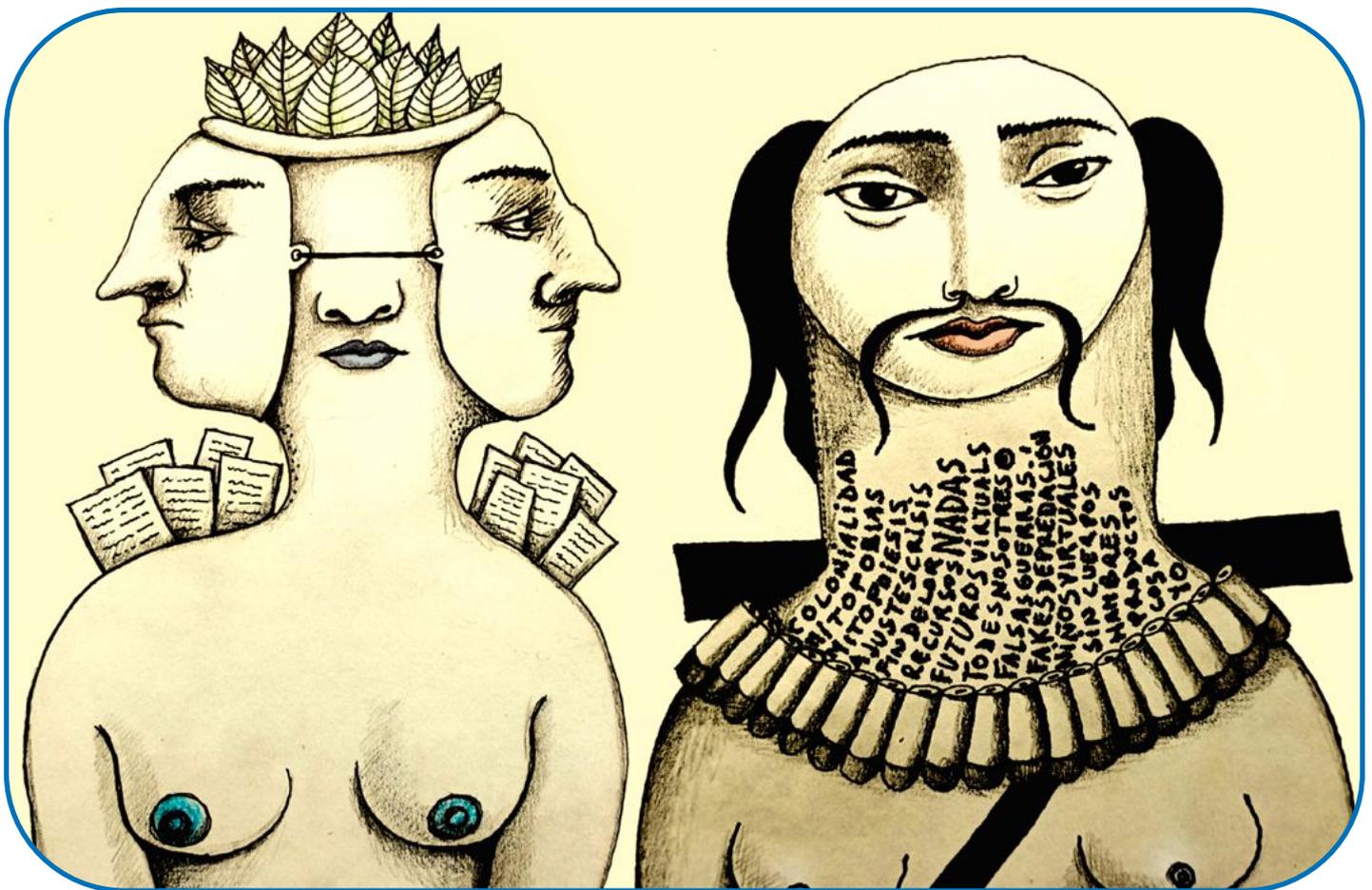


COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

Reflexiones a partir de los gobiernos kirchnerista (2011-2015) y macrista (2016-2019) en Argentina



Daniela Bruno, Andrea Iotti y Verónica Becerro
(editoras y compiladoras)

COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

Reflexiones a partir de los gobiernos kirchnerista (2011-2015) y macrista (2016-2019) en Argentina

Daniela Bruno, Andrea Iotti y Verónica Becerro
(editoras y compiladoras)

Comunicación gubernamental : reflexiones a partir de los gobiernos kirchnerista
2011-2015 y macrista 2016-2019 en Argentina / AAVV... [et al.].- 1a ed.-
La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Periodismo, 2023.
Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga
ISBN 978-950-34-2349-3
1. Comunicación Política. I. AAVV.
CDD 320.014

Editorial de Periodismo y Comunicación
Diag. 113 N° 291 | La Plata 1900 | Buenos Aires |
Argentina
+54 221 422 3770 Interno 159
editorial@perio.unlp.edu.ar | www.perio.unlp.edu.ar
Facultad de Periodismo y Comunicación Social

