significados que los ciudadanos aceptan como auténticos. De allí la definición del verbo *to frame*: "(...) selección de algunos aspectos de los acontecimientos o problemas para hacer conexiones entre ellos a fin de promover una interpretación, evaluación y solución particular de los mismos" (Entman, 2004:5). Esta selección la hacen, por lo general, los periodistas y la clase política, lo que lleva a concluir que en una comunicación política eficaz se usan los *frames* que favorezcan sus puntos de vista (Entman, 2003, citado por Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:22).

Hans-Bernd Brosius y Peter Eps, en una investigación que analizó el contenido de las noticias sobre hechos de violencia contra extranjeros en Alemania, definieron *frame* en la misma línea argumentativa de Entman, y lo catalogaron como: "(...) unidad mental que organiza y guía nuestra construcción y comprensión sobre la realidad social" (Brosius y Eps, 1995:396, citados por Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:22). En su análisis encontraron además que en los cubrimientos periodísticos "(...) son más representados los hechos similares, los hechos acontecidos en el mismo lugar y los hechos con el mismo

tipo de víctima” (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:22), y que hasta que no hay un hecho clave, las informaciones periodísticas no tienen un esquema específico para su cobertura. Los hechos clave se convierten en prototipos de cobertura al poseer un esquema específico de presentación de la información y otorgan mayor probabilidad de selección a hechos similares:

Cuando un hecho adquiere relevancia y por tanto, atrae una mayor cobertura, se convierte en *key event*, hecho clave, porque genera esquemas periodísticos propios, y prioritario. Por ejemplo, un mitin electoral es un *key event* de la campaña, con unos personajes y un argumento que adopta unas formas propias de cobertura: declaraciones del candidato en el titular, datos de asistencia en el *lead*, etc. (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:22).

Un evento clave tiene una estructura de cobertura informativa que se aplica a acontecimientos con las mismas características, lo que lleva a las audiencias a adoptar esquemas propios y estandarizados a la hora de recibir e interpretar esa información.

Otros autores, como Richard Pride, al referirse a este mismo tipo de sucesos periodísticos proponen nuevos catálogos para su clasificación de acuerdo con la novedad que suscitan. Así por ejemplo hablan de *critical events* (Pride, 1995:5-26, citado por Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:23) y los definen como aquellos que rompen con las rutinas y obligan a los periodistas que los cubren a crear nuevos esquemas de interpretación si quieren alcanzar definiciones colectivas. “Los *frames*, en cuanto estructuras capaces de reducir la información disponible, organizan el mundo a sus audiencias, indicando cómo tienen que pensar sobre él” (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:23).

Por su parte, Stephen Reese clasifica los encuadres en micro y macro *frames*, y su diferencia está en el grado de organización que alcanzan. En tanto que Vreese, Jochen y Semetko hablan de *frames* generales, entendidos como aquellos que sirven para estudiar la cobertura y el tratamiento de cualquier suceso, y de *frames* específicos, los cuales estudian eventos particulares. Dentro de los *frames* generales, Neuman, Just y Crigler aportan una nueva tipificación y los clasifican en *frames* de conflicto, de interés humano, de consecuencias



económicas, de juicio moral y de atribución de responsabilidades (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:23-24), clasificación de los *frames* generales que es muy utilizada en estudios de contenido de medios de comunicación.

En cuanto a Reese, cabe agregar que logra una aproximación muy acertada y que puede ayudar en este proceso de búsqueda de caminos teóricos para el abordaje de la comunicación política gubernamental cuando define a los *frames* como: “(...) los principios de organización compartidos socialmente, persistentes en el tiempo, y que trabajan simbólicamente para estructurar con significado el mundo social” (Reese, 2001:7-31, citado por Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:24).

La definición de Reese incluye los siguientes elementos: 1) principios (tras la noticia hay un principio que produce un modo de estructurar un problema); 2) organizativos (hacen al mundo coherente, estructuran el significado); 3) socialmente compartidos (insertos en las culturas); 4) persistentes en el tiempo (se usan de modo continuado); y 5) que trabajan simbólicamente para dar una estructura de significado (Sádaba, La Porte, Rodríguez, 2008:24).

El *framing* no es por lo tanto una cuestión de selección de realidades, ni de frecuencia ni de presencia en los medios de comunicación. Los principios de organización tampoco tienen que aparecer en los textos, estos se pueden deducir, es decir, en los *frames* se pueden encontrar los principios que rigen y ordenan la noticia; se basan en las relaciones establecidas entre los *frames*, fuentes e intereses, es decir, “(...) el *framing* estructura el conocimiento social y este conocimiento está sujeto a determinados intereses, pues solo algunos se constituyen como fuentes para los informadores” (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:24); se convierten en un modo de comprender el mundo desde la perspectiva de los movimientos sociales, una línea de análisis que hace énfasis en que los periodistas, al elaborar los *frames*, transmiten su posición ideológica, conclusión reduccionista que deja de lado las relaciones de poder que se establecen entre todos los actores del proceso de comunicación pública.



#### 5.4 Del *framing* y los símbolos

Para nutrir el estudio de la teoría del *framing* conviene dejar a un lado la postura que analiza el *frame* como una medida de selección cuando centra su análisis en lo manifiesto o en lo textual, y pasar a otro enfoque que además de tener en cuenta los ‘significados socialmente compartidos’ presta gran atención a los símbolos, elementos que usa la persona para hacer públicas y comprensibles sus conductas. Esta aproximación se deriva del interaccionismo simbólico y ofrece un salto a lo cualitativo en el trabajo de comprensión de la teoría del *framing*.

Son muchos los análisis realizados acerca del símbolo y de los aportes de diversas disciplinas se alimentan los estudios de comunicación; por lo pronto, interesa manifestar que son formas dinámicas que se exponen a los procesos de intercambio interpersonal en una red de relaciones humanas generadas por la propia libertad del hombre. “El hombre, como ser libre, despliega su capacidad creativa para generar modelos de la realidad y vivir con ellos” (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:27).

El símbolo, desde esta línea de pensamiento, se considera como un elemento cultural a través del cual los seres humanos orientan sus acciones, razón por la cual se convierte en un verdadero instrumento para la comprensión de la realidad social. Es tanta su importancia en la investigación de la comunicación que el antropólogo Clifford Geertz lo ubica en el centro mismo de su trabajo académico: “El análisis de la cultura es la investigación de símbolos significativos de conjuntos y la determinación de las realidades subyacentes de la experiencia humana que están implícitas en la formación de los símbolos” (Geertz, 1990, citado por Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:27).

Consecuente con ello, Doris Graber (1989:144-152, citada por Sádaba, La Porte y Rodríguez) argumenta que los periodistas cuando seleccionan contenidos y los enmarcan están construyendo nuevas realidades para sus audiencias, especialmente cuando informan sobre asuntos no conocidos que ofrecen dificultades a la hora de probar su precisión; ese encuadre del periodista hace comprensible la noticia y elabora una realidad diferente. Ese *frame* está conectado

de manera directa con la forma en que se expresa el mensaje, de donde se desprenden significados de los símbolos, y con la experiencia de los periodistas y los receptores de la información; es más, la comunicación sería imposible si no se tienen significados compartidos.

William Gamson (1989:157, citado por Sádaba, La Porte y Rodríguez) va un poco más allá y afirma que cuando se realizan análisis de informaciones desde la teoría del *framing* hay que incorporar en ellos la intencionalidad del remitente del mensaje; la intencionalidad remite a algo externo del texto noticioso, ilumina el modo en que se expresan conocimiento y lenguaje y explora las diversas categorías de remitentes de las noticias tales como políticos, ciudadanos, periodistas.

Entre periodista y audiencia se establece una relación simbólica en la que se comparte la construcción del significado y el espacio para el desarrollo de los significados construidos; el discurso periodístico está compuesto por unidades de interpretación en las que se descubre la esencia del *frame* y por un grupo de símbolos externos que sugieren cuál es dicho *frame*. Tales símbolos pueden ser una metáfora, una frase clave, una imagen, un ejemplo y con ellos se configuran los significados compartidos entre comunicador y audiencia, es decir, se establece una cultura política. Los *frames* solo tendrán éxito cuando se logre combinar de la manera adecuada las resonancias culturales y las actividades de promoción de los temas, actividades que deben estar ajustadas a las normas y prácticas de elaboración de los mensajes informativos (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:28).

Así, los *frames* son una herramienta más que tiene el público para dar sentido a los sucesos públicos. Se incorporan al patrimonio simbólico de interpretación, entrando en competencia con el resto de los símbolos sociales. Pero, si se acepta la hipótesis de que los medios tienen una posición dominante en la sociedad actual, esta competencia se diluye por el control que pueden llegar a tener los *frames* mediáticos (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:28).

La posición que otorga papel protagónico a los medios de comunicación es contrarrestada por diversas voces que fundamentan su argumentación en los tres

tipos de realidad descritos por Berger y Luckmann: una realidad objetiva, que existe fuera de los individuos; una realidad simbólica, que emerge de los significados compartidos basados en cualquier forma de expresión simbólica, como el arte, la literatura o los medios de comunicación; y una realidad subjetiva en la cual las realidades objetiva y simbólica se unen en el individuo. En consecuencia, los medios son un componente importante de la realidad simbólica (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:29) pero no son los únicos participantes en los procesos de construcción de la realidad.

Actualmente, la percepción de la realidad pasa por la percepción mediática, que afecta a cómo los individuos interpretan las experiencias objetiva y simbólica. Así los individuos utilizan lo que acaban de ver en las noticias sobre una catástrofe natural para interpretar lo que ellos consideran lo que debe suponer un desastre de esas características. Los *frames* sobre esta información se asocian con la experiencia sobre realidades similares de los individuos, y cuando no existe tal experiencia, el *frame* cubre su ausencia no solo informando sobre una temática novedosa, sino al mismo tiempo trayendo a colación todos los símbolos que dicho tema contiene (Sádaba, La Porte y Rodríguez, 2008:29).

Por otra parte, la teoría del *framing* insiste en la capacidad que tiene el símbolo para representar realidades y remitir a los contenidos latentes de las noticias sin quedarse en lo superficial; es una demostración de que para llegar a la verdad existen varios caminos sin necesidad de caer en posiciones relativistas.

Sádaba, La Porte y Rodríguez (2008:30) al explicar las características de los *frames* y de los símbolos llegan a una conclusión esclarecedora: los primeros construyen el discurso informativo y los segundos construyen el imaginario social; no obstante, ambos pueden confundirse y el *frame* puede ser visto como símbolo. En estas circunstancias se presenta un dilema, porque cuando un medio de comunicación logra que su encuadre se convierta en símbolo alcanza referentes comunes para la sociedad, pero cuando esos referentes se convierten en imposición de modelos los medios actúan como tiranos.

Robert M. Entman, en sus investigaciones sobre la teoría del *framing*, pone en su justa medida la actuación de los medios de comunicación y de los demás

actores vinculados en los procesos de comunicación pública, los cuales establecen relaciones en las que cada uno pretende hacérselas con el poder. Así desmitifica la hegemonía, no solo de los medios sino también de gobernantes y élites políticas, en una estructura jerárquica que los obliga a la negociación constante.

### 5.5 Del *framing* y el modelo de activación en cascada

En el libro *Projections of Power. Framing News, Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, publicado en 2004, Robert Entman hace un análisis detallado a la estrategia de comunicación del ex presidente George W. Bush en los Estados Unidos, puesta en marcha después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. En su estudio, Entman muestra el uso de la teoría del *framing* por parte del gobierno norteamericano y explica en esta estrategia de la Casa Blanca su modelo de activación en cascada; aportes que se tienen en consideración en el proceso de estudio de la eficacia de las estrategias de comunicación del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez.

Según Entman, cuando el ex presidente Bush se refirió a dichos ataques los calificó, más que como actos de terror, como actos de guerra que requerirían el concurso y la determinación de todo el país. En estos comentarios Bush definió un problema en términos simples y emocionales como acto de guerra e identificó la causa como un enemigo que estaba mal de la cabeza; al transmitir un *frame* inequívoco y convincente emocionalmente, logró el asentimiento y el apoyo del Congreso, de los medios y de la opinión pública para nombrar y desarrollar su política contra el terrorismo de manera eficaz (Entman, 2004:1).

Pero las élites políticas, los medios de comunicación y la opinión pública no siempre cooperan con los gobernantes, circunstancia que ha llamado la atención de investigadores que apuntan a desentrañar la conexión entre lo que informan los medios y lo que el gobierno quiere que se informe. Lo ideal, según Entman, es una prensa libre, sin intromisiones de los puntos de vista oficiales, con perspectivas imparciales que le permitan al público deliberar de forma independiente sobre las

decisiones del gobierno; pero, en la práctica, la relación entre las élites gobernantes y las organizaciones de noticias es menos distante de lo que señala el ideal, especialmente en asuntos de relaciones internacionales. Esto conlleva a interrogantes como: ¿qué tan cerca están gobierno y medios?; ¿esas relaciones son más estrechas en unos momentos que en otros?; ¿cómo funciona la conexión entre gobierno y medios, y cómo se refleja en las noticias? (Entman, 2004:2).

Como elemento base de las respuestas a estas inquietudes, Entman argumenta (2004:3) que si bien la atrocidad de los ataques logró concitar la unidad nacional, muy pronto se empezaron a oír voces disonantes con el *frame* del gobierno respecto de lo que se debía hacer, lo que motivó una ligera diferencia periodística con la Casa Blanca que obligó a Bush a ajustar su postura inicial, con lo que se demostró que los medios de comunicación son fuerzas que los presidentes deben tomar en cuenta a la hora de establecer sus políticas, incluso las formuladas para el manejo de las relaciones internacionales.

La manera en la que se establecen las relaciones entre los medios y el gobierno define el camino para el tratamiento que se da a los *frames*, situación que antes estaba circunscrita a un modelo de análisis académico que establecía dos tipos de relación: uno de hegemonía y otro de indexación, según los cuales los medios se consideraban idiotas útiles del gobierno. Según Entman (2004:4), los teóricos creen que la hegemonía de los funcionarios del gobierno para mantener la información a disposición del público dentro de los límites ideológicos establecidos por ellos es casi menos que imposible; en contraste, el tipo de indexación hace del desacuerdo su elemento central: cuando las élites están en desacuerdo con el gobierno, los medios de comunicación reflejan la discordia de forma tal que pueden lograr influencia pública. Pero hoy, sobre todo después de la Caída del Muro y el fin de la Guerra Fría, las cosas son muy diferentes y plantean la necesidad de estudiar bajo un nuevo modelo estas relaciones de poder entre medios y gobiernos.

Tanto los gobernantes como sus partidarios y sus críticos elaboran sus mensajes y los “venden” a los medios con la esperanza de ganar influencia política. La influencia que alcanzan los medios de comunicación en la opinión

pública depende de su capacidad de responder, de su capacidad de enmarcar la noticia de manera que favorezca a uno u otro bando. Para Entman (2004:4), la influencia de los medios ha crecido sustancialmente desde el fin de la Guerra Fría, hecho que se evidencia en Estados Unidos con los escándalos mediáticos relacionados con la Guerra de Vietnam y el *Watergate*, derivados de la presión de activistas que evidencian que el gobierno no está solo en esa búsqueda del poder político. Así pues, el modelo de activación en cascada pretende explicar quién gana, así como dejar en claro que las diferencias entre gobierno y élites en el mundo contemporáneo no son la excepción sino la regla.

El respeto patriótico a los presidentes no es automático y no dura indefinidamente. El control de los modelos hegemónico o de indexación es hoy una débil característica de las noticias sobre políticas gubernamentales. Tampoco se ha delimitado el papel del público en estos procesos de comunicación. Estos tres elementos demuestran la necesidad de un modelo diferente, en cuya búsqueda el primer paso estaría en comprender el concepto de *frame*, puesto que su múltiple uso ha derivado en un sinfín de acepciones restándole precisión. La propuesta de Entman es definir *frame* como: “(...) la selección de algunos aspectos de los acontecimientos o problemas para hacer conexiones entre ellas a fin de promover una interpretación, evaluación y solución particular de los mismos” (2004:5). Y clasificarlo en encuadre sustantivo y encuadre de procedimiento.

El encuadre sustantivo adquiere esa connotación cuando realiza al menos dos de las cuatro funciones básicas de los *frames*: definir los efectos y las condiciones de los problemas, identificar las causas, transmitir juicios morales y plantear soluciones. Para el caso del 11 de septiembre de 2001 el efecto problemático estuvo en los miles de civiles muertos en el ‘acto de guerra’ contra Estados Unidos; la causa, en el gobierno Talibán de Afganistán, los líderes de facto, el mulá Mohammed Omar, Osama Bin Laden y los terroristas de la red de al-Qaeda; el juicio moral, en la condena a estos agentes como la encarnación del mal; y la solución inicial, en la guerra contra Afganistán. De las funciones enunciadas, Entman destaca como las más importantes la definición de problemas y el planteamiento de soluciones.

Los *frames* de procedimiento, a su vez, tienen un enfoque y funciones más limitadas. Sugieren la evaluación de la legitimidad de los actores políticos sobre la base de su capacidad de trabajo, del éxito de su gestión y de la representatividad alcanzada ante la opinión pública. Este tipo de encuadre se descubre en la mayoría de las noticias y hace poco por que funcionarios gubernamentales y público en general participen en las deliberaciones públicas.

Por último, Entman (2004:6) sostiene que las palabras e imágenes usadas en el *frame* pueden distinguirse del resto de la noticia por su capacidad para generar apoyo u oposición a los actores que protagonizan conflictos políticos; esta capacidad está medida por la resonancia cultural que logre y por la magnitud de su aprehensión. Los encuadres que emplean términos culturalmente más resonantes tienen mayor influencia en la opinión pública; usan palabras e imágenes que se destacan en el entorno social porque son notables, memorables, comprensibles y cargadas de emociones. Un *frame* tiene magnitud y alta resonancia cultural cuando evoca pensamientos y sentimientos en la mayor parte de la audiencia.

Antes de explicar el procedimiento que se debe seguir para difundir el modelo de activación en cascada, Entman (2004:6-7) insiste en que el concepto *frame* ha sido utilizado de una manera indistinta para referirse a esquema, marco o encuadre, y aclara que para los efectos de su argumentación será esquema el vocablo que indique los procesos interpretativos que se cumplen en la mente humana, y *frame* el que empleará para hablar de los textos elaborados por los periodistas.

Profundizando en el tema para la validación de sus hallazgos, Entman encuentra que los esquemas son nodos de ideas y sentimientos relacionados y almacenados en la memoria y conectados por redes de conocimiento. Una vez que un nuevo esquema se almacena en la memoria, toda información relacionada con él puede traer a la mente pensamientos y sentimientos asociados a través de la red de conocimiento. Lodge y Stroh (1993:248, citados por Entman, 2004:7) observaron que este proceso funciona por medio de mecanismos de difusión de la activación, y que es muy importante el orden en el que se presenta la información

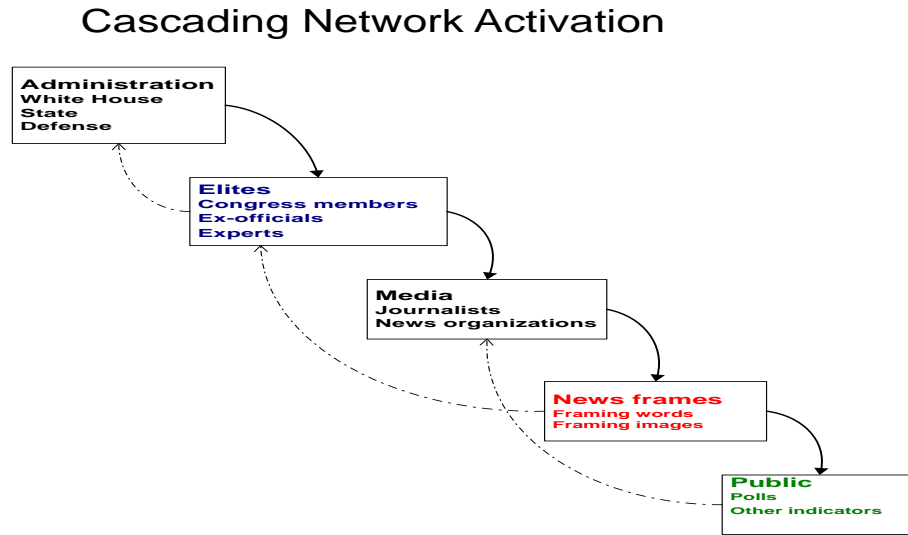


pues los primeros estímulos derivados de las noticias priman debido a que la activación se extiende desde la idea inicial. La primera impresión puede ser difícil de olvidar.

Hechas estas aclaraciones conceptuales, Entman (2004:8) pasa a explicar su modelo de activación en cascada, diseñado precisamente para entender cómo la evocación de pensamientos y sentimientos está en la base del encuadre diseñado por la Casa Blanca y extendido al resto del sistema, lo que permitió a Bush ganar la batalla por el control político.

El gráfico 6 ilustra el flujo en cascada de la influencia entre los diversos niveles del sistema: la administración, otras élites, las organizaciones de noticias, el texto que producen y el público. Muestra cómo descienden las ideas de la administración acerca de un evento determinado, y cómo casi de inmediato este hecho activa pensamientos y sentimientos en la mente de periodistas y líderes que en sus conversaciones los propagan entre los participantes; posteriormente aparece el escrutinio de los periodistas a su red de fuentes legítimas y habituales (por ejemplo, secretarios de prensa de la Casa Blanca y del Pentágono, miembros clave del Congreso), tiempo durante el que hablan con los editores, comparan impresiones y analizan la forma en que sus competidores cubrieron el hecho informativo. Cuanto más a menudo los periodistas escuchen pensamientos similares a los suyos, expresados por sus fuentes y agencias de noticias, más probabilidad de que estos coincidan y que las noticias que produzcan estén compuestas por palabras e imágenes que reafirmen el mismo *frame*. Si las ideas expresadas son más variadas, el *frame* puede ser menos unilateral (Entman, 2004:9).

**Gráfico 6: Cascading Network Activation**



Fuente: Entman, 2004:10

La metáfora de la cascada permite observar cómo se encuentra estratificada la capacidad de promover encuadres, esto es, cómo algunos actores tienen más poder que otros para impulsar ideas en las noticias y luego en el público. Los presidentes y sus asesores tienen mayor capacidad para decidir qué asociaciones mentales se activan y cuáles de sus pensamientos formarán parte de la circulación generalizada de ideas. De la misma manera, se establecen tramas productivas entre las organizaciones noticiosas para establecer la presencia de medios dominantes en esos procesos de difusión de *frames*. Y, al igual que en una cascada natural, en cada peldaño del entramado su representante hace su propia contribución a la mezcla y flujo de ideas (Entman, 2004:9-10).

El modelo de activación en cascada se basa en los siguientes planteamientos. En primer lugar, reconoce la variación y jerarquía dentro de cada nivel del sistema que produce noticias políticas; no siempre hay un actor especializado, el gobierno incluye una amplia variedad de jugadores y la falta de sincronía o ineptitud de los funcionarios puede afectar la cobertura informativa de los actos de gobierno por parte de los medios de comunicación; en otras ocasiones el desorden proviene de las élites políticas, hecho que socava la capacidad de las partes para atacar o defender el *frame* del gobierno. En segundo

lugar, el modelo de activación en cascada ayuda a explicar si se materializa la disidencia de la élite política; como los teóricos de la indexación han demostrado, las noticias por lo general son compatibles con la línea de la Casa Blanca a menos que los líderes políticos estadounidenses comiencen a atacar dicha línea, pero hay que entender que tales disputas (élites-gobierno) surgen en algunos casos y en otros no, lo que motiva la pregunta sobre el papel que cumplen los medios en el desencadenamiento o en la supresión del disenso. Y en tercer lugar, la aplicación del concepto de *frame* en el modelo de cascada ayuda a distinguir la información importante de los demás datos dentro de todo el ruido informacional que se genera entre políticos, periodistas y ciudadanos; y promueve el análisis más sistemático de la información, no solo verbal sino también visual (Entman, 2004:12).

En el modelo de activación en cascada interactúan cuatro variables que influyen en la propagación de los *frames* preferidos del gobierno hacia las otras escalas o actores del proceso, llámense élites políticas, medios de comunicación o público en general. Estas variables son las motivaciones, la resonancia cultural, el poder y la estrategia. Las motivaciones y la resonancia cultural trabajan internamente para desencadenar asociaciones mentales en el pensamiento de los individuos; y el poder y la estrategia operan desde el exterior para impulsar la consideración de determinados *frames* (Entman, 2004:13).

Las motivaciones minimizan los costos de aprendizaje, evitan la disonancia emocional, vigilan y reaccionan ante las amenazas que pueden sufrir los valores fundamentales, ayudan en los procesos de participación en la vida pública, ayudan a preservar las relaciones interpersonales a través de las discusiones de temas de actualidad y avanzan en el establecimiento de intereses comunes y objetivos sustantivos para la política, a través del estímulo de las élites que buscan influencia y de los periodistas que buscan éxito profesional. Por lo general, los presidentes o los jefes de gobierno no tienen dificultades para llamar la atención de los periodistas, pero, si quieren controlar el mensaje que estos transmiten en sus noticias, los mandatarios deben elaborar los *frames* de manera que concuerden con las motivaciones individuales de los periodistas y con las

institucionales de los medios de comunicación. Las organizaciones de noticias y su personal son impulsados por la presión de los incentivos económicos, rutinas profesionales, normas, principios y valores normativos. En la primera categoría están la necesidad de los anunciantes de atraer a las grandes audiencias y la necesidad de economizar en el costo de la recolección de noticias; de manera análoga, los periodistas ponderan el impacto que tiene para sus propias carreras la manera como redactan la noticia. Principios como la objetividad, la sencillez, la brevedad y la oportunidad constituyen la segunda categoría. En la tercera están los sinceros deseos de jugar el papel heroico prescrito por los teóricos para ayudar a responsabilizar al gobierno de informar al público. Por último, está la norma de la autoimagen que a veces puede modificar o superar la fuerza de contención de las presiones económicas y rutinas profesionales (Entman, 2004:13-14).

La resonancia cultural que alcance una noticia depende de si el gobierno logra dominar las interpretaciones de los hechos por medio de la imposición de su *frame*. La resonancia cultural mide la facilidad con la que un *frame* bien elaborado corre en cascada a través de los diferentes niveles del proceso de elaboración y estimulación. Los *frames* pueden ser congruentes, ambiguos o incongruentes. El más congruente con la cultura política es el que va a tener más éxito por su capacidad para generar respuestas similares en la mayoría de los ciudadanos. Los ambiguos dependen más de la motivación, el poder y la estrategia. Los incongruentes con los esquemas dominantes pueden desalentar el interés de la ciudadanía hacia los temas en cuestión. La distinción entre estos tres tipos de *frames* puede verse reflejada en el siguiente esquema, en el que prevalece un punto de inflexión:

**Esquema**

Estímulo:	congruente.....	ambiguo.....	incongruente
Respuesta:	habitual	impugnada	bloqueada
	Punto de inflexión		

Fuente: Entman, 2004:15

Una buena combinación entre una noticia y los esquemas habituales reclama un *frame* en el pensamiento de la gente sin ningún costo cognitivo, es decir, sin ningún esfuerzo en la búsqueda de significado o de relevancia. La investigación ha demostrado que el uso repetido hace que las asociaciones o imágenes mentales sean cada vez más accesibles; lo que nos da una comprensión orgánica de por qué la práctica hace al maestro. En el extremo opuesto se encuentran las interpretaciones culturalmente incongruentes, a las que se les impide su difusión debido a la disonancia con los esquemas dominantes. Luego están los asuntos en los que la cultura política proporciona orientación ambigua; las respuestas de las élites, periodistas y ciudadanos son cada vez menos predecibles cuando en los esquemas aparecen interpretaciones contradictorias; estas son más frecuentes en la formulación de políticas internacionales (Entman, 2004:15-17).

El poder para influir en las élites políticas y en los medios de comunicación varía entre los diferentes presidentes y en diferentes momentos, dependiendo particularmente de su popularidad y de la eficacia percibida. Tarde o temprano todos los presidentes lidian con el hecho de que los miembros del Congreso y los funcionarios, y expertos y ex funcionarios, tienen la capacidad para impulsar *frames* de oposición porque ellos también gozan de un grado (más pequeño) de acceso legítimo a las organizaciones de noticias. Los periodistas ensamblan sus relatos con la información proporcionada por la Administración y por la red de las élites políticas. A veces, especialmente cuando los asuntos originan las mismas asociaciones mentales, se elabora un solo *frame*. En otras ocasiones, sin embargo, las élites fuera de la Administración (y de vez en cuando algunos disidentes valientes o temerarios dentro de ella) aprovechan la oportunidad de utilizar diferentes palabras e imágenes para promover un *contraframe*. Aunque los periodistas tienen menos capacidad para dar forma a los encuadres noticiosos que los miembros de la Administración o de las redes de élites políticas, tienen un poder independiente que surge de su capacidad para hacer preguntas y decidir exactamente qué palabras e imágenes ensamblan y transmiten.

En cuanto a las estrategias, la activación deliberada y planificada de las asociaciones mentales es papel de las élites principalmente. La selección de palabras, la distribución y retención de información y el tiempo son algunos de los elementos de la estrategia que prestan ayuda a la Casa Blanca para mantener el control del poder ejecutivo sobre las élites del Congreso o de otro tipo, aunque también participan en la manipulación estratégica. Decidir cómo enmarcar el evento en sí se basa tanto en puntos de vista sustantivos de líderes individuales como en cálculos de beneficios y riesgos diplomáticos de estrategias de política nacional e internacional. Una mala estrategia crea un vacío de poder y genera la oposición de las élites y de los periodistas. Por otro lado, la estrategia presidencial de la astucia puede dotar a los *frames* con energía extra para penetrar al público a través de las redes de las élites políticas, de las organizaciones de noticias y, finalmente, de los periodistas y sus textos. Los periodistas tienen un pensamiento estratégico en las decisiones acerca de cómo enmarcar sus historias, aunque su objetivo es rara vez el de ejercer poder sobre los resultados. Más bien, tratan de producir “buenas historias” que protejan y permitan el avance en sus carreras de acuerdo con la imagen que han creado de sí mismos como organismos de control independientes, que deben proporcionar un grado de equilibrio a las historias. Un importante caso de excepción se aprecia en columnistas y editorialistas, que pueden desarrollar estrategias en la redacción de sus columnas de opinión, con efectos que merecen un estudio más a fondo. La adopción y la adaptación de *frames* rara vez ocurren entre los miembros del público. Los ciudadanos muy pocas veces deciden qué asociaciones mentales deben hacer ellos mismos o sus redes interpersonales. Esto los pone en una desventaja considerable en los procesos de administración del poder público. Ellos pueden resistir o pueden optar por aceptar el *frame* dominante, pero de cualquier manera lo hacen a riesgo de sus propias necesidades y valores (Entman, 2004:90-92).

La pregunta que surge ahora es ¿para qué sirve elaborar *frames*? ¿Para qué encuadrar? A lo que Entman (2004:23-25) responde con la elaboración de unos esquemas y el desarrollo de un ejemplo asociado con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Encuadrar en las noticias suele ser una parte del

proceso de información de tres diferentes clases de elementos: los acontecimientos políticos, los temas y los actores (que pueden ser los líderes individuales, grupos o naciones). A menudo, el mismo grupo de noticias encuadra al mismo tiempo más de un objeto, suministra información no solo sobre el *frame* de un evento sino también sobre un tema relacionado con o sobre el actor. Usando la cuadrícula que se muestra en la tabla 7, se aprecia que los medios de comunicación ofrecen, por ejemplo, una definición clara del problema en el *frame* del evento, un remedio en la elaboración de un tema relacionado y una evaluación moral de un funcionario involucrado. La cobertura podría descuidar el proporcionar evaluaciones explícitas de los eventos relacionados o tema. La noticia se presenta con frecuencia en el *frame* de tales vacíos, espacios que el público puede llenar mediante acuerdos tácitos (sus esquemas existentes) que puede simplemente ignorar. Si esas diferencias son ilógicas o irrelevantes por lo general los *frames* están abiertos a la discusión. Y algo muy importante, si la audiencia tiene una oportunidad realista para elaborar un *contraframe* completamente desarrollado para responder al *frame* del gobierno, puede depender de qué tan buena es la cobertura que elabora el *contraframe*. Cuando los *contraframes* están poco desarrollados, cuando las noticias con información alternativa presentan graves deficiencias en varias de las celdas de la tabla 7, el ciudadano medio puede tener una gran dificultad para desarrollar una interpretación y una evaluación más independientes.

**Tabla 7: Funciones y objetivos de los *frames* noticiosos**

Enfoque del <i>frame</i>			
Función del <i>frame</i>	Problemas	Eventos	Actores políticos (individuales, grupos, naciones)
Definición de los problemas Efectos/condiciones			
Identificación Causa/agente			
Buscando soluciones			
Transmisión del juicio moral			

Fuente: Entman, 2004:24

Las celdas de la tabla 7 son útiles en la medida en que permiten entender el proceso del *frame*, pero no deben tomarse como categorías mutuamente excluyentes. Por ejemplo, se podría considerar que la totalidad de la cobertura informativa de los atentados del 11 de septiembre debía centrarse simultáneamente en los tres objetos y por lo tanto ofrecer una perspectiva con un *frame* completamente desarrollado con las doce celdas llenas. El esquema “Encuadre totalmente desarrollado para Septiembre 11” muestra cómo el problema en el *frame* de actor es una versión más específica de la causa que se muestra en el *frame* de eventos, es decir, Bin Laden, al-Qaeda y los talibanes son los actores de la problemática, la manifestación específica del terrorismo. Del mismo modo, el remedio en este *frame* de actor, es decir, la guerra, se convierte en el foco del *frame*, y en este encuadre el análisis informal surge del encuadre de eventos como un todo. La guerra contra los talibanes y al-Qaeda no sería necesaria, no sería un problema, si no fuera porque el 11 de septiembre se encuadró como ‘un acto de guerra contra los Estados Unidos’.

Esquemas habituales suelen organizarse en un paradigma global o en un metaesquema. Los paradigmas son las redes de los esquemas habituales que promuevan la aplicación de las analogías de importantes historias anteriores a los nuevos desarrollos. Los *frames* que aprovechan tales paradigmas son particularmente influyentes. El paradigma del terrorismo suministra analogías que los periodistas y las élites políticas, así como los ciudadanos de a pie, dibujan fácilmente en respuesta a los hechos del 11 de septiembre. Se trajo a la mente un conjunto familiar de eventos típicos (atentados suicidas, secuestros de aviones), problemas (sanciones contra los ataques militares) y actores (los extremistas islámicos, Irak, Libia, Saddam Hussein). Un evento puede activar los paradigmas en las mentes de las élites y de los periodistas, estimulando el uso de ciertas palabras e imágenes de resonancia en la construcción de la noticia. Estos a su vez invitan al público a hacer las conexiones, tal vez saltando de un evento como el 9/11 a asuntos aparentemente similares, como Pearl Harbor o la explosión de 1995 en Oklahoma City.



## Esquema

### Encuadre totalmente desarrollado para Septiembre 11

Evento: 9/11/2001

Problema: acto de guerra en contra de la población civil de Estados Unidos.

Causa: el terrorismo.

Evaluación: el mal, irracional y competente; los estadounidenses inocentes.

Solución: unidad, protección.

Actor: al-Qaeda/Talibán

Problema: Al-Qaeda y los talibanes (caso de una causa específica).

Evaluación: el mal es opresivo, débil e impopular. Estados Unidos es el bueno y el fuerte.

Causa: una ideología que envidia a los Estados Unidos.

Solución: la guerra.

**Problema: guerra**

(Solución del actor se convierte en el encuadre del tema)

Problema: se necesita destruir a al-Qaeda para la protección de los Estados Unidos.

Causa: El ataque del 11 de septiembre de 2001 (todo el encuadre del evento se convierte en la causa del encuadre de los temas).

Solución: desplegar todos los recursos, movilizar a la nación para la guerra, apoyo militar.

Evaluación: la guerra muestra a Estados Unidos eficaz, unido y moral.

Fuente: Entman, 2004:25

## 6. La perspectiva dramática para el estudio de la comunicación política gubernamental

Esta es una corriente de investigación de la comunicación política que apunta a superar los modelos lineales y que se inspira en los aportes de Gusfield, Geertz,

Habermas, Goffman, Garfinkel, Kuhn, Foucault, Lévi-Strauss e incluso Kenneth Burke. Dichas aportaciones se estudian acá bajo la tutela de André Gosselin, Dayan, Katz y María José Canel, quienes han realizado un análisis detallado de los hallazgos más significativos de estos autores para la formulación del modelo en cuestión.

### 6.1 La cartografía de la comunicación política elaborada por André Gosselin

Cuando el profesor del Departamento de Información y de Comunicación de la Universidad de Laval, André Gosselin, aborda el concepto de comunicación política, comparte con su colega español José Luis Dader la idea de considerarla un campo de investigación en el que coinciden múltiples miradas, para otorgarle un estatuto epistemológico dotado, al menos, de un objeto de estudio claro, de algunos modelos para su aproximación teórica y práctica, y de ciertos esquemas para su explicación. Pero reconoce sin embargo (Gosselin, 1998:9) que es poco lo que se ha avanzado, y que más que una fundamentación teórica refinada hay que hablar de una metateorización de la comunicación política.

En esa metateorización elabora una cartografía con cuatro conceptos esenciales para la comprensión de los fenómenos relacionados con la comunicación política en general y la comunicación política gubernamental en particular: arena, territorio, acción y recepción; y en dicha cartografía señala seis tipos diferentes de acción de la comunicación política: acción teleológica, acción axiológica, acción por *habitus*, acción afectiva, acción dramatúrgica y acción comunicativa, destacando el accionar dramatúrgico y el accionar comunicativo como elementos fundamentales a la hora de entender la lógica de las arenas, es decir, la dinámica del espacio público en el que se escenifica la comunicación política gubernamental. De esta manera asume que un camino adecuado para la comprensión de la comunicación política consiste en imaginar que está compuesta por dos ejes y cada uno de ellos por dos polos: “Un primer eje horizontal, que va de la acción a la recepción, y un segundo eje, vertical, que va de las arenas a los territorios” (Gosselin, 1998:9).

En cuanto a los territorios, estos se dividen a su vez en geográficos o sectoriales, en tanto la comunicación política se desarrolle en escalas locales, regionales, nacionales o globales, o se refiera a la comunicación política realizada por gobernantes, políticos, grupos de presión, movimientos sociales, entre otros. Las arenas, por su parte, son el terreno donde se escenifica la actividad comunicativa política: los medios de comunicación, el parlamento, la plaza pública, las redes sociales, la Web, las relaciones públicas, las ruedas de prensa, las alocuciones presidenciales, las manifestaciones públicas, la movilización social, las urnas; allí donde quiera expresarse cualquiera de los actores de los procesos de comunicación política; allí donde los “artistas” de lo público puedan protagonizar su propio “drama”.

Las arenas de la comunicación política están constituidas por el conjunto de los dispositivos, las fórmulas, los marcos, las reglas y las estrategias que definen las situaciones de interacción en las que pueden confrontarse, difundirse públicamente y evaluarse los discursos de los actores políticos (Gosselin, 1998:10).

Para Gosselin (1998:12-17), el eje acción-recepción ha sido abordado desde diversas ópticas, pero merece especial consideración la mirada de Max Weber, quien desde la sociología inspiró a los investigadores de la comunicación política para realizar una tipología más exhaustiva. Así entonces la comunicación política se entiende como un campo en el cual se ponen de manifiesto las seis formas diferentes de acción enunciadas líneas antes:

- Accionar teleológico: la comunicación política es intencionalidad, procede como consecuencia de un cálculo estratégico de los actores de la política.
- Accionar axiológico: algunos actores del proceso de comunicación política consideran a los valores la guía fundamental de su actuación, observan en las normas sociales el faro que ilumina su camino. Además, en muchas ocasiones, la comunicación política busca establecer nuevas reglas de juego, nuevos valores para confrontación de ideas en el espacio público, en los medios de comunicación.

- Accionar afectivo: este tipo de accionar sigue vigente a pesar de que se llegó a considerar extinto cuando desaparecieron los totalitarismos clásicos, y tiene lugar en el plano de la recepción, sobre todo cuando se habla de masas o de grandes públicos, conglomerados que tientan a los políticos a caer en la demagogia y en los populismos al exhibir en público y de manera “natural” lo más íntimo de sus personalidades.
- Accionar por *habitus*: en la comunicación política, en algunas ocasiones, tanto emisores (políticos, gobernantes) como receptores (ciudadanos) protagonizan conductas, no necesariamente irracionales, sin que el protagonista de esas acciones haga o sienta la necesidad de realizar un esfuerzo para medir las consecuencias de su acción; es actuar por inercia o por instinto.
- Accionar dramático: Goffman y otros autores introducen este concepto para describir la acción de quienes salen a la escena pública a interpretar un rol con el fin de producir en quienes actúan como público una imagen controlada, sabiendo de antemano que ese público también desea tener acceso directo a sus intenciones, pensamientos y sentimientos.
- Accionar comunicativo: de su estudio y descripción se han ocupado los trabajos de Mead, Garfinkel, Habermas, entre otros, quienes indican que este tipo de accionar permite identificar la conducta de aquellos que “(...) en una situación de interacción y, sobre todo, de interdependencia, buscan coordinar consensualmente sus planes de acción con los demás (...)” (Gosselin, 1998:13), para lograr la comprensión mutua y el entendimiento entre las partes con el fin de obtener beneficios comunes de las circunstancias compartidas.

La recepción se considera generalmente desde los efectos que el mensaje produce en sus receptores, y de acuerdo con la intencionalidad expresada o no expresada por los emisores y la duración del efecto o el carácter personal o institucional del receptor. Desde allí, la recepción se describe como una reacción a una acción de comunicación.

En efecto, la recepción puede abrirse a una comunicación tanto con una intención teleológica como estableciendo una relación dramática,

tanto con una voluntad axiológica como por un deseo afectivo e incluso con una conducta por *habitus* o con un ideal comunicacional (Gosselin, 1998:18).

El aporte sustancial de Gosselin está en la diferenciación que hace del abordaje del estudio de la comunicación política desde los territorios y las arenas y de los tipos de acción que se presentan en uno y otro escenario. Cuando el escenario de la comunicación política son los territorios, la acción de los actores del proceso tiende a lo teleológico y a lo axiológico; mientras que si el escenario son las arenas, la comprensión de la acción se basa en lo dramático y lo comunicativo.

(...) cuando uno trata de comprender la lógica de los territorios de la comunicación política conviene experimentar primero con un modelo teleológico de la conducta de los actores, y descender luego, si es necesario a otras formas de accionar; pero si, por el contrario, lo que busca es hacer inteligible la lógica de las arenas de la comunicación política, una vía conveniente de investigación es la que comienza con la acción comunicativa y la acción dramática (Gosselin, 1998:20).