Diseño y maquetación
Franco Dall'Oste

Imagen de tapa: Gustavo de Tanti



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons

AUTORIDADES

Decana

Ayelen Sidun

Vicedecano

Carlos Ciappina

Jefa de Gabinete

Antonela Zaffora

Secretaria de Decanato

Gisela Sasso

Secretario de Asuntos Académicos

Martín González Frígoli

Secretario de Investigaciones Científicas

Leonardo González

Secretaria de Posgrado

María Elisa Ghea

Secretario de Extensión

Ezequiel Bustos

Secretario Administrativo

Federico Varela

Secretario de Finanzas

Facundo Ochoa

Secretario de Derechos Humanos

Jorge Jaunarena

Secretaria de Género

Gabriela Chaparro

Secretario de Producción y Vinculación Tecnológica

Pablo Miguel Blesa

Director de la Editorial

Ulises Cremonte

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| Prólogo | 8 |
| Investigar la comunicación gubernamental Por Daniela Bruno y Andrea Iotti | 13 |
| La comunicación gubernamental como objeto académico Por Daniela Bruno, María Susana Martins y Lucía Guerrini | 22 |
| La creación de “un Estado comunicacional” y su posterior desarticulación Por Daniel Rosso | 42 |
| La situación de lxs profesionalxs de la comunicación en las áreas de prensa y comunicación ministeriales en la transición del kirchnerismo al macrismo Por Manuela Acha, Daniela Bruno y Andrea Iotti | 61 |
| Planificar la comunicación gubernamental en la transición entre el kirchnerismo y el macrismo Por Andrea Iotti, Lucía Guerrini y María Flor Gianfrini | 79 |
| Comunicación gubernamental en el Ministerio de Salud Por Daniela Bruno, Manuela Acha, Verónica Becerro y Flavia Demonte | 100 |
| #LaEducaciónNosUne? Por Mariana Bernal | 115 |
| Políticas públicas y comunicación de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Por Alejandra Anoro, Lucía Guerrini y María Susana Martins | 140 |
| Lxs autorxs | 162 |

Agradecimientos

La investigación cuyos resultados compartimos en este libro fue posible gracias a un subsidio del Programa de Incentivos a Docentes Investigadores (Convocatoria 2019) dependiente de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación nacional.

En ese marco, las autoras de este libro desarrollamos un proceso de trabajo que debió adaptarse a las condiciones contextuales y personales que se fueron presentando.

Situaciones diversas, complejas en oportunidades, pero también muy gratificantes, que a lo largo de las páginas que siguen procuramos compartir con nuestros lectorxs. En ese recorrido, quisiéramos agradecer a las autoridades de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP y, en especial, al Secretario de Investigaciones Científicas, Dr. Leonardo González, por su apoyo fundamental para que esta publicación fuera realidad.

También agradecemos los aportes y lecturas críticas de lxs autorxs e integrantes del equipo de investigación, así como a Romina García Mora, Matías Quintana, Nicolás Ziaurriz y Vladimir Ramírez González, ex estudiantes de la carrera de Comunicación de la FPyCS, quienes participaron del trabajo de campo y de la escritura de algunas ponencias que formaron parte de los primeros avances del proyecto de investigación que hoy se plasma en este libro.

Nuestro mayor agradecimiento, a su vez, a Gustavo De Tanti quien amablemente nos cedió la ilustración de tapa.

Finalmente, quisiéramos agradecer especialmente a lxs colegxs comunicadorxs entrevistadxs, por sus relatos y por la lectura crítica de las primeras versiones de algunos capítulos.

Sobre el uso del lenguaje inclusivo

El lenguaje, a priori, no es sexista ni excluyente, pero sí el uso que hacemos las personas del mismo. Si usamos un lenguaje que toma como norma y medida de la humanidad solo a una parte de ella (lo masculino), ayudamos a que persista en el imaginario colectivo la percepción de que otras identidades son subsidiarias, secundarias y prescindibles.

Nos manifestamos en contra del uso sexista del lenguaje que excluye e invisibiliza del habla y consecuentemente de la cultura y la historia a las mujeres y otras identidades subalternizadas.

Por ello en esta publicación evitamos el uso clásico del género gramatical que opta por el masculino para referirse a grupos diversos y toda vez que pudimos evitamos opciones léxicas que pudieran interpretarse como sesgadas, discriminatorias o excluyentes.

Siempre que pudimos optamos por el uso de sustantivos colectivos, abstractos o formas neutras o, en su defecto, usamos la perífrasis o el giro para eludir la marcación de género.

Cuando esto no fue posible decidimos usar la letra equis (x) para reemplazar las letras que denotan género en las palabras. Sabemos que el uso de la equis tiene limitaciones, pero es útil para hacer referencia a un amplio universo de expresiones de género más allá del esquema binario. A la vez, se fundamenta en un criterio de economía en la escritura y facilidad para la lectura.

Cuando el uso de la equis fue considerado inconveniente por lxs autorxs de cada capítulo, se respetó su decisión.

Las editoras

Prólogo

Es un honor prologar el presente trabajo que surge del esfuerzo colaborativo y riguroso de las investigadoras Daniela Bruno, Andrea Iotti y Verónica Becerro, junto a su equipo de trabajo. La obra, titulada "Comunicación gubernamental. Reflexiones a partir de los gobiernos kirchnerista (2011-2015) y macrista (2016-2019) en Argentina", se erige como un valioso testimonio del compromiso con la investigación científica y la comprensión profunda de la compleja trama que constituye la comunicación gubernamental en la contemporaneidad Argentina.

En el camino de la investigación, las autoras nos invitan a despojarnos de la ilusión de una secuencia lineal y previsible en el proceso investigativo. Más bien, nos conducen por los avatares, las sorpresas y los retrocesos inherentes a la indagación científica. En este sentido, nos revelan sus decisiones tácitas, las complejidades del camino y las dificultades que dan forma al proceso de construcción de conocimiento científico.

La base y sustento de este libro se originan en la confluencia de las prácticas de enseñanza e investigación desarrolladas en la asignatura Taller de Planificación de Procesos Comunicacionales Cátedra II y los proyectos de investigación "Un balance de los procesos de planificación comunicacional en nuestro país. Análisis de las concepciones y las prácticas comunicacionales en los procesos de planificación en líneas priorizadas de áreas públicas estatales estratégicas" (2017-2018) y "Un balance de los procesos de planificación comunicacional en nuestro país. Análisis de las concepciones y las prácticas comunicacionales en los procesos de planificación en líneas priorizadas de áreas públicas estatales estratégicas 2011-2018" (2019-2022). La conexión íntima de las autoras con el campo de las políticas públicas, fruto de años de experiencia laboral en áreas de comunicación y de planificación, confiere a este trabajo un enfoque preciso, comprometido y crítico. Enfoque que se construye desde la intersección de tres prácticas clave: la docencia, la investigación y el campo profesional la comunicadora social.

El recorrido narrado nos lleva a comprender aspectos significativos y centrales de los procesos de comunicación gubernamental en áreas cruciales como salud, educación y desarrollo social. En tiempos de profundos cambios políticos, el análisis de las estrategias comunicacionales durante los gobiernos sucedidos en Argentina entre los años 2011 y 2019 agrega un componente trascendental a la comprensión de la dinámica de la comunicación gubernamental. La inclusión de

voces de trabajadores y comunicadores de los ministerios, a menudo marginadas en discursos académicos, otorga una perspectiva enriquecedora.

Este libro no solo es un testimonio de la labor investigativa de alta calidad, sino también un llamado a la reflexión sobre la importancia de la comunicación gubernamental en el contexto actual. La profundidad de las categorías exploradas, desde la estructura del área de comunicación hasta la narrativa de gobierno, proporciona un análisis integral que ilumina las complejidades y desafíos de la gestión comunicacional en el ámbito estatal.

A medida que avanzamos en la lectura de estas páginas, no solo comprendemos los entresijos de la investigación científica sino que también somos testigos de la dedicación y la pasión que las autoras y su equipo han invertido en este proyecto.

Como Secretario de Investigaciones Científicas de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social, celebro la contribución sustancial de este trabajo al acervo de conocimiento en nuestra institución y del amplio campo de los estudios en comunicación. Agradezco y felicito a las autoras y al equipo por su dedicación y rigor, que sin duda enriquecerán el debate académico y la comprensión de la comunicación gubernamental en nuestro país.

Dr. Leonardo González
Secretario de Investigaciones Científicas
Facultad de Periodismo y Comunicación Social
Universidad Nacional de La Plata

Presentación

Este libro se propone realizar un aporte al campo de la comunicación gubernamental en Argentina, cuya relevancia social y científica fue incrementándose en los últimos años y cuya especificidad aún se encuentra en proceso de delimitación. Compartimos en él resultados de la investigación que dio origen a este libro, "Un balance de los procesos de planificación comunicacional en Argentina. Análisis de las concepciones y las prácticas comunicacionales en los procesos de planificación en líneas priorizadas de áreas públicas estatales estratégicas (2011-2018)", financiada por la Universidad Nacional de La Plata. Además, incorporamos voces de colegas que complementan esta indagación. Con fuerte presencia de las perspectivas de gestorxs, trabajadorxs y comunicadorxs gubernamentalxs, analizamos y desarrollamos diversas aristas de la comunicación gubernamental: sus definiciones, abordajes y modalidades; los objetivos, acciones y tareas que alcanza; y las configuraciones del rol profesional.

En *Investigar la comunicación gubernamental* Daniela Bruno y Andrea Iotti desarrollan la "cocina de la investigación" que dio origen a la presente publicación: las decisiones tomadas y sus razones, los caminos, los obstáculos y "virajes" del proceso hasta llegar a la producción de este libro.

Comunicación gubernamental como objeto de indagación. Un estado de la cuestión en el campo académico latinoamericano nos ofrece una revisión sistemática y actualizada en la cual Daniela Bruno, María Susana Martins y Lucía Guerrini relevan las definiciones de comunicación gubernamental, clasifican los trabajos en función de los objetos de investigación y abordajes teórico-metodológicos que los sustentan y reflexionan sobre los desafíos que lxs autorxs plantean y las áreas de vacancia de un campo en expansión.

En *La creación de un Estado comunicacional y su posterior desarticulación* Daniel Rosso propone un análisis de la comunicación gubernamental durante las gestiones kirchnerista y macrista, con énfasis en el período entre 2011 y 2018 desde el punto de vista de quien estuvo a cargo de la Jefatura de Gabinete de Asesores de la Secretaría de Comunicación Pública de la Nación durante el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Así, el autor analiza las modalidades de comunicación gubernamental durante videoconferencias, cadenas nacionales, y mediante piezas publicitarias emitidas durante el programa "Fútbol Para Todos", en un escenario de fuerte disputa con los grandes medios concentrados.