## **6.2 El modelo burkeano, la comunicación política gubernamental como drama**

Este modelo es la sugerente invitación que hace María José Canel para el estudio y la gestión de la comunicación política gubernamental; aplicar la propuesta de Kenneth Burke y considerar que la persona, al comunicarse con los demás, actúa, y que esa actuación es necesariamente de carácter dramático (Canel, 2007:46).

La interpretación burkeana se inscribe en una tradición que pondera los procedimientos interpretativos para el estudio del comportamiento humano, denominando a su teoría dramática “(...) porque invita a considerar las motivaciones desde la perspectiva del drama, es decir, tomando el lenguaje y el pensamiento, fundamentalmente, como un modo de acción” (Burke, 1989:146, citado por Canel, 2007:47).

Si bien la teoría burkeana no es de fácil comprensión, en palabras de Canel puede resumirse partiendo de la afirmación de que las personas, para reaccionar ante las circunstancias que se les presentan, necesitan definir primero tales

circunstancias; esto equivale a hacer una interpretación para su comprensión y para transmitir a otros tal comprensión. Este proceso de definición, interpretación, comprensión y transmisión de lo comprendido se realiza por medio de la narración, es decir, recurriendo al lenguaje, a los símbolos. Con la descripción que se realiza de la situación expresada a través del lenguaje y de los símbolos se puede apreciar cuál es la intención que hay detrás de la interpretación hecha. Esa intencionalidad, esa motivación que hay en el fondo de las interpretaciones, es objeto de estudio del método dramático que explora la estrategia y la eficacia de las actuaciones en comunicación política (Canel, 2007:47).

María José Canel (2007:47-48) recoge lo que para ella son los elementos más importantes del pensamiento de Burke para su aplicación a la comunicación política gubernamental:

- El ser humano, a diferencia de los animales, utiliza símbolos (Burke, 1966, citado por Canel, 2007:47): mientras los animales responden de manera directa a los estímulos, los seres humanos somos capaces de interpretar lo que ocurre por medio de los símbolos, de allí que podamos imaginar, seleccionar, crear y definir las circunstancias a las que debemos dar respuesta.
- Porque se necesita definir las circunstancias para reaccionar a ellas, el lenguaje mismo es acción. Se usan símbolos para entender y explicar la circunstancia. La acción implica evaluar la situación y las personas involucradas en ella; implica reflexionar sobre los intereses, los sentimientos y los propósitos propios y ajenos.
- Las acciones de las personas están motivadas por algo y las motivaciones no pueden separarse de las situaciones a las que dan respuesta; por tal razón, preguntarse por el motivo que dio origen a algo es avanzar en la comprensión de la acción. Uno comprende las acciones preguntándose los elementos que las originaron.
- Las motivaciones se expresan en un mundo en el que no hay perfección, categoría esta que es buscada de manera constante por las personas y las instituciones.

- En esa búsqueda de la perfección, el ciclo de actuación de la vida humana sigue lo que Burke (1962a, citado por Canel, 2007:48) denomina ritual de purificación, en el que, partiendo de una situación de orden, se pasa a la contaminación (o el desorden), a la culpabilidad (por causar el desorden), a la purificación (mediante la victimización), a la redención y, por último, al retorno del orden. Se entra a un renacimiento de la redención, es decir, se ven las cosas de una manera nueva.
- La comunicación política está inmersa en ese ritual de purificación; son muchos los procesos y los casos en los que se recurre al “chivo expiatorio” para establecer la identificación en términos de enemigo compartido; casos en los que se vende la idea de que ‘el malo’ es el otro.
- Y una de las dinámicas en las que se expresa esa lucha constante por la purificación es con el establecimiento de jerarquías; las sociedades establecen rangos, niveles, y cada persona sabe cuál es el que le corresponde y cuáles corresponden a los otros, y lo que busca en su lucha por la perfección es modificar y restablecer el orden y las jerarquías.

### **6.2.1 Las ceremonias públicas como estrategia de la comunicación política gubernamental para el restablecimiento del orden**

Las ceremonias públicas son un clásico ejemplo de esa búsqueda del restablecimiento del orden, actividades que para Burke son una forma, entre muchas, de acción social. Son una manera de expresión social en la que el lenguaje y el ritual no solo reflejan la experiencia de un grupo sino que también crean el grupo. Ser miembros de un grupo es participar en algo que tiene nombre, que tiene historia, que tiene conciencia; ese nombre, esa historia y esa conciencia son transmitidos a través del lenguaje, y la ritualización es transmitida a través del estilo. “La ritualización y la estilización, por medio del lenguaje y la ceremonia común ofrecen la forma por la cual el orden social mantiene y controla las jerarquías” (Canel, 2007:48); y al mismo tiempo en que se restablece el orden social, se presenta el cambio.

- a. Obrar mediante el rito: tanto las ceremonias tradicionales -estudiadas por los etnólogos- como las grandes ceremonias planeadas y ejecutadas por el poder político gubernamental y transmitidas en directo a través de los medios de comunicación, tienen una intención “normativa” al pretender recordar a las audiencias “(...) la necesidad de renovar su adhesión a los valores establecidos, a las funciones y a las personas que los representan” (Dayan y Katz, 1998:175). Aparte de la carga normativa contenida en el ritual comunicativo, las ceremonias logran un cambio en el ámbito de los símbolos y de las realidades que las originan, lo que conduce a deducir que, en muchas ocasiones y aunque parezca una paradoja, los cambios son inducidos por las élites mismas.

De esta manera Daniel Dayan y Elihu Katz, profesores de las universidades de París en Francia y de Pennsylvania en los Estados Unidos respectivamente, introducen un detallado estudio sobre las implicaciones sociales y comunicacionales de los acontecimientos transformadores, eventos ocasionales que son transmitidos por los medios de comunicación de masas y que no solo son ceremonias especiales de gran audiencia, sino que se convierten en verdaderos ritos normativos que dividen la historia de los temas que tratan en un antes y un después; son verdaderos detonadores de cambio, formas muy eficaces de acción simbólica. Dado este potencial comunicativo, estos investigadores buscan las respuestas a preguntas como: ¿qué son las ceremonias transformadoras? ¿Qué hacen en las audiencias? ¿Cómo operan esos cambios?, y en un ilustrador ensayo, además de responder a esas preguntas, demuestran que la sociedad, dispersa en múltiples asambleas globalizadas, “imagina” de manera permanente espacios que la reagrupen en comunidad, y es eso precisamente lo que logra el ritual ceremonial: la común unidad.

Las ceremonias transformadoras son elaboraciones rituales que buscan dar respuesta a sucesos generadores de grandes crisis que por lo general se



presentan de forma imprevista, pero que no descartan de plano algunos procesos cíclicos que por su magnitud no pueden ser abordados con estrategias comunicativas rutinarias. Para que sean efectivas deben presentar a la sociedad, de manera solemne, una propuesta radical de cambio y, a la vez, invitar a esa misma sociedad a tomar en consideración dicha propuesta (Dayan y Katz, 1998:176-177).

Las ceremonias transformadoras son una nueva propuesta de interpretación de la realidad, de los hechos, de las situaciones; son un nuevo marco de referencia para que la sociedad interprete el espacio y el tiempo en los que está inmiscuida; son una manera empleada por el poder político gubernamental para responder a un conflicto que ha llegado a ser latente, que requiere una reinterpretación de la historia y que permite recurrir a soluciones que antes eran inconcebibles (Dayan y Katz, 1998:178).

Las ceremonias transformadoras representan un cambio decisivo, son como entrar en una nueva era; interpretación que parte de una interrupción de la historia para proclamar un futuro diferente.

La ceremonia inmoviliza la historia en su trayecto. Invita a una sociedad a descubrir que existían alternativas de sus decisiones y al hacerlo la invita a revivir en parte la angustia, el caos y la efervescencia de su génesis. Nacen nuevos proyectos a la luz de los cuales el pasado se reinventa y se reorganiza la memoria colectiva (Dayan y Katz, 1998:178).

Estos acontecimientos ceremoniales, al introducir en la sociedad una nueva forma de interpretación de los hechos, ponen distancia con el pasado, provocan una percepción renovada de todo lo que ha ocurrido y dan inicio a una nueva era; la ceremonia marca así el retorno de la sociedad a su verdadera vocación, al camino que algún día había quedado truncado; las ceremonias transformadoras representan los verdaderos “renacimientos” (Dayan y Katz, 1998:182).

“Los acontecimientos transformadores pueden también modificar la imagen que una sociedad se hace de la naturaleza de su inscripción geográfica”

(Dayan y Katz, 1998:182), es decir, los ciudadanos pertenecientes a esa sociedad donde se escenifica el acontecimiento renacen en un nuevo mundo; no necesariamente en un nuevo lugar porque no ha habido una migración, simplemente, lo geográfico se convierte en un elemento simbólico. Esa es la “magia” de los acontecimientos transformadores, su poder de crear nuevas realidades históricas; tienen la capacidad de remplazar los sistemas de interpretación imperantes por nuevos paradigmas, por nuevas formas de interpretación social de la realidad. “Las ceremonias transformadoras colocan la historia en nuevos carriles, sugieren un nuevo vocabulario para designar la acción y remodelan percepciones hasta entonces estructuradas por categorías familiares y aparentemente indiscutibles” (Dayan y Katz, 1998:184).

- b. El desarrollo de los acontecimientos transformadores: los acontecimientos transformadores se estructuran a través de una secuencia de varias fases que Dayan y Katz (1998:184-185) caracterizan de la siguiente manera:

La ceremonia tiene lugar en un contexto en el que un problema es advertido como irresoluble y se reconoce socialmente como una fatalidad. El problema es de tal magnitud y se ha entronizado tanto en la sociedad que ya no se traduce en una crisis sino que ha entrado a formar parte del orden de las cosas. Es necesario advertir que los acontecimientos transformadores no nacen como consecuencia de situaciones de urgencia; responden, por lo general, a aspiraciones colectivas que por diversas razones habían sido sometidas al silencio generalizado. Pero su poder de convocatoria y de reacción está supeditado a que respondan a una expectativa generalizada.

Al manifestarse determinan un consenso y reactivan un conjunto de valores compartidos por los gobernantes y los gobernados. Los acontecimientos transformadores marcan el retorno de una promesa no cumplida. Se presentan como el reconocimiento tardío de una deuda o de un contrato. La iniciativa que presentan consiste en satisfacer una obligación (Dayan y Katz, 1998:186).

Desde el anuncio de la realización de la ceremonia, en la que el problema será recordado, sugiere la posibilidad de un cambio; es como una especie de despertar del letargo y crear un ambiente de expectación colectiva en el que renacen las esperanzas de toda una sociedad. Por cualquier razón, llámese azar o intencionalidad de alguien, una de esas alternativas de solución al problema se escapa al silencio en el que estaba sumida y, al término de largas resistencias y luchas, el poder establecido decide validarla y le da una visibilidad inesperada con el fin de no quedarse a la zaga de un movimiento que marca nuevos consensos. El poder, siempre reticente a esas soluciones, no tiene más alternativa que consentirlas, y el “(...) paradigma hasta entonces dominante es sometido a una reconsideración” (Dayan y Katz, 1998:187). Con el simple anuncio de la realización del acontecimiento transformador se invierte el movimiento de la espiral del silencio y desde ese instante el público puede expresar con libertad lo que hasta entonces estaba reprimido, sus sentimientos y aspiraciones con relación al problema. “El statu quo pierde su condición de realidad indiscutible. Ahora se revela como una construcción posible, como una construcción entre otras” (Dayan y Katz, 1998:187-188). Es importante recordar que apenas se está en la fase de anuncio del acontecimiento transformador y ya se están operando cambios sustanciales y dramáticos en la sociedad; el simple anuncio desata una marejada de reflexiones que provocan una verdadera transformación cognitiva del problema; se pasa de un estado en el que impera lo idealizado a un estado en el que impera lo posible; es, en últimas, una dimensión de anticipación del proceso de recepción en la que se elabora la realidad antes del acontecimiento mismo (Dayan y Katz, 1998:189).

El acontecimiento transformador se presenta como un “gesto”, como un primer paso hacia la solución del problema. Es una parte del proceso con un extraordinario valor simbólico; en su puesta en escena se ilustra el estado ideal de las cosas. La ceremonia ritual de transformación es un “hacer como si” se tratara de una experiencia, de una especie de ensayo de la realidad anhelada por la sociedad. La actuación de los protagonistas del

acontecimiento transformador tiene dos características básicas. Primero, se trata de una actuación gestual en la que el actor representa un rol que ilustra el modelo ideal y futuro de las situaciones de las que trata el problema, y segundo, el protagonista tiene también un libreto que se interpreta a través de un discurso cuyo objetivo es centrar el acontecimiento y orientar su interpretación; su actuación ilustra un nuevo paradigma y con ella finge “(...) que aquello que es posible está realizado” (Dayan y Katz, 1998:189). Es una especie de juego en el que la actuación consiste en hacer creer a los espectadores que el problema evocado ya está resuelto. Así, los acontecimientos transformadores producen una especie de distorsión en el tiempo al “(...) afirmar que el futuro está ya presente, pero que todavía hace falta hacer que suceda”; “pero prácticamente nada ha ocurrido en realidad” (Dayan y Katz, 1998:191). El éxito de esa actuación depende siempre, entonces, de la reacción del público; así es y siempre será así.

Pero los protagonistas centrales de la ceremonia no se limitan a los gestos. En un acontecimiento de esta naturaleza es fundamental el discurso, en el cual se guía a las audiencias para que interpreten de manera adecuada el ritual; “(...) el actor de la ceremonia reformula con ayuda de paradigmas culturalmente aceptados la situación en la cual interviene” (Dayan y Katz, 1998:185). Como bien se ha advertido, los acontecimientos transformadores alcanzan su clímax cuando los protagonistas se dirigen al público para precisar la naturaleza y el alcance de las soluciones propuestas al problema planteado. El discurso es el centro del acontecimiento y en él se desatan las tensiones adormecidas durante la etapa gestual y, por “(...) utópicos que sean, los acontecimientos transformadores no por eso dejan de ser subversivos” (Dayan y Katz, 1998:191). Cuando se presentan como actos espontáneos pierden su valor transformador, se empieza a sospechar de ellos y terminan por ser vistos como actuaciones manipuladoras del poder. Cuando no apelan al diálogo, corren el riesgo de ser considerados discursos monológicos propios de poderes autoritarios.

La última fase corresponde a los hechos posteriores a la ceremonia transformadora en la que se invita al público a evaluar las consecuencias del acontecimiento y a modular sus efectos. Una vez cumplido el acontecimiento transformador se inicia una etapa en la que se mide el impacto alcanzado. Este se determina en el marco de los discursos pronunciados por los actores involucrados y por los discursos que de ellos se desencadenan en los públicos. Esa evaluación es la interpretación del acontecimiento y solo es posible su discernimiento con el paso del tiempo, "(...) en el curso de un largo camino hecho de interrogaciones y de debates públicos" (Dayan y Katz, 1998:194).

Las ceremonias públicas son, pues, acciones simbólicas que operan transformaciones, es decir, operan una visión renovada de lo que ha sucedido; ponen distancia con el pasado y marcan el comienzo de una nueva era. Tienen la gracia de que si el asunto del que tratan es apenas una proposición de cambio, la mera propuesta ya está produciéndolo; la sola acción simbólica produce efectos. El "hacer como si", significa el hacer. En definitiva, "(...) el espectáculo político tiene la potencialidad de servir tanto de acelerador como de freno a un proyecto democrático, y puede ser, ciertamente el espectáculo de una revisión" (Canel, 2007:49).

Los elementos tratados explican la razón por la que es adecuado recurrir a la dramaturgia para analizar la acción social.

Al usar el drama, Burke asume que la actividad humana está envuelta en el conflicto (que se genera por el desorden), en el propósito (de llegar al orden), en el cambio (en la medida en la que las personas intentemos avanzar haciéndonos convincentes a los espectadores de nuestras acciones). Conflicto, propósito y cambio son inherentes a la acción humana (Canel, 2007:49).

La comunicación política está llena de conceptos que la hacen expresión de la dramática; se forma por terminologías que implican conflicto; se presentan diferentes alternativas de interpretación entre las cuales hay que elegir una, y ese

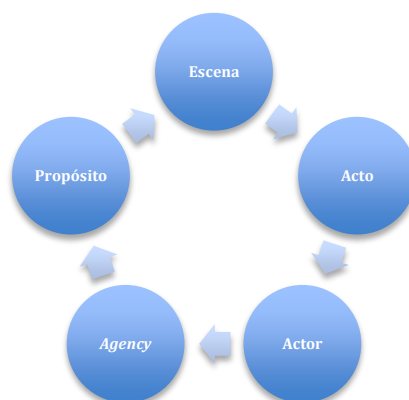
proceso de elección es acción humana. Una situación de comunicación política puede ser interpretada desde diferentes puntos de vista; en un proceso electoral, por ejemplo, el discurso de la oposición podría insinuar la necesidad del cambio, mientras que el partido de gobierno plantearía la oportunidad de seguir mejorando (Canel, 2007:49).

### 6.2.2 La definición de las circunstancias en la comunicación política gubernamental

El primer paso sugerido por Canel en la aplicación de la teoría burkeana es la definición de las circunstancias, ejercicio realizado para responder a las situaciones que se presentan. Para una adecuada definición de la situación Burke (1962b) utiliza la denominada péntada dramática, un conjunto de cinco preguntas cuyas respuestas apuntan a resolver la cuestión principal ¿qué pasa aquí?:

- ¿Qué sucedió?                      Acto
- ¿En qué contexto?                  Escena
- ¿Quién realizó el acto?           Actor
- ¿Cómo se ejecutó el acto?        Agency
- ¿Por qué?                            Propósito

**Gráfico 7: Péntada dramática de Burke**



Fuente: Elaboración propia

- a. Escena: es una concepción amplia del lugar en el que se desarrolla la acción; es el ámbito en el que convergen todos los elementos comprometidos en el proceso de comunicación. “La definición de la escena, al describir la situación, determina la calidad de la motivación del acto” (Canel, 2007:50). Escena en Burke es sinónimo de situación.
- b. Acto: es el hecho que tiene lugar en el drama, es lo que realiza el actor en el escenario, es la acción motivada. Burke manifiesta que se puede hablar del “acto en sí mismo como suceso, como del acto entidad, universo del que se derivan los actos” (Burke, 1989:135, citado por García Gurrionero, 2010:177). Un acto para lograr el estatus de simbólico debe trascender. Los términos que se usan para describir la actuación del actor determinan el enfoque de quien hace la interpretación de dicha actuación.
- c. Actor: es quien realiza la acción en el escenario; en la definición de una circunstancia, es el personaje al que se hace mención. El actor no es simplemente un individuo sobre el que recae la acción, es también destinatario de la comunicación: “(...) es la persona, con todo lo que eso lleva consigo: su cultura, su historia personal, su personalidad, su comportamiento, su forma de expresarse, etc.” (Martín Algarra y López Escobar, 1992:457, citados por Canel, 2007:51). Cuando se hace una definición de una situación y se presenta a otros, lo que se hace es transmitir los personajes involucrados en la escena según sea el objetivo de quien define la situación; es decir: “(...) se puede identificar el motivo de la acción de una situación por la forma en la que el comunicador etiqueta a los actores y les atribuye los actos” (Canel, 2007:51).
- d. *Agency*: son los medios para la acción, instrumentos que el actor usa para llevar a cabo el acto que protagoniza; es aquello por lo cual se realiza la escena y representa cómo ocurre el acto dentro de ella; es lo que permite el éxito o el fracaso de la acción. Se incluyen en esta definición los

instrumentos físicos, los canales, las instituciones, las estrategias diseñadas para alcanzar un objetivo, los estilos, etc.

- e. Propósito: es la razón del acto, es la meta que pretende alcanzar quien actúa, es el efecto deseado; hay una voluntad que usa unos medios determinados para realizar el acto. Es necesario “(...) distinguir el propósito de los efectos (...), permite hacer referencia a la intención a diferencia del efecto o consecuencia” (Martín Algarra, 2003, citado por Canel, 2007:52). Mientras que el efecto es el resultado obtenido sobre el receptor, el propósito hace referencia a la intención de quien emite el mensaje. “Esta distinción permite hablar de transacción simbólica: el comunicador expresa ofreciendo las pistas que son necesarias para que el otro interprete correctamente la acción expresada, es decir, la intención o propósito con que se mueve quien comunica” (Canel, 2007:52).

### 6.2.3 Las estrategias discursivas en la definición de las circunstancias de la comunicación política gubernamental

Cada quien define las circunstancias según su propia interpretación y usa los símbolos que considere oportunos para describir la escena que presencia; a esta particular manera de interpretación, de representación simbólica y de interrelación de los elementos de la péntada es a lo que Burke llama *ratio*, es decir, hacia dónde se quiere enfocar la atención. En toda descripción e interpretación de la situación uno de los componentes de la péntada tendrá mayor relevancia.

Burke enfatiza en que el funcionamiento de los *ratios* debe estar en coherencia con las situaciones a las que hacen alusión, porque si la relación no está bien establecida la comunicación puede fallar:

(...) las *ratios* no son principios causales (es decir, no explican qué fue antes y causa de qué), sino principios de selección: nos hablan de la opción discursiva que ha tomado quien habla para definir la situación, y, por tanto, nos permiten advertir cómo éste la interpreta y cuál es su motivación (Burke, 1989:155, citado por Canel, 2007:53).



Estas opciones discursivas, estas *ratios*, se pueden combinar en los siguientes escenarios, de acuerdo con la caracterización hecha por María José Canel (2007:53-54):

- a. La *ratio* escena-acto: “(...) la escena contiene al acto” (Burke, 1969:3, citado por García Gurrionero, 2010:186); la escena es el espacio que contiene a todos los elementos involucrados y debe estar en consonancia con la cualidad del acto que se interpreta en ella. No obstante los elementos allí integrados, solo adquieren su relevancia en el momento en el que se inicia la representación.

Cuando se levanta el telón y se muestra un escenario, el escenario contiene simultáneamente y de manera implícita todo lo que la narración convertirá en secuencia explícita. O si se quiere, el escenario contiene la acción ambigua (...), y en el desarrollo de la obra, la ambigüedad se transformará en elocuencia y fluidez (Burke, 1989:150, citado por Canel, 2007:53).

La *ratio* “escena-acto” es explicada por Cragan y Shields (1995) a través del ejemplo del discurso del movimiento abortista *pro-choice* cuando recurre a las circunstancias que originan el embarazo (escena: violación) para justificar el aborto (acto); la violación, desde esta perspectiva se convierte en lo más importante y justifica al acto, según este movimiento.

- b. La *ratio* escena-actor: “Es la relación que se establece entre el lugar o contexto y la persona que actúa” (Burke, 1969:8, citado por García Gurrionero, 2010:188); en esta situación el contexto es más importante que el actor; un cargo, por ejemplo, puede ser tratado como una situación que afecta a quien lo ocupa; el puesto (el cargo) moldea la actuación de quien lo ocupa (el actor). “Las ropas del juez deben tener algo que no solo hipnotiza a quien las mira, sino también a quien las lleva” (Canel, 2007:53).



García Gurrionero pone como ejemplo para ilustrar la *ratio* escena-actor un discurso que pronunció Obama el 4 de noviembre de 2008 en Chicago:

En este discurso el mensaje esencial es el anuncio del cambio de Administración en la Casa Blanca: “Gracias a lo que hemos hecho hoy en estas elecciones, (...) el cambio ha llegado a Estados Unidos”. En él, Obama describe una escena que es la de un país soñador; un país que consigue que los sueños se cumplan, pues está lleno de oportunidades: “Las veces que nos dijeron que no podíamos y la gente que se esforzó por continuar adelante con ese credo estadounidense: Sí podemos. Un país donde todo es posible, incluso que una persona de color llegue a presidirlo” (García Gurrionero, 2010:190-191).

Planteado así, las cualidades de un país se trasladan al actor, en este caso, el presidente de color que ha sido elegido por sus conciudadanos.

- c. La *ratio* acto-actor: “(...) es aquella en la que el actor no contiene al acto, aunque se podría decir que sus resultados dependen de que previamente estén en él. Y viceversa” (Burke, 1969:16, citado por García Gurrionero, 2010:191); la situación aquí descrita sugiere una relación de tiempo. “El actor es un autor de sus actos; éstos derivan de él, y son originariamente buenos si él es bueno u originariamente malos si él es malo; originariamente sabios si sabio, y originariamente tontos si tonto” (Canel, 2007:54).
- d. La *ratio* acto-escena: “(...) es la sobredimensión del acto respecto de la escena” (Burke, 1969:135, citado por García Gurrionero, 2010:193); poner énfasis en las competencias de derecho y de hecho que tiene el actor configura y describe la escena.

Sirva de ejemplo referido al terrorismo la descripción de la situación de Bush, cuando afirma un día después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 contra las Torres Gemelas que: “Los actos deliberados y mortales que fueron llevados a cabo contra nuestro país ayer fueron más que actos de terrorismo. Fueron actos de guerra (...) Esto requerirá que nuestro país se una en la determinación y firmeza

inalterables. La libertad y la democracia están bajo ataque (...). Será una lucha terrible del bien contra el mal, pero el bien vencerá (...). En esta escena Bush realiza una definición de situación en la que los actos quedan priorizados al ser definidos como actos de guerra (y no solo de terror) (García Gurrionero, 2010:194-195).

La escena tiene un significado que justifica el acto, una respuesta militar de guerra por parte del ejército norteamericano, amparado en su derecho a la legítima defensa.

- e. La *ratio* propósito-*agency*: la estrategia discursiva en esta situación se centra en el propósito que se persigue; "(...) condiciona la lógica de los medios que son seleccionados" (Burke, 1969:135, citado por García Gurrionero, 2010:195).

Burke pone como ejemplo el de la argumentación que utiliza un Tribunal Supremo cuando justifica la constitucionalidad de una medida adoptada en situación de emergencia por la misma situación de emergencia. El medio utilizado, la medida excepcional, queda así legitimado por el propósito, que es garantizar la seguridad en una situación de emergencia (García Gurrionero, 2010:196).

De acuerdo con la anterior descripción y con la argumentación de los autores estudiados, la selección de la *ratio* implica una estrategia discursiva específica; es decir, las estrategias del discurso focalizan la atención de quien lo oye, lo interpreta y lo difunde. De allí entonces que quepa afirmar con Canel (2007:55) que la retórica "(...) es estratégica porque va colocando y generando valor de los elementos de la escena, y (...) quien gana en establecer su *ratio*, gana también en establecer la naturaleza del resto de los componentes". Esto se puede traducir en un ejemplo: "(...) mientras que en una situación vista como autoritaria reclamará a alguien moderado y dialogante, cuando lo que reina es el caos se preferirá a una persona firme y con autoridad". En otras palabras, una buena estrategia de comunicación política gubernamental consistirá en definir una escena a favor del actor (y actos) que represento o que propongo (Canel, 2007:55).

#### 6.2.4 Otros elementos propuestos por Burke para el análisis de las situaciones de la comunicación política gubernamental

Autores como Canel, Cragan y Shields destacan otros elementos usados por Burke para configurar su teoría dramática y que sirven para la evaluación que hacen las personas de las circunstancias de la realidad social a la cual están expuestas.

El primero de ellos está referido al actor y se trata de la actitud, atributo con el que el actor encara la acción verbal; es la concepción que tiene el individuo sobre sí mismo y la manera como esta puede afectar su discurso (seguridad, ansiedad) (Canel, 2007:56). “(...) la actitud de humildad conduce a un acto de obediencia o la actitud de orgullo conduce al acto de desobediencia” (Burke, 1969:450, citado por García Gurrionero, 2010:206).

Otro de estos elementos tiene que ver con la posición estratégica o posición ventajosa, estado desde donde se hace la interpretación de la realidad y desde donde se construye el discurso, es decir, es la orientación o perspectiva que se da al sistema de interpretación o a la visión general de la realidad. Es como el instrumento a través del cual se observa la realidad (Canel, 2007:56). En la elección de los términos que se van a usar en el discurso se esconden diversas motivaciones y, dependiendo de esta escogencia se pueden hacer diversas deducciones que para Burke pueden ser la orientación, la perspectiva, la perspectiva por incongruencia o la dialéctica. La orientación permite conocer las motivaciones inmersas en las acciones; la perspectiva es un instrumento lingüístico a través del cual se ve algo por medio de lo que alguien dice. La perspectiva por incongruencia o dialéctica manifiesta que las transformaciones de los símbolos pueden modificar el significado de algo para promover la unión, la división o para trascender las diferencias (García Gurrionero, 2010:206-207).

Un elemento más es el grado de identificación que logra la cooperación de los destinatarios de un mensaje en una acción comunicativa. Esta identificación se alcanza acudiendo a estrategias que Burke clasifica de acuerdo con la forma, la titulación y la ambigüedad.

Por último, los plazos cíclicos o la ciclicidad del orden es otro de los elementos burkeanos aquí considerados:

(...) relacionados con la fase del ritual de purificación en la que se encuentra una situación. Es decir, los símbolos o expresiones lingüísticas utilizadas reflejan si la persona que habla considera que la situación está en una fase de orden, de desorden, de culpabilidad, de redención o de purificación (Canel, 2007:56).

Como se advirtió en un apartado anterior, en los procesos de comunicación política es de vital importancia utilizar de manera adecuada el ritual de purificación en el discurso, es decir, saber identificar la situación que reclama purificación y la selección acertada de los eventos a través de los cuales se escenificará cada fase del ritual.

### **6.2.5 El pensamiento burkeano y la relación entre las organizaciones y sus públicos**

Cuando Burke concibe al lenguaje como algo con significado simbólico, plantea la premisa que le permite pensar en la cooperación que existe entre los miembros de una organización y establece una conexión directa entre la retórica y la teoría organizacional; esta es al menos la interpretación que hace Phillip Tompkins (1987) de los conceptos burkeanos de jerarquía y de identificación (Canel, 2007:58). El analista señala que la retórica es acción simbólica y la esencia de las organizaciones de hoy es el simbolismo o, en términos de Burke, "(...) el uso del lenguaje como significado simbólico para inducir a la cooperación a personas que, por naturaleza, responden a los símbolos" (Tompkins, 1987:86, citado por Canel, 2007:58); y concluye que la nueva retórica adopta a la acción simbólica como la esencia misma de las organizaciones.

Robert Heath (2001) va un poco más allá y relaciona la obra de Burke con el pensamiento estratégico y basa su postulado en la afirmación de que la retórica se apoya en la lógica para conseguir interpretaciones de significado compartido; es decir, se debe establecer una comunicación simétrica para lograr que "(...)

cada mercado, audiencia o público que tiene algún interés en alguna cuestión co-cree significado a través del diálogo” (Heath, 2001:31, citado por Canel, 2007:58).

En las interpretaciones de Heath a la obra de Burke se aprecia la consideración de la retórica como un elemento fundamental para la comunicación; para que las personas puedan conciliar diferencias y crear zonas de significados compatibles y complementarios de manera que logren acciones coordinadas. Y esta es a propósito la idea de Burke cuando afirma que el lenguaje es un medio simbólico. Es una postura que destaca el valor comunicacional de la retórica dada su capacidad para la concertación y para moldear a la sociedad.

La retórica asume que una parte necesaria del proceso de co-creación de significado es la defensa de algo. Trata del proceso del contenido (del significado). Da voz a los participantes que tienen interés propio y unas razones altruistas para comprometerse en el diálogo sobre los datos (epistemología), las evaluaciones (axiología), y la política, producto y selección de servicios (ontología). La retórica es consciente de que las opciones que se toman son contestables (Heath, 2001:32, citado por Canel, 2007:59).

Emerge en la argumentación de Heath el concepto de simetría que es considerado como una característica fundamental del diálogo que se puede establecer entre una organización y sus públicos; no es un simple escuchar una de las partes a la otra, sino aceptar que todo lo que hacen -una organización, un público, una audiencia, un mercado- tiene significado, y cuando esos significados se comparten entre unos y otros hay un proceso de co-creación, hay un proceso de diálogo; la comunicación retórica es lo que ayuda, entonces, a que haya comprensión mutua entre las organizaciones y sus públicos, entre los gobernantes y los ciudadanos.

Las relaciones públicas son epistemológicas porque analizan lo que las cosas son. Son axiológicas porque analizan qué es lo mejor. Y son ontológicas porque analizan el significado de lo que se ha hecho y de lo que se ha dicho. Este enfoque de las relaciones públicas desplaza el planteamiento de la comunicación como algo puramente manipulador o como simple transferencia de información y (...) asume la potencialidad que tiene aspirar a la comprensión mutua entre organización y públicos (Heath, 2001:50, citado por Canel, 2007:60).

### 6.2.6 Los aportes de Burke al análisis de la comunicación política gubernamental

De acuerdo con las reflexiones de la profesora María José Canel, el principal aporte de la teoría de la dramatística de Kenneth Burke al análisis de la comunicación política gubernamental es la noción de escena con toda la carga simbólica y práctica de los elementos que la integran; “(...) su planteamiento incluye la unidad de persona, la unidad de mensaje, la unidad de la escena, la lógica estratégica y, finalmente, la posibilidad de que entre una organización y sus públicos haya una relación transaccional de la comunicación” (Canel, 2007:61).

Su propuesta es la de no abordar a la comunicación de manera lineal y unidireccional, sino entenderla mejor desde una perspectiva ontológica que permita diferenciar los elementos subjetivos (los actores), los elementos objetivos (la realidad en cuanto conocida) y los elementos práxicos (las acciones y la interpretación de las mismas). Los actores son elementos situados en un contexto (tiempo y espacio determinados), con una historia personal que ayuda a entender la acción que ejecuta y que dice. El planteamiento de Burke permite entender también la relación entre el contenido del mensaje y su contexto, es decir, para entender el contenido (mensaje) es fundamental entender el contexto en el cual se produce. También permite medir el nivel de manipulación que puede existir en la comunicación política, es decir:

El actor es libre para elegir la fórmula simbólica a través de la cual quiere expresarse. Y como no todas las maneras de expresarse son igualmente adecuadas, la versión que el actor elige no es inocente: en ella proyecta una intención, un interés, una motivación (Canel, 2007:62).

Dadas estas consideraciones, desde la perspectiva burkeana la comunicación entre gobernantes y ciudadanos debe responder a criterios de reciprocidad, de transacción comunicativa, donde siempre haya simetría y bidireccionalidad:

En términos operativos esto significa que la institución política ha de comunicar a los destinatarios de sus medidas contextualizándoles,

ofreciendo todas las pistas para que se pueda interpretar correctamente no solo el producto comunicativo, sino también la intención que motivó; y ha de estar abierta a conocer la situación del público para poder interpretar adecuadamente lo que éste le expresa, lo que necesita (Canel, 2007:63).

La complejidad de la realidad política contemporánea exige que quien la protagonice cuente con la capacidad de combinar los símbolos necesarios para transmitir esas realidades complejas: “(...) tener la autoridad presidencial exige dar la impresión de que se gestiona bien, para lo que hace falta gestionar bien, además de saber contar que se gestiona bien” (Denton y Woodward, 1998:214, citados por Canel, 2007:67).

Entendida la comunicación política gubernamental como una transacción recíproca de intencionalidades, detallaré en el siguiente apartado las teorías de la *agenda-setting*, el *framing* y la dramatística, el papel que desempeñan gracias a sus herramientas conceptuales y metodológicas, la manera cómo interactúan y el alcance de su interacción desde la perspectiva de los actores involucrados en el proceso, los cuales fueron definidos con amplitud en el primer capítulo. Adicionalmente, intentaré desentrañar los factores que hicieron exitosa la comunicación política gubernamental del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, diseñando una propuesta metodológica que integre estas teorías con el objeto de encontrar respuestas a la pregunta que me ocupa en esta investigación.



### III. Diseño metodológico para el estudio de la comunicación política gubernamental del gobierno del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez

#### 1. Fundamentación

El proceso argumental y teórico desarrollado en los capítulos precedentes de esta tesis doctoral que pretende encontrar las razones de los altos índices de popularidad del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez, sugiere la utilización de una metodología de análisis relacionada con las teorías de la *agenda-setting*, el *framing* y la dramática. Para el efecto se realizó una búsqueda de trabajos de investigación que emplearan tales teorías como elemento base para la comprensión de la efectividad de las estrategias de comunicación política gubernamental, y fue así como se encontró la propuesta de Mario García Gurrionero (2010).

García Gurrionero estudió la eficacia de las estrategias de comunicación del gobierno español frente al terrorismo a través de una matriz que combina los postulados de la teoría de la dramática de Kenneth Burke y de la teoría de Robert Entman acerca de la activación de los *frames* en un proceso que denominó de cascada. En el diseño de este instrumento recogió los aportes de Cragan y Shields (1995), quienes luego de estudiar a fondo a Burke tomaron su idea de que al analizar los mensajes no solo se pueden hacer diagnósticos de las situaciones sociales, sino que también puede obtenerse una visión de conjunto que permite inferir las motivaciones e intenciones que están detrás de esas situaciones. Asimismo, García utilizó la metodología de Entman para analizar los discursos de los políticos y de los ciudadanos y la cobertura que hacen de estos los medios de comunicación. Con esta fusión de métodos centró su objetivo en obtener un modelo de análisis que además de medir la capacidad de permeabilidad de los *frames* evaluara el grado de identificación de las élites con la situación que describen esos *frames* y con el público para el que están descritos. En últimas, lo que busca el modelo es explicar de qué depende, cómo y cuándo puede tener

éxito en su estrategia un discurso político, es decir, cómo y cuándo puede ser eficaz (García Gurrionero, 2010:242).

Y puesto que este es precisamente el interrogante surgido ante la eficacia comunicativa del discurso de Álvaro Uribe Vélez, se toma como referente la propuesta metodológica de García Gurrionero y se perfila de acuerdo con las características y necesidades del 'caso conmocionante' elegido para estudio.

Aquí pues hay una propuesta metodológica triangular que observa un 'suceso imprevisto' con base en un enfoque teórico, un análisis de contexto histórico y el uso de técnicas estadísticas cuantitativas para registrar la realidad empírica. El enfoque teórico está desarrollado en los capítulos anteriores, en los que se hace un recorrido por la producción académica relacionada con el tema comunicación política gubernamental, los diversos modelos para su abordaje y las teorías de la comunicación que estudian la manera como los seres humanos interpretamos la realidad que nos circunda; el análisis del contexto se hace en la reconstrucción del caso conmocionante; y una matriz de análisis sirve para la observación empírica de la realidad propuesta para el estudio.

La triangulación metodológica también se observará en la matriz de análisis desarrollada por García Gurrionero, en la que el caso se aborda desde: a) la intencionalidad del *frame* elaborado por el gobierno Uribe; b) la capacidad del *frame* gubernamental de permear a los demás públicos estratificados (políticos, élites y medios de comunicación) de acuerdo con el modelo de activación en cascada; y c) la eficacia de ese *frame* para ajustarse a la realidad según las expectativas de las audiencias.

En esencia, el proceso triangular abordará la activación desde el discurso del gobierno Uribe en un caso conmocionante que marcó un antes y un después en la estrategia de comunicación gubernamental: la Operación Monasterio. El discurso presidencial se estudiará desde la péntada dramatística y los *ratio* de Burke, el ritual de purificación con los aportes de Dayan y Katz, y las cuatro dimensiones del modelo de activación en cascada de Entman.

Se analizará luego la cobertura de la prensa (nacional y regional) desde los cuatro elementos que componen los *frames* según la teoría de activación en

cascada. Aquí se podrá medir la capacidad del gobierno Uribe de permear con su *frame* a los medios y se podrá deducir la resonancia de dicho encuadre.

Por último, se hará un análisis de las columnas de opinión publicadas por la prensa (nacional y regional) con base en las cuatro dimensiones del *frame* desde la teoría de activación en cascada y se cruzarán estos análisis con los resultados de las mediciones de popularidad posteriores al caso, realizadas por la firma Gallup.

Los resultados de todas estas mediciones se estudiarán con base en la teoría planteada y se podrá así determinar en qué radicó la eficacia comunicativa del gobierno Uribe.

## 2. Modelos básicos y definición de conceptos

La metodología propuesta está compuesta por una amalgama de teorías, cada una de las cuales propone un modelo de investigación que implica una estructura de términos que es preciso definir para comprender cómo se realizará el estudio de caso.

En primera instancia se habla de ‘caso conmocionante’, acontecimiento que rompió la secuencia previsible o los esquemas habituales del cubrimiento informativo de los hechos de gobierno del ex Presidente. Para el efecto se toma en consideración la caracterización que de ellos hace Damián Fernández Pedemonte (2010:21-22) cuando afirma que de cuando en cuando aparecen casos periodísticos que son estremecedores, ya sea por la envergadura de los acontecimientos, por su capacidad de permanecer en la agenda pública o por el grado de debate que desencadenan, y de los cuales y en virtud de su experiencia se puede decir que se constituyen:

(...) cuando la representación en los medios de unos acontecimientos hace que emerja en el discurso un conflicto estructural latente, tapado hasta el momento por un discurso público dominante, de los políticos o de los mismos medios que insiste en un conflicto coyuntural manifiesto de signo contrario (Fernández Pedemonte, 2010:23).

María José Canel Crespo hace también una categorización de este tipo de hechos y los llama 'sucesos imprevistos', para referirse a aquellos que escapan a los planes de los gobiernos o que podrían ser previsibles por ser consecuencia de una decisión gubernamental, pero que al generar una crisis llevan asociada una imprevisión (2009:220).

Llámense casos conmocionantes o sucesos imprevistos merecen una consideración operativa que permita su abordaje práctico desde las miradas de Brace y Hinckley (1991), quienes los clasifican en torno a dos ejes fundamentales: lo positivo/negativo y lo voluntario (decidido por el gobierno)/no voluntario (decidido por alguien ajeno al gobierno).

Así por ejemplo son sucesos positivos discrecionales (voluntarios) un acuerdo de paz o la retirada de tropas en zona bélica; negativos discrecionales, la subida de impuestos o el establecimiento del pago por aparcamiento en vía pública; positivos no discrecionales, el ser escogido como sede para la celebración de los juegos olímpicos o recibir un premio; y los negativos no discrecionales, las huelgas, manifestaciones contra las medidas públicas, revueltas sociales, es decir, todos aquellos sucesos negativos no buscados por el gobierno sino fortuitos o resultado de la voluntad de instituciones o entidades ajenas (Canel, 2009:223).

García Gurrionero (2010:233-234), como ya se dijo, combina en su propuesta metodológica la teoría dramática y el modelo de activación en cascada. En la dramática se vale de la matriz diseñada por Cragan y Shields (1995), cuyos hallazgos conducen a afirmar que en las expresiones simbólicas de las acciones humanas se pueden encontrar los elementos que las motivan. Al analizar un mensaje se puede diagnosticar tanto la situación que lo origina como la motivación e intención que hay detrás de esa situación, con lo que el camino más expedito para analizar las relaciones humanas será el estudio de los procesos de comunicación. Para saber por qué la gente se comporta de una u otra manera solo es necesario observar y entender cómo se comunica; la comunicación es actuación; la comunicación es una herramienta vital en el proceso de redención de las imperfecciones de la actuación humana; la comunicación es clave en el ciclo de purificación de la acción de los seres humanos que buscan, de manera

permanente, recuperar el orden después de superar las etapas de contaminación, señalamientos de culpabilidad, purificación y redención.