La situación de lxs profesionalxs de la comunicación en las áreas de prensa y comunicación ministeriales en la transición del kirchnerismo al macrismo es el primero de los capítulos que desarrolla resultados de la investigación que dio origen a este libro. Allí, Manuela Acha, Daniela Bruno y Andrea Iotti nos invitan a profundizar en la configuración del rol profesional en la comunicación gubernamental y en las continuidades y rupturas en las distintas gestiones, desde la perspectiva de profesionalxs de prensa y comunicación que trabajaron en los ministerios nacionales de Educación, Salud y Desarrollo Social.

Andrea Iotti, Lucía Guerrini y María Flor Gianfrini, en sintonía con el capítulo anterior, analizan, en *Planificar la comunicación gubernamental en la transición entre el kirchnerismo y el macrismo*, los estilos y enfoques de planificación comunicacional y los objetivos y acciones priorizadas de comunicación de las distintas gestiones en los tres ministerios nacionales antes mencionados, también desde la perspectiva de lxs comunicadorxs gubernamentalxs.

En *Comunicación gubernamental en el Ministerio de Salud. Rupturas y continuidades*

des en la gestión comunicacional de las políticas de salud en la Argentina reciente (2011-2019) Daniela Bruno, Manuela Acha, Verónica Becerro y Flavia Demonte desarrollan resultados de la investigación marco y nos presentan un exhaustivo análisis de las rutinas de trabajo, estrategias y narrativas sobre políticas de salud durante ambos gobiernos, desde la perspectiva de comunicadorxs del Ministerio de Salud; constituyendo un aporte a los nuevos desafíos comunicacionales en el área de la salud en el contexto actual de post pandemia.

Mariana Bernal, en *#LaEducaciónNosUne?*, aborda la relación entre políticas educativas nacionales y comunicación gubernamental, crucial para entender el papel de la comunicación en la política y la relación entre gobierno y ciudadanía. El trabajo está enmarcado en la tesis doctoral de la autora y en él se analiza el uso de la comunicación en medios digitales del ex ministro de Educación y Deportes del gobierno de Cambiemos (2015-2019), Esteban Bullrich, en los cuales se difunden las políticas educativas y una narrativa neoliberal, apelando a diversos formatos y estrategias comunicativas.

Finalmente, en *Políticas públicas y comunicación de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación* Alejandra Anoro, Lucía Guerrini y María Susana Martins analizan y comparan las políticas comunicacionales del kirchnerismo y del macrismo en el Ministerio de Desarrollo Social, enfocándose en las estrategias de comunicación utilizadas, las fronteras ideológicas, las narrativas construidas y el rol de la comunicación digital en dichas políticas.

En un escenario como el contemporáneo, caracterizado por la fuerte presencia performativa de discursos de odio (promovidos por amplios sectores en los medios masivos hegemónicos y en los nuevos medios sociales), de profundos procesos de fragmentación social y de deslegitimación de la política como herramienta de transformación y construcción de la justicia social, pensar en la comunicación gubernamental como práctica que se propone la generación de consenso pareciera una tarea titánica.

No obstante, consideramos que reflexionar sobre las prácticas de la comunicación gubernamental que se han puesto en juego desde los dos espacios que protagonizaron la disputa política durante las últimas décadas puede aportar a la construcción de estrategias comunicacionales que posibiliten una narrativa que vuelva a instalar en la ciudadanía el valor de la política y el compromiso con la producción del lazo social. Esperamos que la lectura de estas páginas contribuya a ello.

Las editoras

Investigar la comunicación gubernamental

Por Daniela Bruno y Andrea Iotti

La “cocina” del libro... y de la investigación

En oportunidades, cuando nos iniciamos en prácticas de investigación académica, solemos “recaer” en miradas que tienden a organizar este proceso en una secuencia lineal de pasos, como si se tratara de un encadenamiento de acciones sucesivas, ordenadas, previsibles con rigurosidad, controladas técnicamente.

Si bien la práctica de la investigación científica supone necesariamente tomar decisiones que delinean una hoja de ruta con cierta sistematicidad, toda investigación tiene avances y retrocesos, caminos sinuosos y hallazgos inesperados, obstáculos y limitaciones, que vuelven este proceso un camino flexible, no exento de cambios y sorpresas. Quizás sean estos rasgos, justamente, los que nos entusiasman al momento de producir conocimiento científico. Como señala Juan Piovani:

...en no pocas ocasiones el deseo de mostrar la actividad científica como algo totalmente controlado y controlable ha llevado a reducir todo el rico entramado de decisiones (muchas veces tácitas) involucradas en el proceso de conocimiento a una mera cuestión técnica –impersonal, objetiva- de control empírico de las hipótesis o incluso de análisis de datos. Recurriendo a una imagen propuesta por Marradi (1996), se puede sugerir que estas técnicas no son más que islas de conocimiento impersonal, formalizado y explicitado, dispersas en un mar de conocimiento tácito, no explicitado y difícilmente explicitable, característico de toda actividad humana, incluso de aquellas más formalizadas como la investigación científica (2018: 82).

El objeto de este capítulo es, precisamente, bucear en ese “mar de conocimiento”, dar cuenta de las razones por las cuales hemos tomado algunas decisiones en el marco del proceso de investigación que dio origen a este libro, que incluye otras voces y recortes que no formaron parte del proyecto original pero que –desde nuestra perspectiva- complementan la indagación que llevamos adelante.

Las líneas que siguen son, entonces, un relato de esa hoja de ruta inicial, con sus tachaduras y agregados, esperando que permita a nuestros lectorxs adentrarse en la “cocina” de este libro.

Los orígenes del proyecto: de la enseñanza a la investigación

El puntapié inicial del libro fue el proyecto de investigación que comenzamos a imaginar en 2016 y que fue aprobado en la convocatoria 2017-2018 de los Proyectos Promocionales de Investigación y Desarrollo (PPID) que la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) abre anualmente. El proyecto se denominó “Un balance de los procesos de planificación comunicacional en nuestro país. Análisis de las concepciones y las prácticas comunicacionales en los procesos de planificación en líneas priorizadas de áreas públicas estatales estratégicas”.¹

1 La Directora de este proyecto fue Daniela Bruno, la Co-directora Andrea Iotti y formaron parte del equipo como integrantes las investigadoras formadas Flavia Demonte, María Flor Gianfrini y Lucía Guerrini y como colaboradorxs quienes en ese momento eran adscriptxs de nuestra cátedra, Manuela Acha, Verónica Bece-

Por ese entonces el equipo investigador formaba parte de la Cátedra II de la asignatura Taller de Planificación de Procesos Comunicacionales, correspondiente al ciclo superior de la Licenciatura en Comunicación con orientación en Planificación Comunicacional, que ofrece la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP. Muchxs de nosotrxs llevábamos en ese momento más de quince años enseñando cuestiones referidas a la planificación en general (sus racionalidades, tradiciones y enfoques) y a la planificación de procesos comunicacionales en particular (sus perspectivas conceptuales y metodológicas, las herramientas que se ponen en juego, el rol de lxs comunicadorxs, entre otros saberes).

En ese marco, comenzamos a pensar en una investigación que enriqueciera nuestras prácticas de enseñanza a partir de una mirada más contemporánea sobre las prácticas de planificación comunicacional, en especial en el Estado. Las profesoras titular, adjunta y ambas jefas de trabajos prácticos de esta cátedra nos habíamos desempeñado muchos años como trabajadoras estatales en áreas de comunicación, programáticas o de planeamiento o en espacios de consultoría que articulan directamente con organismos estatales. Por ello, nuestra impronta siempre supuso como ámbito de reflexión e intervención las políticas públicas, a partir de una definición de lo público que va más allá de lo público estatal, pero que considera al Estado como actor insoslayable y garante de derechos.

Itinerarios sinuosos: primer viraje y exploración de otros escenarios

Todo el año 2017 lo dedicamos a la búsqueda bibliográfica y actualización temática, y a la revisión del recorte del objeto de estudio. Organizamos seminarios internos de lectura, discusión y reflexión sobre la bibliografía que fuimos seleccionando.

El primer “viraje” del proyecto se produjo en ese momento. Inicialmente nuestro marco conceptual se sostenía en tres ejes: 1) los enfoques metodológicos de planificación en América Latina y las racionalidades que subyacen a estas perspectivas, es decir, lo que habitualmente se denomina planificación normativa, estratégica situacional, estratégica participativa y prospectiva (Bruno y Demonte, 2018; De Mattos, 1987; Huertas, 1996; Lira, 2006; Matus, 2007; Tauber, 2011); 2) la planificación comprendida como narrativa argumentativa de construcción de un mundo compartido y los procesos de planificación como procesos comunicacionales (Bustelo, 1996; Bruno y Demonte, 2018) y 3) la planificación y gestión de la comunicación en políticas públicas y en organizaciones públicas (Cortés, 2009; Waisbord, 2007; Uranga y Vargas, 2020; Jaramillo López, 2011; Bruno y Demonte, 2018).

No obstante, al intentar buscar actualizaciones bibliográficas acerca de estos temas, nos dimos cuenta que no había producciones académicas recientes que plantearan nuevas miradas al respecto, salvo excepciones destacadas como es el caso de la especialista argentina Sandra Massoni y su propuesta de comunicación enactiva (2020). En cambio, fuimos encontrando otras lecturas que no provenían del campo de la planificación, sino de otros campos problemáticos más dinámicos y relevantes para nuestro trabajo, como la comunicación política y la comunicación gubernamental.

En ese momento, luego de 12 años de gobierno kirchnerista, ya hacía un año

que había asumido el gobierno nacional Mauricio Macri y la alianza Cambiemos y el debate acerca de las estrategias comunicacionales de la campaña electoral, los usos de los medios sociales en la comunicación de gobierno y las nuevas formas que había ido adquiriendo la narrativa cambiemita, entre otros aspectos, se volvían tópicos habituales de la agenda académica.