Entender así la dramática de Burke es detenerse en tres aspectos: la comunicación en términos dramáticos, la identificación de la localización de dicha comunicación en algún punto del proceso cíclico de purificación, y los métodos lingüísticos y analíticos para determinar los motivos ocultos contenidos en los símbolos (Cragan y Shields, 1995:64, citados por García Gurrionero, 2010:234-235).

La matriz que Cragan y Shields diseñan con base en la dramática está dividida en tres ejes y en ellos trabajan catorce conceptos básicos acuñados por Burke. En un primer eje agrupan los conceptos básicos: los símbolos (que describen una acción o una actitud), la anécdota representativa (situación breve en la que aparece el elemento del texto que sirve para explicar lo que acontece) y los campos semánticos (asociaciones de términos que expresan una jerarquía de significados y establecen el orden dentro de un discurso). En un segundo eje se agrupan los conceptos estructurales que proporcionan un diseño que hará visible el acto comunicativo: la héxada dramática y el ritual de purificación; los términos aquí expresados son acto, escena, actor, *agency*, propósito, actitud y ritual de purificación (Cragan y Shields hablan de héxada porque añaden a la péntada de Burke el concepto actitud). En el tercer eje se asocian los conceptos evaluativos que sirven para comprobar que siempre hay relación entre lo que se dice y lo que se hace, es decir, es siempre posible determinar la sintonía que hay entre los motivos que impulsan las acciones y las representaciones que se hacen de ellas; los conceptos evaluativos dependen del momento concreto del ciclo del ritual de purificación en el que la acción toma lugar, del grado de identificación que presenta, de la calidad de la motivación que despierta y de la ventaja lingüística que otorga, elementos que completan el aporte terminológico de Kenneth Burke (García Gurrionero, 2010:234-236).

**Tabla 8: Matriz de la teoría dramática burkeana de Cragan y Shields**

Eje estructural	Eje maestro análogo	Eje evaluativo
Acto	Orden	Ventaja lingüística

Actor	Contaminación	Etapa del ciclo
Escena	Culpabilidad	Cualidad de la motivación
Agency (medios)	Purificación	Grado de identificación
Propósito	Redención	
Actitud		

Fuente: Cragan y Shields, 1995:83, citados por García Gurrionero, 2010:238

De Robert Entman, García G. toma el modelo de activación en cascada que se plantea como herramienta para analizar los discursos de los políticos y de los ciudadanos, y la cobertura que hacen los medios al discurso de los primeros. Este modelo analiza los *frames* interpretativos desde los estratos superiores de la cascada hasta los inferiores, permite estudiar las variables con las que se mide la relación entre los *frames* gubernamentales y los *frames* de los demás estratos, y analizar por qué unos encuadres permean y otros no. Para el análisis de la fluidez de los *frames* se toman como herramientas metodológicas los cuatro elementos de Entman: definición del problema, causas, consecuencias y generalizaciones (García Gurrionero, 2010:239-240).

Por último, García Gurrionero sugiere la combinación de las propuestas anteriores en un modelo que aspira, por un lado, a conocer la eficacia de las estrategias de comunicación política gubernamental y determinar las motivaciones que llevan a los gobiernos y demás líderes políticos a actuar de cierta manera; y, por el otro, a determinar si gobierno y oposición identifican sus argumentos adecuándose a la realidad que necesitan describir y si hay identificación de las estrategias con los ciudadanos a quienes se dirige el mensaje. Lo que pretende el académico español es diseñar y aplicar un modelo de investigación cuantitativa que mida la capacidad que tienen los *frames* de permear los diversos estratos de la cascada de Entman, y que evalúe la identificación de los gobiernos y de las élites con la situación que describen en sus *frames* y con el público para el que hacen esas descripciones (García Gurrionero, 2010:241-242).

**Tabla 9: Matriz para el análisis de la eficacia de la estrategia de comunicación de los gobiernos, por Mario García Gurrionero**

Plano de activación (discursos de los políticos)		Plano de la cobertura mediática		Plano de entendimiento (discursos de los ciudadanos)		
1. Péntada dramática	Acto	1. Las cuatro dimensiones del enfoque de Entman	Problemas	1. Péntada dramática	Acto	
	Actor				Actor	
	Escena		Escena			
	Agency		Agency			
	Propósito		Propósito			
2. Los <i>ratios</i>	Escena-acto		2. La resonancia cultural de los <i>frames</i>	Causas	2. Los <i>ratios</i>	Escena-acto
	Escena-actor					Escena-actor
	Acto-actor			Acto-actor		
	Acto-escena			Acto-escena		
	Propósito-agency			Propósito-agency		
3. Ciclos del ritual de purificación	Orden	2. La resonancia cultural de los <i>frames</i>		Consecuencias	3. Ciclos del ritual de purificación	Orden
	Contaminación					Contaminación
	Culpabilidad			Culpabilidad		
	Purificación			Purificación		
	Redención			Redención		
4. Las cuatro dimensiones del enfoque de Entman	Problemas		2. La resonancia cultural de los <i>frames</i>	Remedios	4. Las cuatro dimensiones del enfoque de Entman	Problemas
	Causas					Causas
	Consecuencias			Consecuencias		
	Remedios			Remedios		
				5. La calidad de la motivación		
				6. La resonancia cultural		

Fuente: García y Gurrionero, 2010:243

El plano de activación sirve para medir la capacidad de los discursos de los políticos de generar las asociaciones que persiguen con sus mensajes. El plano de cobertura mediática, para analizar la capacidad que tienen los *frames* de los políticos de permear el discurso de los medios de comunicación. Y el plano de entendimiento sirve para medir cómo percibe el ciudadano el discurso político (si coherente o no), así como para evaluar la reproducción que los medios hacen de ese discurso.

De acuerdo con los planteamientos de Mario García Gurrionero (2010:245-246) el modelo pretende:

- Relacionar las motivaciones internas de quien elabora el discurso.
- Medir el grado de identificación de quien habla con el destinatario del discurso.

- Relacionar la coherencia e identificación del discurso con su capacidad de permear a los distintos estratos, es decir, medir la resonancia cultural del *frame* gubernamental.
- Evaluar la eficacia comunicativa de un gobierno, no solo en términos de adecuación a la realidad, sino también de adecuación a las expectativas de la audiencia.

### 3. Modelo propuesto para medir la eficacia de la comunicación gubernamental del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez

Tomando como puntos de partida los modelos anteriores y los objetivos de investigación planteados, se propone una matriz de análisis cuyo origen se encuentra en el término ‘hecho conmocionante’ empleado para definir el caso de estudio. Desde tal definición se aplicará el modelo de García Gurrionero (2010) en lo relacionado con los planos de análisis -de activación, de cubrimiento mediático y de entendimiento- al contenido del discurso del gobierno, a lo publicado sobre el caso en la prensa nacional y regional, y a la opinión publicada en los mismos periódicos seleccionados. Este último análisis será cruzado con las mediciones de respaldo a la gestión presidencial realizadas por la firma encuestadora Gallup después del hecho conmocionante.

**Tabla 10: Matriz para el análisis de la eficacia de la comunicación gubernamental del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez**

Plano de activación (discurso del ex presidente Uribe)		Plano de la cobertura mediática (prensa nacional y regional)		Plano de entendimiento (opinión publicada en la prensa nacional y regional)	
1. Péntada dramática	Acto	1. Las cuatro dimensiones del enfoque de Entman en la prensa nacional	Problemas	1. Las cuatro dimensiones del enfoque de Entman en la opinión publicada en la prensa nacional	Problemas
	Actor		Causas		Causas
	Escena		Consecuencias		Consecuencias
	Agency		Remedios		Remedios
	Propósito				
2. Los ratios	Escena-acto				
	Escena-actor				
	Acto-actor				
	Acto-escena				
	Propósito-agency				



3. Ciclos del ritual de purificación	Orden	2. Las cuatro dimensiones del enfoque de Entman en la prensa regional	Problemas	2. Las cuatro dimensiones del enfoque de Entman en la opinión publicada en la prensa regional	Problemas	
	Contaminación		Causas		Causas	
	Culpabilidad		Consecuencias		Consecuencias	
	Purificación		Remedios		Remedios	
4. Las cuatro dimensiones del enfoque de Entman	Redención					
	Problemas					
	Causas					
	Consecuencias					
	Remedios					

Fuente: Elaboración propia

Con esta propuesta de análisis se pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- e. Identificar los *frames* del gobierno del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez en el hecho conmocionante elegido para el estudio.
- f. Relacionar las motivaciones internas que se puedan identificar en el discurso gubernamental en el caso de estudio.
- g. Medir la coherencia e identificación del discurso gubernamental con su capacidad de permear a los medios de comunicación, en particular a la prensa nacional y regional en Colombia.
- h. Medir el grado de identificación del discurso del ex presidente Uribe con el discurso de sus destinatarios.
- i. Evaluar la eficacia comunicativa del gobierno Uribe en términos de adecuación a la realidad y de adecuación a las expectativas de la audiencia.

Para el efecto, se estudiará la operación militar Monasterio y se analizarán los siguientes aspectos:

- a. El plano de activación: a través de la lectura de la alocución presidencial transmitida por los medios de comunicación, discurso del que se analizarán la péntada dramática (acto, actor, escena, *agency*, propósitos), los *ratios* (escena-acto, escena-actor, acto-actor, acto-escena y propósito-*agency*), los ciclos del ritual de purificación (orden, contaminación, culpabilidad, purificación y redención) y las cuatro dimensiones del enfoque de Entman (problemas, causas, consecuencias, remedios) para identificar el *frame* elaborado por el ex Presidente y determinar en él las motivaciones internas del discurso del mandatario.
  
- b. El plano de la cobertura mediática: se analizará lo publicado por los periódicos de circulación nacional El Tiempo y El Espectador y la revista Semana, y por los periódicos regionales El Colombiano, El País y El Heraldo durante las dos semanas siguientes al hecho. Se analizarán todas las piezas informativas y en cada una de ellas se buscará la dimensión preponderante según la teoría de activación en cascada de Entman. De allí se podrá colegir la capacidad del *frame* gubernamental de permear el *frame* de la prensa nacional y regional en Colombia.
  
- c. El plano de entendimiento: se analizará el discurso de la opinión publicada en los periódicos de referencia durante las dos semanas siguientes a la ocurrencia del hecho para determinar el *frame* de los destinatarios del discurso gubernamental representados por los columnistas de opinión. Aquí se determinará la capacidad del *frame* gubernamental de permear a las audiencias selectas y el grado de identificación del discurso presidencial con el discurso de los ciudadanos. De igual manera se cruzarán los resultados de las mediciones de las dimensiones preponderantes en la opinión publicada desde la teoría de activación en cascada con las mediciones de respaldo a la labor presidencial realizadas por Gallup después del hecho conmocionante que nos ocupa.

## IV. La comunicación en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez

### 1. Reflexiones acerca de un fenómeno de la comunicación gubernamental en Colombia

#### 1.1 La popularidad de Álvaro Uribe Vélez como soporte de su gobernabilidad

En el primer capítulo de esta investigación se manifestó, de la mano de Elizalde (2006:162), que en una sociedad cada vez más compleja como la actual, más mediatizada y, sin lugar a dudas, más participativa, los gobernantes deben -es un imperativo- gestionar de manera eficiente estrategias de comunicación política para alcanzar el consenso que les permita gobernar. En estas circunstancias, la comunicación política gubernamental se convierte en un elemento protagónico que ayuda a los jefes de Estado y funcionarios públicos a cumplir a cabalidad con las exigencias de transparencia y coherencia de tal complejidad social contemporánea.

Como también se anotó, existen diferentes formas de gestionar este particular tipo de comunicación. Hay, por ejemplo, modelos teóricos que estudian el proceso comunicacional según el papel que allí cumplen los medios de comunicación; otros abordan el fenómeno según la orientación conceptual de las ciencias sociales que se ocupan de su comprensión; y algunos más analizan la comunicación política de los gobiernos según la finalidad y los enfoques de quienes desarrollan su investigación. En la construcción del estado de la cuestión planteada, se encontraron asimismo modelos prácticos para la gestión de la comunicación de las instituciones públicas, entre los que se destacaron los aportes de Riorda y Elizalde: el incrementalismo y la gestión del consenso-disenso, respectivamente. Este recorrido incluyó las contribuciones de otros centros de investigación, con modelos que fueron presentados en esta tesis al realizar la compilación del pensamiento de los fundadores de la sociología referida por Maigret (2005), y especialmente, el legado de la sociología interpretativa que ha conducido a un entendimiento mucho más completo y profundo de la realidad

publicada; de allí se pasó a lo consolidado por Lippmann, Bernays, McCombs, Dader, Canel, Sádaba, Martín Algarra, Entman, Burke, Dayan y Katz, hasta encontrar una propuesta metodológica para el estudio de los actuales fenómenos de la comunicación política gubernamental.

Ahora bien y trascendiendo lo conceptual, es preciso aplicar estos conocimientos al entorno, con el fin de corroborar lo acertado de las teorías o de formular nuevos caminos para la comprensión de la realidad foco de interés. Cuando los postulados se someten a prueba, develan muchas veces el momento preciso para entablar el diálogo interdisciplinar con el que es posible decodificar y desplegar al máximo una funcionalidad. Para el caso concreto que nos ocupa, aquella que tiene que ver con la de la comunicación política gubernamental.

Como constatación de que algunas veces la realidad desborda los modelos teóricos, se plantea acá lo ocurrido en Colombia durante la primera década de este siglo cuando gobernó por dos periodos constitucionales (2002-2006, 2006-2010) Álvaro Uribe Vélez, alcanzando cotas de popularidad que superaron incluso los cálculos más optimistas, desvirtuando así cualquier modelo de análisis previo, sobre todo en un país considerado “una de las democracias más antiguas y más estables de América” (Carné, 2011).

El fenómeno al que se alude, sin embargo, no es tan simple que pueda reducirse a las ideas de reelección o cotas altas de popularidad. Este antioqueño llegó a la Presidencia de Colombia después de la administración de Andrés Pastrana Arango (1998-2002), cuya apuesta central consistió en negociar la paz con la guerrilla de las FARC<sup>10</sup>. Durante casi todo el gobierno de Pastrana el grupo subversivo obtuvo el despeje de 42.000 kilómetros de territorio como zona de distensión (El Caguán), hecho que le permitió fortalecerse militar y políticamente, tanto que se llegó a pensar, no sin razones, que estuvo a punto de tomar el poder.

---

<sup>10</sup> Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, grupo guerrillero creado en 1964 por campesinos que inspirados en las revoluciones de China y de Cuba reclamaban una mejor distribución de las tierras. Comandadas por Manuel Marulanda Vélez, las FARC encontraron en el narcotráfico, el secuestro y la extorsión sus principales fuentes de ingreso, creciendo desmesuradamente durante las dos últimas décadas del siglo pasado, y fortaleciéndose en un frustrado proceso de paz con el presidente Andrés Pastrana Arango.

Uribe inició su gestión con el grupo guerrillero empoderado y lo llevó a su casi extinción al dar de baja a la mitad de su cúpula en diversos operativos militares. De igual manera enfrentó todo tipo de escándalos mediáticos por: tráfico de influencias en los que se vieron involucrados sus hijos; acusaciones de cohecho por la compra de voluntades de legisladores que dieron su voto a favor de la reelección presidencial a cambio de prebendas y partidas presupuestales especiales para invertir en sus regiones de origen; señalamientos directos por interceptaciones ilegales a los correos electrónicos y teléfonos de opositores del gobierno, periodistas y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a través del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), organismo de inteligencia manejado directamente por el Jefe de Estado y del cual varios directores están siendo investigados por la comisión de diversos delitos; imputaciones penales y administrativas a algunos de sus más inmediatos colaboradores por hechos de corrupción, como el caso Agro Ingreso Seguro (AIS); denuncias penales en contra de militares de diversos rangos por los denominados ‘falsos positivos’<sup>11</sup>; dificultades diplomáticas con presidentes de países vecinos por violaciones al territorio extranjero con bombardeos y desplazamiento de tropas para la captura de jefes guerrilleros, o por acusaciones de que los territorios vecinos se habían convertido en refugio de los grupos subversivos.

Si bien la popularidad de un presidente no se traduce necesariamente en respaldo ciudadano (Canel, 2008), el consenso obtenido por Uribe Vélez fue un instrumento importante para gobernar durante ocho años, situación que se convirtió en paradigmática a la hora de estudiar casos exitosos de gestión de la comunicación política gubernamental. Porque sin duda es un fenómeno digno de estudio que un presidente latinoamericano, inmerso en un ambiente político tan hostil como el que le correspondió a Uribe, logre una popularidad de hasta el 85% (ver tabla 11), nunca haya registrado porcentajes inferiores al obtenido en el momento de su primera elección (nunca rompió piso) y cuente con un promedio de 71% por dos periodos presidenciales.

---

<sup>11</sup> Eufemismo popularizado por la prensa colombiana para referirse a los asesinatos de civiles inocentes que el Ejército Nacional presentaba a la opinión pública como bajas guerrilleras.

**Tabla 11: Índices de imagen favorable del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez durante sus ocho años de gobierno (2002-2010), según la firma encuestadora Gallup Colombia. Datos tomados del Poll 77 de 2010**

La pregunta realizada por la empresa encuestadora fue:  
En general, ¿tiene usted una opinión favorable o desfavorable del presidente Uribe?

Año	Mes de la medición	% de favorabilidad
2002	Septiembre - primera medición	69
	Noviembre	74
<b>Promedio mediciones año 2002</b>		<b>72</b>
2003	Enero	66
	Abril	65
	Julio	70
	Octubre	72
	Diciembre	78
	<b>Promedio mediciones año 2003</b>	
2004	Marzo	77
	Junio	75
	Septiembre	67
	Diciembre	74
<b>Promedio mediciones año 2004</b>		<b>73</b>
2005	Marzo	72
	Abril	69
	Julio	69
	Agosto	76
	Noviembre	69
<b>Promedio mediciones año 2005</b>		<b>71</b>
2006	Enero	72
	Abril	70
	Junio	77
	Septiembre	72
	Octubre	66
	Diciembre	65
<b>Promedio mediciones año 2006</b>		<b>71</b>
2007	Febrero	65
	Abril	75
	Julio	66
	Septiembre	71
	Noviembre	74
<b>Promedio mediciones año 2007</b>		<b>70</b>
2008	Enero	80
	Marzo	82
	Abril	79
	Junio	76
	Julio	85
	Agosto	78
	Octubre	75
	Diciembre	70
<b>Promedio mediciones año 2008</b>		<b>78</b>
2009	Febrero	69
	Mayo	68
	Julio	68
	Septiembre	70
	Noviembre	64
	Diciembre	68
<b>Promedio mediciones año 2009</b>		<b>68</b>
2010	Febrero	63
	Abril	68
	Julio - última medición	75
<b>Promedio mediciones año 2010</b>		<b>69</b>
<b>Gran promedio ocho años de gobierno</b>		<b>71</b>

¿Cuál es entonces la razón que explica la popularidad del ex Presidente? En la búsqueda de respuestas a este interrogante se han emprendido varias

aproximaciones académicas y en una de ellas se propuso tomar el concepto Régimen de Comunicación Política (Gómez, 2005:66) para calificar la bien aceptada maquinaria comunicativa que le permitió llegar a todos sus conciudadanos con un alto porcentaje de aceptación popular. Acuñado por el profesor José Luis Dader en su libro *Tratado de Comunicación Política* (1998:4), el concepto desarrolla la idea de que las prácticas políticas cotidianas de los gobiernos para entablar relaciones con sus gobernados son las que definen el rótulo que le imponga -más adelante- la opinión. En su texto, Dader recrea la característica más importante de los regímenes liberales: el equilibrio de los poderes; señala el voto universal y la participación ciudadana como el sello de los regímenes democráticos, y afirma, por último, que cuando esas relaciones del gobierno con los ciudadanos están caracterizadas y reguladas por estrategias de comunicación podría hablarse del establecimiento de regímenes de comunicación política. Y en este sentido, Uribe Vélez, en su afán por alcanzar (primero) y sostener (luego) el consenso y la gobernabilidad, no despreció ningún recurso: desde la más simple interacción cara a cara (Thompson, 1998) hasta la más elaborada aparición pública (Edelman, 1991); desde el concurso de los más preparados profesionales de la comunicación y de la política hasta la inestimable capacidad de persuasión de una llamada telefónica realizada por un líder amable o enfadado pero siempre directo. Y con esta estrategia consiguió los mejores réditos: una valiosa gobernabilidad que le permitió sortear los escándalos reseñados, reformar la Constitución Nacional y ser reelegido (Gómez, 2011:259).

En otra explicación se manifiesta que Uribe encarna una pragmática combinación de técnicas tradicionales y posmodernas de hacer política, práctica que -aunque alejada de los ideales consignados en los manuales de ciencia política- no deja de ser efectiva:

Para el electorado independiente, Uribe representaba un estilo de gobierno ajeno a los tejemanejes de la clase política tradicional, corrupta y clientelista. Para las agremiaciones económicas, los sectores tecnocráticos, ilustrados y especializados, Uribe adoptó un lenguaje moderno para justificar sus actos de gobierno a través de amplias exposiciones estadísticas y técnicas. Para la clase política y el

electorado tradicional, la alianza con Uribe garantizaba el acceso a los recursos del Estado y permitía beneficiarse de su caudal electoral. Esta combinación de estilos y lógicas políticas podría entenderse como una hábil inserción en los diferentes contextos de la vida cotidiana, unos más tradicionales, otros más modernos, productos de lo que hemos caracterizado como presencia diferenciada del Estado (González, 2006:7).

Esta presencia diferenciada del Estado hace que conceptos como legitimidad y gobernabilidad tengan mayor relación con la forma como se llevan a la práctica las relaciones entre gobernante y gobernados que con los modelos teóricos ideales, posición que además de reconocer la habilidad política de Uribe Vélez señala una característica central a la hora de sumar los réditos: su capacidad de comunicarse con los ciudadanos (González, 2006:7).

Según Jaime Jaramillo Panesso, uno de sus colaboradores más cercanos desde 1985, Uribe no tiene capacidad de heroísmo sino de racionalidad; no le gusta ser mártir sino estadista y en eso se ha empeñado toda su vida. Y ese empeño lo ha llevado a prepararse muy bien, no solo en el arte de la política sino también en disciplinas afines como la comunicación. Aprende de manera rapidísima y además tiene una memoria prodigiosa; en su discurso público sabe combinar lo coloquial con lo emocional y así logra comunicarse con la gente con la efectividad necesaria; pero su gran virtud consiste en haber politizado al país por medio de la democracia directa, práctica que les choca mucho a los políticos comunes, quienes prefieren transar con contratos y puestos burocráticos; en resumen, sin ser un genio, es un hombre excepcional (Anexo 2:10, Jaramillo, 2010).

Darío Acevedo, antes opositor, hoy uribista de primera línea, ratifica este testimonio: Álvaro Uribe no es un genio, es un ser humano persistente que recibió el estímulo y la formación para ser un líder, ideal que asumió con terquedad desde muy pequeño y que tuvo la oportunidad de demostrar en su paso como estudiante de Derecho por la Universidad de Antioquia, donde se enfrentó-casi en solitario-en los años setenta a una abrumadora mayoría de izquierda maoísta, marxista-leninista para defender sus ideas liberales. Sus habilidades de comunicador no son innatas, las ha aprendido, las ha adquirido en un proceso de crecimiento





continuo y lo situaron como un líder con una excepcional capacidad de comunicar. Pero, más allá de las cualidades personales y el liderazgo político, Uribe fue la respuesta de la sociedad colombiana al desencanto producido por un frustrado proceso de paz con la guerrilla de las FARC: fue el hombre que supo capitalizar el descontento, mostrar un horizonte, el horizonte de la recuperación del Estado, sí con reformas, no con revoluciones (Anexo 4:6, Acevedo, 2010).

Esta primera aproximación al fenómeno Uribe Vélez no lo presenta exactamente como una construcción ideológico-política, sino como la encarnación de una coincidencia entre un momento coyuntural y una propuesta pragmática que computó el hastío de una nación, según puede apreciarse en la descripción del siguiente apartado.

## **1.2 Contexto político, económico y social que propicia la aparición del fenómeno Álvaro Uribe Vélez**

Analistas políticos como González, Ungar y Aigner describieron así las circunstancias del país que llevaron a la Casa de Nariño a Álvaro Uribe Vélez:

Lo que hace meses se temía, de que el proceso de paz se convirtiera en el único tema determinante de campaña, aparentemente sí lo está siendo y, en esa medida, lo que pase con el proceso de paz va a determinar mucho la intención de voto (Ungar, citada por Vélez, 2002).

El Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia compartía entonces esta apreciación:

Pareciese que la opinión pública se inclina por el eje temático de la guerra más que por la paz. El público no cree en procesos de paz, existe un escepticismo generalizado por los mecanismos para lograrla. Y, lo más grave, la recesión económica, el desempleo, la corrupción y la descomposición social son vistas como consecuencias de la guerra. Todo lo anterior, parece resumirse en un estado psicológico generalizado que atraviesa la sociedad colombiana: la desesperación que lleva a creer que la solución está en el 'ejercicio firme de la autoridad'. Ese es el mandato que está dando la opinión pública en esta

coyuntura. Y Uribe Vélez es quien la gente cree que tiene el carácter, la convicción y el respaldo para hacerlo (Aignerren, 2002).

El fracaso de El Caguán<sup>12</sup>, la corrupción, la politiquería y el pobre desempeño económico del país catapultaron el triunfo electoral de Uribe. Por una parte, los abusos de la guerrilla en la zona desmilitarizada para la negociación de paz y su arremetida militar en contra de la población civil hicieron que los subversivos se desacreditaran como actores políticos, lo que llevó a la gente a preferir una confrontación armada a una solución negociada del conflicto. Adicionalmente, los colombianos calificaban como otro de los grandes males del momento la corrupción de la clase política, circunstancia que afectaba directamente el desarrollo y progreso social debido a que los dirigentes se mostraban incapaces de privilegiar el bien común frente al permanente deseo de poder. Y, por último, consecuencia de estos dos aspectos, la población se sentía cada vez más agobiada por los efectos de una fuerte recesión económica experimentada entre los años 1997 y 2000, lo que disparó los índices de desempleo y casi liquidó a la clase media (González, 2006:2).

En artículo publicado el 8 de enero de 2001 por la revista *Semana*, más de un año antes de las elecciones presidenciales, el analista hacía hincapié en que las circunstancias políticas caracterizadas por la falta de liderazgo del gobierno de Andrés Pastrana, la creciente inseguridad en zonas rurales y urbanas, los altos índices de secuestro extorsivo y el escalamiento de la guerra contra los grupos guerrilleros y paramilitares que llegó a las ciudades, llevaron a que los colombianos reclamaran un líder con pantalones: “Y Uribe Vélez, que tiene pinta de pantalón corto y cara de adolescente imberbe, tiene la imagen de tenerlos muy bien puestos” (*Semana*, 2001-01-08).

Estas posturas fueron confirmadas por los propios colombianos en una encuesta realizada por Napoleón Franco & Cía. entre el 19 y el 22 de septiembre

---

<sup>12</sup> Área de 42.000 kilómetros cuadrados designada por el gobierno de Andrés Pastrana como zona de distensión para llevar a cabo un proceso de paz con las FARC. Conformada por los municipios de La Uribe, Mesetas, La Macarena y Vista Hermosa en el departamento del Meta, y por San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá, fue creada en noviembre de 1998 y abolida en febrero de 2002.

de 2001 en la que se consultó sobre diversos aspectos de la coyuntura política, social y económica del país<sup>13</sup> (Semana, 2001-10-29), y según la cual los resultados arrojaron la sensación de un pesimismo generalizado, tanto ante el presente como hacia el futuro. A la pregunta: “¿Usted piensa que las cosas en el país van por buen o mal camino?”, el 89% respondió: “Por mal camino”. El 72% de los que respondieron de este modo pensaban que el responsable de esa situación era el gobierno de Andrés Pastrana, y el 52% del total de la muestra manifestó que esa misma tendencia negativa del país se iba a mantener, al menos, en el futuro inmediato. Como consecuencia de esa sensación generalizada, el 95% de los encuestados reclamó un cambio drástico de la situación que para el 82% estaba motivada por la violencia; otro porcentaje importante (76%) la asociaba con el desempleo, el 57% con el pobre desempeño de la economía, el 41% con temas relacionados con la asistencia social y un 21% con la corrupción política y administrativa. Estas cifras se corresponden con los planteamientos centrales de los analistas citados y también coinciden con la pésima evaluación al desempeño del presidente Pastrana, de quien el 87% afirmaba que no cumplió al país la promesa de campaña de alcanzar la paz para Colombia.

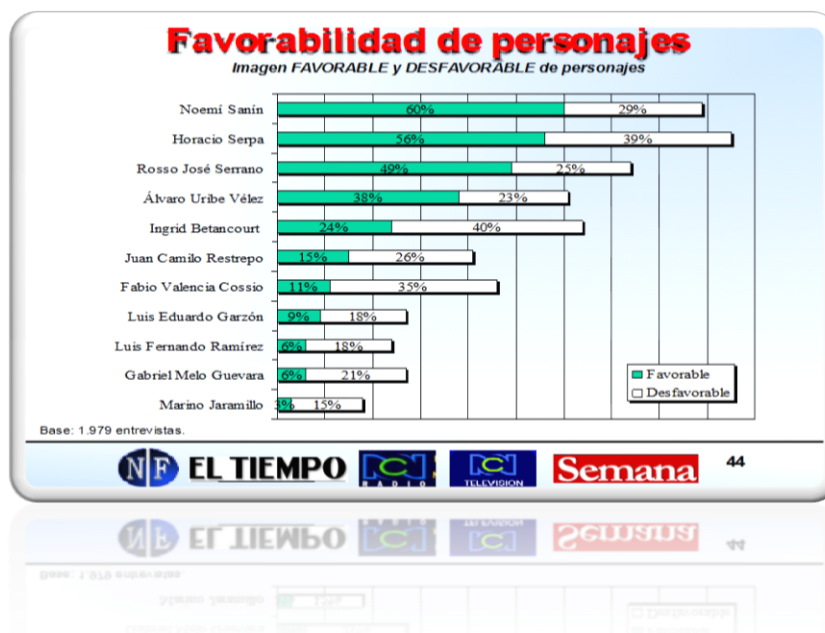
En la misma encuesta se indagó por la imagen de algunos líderes políticos que podrían estar en la baraja de presidenciables. Al consultar sobre la imagen

---

<sup>13</sup> Ficha técnica condensada de la encuesta: persona natural o jurídica que la realizó: Napoleón Franco & Cía. Persona natural o jurídica que la encomendó: revista Semana, RCN Radio, RCN Televisión y El Tiempo. Tipo de la muestra: muestreo probabilístico estratificado polietápico, cara a cara, en hogares. El marco muestral utilizado fue el Censo de Población DANE de 1993, con sus proyecciones al año 2002. Grupo objetivo: hombres y mujeres, mayores de 18 años de edad, de niveles socioeconómicos 1 al 6, representativos de 6 regiones del país. Con el propósito de darle validez a los resultados, las preguntas de intención de voto únicamente incluyen los entrevistados que dijeron que definitivamente o probablemente van a votar en los comicios presidenciales de 2002. Tamaño de la muestra: 1.979 encuestas ponderadas. Tema o temas a los que se refiere: el objetivo de la encuesta fue consultar a una muestra de colombianos con relación a sus expectativas frente a la elección para Presidente de la República que se llevará a cabo en 2002. Fecha de realización campo: del 19 al 22 de septiembre de 2001. Margen de error observado: +/- 2.00%, con 95% de confiabilidad. Área/Cubrimiento: la muestra incluyó 36 municipios en total (grandes, intermedios y pequeños), agrupados en 6 regiones.

favorable o desfavorable de dichos personajes empieza a emerger Álvaro Uribe con cifras nada despreciables.

**Gráfico 8: Favorabilidad de personajes**



Fuente: (Semana, 2001-10-29)

Este 38% de imagen favorable de Uribe procedía especialmente de la región central del país conformada por los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío, zona en la que era muy conocido por su paso por la Gobernación del primero de ellos. De igual manera Uribe contaba con una gran ascendencia en las clases altas, conformadas por finqueros, ganaderos e industriales, gremios de la producción que se sentían mucho más afectados por la escalada del conflicto armado (Anexo 5). Al respecto fue premonitorio el comentario de la revista Semana cuando en enero de 2001 analizaba “El fenómeno Uribe”:

Alvaro Uribe está de moda. A pesar de que la campaña a la Presidencia de la República no ha comenzado oficialmente, hoy por hoy es el único candidato que genera entusiasmo. Horacio Serpa está sólido y Noemí Sanín ausente. Pero ninguno de los dos despierta apasionamientos.

Uribe Vélez sí. Cuando habla entre ganaderos hay ovación. Cuando habla entre empresarios hay admiración. Cuando habla entre estudiantes hay ilusión. Su popularidad obedece a que encarna la autoridad en un país donde ésta no se siente. Concretamente, lo asocian con mano dura (Semana, 2001-01-08).

Pero la situación del país no era solo de percepciones de la opinión pública; los indicadores en cada uno de los temas que los colombianos reconocían como los principales problemas no podían ser peores. En 2002, fueron asesinadas 28.837 personas y se cometieron 680 masacres; de los asesinados 97 eran maestros sindicalizados, 99 eran sindicalistas de otros sectores de la producción, y 195, indígenas; 2.882 personas fueron secuestradas por diversos grupos armados, de las cuales 1.708 casos tuvieron motivos extorsivos; en ese mismo año, 158 de los 1.100 municipios del país no contaban con la presencia de la Policía Nacional y se perpetraron 1.645 actos terroristas en todo el territorio patrio. Como consecuencia de esos actos violentos, 437.967 personas tuvieron que abandonar sus hogares y tierras; 635 personas entre militares y civiles fueron víctimas de minas antipersona y de artefactos explosivos abandonados (Presidencia de la República de Colombia, 2010).

En lo que respecta al desempeño de la economía, en 2002 el PIB solo creció el 1.9% y el ingreso per cápita fue de 2.377 dólares. La inversión en general representó el 16.1% del PIB, mientras que la inversión extranjera solo llegó a niveles del 2.1% del PIB. El déficit del gobierno nacional central fue tasado en el 5.3% del PIB y la inflación alcanzó niveles cercanos al 7%; la tasa de desempleo superó los 15 puntos y el 53.7% de la población estaba bajo la línea de pobreza absoluta (Presidencia de la República de Colombia, 2010). Estas cifras reclamaban, a todas luces, un viraje de emergencia para evitar la bancarrota.

Esta era la situación del país: un presente abarrotado de conflictos políticos, sociales y económicos que impedía contemplar un futuro esperanzador, lo que abrió la puerta a una propuesta de mano dura que aniquilara lo que Uribe consideraba la causa de la problemática que padecían los colombianos: la guerrilla de las FARC.

Yo digo que a Uribe le favoreció el fracaso del proceso de paz; él preveía que las negociaciones en El Caguán no llevarían a ninguna parte. Insistía en que la guerrilla de las FARC estaba engañando al gobierno Pastrana y engañando al país; estos subversivos realmente no quieren la paz. Cuando él empieza a decir esto en todas partes, la guerrilla con sus actos (extorsiones, secuestros, abusos en la zona de distensión, declaraciones a medios extranjeros en las que manifestaban que solo les interesaba tomarse el poder y no la negociación) le dio la razón a Uribe y su discurso empezó a calar en la opinión pública colombiana (Anexo 4:1, Acevedo, 2010).

Pero Uribe no solo intuyó que la guerrilla no quería la paz sino que tenía la certeza de ello, según lo afirma en el libro autobiográfico *No hay causa perdida* publicado en 2012, donde relata un encuentro que sostuvo en Panamá, a principios de 1997, con el escritor Gabriel García Márquez, quien se había reunido en La Habana con Fidel Castro, quien, a su vez, había enviado un mensaje a Uribe sobre las verdaderas intenciones de las FARC al plantear la posibilidad de una negociación de paz con el gobierno colombiano:

El día acordado viajé con el Secretario de Gobierno, Pedro Juan Moreno, y el Comisionado para la Paz, Jaime Jaramillo Panesso. Pasamos varias horas con Gabo en una suite del hotel hablando, haciendo preguntas, tratando de lograr una perspectiva más amplia. La clave del mensaje era la siguiente: Castro mantenía un contacto regular con los principales dirigentes de las FARC, por ellos sabía que estaban deseosos de entrar en un nuevo proceso de paz con el gobierno colombiano. Sin embargo -seguía el mensaje-, Castro consideraba que el único interés de las FARC en negociar era crear las condiciones para un alto al fuego que les permitiera aumentar en secreto su poderío militar (Uribe, 2012:87-88).

La advertencia de Castro le otorgó a Uribe Vélez las bases para estructurar un discurso político coherente con las posturas ideológicas asumidas durante su paso por la Gobernación de Antioquia y que le permitieron marcar profundas diferencias con sus opositores.

### 1.3 De Gobernador a Presidente

Álvaro Uribe entregó su cargo como Gobernador de Antioquia el 1 de enero de 1998, una vez cumplió con su periodo constitucional, y al día siguiente viajó con su familia a Inglaterra para estudiar en Oxford gracias a la beca Simón Bolívar del Consejo Británico como *Senior Associate Member*, estancia académica que se prolongó por un año, y que le sirvió no solo para descansar de su intensa vida pública en su natal Medellín sino también para esbozar los principios de lo que más adelante se convertiría en su propuesta política para su aspiración presidencial. Así lo recoge un testigo de excepción, Jaime Bermúdez Merizalde, quien compartió aulas con Uribe en el *Saint Antony's College* bajo la tutela de Malcolm Deas, investigador que ha dedicado gran parte de su vida al estudio de la Historia de Colombia. Bermúdez recuerda algunas ideas que Uribe le expresó en esa época:

Yo estoy en esta especie de receso. Yo he creído profundamente en una agenda para Colombia, la lucha contra la burocratización y la politiquería, la lucha contra la corrupción en todas sus formas, la lucha contra la violencia y una gran revolución educativa. Yo sí quiero encontrar una identificación en unos puntos con alguien. Vamos a luchar intensamente por ello en los próximos años (Bermúdez, 2010:22).

Para la estructuración de este proyecto Uribe recurre a Bermúdez y a través de este a otros líderes y expertos en comunicación política como Don Millar<sup>14</sup>, con quien diseñan un primer plan estratégico que se implementaría al regreso de Uribe al país. Entre los puntos clave, se sugirió descentralizar el trabajo político y emprender un amplio recorrido por todas las regiones de Colombia con el fin de hacer “política real” en la provincia y evitar el protagonismo en los medios de comunicación nacionales; así se lograría mayor efectividad porque seguramente en los medios locales y regionales se conseguiría un mayor espacio para presentar las propuestas de gobierno y se aplazaría, hasta una mejor ocasión, la presencia en medios nacionales (Bermúdez, 2010:27). Este *networking* fue

---

<sup>14</sup> Consultor canadiense de estrategias de comunicación política, radicado en Washington D.C., de quien Jaime Bermúdez (2010:26) afirma que trabajó como asesor del ex presidente Ernesto Samper en su campaña de 1994. De hecho, quien establece la conexión con Bermúdez y con Uribe es el ex ministro de Defensa del gobierno Samper, Fernando Botero Zea.

denominado Talleres Democráticos, sesiones de trabajo con la gente en municipios de diferentes departamentos, donde las comunidades socializaban los principales problemas de la población y planteaban posibles soluciones a estos. De la recopilación de la información de los talleres se produjo posteriormente un documento que la campaña llamó *Manifiesto Democrático* y que en cien puntos resumió el programa de gobierno que soportó la inscripción de la campaña Primero Colombia ante las autoridades electorales.

El regreso de Álvaro Uribe al país en las primeras semanas de 1999 supuso el inicio de un intenso trabajo de activismo político que buscó el posicionamiento de la imagen de un candidato de provincia a la Presidencia de la República en franca desventaja frente a otros posibles candidatos como Horacio Serpa y Noemí Sanín, figuras connotadas de la política con amplia trayectoria y buena recordación en la mente de los colombianos. Por esta razón no es de extrañar que “a finales de 2000, cerca de un 50% de la población colombiana no conocía o no tenía un concepto de Álvaro Uribe” (Bermúdez, 2010:30). Y así se mantuvo su imagen durante el siguiente año, tiempo en el cual se presentaron hechos que marcaron una tendencia positiva en la campaña de Uribe. El primero tiene que ver con la publicación del citado artículo “El fenómeno Uribe”, en el que se analizó la viabilidad de una candidatura presidencial de un líder de derecha en un país que tradicionalmente había votado por el centro.

Este endurecimiento de la opinión ha sido proporcional a la creciente popularidad de Uribe Vélez, la cual se ha visto refrendada claramente en las encuestas. Según la última consulta de Anif-Gallup-Porvenir, realizada la semana pasada entre más de 1.000 personas de todo el país, Uribe Vélez triplicó su número de seguidores (de 5 a 17 por ciento) en los últimos cuatro meses. Otra encuesta reciente (de finales de noviembre), ésta contratada por el Partido Liberal, no es tan avasalladora pero mantiene la tendencia: salta de 4 a 9 por ciento. Y si las encuestas se hacen en recinto cerrado, sobre todo en el ámbito empresarial, las cifras son aún más sorprendentes: en una encuesta realizada entre 500 gerentes sobre sus preferencias a la hora de votar para presidente, Álvaro Uribe ocupó el primer lugar con 50 por ciento, Noemí el segundo con 22 por ciento y Serpa el tercero con el 7 por ciento (Semana, 2001-01-08).