Con una tradición conceptual –y política- que abrevaba en la comunicación para el cambio social, la planificación estratégica situacional y la comunicación popular, con el equipo de investigación comenzamos a sumergirnos en lecturas que, en algunos casos, nos resultaban distantes conceptual e ideológicamente, buscando comprender el fenómeno de la comunicación macrista. Fue así como llegamos a Jaime Duran Barba (2009), por ese entonces el “gurú” de la Alianza Cambiemos. Pero también a otras perspectivas de la comunicación política que no nos resultaban tan ajenas, como Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda (2011), Sznaider (2015), Sli-movich (2018, 2017, 2016), Schuttenberg (2017), Riorda y Rincón (2016), Elizalde y Riorda (2013), entre muchxs otrxs.

Segundo viraje: de los programas de gobierno a las áreas centralizadas de comunicación

En paralelo, comenzamos a revisar el recorte inicial del objeto de estudio. En el momento de elaborar el diseño del proyecto (a mediados de 2016) nos propusimos como objetivo principal describir y problematizar los abordajes metodológicos presentes en los procesos de planificación comunicacional en el campo de las políticas públicas vinculadas con diferentes ámbitos de actuación (salud, educación, desarrollo social) en la Argentina. La selección de las tres carteras mencionadas fue uno de los aspectos que se sostuvo durante todo el proceso. Las razones de la elección fueron diversas: por un lado, se trata de tres ministerios que llevan adelante políticas sociales de relevancia y con gran visibilidad pública; por otro lado, existieron motivos personales. Las investigadoras formadas del equipo nos especializamos en alguno de esos tres temas de política (políticas sanitarias, educativas y de desarrollo social) y trabajamos durante años en políticas públicas en esas temáticas (en diferentes niveles de gobierno). Por esta razón, contábamos, además, con redes de contactos y acercamientos personales a comunicadorxs que se desempeñaban en los tres ministerios.

El proyecto de investigación contó con un diseño de tipo exploratorio-descriptivo y una estrategia metodológica cualitativa para la producción, procesamiento y análisis de los datos (Denzin y Lincoln, 2011). En este marco pensamos en construir una muestra no probabilística a partir de la selección de los casos de acuerdo con determinados criterios.

Tomada la decisión de analizar las gestiones nacionales en Salud, Educación y Desarrollo Social, quedaba por ver de qué modo recortar ese objeto que era aún muy amplio.

En la instancia de diseño del proyecto habíamos pensado en seleccionar y analizar un programa de alcance nacional de cada una de esas áreas. Esto suponía identificar en cada ministerio un programa que en la gestión kirchnerista haya tenido centralidad, para identificar continuidades y rupturas en la planificación de la comunicación durante la gestión cambiemita. A partir de la selección de dichos casos de análisis, íbamos a proceder a la elección de las fuentes de información. De este modo, pensábamos utilizar como técnicas de recolección de información

el análisis documental (de programas y/o planes estratégicos, planes operativos, informes técnicos, etc.) y la entrevista semi-estructurada. La elección de estas técnicas se basó en sus potencialidades para reconstruir las concepciones y prácticas de comunicación en los procesos de planificación en el período histórico seleccionado para el análisis.

A poco de andar esa idea fue descartada: se había hecho evidente que la mayoría de las políticas relevantes de la etapa kirchnerista habían sido "desmanteladas" y prácticamente se habían discontinuado (aun cuando sus denominaciones se conservaban, como un paraguas que no contenía prácticamente acciones concretas).

Fue entonces que se produjo el segundo "viraje". Decidimos establecer un nuevo recorte: la planificación comunicacional en las áreas de comunicación de los tres ministerios nacionales mencionados, desde la perspectiva de lxs trabajadorxs de estos organismos. La pregunta central que nos guiaba fue ¿cómo se concibe, se planifica y se practica la comunicación en las políticas públicas nacionales de salud, educación y desarrollo social en las dos últimas gestiones presidenciales?

Recuperar la mirada de quienes se desempeñaban habitualmente en la gestión comunicacional en dichos ministerios, personas que formaban parte de los equipos técnicos y que no eran funcionarixs políticxs, fue una decisión que obedeció a distintas razones. Por un lado, nos resultó sumamente complejo acceder a la voz de autoridaxs o ex autoridaxs. Lxs primerxs porque no formaban parte de nuestras redes de contactos: eran en su mayoría personas que provenían del sector privado, a quienes no conocíamos y que no nos resultaban accesibles. Lxs segundxs porque no deseaban –en un contexto de vaciamiento y persecución a trabajadorxs estatales- tener mayor visibilidad. De este modo, quienes accedieron a darnos entrevistas fueron trabajadorxs, que en algunos casos habían ocupado un rol de coordinación durante la gestión kirchnerista, pero que no eran funcionarixs políticxs.

Un criterio que mantuvimos, no obstante, fue que se hubieran desempeñado en esos ministerios desde 2011 y hasta fines de 2018 (año en que se inició el trabajo de campo) para que pudieran comparar los sentidos y prácticas de la comunicación gubernamental en ambos periodos de gobierno. Un segundo criterio fue que la selección final de entrevistadxs presentara una distribución lo más equitativa posible de comunicadorxs de los tres ministerios, de manera que fuera posible un análisis comparativo robusto. Ambos criterios de inclusión constituyeron finalmente una muestra intencional (Maxwell, 1996) o basada en criterios (LeCompte & Preissle, 1993 citado en Maxwell, 1996) integrada por una decena de personas. En un sentido estricto, se trataba de un panel ya que estas eran las únicas personas que podían constituirse en informantxs por especialidad o por tratarse de testigxs privilegiadxs del proceso estudiado.