El que se considera un segundo hecho está vinculado a la que puede catalogarse como la entrada oficial de Álvaro Uribe Vélez a la contienda por la Presidencia de la República el 29 de abril de 1999, cuando presidió un acto de desagravio a los generales Rito Alejo del Río<sup>15</sup> y Fernando Millán, retirados del servicio activo por el presidente Pastrana. La Embajada de los Estados Unidos en Colombia había suspendido las visas a estos altos oficiales de las Fuerzas Armadas por asuntos relacionados con violaciones a los derechos humanos. El discurso central lo pronunció Uribe, destacando el trabajo de los generales en la región de Urabá durante su gestión como Gobernador de Antioquia, y de paso cimentando las bases de lo que más adelante sería su Política de Seguridad, en la que siempre destacó la mano dura contra la subversión:

Este acto, de homenaje y por supuesto de protesta, está convocado por civiles (...). Muchos protestamos porque consideramos que la desvinculación del servicio activo de los generales Del Río y Millán obedece a una suplantación de la administración de justicia y de los órganos disciplinarios de la administración del Estado (...). Destruir a los generales por solicitud de la guerrilla es traspasar a los insurgentes la prerrogativa presidencial. Hacerlo en un momento cuando la insurgencia lo pidió como condición para reanudar las conversaciones, es desvirtuar la afirmación oficial de razones de Estado diferentes a la solicitud de los irregulares. Decidirlo justo en la oportunidad de denuncias internacionales contra la fuerza pública, es condenarlos como criminales de guerra con la omisión del debido proceso. ¡Qué mala retribución da el Estado a unos generales inspirados en el amor a la patria, con la circunstancia de separarlos de su institución, producida en un contexto que hace presumir el hecho como una sanción moral por violación de derechos humanos, sin fórmula de juicio y creando el riesgo injusto de que las nuevas cortes internacionales los sindicuen de ser autores de delitos contra la humanidad! La decisión envía una señal desconcertante a la fuerza pública, ahora que el país la necesita con toda la voluntad de iniciativa a fin de rescatar la seguridad ciudadana y

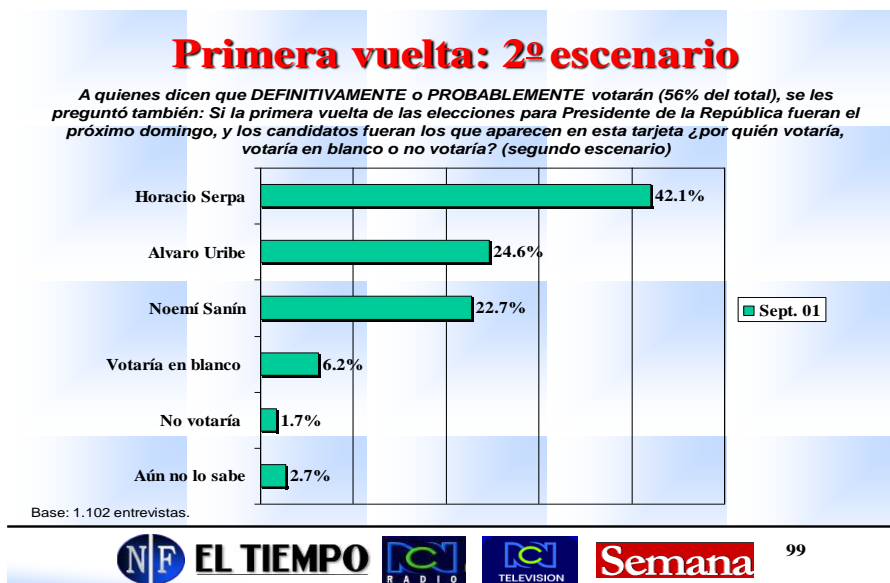
---

<sup>15</sup> Después de un dilatado proceso penal, el general (R) Rito Alejo del Río -conocido como “El Pacificador de Urabá por sus resultados contra la guerrilla cuando fue comandante de la Brigada XVII con sede en Antioquia y Chocó”, fue condenado a 25 años de prisión por la muerte del líder campesino Mauricio López Mena, en hechos ocurridos el 27 de febrero de 1997. El Juez Octavo Especializado de Bogotá consideró a del Río coautor del asesinato. Según la Fiscalía la víctima fue decapitada y descuartizada por miembros del bloque Élder Cárdenas de las Autodefensas Unidas de Colombia, en los mismos días en que se ejecutaba la operación militar Génesis contra las FARC (El Colombiano, 2012-08-24).

contener la acción de los violentos (Uribe 1999, citado por Escamilla y Holguín, 2009:106-107).

En su recorrido por todo el territorio nacional, Uribe no solo se dedicó a trazar la línea programática de su campaña, también ganó adeptos por medio de sus críticas al proceso de paz del presidente Pastrana con la guerrilla de las FARC. En consecuencia, no desperdició escenario para ratificar la obsesión que le acompañaba desde su paso por la Gobernación de Antioquia. Esta insistente posición le granjeó apoyos que se tradujeron en un mayor posicionamiento de su imagen, una popularidad creciente y una interesante cifra en las primeras encuestas presidenciales. En la medición realizada en septiembre de 2001 referida en párrafos anteriores, Álvaro Uribe pasó de convidado de piedra a protagonista al registrar una intención de voto cercana a los 25 puntos, después de Horacio Serpa y casi tres puntos por encima de Noemí Sanín, relegada al tercer puesto (Semana, 2001-10-29). El trabajo de micropolítica y su férrea convicción frente a la guerrilla estaban dando sus frutos pero aún no era suficiente; ya era hora de hacer su aparición en los grandes medios de comunicación e intensificar su trabajo macropolítico, que exigía una estructura organizativa que trascendiera el trabajo provincial.

**Gráfico 9: Primera vuelta: 2º escenario**



Fuente: Semana, 2001-10-29

Una de sus primeras apariciones en la gran prensa nacional representó un tercer hecho favorable para su imagen en la medida en que la originó un atentado contra su vida el 3 de noviembre de 2001 en el municipio de Galapa, departamento del Atlántico, costa norte del país. Según las informaciones publicadas por el diario El Tiempo (2001-02-04), la guerrilla de las FARC activó un petardo de regular poder que estaba camuflado en un vehículo de tracción animal, minutos después de que pasara por allí una caravana política en la que viajaba el candidato a la presidencia, Álvaro Uribe.

Además del atentado que ocupó muchos espacios en los medios de comunicación, las circunstancias que vivía el proceso de paz no eran las mejores. El 9 de enero de 2001, Camilo Gómez, comisionado de paz del gobierno de Andrés Pastrana, anunció la terminación de la mesa de negociación con las FARC; sin embargo el presidente Pastrana, después de consultas diplomáticas con embajadores de diez países amigos del proceso, concedió una última oportunidad a los subversivos y dio un plazo de cuarenta y ocho horas para que la ONU tratara de solucionar las dificultades de la negociación. Pese a los esfuerzos diplomáticos las conversaciones de paz llegaron a su fin el 20 de febrero luego de que las FARC secuestraran un avión comercial, el HK-3951 de la aerolínea Aires, y se llevaran como rehén al ex congresista y ex presidente de la Comisión de Paz del Senado de la República, Jorge Eduardo Gechem Turbay. Para empeorar el panorama, tres días después, el 23 de febrero, fue secuestrada por el mismo grupo guerrillero la candidata presidencial Ingrid Betancourt, quien trataba de llegar a San Vicente del Caguán, sede de los cancelados diálogos de paz, para realizar proselitismo a favor de su campaña.

Estos sucesos le dieron la razón al candidato Álvaro Uribe Vélez y lo encumbraron en las preferencias de la opinión pública:

Las encuestas le reconocieron la intención de voto más alta: 59%. Uribe venía sosteniendo de manera consistente y franca que el diálogo en



medio del conflicto, bajo las condiciones existentes, era improcedente. La claridad de su mensaje, unido a la forma como se desarrollaron los acontecimientos, le permitieron a la opinión pública reconocer abiertamente la posición del candidato (Bermúdez, 2010:39-40).

A finales de febrero, más de dos meses antes de la realización de las elecciones presidenciales, Álvaro Uribe se había consolidado como el más seguro ganador de la contienda al alcanzar indicadores nunca antes pensados. Para analizar la tercera medición de la 'Gran Encuesta' realizada entre el 21 y el 24 de febrero de 2002 por Napoleón Franco y contratada con otros medios de comunicación, el diario El Tiempo publicó una nota en la que destacó el imparable fenómeno Uribe:

La ruptura del proceso de paz no alteró las tendencias en materia de preferencia electoral que se vienen presentando desde finales del año pasado. Por el contrario, en el último mes el candidato puntero, Alvaro Uribe Vélez, se consolidó en esa posición. Las personas que manifiestan su intención de votar por él aumentaron en cerca de 20 puntos, mientras que los simpatizantes de sus dos rivales principales, Horacio Serpa y Noemí Sanín, se descolgaron en más de diez puntos. Ningún candidato había crecido en semejante magnitud y en tan poco tiempo. Apenas en septiembre pasado, el ex gobernador de Antioquia era desconocido entre un 40 por ciento del electorado, y perdía en un escenario de segunda vuelta por cerca de 20 puntos frente a Horacio Serpa.

Hoy en día, según la nueva encuesta, Uribe alcanza niveles de reconocimiento semejantes a los de Serpa y Sanín, y obtiene amplísimas ventajas en todos los escenarios electorales. Inclusive, si para el día de la elección se mantienen las preferencias que hoy muestran los electores, el sucesor de Andrés Pastrana se definiría en la primera vuelta porque Uribe superaría el 50 por ciento de los votos, hecho que no ha ocurrido en los tres procesos electorales que se han llevado a cabo desde que se adoptó el sistema de dos rondas, en 1991 (El Tiempo, 2002-03-03).

Un nuevo atentado contra el candidato sacudió el cierre de campaña. El 14 de abril de 2002 en Barranquilla, la caravana de la campaña Primero Colombia fue atacada con una bomba que fue activada cerca al vehículo blindado en el que se movilizaban Álvaro Uribe y algunos colaboradores, entre ellos el senador de la República Dieb Maloof, la secretaria privada de Uribe, Alicia Arango, y los coordinadores de la campaña en el departamento del Atlántico: Jorge Sánchez y

Julio César Aldana. El acto delictivo, que produjo la muerte a cuatro personas y heridas a seis más, fue atribuido a la guerrilla de las FARC (El Tiempo, 2002-04-15).

El secuestro de la candidata Ingrid Betancourt y los dos atentados al candidato Uribe Vélez obligaron a los organizadores de las campañas y a los organismos de seguridad del Estado a redoblar las medidas de protección y a reducir la actividad proselitista, tónica que se mantuvo hasta el día de las elecciones, fecha en la que ganó en primera vuelta con 5.862.655 votos (el 53%) el candidato de Primero Colombia; el segundo lugar lo obtuvo el candidato del Partido Liberal Horacio Serpa Uribe con 3.514.779 votos (el 31%), según los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2002).

## **2. Uribe el estadista: breve recorrido biográfico**

Álvaro Uribe Vélez nació en Medellín el 4 de julio de 1952, en el seno de una familia muy ligada a las faenas rurales en el departamento de Antioquia, provincia situada al noroeste de Bogotá. Sus padres fueron Alberto Uribe Sierra, finquero y montador de caballos, y Laura Vélez Uribe, activista política y precursora del voto femenino. Producto de esta unión nacieron Álvaro, Jaime Alberto, María Teresa, Santiago y María Isabel, y después de la separación de Alberto y Laura en 1964, nació Camilo en una segunda unión de Alberto Uribe Sierra.

Durante sus primeros años, Álvaro Uribe vivió en zonas rurales y se formó en escuelas públicas bajo la tutela de sus padres. De su progenitor heredó el gusto por las labores agrícolas y su amor idílico por lo rural, a quien recuerda como un hombre hecho a pulso y como un galán, habitante de la otra Colombia:

Tenía siempre una guitarra cerca y cantaba una balada en los momentos más inesperados. Sus fiestas eran legendarias y muchas veces duraban hasta diez días. Don Juan y poseedor de un gran encanto, era una fuente de alegría para quienes lo rodeaban (Uribe, 2012:18).

De su madre, la obsesión por la política, actividad de la que fue protagonista cuando impulsó el plebiscito de 1957 que instauró el voto femenino en el país y que la llevó luego al Concejo Municipal de Salgar en 1958: “Laura Vélez era una mujer de convicciones arraigadas: afirmaba que todas las personas tenían derecho a elegir su destino, sin importar su clase, raza o sexo y que la democracia era la única forma virtuosa de gobierno” (Uribe, 2012:49). Este proceso de influjo materno incluyó también largas sesiones de lectura de versos de Pablo Neruda, León de Greiff, Rubén Darío, Jorge Robledo Ortiz, y audiciones de los más importantes discursos de connotados líderes políticos de la época como Jorge Eliécer Gaitán<sup>16</sup>.

La influencia directa de Laura Vélez y la indirecta de los discursos del líder populista liberal propiciaron en Álvaro Uribe Vélez una prematura vocación política:

Las anécdotas son un punto de referencia permanente en las conversaciones de la familia. Pero hay una que se recuerda con frecuencia. Álvaro tenía unos seis años cuando les preguntaron a él y a su hermano Jaime qué querían ser cuando grandes; él respondió sin titubear: “Yo quiero ser presidente de Colombia”. Inmediatamente su hermano menor agregó: “Y yo quiero ser el hermano del presidente”. Desde entonces Jaime aprendió a escuchar los discursos políticos que Álvaro ensayaba con sus primos como público obligado (Escamilla y Holguín, 2009:24).

Algunos de sus allegados relatan que Uribe desde muy joven recibió el estímulo indicado para desarrollar habilidades de liderazgo que unidas a una persistente terquedad lo llevaron a ser Presidente de Colombia como lo había anunciado desde pequeño (Anexo 4:2, Acevedo, 2010).

En 1959, con el objeto de ofrecer una mejor educación a los hijos, la familia se trasladó a Medellín. Álvaro Uribe ingresó al Colegio San Ignacio, regentado por

---

<sup>16</sup> Jorge Eliécer Gaitán (1898-1948) fue un caudillo liberal que emergió en un momento de grandes transformaciones sociales, políticas y económicas del país, circunstancias que, aunadas a su perfil de líder carismático y populista, le permitieron crear un gran movimiento de masas populares que reclamaban un nuevo rumbo para el país. Gaitán fue asesinado el 9 de abril de 1948, lo que desencadenó la furia de sus seguidores, quienes destruyeron la capital colombiana en un hecho que los académicos han denominado “El bogotazo” y que dividió en dos la historia de Colombia.

sacerdotes jesuitas, luego pasó al Colegio de los Benedictinos y posteriormente al Instituto Jorge Robledo de donde se hizo bachiller en 1970. Allí dejó la rebeldía como impronta al liderar un movimiento estudiantil que pretendía que se instaurara la jornada continua de estudio; su madre, al darse cuenta de lo que planeaba, informó al rector y este obtuvo el compromiso de Álvaro de no leer discurso alguno en contra de las directivas de la institución; no obstante Uribe aprovechó un acto que realizó el colegio en honor a los profesores y manifestó allí sus ideas acerca de la tan debatida jornada continua (Escamilla y Holguín, 2009:26).

De su paso por el San Ignacio conservó la amistad con José Roberto Arango Pava<sup>17</sup>, con quien combinó las actividades escolares con algunos intentos de emprendimiento empresarial traducidos en la fabricación de quesos y la crianza de conejos para proveer de carne a restaurantes cercanos a Medellín. Luego Uribe y Arango Pava fueron socios en el negocio de comidas rápidas El Gran Banano.

Sin tener que pensarlo mucho, optó por estudiar Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Antioquia, claustro académico que albergaba en sus aulas a activistas de las más diversas corrientes políticas, especialmente de izquierda, escenario en el que muy pronto se hizo notar por su temeridad a la hora de defender sus posturas liberales ante auditorios claramente hostiles a ellas:

En la Universidad de Antioquia se caracterizó siempre porque su liderazgo lo orientó en contra de las corrientes de su tiempo que eran corrientes maoístas y marxistas-leninistas; y él era prácticamente el único dirigente liberal que en las Asambleas y en la Plaza... en los pasillos y demás escenarios académicos representó siempre una corriente liberal democrática. En eso ha sido muy consecuente, solo que el ejercicio del poder lo hace ejecutar una política que pareciera de derecha (Anexo 2:1, Jaramillo, 2010).

---

<sup>17</sup> José Roberto Arango Pava es un economista y dirigente empresarial antioqueño que fue Alto Consejero Presidencial en el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), cargo al que renunció como consecuencia de un escándalo desatado por la revista *La Otra Verdad* de Pedro Juan Moreno Villa (antiguo Secretario de Gobierno de la Administración de Álvaro Uribe en la Gobernación de Antioquia) quien denunció -por posible tráfico de influencias- los negocios que la empresa Fatelares de la familia de Arango Pava tenía con el Ejército de Colombia.

Cada vez que pudo expresó ante sus contemporáneos su escepticismo frente a la utopía socialista y reivindicó las tesis liberales del ex presidente Alfonso López Pumarejo, actitudes que lo posicionaron rápidamente como uno de los más promisorios dirigentes de las juventudes liberales y lo llevaron muy pronto a ocupar cargos burocráticos, incluso antes de terminar su licenciatura, cuando fue nombrado en 1976 como Jefe de Bienes de las Empresas Públicas de Medellín, durante la administración de Diego Calle Restrepo (Escamilla y Holguín, 2009:70), desde donde lideró la compra de terrenos para la construcción de la represa de Guatapé y el traslado de la población del municipio El Peñol al nuevo casco urbano. El 19 de agosto de 1977 recibe el título de abogado y semanas más tarde su carrera como funcionario público lo lleva a Bogotá, donde es nombrado por Óscar Montoya Montoya como Secretario General del Ministerio del Trabajo durante la última parte del gobierno de Alfonso López Michelsen, y en 1980, después de la posesión del presidente Julio César Turbay Ayala, es nombrado Director del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil, cargo que ocupó hasta el 6 de agosto de 1982.

En el desempeño de estos cargos públicos, su imagen controversial no fue ajena a cuestionamientos y críticas de sus enemigos políticos o a loas por parte de sus seguidores. Al respecto Fernando Garavito<sup>18</sup> y Joseph Contreras escribieron en 2002 la *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez (El señor de las sombras)*, publicada por la editorial Oveja Negra, en donde acusan a Uribe Vélez de otorgar licencias de aeronaves y permisos para la construcción de pistas en zonas de amplia influencia del narcotráfico durante los cuatro años que estuvo

---

<sup>18</sup> Escritor y periodista reconocido y leído bajo el seudónimo de Juan Mosca o El señor de las moscas. Considerado pluma irreverente e incisiva, fue merecedor del Premio de Periodismo Simón Bolívar y del *Cultural Freedom Award*, según sus propias palabras: “por mi trabajo como periodista en favor de la democracia, la libertad y del respeto a los derechos humanos”. Abogado de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, profesor y diplomático en Berna y Lisboa. Autor de *Reportajes de Juan Mosca* (1983); *El corazón de oro* (1992); y *País que duele* (1996), y publicó dos libros de poemas: *Já* (1976), e *Ilusiones y erecciones* (1989). El artículo “¿Por qué los autores del desfalco a la Nación a través del Banco del Pacífico ocupan los más altos cargos administrativos del nuevo gobierno del Presidente Uribe Vélez?” causó su despido del periódico de circulación nacional *El Espectador*. Fernando Garavito murió en el exilio en Estados Unidos el 28 de octubre de 2010 en un accidente automovilístico, país que le recibió como exiliado luego de la persecución y amenazas de las que fue objeto tras la publicación del libro *Álvaro Uribe, el señor de las sombras* (Semana, 2010-10-28).



como Director de la Aeronáutica Civil. La explicación que ofrece el ex Presidente a estas acusaciones, según el perfil biográfico realizado por Escamilla y Holguín, es evasiva y desestima la gravedad del asunto: “(...) cualquier licencia tenía que contar previamente con el certificado de estupefacientes del Ministerio de Justicia y el visto bueno de la brigada de la jurisdicción. Además, los permisos de operación de las aerolíneas requerían de audiencia pública” (Escamilla y Holguín, 2009:71).

No obstante las explicaciones, Uribe también fue criticado durante su paso por la Aerocivil por nombrar como director de Planeación de esa entidad a César Villegas, un economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano con un posgrado en Derecho de Transporte Aéreo, sobre quien recayeron varias investigaciones por el otorgamiento irregular de licencias de vuelos a aeronaves y a pilotos del narcotráfico, procesos disciplinarios de los cuales salió bien librado (Semana, 2008-09-04). En actuaciones posteriores, sin embargo, Villegas se vio envuelto en una turbulencia política de gran magnitud cuando fue vinculado al Proceso 8.000 como gerente financiero de la campaña a la Presidencia de la República de Ernesto Samper Pizano, y fue condenado a cinco años de cárcel por el delito de enriquecimiento ilícito al recibir cheques de los cabecillas del Cartel de Cali, Miguel y Gilberto Rodríguez Orejuela, entre 1992 y 1994. César Villegas fue asesinado por sicarios el 4 de marzo de 2002 en Bogotá, en plena campaña presidencial y cuando era el máximo accionista y presidente del club deportivo bogotano Santa Fe (El Tiempo, 2002-03-05).

Las controversias originadas por Álvaro Uribe nunca pararon, como tampoco paró su carrera política. Luego de su renuncia a la Aerocivil en agosto de 1982, fue nombrado por el presidente Belisario Betancur (1982-1986) Alcalde de Medellín, cargo que ocupó por cinco meses y del cual se retiró -según Uribe- por discrepancias con el gobernador de Antioquia, Álvaro Villegas Moreno, quien le pedía la sustitución de dos funcionarios del gobierno municipal (Escamilla y Holguín, 2009:73). En 1984 y de la mano del dirigente liberal Bernardo Guerra Serna fue elegido Concejal de Medellín (1984-1986), y en 1985 se distanció de su mentor político y creó una disidencia con otros dirigentes antioqueños, entre ellos

William Vélez Mesa<sup>19</sup> y Mario Uribe Escobar<sup>20</sup>, para fundar el Sector Democrático del Liberalismo, movimiento con el que llegó al Senado de la República en 1986.

Con sus compañeros del Sector Democrático, Uribe llegó al Senado con treinta y nueve mil votos. Esta fue su plataforma para entrar a las grandes ligas de la política nacional y logró casi triplicar la votación cuando se presentó por segunda vez en 1990, obteniendo noventa mil votos. Como resultado de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, el Congreso fue revocado y cuando se presentó al año siguiente, el resultado no fue tan favorable, esta vez fueron 65 mil votos, con los que estrenó la circunscripción nacional (Escamilla y Holguín, 2009:78).

Después de ese trasegar por la política nacional, Uribe decidió regresar a su comarca para presentar su nombre a consideración de los antioqueños para la Gobernación del departamento, cargo en el que se posesionó el 2 de enero de 1995, después de un reñido proceso electoral en el que enfrentó al conservador Alfonso Núñez Lapeira, ganándole con una estrecha diferencia de cuatro mil quinientos votos.

Esos cuatro años de gobierno regional fueron intensos y durante ese tiempo ensayó lo que luego sería su plataforma de gestión gubernamental en la Presidencia de la República; allí se puso a prueba la Política de Seguridad caracterizada por un férreo control a los organismos de seguridad para adelantar procesos de pacificación en zonas del departamento que estaban en manos de grupos al margen de la ley con el apoyo de ciudadanos reunidos en Asociaciones

---

<sup>19</sup> William Vélez Mesa es un controvertido político de origen liberal con una trayectoria de más de treinta años en cargos de elección popular que lo han llevado al Concejo de Envigado, la Asamblea de Antioquia y la Cámara de Representantes. Lo controversial de su pasado político es su cercanía con el extinto capo del narcotráfico Pablo Escobar Gaviria, de quien dice coincidió en actividades proselitistas cuando Escobar fungía como político. Según El Espectador (2010-03-06), “con el paso de los años han venido apareciendo múltiples fotografías y varios videos donde a Vélez Mesa se le ve muy cerca de Escobar Gaviria y del ex senador Alberto Santofimio Botero; o se le escucha improvisando discursos para presentar en tarima al capo de capos cuando orientaba su movimiento Medellín Sin Tugurios”.

<sup>20</sup> Mario Uribe Escobar, primo hermano del ex presidente Álvaro Uribe, fue senador de la República, actividad a la que debió renunciar tras ser acusado de recibir apoyo para su elección como Senador por parte de los paramilitares. Después de un largo y dilatado proceso, la Corte Suprema de Justicia lo condenó a siete años y seis meses de prisión, como autor del delito de concierto para promover grupos armados al margen de la ley. El alto tribunal concluyó que el análisis de las pruebas recaudadas en la investigación, que se inició en julio de 2007, permite concluir que el ex congresista, hoy detenido en la cárcel La Picota, sí hizo pactos con la organización armada al margen de la ley (El Espectador, 2011-02-21).



Comunitarias de Vigilancia y Seguridad Rural (Convivir), vigilancia comunal que apoyaba a las autoridades en la protección de sus entornos; de estas asociaciones se crearon unas setenta en el departamento de Antioquia, aproximadamente el 10% de las conformadas en todo el país. Algunas de estas degeneraron, luego, en grupos paramilitares.

Cometí el error de proponer que a algunas de las Convivir se les permitiera portar armas largas, como fusiles, con el fin de protegerlas de la potencia de fuego cada vez mayor de los terroristas. Fue una mala decisión de mi parte, y desistí de esa idea (Uribe, 2012:101).

Sin lugar a dudas, el período en la Gobernación le dio a Uribe la inspiración para desarrollar la estrategia de comunicación política gubernamental que más dividendos políticos le otorgó en los ocho años como Presidente de la República: los Consejos Comunales de Gobierno (CCG).

### **3. Consejos Comunales de Gobierno, la herramienta de comunicación política**

En una intervención pública el 11 abril de 2007, el entonces presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez, al recibir el título de Doctor Honoris Causa en Comunicación Social y Periodismo de la Universidad Los Libertadores, expresó con claridad el sentido de lo que para él es y debe ser la gestión de lo público, asunto que ya ejercía desde el 10 de agosto de 2002, tres días después de su posesión cuando presidió el primer Consejo Comunal de Gobierno en San Juan de Pasto, capital del departamento de Nariño, ubicado al suroccidente del país: “En nuestros días, apreciados compatriotas, la administración pública debería ser un *reality*, que muestre a través de los medios de comunicación la ejecutoria total en todos los segundos, minutos y horas de quienes administran los intereses públicos” (Uribe, 2007, citado por Camacho, 2010:56).

Los Consejos Comunales de Gobierno, concebidos como escenarios de comparecencia pública del poder central en las regiones del país, se convirtieron en la estrategia de comunicación política estrella del gobierno Uribe ya que en

ellos se combinaba con eficiencia la interacción “cara a cara” (Thompson, 1998) - que le permite presentarse como un presidente de carne y hueso, un líder cercano, casi íntimo- y una bien “orquestrada” (Domenach, 2005) propuesta de democracia participativa.

Los CCG buscaban generar “(...) espacios de interacción y diálogo permanente entre los ciudadanos, las autoridades del orden territorial y el gobierno central, con el propósito de trabajar concertadamente en la solución de los problemas, necesidades e inquietudes de los ciudadanos” (Camacho, 2010:53). En estas reuniones de las autoridades del gobierno nacional en municipios y ciudades alejadas del centro administrativo se promovía la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre asuntos de interés para la región, se generaban escenarios para la rendición de cuentas de las diferentes estancias del sector público a los ciudadanos, con lo cual se hacía, según el propio estamento gubernamental, transparente la gestión pública.

Analistas de diversas corrientes ideológicas critican esta particular manera de administrar lo público pero no dejan de reconocer las bondades de este acercamiento comunicativo. “Estos espacios de gobierno le sirvieron para proyectar un perfil de diligente y eficaz en la resolución de las necesidades, sensible y asequible a los ciudadanos y poseedor de un don de mando” (González, 2006:5).

(...) el ex mandatario aparecía ante la comunidad y hablaba a los ciudadanos de manera coloquial y directa, llamando a las personas por su nombre, vistiéndose como ellos, debatiendo sus necesidades y estableciendo compromisos, como político en campaña. Era un proceso de construcción de espectáculo político para los medios a través de símbolos propios de cada región; el Presidente se presentaba ante los ciudadanos con sombrero y poncho, como un paisano de la región, y, la región, a manera de agradecida retribución, rendía un homenaje a la comitiva presidencial con una muestra representativa del folclor local (Gómez, 2011:268).

No solo en la definición de los CCG sino también en los comentarios que sobre ellos se registran, aparece un dato clave que explica los beneficios de la estrategia concebida. El concepto es el de “interacción”, condición sine qua non en la

actualidad (Canel, 2007) cuando se diseñan y se ponen en marcha estrategias de comunicación pública -ver capítulo dos de este trabajo-.

Solo se logra comunicación cuando hay interacción; es decir, para que haya verdadera comunicación se requiere que quien expresa el mensaje se cerciore de que ofrece a quien lo recibe los elementos necesarios para una acertada interpretación. La interacción está compuesta por la expresión y la interpretación; no se trata simplemente de expresar algo, es necesario expresarlo con la intención de que ese algo expresado sea entendido y que además haya una respuesta; y ese fue el acierto del gobierno Uribe al establecer a través de los CCG un diálogo abierto con los ciudadanos, quienes tuvieron la oportunidad de interactuar con diferentes representantes del gobierno, desde el Presidente mismo, ministros, directores de institutos, gobernadores, alcaldes, contratistas, para exponer sus necesidades y buscar, en conjunto, soluciones posibles. Hasta entonces, según lo afirma el mismo gobierno, el Estado colombiano había hecho caso omiso a esta premisa y se vivía un proceso unidireccional que situaba en orillas diferentes a los funcionarios del gobierno y a los ciudadanos, donde el primero informaba y los segundos se limitaban a recibir información que, la mayoría de las veces, no comprendían.

Antes de este presidente nadie iba a las regiones o cuando iban, quienes iban, se situaban muy lejos de sus audiencias; presidían una parada militar, echaban un discurso y después una cena protocolaria, todo muy al estilo del absolutismo real; en cambio Uribe cambió todo ese protocolo y se sentó a trabajar directamente con la comunidad, a través de un diálogo cercano y directo (Anexo 2:1, Pareja, 2010).

Si bien la interacción cara a cara es la más eficiente porque en ella se plantea un diálogo de copresencia en el que se comparten y controlan todas las señales simbólicas, un líder no puede despreciar otros tipos de interacción que le permitan llegar a un mayor número de personas. Álvaro Uribe supo entender esto y aprovechó las prerrogativas de que disponía y llevó los Consejos Comunales de Gobierno a cada hogar de los colombianos por medio de la televisión. Así combinó la interacción cara a cara con la cuasi interacción mediada, con la que, si bien no

estableció un diálogo abierto con las audiencias del medio masivo, logró la transmisión de símbolos que propiciaron ciertos vínculos de identificación social (Thompson, 2005) y aceleraron cambios en la percepción de una nueva realidad social.

Los CCG, como ceremonias públicas transmitidas por la televisión, anunciaron, por medio de un ritual preconcebido y bien cuidado, la llegada de una nueva forma de gobernar que iba a traer ese cambio que reclamaron por varios años los colombianos; y con esa nueva manera de gobernar llegó también la esperanza de que la paz, tan esquiva por años, podría ser de nuevo una realidad. Los CCG del presidente Uribe fueron actos ceremoniales que renovaron todo lo que les precedió en materia de gobernar y propusieron una “nueva era” para la gestión pública; marcaron “(...) el retorno de una sociedad a su verdadera vocación” e hicieron que la historia regresara al punto en el que había quedado interrumpida. Pero no obstante su eficiencia, lo que hay allí es una estrategia intencional de causar unos efectos, de alcanzar unos objetivos; se trata de una actuación gestual de un protagonista que tiene como objetivo “enmarcar” el acontecimiento (Dayan y Katz, 1998:182), expresarlo de manera tal que sus interlocutores interpreten según el encuadre expresado.

Lo que se dice de ellos es ilustrativo respecto del efecto causado. Para Carlos Moya, director de Banca de Oportunidades, Uribe se convirtió en el líder cercano y preocupado por solucionar los problemas de la gente: “El Presidente dejó de ser una figura distante, inalcanzable, para convertirse en una persona de carne y hueso a la que le duele el país, que se preocupa por sus problemas (...)” (Moya, citado por Camacho, 2010:48); análisis similar el de Gilberto Toro, director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, cuando manifiesta que es la primera vez en la historia del país que la gente siente “(...) que hay un presidente cercano, que hay un presidente que escucha, que hay un presidente que está dispuesto a buscarles soluciones a todos los problemas de la comunidad” (Toro, citado por Camacho, 2010:50). En sintonía con la ponderación de magnificencia del gobierno, un ex ministro de Estado, Juan Lozano, otorga a Uribe un alto nivel de trascendencia histórica con sus CCG: “Un gobierno que hace su tarea puede



presentarse cada ocho días en cualquier región del país; un gobierno que no cumple, no soporta el escrutinio ciudadano” (Lozano, citado por Camacho, 2010:49).

El gobierno mismo establece un antes y un después de los CCG. “Antes de Álvaro Uribe Vélez, la sociedad colombiana estaba acostumbrada a percibir al Presidente de la República como la figura principal del gobierno, que ejercía desde la majestuosidad de la Casa de Nariño” (Camacho, 2010:44); un centro distante para la mayoría de los colombianos, quienes de cuando en cuando conocían de su Presidente a través de los noticieros de televisión o por medio de las cada vez más esporádicas alocuciones presidenciales. Para el ciudadano común era más fácil tener contacto con el candidato en campaña que con el presidente en ejercicio pero, con la llegada de Uribe, el poder regresó a la arena, allá donde está la gente:

El emperador ya no asiste, desde lo alto de la tribuna, a los juegos del circo. Esto era “alto y bajo”. Lo *in* y lo *out* cambian las reglas del *panem et circenses*. El *princeps* demócrata debe descender al circo y pagar, siempre más fuerte, con su persona. Seducir hasta morir -con el riesgo de reventar uno mismo-. Puesto que la arena está atestada y es su *via crucis*. Cantantes, gladiadores, promotores, curanderos, grandes testigos y santos laicos, ¡qué bochinche! En esa chocante barahúnda, ¿cómo hacerse notar? ¿Qué golpe sensacional podrá aún conmover nuestros ojos y nuestros oídos hastiados? (Debray, 1995:44).

Y la mejor manera de hacerse notar, de conmover a los agotados ciudadanos es acercarse a ellos, dejarse sentir por ellos, hacerse como ellos; es practicar una nueva visión creativa en el escenario de lo público donde ya no basta con la titularidad del poder sino que es necesario ejercerlo a través de la comparecencia constante so pena de desaparecer. Uribe, aventajado alumno de la escuela de la “autorrevelación” (Thompson, 2005) supo acercarse a los ciudadanos, parecerse a ellos, ser uno más; en ese acercamiento, cuestionó la acción del gobierno (de los funcionarios) y reclamó mayor eficacia de la acción pública; sedujo a sus compatriotas quienes, casi sin darse cuenta, lo aclamaron hasta el delirio.

El trance hipnótico de seducción no fue de poca monta y fue bien alentado por la oficialidad a través de estrategias retóricas que daban a los CCG la dignidad de ser elemento crucial para la transformación y modernización de la democracia en Colombia. El mismo presidente Uribe manifestó que estas reuniones periódicas de los gobernantes con los ciudadanos eran el pilar del Estado Comunitario porque fortalecían la democracia representativa al generar mayor participación ciudadana en las decisiones políticas, pero nunca advirtió que la democracia también exige equidad y libertad.

La propuesta de la creación de un Estado Comunitario fue formalizada por Uribe Vélez el 14 de diciembre de 2001 por medio de un artículo publicado en la revista Dinero donde el entonces candidato manifestó: “Propongo un modelo socialdemócrata sin clientelismo, por medio de un Estado Comunitario por oposición al Neoliberalismo y al Estado Burocrático” (Dinero, 2001-12-14). Y luego, un tanto alejado de los cánones teóricos, sustenta su interpretación con una contraposición a lo que denomina Estado Burocrático, que malgasta los recursos públicos en clientelismo:

El Estado Comunitario busca que los recursos lleguen a erradicar miseria y a construir equidad. Exige prioridades sociales y transparencia en el gasto público. Se sustenta en mayor participación ciudadana en las decisiones públicas; mayor intervención de organizaciones ciudadanas en la ejecución de tareas estatales; y supervisión comunitaria de lo público para evitar la corrupción (Dinero, 2001-12-14).

Más que explicaciones teóricas de fondo lo que hace Uribe es una adaptación de las teorías del Comunitarismo norteamericano a su manera de entender la administración de lo público; pone una etiqueta de alta alcurnia a sus particularidades de líder político de ‘ruana’ y ‘carriel’. Estos últimos términos son dos símbolos clásicos de la cultura antioqueña, región de la cual fue Gobernador (1995-1997) y donde ensayó esta particular manera de gobernar:

Todos los sábados y domingos, el gobernador Uribe Vélez se desplazaba a un municipio antioqueño, acompañado de su gabinete, para escuchar las inquietudes de sus coterráneos, palpar sus



necesidades y angustias, discutir con la comunidad alternativas a las problemáticas y proponer soluciones (Camacho, 2010:36).

Fiel a su estilo de comparecencia pública permanente, llevó esta idea a la campaña a la Presidencia de la República con los Talleres Democráticos, espacios de discusión que le sirvieron para hacerse conocer en todas las regiones del país y para elaborar la propuesta política con la que resultó electo el 26 de mayo de 2002.

### **3.1 De San Juan de Pasto a Bogotá: un viaje con trescientas seis estaciones**

Los CCG iniciaron el 10 de agosto de 2002 con una consigna muy clara: “¿Cómo se aprende a nadar? Pues nadando” (Uribe, 2002, citado por Camacho 2010:65). Con ella emprendió un recorrido de trescientas seis estaciones que lo llevaría por todo el territorio nacional, desde los más apartados caseríos en los que nunca había hecho presencia el Estado, hasta los más refinados auditorios ubicados en las capitales de departamento. La idea era visitar al menos una vez al año cada uno de los treinta y dos departamentos de Colombia, objetivo que se cumplió sin mucho esfuerzo, “(...) dando prioridad a regiones con coyunturas específicas, como un desastre natural o problemas con sectores de la economía (...)” (Camacho, 2010:68).

Este fue un proceso en el que se puso a prueba la capacidad del gobierno central para responder a las expectativas de los ciudadanos en cada región. Al principio, según comenta Laura Pareja Ayerbe, coordinadora de los CCG, no fue una tarea fácil porque los ministros no tenían clara la dimensión de los compromisos que asumían en cada reunión con la gente y, mucho menos, del papel que asumía el Presidente cuando les reclamaba eficiencia en la gestión: “A cada entidad le tocó poner una persona líder, un asesor del Ministro, a dar razón de qué pasaba con esos hechos, a hacer seguimiento a los compromisos y a responder ante Presidencia de la República” (Anexo 3:2, Pareja, 2010). Esta doble presión, ciudadanos por un lado y Presidente por el otro, obligó a los funcionarios de alto nivel a prepararse para responder de manera oportuna e informada a los

requerimientos de cada región para lo que fue necesario implementar un sistema de información para tener al día las cifras de todos los temas de interés nacional. “Desde esta oficina se le preparan a él unas fichas donde están todos los datos del municipio al que va, del departamento y la ficha nacional se actualiza cada semana (...)” (Anexo 3:3, Pareja, 2010).

El hecho de contar con las cifras actualizadas de manera permanente le permitió al Presidente hacer gala de un conocimiento certero de los principales problemas del país, asunto que le granjeó una alta confianza de sus gobernados, hecho que se evidencia en algunos apartes de este trabajo en los cuales se hace mención de los altos índices de popularidad alcanzados. Esta fue una táctica más de la habilidad política y comunicativa de Uribe Vélez porque al citar cifras y estadísticas sus interlocutores se quedaban sin argumentos y se daba así paso a la creación de una sola versión de la realidad, la del gobierno; asunto que Wolin (2008:373) llama “irrealidad” y que relaciona con “(...) la tendencia dominante a la abstracción y la creencia de que las mediciones estadísticas pueden ser una versión taquigráfica de la realidad más que una manera de hacerla confusa”. “Él sí tiene las cifras en la cabeza como dice todo el mundo, pero las tiene porque también se le están actualizando todo el tiempo” (Anexo 3:3, Pareja, 2010).

La decisión final del sitio donde se realizaría el CCG se tomaba en el Consejo de Ministros, reunión que se efectuaba todos los lunes a primera hora de la mañana en el despacho del Presidente; definido el sitio, comenzaba el movimiento de la logística que se requería para atender a unas mil quinientas personas que asistían a dichas reuniones. Se conformaba, en primer lugar, el equipo de avanzada compuesto por unas diez personas entre las que se hallaban representantes de la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, la Casa Militar, la Secretaría de Prensa y la Secretaría de Seguridad y de Sistemas; desde allí se hablaba, en segunda instancia, con los delegados de la región que iba a ser visitada (gobernadores, alcaldes) para coordinar las reuniones preparativas; luego, se contactaba a los medios de comunicación de las localidades y se gestionaban los demás temas logísticos, como lugares para las reuniones y alimentación para los asistentes.

A mitad de semana se desplazaba a la región el equipo de avanzada para definir sobre el terreno todos los asuntos de seguridad; con los funcionarios locales se verificaban los sitios disponibles para la realización del evento y se escogía el más adecuado por razones de acústica, capacidad de aforo, ventilación y disponibilidad de salas alternas para la realización de reuniones paralelas al CCG y para el montaje de una especie de “Feria de Entidades”, estand donde los ciudadanos tenían acceso directo a las dependencias del gobierno central para resolver inquietudes y problemas; “(...) en estos lugares cualquier persona puede acercársele a un ministro, a un director de un Instituto o a un asesor e interactuar con los funcionarios para solucionar problemas particulares o de la región” (Anexo 3:7, Pareja, 2010). Durante los días previos al CCG, la avanzada se nutría con la participación de delegados de diversas entidades nacionales, departamentales y locales, quienes realizaban mesas técnicas en las que “(...) se identificaban temas calientes para la región y se quitaba algo de presión a la gente respecto de la problemática que llevaría a la reunión con el Presidente” (Anexo 3:6, Pareja, 2010). Las mesas previas ayudaban a determinar -según las necesidades locales- cuáles funcionarios del gobierno central debían asistir al CCG y a hacer pedagogía para el uso de la palabra en las sesiones plenarias con el Presidente. La Alcaldía o la Gobernación, según el caso, se encargaban de elaborar la lista de invitados y la remitían a Seguridad de Presidencia donde se verificaban los antecedentes judiciales de los interesados y se garantizaba así la más estricta seguridad.

Estos encuentros duraban entre ocho y diez horas con transmisión en directo por televisión. El presidente Uribe instalaba el Consejo con un protocolo en el que se incluía un análisis a la situación coyuntural del país y luego se daba espacio a los alcaldes y gobernadores de la región, quienes exponían en intervenciones de quince minutos los aspectos críticos que requerían soluciones. Después de las intervenciones de las autoridades locales, el Presidente dejaba su rol y se convertía en moderador de un diálogo en el que los ciudadanos reclamaban, el Presidente pedía cuentas y los ministros se defendían. Y todo lo allí expresado quedaba en un acta donde se registraban para su control posterior todos los compromisos hechos por el gobierno nacional en el Consejo Comunal; al

final de la jornada, se leía el acta con el fin de que los asistentes dieran fe de lo allí consignado e hicieran el seguimiento respectivo (Camacho, 2010:68-77).

El seguimiento a las tareas es realmente la clave más importante de los Consejos Comunales. Sin eso, los Consejos se hubieran caído. Porque el seguimiento es lo que le da seguridad a la gente, a la comunidad, a los alcaldes y a los gobernadores de que sí se está haciendo un trabajo serio y de que no es politiquería (Vásquez, 2010, citada por Camacho, 2010:137).

Estas actas fueron montadas en el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad, un software donde ciudadanos y funcionarios podían consultar en tiempo real a través de Internet los compromisos del gobierno y el estado de avance de cada uno de ellos. En las últimas semanas del gobierno Uribe, el Sistema alcanzó un registro de 5.387 tareas, de las cuales, según la Secretaría de Prensa del Palacio de Nariño, se había ejecutado el 88% y el 12% restante estaba en proceso de ejecución (Camacho, 2010:138-139). El último de los CCG de la era Uribe se realizó el 24 de julio de 2010 en Bogotá, a escasos quince días de entregar el mando a su sucesor Juan Manuel Santos Calderón.



## V. Análisis de la estrategia de comunicación gubernamental del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez

### 1. Operación Monasterio

#### 1.1 Antecedentes políticos

Durante la campaña a la Presidencia de la República de 2002, Álvaro Uribe Vélez enfrentó circunstancias adversas que le “dificultaron” el camino hacia la Casa de Nariño. Entre ellas, como se mencionó en apartado anterior de este trabajo, el desconocimiento de su gestión política por parte de un considerable número de colombianos, como daban cuenta las encuestas de la época: “A finales de 2000, cerca de un 50% de la población colombiana no conocía o no tenía un concepto de Álvaro Uribe” (Bermúdez, 2010:30). Entre quienes sí lo conocían, en cambio, Uribe Vélez despertaba odios y amores, hecho que dividía los votos en partes casi iguales. Y es que Uribe no pasa inadvertido ni pierde oportunidad para ejercer su liderazgo, y ofrece contundente resistencia si alguien quiere disputárselo, característica de su personalidad política que le alejó de la oficialidad de su partido en 1985 cuando se distanció de Bernardo Guerra Serna y fundó su propio grupo, el “Sector Democrático”, con el cual llegó al Senado de la República en 1986 y obtuvo el apoyo de algunos dirigentes de izquierda, entre ellos Gerardo Molina, José Obdulio Gaviria, Jaime Jaramillo Panesso y Álvaro Tirado Mejía.

Gerardo Molina, padre del Socialismo Democrático colombiano, veía en Álvaro Uribe Vélez un prospecto político del que estaba seguro iba a dar mucho de qué hablar; le parecía un tipo inteligente, muy valioso y que tenía mucha ascendencia en los sectores populares, asunto que le gustaba bastante. Por tales razones le ofreció todo su apoyo y el de los seguidores del movimiento Firmes para su primera campaña al Congreso de la República (Anexo 4:3, Acevedo, 2010).

Con votos divididos en su natal Antioquia y escaso reconocimiento nacional, Álvaro Uribe continuó su carrera política al lado del ex presidente Ernesto Samper

Pizano<sup>21</sup>, a quien respaldó en la campaña presidencial de 1994, y presentó su nombre a consideración de los antioqueños obteniendo el respaldo apenas suficiente para llegar a la Gobernación de su departamento, cargo que ocupó entre enero de 1995 y diciembre de 1997.

La gobernación tuvo un arranque accidentado, pues el resultado electoral fue muy apretado. Una estrecha diferencia de 4.585 votos fue lo que separó a Uribe de su contendor, el conservador Alfonso Núñez Lapeira, por lo que protagonizó un incómodo incidente con el dirigente conservador Fabio Valencia Cossio, terminado casi en golpes en la Registraduría Departamental la noche del triunfo (Escamilla y Holguín, 2009:82).

En este período arreció su carácter e incrementó la lista de amigos y enemigos. Los primeros no ahorraron elogios para destacar la gestión del Gobernador en asuntos relacionados con la ampliación de la cobertura educativa, la generación de empleo, el saneamiento de las finanzas públicas, la construcción de infraestructura vial y la descentralización administrativa (Escamilla y Holguín, 2009:86), mientras que los segundos aprovecharon toda ocasión para criticar la implementación de las Asociaciones Comunitarias de Vigilancia y Seguridad Rural, Convivir, organizaciones cimienta de las Autodefensas Unidas de Colombia, grupos armados al margen de la ley que durante la administración Uribe perpetraron en la región del Urabá antioqueño al menos treinta y tres masacres con un saldo de doscientos veintitrés muertos (Cidob, 2011).

Aspirar a la Presidencia de Colombia tan pronto como lo deseaba en su ruta pública no era por tanto el escenario más cómodo o viable para Uribe; los hechos parecían indicar que lo más sensato era permanecer al margen mientras Horacio Serpa lograba ese cometido con el respaldo del Partido Liberal.

(...) la mayoría de los medios de comunicación se negó a tomar en serio mi candidatura. Los periódicos nacionales me trataron como una

---

<sup>21</sup> Ernesto Samper Pizano, presidente de la República de Colombia en el período 1994-1998, gobernó en medio de una crisis política sin precedentes derivada de las denuncias del candidato perdedor en la contienda electoral, Andrés Pastrana Arango, sobre la financiación de la campaña con dineros del narcotráfico. Después de un largo periplo judicial y político que se denominó “Proceso 8.000”, la justicia colombiana demostró la veracidad de la denuncia y condenó a la cúpula por la financiación ilícita de la campaña.

especie de serpiente exótica: interesante de ver, pero peligrosa al tacto. El sector empresarial tampoco parecía estar interesado: un grupo de prominentes industriales me visitaron a mi casa de Rionegro, para decirme que tendría que esperar mi “turno”, al menos hasta el 2006, porque no veían ninguna oportunidad en 2002 (Uribe, 2012:125).

Consciente de que si quería ser el candidato oficial del liberalismo a la Presidencia de la República debía esperar, Uribe optó por apartarse de la disciplina partidaria, y fue así como empezó su viaje sin retorno a la Casa de Nariño con el apoyo de un grupo de amigos y de empresarios de varias regiones del país que crearon la Asociación Primero Colombia, a través de la cual se inscribió la candidatura por medio de la recolección de firmas para no someter el nombre de Uribe a la consulta interna del Partido Liberal (Escamilla y Holguín, 2009:108).

En Antioquia fungía entonces como gobernador Guillermo Gaviria Correa, dirigente de hondas raíces liberales que había llegado a ese cargo en las elecciones de octubre de 2000 con más de quinientos mil votos, el doble de los sufragios obtenidos por Uribe en las elecciones de 1994. Si bien Gaviria Correa por su condición de gobernante en ejercicio no podía expresar respaldo político alguno en la contienda a la Presidencia de la República, su esposa, la dirigente Yolanda Pinto, hacía proselitismo en favor de Horacio Serpa. Y hay quienes, yendo un poco más allá de esta afirmación, manifiestan que el propio Gobernador emprendió una cruzada en Antioquia con el fin de evitar que sus coterráneos respaldaran las aspiraciones de Álvaro Uribe Vélez:

(...) cuando suceden los hechos del secuestro del gobernador Guillermo Gaviria Correa era una etapa preelectoral, y él era serpista, profundamente serpista. Cuando Uribe estaba hablando en tono fuerte contra la guerrilla, al señor Gobernador de Antioquia se le ocurrió traer a los gestores norteamericanos de Luther King a hablar sobre... (¿cómo se llamaba eso?) la No Violencia. Entonces los antioqueños quedaron divididos en dos bandos: los de la No Violencia, los de Gandhi y Luther King, y los que considerábamos que eso era una bandera puramente electoral para combatir a Uribe, para desmoronar la concepción de Uribe (Anexo 2:9, Jaramillo, 2010).

Fundamentada o no esta apreciación, las circunstancias que rodearon el secuestro del gobernador y su asesor de Paz fueron aprovechadas por la guerrilla

de las FARC, puesto que consiguieron entrar al debate político del momento con esta acción violatoria del Derecho Internacional Humanitario.

## 1.2 La marcha hacia Caicedo y el secuestro

Guillermo Gaviria se posesionó como gobernador de Antioquia el 1 de enero de 2001 y, después de instalar en sus cargos a sus colaboradores más inmediatos, nombró a Gilberto Echeverri Mejía como comisionado de Paz del departamento, reconocido hombre público que había sido Ministro de Desarrollo Económico y de Defensa Nacional y con quien compartía el sueño de una salida negociada al conflicto armado colombiano, para lo que diseñaron el Plan Estratégico Congruente de Paz de Antioquia, primer paso de una propuesta que más tarde podría extenderse a todo el país.

Esta apuesta de reconciliación y diálogo se nutrió unos meses más tarde con los elementos básicos de la No Violencia a los que tuvo acceso en la IV Conferencia Mundial de este movimiento celebrada en Rhode Island (Estados Unidos). En dichos postulados encontró Gaviria Correa la esencia de lo que desde entonces se convirtió en una obsesión para el resto de su vida: “la no resistencia al mal mediante la violencia” (Tolstói, 2010:49), filosofía que también había inspirado a pensadores y activistas políticos como Lev Tolstói, Mahatma Gandhi, Martin Luther King, entre otros. La participación del Gobernador en la Conferencia fue muy activa y debido a ello logró que los asambleístas eligieran a Medellín como la sede de la V Conferencia Mundial de la No Violencia que se realizó entre el 23 y el 25 de abril del siguiente año (El Colombiano, 2003-05-07).

Al regreso a Colombia, Gaviria Correa emprendió en su región un camino hacia la paz con muchas dificultades, especialmente por la acción de grupos guerrilleros que asediaban a los campesinos con robos, boleteos<sup>22</sup>, chantajes y secuestros, delitos que impedían entre otras cosas el transporte de los productos agrícolas del área rural a las zonas urbanas. El municipio de Caicedo fue uno de

---

<sup>22</sup> Práctica delincriminal que consiste en dar aviso por escrito (papel/boleta) a una persona de amenaza, extorsión o coacción.



los más afectados por los delincuentes; allí fueron cerrados los centros de acopio de café debido al constante hurto del grano por parte de las FARC cada vez que los campesinos trataban de moverlo a la capital del departamento para su comercialización. Por estos motivos el Gobernador y su Comisionado de Paz organizaron una marcha de solidaridad con la población de Caicedo, que partió del centro de Medellín el 17 de abril de 2002 con el fin de recorrer unos ciento cincuenta kilómetros por los municipios de San Jerónimo, Sopetrán y Santa Fe de Antioquia hasta llegar, cuatro días después, a la municipalidad de Caicedo (El Tiempo, 2002-04-17). De esta forma se pretendía enviar un mensaje a los subversivos para que entendieran que el cambio no se lleva a cabo con la comisión de actos violentos, razón por la cual el gobernador Gaviria Correa solicitó a las autoridades militares y de policía mantenerse al margen de la marcha y prescindió de escoltas y esquemas de seguridad para él y para los más de mil acompañantes que partieron el día acordado.

El gobernador Gaviria, quien no quería que la marcha fuera protegida por la fuerza pública, había entregado con anticipación al Comandante de la Cuarta Brigada una solicitud (¿una orden?) escrita, en la cual notificaba que no aceptaba ninguna forma de protección porque se desvirtuaba el sentido de la Noviolencia. El general Mario Montoya, con voz serena, trató de obtener un cambio de actitud, expresó sus argumentos, pero el Gobernador no cambió de opinión (Echeverri, 2006:13).

La marcha se desarrolló sin mayores contratiempos hasta llegar el sábado 20 de abril al municipio de Santa Fe de Antioquia, donde los participantes pernoctaron para recuperar fuerzas y realizar el último tramo del recorrido que los llevaría hasta Caicedo al día siguiente. “Desde el principio de la semana recibimos información de diferentes personas, quienes nos informaron que la decisión del *Paisa*, responsable de las FARC en esa región, de no permitir el paso de la marcha por el puente de Vaho” (Echeverri, 2006:13). El ambiente estaba muy tenso y se presagiaban dificultades. No obstante, la marcha continuó como se había planeado; al mediodía de ese domingo 21 de abril, los caminantes llegaron hasta el Vaho, cinco kilómetros antes de Caicedo, y allí encontraron a varios guerrilleros que bloquearon el puente e impidieron el avance de la marcha por



orden de El Paisa. El jefe del Frente 34 de las FARC ordenó una reunión cerca al sitio y a ella debía asistir una comisión encabezada por Guillermo Gaviria Correa.

Junto con el Gobernador fueron a mediar con los guerrilleros el estadounidense Bernard Lafayette, del Movimiento de la No Violencia; el obispo de Santa Fe de Antioquia, José Ignacio Aristizábal; el obispo auxiliar de Medellín, Jorge Iván Castaño Rubio; monseñor Jairo Jaramillo, de la Diócesis de Santa Rosa de Osos; Gilberto Echeverri Mejía, consejero de Paz de Antioquia, y el sacerdote Carlos Yepes, capellán de la Gobernación (El Tiempo, 2002-04-22).

El Gobernador solicitó dos camperos para ir al sitio de la reunión con el comandante guerrillero; se subió al primero de ellos en compañía del activista norteamericano y dos de los obispos colombianos; el segundo fue abordado por su asesor de Paz en compañía del Obispo Auxiliar de Medellín, de un sacerdote de la diócesis de Santa Fe de Antioquia y de Elías, segundo al mando del grupo guerrillero. Después de algún rato de recorrido por una carretera en muy mal estado llegaron a un cambuche instalado por los subversivos y solo allí sopesaron la gravedad de su situación:

Les dije a los obispos, esto es un secuestro. Ellos dijeron “ni riesgos”. Un momento después nos separaron al doctor Lafayette, a Guillermo, al Padre de Santa Fe de Antioquia y a mí. El padre Yepes pidió cambio por el otro sacerdote, ellos lo aceptaron. El doctor Lafayette informó que él era diabético, que tenía que tomar medicina, que tenía 70 años. Ellos consultaron por un radioteléfono y aceptaron que no siguiera. Guillermo, el padre Yepes y yo, caminamos un poco con algunos guerrilleros. Trajeron tres mulas y aproximadamente a las 6.15 de la tarde iniciamos la marcha para cruzar la cordillera occidental en dirección hacia el corregimiento de Encarnación, en Urrao, sitio al cual llegamos un poco antes de las nueve de la mañana (Echeverri, 2006:18).

Estos testimonios, escritos entre el 26 de febrero y el 12 de marzo de 2003 desde el cautiverio por el ex ministro Gilberto Echeverri Mejía, narran lo que todos sabían pero nadie quería reconocer: la marcha de solidaridad con los habitantes del municipio de Caicedo se había convertido en un nuevo secuestro colectivo por parte de la guerrilla de las FARC.

Con el alma partida por el dolor y la tristeza, percibiendo el secuestro, aunque nunca medí y creo que Guillermo tampoco, la duración de éste. Tenía rabia por no oponerme con fuerza a cambiar el sitio de la reunión (...) pero al mismo tiempo, me ilusionaba porque tendría la oportunidad de conversar con los comandantes del bloque José María Córdova y, en mi ingenuidad, también con los jefes del secretariado, sobre la Noviolencia, el Plan Congruente, el Planea. Creía que ese esfuerzo se justificaba por las ideas, aportes y propuestas para construir un país más justo que propondríamos a esos comandantes. Hoy, casi once meses después, nada se ha hecho, y yo ni las discuto con Guillermo, uno se convierte en una nulidad, se olvida de todo, no se concentra, lo único que piensa es ¿cuándo saldremos? ¿Sí saldré? ¿No me enfermaré? ¿Marta Inés y mis hijos saldrán bien librados de esta situación? ¿Qué será de ellos si muero? (Echeverri, 2006:19-20).

Pero el gobernador Gaviria sí lo sabía y había dejado instrucciones precisas a sus colaboradores inmediatos de cómo actuar frente a la eventualidad de un secuestro en una carta que dirigió a sus conciudadanos y que solo fue dada a conocer cuando se supo el desenlace de la marcha. En esa misiva explicaba el sentido de la filosofía de la No Violencia y designaba como su remplazo temporal en el cargo a Eugenio Prieto Soto, director del Instituto para el Desarrollo de Antioquia:

Si están leyendo esto seguramente obedecerá a que los actores armados no alcanzaron a escuchar o entender el mensaje que hemos querido compartir con ellos y el desenlace de esta marcha no ha sido el que yo esperaba de todo corazón. En este caso les ruego a quienes me sucedan y a todos y todas ustedes que no desfallezcan en el propósito de abrir sus corazones a la No violencia (Gaviria, 2002, citado por El País, 2002-04-23).

No sin razón Jaime Jaramillo Panesso calificó todo este proceso de la marcha como un acto de ingenuidad de alguien que quería, a toda costa, ser Presidente de Colombia, y que para lograrlo debía apoyar al candidato oficial del liberalismo para las elecciones presidenciales de 2002, Horacio Serpa, mostrando al país que los guerrilleros eran partidarios de la No Violencia; pero "(...) en el contexto político de la época, me parece, fue un instrumento de propaganda política y de favorecimiento a Serpa en el que les salió el tiro por la culata" (Anexo 2:10, Jaramillo, 2010).

Encerrados en la caleta de cada uno, cubiertos con el toldillo, soltando lágrimas del alma, aquellas que unas veces brotan por los lagrimales pero en la mayoría de los casos secan el espíritu, lo doblegan, lo estrujan, ponen a prueba las resistencias más íntimas de un hombre, cuando él cree que hasta allí llega todo. Pasa un tiempo, el espíritu positivo ha ganado otra batalla más, arranca la construcción de otra esperanza, de una nueva oportunidad ¿Cuántas batallas tendrá que ganar nuestro espíritu para llegar al triunfo final? (Echeverri, 2006:23).

Y en medio de la selva y de sus reflexiones, de batallas de esperanzas y desilusiones, custodiados por medio centenar de guerrilleros estuvieron más de un año secuestrados Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri; trescientas ochenta noches con sus días que al ser sumados duplican el dolor y la angustia de unas familias y de un país que reclamó, que reclama y que implora un poco de paz.

### **1.3 La operación militar de rescate de los secuestrados**

La apuesta de las FARC consistía en lograr lo que ellos llaman “El canje de prisioneros de guerra”, cambiando guerrilleros presos por dirigentes políticos secuestrados, pero el gobierno de Andrés Pastrana fue categórico después de conocer el hecho protagonizado por los subversivos contra la marcha de Antioquia: “En mi gobierno no habrá canje. Ese fue el mensaje que les enviamos a las FARC en la Mesa de Negociación y ese es el mensaje que les reiteramos ahora” (Semana, 2002-04-29).

Las FARC sabían lo que querían y no pensaban claudicar en una estrategia que, además de otorgarles un preciado botín para la negociación, les ofrecía visibilidad mediática nacional e internacional.

Las FARC tienen ahora en su poder a una candidata presidencial, un gobernador, dos ex ministros, cinco parlamentarios, 12 diputados, un ex gobernador y 44 suboficiales de la Policía y del Ejército y un oficial, el coronel que tenía a su cargo el puesto de Policía de Mitú (Semana, 2002-04-29).

Las opuestas posiciones no cambiaron en los meses siguientes y mucho menos con la llegada al gobierno de Álvaro Uribe Vélez, quien asumió el rescate de los secuestrados por las FARC como una de sus tareas prioritarias:

Todos los días hablaba con los talentosos comandantes del Ejército y la Policía para conocer los avances en la búsqueda, aviones especiales realizaban vuelos de reconocimiento en amplios territorios y se ofrecieron recompensas a informantes que facilitarían la localización de los secuestrados. También, y si las condiciones eran propicias, planeábamos un posible rescate militar. Los viernes permanecía en el despacho presidencial hasta muy tarde en la noche y llamaba a los generales, coroneles y oficiales para examinar los avances en la seguridad, y pedirles noticias sobre el progreso de las operaciones antisequestro (...). Nuestra misión era restaurar la seguridad y liberar a todos los secuestrados de Colombia (Uribe, 2012:7).

La obsesión de Uribe y el trabajo de los generales muy pronto dio los frutos esperados. Informaciones de inteligencia militar dieron cuenta de la ubicación en Urrao de un campamento guerrillero con al menos trece secuestrados, entre ellos el ex Ministro de Estado y el Gobernador de Antioquia, y once militares capturados como rehenes en enfrentamientos con guerrilleros en diversos sitios del país. Después de confirmar los datos y de estudiar la situación se elaboraron los planes y se ordenó una operación militar para rescatar a los secuestrados:

Estaba consciente de los riesgos que esta misión conllevaba para el futuro de mi ejercicio presidencial: si fallábamos, la probabilidad de fracaso de nuestro programa de seguridad -que ya generaba una controversia considerable- era muy alta. Ningún cálculo político, sin embargo, fue tenido en cuenta: desde mi campaña había insistido en la necesidad de derrotar el secuestro y liberar a los rehenes, por la fuerza si era necesario. Y tenía un mandato claro para hacerlo (Uribe, 2012:16).

La Operación Monasterio fue ejecutada el lunes 5 de mayo de 2003 por setenta y cinco hombres de las Fuerzas de Despliegue Rápido (Fudra) comandados por el brigadier general Hernando Ortiz con el apoyo de dos batallones de soldados profesionales adscritos a la IV Brigada del Ejército de Colombia con sede en el departamento de Antioquia.

(...) hacia las diez de la mañana cinco helicópteros Black Hawk habían despegado desde el aeropuerto de Urrao; llevaban setenta y cinco soldados de la Fuerza de Despliegue Rápido (unidad élite de las Fuerzas Especiales). Contaban con un acompañamiento de dos helicópteros Arpia, una unidad de comando y control, y un avión que sobrevolaba a una altura considerable para el apoyo logístico. El tiempo de vuelo estimado a las tres zonas designadas de descenso -cercas al campamento de las FARC- era de dieciocho minutos, lapso suficientemente corto para permitir un cierto grado de sorpresa, incluso si el rumor de la operación se había filtrado (Uribe, 2012:21).

A eso de las 10:50 de la mañana, hora en la que -según los informes de inteligencia- los guerrilleros estaban más relajados, los helicópteros Black Hawk llegaron al sitio señalado por las coordenadas y los setenta y cinco soldados iniciaron el descenso por medio de sogas, hecho que fue advertido por Aicardo de Jesús Agudelo Rodríguez -alias El Paisa-, jefe del frente 34 de las FARC quien de inmediato ordenó la ejecución de los rehenes (Semana, 2003-05-12).

Cuando los soldados llegaron al campamento, unos quince minutos después de descender por las sogas y hacer una cuidadosa aproximación por una tupida selva los subversivos ya no estaban, pero encontraron sin vida a nueve de los trece secuestrados; los otros cuatro rehenes estaban vivos, tres de ellos con heridas muy graves y el otro estaba ileso. Después de asegurar el área, la tropa ordenó el traslado de los heridos en helicóptero y el militar que sobrevivió ayudó en el proceso de ubicación, identificación y levantamiento de los cadáveres.

Como consecuencia de la acción guerrillera murieron el Gobernador, su Asesor de Paz, el teniente de la Infantería de Marina Alejandro Ledesma Ortiz, el teniente del Ejército Wagner Tapias, el sargento viceprimero del Ejército Héctor Duván Segura, el cabo primero del Ejército Francisco Negrete Mendoza, el cabo primero del Ejército Jairsinio Navarrete, el cabo primero del Ejército Mario Alberto Marín Franco y el cabo segundo de Infantería de Marina Jean Peña Guarnizo; producto de las heridas recibidas y mientras era transportado en helicóptero a un hospital en Medellín falleció el cabo primero del Ejército Samuel Ernesto Cote. Quedaron heridos el cabo del Ejército Heriberto Aranguren González y el suboficial de la Infantería de Marina Agenor Viéyar, quienes se recuperaron después de varias semanas de tratamiento médico; y el único secuestrado que

resultó ileso fue el sargento viceprimero del Ejército Pedro José Guarnizo Obando (Anexo 1:1, Alocución presidencial Operación Monasterio).

Una vez enterado del trágico desenlace de la Operación Monasterio, el presidente Uribe, quien inauguraba a esa hora un Batallón de Alta Montaña en los Farallones de Cali al occidente del país, se trasladó de inmediato a Medellín y después al municipio de Urrao, y de allí al sitio donde estaban los secuestrados, donde se enteró de los pormenores del frustrado operativo de rescate.

Asegurada el área, bajamos del helicóptero. Inspeccionamos los alrededores y rápidamente supimos qué había salido mal: si bien el campamento donde habían sido asesinados los secuestrados estaba solo a unos pocos cientos de yardas, la pendiente que sube desde el lugar donde aterrizamos era sumamente pronunciada. Casi una pared. Cualquier persona que aterrizara en ese lugar quedaba básicamente atrapada y, si lograba escalar la pendiente, tardaría tanto tiempo en hacerlo que el elemento sorpresa desaparecería. Esto explicaba por qué las FARC tuvieron el tiempo para reaccionar y ejecutar a los secuestrados. Había visto lo que necesitaba ver. Bajamos de nuevo por la pendiente hacia el helicóptero en una carrera contra el tiempo para volver a Medellín (Uribe, 2012:24).

Con su equipo de asesores preparó el contenido de un discurso con el que le explicaría a la nación el fracaso de la Operación Monasterio en una alocución que se transmitió en directo, cerca de la medianoche, por todos los canales de televisión del país desde uno de los hangares del aeropuerto de Rionegro.

## **2. Análisis de la eficacia de la comunicación gubernamental del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez**

De acuerdo con la matriz propuesta se hará a continuación el análisis de la eficacia de la comunicación del gobierno del ex presidente en los planos de activación, cobertura mediática y entendimiento, con el fin de identificar los *frames* de la administración, relacionar las motivaciones internas que se puedan identificar en el discurso gubernamental, medir la coherencia e identificación de este con su capacidad de permear a la prensa colombiana, medir el grado de identificación del discurso del ex presidente Uribe con el discurso de sus destinatarios y evaluar la

eficacia comunicativa del gobierno Uribe en términos de adecuación a la realidad y de adecuación a las expectativas de la audiencia.

## 2.1 Plano de activación del discurso del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez

Se parte del análisis de la alocución presidencial sobre los resultados de la Operación Monasterio. Con la lectura del texto se identificarán la péntada dramática (acto, actor, escena, *agency*, propósitos), los *ratios* (escena-acto, escena-actor, acto-escena y propósito-*agency*), los ciclos del ritual de purificación (orden, contaminación, culpabilidad, purificación y redención) y las cuatro dimensiones del enfoque de Entman (problemas, causas, consecuencias, remedios) para identificar el *frame* elaborado por el ex presidente y determinar en él las motivaciones internas de su discurso.

La alocución del presidente Uribe Vélez, transmitida el 5 de mayo de 2003 por los canales de la televisión nacional (pública y privada) y denominada “Relato de los hechos que condujeron a la muerte del Gobernador de Antioquia, su ex Consejero de Paz y ocho miembros de la Fuerza Pública secuestrados por la guerrilla de las FARC” (Anexo 1:1, Alocución presidencial Operación Monasterio) fue una puesta en escena estructurada en cuatro partes: una primera, introductoria, en la que el Presidente dio cuenta del fallido intento de rescate del Gobernador y de su Asesor de Paz y presentó el saldo trágico de muertos y heridos; a renglón seguido esbozó los objetivos del gobierno con la alocución televisiva que, a la postre, se convertirían en los principios de la política de comunicación gubernamental. La segunda parte estuvo protagonizada por el Alto Mando Militar y en ella se presentó la versión oficial de los hechos generados por la Operación Monasterio. En la tercera parte los sobrevivientes de la masacre de Urrao fueron los protagonistas y en ella el Presidente y varios de sus funcionarios actuaron como periodistas al entrevistar en el hospital a los heridos, cuyas versiones de los hechos coincidieron con el libreto estatal elaborado para la ocasión. Y la última parte de la intervención televisiva fue el discurso del



presidente Uribe, segmento en el que señaló a las FARC como únicos responsables del múltiple asesinato, defendió su Política de Seguridad Democrática e insistió en la necesidad de derrotar al terrorismo.

### 2.1.1 La péntada dramática

**Actor:** En el discurso se plantearon dos actores con comportamientos antagónicos.

Por un lado, el Estado de Colombia encarnado por el presidente Álvaro Uribe Vélez, secundado por el Fiscal General de la Nación, Luis Camilo Osorio, y por otros funcionarios de segundo orden en el organigrama presidencial; el Estado también estaba representado por el comandante del Ejército Nacional, general Carlos Alberto Ospina, y por el comandante de la Fuerza de Despliegue Rápido (Fudra), general Hernando Ortiz; por último, estaban las víctimas del conflicto armado representadas por los sobrevivientes heridos, las familias de los secuestrados y el país en general. Y en el extremo opuesto se situó a los subversivos de las FARC como únicos responsables del asesinato de los diez colombianos que estaban en su poder, secuestrados muchos meses atrás en diversas circunstancias.

El relato del gobierno caracteriza a los protagonistas y a los antagonistas de los hechos desatados por la Operación Monasterio. Los primeros representan el bien y buscan el bien de todos; los segundos personifican el mal y cometen los peores actos: “Hoy, el grupo terrorista de las FARC cometió otra masacre enorme, otro genocidio”; “(...) ellos mataron a mis compañeros y salieron corriendo como ratas que son (...)”; “(...) el terrorista apodado El Paisa, quien había secuestrado al doctor Gilberto Echeverri y al doctor Guillermo Gaviria en una marcha de paz, es el mismo que ordenó asesinarlos cuando la fuerza pública no había hecho un solo disparo”.

Respecto de los primeros, el énfasis se mantuvo en la afirmación de que se trataba de “los mejores”: “(...) un operativo que se diseñó con el mejor cuidado de planeación y se propusieron aplicarlo con toda la prudencia (...)”; “(...) la tropa es

altamente calificada y entrenada, que está a la altura de las mejores fuerzas especiales del mundo, que su valor, arrojo, experiencia y capacidad nos permite acceder a cualquier lugar de la geografía nacional”. Mientras que el Estado es generoso: “Nosotros estamos dispuestos (...) a buscar, por ejemplo con la Cruz Roja, un mecanismo de facilitación para que nos entreguen a los secuestrados”, los guerrilleros engañan al país: “Las FARC, habilidosamente, en los últimos días han omitido la exigencia de la desmilitarización para engañar a muchos colombianos (...)”. El Estado es sensible pero firme:

¡Cómo nos ha golpeado el terrorismo, por eso lo tenemos que derrotar! Y por eso tenemos que saber que el dolor por lo que ha ocurrido con tantos secuestrados, el afán de tener un acuerdo humanitario para liberarlos, no nos puede llevar a afectar la política de orden público.

(...) nos estamos preparando para ir detrás del señor Marulanda y del señor Briceño, para que este país, paso a paso, derrote a estos matones profesionales (...).

Actitud que es contrastada con un proceder de las FARC que no merece consideración alguna:

Periodista: ¿Lo que se presentó fue una orden de ejecución por parte de la guerrilla?

Cabo: Una orden directa, a viva voz por parte de alias El Paisa, el mismo que secuestró al Gobernador de Antioquia y a su Comisionado de Paz.

Periodista: ¿Qué orden dio?

Cabo: Dio orden que no dejaran uno vivo.

**Acto:** Consiste en una alocución presidencial en la que se presentan al país, a través de la televisión, “(...) los hechos que condujeron a la muerte del Gobernador de Antioquia, su ex Consejero de Paz y ocho miembros de la Fuerza Pública, secuestrados por la guerrilla de la FARC”.

Es un acto de comparecencia del Jefe de Estado ante sus compatriotas para dar el parte de los resultados de una fallida operación militar que pretendía el rescate de trece colombianos que estaban secuestrados por el grupo subversivo. Una vez conocido el trágico desenlace, el gobierno preparó el relato de los hechos y fijó como objetivos del acto:

Primero: que se le diga toda la verdad al país y de una vez. Nada de verdades a traguitos. Segundo: que tengamos todo el respeto por la crítica. Y tercero: que mantengamos toda la firmeza y convoquemos a los colombianos para templarnos más en la fortaleza necesaria para derrotar al terrorismo que tanto maltrato le ha causado a nuestra Patria.

Para dar mayor credibilidad al relato, el ex presidente Uribe dejó de lado los tradicionales discursos presidenciales que se emitían desde la Casa de Nariño y llevó las cámaras de televisión a un hangar del aeropuerto de Rionegro en Antioquia y desde allí emitió la señal en vivo para todo el país a través de todos los canales de televisión (públicos y privados), en un enlace que reportó una alta sintonía, quizás más alta de lo que pensaba el mismo gobierno. En el nuevo esquema del relato el Presidente alternó su papel con el de presentador, con el de investigador, con el de periodista; dio la palabra al comandante del Ejército, el general Carlos Alberto Ospina; entrevistó a los soldados heridos que sobrevivieron a la masacre, mostró sus heridas a las cámaras de televisión y, por último, asumió su papel de mandatario de los colombianos para condenar a los terroristas y expresar su dolor al país.

**Escena:** La primera parte se desarrolla en un amplio salón del aeropuerto de Rionegro, acondicionado para una transmisión de televisión. El presidente Álvaro Uribe, vestido con un traje oscuro y una corbata gris, tiene una expresión de profunda tristeza en su semblante y su voz es pausada. Detrás de él está la bandera de Colombia y a lado y lado, militares con trajes camuflados. Se puede apreciar, además, la proyección de imágenes desde un *video beam*, y unos mapas fijos en un caballete para ubicar el sitio donde se ejecutó el operativo militar. Frente al Presidente, en una fila de sillas ubicadas cerca al atril presidencial, el resto de la cúpula militar, algunos funcionarios estatales y, también allí, como garante del relato oficial, el Fiscal General de la Nación. Al fondo, los camarógrafos de televisión, reporteros gráficos y periodistas.

Una segunda parte del relato tiene como escenario la sala de urgencias de un hospital de Medellín adonde se había desplazado previamente la delegación presidencial para enterarse del estado de salud de los sobrevivientes. El dolor de

la muerte se combina con la esperanza de vida y el Presidente, ahora periodista, se preocupa de que todos los colombianos se enteren hasta del más mínimo detalle -sangre incluida- de las versiones del cabo y del sargento que lograron salir con vida de la acción de las FARC.

Las escenas así compuestas coinciden con el estado de ánimo de los colombianos y los actores así lo entienden, por eso sus rostros tristes, por eso sus voces apagadas; Colombia está de luto y hay que llorar con ella.

¡Claro que nos duele! ¡Nos duelen las familias colombianas! Miren, desde el Aeropuerto El Dorado llamé esta tarde a doña Martha Inés Pérez, la esposa del doctor Gilberto Echeverri. No me salían las palabras, sentía mi responsabilidad de Presidente de darle esta noticia a una familia a quien conozco desde niño y a quien tanto quiero. Para mí es un golpe muy duro que Gilberto Echeverri muera en estas circunstancias siendo yo Presidente. Y esa llamada la hice con dolor.

**Propósito:** Mostrar, evidenciar que las FARC son los únicos responsables de la muerte de estos diez colombianos, que habían sido secuestrados mientras marchaban por la paz, para el caso del Gobernador y su Asesor de Paz, o cuando cumplían con su deber constitucional de defender a la patria, para el caso de los once militares. “Todos ellos estaban secuestrados por este grupo terrorista de la FARC y llevaban mucho tiempo en cautiverio”.

(...) el grupo terrorista de la FARC cometió otra masacre enorme, otro genocidio. Asesinó al señor gobernador de Antioquia, doctor Guillermo Gaviria Correa, al señor ex ministro de la Defensa, de Desarrollo, ex gobernador de Antioquia Gilberto Echeverri Mejía. Al teniente de la Infantería de Marina Alejandro Ledesma Ortiz, al teniente del Ejército Wagner Tapias. Al sargento viceprimero del Ejército Héctor Duván Segura; al cabo primero del Ejército Francisco Negrete Mendoza, al cabo primero del Ejército Jairsinio Navarrete, al cabo primero del Ejército Mario Alberto Marín Franco, al cabo segundo de Infantería de Marina Jean Peña Guarnido. Además falleció, a consecuencia de las heridas sufridas por los terroristas, el cabo primero del Ejército Ernesto Cotes Samuel, quien era trasladado al Hospital de Medellín. Están heridos en condiciones que los médicos consideran estables y los médicos están optimistas, el cabo del Ejército Heriberto Aranguren González y el suboficial de Infantería de Marina Agenor Viéyar. Resultó totalmente ileso el sargento viceprimero del Ejército Pedro Guarnizo Obando.

El Ejército, por su parte, no cometió error alguno. Por el contrario, los Altos Mandos planearon la operación: “Analizada la información se hace un planeamiento muy detallado”; convocaron a los mejores hombres para ejecutarla: “(...) fue seleccionada la Brigada de Fuerzas Especiales que es una unidad entrenada, especializada y con mucha experiencia en este tipo de operaciones en lo más profundo de la selva”; actuaron con precisión: “(...) estimamos entre cincuenta minutos y una hora para acceder al lugar del campamento, tiempo que fue reducido a treinta minutos aproximadamente”; y hasta llevaron megáfonos para persuadir a los guerrilleros.

Analizada la información, se hace el planeamiento muy detallado como ya fue reseñado por el señor Comandante del Ejército hasta el punto de prever megáfonos para dar instrucciones a los secuestrados una vez en el área a fin de preservar su vida y lograr que los terroristas desistieran de hacer uso de sus armas, se entregaran y facilitaran el rescate de nuestros secuestrados.

Una vez señalados los responsables es necesario revitalizar la política estatal de mano dura contra el terrorismo; hay que acabar con ese foco de desestabilidad nacional:

Esta seguridad que buscamos la hemos denominado Democrática porque es para derrotar al terrorismo en favor de todos los colombianos, es para proteger al empresario y al obrero, es para proteger al pobre y al rico, es para proteger al líder sindical y al líder gremial, es para proteger al amigo del gobierno y al crítico del gobierno. Esta política la necesita Colombia para deshacerse de esa plaga que es el terrorismo.

**Agency:** Es la Política de Seguridad Democrática, un instrumento mediante el cual el presidente Uribe justifica su acción en contra de la guerrilla de las FARC; es el instrumento que señala el camino a seguir en la lucha del Estado para acabar con el motivo de la perturbación del orden público en Colombia. Una política que reclama, en cualquier decisión de los actores estatales, claridad en el mando, claridad en el objetivo y claridad en la visión; una política que reclama firmeza del gobierno y no permite concesiones de ninguna naturaleza: “(...) ¿en qué queda eso si yo libero unos guerrilleros para que regresen a delinquir? Estaría

afectando la claridad en el mando, estaría dando a la fuerza pública y a ustedes compatriotas un mensaje equivocado”.

Pero si bien esta política reclama firmeza, también se caracteriza por su generosidad para recibir con los brazos abiertos a aquellos que, estando en el camino equivocado, quieran regresar a la civilidad: “Desde el mes de agosto hasta la fecha se han entregado centenares de colombianos de los grupos violentos. Los hemos recibido con cariño, con afecto, estamos apostando a que esos colombianos sientan la plenitud de las oportunidades”.

### 2.1.2 El *ratio*

En relación con los diferentes aspectos que componen la péntada dramatística, en el discurso “Relato de los hechos que condujeron a la muerte del Gobernador de Antioquia, su ex Consejero de Paz y ocho miembros de la Fuerza Pública secuestrados por la guerrilla de las FARC” pronunciado por el ex presidente Álvaro Uribe Vélez el 5 de mayo de 2003, se identifica un *ratio* **Escena - Propósito** dado que hay un notorio interés por parte del gobierno en construir una **escena** especial para presentar a la ciudadanía los resultados de la fallida Operación Monasterio. Se cambia la solemnidad y tradición de la alocución presidencial desde la Casa de Nariño por una comparecencia del Jefe de Estado en la que primó la puesta en **escena**.

El Presidente se presentó ante sus gobernados desde un hangar del aeropuerto de Rionegro (departamento de Antioquia), un sitio próximo al municipio de Urao donde las FARC asesinaron a los secuestrados que las Fuerzas Militares intentaron rescatar; la cercanía le da un tono de dramatismo a la **escena** en la que no se descuida detalle alguno: un mandatario con tono adusto, vestido de negro para la ocasión, los Mandos Militares aún en traje camuflado de campaña, la bandera como símbolo de patriotismo y un discurso cargado de emociones donde se nombra uno a uno a los diez colombianos asesinados, se da el reporte -desde la misma sala de urgencias con testimonios incluidos- del estado de salud de los militares sobrevivientes y se enfatiza en la inquebrantable firmeza de la Política de

Seguridad Democrática. La tristeza aflora en los rostros de los actores como también emana sangre de las heridas del sargento segundo del Ejército Nacional, Humberto Aranguren González, y de los corazones de los colombianos frente a la aleve actuación subversiva.

El diseño de la **escena** es estratégico, aleja cualquier duda de los telespectadores respecto del “bien planeado” operativo militar que para un rescate de trece secuestrados despliega un poco discreto contingente de “(...) cinco helicópteros Black Hawk, dos helicópteros Arpía, un avión EC-47 y otro helicóptero de comando y control (...)” con setenta y cinco hombres de las Fuerzas Especiales que descienden en sogas para persuadir a “los bandidos de las FARC” con llamados a respetar la vida de los secuestrados: “(...) el plan preveía que en su aproximación los soldados harían uso de algunos altavoces que llevaban, con el propósito de persuadir a los bandidos de que se entregaran y pusieran en libertad a los secuestrados”.

Con ese montaje escénico de drama y dolor se logró un **propósito** concreto; demostrar que los únicos responsables de la muerte de los secuestrados fueron los guerrilleros de las FARC.

### 2.1.3 El ritual de purificación

De acuerdo con las bases teóricas de Keneth Burke (1989) y el desarrollo del análisis metodológico a esta teoría realizado por Dayan y Katz (1998), el ritual de purificación es un proceso que se cumple en diferentes etapas; según el momento en el cual se estudie el ritual hará énfasis en una de las etapas del ciclo. En el discurso que se analiza, el presidente Álvaro Uribe Vélez elabora un relato en el que evidencia que el país vive un desorden constante como consecuencia de las acciones de los grupos guerrilleros, especialmente por los actos terroristas de las FARC, quienes tienen secuestrados a muchos colombianos.

En cumplimiento con sus deberes constitucionales, la fuerza pública del Estado intenta un rescate de un grupo de rehenes, y las FARC al percatarse de la acción legítima del Estado asesina cobardemente (con tiros de gracia) a diez de

los trece ciudadanos cautivos en el campamento de Urrao. De esa manera los terroristas aumentan el desorden en el que está sumida la nación y por tanto el gobierno debe pasar a la siguiente etapa del ritual de purificación: la atribución de responsabilidades.

Para el efecto, el Presidente de Colombia y sus asesores realizan una puesta en escena en la que el gobierno, con todo un arsenal comunicativo, manifiesta que en el intento de rescate de los secuestrados las Fuerzas Especiales del Ejército no dispararon ni un solo tiro y que los secuestrados fueron asesinados por las FARC; los únicos responsables de la hecatombe son los guerrilleros; el Estado hace una **atribución de responsabilidad** de las muertes y de la situación del país a los subversivos. Esta es, entonces, la etapa del ritual de purificación definida por Uribe Vélez en el momento de presentar su relato sobre los hechos de Urrao el 5 de mayo de 2003.