Un aspecto interesante a considerar es que fue sumamente dificultoso acceder a sus testimonios. La mayoría manifestaba un fuerte temor a ser despedidxs o "castigadxs" si se publicaban sus relatos. Cabe recordar que, en ese momento histórico, hubo un fuerte embate del gobierno de Mauricio Macri contra lxs trabajadorxs del Estado, quienes eran tildados de "ñoquis", de "vagos", de "inservibles", un discurso que legitimó socialmente el despido de amplios grupos de trabajadorxs y el vaciamiento de numerosas políticas públicas.

A esto se sumó la decisión de "correr" de la escena a lxs trabajadorxs que venían desempeñándose en los ministerios, quienes pasaron a ocuparse de tareas poco relevantes (incluso, en algunos casos, no vinculadas con su quehacer profesional), centralizando las decisiones importantes en Presidencia de la Nación y en

la Jefatura de Gabinete de Ministros.

A consecuencia de este derrotero, el corpus empírico de la investigación se conformó con documentos (informes de gestión, protocolos de actuación, lineamientos y manuales) y entrevistas en profundidad a comunicadorxs, a quienes apelamos a partir de nuestras redes de confianza. Esto le dio cierto sesgo a los testimonios que se relevaron, en tanto todxs tenían experiencias y posicionamientos similares respecto del trabajo en comunicación en el Estado. También compartían los mismos temores, razón por la cual firmamos con ellxs un consentimiento informado, en el que nos comprometimos, entre otras cosas, a no brindar ninguna "pista" de la identidad de lxs entrevistadxs en nuestras publicaciones. Esto implicó un ida y vuelta de borradores de ponencias y artículos con lxs entrevistadxs que, además de garantizar la ausencia de rastros de sus identidades, permitió enriquecer y validar el análisis y los hallazgos de la investigación.

El tercer "viraje" nos fue conduciendo al primero. El trabajo de campo reafirmó la decisión que fuimos delineando acerca de nuestro campo problemático y el marco conceptual, dado que no aparecía con tanta claridad en los testimonios el relato sobre la planificación comunicacional, las decisiones vinculadas con el diseño estratégico, la comunicación como estrategia o soporte, entre otras cuestiones que habíamos imaginado al inicio. Lo que aparecía con mayor claridad eran las rutinas productivas vinculadas con el hacer de lxs comunicadorxs, las acciones que desarrollaban y el sentido que tenían para ellxs. No se referían a la planificación, se referían a las rutinas de la comunicación de gestión del gobierno.

Del testimonio a la escritura

Luego de finalizado el trabajo de campo comenzamos con el procesamiento, sistematización y análisis de la información recolectada. Para ello apelamos al marco de referencia provisto por la Teoría Fundamentada (Strauss y Corbin, 2002). Recurrimos a la fragmentación de cada uno de los textos (testimonios desgrabados de lxs entrevistadxs) en unidades de codificación para su agrupamiento en categorías, identificando también núcleos emergentes propios del proceso analítico, buscando las regularidades pero también los aspectos singulares de los textos analizados. Asimismo, realizamos el procedimiento analítico en relación constante con los contextos en los que se desarrollaron las prácticas.

Para poder avanzar en esta tarea elaboramos matrices en las que identificamos las categorías y las subcategorías en las que se desagregaba cada una de las primeras. En subgrupos fuimos procesando las desgrabaciones y volcándolas en esas matrices, señalando en una columna de Observaciones comentarios y primeras lecturas analíticas.

Las categorías identificadas fueron cinco:

1. Estructura del área de comunicación. Incluía las siguientes subcategorías: Conformación del área de comunicación, Presupuestos (sostenimiento económico del área) y equipamientos, y Relación con otrxs actorxs gubernamentalxs (dentro y fuera del ministerio).
2. Comunicadorxs gubernamentalxs. Incorporaba las subcategorías: Perfiles profesionales de lxs comunicadorxs y acreditaciones (formación); Roles de lxs comunicadorxs (en relación con las diferentes estructuras y dependencias); Capacidades, habilidades y destrezas valoradas (positiva o

- negativamente) por la gestión y Rutinas de trabajo.
3. Relación política, comunicación y medios. Reunía las siguientes subcategorías: Rol de la comunicación en la gestión de las políticas y los programas, y Caracterización del sistema de medios/Objetivos de medios y lenguajes.
 4. Planificación y gestión de la comunicación. Incluía las subcategorías: Enfoques de planificación, Enfoques de planificación comunicacional, Características de la gestión y Objetivos y acciones de comunicación priorizadas.
 5. Narrativa de gobierno. Implicaba las siguientes subcategorías: Filosofía política de la gestión, Mensajes y marcas institucionales (marca de gobierno).

Luego de concluir con la sistematización de la información recolectada, el equipo realizó algunas reuniones de puesta en común para el análisis preliminar y se organizó en subgrupos que se ocuparon de escribir los primeros productos de difusión de los resultados: tres ponencias que se presentaron en un Congreso organizado por la Facultad de Periodismo y Comunicación Social y que fueron retomadas, ampliadas y revisadas en este libro.