#### **2.1.4 Aplicación de las dimensiones del enfoque de Entman al discurso del ex presidente Álvaro Uribe Vélez**

**Problema:** El Jefe de Estado presenta un relato en el cual plantea como problema básico **el asesinato alevé de diez colombianos que estaban secuestrados** por las FARC; dos de ellos, el Gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa, y su ex Asesor de Paz, Gilberto Echeverri Mejía, habían sido retenidos trece meses atrás cuando realizaban una marcha de solidaridad con los campesinos del municipio de Caicedo que eran asediados por el robo, la extorsión y el boleteo de los guerrilleros; los otros ocho eran miembros de la fuerza pública que habían sido secuestrados desde hacía varios años en combates con diversas células del grupo subversivo.

**Causas:** Los causantes de este hecho fueron **los terroristas de las FARC**.

**Consecuencias:** Como consecuencia de este “genocidio” el gobierno del presidente Uribe dijo **No al Acuerdo Humanitario** que reclamaban las familias de



los secuestrados, circunstancia por la que presionaban los guerrilleros de las FARC.

**Remedios:** La solución que planteó el gobierno Uribe para sacar al país de la problemática generada por las FARC solo es la **firmeza con la Política de Seguridad Democrática.**

## 2.2 Plano de la cobertura mediática de la prensa nacional y regional

### 2.2.1 Relevancia periodística otorgada a la Operación Monasterio

Se interpretaron todos los artículos publicados (versiones físicas) sobre la Operación Monasterio y los hechos desencadenados por esta acción militar en los periódicos de circulación nacional El Tiempo y El Espectador y en la revista Semana, y en los diarios de circulación regional El Colombiano, El País y El Heraldo (Anexo 6), durante las dos semanas posteriores al evento (de mayo 6 a mayo 20) para determinar la relevancia otorgada por los medios y el *frame* dominante.

**Tabla 12: Total de artículos interpretados**

Total de artículos interpretados	
Medio	Número de piezas
Revista Semana (Nacional)	11
Periódico El Tiempo (Nacional)	69
Periódico El Espectador (Nacional)	22
Periódico El Colombiano (Regional)	124
Periódico El País (Regional)	70
Periódico El Heraldo (Regional)	68
<b>Total</b>	<b>364</b>

Fuente: Elaboración propia

Se escogieron los tres medios escritos más destacados del país y de mayor circulación: El Tiempo, diario, y El Espectador y la revista Semana cuya periodicidad es semanal. Los periódicos regionales circulan en las ciudades más importantes del país: en Medellín (El Colombiano), capital del departamento de

Antioquia y escenario de la Operación Monasterio; en Cali (El País), capital del departamento del Valle del Cauca, ubicada al suroccidente del país; y en Barranquilla (El Heraldo), capital del departamento del Atlántico, ciudad portuaria ubicada al norte de Colombia a orillas del Océano Atlántico. Con la escogencia de estos medios se cubren las regiones más densamente pobladas del territorio colombiano.

**Tabla 13: Total de artículos interpretados según frecuencia del medio**

Total artículos interpretados según frecuencia del medio		
Medio	Número	Promedio día
<b>Semanario</b>		
Revista Semana	11	5,5
Periódico El Espectador	22	11
<b>Total parcial</b>	<b>33</b>	<b>8,3</b>
<b>Diario</b>		
Periódico El Tiempo	69	4,6
Periódico El Colombiano	124	8,2
Periódico El País	70	4,6
Periódico El Heraldo	68	4,5
<b>Total parcial</b>	<b>331</b>	<b>5,5</b>
<b>TOTAL</b>	<b>364</b>	

Fuente: Elaboración propia

La Operación Monasterio tuvo un importante despliegue informativo en los periódicos objeto de análisis, con un promedio de ocho piezas informativas por edición para los semanarios de circulación nacional (El Espectador y Semana) y cinco piezas periodísticas para los diarios de circulación nacional (El Tiempo) y regional (El Colombiano, El País y El Heraldo). Entre estos últimos destaca el despliegue otorgado en El Colombiano, periódico de la región escenario de los hechos y de donde eran oriundos los principales protagonistas del acontecimiento.

**Tabla 14: Relevancia otorgada al hecho según cobertura del medio**

Relevancia otorgada al hecho según cobertura del medio		
Medio nacional	Número de artículos	Promedio día
Revista Semana	11	5,5
Periódico El Espectador	22	11
Periódico El Tiempo	69	4,6
<b>Total parcial</b>	<b>102</b>	<b>7</b>
<b>Medio regional</b>		

Periódico El Colombiano	124	8.2
Periódico El País	70	4,6
Periódico El Heraldo	68	4,5
<b>Total parcial</b>	<b>262</b>	<b>5,7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>364</b>	

Fuente: Elaboración propia

Cuando se calculan los promedios de las piezas periodísticas publicadas por los medios objeto de análisis según su cobertura se observa que los de circulación nacional (Semana, El Espectador y El Tiempo) otorgaron mayor importancia a la Operación Monasterio: en promedio publicaron siete notas por edición. Mientras que los diarios regionales (El Colombiano, El País y El Heraldo) publicaron en promedio cinco piezas por edición. Cabe aclarar que El Colombiano publicó en promedio ocho notas durante los quince días analizados (estos promedios son altos frente al espacio informativo que la prensa colombiana otorga a hechos de gran significación, a los que suelen dedicar alrededor de tres notas).

**Tabla 15: Relevancia otorgada al hecho según ubicación del artículo**

Relevancia otorgada al hecho según ubicación del artículo				
Medios nacionales	Número	Portada	Pág. int.	%
Revista Semana	11	1	10	50
Periódico El Espectador	22	2	20	100
Periódico El Tiempo	69	7	62	46
<b>Total parcial</b>	<b>102</b>	<b>10</b>	<b>92</b>	<b>65</b>
Medios regionales	Número	Portada	Pág. int.	%
Periódico El Colombiano	124	13	111	86
Periódico El País	70	9	61	60
Periódico El Heraldo	68	7	61	47
<b>Total parcial</b>	<b>262</b>	<b>29</b>	<b>233</b>	<b>64</b>
<b>TOTAL</b>	<b>364</b>	<b>39</b>	<b>325</b>	

Fuente: Elaboración propia

La ubicación de las piezas informativas en primera página o en páginas interiores se usó como indicador y allí se encontró que treinta y nueve noticias relacionadas con la Operación Monasterio y con los hechos que de ella se derivaron aparecieron en las portadas de los medios objeto de análisis interpretativo. Entre los semanarios se destaca El Espectador, el cual publicó notas de la Operación Monasterio en primera página en dos ediciones; en las dos

publicaciones analizadas de la revista Semana, en una fue portada. Para los diarios este hecho mereció la ubicación de notas en primera página en más de la mitad de sus ediciones. Como ya se ha notado, El Colombiano ofreció la primera página al acontecimiento en un 86% de estas.

**Tabla 16: Relevancia otorgada al hecho según acompañamiento gráfico**

Relevancia otorgada al hecho según acompañamiento gráfico								
Medios nacionales	Fotografía		Infografía		Caricatura		Sin acomp.	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Revista Semana	5	38	2	15	0	0	6	47
Periódico El Espectador	8	33	2	8	0	0	14	59
Periódico El Tiempo	37	50	5	7	0	0	32	43
<b>Total parcial</b>	<b>50</b>	<b>45</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>52</b>	<b>47</b>
Medios regionales	Fotografía		Infografía		Caricatura		Sin acomp.	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Periódico El Colombiano	58	45	4	3	0	0	66	52
Periódico El País	30	42	4	6	0	0	38	52
Periódico El Heraldo	30	44	0	0	0	0	38	66
<b>Total parcial</b>	<b>118</b>	<b>44</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>142</b>	<b>53</b>
<b>TOTAL</b>	<b>168</b>	<b>44</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>194</b>	<b>52</b>

Fuente: Elaboración propia

Casi la mitad de las piezas periodísticas publicadas en los medios objeto de análisis contó con acompañamiento gráfico (48%) y el elemento ilustrativo al que más recurrieron los editores de estos medios fue la fotografía, que apoyó el 44% de las piezas publicadas, seguida por la infografía, usada en el 4% de los casos. Los periódicos nacionales y regionales usaron de manera similar el recurso de las fotografías (45% y 44% respectivamente) para ilustrar la información, mientras que los periódicos nacionales recurrieron con mayor frecuencia a las infografías, aunque de manera global puede afirmarse que su uso no fue amplio.

**Tabla 17: Relevancia otorgada al hecho según género de la pieza periodística**

Relevancia otorgada al hecho según género de la pieza periodística												
Medios nacionales	Breve		Noticia		R-C-E*		Col. op.		Editorial		Glosa	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
Revista Semana	3	28	2	18	2	18	4	36	0	0	0	0
El Espectador	0	0	1	5	8	36	12	54	1	5	0	0
El Tiempo	0	0	26	38	23	33	16	23	4	6	0	0
<b>Total parcial</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>33</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Medios regionales	Breve		Noticia		R-C-E*		Col. op.		Editorial		Glosa	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
El Colombiano	0	0	42	34	30	24	43	35	9	7	0	0
El País	1	2	24	34	26	37	14	20	3	4	2	3
El Heraldo	0	0	40	59	12	18	10	15	2	3	4	5
<b>Total parcial</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>106</b>	<b>40</b>	<b>68</b>	<b>26</b>	<b>67</b>	<b>26</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>135</b>	<b>37</b>	<b>101</b>	<b>28</b>	<b>99</b>	<b>27</b>	<b>19</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>2</b>

R-C-E\* Géneros mayores: Reportaje, Crónica, Entrevista

Fuente: Elaboración propia

Otro indicador de la importancia otorgada por el medio al acontecimiento es el género periodístico empleado para presentar los hechos a los lectores. En el caso que se interpreta, el 28% de los artículos corresponde a géneros periodísticos mayores (reportajes, crónicas, entrevistas), un 37% corresponde a noticias, y fueron escritas noventa y nueve columnas de opinión (27%) y diecinueve editoriales durante los quince días estudiados. Los medios escritos de circulación nacional privilegiaron los géneros mayores (32%), mientras que los diarios regionales usaron con mayor frecuencia la noticia (40%). En ambos tipos de medio el 5% de las piezas publicadas fueron editoriales.

## 2.2.2 Las dimensiones del enfoque de Entman en la prensa nacional

En primera instancia se realizó un análisis interpretativo de las trescientas sesenta y cuatro piezas publicadas en los periódicos (diarios y semanarios) objeto de estudio para determinar, en cada una de ellas -sin importar si era informativa o de opinión-, si su *frame* dominante coincidía con el diseñado por el gobierno del presidente Uribe Vélez en su alocución presidencial del 5 de mayo de 2003.

**Tabla 18: Tipo de *frame* identificado en la pieza periodística para la prensa nacional y regional**

Tipo de <i>frame</i> identificado en la pieza periodística para la prensa nacional y regional				
Medios nacionales	Frame del gobierno		Contraframe	
	F	%	F	%
Revista Semana	8	72	3	28
El Espectador	17	77	5	23
El Tiempo	50	72	19	28
<b>Total parcial</b>	<b>75</b>	<b>74</b>	<b>27</b>	<b>26</b>

Medios regionales	Frame del gobierno		Contraframe	
	F	%	F	%
El Colombiano	93	75	31	25
El País	53	76	17	24
El Heraldo	52	76	16	24
<b>Total parcial</b>	<b>198</b>	<b>76</b>	<b>64</b>	<b>24</b>
<b>TOTAL</b>	<b>273</b>	<b>75</b>	<b>91</b>	<b>25</b>

Fuente: Elaboración propia

En los resultados se observa que el *frame* presidencial permeó con éxito la prensa nacional y regional; no solo los encuadres de la información periodística (cobertura informativa), sino también la opinión publicada en glosas, columnas de opinión y editoriales. El encuadre del 75% de las piezas coincide con el *frame* del ex presidente Álvaro Uribe para el total de las unidades interpretadas, mientras que para la prensa de circulación nacional el encuadre gubernamental coincidió con el 74% de las piezas y un 76% en las publicadas en los diarios regionales. Estos datos resultan de la comparación de las cuatro dimensiones del enfoque de Entman (problemas, causas, consecuencias y remedios) identificadas en el discurso presidencial y en las piezas periodísticas (ver Anexo 6, matriz de tabulación).

El *contraframe* con un 25% alcanzó cierta relevancia a partir del momento en que se filtró la versión de uno de los sobrevivientes de la masacre dando cuenta de la presencia de un helicóptero oficial en la zona cercana al campamento de la guerrilla el domingo 4 de mayo, un día antes del operativo de rescate (“Sacaron a 11 guerrilleros”, nota publicada por El Tiempo el 14 de mayo). Desde ese momento, al parecer la prensa quiso saber más y encontró algunas inconsistencias en la versión oficial; allí fue determinante una denuncia realizada por El Espectador en la que se revelaron los acercamientos entre el gobierno de Antioquia y el frente guerrillero para negociar la libertad de los rehenes (“Los contactos con las Farc”, mayo 18 de 2003).

De acuerdo con lo planteado en la matriz para el análisis de la eficacia de la comunicación del ex presidente Uribe, se presentan a continuación los resultados de la medición para la cobertura mediática (notas informativas), tanto en la prensa nacional como en la regional.

**Tabla 19: Tipo de *frame* identificado en la cobertura mediática para la prensa nacional y regional**

Tipo de <i>frame</i> identificado en la cobertura mediática para la prensa nacional y regional				
Medios nacionales	<i>Frame</i> del gobierno		<i>Contraframe</i>	
	F	%	F	%
Revista Semana	5	71	2	29
El Espectador	7	78	2	22
El Tiempo	34	69	15	31
<b>Total parcial</b>	<b>46</b>	<b>71</b>	<b>19</b>	<b>29</b>
Medios regionales	<i>Frame</i> del gobierno		<i>Contraframe</i>	
	F	%	F	%
El Colombiano	54	75	18	25
El País	38	75	13	25
El Heraldo	39	75	13	25
<b>Total parcial</b>	<b>131</b>	<b>75</b>	<b>44</b>	<b>25</b>
<b>TOTAL</b>	<b>177</b>	<b>74</b>	<b>63</b>	<b>26</b>

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta a la cobertura informativa de la prensa nacional se mantiene la tendencia del *frame* del gobierno con una amplia capacidad de influir en la interpretación del hecho por parte de periodistas y editores de los periódicos objeto del análisis: alcanza el 71% de coincidencia del encuadre. El *contraframe* tiene un registro más alto para la prensa nacional con un 29%, mientras que el de la prensa regional alcanza el 25%.

En esta misma variable, para el caso de la prensa regional, el gobierno amplía su capacidad de influencia y registra un 75% en el indicador de coincidencia en la interpretación con las noticias publicadas, y el *contraframe* en la prensa regional solo permeó el 25% de la información sobre la Operación Monasterio.

Entman plantea además cuatro dimensiones para determinar el *frame* preponderante en el discurso informativo (plano de cobertura) de los periódicos nacionales y regionales. De acuerdo con la interpretación realizada se obtuvieron los siguientes resultados según el encuadre del gobierno y el *contraframe* elaborado por las élites políticas o los medios de comunicación.

**Tabla 20: Dimensiones del enfoque de Entman en la cobertura mediática para el *frame* del gobierno**

Dimensiones del enfoque de Entman en la cobertura mediática para el <i>frame</i> de gobierno								
Medios nacionales	Problemas		Causas		Consecuencias		Remedios	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Revista Semana	3	38	3	38	2	24	0	0
Periódico El Espectador	6	50	4	33	1	8	1	9
Periódico El Tiempo	25	37	29	43	11	16	2	4
<b>Total parcial</b>	<b>34</b>	<b>39</b>	<b>36</b>	<b>41</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Medios regionales	Problemas		Causas		Consecuencias		Remedios	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Periódico El Colombiano	37	41	22	24	14	15	18	20
Periódico El País	32	36	32	36	10	11	16	17
Periódico El Heraldo	31	39	31	39	8	10	9	12
<b>Total parcial</b>	<b>100</b>	<b>38</b>	<b>85</b>	<b>22</b>	<b>32</b>	<b>13</b>	<b>43</b>	<b>17</b>
<b>TOTAL</b>	<b>134</b>	<b>39</b>	<b>121</b>	<b>35</b>	<b>46</b>	<b>13</b>	<b>46</b>	<b>13</b>

Fuente: Elaboración propia

Esta interpretación nos permite analizar con más detalle las dimensiones del enfoque en las que hay mayor énfasis en la versión de los hechos presentada por el gobierno. Allí se observa que la atribución que hace Álvaro Uribe a las FARC como “causantes” de la masacre de Urrao logró la más alta significación con 41% de los casos (“Farc mató a Gobernador y a ex Ministro”: nota publicada por El Heraldo el 6 de mayo de 2003), seguida muy de cerca la identificación oficial del “problema”: el asesinato de diez rehenes en cautiverio con un 39% (“Héroes y mártires de paz”, El Colombiano, mayo 6 de 2003).

En la prensa regional varía el orden de prioridad de la dimensión; en ella se da mayor importancia al “problema” (38%) y se desplaza al segundo lugar la dimensión “causal” (22%).

**Tabla 21: Dimensiones del enfoque de Entman en la cobertura mediática para el *contraframe***

Dimensiones del enfoque de Entman en la cobertura mediática para el <i>contraframe</i>								
Medios nacionales	Problemas		Causas		Consecuencias		Remedios	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Revista Semana	0	0	1	50	1	50	0	0
Periódico El Espectador	0	0	1	50	1	50	0	0
Periódico El Tiempo	0	0	11	69	1	6	4	25
<b>Total parcial</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13</b>	<b>65</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>20</b>
Medios regionales	Problemas		Causas		Consecuencias		Remedios	
	F	%	F	%	F	%	F	%



Periódico El Colombiano	1	5	7	37	1	5	10	53
Periódico El País	0	0	3	20	2	13	10	67
Periódico El Heraldo	0	0	9	64	1	7	4	29
<b>Total parcial</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>40</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>24</b>	<b>50</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>32</b>	<b>47</b>	<b>7</b>	<b>10</b>	<b>28</b>	<b>42</b>

Fuente: Elaboración propia

El *contraframe* de la prensa nacional pone en duda en un 65% de las diecinueve piezas la versión estatal sobre la “causa” de la muerte en cautiverio de los políticos y militares y prefiere señalar, aunque tímidamente, que la “causa” pudo ser el mal planeado operativo militar (“Debate por operación militar”, El Tiempo, 15 de mayo de 2003). En la prensa regional se privilegia la búsqueda de “remedios” con un 50% (“Ejemplo de Noviolencia”, El Colombiano, mayo 9 de 2003), seguida por el señalamiento de las “causas” con un 40% (“Investigan sobrevuelos de helicóptero en Urao”, El Heraldo, mayo 14 de 2003).

### 2.3 Plano de entendimiento de la prensa nacional y regional

A las variables reseñadas, se suman ahora los datos obtenidos en el análisis de contenido de las notas de opinión (glosas, columnas de opinión y editoriales) en los periódicos de circulación nacional y regional. En ellas se identifica el *frame* preponderante y se compara con el encuadre que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez elaboró en su versión de los hechos derivados de la Operación Monasterio.

**Tabla 22: Tipo de *frame* identificado en la opinión publicada en la prensa nacional y regional**

Tipo de <i>frame</i> identificado en la opinión publicada en la prensa nacional y regional				
Medios nacionales	<i>Frame</i> del gobierno		<i>Contraframe</i>	
	F	%	F	%
Revista Semana	3	75	1	25
El Espectador	10	77	3	23
El Tiempo	16	80	4	20
<b>Total parcial</b>	<b>29</b>	<b>78</b>	<b>8</b>	<b>22</b>
Medios regionales	<i>Frame</i> del gobierno		<i>Contraframe</i>	
	F	%	F	%
El Colombiano	39	75	13	25
El País	15	79	4	21
El Heraldo	13	81	3	19

<b>Total parcial</b>	<b>67</b>	<b>77</b>	<b>20</b>	<b>23</b>
<b>TOTAL</b>	<b>96</b>	<b>77</b>	<b>28</b>	<b>23</b>

Fuente: Elaboración propia

Los líderes de opinión compartieron en mayor grado el *frame* gubernamental con registros de coincidencia en las interpretaciones del 78% para el caso de los periódicos de cobertura nacional (“Secuestrados por secuestradores”, revista Semana de mayo 12 de 2003) y del 77% para los de cobertura regional (“No más asesinatos”, El País, mayo 6 de 2003). El *contraframe* contó también con un escenario, con un papel de segundo nivel en las columnas de opinión de la prensa escrita nacional y regional con indicadores similares: 22% para la primera (“La verdadera discusión”, El Tiempo, 12 de mayo de 2003) y 23% para la segunda (“De cómo se construyen realidades”, El País, mayo 12 de 2003).

### 2.3.1 Dimensiones del enfoque de Entman en la opinión publicada en la prensa nacional y regional

Se presentan ahora los datos obtenidos en el análisis de las piezas de opinión para determinar las dimensiones del enfoque de Entman:

**Tabla 23: Dimensiones del enfoque de Entman en el plano de entendimiento para el *frame* del gobierno**

Dimensiones del enfoque de Entman en el plano de entendimiento para el <i>frame</i> de gobierno								
Medios nacionales	Problemas		Causas		Consecuencias		Remedios	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Revista Semana	1	20	0	0	2	40	2	40
Periódico El Espectador	6	29	6	29	7	33	2	9
Periódico El Tiempo	13	32	11	28	9	22	7	18
<b>Total parcial</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>17</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	<b>11</b>	<b>17</b>
Medios regionales	Problemas		Causas		Consecuencias		Remedios	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Periódico El Colombiano	30	40	17	23	15	20	13	17
Periódico El País	13	28	12	26	8	18	13	28
Periódico El Heraldó	6	26	5	22	4	17	8	35
<b>Total parcial</b>	<b>49</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>24</b>	<b>27</b>	<b>18</b>	<b>34</b>	<b>24</b>
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>34</b>	<b>51</b>	<b>24</b>	<b>45</b>	<b>21</b>	<b>45</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia

En este acercamiento a los resultados se observa que los líderes de opinión de la prensa nacional, al coincidir con el *frame* gubernamental, privilegiaron el enfoque del “problema” con un 30% (“Por fin libres”, El Espectador, mayo 11 de 2003), señalaron el no rotundo al acuerdo humanitario con la guerrilla como una de las “consecuencias” del asesinato de los políticos y militares con un 27% (“Chantaje humanitario”, El Tiempo, mayo 11 de 2003) y manifestaron que el grupo subversivo era la “causa” con un 26% (“Que el dolor no empañe el horizonte”, El Espectador, mayo 11 de 2003). Los diarios de circulación regional, por su parte, enfatizaron en la dimensión del “problema” con un 34% (“Dolor de Patria”, El Colombiano, 6 de mayo de 2003) y dividieron opiniones para ubicar en el segundo escalafón con el 24% a las “causas” (“Deben abandonar esa brutal actitud”, El Colombiano, 6 de mayo de 2003) y la búsqueda de “soluciones” y “remedios” advertidas por el *frame* de gobierno (“Ay país, país, país”, El Colombiano, mayo 7 de 2003).

**Tabla 24: Dimensiones del enfoque de Entman en el plano de entendimiento para el *contraframe***

Dimensiones del enfoque de Entman en el plano de entendimiento para el <i>contraframe</i>								
Medios nacionales	Problemas		Causas		Consecuencias		Remedios	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Revista Semana	0	0	1	100	0	0	0	0
Periódico El Espectador	1	17	2	33	3	50	0	0
Periódico El Tiempo	0	0	2	33	1	17	3	50
<b>Total parcial</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>23</b>
Medios regionales	Problemas		Causas		Consecuencias		Remedios	
	F	%	F	%	F	%	F	%
Periódico El Colombiano	0	0	1	8	1	8	11	84
Periódico El País	0	0	2	40	1	20	2	40
Periódico El Heraldo	0	0	3	100	0	0	0	0
<b>Total parcial</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>29</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>61</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>32</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>16</b>	<b>47</b>

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta al *contraframe*, aunque no alcanza un nivel alto, este logró cierto nivel de penetración en la opinión publicada en la prensa nacional y regional. Para la primera, “causas” fue la dimensión del enfoque de Entman que más notoriedad alcanzó con un 38%, y se vislumbró que no hay coincidencia en la

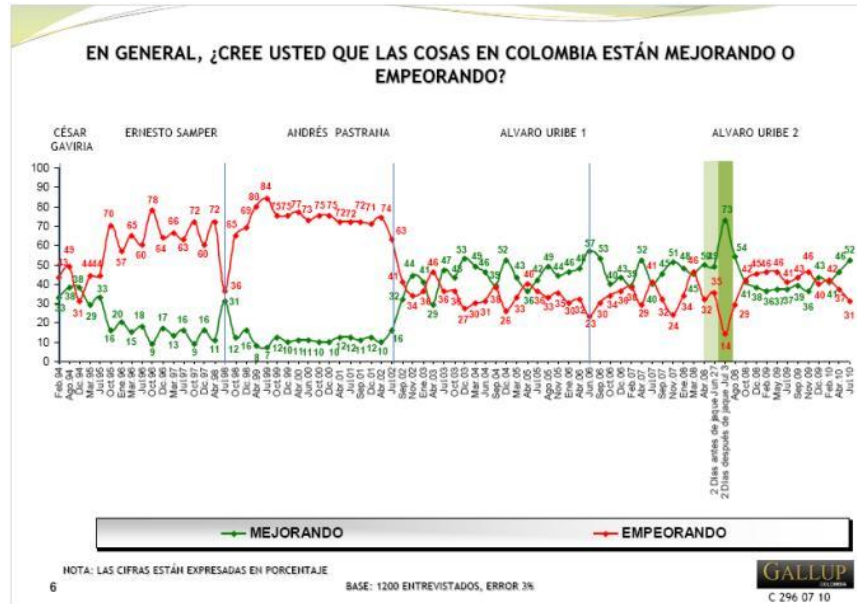
causa determinada por el encuadre del discurso presidencial (“Cascada de equivocaciones”, revista Semana, mayo 19 de 2003), seguida de la dimensión “consecuencias” con un 31% de las notas (“Ahora más que nunca, sí al acuerdo humanitario”, mayo 11 de 2003). Para la prensa regional, la dimensión más importante del *contraframe* en el plano de entendimiento fue la búsqueda de remedios con un 61% (“La No Violencia”, El País, mayo 20 de 2003) y en un segundo plano estuvieron las “causas” con un 29% (“Perplejidad”, El Heraldo, mayo 12 de 2003).

### **2.3.2 Mediciones del respaldo ciudadano a la gestión del ex presidente Álvaro Uribe Vélez**

No solo las élites políticas, económicas y sociales del país acogieron el *frame* oficial, también lo hicieron los ciudadanos, quienes encontraron en la interpretación elaborada por el gobierno y difundida por los medios de comunicación una explicación razonable que activó asociaciones mentales concretas que evocaron la historia del conflicto armado colombiano y el papel que han cumplido en él los agentes del Estado y la guerrilla de las FARC.

Este beneplácito se tradujo en respaldo, el respaldo en consenso y el consenso en gobernabilidad, lo que quedó registrado en las mediciones que sobre el clima de opinión pública realizó la empresa Gallup. Al revisar los indicadores sobre el estado de ánimo de los colombianos en abril de 2003 se apreció un alto pesimismo: el 46% de los colombianos manifestó que las cosas estaban empeorando y apenas un 29% expresó optimismo sobre la situación del país; en julio el clima de opinión cambió de manera sustancial: el pesimismo se redujo en diez puntos (36%) y el porcentaje de optimistas creció 18 puntos (47%).

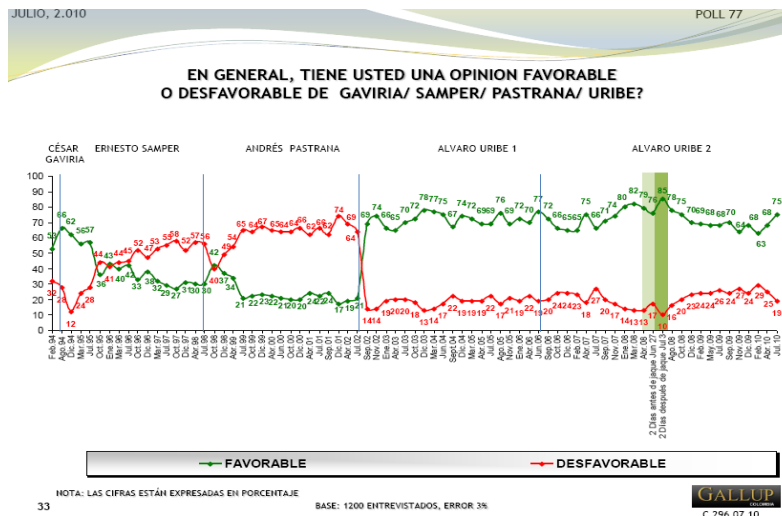
**Gráfico 10: En general, ¿cree usted que las cosas están mejorando o empeorando?**



Fuente: Anexo 7, Gallup Poll 77, 2010

El Poll de Gallup midió asimismo los índices de opinión favorable o desfavorable del gobernante en abril y Uribe registró un 65% de favorabilidad, tendencia positiva que traía desde su asunción en julio de 2002 pero que había caído nueve puntos en los primeros meses de 2003; en julio la evaluación positiva recuperó cinco puntos y se ubicó en el 70% de opinión favorable; todo ello ocurrió en el período inmediatamente posterior a la fallida operación militar y la subsiguiente alocución presidencial.

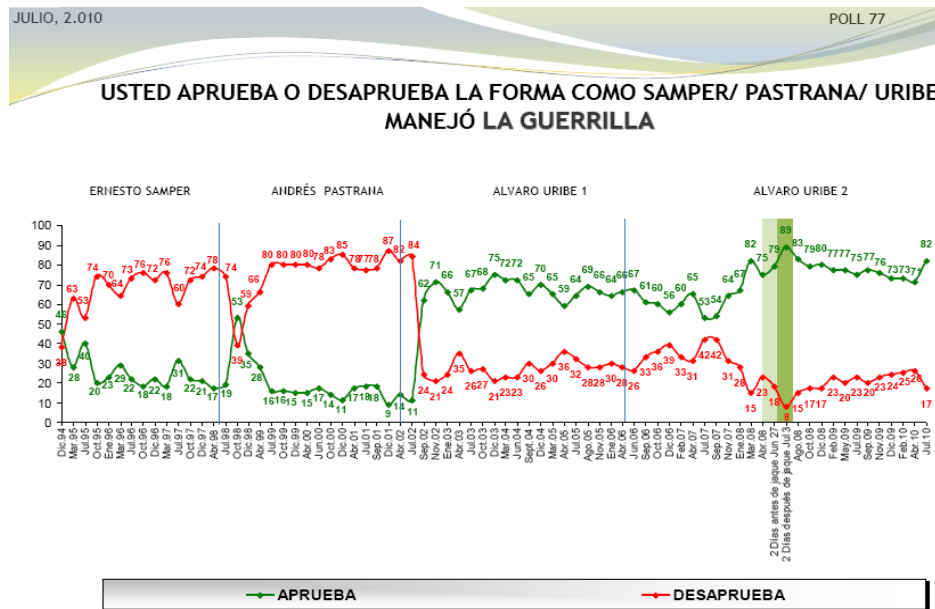
**Gráfico 11: En general, ¿tiene una opinión favorable o desfavorable de Gaviria/Samper/Pastrana/Uribe?**



Fuente: Anexo 7, Gallup Poll 77, 2010

La tendencia al alza en la valoración positiva que hacen los colombianos de la gestión del ex presidente se observa de igual forma en el indicador que evalúa la percepción de los ciudadanos con relación al manejo que el mandatario daba a la problemática de la guerrilla; en este asunto el indicador varió favorablemente en diez puntos al pasar en los meses referidos de 57 a 67%, tendencia que se mantuvo durante todo 2003.

**Gráfico 12: ¿Usted aprueba o desaprueba la forma como Samper/Pastrana/Uribe manejó la guerrilla?**



Fuente: Anexo 7, Gallup Poll 77, 2010

La revista *Cambio*, influyente semanario en Colombia, publicó el 12 de mayo una edición especial que tituló “Un país endurecido”, en la que hizo un riguroso análisis de los hechos desatados por la Operación Monasterio, la reacción gubernamental

y los efectos causados en la opinión pública. Aparte de los artículos informativos y de opinión, la revista contrató una encuesta que buscaba<sup>23</sup>:

“(…) evaluar qué había sucedido con la imagen del mandatario, con el respaldo a su gestión, con la visión de la opinión frente a su política de seguridad en general y de dos temas puntuales en particular: el intercambio humanitario y los operativos de rescate de los secuestrados” (Cambio, 2003-05-12:29).

Lo que primero resaltó la revista respecto de la actuación presidencial fue el alto *rating* alcanzado por la alocución:

En las horas que siguieron a ese lunes trágico -en especial a la intervención televisada del primer mandatario que, a pesar de haber transcurrido cerca de la media noche, marcó 47% de *rating*, más que cualquier telenovela estelar del horario triple A-, CAMBIO encargó a la firma Opinómetro una encuesta (Cambio, 2003-05-12:29).

La noticia generó gran zozobra y por eso el país quedó enchufado a las actuaciones de la Oficina de Prensa del Palacio de Nariño, desde donde se produjo y multiplicó la expectativa ante una intervención del Presidente que nadie podía perderse por ningún motivo. La emisión de la alocución se postergó el tiempo preciso para planear la puesta en escena y el discurso del Jefe de Estado. Si bien la revista no citó una fuente concreta respecto del dato de la sintonía, sí quedó claro que la audiencia fue amplia, y que los medios de comunicación usaron las declaraciones presidenciales para abrir los espacios informativos de la mañana siguiente.

Una de las primeras preguntas del cuestionario de *Cambio* indagó sobre la imagen presidencial, tal y como se observa en el gráfico 13. Los resultados otorgaron un índice de favorabilidad del 71,1%, guarismo similar al de la encuesta

---

<sup>23</sup> Ficha técnica de la encuesta. Título: Gestión e imagen del presidente Álvaro Uribe. Realizada por Opinómetro a Datexco Company S. A. Encargada y financiada por Revista Cambio. Fecha de realización: mayo 6. Unidad de muestreo: hombres y mujeres mayores de 18 años. Alcance: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga. Tamaño de la muestra: 700 por medición. Procedimiento de muestreo: estratificado, ponderación según ciudad y NSE. Método: entrevista telefónica. Instrumento: estructurado. Margen de error máximo: +/- 3.70%. Nivel de confianza: 95% (Cambio, 2003-05-12:33).

de Gallup y nada despreciable frente a las adversas circunstancias que tuvo que enfrentar el mandatario como consecuencia de la fallida operación.

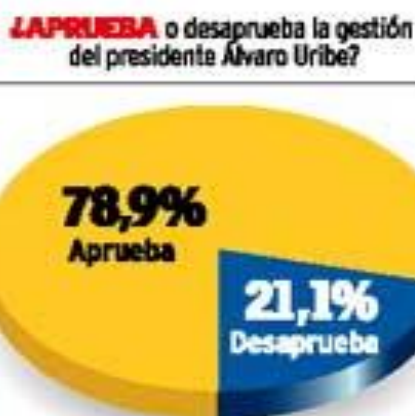
**Gráfico 13: ¿La imagen que tiene del presidente Álvaro Uribe es favorable o desfavorable?**



Fuente: Cambio, 2003-05-12:32

La pregunta anterior es complementada por dos más, orientadas a evaluar la gestión del Presidente en el nivel general, y en particular al manejo que daba a los temas de orden público. En lo atinente a la aprobación de la gestión obtuvo un 78,9%, y frente al manejo dado a los asuntos de orden público alcanzó un respaldo del 59,8% de los ciudadanos encuestados en las urbes de mayor densidad poblacional. Estos resultados tampoco se alejaron sustancialmente de los obtenidos en las mediciones de Gallup.

**Gráfico 14: ¿Aprueba o desaprueba la gestión del presidente Álvaro Uribe?**





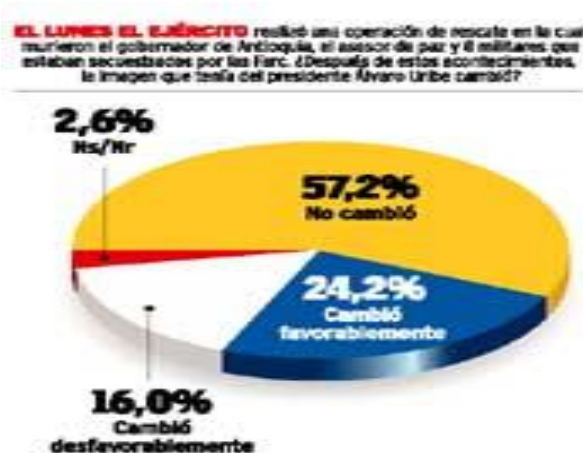
**Gráfico 15: ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con las medidas del gobierno frente al orden público?**



Fuente: Cambio, 2003-05-12:32

De particular importancia para este análisis resultan los porcentajes obtenidos en la respuesta a la pregunta que los encuestadores formularon así: “El lunes el Ejército realizó una operación de rescate en la cual murieron el gobernador de Antioquia, el asesor de paz y ocho militares que estaban secuestrados por las FARC. ¿Después de estos acontecimientos la imagen que tenía del presidente Álvaro Uribe cambió?”. El 57,2% de los participantes manifestó que la imagen que tenía del Presidente no cambió, mientras que (y este resultó ser el dato más sorprendente) el 24,2% indicó que la imagen cambió favorablemente, dato que respaldó los hallazgos de las mediciones al *frame* del gobierno, en los que se señaló que su poder fue tan alto que logró permear a todos los actores del proceso de la comunicación pública en Colombia.

**Gráfico 16: El lunes el Ejército realizó una operación de rescate en la cual murieron el Gobernador de Antioquia, el Asesor de Paz y ocho militares que estaban secuestrados por las FARC. ¿Después de estos acontecimientos la imagen que tenía del presidente cambió?**



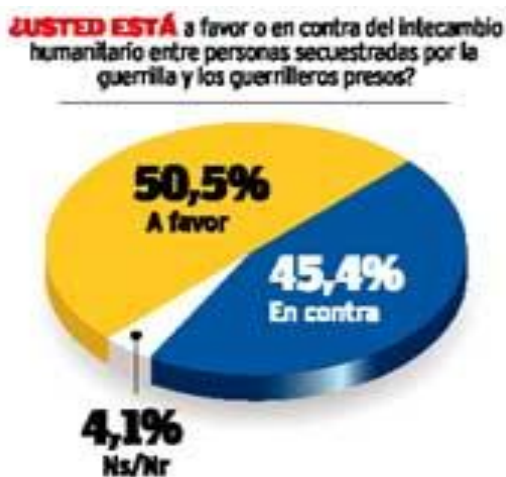
Fuente: Cambio, 2003-05-12:31

La encuesta contratada por la revista *Cambio* consultó por último la posición de los colombianos respecto de dos temas centrales en la discusión pública generada por la Operación Monasterio: el rescate militar de secuestrados y el intercambio humanitario. En lo referente al primero el gobierno Uribe salió muy bien librado porque el 67,5% de los encuestados manifestó su aprobación a las operaciones militares para el rescate de rehenes en poder de grupos subversivos. En el segundo tema las opiniones estuvieron divididas: el 50,5% aprobó las gestiones humanitarias para el intercambio de secuestrados por guerrilleros presos y un 45,4% compartió la posición del presidente Uribe en la alocución del 5 de mayo en la que clausuró cualquier posibilidad de realizar dicho intercambio; estas cifras soportan uno de los *contraframes* identificados en esta investigación y detectado en la matriz de análisis, específicamente en el plano de entendimiento cuando los líderes de opinión reclamaron diálogos con la guerrilla para la solución del conflicto armado.

**Gráfico 17: ¿Está a favor o en contra de las operaciones militares para rescatar secuestrados en manos de la guerrilla?**



**Gráfico 18: ¿Usted está a favor o en contra del Intercambio Humanitario entre personas secuestradas por la guerrilla y los guerrilleros presos?**



Fuente: Cambio, 2003-05-12:33

## VI. Conclusiones

Después de realizar este recorrido por diversas corrientes teóricas y por algunos modelos para el estudio de la comunicación política gubernamental con el fin de dilucidar la eficacia de la estrategia comunicativa del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez, presentaré a continuación las principales conclusiones derivadas de esta investigación.

Para el efecto he elaborado una propuesta basada en los siguientes puntos:

1. Aporte de los modelos teóricos y teórico-prácticos para la comprensión del fenómeno de comunicación gubernamental del ex presidente.
2. Pertinencia del abordaje del fenómeno de comunicación política del gobierno del ex presidente desde las teorías de la *agenda-setting*, el *framing* y la dramatística.
3. Análisis de la estrategia de comunicación gubernamental para hacer frente a la crisis generada por la Operación Monasterio desde las teorías del *framing* y la dramatística.
4. Necesidad de configurar una nueva teoría para la comprensión y análisis de estrategias de comunicación política gubernamental estructuradas a partir de la creación de hechos sociales.

### **1. Aporte de los modelos teóricos y teórico-prácticos para la comprensión del fenómeno de la comunicación gubernamental del ex presidente**

En el primer capítulo de esta tesis se planteó una aproximación al concepto de la comunicación política gubernamental, y en el estudio de esta disciplina se describieron modelos teóricos y teórico-prácticos que explicaran los altos índices de popularidad registrados durante los ocho años de gobierno por el ex presidente

Álvaro Uribe Vélez, circunstancia que se convino en denominar como un fenómeno de comunicación política gubernamental.

#### a. La aplicación de modelos teóricos al gobierno de Álvaro Uribe Vélez

El modelo que explica la manera como el ex presidente se comunicó con sus públicos es el *publicístico dialógico* (Dader, 2008), porque aparte de usar con eficiencia e intensidad el canal tradicional de los medios de comunicación Uribe estableció -como prioridad comunicacional- contacto con los ciudadanos a través de los Consejos Comunales de Gobierno, una novedosa técnica de interacción cara a cara en la que la administración y los ciudadanos intercambiaron problemas y soluciones a través de una puesta en escena que se transmitió “en vivo y en directo” por la televisión estatal a toda la audiencia nacional.

De igual manera, en el análisis interpretativo de las teorías se observa una *concepción instrumental* de la comunicación gubernamental (Gerstlé, 2005), fundamentada en la habilidad del ex presidente para manejar con un propósito bien definido las imágenes de su comparecencia ante sus gobernados; asimismo, se aprecia a un gobernante experto en el arte de la seducción mediante técnicas y herramientas simbólicas con las que obtuvo altos índices de popularidad e insospechados márgenes de gobernabilidad durante los dos períodos presidenciales, asunto descrito con amplitud en el capítulo IV.

De acuerdo con la teoría que estudia la comunicación política gubernamental desde los *enfoques* se acepta el aporte del *interaccionista-constructivista* (Dader, 2008) como una invitación a profundizar en sus postulados para entender la eficacia del modelo de comunicación aplicado por el gobierno Uribe, más específicamente desde el *interaccionismo simbólico* (Gerstlé, 2005), corriente que ofrece tópicos relacionados con la interpretación social de la realidad, tema capital a la hora de estudiar el fenómeno en cuestión.

El **modelo** teórico que brinda una mejor explicación a la manera cómo el ex presidente Uribe Vélez se interrelacionó con sus públicos es el **publicístico-dialógico**, porque a pesar de la incidencia de los medios de comunicación en su

estrategia de comunicación política gubernamental estos no siempre fueron los protagonistas; muy al contrario fueron relegados a un segundo plano buena parte del tiempo en vista de que el mandatario privilegió la **co-presencia** y la **interacción cara a cara** con sus gobernados en los denominados Consejos Comunales de Gobierno.

El ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez **instrumentalizó** la comunicación al hacer uso de un nutrido conjunto de **técnicas y herramientas de seducción de la opinión pública**.

Estos modelos teóricos resultaron ser sugestivas provocaciones para auscultar en otras miradas de índole práctica. Fue así como la revisión bibliográfica desembocó en los trabajos de Elizalde, Riorda y Fernández (2006), quienes trascendieron los modelos teóricos de la comunicación gubernamental proponiendo estructuras prácticas para su gestión.

#### **b. La política de seguridad democrática como mito de gobierno de Álvaro Uribe Vélez**

En el modelo de gestión incremental de la comunicación política gubernamental de Mario Riorda (2006) se encontró un esquema muy aproximado al de la gestión del gobierno Uribe, cuyo centro específico -el 'Proyecto General de Gobierno' "Mano firme, corazón grande"- alcanzó la dimensión de mito al ofrecer romper con un pasado (guerrilla de las FARC) para acoger un futuro esperanzador (la Política de Seguridad Democrática). Las acciones de comunicación de los segmentos y las áreas de gobierno se enfocaron entonces en una política coherente y de fácil identificación, con unidad temática, en la que las partes conducían a un todo.

El 'Proyecto General de Gobierno' se tradujo en valores (confianza inversionista, cohesión social y seguridad democrática) que motivaron comportamientos tangibles y cuantificables sobre los cuales el ex presidente Álvaro Uribe Vélez y todos sus funcionarios rindieron cuentas periódicas a la ciudadanía: gobernante y gobernados en estrecho vínculo, gracias a unos valores generadores de emociones para alcanzar un objetivo común: la seguridad del país.

Para lograr esta simbiosis, Uribe hizo uso de incontables tácticas de comunicación que se movían entre la apelación constante al patriotismo a través de un lenguaje paternal plagado de diminutivos, la ritualización de la comparecencia pública en los Consejos Comunales de Gobierno, el ataque sin tregua a los enemigos con el fin de acallar cualquier disonancia, y el más elaborado discurso diseñado para dar a conocer los resultados de una operación militar; con estas actuaciones se consiguió hacer énfasis en el *frame* del gobierno, se desvió la atención de la opinión pública hacia asuntos convenientes y se rindió culto a una estrategia que, según sus artífices, “buscaba la verdad, era tolerante con la crítica y firme en la Política de Seguridad Democrática”.

El **modelo de gestión incremental** explica con claridad y profundidad cada una de las acciones de la comunicación política del gobierno del ex presidente Uribe Vélez, y su **Política de Seguridad Democrática** tiene plena correspondencia con lo que Mario Riorda denominó **mito general de gobierno**.

### c. La espiral del consenso-disenso en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez

Los elementos que componen la propuesta de Elizalde (2006) ilustran el proceso de adquisición de respaldo ciudadano protagonizado por el ex presidente gracias a una manufactura de consensos y a una gestión estratégica de disensos que le otorgaron gobernabilidad durante ocho años, dos períodos presidenciales que ni siquiera estaban previstos en la Constitución Política del país.

El capítulo IV de esta tesis doctoral (numeral uno) analiza el fenómeno político que representó Álvaro Uribe en la primera década del presente siglo. Un hombre de provincia en un Estado centralizado que emergió como alternativa de gobierno en unas circunstancias políticas, económicas y sociales que hacían de Colombia un país inviable ante un frustrado proceso de paz; un apenas conocido hombre público cuya **reputación** de guerrerrista adquirida durante su paso por la gobernación de Antioquia recogía el sentir de una nación dispuesta a confrontar por la fuerza a una guerrilla anacrónica; un dirigente que entendió el momento de su país y que propuso, en coincidencia con el sentir de la mayoría, “mano dura” contra quienes querían tomarse el poder por medio de la combinación de todas las

formas de lucha; esta postura fue calificada como coherente y, de a poco, después de un extenuante y calibrado trabajo de micropolítica, obtuvo el 53% de los votos en las elecciones presidenciales de 2002 que lo llevaron en primera vuelta a la Casa de Nariño.

Una vez allí, Uribe planteó la Política de Seguridad Democrática como elemento neurálgico de su gestión de gobierno y la implementó en un proceso escalonado que se desplazó de la periferia al centro gravitacional de la guerra: realizó acciones tácticas en lugares exentos de presencia guerrillera que le reportaron resultados inmediatos y sumó triunfos marginales para consolidar la **credibilidad** de un gobierno que “por fin” (según la opinión pública expresada en las encuestas) estaba haciendo bien las cosas. Un Presidente que tenía la capacidad de resolver cuestiones técnicas con un alto nivel moral y ético, cuestiones que se traducían en el lema operativo del estribillo “trabajar, trabajar y trabajar”. Muy pronto el país conoció acciones concretas que permitieron la recuperación de las carreteras y de amplias zonas de la geografía nacional que hasta pocos meses atrás estaban vedadas por la presencia delincinencial de la guerrilla. Paso a paso se recuperaron el comercio, el transporte de mercancías y el turismo; los colombianos empezaron a creer que era factible, que se podía retomar el control del orden público; el compromiso del gobierno no era una utopía y los ciudadanos palparon esa posibilidad.

La “mano firme” que despertó sospechas entre ciertos sectores políticos y ciudadanos del país en los comienzos del gobierno Uribe mostró resultados a corto plazo que hicieron el eco necesario para legitimar la acción estatal a través de una política de largo aliento. Fue así como la confianza inversionista, la cohesión social y la seguridad democrática se instalaron en el vocabulario corriente de los colombianos como principios motores de la gestión gubernamental y de la movilización social; el respaldo ciudadano otorgó **legitimidad** a la Política de Seguridad Democrática y el gobierno, a su vez, se las ingenió para fortalecerla con resultados.

Los amplios niveles de legitimidad fáctica redundaron en el capital máspreciado adquirido por la administración Uribe: la **confianza** que en él depositaron



los colombianos debido a la actuación de un gobierno que activó emociones al dejar a un lado la demagogia de la paz para ensayar la confrontación armada. Sí, el miedo era latente, pero también se podía considerar la esperanza porque había llegado alguien con los “pantalones bien puestos”, a quien no le temblaba la mano para acabar con “la culebra”. Esa inusitada confianza propició un discurso mesiánico que quiso mantenerse por tiempos sin fin.

Pero ante la inconstitucionalidad de dicha querencia el propio Uribe Vélez se encargó de **institucionalizar** su Política de Seguridad Democrática después de haberla convertido en una regla con valor social. Ese fue su legado político para quien fungió como escudero; la institucionalidad de la “mano firme” eligió a su sucesor y mostró el rumbo que debía mantener el país. Así, el ex presidente activó los dispositivos de la espiral y recorrió los diámetros superpuestos en una sumatoria de logros que lo llevaron a la formulación de una propuesta de gobierno que se institucionalizó (por eso, aunque sin Uribe, Colombia conserva en el poder a la Política de Seguridad Democrática).

El imperativo de **construir consenso para alcanzar gobernabilidad** descrito en la teoría de Luciano Elizalde, calza perfecto con el proceso cumplido durante la administración del ex presidente Uribe para gestionar la comunicación política gubernamental: primero crea una **reputación**, lo que deriva en **credibilidad** y **legitimidad** en muy corto tiempo para lograr la **confianza** requerida, con el fin último de **institucionalizar** una política de largo aliento.

La gestión de la comunicación política gubernamental de Uribe queda así explicada desde los modelos de Riorda y Elizalde y se podría deducir de allí su eficacia, pero esta propuesta no aclara el ‘fenómeno’ desde una perspectiva más amplia, desde el comportamiento asumido por la sociedad colombiana, estudio que podría arrojar luces para estructurar propuestas teóricas esclarecedoras.

## 2. Pertinencia del abordaje del fenómeno de comunicación política del gobierno del ex presidente desde las teorías de la *agenda-setting*, el *framing* y la dramatística

### a. Revisión histórica para estructurar un marco teórico de análisis

Al realizar la búsqueda, el investigador encuentra un corpus teórico amplio que, la mayoría de las veces, apoya sus explicaciones en abundante material retórico con escasa comprobación empírica. Y no es que se carezca de marcos de referencia, al contrario, existen, pero también proliferan propuestas que en el afán de sentar paradigmas rompen con las estructuras y dan cabida a agujeros negros en el conocimiento de una ciencia que, aunque dinámica y compleja, reclama desarrollo.

La pesquisa argumentativa inicia en los albores mismos de la ciencia de la comunicación, período en el que recibió aportes conceptuales básicos de los fundadores de la sociología y la psicología cuyo legado puede explicar sin equívocos muchos de los fenómenos de la comunicación contemporánea. Es por eso que este trabajo parte de una mirada retrospectiva a las ideas y conceptos que sentaron las bases del estudio del comportamiento social para tratar de esclarecer, desde allí, el reto temático propuesto.

Después de revisar los conceptos ‘ideología’, ‘clase’, ‘relaciones sociales’ y ‘conflicto’ en Marx; ‘hechos sociales’, ‘consenso’ e ‘instituciones’ en Durkheim; y por último los de ‘legitimidad legal’, ‘legitimidad tradicional’ y ‘legitimidad carismática’ en Max Weber se pasa por los aportes de Babson, Lee, Le Bon, Park, Wallas, Trotter, Dean Martín, hasta llegar a Walter Lippmann y a Edward Bernays, quienes contribuyeron al estudio del fenómeno de la comunicación en los procesos de influencia social, asunto cuya vigencia no se ha puesto en duda en cien años. Y es precisamente en estos últimos postulados en donde se encuentran aproximaciones válidas para la comprensión de la estrategia comunicativa (un asunto de hoy) que le otorgó al gobierno de Uribe Vélez amplia influencia en la sociedad colombiana.

Cuando Roger Babson dijo que “(...) cualquier comunicación pública que apele a los sentimientos de la gente en tiempos de guerra influirá mucho más que los hechos de guerra por devastadores que sean” sentó las bases teóricas para explicar por qué a los colombianos no les importó asumir las consecuencias de la

guerra que el Presidente declaró a los “terroristas de las FARC”. En consonancia con las ideas de Babson, Ivy Lee se atrevió -en contravía del paradigma de la racionalidad- a situar las emociones en el centro del proceso para la toma de decisiones; en esta orilla se hallan indicios que permiten colegir que los estrategas del gobierno Uribe ya tenían certezas respecto de la importancia de la comunicación en la persuasión colectiva. Otros estudiosos como Le Bon, por ejemplo, fueron mucho más allá e indicaron, sospecha que casi un siglo después confirmó la neurociencia, que la conducta humana consciente es pequeña en comparación con los actos humanos inconscientes que son regulados biológicamente; es decir, la mayoría de los actos humanos son actos inconscientes; en esta aseveración encuentro elementos explicativos para entender la centralidad de lo emotivo en los textos y argumentos de comunicación del gobierno Uribe. Y, claro, lo que llenó la copa, “(...) la psicología social ha abandonado la idea de que la conducta social depende del uso de la razón” (Dean Martin, 1919).

Estos postulados lograron mayor amplitud en el libro *La Opinión Pública* de Walter Lippmann, quien resuelve de manera teórica el dilema de cómo construir consensos:

El entorno real resulta en conjunto excesivamente grande, complejo y fugaz para que podamos conocerlo de forma directa. No estamos capacitados para manejar tanta sutileza y variedad, ni para considerar un número tan elevado de permutaciones y combinaciones. En consecuencia, por mucho que debamos actuar en él, nos vemos en la necesidad de reconstruirlo en modelos más asequibles para poder manejarlo (Lippmann, 2003:33).

En la primera parte de esta aseveración, Lippmann reseña las características de la sociedad de los primeros años del siglo XX que coinciden con los rasgos señalados por otros autores para describir a la sociedad contemporánea, recordemos a Elizalde (2006): esta es “la sociedad de la complejidad y de la participación”, características que mueven a los ciudadanos a adoptar ciertos patrones de conducta para adquirir niveles aceptables de comprensión de las realidades circundantes. En esa búsqueda, el ciudadano -incapacitado “para

manejar tanta sutileza”- recurre a la mediación de “interpretadores de la realidad” que le ayuden a entender lo complejo y lo lejano; ayuda que distancia al individuo de una experiencia directa para asumir como cierta la versión de quienes fungen como interpretadores: los medios de comunicación (casi siempre). En ese proceso de mediación se acude a palabras e imágenes que evoquen esa realidad que se representa, a lo que Lippmann denomina **pseudoentornos**, una especie de construcción ficcional que pretende explicar, de manera precaria, la realidad.

En estos postulados podríamos encontrar algunos elementos para el análisis del caso propuesto: la Operación Monasterio; por lo menos se puede intuir que la idea comunicacional del gobierno partió de la certeza teórica de Lippmann al crear un pseudoentorno para explicar con provecho una operación militar fallida. Los estrategas crearon la distancia suficiente entre la realidad (vvida en el campamento guerrillero) y las audiencias; fabricaron palabras e imágenes (ficciones) para que fueran interpretadas por los medios de comunicación (analistas sociales) y llegaran a las audiencias que asumían como real lo ya construido e interpretado. El gobierno se esmeró en construir una versión superestructurada que se acompañó de imágenes y declaraciones de sobrevivientes, reunió a los medios de comunicación y les entregó, en muy pocas horas, los resultados de una investigación exhaustiva de los hechos; estos, sin posibilidad de confrontar la versión oficial, interpretaron los datos disponibles e informaron al país sobre lo ocurrido; se creó un pseudoentorno, una ficción que permeó y llegó impoluta a la ciudadanía, la cual respaldó a un Presidente consecuente con su institucionalizada Política de Seguridad Democrática.

El diseño de la estrategia de comunicación política para hacer frente a la crisis desatada por **la Operación Monasterio** fue una cátedra magistral de **creación de pseudoentornos**, según los postulados de Walter Lippmann contenidos en *La Opinión Pública*.

Ese mismo sistema de comunicación supo interpretar la propuesta teórica de Lippmann (2003:52) cuando indicó que era necesario poner una barrera entre el público y los sucesos con el fin de propiciar un pseudoentorno deseable, y fue así como manejó el acceso de los medios de comunicación al campamento guerrillero

de Urrao; los periodistas solo llegaron allí un día después de los hechos y su trabajo periodístico había quedado restringido a la versión de quien tenía la capacidad de adaptar los acontecimientos a sus propios intereses. Los periodistas tuvieron acceso a imágenes, obtuvieron declaraciones; imágenes y palabras con fuerza persuasiva que activaron procesos mentales de las audiencias que recordaron que los guerrilleros de las FARC son “terroristas” que secuestran y asesinan a sus rehenes. Esta actuación estratégica también sigue al pie de la letra a Lippmann (2003:145), quien advirtió sobre el potencial de las imágenes en los procesos de persuasión colectiva: “Las imágenes siempre han sido la forma más clara de transmitir ideas, seguidas de las palabras que evocan las que ya tenemos almacenadas en nuestra memoria”. Y también esbozó la necesidad de realizar puestas en escena ‘realistas’ para que las audiencias se identifiquen con lo que se dramatiza; por eso la alocución presidencial sobre los hechos derivados de la Operación Monasterio tuvo lugar en un escenario ‘realista’, un hangar del Aeropuerto de Rionegro, muy cerca al sitio de los hechos; los protagonistas interpretaron su papel de acuerdo con un libreto diseñado previamente en el que se insistió en la maldad de los malos y en la bondad del Estado; en el dolor ‘en vivo’ de las víctimas y en su rechazo a los victimarios; y en un héroe capaz de vencer a “la culebra” que persiste en su maldad.

Lo que se barrunta de manera temprana es que las sospechas teóricas de los precursores fueron confirmadas décadas más tarde por la neurociencia. De allí que, por ejemplo, Antonio Damasio, profesor de neurología de la *University of Southern California* y director del *Brain and Creativity Institute*, al destacar la importancia de las imágenes captadas por resonadores magnéticos en los procesos cognitivos, ratificó lo que desde la especulación teórica ya había afirmado Lippmann:

Se suele decir que el pensamiento está hecho de mucho más que solo imágenes, que también está hecho de palabras y de símbolos abstractos no imaginables. Seguramente nadie negará que el pensamiento incluye palabras y símbolos arbitrarios. Pero lo que esta afirmación deja de lado es el hecho de que tanto las palabras como los símbolos arbitrarios se basan en representaciones organizadas

topográficamente y pueden convertirse en imágenes. La mayoría de palabras que usamos en nuestro discurso interior, antes de hablar o de escribir una frase, existen en forma de imágenes auditivas o visuales en nuestra consciencia. Si no se convirtieran en imágenes, por fugazmente que fuera, no sería algo que pudiéramos conocer (Damasio, 2009:131).

Desde la neurociencia Damasio también otorgó razón a las insinuaciones de Ivy Lee y Gustav Le Bon, entre otros, cuando señalaron la centralidad de las emociones en el proceso de toma de decisiones de los seres humanos. Al respecto manifestó que en el cerebro hay una serie de sistemas dedicados al razonamiento y a la toma de decisiones, sistemas que están asimismo implicados en la emoción y el sentimiento. Estas afirmaciones llevan a Castells a elaborar una categórica conclusión que rinde homenaje al aporte del científico portugués:

La acción humana se produce a través de un proceso (...) en el que intervienen emociones, sentimientos y razonamientos. El punto crucial en este proceso es que las emociones tienen un doble papel a la hora de influir en la toma de decisiones. Por una parte, activan de manera encubierta las experiencias emocionales relacionadas con el asunto para el que hay que tomar una decisión. Por otra parte, las emociones pueden actuar directamente en el proceso de toma de decisiones impulsando al sujeto a decidir según lo que siente (Castells, 2010:198-199).

No obstante la clarividencia de las ideas expresadas por Lippmann y sus colegas, y su extraordinaria coincidencia con el diseño estructural de la estrategia comunicativa de Uribe Vélez en el caso Operación Monasterio, el libro *La Opinión Pública* no ofrece un soporte empírico para su argumentación, asunto que tratan de resolver investigadores que desde diversas disciplinas acogieron su legado durante décadas posteriores.

#### **b. Análisis teórico a la comunicación política gubernamental con los aportes de la *agenda-setting*, el *framing* y la dramatística**

De la mano de Teresa Sádaba estudié algunos elementos clave de la sociología interpretativa para comprender la manera en que los seres humanos nos

acercamos a nuestra realidad circundante. Estructurada en las investigaciones del interaccionismo simbólico de Herbert Blumer, la fenomenología de Alfred Schütz y la etnometodología de Harold Garfinkel, según esta parcela disciplinar el ser humano interpreta las situaciones que la vida le ofrece a partir de la definición de la situación, pero si no puede interpretar esa situación con su archivo histórico (cerebro) busca a quien pueda ofrecerle una interpretación oportuna y adecuada (medios de comunicación) de esa realidad que lo desborda.

La coincidencia entre lo especulado por Lippmann y sus pares y la síntesis de las preocupaciones académicas de la sociología interpretativa me condujeron a elementos fácticos y metodologías para el estudio del fenómeno comunicativo: la *agenda-setting*, el *framing* y la dramatística.

En la observación de la teoría de la **agenda-setting** se partió de la premisa de Robert E. Park que atribuye una doble función a los medios de comunicación al relatar los hechos sociales; ellos **alertan** a los ciudadanos respecto de los acontecimientos ocurridos en los entornos y **dan significado** a esos hechos sociales. Con esa actuación, los medios canalizan los temas de discusión pública y logran una vasta influencia en los procesos de generación de consenso en la comunidad, lo que permite que los problemas sociales se puedan encarar de una manera más práctica al responder a un determinado orden de prioridades y limitando su número. Esta teoría en particular devela que los medios de comunicación colombianos no son la excepción a la regla y determinan con una especial capacidad “los temas para el debate público” en un proceso de **filtrado** en el cual destacan unos asuntos y descartan otros.

Esta aproximación inicial no determina la integralidad del proceso. Nos habla de una fracción del esquema de la comunicación política gubernamental en la que se especifican las relaciones entre los medios y sus audiencias pero no determina el papel que desempeñan otros actores primordiales como el Estado (y sus representantes), las élites y los grupos de presión. Cuando estos se consideran, su protagonismo en los diálogos públicos salta a la vista, no solo en la discusión de los temas sino también en la fijación de aquello que se discute. Esta reflexión echa por tierra el aspecto de la centralidad de los medios y enfoca la

atención en la construcción de la agenda mediática como un **proceso de negociación** en el que intervienen muchos más actores, no solo los medios de comunicación y los periodistas, también instituciones políticas, partidos, agencias de noticias, gabinetes de prensa, grupos de ciudadanos... Es un **juego de poderes** en el que gana quien tenga **mayor capacidad para asignar relevancia** a un problema social y atribuirle prioridad (Sampedro, 1996), postulados denominados como teoría de la **agenda-building**.

Pero el proceso de comunicación política no termina en la fijación de los temas de discusión. La eficiencia comunicativa reclama una interacción bidireccional en la que el emisor elabora un mensaje, lo **expresa** (plasma significado) y gestiona su inclusión en la agenda de los medios de comunicación; adicionalmente, al expresarlo está obligado a ofrecer las pautas necesarias para una adecuada **interpretación** (desentrañar el sentido de lo expresado), paso que implica la elaboración de **encuadres** que ayuden al ciudadano a entender, a aceptar como suya esa comunicación de forma que responda a ella; la **expresión** reclama como condición sine qua non la elaboración de pistas por parte del actor-emisor para la adecuada **interpretación** del actor-receptor, acción que los investigadores han coincidido en denominar teoría del **framing**.

El éxito del proceso comunicativo no está dado simplemente con que se cumplan a cabalidad los pasos en él contenidos; más allá de la elaboración del mensaje, su expresión, su gestión para la inclusión en la agenda mediática, la elaboración del *frame* para su adecuada interpretación, es necesario añadir la sutileza precisa para que el encuadre tenga la **resonancia cultural** que active **asociaciones mentales concretas** en cada receptor con el fin de lograr **mayor recordación** en las audiencias, parte del proceso de la comunicación pública que se conoce con el nombre de **priming** o cebado, teoría que indica los factores que influyen en las valoraciones que hacen los ciudadanos sobre temas y personajes públicos al ser vinculados con los temas y personajes incluidos en las agendas de los medios.

El *priming* no se obtiene así no más, exige eficiencia en la estrategia comunicativa en el espacio público, escenario que alberga diversos actores que



interpretan un rol en correspondencia directa con sus pensamientos, sus sentimientos y sus intenciones; es una especie de intenso enfrentamiento en el que vence quien tenga mejores pertrechos para obrar sobre el otro; es lo que Goffman y otros teóricos han llamado accionar dramático, estructurado por Burke como **teoría dramática**.

Para alcanzar una mejor comprensión de la actuación comunicativa del gobierno del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez y del impacto que tuvieron sus mensajes en los ciudadanos, esta investigación recurrió a las teorías del *framing* y la dramática y a sus metodologías de análisis. Esta decisión está fundamentada en varios elementos coincidentes que soportan los hallazgos: ambas vertientes consideran a la comunicación política gubernamental como un proceso de interacción en el que es determinante la definición de situaciones. La comunicación política gubernamental como **proceso** fue explicada en los párrafos precedentes.

En la **interacción**, un actor **expresa** algo, lo compone con todos los elementos necesarios para una adecuada **interpretación**, lo gestiona en el espacio público político para que su expresión llegue a los demás actores involucrados en el proceso comunicativo y estos lo interpreten, lo acepten como suyo y respondan. Cuando en la expresión se tiene en cuenta la interpretación se avanza hacia una verdadera interacción y para ello se requiere de la elaboración de encuadres *-frames-* (a través de imágenes, signos, símbolos) que repercutan y ofrezcan significados socialmente compartidos.

La **definición de situaciones** implica seleccionar una parte de la realidad, jerarquizar intencionalmente un segmento de la realidad para estructurarlo de manera estratégica y hacerlo repercutir en otros actores convocados, quienes a su vez actúan de manera voluntaria con sus propios pensamientos, sentimientos e intereses; es decir, la definición de situaciones es un proceso consciente, libre e intencional.

En síntesis, las teorías de la **agenda-setting** y la **agenda-building** describen la manera cómo el ex presidente Álvaro Uribe Vélez **filtró** a los medios de comunicación los temas de su interés **asignándoles relevancia** pública. Por su

parte la teoría del *framing* nos ayuda a identificar los **elementos estratégicos** diseñados por el gobierno para permear a los demás actores involucrados en el proceso comunicativo con su interpretación de la realidad, y la **dramatística** ayuda a la **creación de indicadores para evaluar la eficacia de la comunicación política gubernamental**.

### **3. Análisis de la estrategia de comunicación gubernamental para hacer frente a la crisis generada por la Operación Monasterio desde las teorías del *framing* y la dramatística**

En el capítulo del diseño metodológico de esta tesis se propuso un análisis de los resultados obtenidos por la estrategia de comunicación del gobierno para hacer frente a la crisis generada por la fallida operación militar que pretendió el rescate de once militares y dos políticos secuestrados por el grupo guerrillero de las FARC. La propuesta está contenida en la matriz de Mario García Gurrionero (2010) que enfoca el análisis desde tres planos diferentes -de activación, de cobertura mediática y de entendimiento- bajo las premisas del modelo de activación en cascada del *framing* (Entman), los ciclos de los rituales de purificación (Dayan y Katz) y la péntada dramatística (Burke).

#### **a. Análisis de la estrategia de comunicación de gobierno desde el modelo de activación en cascada de Robert Entman**

Entman señala como cimiento de su postura que la manera en que se establecen las relaciones entre los medios de comunicación y el gobierno determina el tratamiento que se da a los *frames*. Esta relación ha sido dinámica y ha tomado diversas formas a través de la historia y se podría afirmar que los modelos de hegemonía e indexación están proscritos; lo que se observa hoy es un proceso de influencia recíproca que depende de la capacidad de uno y otro actor de elaborar un encuadre ganador, una especie de juego en el que el poder está del lado de quien logre generar mayor apoyo y menor oposición, más consenso y menos disenso (Elizalde, 2006). Pero el poder referido no es un poder fáctico, es un poder que está sustentado en la capacidad del actor público de usar palabras e

imágenes culturalmente resonantes; palabras e imágenes notables, memorables, comprensibles y cargadas de emociones; palabras e imágenes que logren evocar pensamientos y sentimientos en las mayorías.

Cuando se analizan los resultados de la medición realizada a la estrategia del ex presidente Uribe Vélez sobresale inmediatamente que su éxito estuvo respaldado en la construcción de un *frame* ganador, elaborado con palabras e imágenes evocadoras que movieron hacia un primer primerísimo plano pensamientos y sentimientos inconscientes:

Compatriotas: es un momento sumamente triste para la nación. Hoy el grupo terrorista de la (sic) FARC cometió otra masacre enorme, otro genocidio (...). Compatriotas, en medio del dolor yo quiero pedir a ustedes que no desfallezcamos en la tarea de derrotar (sic) los terroristas. Vamos a reincorporar a quien salió ileso, a curar a quienes están heridos, a pedirles a quienes han sido asesinados que desde el cielo nos ayuden para cumplir bien esta tarea. En este momento de dolor Colombia no se puede rendir. Ahora es que tenemos que fortalecer nuestra decisión de derrotar el terrorismo, ¡derrotemos el terrorismo! Ese terrorismo todos los días nos roba inversión, ese terrorismo todos los días nos quita posibilidades de empleo, ese terrorismo todos los días condena a la gente pobre a ser más pobre y a Colombia a vivir en más atraso. Yo sé que lo podemos derrotar (Anexo 1, Alocución presidencial Operación Monasterio).

En el *frame* del gobierno se controlan de manera magistral las variables definidas por Entman para su propagación exitosa. Se observa allí **conocimiento y control de las motivaciones** individuales e institucionales de periodistas y medios de comunicación, respectivamente, cuando los responsables de la estrategia construyen un relato bien compuesto, acompañado de imágenes relevantes (ofrecidas sin costo alguno por la oficina de prensa del gobierno), y el ex presidente ofrece una alocución con sentido y plagada de dramatismo, frases breves pero contundentes cargadas de emotividad con el fin de facilitar el trabajo de comunicadores y medios. Un *frame* que consigue la **resonancia cultural** pretendida y que fluye sin sobresaltos por los diversos niveles de la cascada; un *frame* congruente que logra generar respuestas similares en la mayoría de los colombianos sin costo cognitivo alguno:

Diez mil personas despidieron a Gaviria. Muchas lágrimas, muchos pañuelos blancos y un himno antioqueño entonado a pulmón herido por miles de gargantas, fueron el epílogo de la marcha que el gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, emprendió el 21 de abril del año pasado (El Tiempo, 2003-05-09).

De un incuestionable poder, dicho *frame* influyó en la cascada referida por Entman. Las élites políticas acompañaron al ex Presidente, como también lo rodearon los organismos judiciales y de control (allí estuvo el fiscal general de la nación Luis Camilo Osorio, quien con su presencia en el hangar del Aeropuerto de Rionegro avaló el encuadre de Álvaro Uribe Vélez); los medios de comunicación reprodujeron en sus páginas editoriales las palabras del gobierno:

Dolor de patria. Los colombianos acaban de ser notificados de la voluntad de la guerrilla: si no se le atienden sus reclamos, ellos tomarán la misma decisión que la asumida este lunes cuando, en forma cobarde, vil, a mansalva y sobreseguro, fusilaron al señor gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria Correa, su asesor de Paz, Gilberto Echeverri Mejía y a los agentes de policía que también cayeron en este episodio que llena de tristeza al pueblo antioqueño y al país entero (El Colombiano, 2003-05-06).

Un *frame* estratégico que activó de manera deliberada un procedimiento que se convirtió luego en política de gobierno:

Tan pronto conocimos el asesinato de tantos y tan apreciados colombianos tomamos la decisión de proceder de la siguiente manera: Primero: que se le diga toda la verdad al país y de una vez. Nada de verdades a traguitos. Segundo: que tengamos todo el respeto por la crítica. Y tercero: que mantengamos toda la firmeza y convoquemos a los colombianos para templarnos más en la fortaleza necesaria para derrotar al terrorismo que tanto maltrato le ha causado a nuestra patria (Anexo 1, Alocución presidencial Operación Monasterio).

<p><b>Objetivo</b></p>	<p>Identificar los <i>frames</i> del gobierno del ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez en la alocución del 5 de mayo de 2003 denominada “Relato de los hechos que condujeron a la muerte del Gobernador de Antioquia, su ex Consejero de Paz y ocho miembros de la fuerza pública secuestrados</p>
------------------------	--

	por la guerrilla de las FARC”, intervención en la que el ex mandatario explicó el desenlace de la Operación Monasterio.
<b>Conclusión</b>	<p>En esa estrategia, la selección debida de los componentes del discurso, palabras e imágenes, declaraciones y entrevistas dotó al mensaje del ex Presidente de una energía extraordinaria que cautivó a periodistas, medios, élites políticas y público en general. Un <i>frame</i> que se resume en cuatro dimensiones:</p> <p><b>Problema:</b> el asesinato alevé de diez colombianos secuestrados por las FARC.  <b>Causas:</b> los terroristas de las FARC.  <b>Consecuencias:</b> no al Acuerdo Humanitario.  <b>Remedios:</b> firmeza con la Política de Seguridad Democrática.</p>

De las cuatro dimensiones del **enfoque de Entman** la que más se repitió en el **plano de la cobertura informativa** de los medios de comunicación del *frame* del gobierno (39%) fue la **definición del problema**: el asesinato por parte de la guerrilla de las FARC de diez colombianos que estaban secuestrados por los subversivos; en segundo lugar, el señalamiento a las FARC (35% de las informaciones) como la **causa** de la muerte de los rehenes secuestrados, seguida por las dimensiones **consecuencias** (no al Acuerdo Humanitario) y **remedios** (firmeza con la Política de Seguridad Democrática) con igual porcentaje (13% de las informaciones). En el **plano de entendimiento** (opinión publicada) las cuatro dimensiones del *frame* gubernamental tuvieron un comportamiento similar al del plano de cobertura pero adquirieron preponderancia las dimensiones **consecuencias** y **remedios**, dado el carácter de los escritos de los líderes de opinión, quienes expresan con mayor libertad sus pensamientos, sentimientos y emociones y ofrecen alternativas en la búsqueda de soluciones a las problemáticas planteadas. Así, el **enfoque definición del problema** alcanzó un 34%, seguido por las **causas** con un 24% y las **consecuencias** y **remedios** con 21% cada uno.

<b>Objetivo</b>	Medir la coherencia e identificación del discurso gubernamental con su capacidad de permear a los medios de comunicación, en particular a la prensa nacional y regional en Colombia, en los
-----------------	---

	planos informativo y de opinión.
<b>Conclusión</b>	En la medición realizada al <i>frame</i> preponderante en las informaciones y opiniones publicadas en la prensa colombiana (diarios y semanarios nacionales y regionales) se observó que el encuadre presidencial permeó a medios de comunicación y líderes de opinión en un 75% de las piezas difundidas, lo que indica la capacidad estratégica del gobierno y sus asesores para generar consenso.

No obstante la potencia y energía del *frame* del gobierno, los hechos desatados por la Operación Monasterio permitieron la aparición de al menos dos *contraframes* con interpretaciones diferentes a la versión oficial. Uno de esos *contraframes* se originó con las declaraciones de uno de los sobrevivientes de la masacre, el sargento viceprimero del Ejército Pedro Guarnizo Obando, quien denunció la presencia reiterada de helicópteros en la zona del campamento guerrillero donde estaban los secuestrados días previos al intento de rescate:

Investigan sobrevuelos de helicópteros en Urrao. La Ministra de la Defensa Martha Lucía Ramírez dijo que su despacho no tiene ninguna certeza de eventuales sobrevuelos de un helicóptero al servicio de la Gobernación de Antioquia sobre la zona de Urrao, donde las Farc tenían secuestradas (sic) a un grupo de personas que antes de un intento de rescate fueron asesinadas por los insurgentes (El Heraldo, 2003-05-14).

Otro *contraframe* es originado por una noticia que se filtra días después del operativo, en la cual se confirman gestiones humanitarias adelantadas por delegados de la Gobernación de Antioquia con el frente guerrillero que tenía en su poder a los secuestrados para lograr la liberación de los rehenes. En la información se confirma la presencia de helicópteros del Programa Aéreo de Salud de ese departamento en la zona para llevar medicinas y provisiones a secuestrados y secuestradores:

Sigue escándalo por contactos secretos con Farc. Un escándalo desataron en Colombia las revelaciones de “contactos secretos” con las Farc que buscaban la liberación de dos políticos que luego fueron asesinados junto a ocho militares, y de que un helicóptero oficial llevó

ayuda humanitaria al campamento donde estaban cautivos. Cruz Roja no participó en Urrao (El Heraldo, 2003-05-16).

Estos *contraframes* fueron realmente tímidos y solo alcanzaron -la sumatoria de los dos- un registro del 25% de las piezas de información y de opinión en la prensa (diaria y semanal) nacional y regional.

En ellos la **dimensión** del enfoque de Entman para el **plano de cobertura** mediática fue la de **causas** (47% de las informaciones) cuando se alejaron de la versión estatal y señalaron como la causa de la muerte de los secuestrados a un error táctico del Ejército de Colombia en la Operación Monasterio; seguida de la **dimensión remedios** o soluciones (42% de las informaciones) y donde se señaló que la salida al problema que se planteaba era la búsqueda de la paz a través del intercambio humanitario. Las **consecuencias** alcanzaron registro en 10% de las informaciones y la **dimensión problema** solo alcanzó el 1% en los *contraframes*.

Las **dimensiones** del enfoque en el **plano de entendimiento** (opinión publicada en prensa diaria y semanal, regional y nacional) mostraron una tendencia bien particular; el 47% de las columnas de opinión o editoriales que contenían un *contraframe* insistieron en la búsqueda de **soluciones**; el 32% señaló las **causas** diferentes a las indicadas por el gobierno; el 18% discrepó del gobierno respecto de la **consecuencia** de la Operación Monasterio y el 3% se alejó de la definición del **problema** hecha por el ex Presidente.

<b>Objetivo</b>	Medir el grado de identificación del discurso del ex presidente Uribe con el discurso de sus destinatarios.
<b>Conclusión</b>	Los hechos desatados por la Operación Monasterio permitieron la aparición de al menos dos <i>contraframes</i> con interpretaciones diferentes a la versión oficial. Uno de esos <i>contraframes</i> se originó con las declaraciones de uno de los sobrevivientes de la masacre quien denunció la presencia de helicópteros en la zona del campamento guerrillero donde estaban los secuestrados días previos al intento de rescate. El otro <i>contraframe</i> es originado por una noticia que se filtra días después del operativo, en la cual se confirman gestiones humanitarias adelantadas por delegados de la Gobernación de Antioquia con el frente guerrillero que tenía en su poder a los secuestrados para lograr la liberación de los rehenes.



## b. Análisis de la estrategia de comunicación del ex presidente Álvaro Uribe desde los rituales de purificación de Dayan y Katz

Nadie como el ex presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez para entender y aprovechar la eficiencia comunicativa de las **ceremonias públicas** y los **rituales de purificación** en ellas contenidos. Desde el inicio mismo de su gestión se volcó a lo público en una puesta en escena constante que adquirió nombre y entidad propia: los Consejos Comunales de Gobierno, catalogados en esta tesis como la principal herramienta de comparecencia pública, de interacción con los ciudadanos, usada por la administración para informar, persuadir y dar cuenta de la gestión: “(...) espacios de interacción y diálogo permanente entre los ciudadanos, las autoridades (...) con el propósito de trabajar concertadamente en la solución de los problemas, necesidades e inquietudes de los ciudadanos” (Camacho, 2010:53). Él mismo se esforzó por hacer de su mandato una especie de *reality show* en el que cada movimiento, cada acción gubernamental, era captada por una cámara y transmitida ‘en directo’ para mostrar al público expectante una imagen cercana y transparente.

La eficacia de estas ceremonias públicas está dada por su capacidad para mantener el orden, los valores y las jerarquías existentes; es una oportunidad sin igual de renovación de la fidelidad a lo institucional y, cuando la gestión de un gobierno se ritualiza (en ocho años se realizaron trecientos seis Consejos Comunales de Gobierno), la adhesión a ella es permanente.

Los Consejos Comunales de Gobierno fueron tan importantes para la administración Uribe que su aporte a la comunicación política gubernamental se puede considerar desde dos perspectivas. Por un lado  **fueron determinantes para la gestión de la estrategia institucional de comunicación**, porque con ellos se llevó a todos los departamentos -a los municipios más alejados de la geografía nacional- el mito de gobierno: la Política de Seguridad Democrática, lo que otorgó réditos de consenso inimaginados (una popularidad del Presidente del 71% en promedio durante los ocho años de gobierno y el 88% en el cumplimiento de las tareas acordadas en los CCG según el Sistema de Gestión para la





Gobernabilidad). Por otro lado, y como consecuencia de la experiencia adquirida en los numerosos CCG, **las tácticas de ritualización y de ejecución se trasladaron a los actos de comparecencia del Presidente para enfrentar las crisis generadas por los casos conmocionantes**, tal y como se evidenció en la Operación Monasterio.

En el análisis realizado se encontró que la alocución presidencial denominada “Relato de los hechos que condujeron a la muerte del Gobernador de Antioquia, su ex Consejero de Paz y ocho miembros de la fuerza pública secuestrados por la guerrilla de las FARC”, derivada de la Operación Monasterio, fue una ceremonia pública convertida en un ritual de purificación para el restablecimiento del orden después de una fallida acción militar que pretendió el rescate de varios ciudadanos secuestrados.

Su diseño fue estratégico y en él se tuvieron en cuenta cada una de las etapas que según Dayan y Katz (1998) la componen; se parte de un **orden** implícito que en algún momento vivió el país, tal vez mucho antes de la aparición en escena de quienes protagonizaron esa ceremonia pública, un momento que los colombianos no recuerdan (quizás nunca vivieron) en el que reinaba la paz; se pasa luego a una etapa en la que se **contamina** el orden establecido y emergen la subversión y el terrorismo para complicar el orden institucional y acabar con la tranquilidad de los ciudadanos; los perturbadores del orden secuestran, extorsionan, matan a los ciudadanos, actitudes violentas ante las que el Estado debe actuar en consonancia con la ley, intenta restablecer el orden pero aquellos no lo permiten, llega la hecatombe y mueren diez ciudadanos secuestrados por la guerrilla en un intento de rescate; es hora, pues, de asignar **responsabilidades**: fueron ellos quienes, al oír el ruido de los helicópteros y el accionar de la tropa, dispararon a quemarropa, sin compasión: “(...) la (sic) FARC cometió otra masacre enorme, otro genocidio” (Anexo 1, Alocución presidencial Operación Monasterio); señalados los culpables hay que ir por ellos, capturarlos y así **purificar** al país: “(...) A esos matones profesionales hay que derrotarlos (...) Ahora es que tenemos que fortalecer nuestra decisión de derrotar el terrorismo, ¡derrotemos el terrorismo!” (Anexo 1, Alocución presidencial Operación

Monasterio). Todos en una misma causa: salvar al país del horror de la guerra declarada por la subversión.

### c. Análisis de la estrategia de comunicación desde la dramática de Kenneth Burke

La teoría de Burke parte de la aseveración de que toda persona al comunicar actúa, y que esa actuación siempre es de carácter dramático, en donde el pensamiento y el lenguaje son los principales modos de acción. Esta acción se concibe, entonces, como un proceso en el que primero se definen las circunstancias (esta definición de circunstancias trae implícita la interpretación y la comprensión de la realidad circundante) y luego se transmite lo comprendido por medio de la narración (se recurre al lenguaje, a los símbolos, a los signos, a las imágenes); en la narración realizada se puede apreciar la intencionalidad, elemento que se convierte en el objeto de estudio de la dramática, teoría que estudia la estrategia y la eficacia de las actuaciones en comunicación política.

Para el análisis de las circunstancias de la comunicación política del gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez se usó la **péntada dramática** de Burke, metodología que ofrece la posibilidad de responder a la pregunta básica ¿qué pasó acá? La respuesta central está compuesta por las soluciones ofrecidas a cinco interrogantes adicionales: ¿qué sucedió?, ¿en qué contexto?, ¿quién lo realizó?, ¿cómo se ejecutó? y ¿por qué? Cuestionamientos que el autor de la teoría denominó como **acto**, **escena**, **actor**, **agency** y **propósito**, respectivamente.

Las respuestas a estos interrogantes, como se reseñó en el capítulo V de esta tesis, develan la intención de la estrategia de comunicación del gobierno de Uribe desplegada en su alocución del cinco de mayo de 2003. Allí se aprecia la participación de unos **actores** bien caracterizados y con un rol predeterminado: por un lado el Estado como protagonista, representado por el Presidente de la República, el alto mando militar y los soldados sobrevivientes; y por el otro el antagonista, la guerrilla de las FARC. El **acto**, la comparecencia pública del

Estado para explicar el operativo militar, trae en sí mismo la ocurrencia de otro acto, esta vez violento, que produjo la muerte de colombianos secuestrados por la subversión. Una **escena** diseñada para alentar el drama: un hangar del aeropuerto más cercano al sitio de la masacre, los actores vestidos para la ocasión (trajes camuflados, ropa oscura), mapas para explicar la localización del campamento; en el plató, espectadores (Fiscal General de la Nación y ministros del Despacho Presidencial) con el asentimiento y la aquiescencia dibujados en el rostro; pero, si aún faltaba algo en dicha escena, era necesario recurrir a un ingrediente adicional, una sala de emergencias con víctimas y sangre. ¿El **propósito** de la puesta en escena? Señalar a las FARC como únicos responsables de la muerte y el dolor de los colombianos; autores intelectuales del tiro de gracia del acto cobarde. Los instrumentos para la acción, el **agency** de la puesta en escena, se institucionalizan en la Política de Seguridad Democrática, un elemento que se caracteriza por su firmeza pero tan bien por su generosidad; una herramienta que señala el camino para la acción del Estado, “mano firme” para quienes así lo deseen pero también “corazón grande” para quienes estén dispuestos a volver al redil.

La intencionalidad de la estrategia estatal así descubierta quedó ampliamente probada en los resultados de la medición hecha a lo publicado en la prensa nacional y regional durante los quince días que siguieron a los hechos reseñados; **el frame del gobierno Uribe permeó con eficacia los demás eslabones de la cadena y logró el respaldo unánime de las élites políticas; líderes de opinión y medios de comunicación informaron y expresaron sus opiniones desde la misma perspectiva oficial; y la ciudadanía, casi al unísono, reclamó el uso de la fuerza para derrotar a los violentos.** El cierre perfecto.

#### **4. Necesidad de configurar una nueva teoría para la comprensión y análisis de estrategias de comunicación política gubernamental estructuradas a partir de la creación de hechos sociales**

La investigación histórica, teórica y empírica que realicé vuelve una y otra vez sobre la eficiencia de las estrategias de comunicación del gobierno del ex mandatario Álvaro Uribe para generar consenso y gobernabilidad, pero ninguna de

las teorías consideradas contiene explicaciones sobre la particular habilidad presidencial para hacer pasar como reales hechos sociales por él contruidos.

La afirmación precedente dice mucho de la gestión del gobierno. No obstante puede ser una mera especulación de un investigador que durante el último lustro ha querido decodificar el “embrujo” de la relación entre los colombianos y un líder político que los gobernó durante ocho años y que permanece metido en sus corazones. Y dice mucho porque sirve de testimonio de que cada nueva teoría que se revisaba quedaba corta cuando desde ella se pretendía explicar el estilo de comunicación de Uribe Vélez; por lo menos así ocurrió con la teoría de la *agenda-setting*: ante el avasallador Uribe no fueron los medios de comunicación colombianos los que elaboraron sus agendas informativas, por lo menos no en los asuntos relacionados con el gobierno central; ocurrió lo mismo cuando se estudió, desde la teoría de la *agenda-building*, quién llevaba la batuta en esos procesos de influencia colectiva y de nuevo las tácticas gubernamentales apabullaron las de otros actores públicos, políticos, económicos y sociales; se demostró asimismo que los *frames* oficiales permearon continuamente todos los estamentos del proceso de comunicación pública con un éxito que hizo sospechosa cualquier interpretación de la realidad y de los hechos sociales diferente a la sugerida por la Casa de Nariño, y es aquí donde tal vez se dice poco de la habilidad de Uribe para lograr consensos.

La explicación no se halla en la *agenda-setting*, tampoco en la *agenda-building*, no está en la teoría del *framing* ni en la teoría del *priming*; la explicación está en todas ellas como conjunto pero también en la necesidad de formular una nueva teoría que nos diga que Uribe Vélez no solo influyó en la construcción de las agendas públicas y no solo hizo circular de manera fluida sus interpretaciones de la realidad en todos los estamentos de deliberación pública, sino que también dio un paso que no se había dado antes: fue capaz de “construir la realidad social”, al menos en algunas circunstancias que Fernández Pedemonte (2006) denominó “casos conmocionantes”. Así pues, habría que elaborar una nueva teoría que recoja el aporte de las referidas, amplíe los hallazgos de esta

investigación y se denomine (quizá) **“Construcción de la realidad ante casos conmocionantes”**.

Esa habilidad de Uribe para reaccionar ante los casos conmocionantes construyendo la realidad social parece ser una tendencia del poder mundial, o por lo menos así se deduce de un hecho ocurrido en 2004 en Estados Unidos cuando un asesor del presidente George W. Bush respondió a unas críticas del periodista Ron Suskind publicadas en la revista Esquire:

El asesor dijo que tipos como yo estábamos en lo que él denomina “comunidad basada en la realidad” definidos como “personas que creen que las soluciones emergen del estudio juicioso de la realidad discernible”. Yo asentí y murmuré algo respecto de los principios de la ilustración y el empirismo. Él me interrumpió: “Esa no es la forma en que el mundo funciona”. Y continuó: **“Nosotros somos un imperio y cuando actuamos creamos nuestra propia realidad. Y mientras estudias juiciosamente esa realidad, nosotros actuamos de nuevo creando nuevas realidades, que se van a estudiar también para determinar cómo se van a solucionar las cosas. Somos actores de la historia... y ustedes, todos ustedes, solo podrán estudiar lo que nosotros hacemos”** (Suskind, 2004).

¿Será ese nuestro papel? ¿Solo nos quedaremos para estudiar las realidades construidas por el poder? Tal vez no. La idea es crear dispositivos que nos permitan estudiar con mayor celeridad la “realidad” construida por otros o para que, al menos, no nos tomen tanta ventaja.



## Referencias bibliográficas

AIGNEREN, M. (2002). Debate electoral a través de los sondeos electorales. Medellín, Centro de Estudios de Opinión, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia. Disponible en: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/viewFile/1603/1256>. [Fecha de consulta: 2012-06-15].

ALSINA, M. R. (2001): "Teorías de la comunicación. Ámbitos, métodos y perspectivas", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

ARENDET, H. (1973): "Crisis de la República", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

ARMSTRONG, K. (2005): *Breve historia del mito*, Ediciones Salamandra, Navarra.

ARTERTON, C. (2009): "Estrategias de comunicación pública y gobernabilidad democrática", en Izurieta, Roberto; Perina, Rubén M.; Arterton, Christopher (eds.): *Estrategias de comunicación para gobiernos*, 4ª reimp., La Crujía, Buenos Aires.

BABSON, R. (1936): "Are american teachers free", en Ewen Stuart (2007a): "La psicología social a la búsqueda de la mente pública", en *Pensar la Publicidad*, Vol. I, n.º 1, 25-40, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

BALLESTEROS, C. A. (2012): *Los marcos informativos del cannabis en la prensa española. Aplicación de las teorías del framing y de la agenda-setting*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

BATESON, G. (1972): "Step to an ecology of mind: Collected essays in Antropology, Psychiatry, Evolution and Epistemology", en Sádaba, Teresa (2008): *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*, La Crujía, Buenos Aires.

BELLENGER, L. (2001): *La persuasión*, 2ª reimp., Fondo de Cultura Económica, México.

BENNETT, W. L. (1988): "News. The politics of illusion", en Gerstlé, Jacques (2005): *La comunicación política*, LOM Ediciones, Santiago.

BERGER, P. L. y LUCKMANN, T. (2001): *La construcción social de la realidad*, 17ª reimp., Amorrortu Editores, Buenos Aires.

BERMÚDEZ, J. (2010). *La audacia del poder. Momentos claves del primer gobierno de Uribe contados por uno de sus protagonistas*, Planeta Colombiana S. A., Bogotá.

BERNAYS, E. L. (2008): *Propaganda*, Melusina, Madrid.

BERNAYS, E. L. (1923): "Crystallizing Public Opinion", en Ewen, Stuart (2007): "Ingenieros en la sombra: biografía de una idea", en *Pensar la Publicidad*, Vol. 1, n.º 2, 77-98.

BOURDIEU, P. y WACQUANT, J. D. (1995): "Respuesta para una antropología reflexiva", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

BRACE, P. y HINCKLEY, B. (1991): "The structure of presidential approval: Constrains within and across presidencies", en Canel, María José (2009): "El impacto de los sucesos imprevistos en la imagen pública de los gobiernos españoles", en *Anàlisi* Vol. 38, Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

BRIGGS, A. y BURKE, P. (2002): *De Gutenberg a Internet. Una historia social de los medios de comunicación*, Taurus, Madrid.

BROSIUS, H. B. y EPS, P. (1995): "Prototyping through key events", en Sádaba, Teresa; La Porte, María Teresa y Rodríguez, Jordi (2008): "La teoría del framing en la investigación en comunicación política", en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): *Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008*, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

BURKE, K. (1962a): "The rhetoric of religion: Studies in Logology", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

BURKE, K. (1962b): "A Grammar of motives", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

BURKE, K. (1966): "Language as symbolic action: Essays on life, literature and method", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

BURKE, K. (1968): "Dramatism. International encyclopedia of the Social Science", en García Gurrionero, Mario (2010): *La eficacia de las estrategias de comunicación del gobierno de España (2004-2008) ante el terrorismo: análisis comparado de discursos y "frames" mediáticos desde la teoría dramática de Kenneth Burke*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

BURKE, K. (1969): "A grammar of motives", en García Gurrionero, Mario (2010): La eficacia de las estrategias de comunicación del gobierno de España (2004-2008) ante el terrorismo: análisis comparado de discursos y "frames" mediáticos desde la teoría dramatística de Kenneth Burke, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

BURKE, K. (1989): "On symbols and society", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

CAICEDO, G. (2004): *Gobernar es comunicar*, Editorial Universidad Santiago de Cali, Cali.

CAMACHO, N. et al. (2010). *Credibilidad en el diálogo público. Consejos Comunes de Gobierno, el sello del presidente Álvaro Uribe Vélez*, Presidencia de la República de Colombia, Secretaría de Prensa y Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, Bogotá.

CAMBIO (2003-05-12). Un país endurecido. Edición Especial, págs. 18-42, Bogotá.

CANEL, M. J. (1998): "Los efectos de las campañas electorales", en *Comunicación y Sociedad*, Vol. XI, n.º 1, Universidad de Navarra, Pamplona.

CANEL, M. J. (1999): *Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Tecnos, Madrid.

CANEL, M. J. (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

CANEL, M. J. (2008a): "El reto de la investigación: plantear la pregunta ¿hay comunicación en la comunicación política?", en *Telos. Cuadernos de comunicación e innovación*, 74, marzo, pp. 78-84.

CANEL, M. J. (2008b): "La popularidad de los gobiernos. Análisis teórico y empírico de las percepciones de los españoles (1992-2006)", en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): *Estudios de comunicación política. Libro del año 2008*, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 151-176.

CANEL, M. J. (2009): "El impacto de los sucesos imprevistos en la imagen pública de los gobiernos españoles", en *Anàlisi* Vol. 38, Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona.

CANEL, M. J. y SANDERS, K. (2010): Para estudiar la comunicación de gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión, en *Comunicación y Sociedad*, Vol. XXIII, n.º 1, 7-48, Universidad de Navarra, Pamplona.



CAPRIOTTI, P. (1999): “Planificación estratégica de la imagen corporativa”, en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

CARNÉ, A. (2011). “Colombia: elecciones, derechos humanos y acompañamiento internacional”, en Pueblos, revista de información y debate. Disponible en: <http://www.revistapueblos.org/spip.php?article2277>. [Fecha de consulta: 2012-06-15].

CASTELLS, M. (2010): *Comunicación y poder*, 1ª reimp., Alianza Editorial, Madrid.

CHAVES, N. (1994): “La imagen corporativa. Teoría y metodología de la identificación institucional”, en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

CHIAS, J. (1995): *Marketing público: por un gobierno y una administración al servicio del público*, McGraw-Hill, Madrid.

CIDOB (2011). Biografía Álvaro Uribe Vélez. Disponible en [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos/america\\_del\\_sur/colombia/alvaro\\_uribe\\_velez](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/colombia/alvaro_uribe_velez). [Fecha de consulta: 2012-11-06].

COBB, R. W. Y ELDER, C. D. (1972): “Participation in american politics. The dynamics of Agenda-Building”, en Sádaba, Teresa (2008): *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*, La Crujía, Buenos Aires.

COHEN, B. (1963): “The press and foreign policy”, en McCombs, Maxwell y Evatt, Dixie (1995): “Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting”, en *Comunicación y Sociedad*, Vol. VIII, n.º 1, Universidad de Navarra, Pamplona.

COHEN, J. (1989): “Deliberation and Democratic Legitimacy”, en Gerstlé, Jacques (2005): *La comunicación política*, LOM Ediciones, Santiago.

CONTRERAS, J. y GARAVITO, F. (2002). *Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez (El señor de las sombras)*. Disponible en [http://liportal.giz.de/fileadmin/user\\_upload/oeffentlich/Kolumbien/20\\_geschichte-staat/biograf\\_a\\_no\\_authorized\\_de\\_\\_lvaro\\_uribe\\_v\\_lez.pdf](http://liportal.giz.de/fileadmin/user_upload/oeffentlich/Kolumbien/20_geschichte-staat/biograf_a_no_authorized_de__lvaro_uribe_v_lez.pdf). [Fecha de consulta: 2010-6-17].

COSTA, J. (1999): “Comunicación corporativa y revolución de los servicios”, en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.



CRAGAN, J. F. y SHIELDS, D. C. (1995): "Symbolic theories in applied communication research. Bormann, Burke y Fisher", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

CRAGAN, J. F. y SHIELDS, D. C. (1995): "Symbolic theories in applied communication research", en García Gurrionero, Mario (2010): *La eficacia de las estrategias de comunicación del gobierno de España (2004-2008) ante el terrorismo: análisis comparado de discursos y "frames" mediáticos desde la teoría dramatística de Kenneth Burke*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

DADER, J. L. (1990): "La canalización o fijación de la agenda por los medios", en Muñoz Alonso, et al. (1990), *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, Madrid, pp. 294-318.

DADER, J. L. (1998): *Tratado de comunicación política*, Cersa, Madrid.

DADER, J. L. (2008): "La adolescente investigación en comunicación política. Estructura del campo y tendencias prometedoras", en Martínez Nicolás, Manuel (ed.): *Para investigar la comunicación. Propuestas teórico-metodológicas*, Tecnos, Madrid.

DAMASIO, A. (2005): *En busca de Spinoza: neurobiología de la emoción y los sentimientos*, Crítica, Barcelona.

DAMASIO, A. (2009): *El error de Descartes*, 7ª reimp. Drakontos Bolsillo, Barcelona.

DAYAN, D. y KATZ, E. (1998): "Televisión de intervención y espectáculo político. Obrar mediante el rito", en Gauthier, Gilles; Gosselin, André y Mouchon, Jean (1998), (comps.): *Comunicación y política*, Gedisa Editorial, Barcelona, pp. 175-202.

DEAN MARTIN, E. (1919): "The behavior of crowds: A psychological study", en Ewen Stuart (2007a): "La psicología social a la búsqueda de la mente pública", en *Pensar la Publicidad*, Vol. I, n.º 1, 25-40, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

DEBRAY, R. (1995): *El Estado seductor. Las revoluciones mediológicas del poder*, Ediciones Manantial, Buenos Aires.

DE MASI, Ó. A. (2006), (comp.): *Comunicación gubernamental*, Paidós, Buenos Aires.

DELLE-DONNE, F. (2011): "La comunicación gubernamental y el apoyo social hacia las medidas de gobierno", en Elizalde, L; Fernández P., D. y Riorda, M. Eds.



(2011): *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

DEL REY MORATÓ, J. (1996): “¿De qué hablamos cuando hablamos de comunicación política?”, en ZER, Revista de Comunicación, número 1, mayo, Universidad del País Vasco.

DENTON, R. y WOODWARD, G. (1998): “Political Communication in America”, en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

DESANTES, J. (1979): “Propaganda, publicidad, relaciones públicas en la legislación de las cajas de ahorro”, en Sotelo, Carlos (2001): *Introducción a la comunicación institucional*, Ariel, Barcelona.

Dinero.com (2001-12-14). Un Estado Comunitario. Disponible en <http://www.dinero.com/Imprimir.aspx?idItem=6623>. [Fecha de consulta: 2012-9-17].

DOMENACH, J. M. (2005): *La propaganda política*, 10ª ed., 2ª reimp., Eudeba, Buenos Aires.

DONOSO TORRES, R. (1999): “Mito y educación”, en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

DURÁN BARBA, J. (2009): “Estrategias de comunicación política”, en Izurieta, Roberto; Artenton, Christopher y Perina M., Rubén (comps.) (2009): *Estrategias de comunicación para gobiernos*, 4ª reimp., La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

ECHEVERRI, G. (2006). *Bitácora desde el cautiverio*, Fondo Editorial Universidad EAFIT, Medellín.

EDELMAN, M. (1991): *La construcción del espectáculo político*, Editorial Manantial, Buenos Aires.

EL COLOMBIANO (2003). Guillermo y Gilberto, mártires por la paz de Colombia, Sección Editorial, p. 4a, Medellín.

EL COLOMBIANO (2003-05-06). Dolor de Patria. Sección Editorial, p. 5a, Medellín.

El Colombiano.com (2012-08-24). El general en retiro Rito Alejo del Río fue condenado a 25 años de cárcel. Disponible en [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el\\_general\\_en\\_retiro\\_rito\\_alejo\\_del\\_rio\\_fue\\_condenado\\_a\\_25\\_anos\\_de\\_carcel/el\\_general\\_en\\_retiro\\_rito\\_alejo\\_](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_general_en_retiro_rito_alejo_del_rio_fue_condenado_a_25_anos_de_carcel/el_general_en_retiro_rito_alejo_)



del\_rio\_fue\_condenado\_a\_25\_anos\_de\_carcel.asp. [Fecha de consulta: 2012-09-30].

El Espectador.com (2010-03-06). El pasado perdona y regresa. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/investigacion/articulo191502-el-pasado-perdona-y-regresa>. [Fecha de consulta: 2012-11-05].

El Espectador.com (2011-02-21). Condenado Mario Uribe Escobar. Disponible en <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articulo-252376-condenado-mario-uribe-escobar>. [Fecha de consulta: 2012-11-05].

EL HERALDO (2003-05-14). Investigan sobrevuelos de helicóptero en Urrao. Sección Generales, p. 2D, Barranquilla.

EL HERALDO (2003-05-16). Sigue escándalo por contactos secretos con Farc. Sección Generales, p. 11ª, Barranquilla.

ELÍAS, N. (1998): "Hacia una teoría de los procesos sociales", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

ELIZALDE, L. (2009): *Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público*, Bosch, Barcelona.

ELIZALDE, L.; FERNÁNDEZ P., D. y RIORDA, M. (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

ELIZALDE, L. (2004): *Estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

El País.com (2002-04-23). En mi gobierno no habrá canje. Disponible en <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Abril232002/A223N1A.html>. [Fecha de consulta: 2012-11-20].

ELSTER, J. (1993): "Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

ELSTER, J. (1997): "El cemento de la sociedad. Las paradojas del orden social", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

El Tiempo.com (2001-02-04). Presunto atentado contra Uribe. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-696465>. [Fecha de consulta: 2012-06-30].

El Tiempo.com (2002-03-03). Uribe sigue subiendo, supera el 50%. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1369986>. [Fecha de consulta: 2012-04-30].

El Tiempo.com (2002-03-05). Asesinado en Bogotá César Villegas. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1366692>. [Fecha de consulta: 2012-11-05].

El Tiempo.com (2002-04-15). Atentado a Uribe: 3 muertos. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1379396>. [Fecha de consulta: 2012-04-30].

El Tiempo.com (2002-04-17). 150 kilómetros de solidaridad con Caicedo. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1383706>. [Fecha de consulta: 2012-11-20].

El Tiempo.com (2002-04-22). FARC se llevaron a Gobernador. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1369518>. [Fecha de consulta: 2012-11-20]

El Tiempo.com (2003-05-09). Diez mil personas despidieron a Gaviria. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-972250>. [Fecha de consulta: 2013-02-09].

ENTMAN, R. M. (2003): "Cascading activation: Contesting the White House's frame after 9/11", en Sádaba, Teresa; La Porte, María Teresa y Rodríguez, Jordi (2008): "La teoría del framing en la investigación en comunicación política", en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

ENTMAN, R. M. (2004): *Projections of power. Framing news, public opinion and U.S. foreign policy*, University of Chicago Press, Chicago.

ESCAMILLA, C. y HOLGUÍN, P. (2009). *Uribe de carne y hueso*. Grupo Editorial Norma, Bogotá.

EWEN, S. (2007a): "La psicología social a la búsqueda de la mente pública", en Pensar la Publicidad, Vol. I, n.º 1, 25-40, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

EWEN, S. (2007b): "Ingenieros en la sombra: biografía de una idea", en *Pensar la Publicidad*, Vol. I, n.º 2, 77-98.

FERNÁNDEZ PEDEMONTE, D. (2010): *Conmoción pública: los casos mediáticos y sus públicos*, La Crujía, Buenos Aires.

FLOCH, J. M. (1993): "Semiótica, marketing y comunicación. Bajo los signos, las estrategias", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

FROMM, E. (1966): *El corazón del hombre: su potencia para el bien y para el mal*. Fondo de Cultura Económica, México.

GAMSON, W. A. (1989): "News as framing", en Sádaba, Teresa; La Porte, María Teresa y Rodríguez, Jordi (2008): "La teoría del framing en la investigación en comunicación política", en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): *Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008*, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

GANDY, Jr., O. (2001): "Dividing practices: segmentation and targeting in the emerging public sphere", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

GARCÍA GURRIONERO, M. (2010): La eficacia de las estrategias de comunicación del gobierno de España (2004-2008) ante el terrorismo: análisis comparado de discursos y "frames" mediáticos desde la teoría dramática de Kenneth Burke, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

GARNETT, J. L. (1992): Communicating for results in government. A strategic approach for public managers, en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

GASIÓ, G. y AMADEO, B. (2006): "Notas sobre una experiencia de comunicación gubernamental. El Ministerio de Economía argentino, 1991-1996", en De Masi, Oscar, (comp.): *Comunicación gubernamental*, Paidós, Buenos Aires.

GAUTHIER, G.; GOSSELIN, A. y MOUCHON, J. (1998), (comps.): *Comunicación y política*, Gedisa Editorial, Barcelona.

GEERTZ, C. (1990): "La interpretación de las culturas", en Sádaba, Teresa; La Porte, María Teresa y Rodríguez, Jordi (2008): "La teoría del framing en la investigación en comunicación política", en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): *Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008*, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

GERSTLÉ, J. (2005): *La comunicación política*, LOM Ediciones, Santiago.

GIDDENS, A. (1994): “Consecuencias de la modernidad”, en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

GIRARDET, R. (1999): “Mitos y mitologías políticas”, en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

GOFFMAN, E. (1986): “Frame analysis. An essay on the organization of experience”, en Sádaba, Teresa (2008): *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*, La Crujía, Buenos Aires.

GÓMEZ GIRALDO, J. C. (2005): “Del régimen de comunicación política del presidente de Colombia Álvaro Uribe Vélez”, en *Revista Palabra Clave*, Vol. 8, n.º 2, edición n.º 13, 63-92, Universidad de La Sabana, Chía.

GÓMEZ-GIRALDO, J. C. (2011). “Álvaro Uribe y la comunicación presidencial en los conflictos de seguridad”, en Elizalde, L.; Fernández, D. y Riorda, M. (eds): *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*, La Crujía, Buenos Aires.

GONZÁLEZ, F. (2006). “El fenómeno político de Álvaro Uribe Vélez”. Institute for Research and Debate on Governance. Disponible en <http://www.institut-governance.org/en/analyse/fiche-analyse-245.html>. [Fecha de consulta 2010-11-10].

GOSELIN, A. (1998): “La comunicación política. Cartografía de un campo de investigación y de actividades”, en Gauthier, Gilles; Gosselin, André y Mouchon, Jean (comps.), *Comunicación y política*, Gedisa Editorial, Barcelona, pp. 9-28.

GRABER, D. (1989): “Content and meaning. What’s it all about?”, en Sádaba, Teresa; La Porte, María Teresa y Rodríguez, Jordi (2008): “La teoría del framing en la investigación en comunicación política”, en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): *Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008*, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

GRABER, D. (1992): *Public sector communication: How organizations manage information*, Congressional Quaterly Press, Washington D. C.

GRABER, D. (2003): “The power of communication. Managing information in public organizations”, en Canel, María José y Sanders, Karen (2010): “Para estudiar la comunicación de gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión”, en *Comunicación y Sociedad Universidad*, Vol. XXIII, n.º 1, 7-48, Universidad de Navarra, Pamplona.

GRUNIG, J. E. (2001): "Two-way symmetrical Public Relations: Past, present and future", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

GRUNIG, J. E. y Hunt, T. (1984): "Managing Public Relations", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

HARRÉ, R. (1982): "El ser social. Una teoría para la psicología social", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

HEATH, R. L. (2001): "A rhetorical enactment rationale for Public Relations. The good organization communicating well", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

HOLBERT, R. L. (2005): "Back to basics: Revisiting, resolving and expanding some of the fundamental issues of Political Communication Research", en: *Political Communication*, Vol. 22:4, 511-514.

INGHAM, B. (2003): "The wages of spin: A clear case of communications gone wrong", en Dader, José Luis (2008): *La adolescente investigación en comunicación política. Estructura del campo y tendencias prometedoras*, Tecnos, Madrid.

IYENGAR, S. y KINDER, D. R. (1987): "News that matters", en McCombs, Maxwell y Evatt, Dixie (1995): "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting", en *Comunicación y Sociedad*, Vol. VIII, n.º 1, Universidad de Navarra, Pamplona.

IZURIETA, R.; Artenton, C. y Perina M., R. (comps.) (2009): *Estrategias de comunicación para gobiernos*, 4ª reimpr., La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

KAID, L. L. (1981): "Political Advertising", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

KOTLER, P. (1992): "Dirección de Marketing", en Chias, Josep (1995): *Marketing público: por un gobierno y una administración al servicio del público*, McGraw-Hill, Madrid.

KREPS, D. (1994): "Teoría de juegos y modelación económica", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.



KRIESI, H. (2004): "Strategic political communications: Mobilizing Public Opinion", en Delle Donne, Franco (2011): *La comunicación gubernamental y el apoyo social hacia las medidas de gobierno*. En prensa.

KRUCKEBERG, D. y STARCK, K. (1988): "Public Relations and community: A reconstructed theory", en Sotelo, Carlos (2001): *Introducción a la comunicación institucional*, Ariel, Barcelona.

LAKOFF, G. (2007): *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*, Primera edición en español, Editorial Complutense S. A., Madrid.

LAKOFF, G. (2008): *The Political Mind. Why you can't understand 21st-century politics with an 18th-century brain*, Viking, New York.

LANG, G. y LANG, K. (1981): "Watergate. An exploration of the Agenda-Building Process", en Sádaba, Teresa y Rodríguez, Jordi (2007): "La construcción de la agenda de los medios. El debate del estatut en la prensa española", en *Ámbitos*, n.º 16, pp. 187-211.

LA PORTE, J. M. (2009): "La comunicación institucional como fundamento integrador", en *Diez ensayos de comunicación institucional*, Eunsa, Universidad de Navarra, Pamplona.

LASSWELL, H. (1927): "Propaganda technique in the World War", en Sotelo, Carlos (2001): *Introducción a la comunicación institucional*, Ariel, Barcelona.

LAVIGNE, A. (1998): "La politización de la información del sector público", en Gauthier, Gilles; Gosselin, André y Mouchon, Jean (comps.), *Comunicación y política*, Gedisa Editorial, Barcelona.

LE BON, G. (1952): "The crowd: A study of the Public Mind", en Ewen Stuart (2007a): "La psicología social a la búsqueda de la mente pública", en *Pensar la Publicidad*, Vol. I, n.º 1, 25-40, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

LEE, I. (1921): Conferencia en la Facultad de Periodismo en la Universidad de Columbia, 20 de nov., en Ewen Stuart (2007a): "La psicología social a la búsqueda de la mente pública", en *Pensar la Publicidad*, Vol. I, n.º 1, 25-40, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

LINDBLOM, C. (1999): "Democracia y sistema de mercado", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario. *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

LIPPMANN, W. (1927): "The phantom public", en Ewen, Stuart (2007): "Ingenieros en la sombra: biografía de una idea", en *Pensar la Publicidad*, Vol. I, n.º 2, 77-98.

LIPPMANN, W. (2003): *La opinión pública*, Editorial C. de Langre, Madrid.

LODGE, M. y STROH, P. (1993): "Inside the mental voting booth: An impression-driven process model of candidate evaluation", en Entman, Robert M. (2004): *Projections of power. Framing news, public opinion and U.S. foreign policy*, University of Chicago Press, Chicago.

LÓPEZ-ESCOBAR, E.; LLAMAS, J. P. y McCOMBS, M. (1996): "Una dimensión social de los efectos de los medios de difusión: agenda-setting y consenso", en *Comunicación y Sociedad*, Vol. IX, n.º 1 y 2, Universidad de Navarra, Pamplona.

LOUW, E. (2005): "The media and political process", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

LUHMANN, N. (1996): "Confianza", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

MAAREK, J. P. (2009): *Marketing político y comunicación. Claves para una buena información política*, Nueva Edición, Paidós, Barcelona.

MAAREK, J. P. (2008): "La comunicación política: una perspectiva internacional", en *Telos: cuadernos de comunicación, tecnología y sociedad*. Disponible en: [http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulocuaderno.asp@id\\_articulo=10&rev=74.htm](http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulocuaderno.asp@id_articulo=10&rev=74.htm). [Fecha de consulta 2010-12-15].

McCOMBS, M. (1992): "Explorers and surveyors: expanding strategies for agenda-setting research", en McCombs, Maxwell y Evatt, Dixie (1995): "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting", en *Comunicación y Sociedad*, Vol. VIII, n.º 1, Universidad de Navarra, Pamplona.

McCOMBS, M. (1995): "Building community through communication", en López-Escobar, Esteban; Llamas, Juan Pablo y McCombs, Maxwell (1996): "Una dimensión social de los efectos de los medios de difusión: agenda-setting y consenso", en *Comunicación y Sociedad*, Vol. IX, n.º 1 y 2, Universidad de Navarra, Pamplona.

McCOMBS, M. y EVATT, D. (1995): "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting", en *Comunicación y Sociedad*, Vol. VIII, n.º 1, Universidad de Navarra, Pamplona.

McCOMBS, M. y SHAW, D. (1972): "The agenda setting function of the media", en *Public Opinion Quarterly*, Vol. XXXVI, pp. 176-187.

MAIGRET, É. (2005): *Sociología de la comunicación y de los medios*, Fondo de Cultura Económica, Bogotá.

MANIN, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid.

MAQUIAVELO, N. (1999): “El príncipe”, en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

MARTÍN ALGARRA, M. y LÓPEZ-ESCOBAR, E. (1992): “La teoría dramática de la comunicación de Kenneth Burke. Análisis de un caso”, en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

MARTÍN ALGARRA, M. (2003): “Teoría de la comunicación. Una propuesta”, en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

MAZZOLENI, G. (1998): “La comunicazione politica”, en Dader, José Luis (2009): “La adolescente investigación en comunicación política. Estructura del campo y tendencias prometedoras”, en Martínez Nicolás, Manuel (ed.): *Para investigar la comunicación. Propuestas teórico-metodológicas*, Tecnos, Madrid.

MOORE, M. (1996): “Creating public value”, en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

MORRIS, D. (2002): *El nuevo príncipe*, El Ateneo, Buenos Aires.

NEUMAN, W. R.; JUST, M. R. y CRIGLER, A. N. (1992): “Common knowledge: News and the construction of political meaning”, en McCombs, Maxwell y Evatt, Dixie (1995): “Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting”, en *Comunicación y Sociedad*, Vol. VIII n.º 1, Universidad de Navarra, Pamplona.

PARK, R. E. (1904): “Masse and publikum”, en Ewen Stuart (2007a): “La psicología social a la búsqueda de la mente pública”, en *Pensar la Publicidad*, Vol. I, n.º 1, 25-40, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

PARK, R. E. (1940): “News as a form of knowledge”, en McCombs, Maxwell y Evatt, Dixie (1995): “Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting”, en *Comunicación y Sociedad*, Vol. VIII n.º 1, Universidad de Navarra, Pamplona.

PARKER, D. y STACEY, R. (1996): “Caos, administración y economía. Las implicancias de un pensamiento no lineal”, en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

PÉREZ, R. A. (2001): *Estrategias de comunicación*, Ariel Comunicación, Barcelona.

PETERS, T. y WATERMAN, R. (1984): “En busca de la excelencia”, en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

PORTO S., R. (1993): *Relaciones públicas: función política en la empresa y en la institución pública*, 3ª edición, Editorial El Ateneo, S. L., Barcelona.

POSTMAN, N. (2001): *Divertirse hasta morir. El discurso público en la era del ‘show business’*, 2ª edición, Ediciones de la Tempestad, Barcelona.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2003-05-05). *Relato de los hechos que condujeron a la muerte del Gobernador de Antioquia, su ex Consejero de Paz y ocho miembros de la fuerza pública secuestrados por la guerrilla de las FARC.* Disponible en <http://web.presidencia.gov.co/discursos/discursos2003/mayo/relato.htm>. [Fecha de consulta: 2012-11-26].

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2010). *Trabajo, hechos y corazón. Balance de Gobierno Colombia 2002-2010*, Bogotá.

PRICE, L. (2005): “The spin doctor’s diary”, en Dader, José Luis (2008): *La adolescente investigación en comunicación política. Estructura del campo y tendencias prometedoras*, Tecnos, Madrid.

PRIDE, R. A. (1995): “How activist and media frame social problems: Critical events vs. performance trends for schools”, en Sádaba, Teresa; La Porte, María Teresa y Rodríguez, Jordi (2008): “La teoría del framing en la investigación en comunicación política”, en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): *Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008*, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

PUIG, T. (2003): “La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos”, en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

REESE, S. (2001): “Prologue. Framing public life. A bridging model for media research”, en Sádaba, Teresa; La Porte, María Teresa y Rodríguez, Jordi (2008): “La teoría del framing en la investigación en comunicación política”, en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): *Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008*, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL (2002). Informe de Votación Elecciones Presidencia de la República. Consolidado Nacional. Disponible en

<http://web.registraduria.gov.co/2002PRP1/e/vpresidente0.htm?1>. [Fecha de consulta: 2012-06-15].

RICE, R. E. y ATKIN, C. (1996): "Principios de las campañas de comunicación pública de éxito", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

RIORDA, M. (2008): "Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de comunicación gubernamental", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, número 40, Caracas.

RIORDA, M. (2006): "Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario. *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

ROBINSON, M. J. y SHEEHAN, M. A. (1983): "Over the wire and on TV: CBS and UPI in campaign '80", en Maxwell y Evatt, Dixie (1995): "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting", en *Comunicación y Sociedad*, Vol. VIII n.º 1, Universidad de Navarra, Pamplona.

ROCARD, M. (1987): "Le Coeur á l'ouvrage", en Gerstlé, Jacques (2005): *La comunicación política*, LOM Ediciones, Santiago.

ROSE, J. (2000): "Making pictures in our heads: Government adversiting in Canada", en Riorda, Mario (2008): "Gobierno bien pero comunico mal: análisis de las rutinas de comunicación gubernamental", en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, número 40, Caracas.

RUIZ BALLESTEROS, E. (2000): "Construcción simbólica de la ciudad. Política local y localismo", en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

SÁDABA, T. y RODRÍGUEZ, J. (2007): "La construcción de la agenda de los medios. El debate del estatut en la prensa española", en *Ámbitos*, n.º 16, pp. 187-211.

SÁDABA, T. (2008): *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*, La Crujía, Buenos Aires.

SÁDABA, T.; LA PORTE, M. T. y RODRÍGUEZ, J. (2008): "La teoría del framing en la investigación en comunicación política", en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): *Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008*, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

SAMPEDRO, V. (1996): “Batallas de papel, medios de comunicación y nuevos movimientos sociales, el caso de la objeción de conciencia”, en *Revista de Estudios de Comunicación*, 1. Disponible en: <http://www.ehu.es/zer/hemeroteca/pdfs/zer01-09-Sampedro.pdf>. [Fecha de consulta 2012-07-25].

SARTORI, G. (1998): *Homo videns, la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid.

Semana.com (2001-01-08). El fenómeno Uribe. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/fenomeno-uribe/16208-3.aspx>. [Fecha de consulta: 2012-06-15].

Semana.com (2001-10-29). Se escapó Serpa. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/escapo-serpa/18902-3.aspx>. [Fecha de consulta: 2012-06-15].

Semana.com (2002-04-29). La espada de Damocles. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/espada-damocles/21646-3.aspx>. [Fecha de consulta: 2012-11-26].

Semana.com (2003-05-12). En el corazón de las tinieblas. ¿Por qué la que iba a ser la más audaz operación de rescate terminó en una masacre que hizo llorar al país? Crónica de Armando Neira. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/corazon-tinieblas/70187-3.aspx>. [Fecha de consulta: 2012-11-26].

Semana.com (2005-07-30). La popularidad de Álvaro Uribe. Disponible en [www.semana.com/on-line/popularidad-alvaro-uribe/82687-3.aspx](http://www.semana.com/on-line/popularidad-alvaro-uribe/82687-3.aspx). [Fecha de consulta: 2012-06-15].

Semana.com (2008-09-04). Gaviria contraataca y Uribe se va contra liberales. Disponible en <http://www.semana.com/on-line/gaviria-contraataca-uribe-va-contra-liberales/115164-3.aspx>. [Fecha de consulta: 2012-11-05].

Semana.com (2010-10-28). Falleció el periodista Fernando Garavito. Disponible en <http://www.semana.com/nacion/fallecio-periodista-fernando-garavito/146505-3.aspx>. [Fecha de consulta: 2012-11-05].

SCHELLING, T. C. (1982): “Establishing credibility: Strategic considerations”, en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

SCHÜTZ, A. (1962): “Colled Papers I”, en Sádaba, Teresa (2008): *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*, La Crujía, Buenos Aires.

SCRUTON, R. (1982): "A dictionary of political thought", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

SOTELO, C. (2001): *Introducción a la comunicación institucional*, Ariel, Barcelona.

SPANG, K. (2009): *Persuasión: fundamentos de retórica*, Eunsa, Universidad de Navarra, Pamplona.

STUHLMAN, L. (2006): "Marketing y comunicación de gobierno", en De Masi, Oscar, *Comunicación Gubernamental*, 1ª ed., 1ª reimp., Paidós, Buenos Aires.

SUSKIND, R. (2004). Faith, Certainty and the Presidency of George W. Bush, en The New York Times Magazin. Disponible en [http://www.nytimes.com/2004/10/17/magazine/17BUSH.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2004/10/17/magazine/17BUSH.html?_r=0). [Fecha de consulta: 2013-02-09].

SWANSON, D. (1995): "El campo de la comunicación política. La democracia centrada en los medios", en Dader, José Luis (2008): "La adolescente investigación en comunicación política. Estructura del campo y tendencias prometedoras", en Martínez Nicolás, Manuel (ed.): *Para investigar la comunicación. Propuestas teórico-metodológicas*, Tecnos, Madrid.

TANKARD, J. (1991): "Media frames: Approaches to conceptualization and measurement", en Sádaba, Teresa; La Porte, María Teresa y Rodríguez, Jordi (2008): "La teoría del framing en la investigación en comunicación política", en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): *Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008*, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

THOMAS, W. (1972): "The definition of situation", en Sádaba, Teresa (2008): *Framing: el encuadre de las noticias. El binomio terrorismo-medios*, La Crujía, Buenos Aires.

THOMPSON, J. B. (1998): *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona.

THOMPSON, J. B. (2005). "La nueva visibilidad". University of Cambridge. Disponible en <http://www.raco.cat/index.php/papers/article/viewFile/40271/40559>. [Fecha de consulta 2010-11-23].

TOLSTÓI, L. (2010). *El reino de Dios está en vosotros*, 1ª edición en castellano, Kairós, Barcelona.

TOMPKINS, P. (1987): "Translating organizacional theory, handbook of organizacional communications", en Canel, María José (2007): *Comunicación de las instituciones públicas*, Tecnos, Madrid.

TUCHMAN, G. (1978): "Making news", en Sádaba, Teresa; La Porte, María Teresa y Rodríguez, Jordi (2008): "La teoría del framing en la investigación en comunicación política", en Canel, María José y García Gurrionero, Mario (eds.): Estudios de Comunicación Política. Libro del año 2008, Edit. ACOP, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, pp. 15-30.

URIBE, A. (2012). *No hay causa perdida*. Penguin Group, Nueva York.

VASILACHIS DE GIALDINO, I. (2005): "La representación de los conflictos sociales en la prensa escrita, en Elizalde, Luciano; Fernández P., Damián y Riorda, Mario (2006): *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

VEGA, H. (2009): "La comunicación de gobierno e Internet", en Izurieta, Roberto; Arterton, Christopher y Perina, Rubén (eds.): *Estrategias de comunicación para gobiernos*, 4ª reimp., La Crujía Ediciones, Buenos Aires.

VÉLEZ, I. M. (2002-01-30). Álvaro Uribe supera a Serpa, Noemí cedió puntos. El Colombiano. Disponible en <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/viewFile/1603/1256>. [Fecha de consulta: 2012-06-15].

WALLAS, G. (1908): "Human nature in politics", en Ewen Stuart (2007a): "La psicología social a la búsqueda de la mente pública", en Pensar la Publicidad, Vol. I, n.º 1, 25-40, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

WEAVER, D. y ELLIOT, S. N. (1985): "Who sets the agenda for the media? A study of local Agenda-Setting", en Sádaba, Teresa y Rodríguez, Jordi (2007): "La construcción de la agenda de los medios. El debate del estatut en la prensa española", en Ámbitos, n.º 16, pp. 187-211.

WEBER, M. (2007): *La ciencia como profesión. La política como profesión*, Espasa Calpe S. A., 3ª ed., Madrid.

WOLIN, S. (2008). *Democracia S. A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*, Katz Editores, Buenos Aires.

YANES, R. (2006): Límites éticos del mensaje persuasivo en la comunicación política, en *Revista Zer*, 20, 57-69.

YEPES, R. (1996): *¿Qué es eso de la filosofía? De Platón a hoy*, Ediciones DRAC, Barcelona.