El proyecto 2019-2020: continuidades y discontinuidades en pandemia

El primer proyecto PPID finalizó formalmente a fines de 2018. Decidimos darle continuidad a partir de un nuevo proyecto en el que previmos ampliar el trabajo de campo, ya enfocado directamente en la comunicación gubernamental desde la perspectiva de lxs trabajadorxs/comunicadorxs de los tres ministerios, y escribir algunos artículos para revistas científicas con referato, puesto que en el proyecto anterior no pudimos profundizar en el análisis de la información relevada como deseábamos. Fue así que presentamos un proyecto de Investigación + Desarrollo (I+D) en la convocatoria 2019 del Programa de Incentivos a la Investigación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación nacional. Durante 2019, volvimos sobre las entrevistas realizadas, actualizamos el relevamiento de investigaciones empíricas, antecedentes y ensayos teóricos sobre comunicación política y gubernamental, por un lado, y sobre el sentido ético, social y práctico de nuestra profesión, y encaramos la escritura de los primeros artículos en publicaciones científicas.

Durante los primeros meses del año 2020 Argentina implementó de forma temprana medidas sanitarias, sociales y económicas destinadas a mitigar la propagación y el impacto del nuevo coronavirus. Además, dedicó enormes esfuerzos para fortalecer y ampliar las capacidades de prevención, detección y respuesta del sistema sanitario. No creemos que sea necesario explicar aquí el impacto que tuvieron esas medidas en la cotidianidad de lxs argentinx. Sobre ese asunto se han publicado muchos y muy interesantes análisis. Todas las integrantes del equipo afrontamos el desafío de nuestro triple rol en pandemia: como trabajadoras o asesoras del Estado nacional o provincial en políticas de educación, salud y desarrollo social; como docentes/investigadoras universitarias y como cuidadoras de niñxs y adultxs mayorxs. El impacto que esto tuvo en nuestra vida cotidiana implicó la suspensión total de las actividades de investigación que habíamos programado para aquel año y que recién reanudamos en marzo de 2021, momento en el que la Secretaría de Investigación de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la UNLP nos

comunicó la decisión de prorrogar el cierre del proyecto a diciembre de 2022. En ese momento y con el margen que nos concedió la prórroga, comenzamos a gestar este libro. Queríamos reunir en una sola publicación, una revisión actualizada y ampliada de toda la producción del equipo oportunamente socializada en eventos y revistas científicas. Decidimos además aprovechar la iniciativa del libro para convocar a colegas investigadorxs con los que por diferentes circunstancias habíamos intercambiado acerca de nuestros intereses y objetos de indagación comunes, y que entendíamos que -de alguna manera- complementaban y completaban nuestro análisis centrado en la experiencia de lxs comunicadorxs gubernamentales. Realmente estamos muy agradecidas y satisfechas con lo que este equipo de trabajo ha logrado.

Esperamos que ésta sea una contribución a la consolidación de un campo problemático que creció exponencialmente debido a la centralidad que la comunicación de gobierno tuvo en la gestión de la pandemia y la intensificación del uso de las redes en un contexto en el que la esfera de lo público tiene un despliegue cada vez mayor en el territorio digital.

Bibliografía

- Bustelo, E. (1996). Planificación social: del rompecabezas al "abrecabezas". En *Cuaderno de Ciencias Sociales*, (92). Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Programa Costa Rica.
- Cortes, C. (2009). La comunicación al ritmo del péndulo. Medio siglo en busca del desarrollo. Bogotá-Quito, mimeo.
- De Mattos, C. (1987). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. En *Revista CEPAL*, (31). Santiago de Chile.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. S. (eds.) (2011) El campo de la investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.
- Durán Barba, J. (2009). Estrategias de comunicación política. En Izurieta, R.; Perina, R. y Arterton, C. (ed.). *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L. y Riorda, M. (2013). *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D y Riorda, M. (2011). La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas. Buenos Aires: La Crujía.
- Huertas, F. (1996). El método PES. Planificación Estratégica Situacional. Entrevista con Carlos Matus. Venezuela: Fundación ALTADIR.
- Jaramillo López, J. (2011). ¿Comunicación estratégica o estrategias de comunicación? El arte del ejedrecista. Documento presentado en el VII Simposio Latinoamericano de Comunicación Organizacional. "Comunicación estratégica o estrategias de comunicación, he ahí la cuestión del DIRCOM". Cali, Universidad Autónoma de Occidente.
- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. *Revista CEPAL*. Serie Gestión Pública, (59). Santiago de Chile. 3-73.
- Massoni, S.y Bussi, M. (2020). *Investigación Enactiva en Comunicación: la ciencia de la articulación*. Rosario: Enactiva Comunicación Ediciones.
- Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Piovani, J. (2018). El diseño de la investigación. En Marradi, A., Archenti, N. y Piovani, J. (comp.) (2018) *Manual de Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Riorda, M. y Rincón, O. (2016). *Comunicación gubernamental en acción*. Buenos Aires: Biblos.
- Schuttenberg, M. (2017). La política de la despolitización. Un análisis de la construcción del relato PRO. *Desafíos*, 29(2), 277-311.
- <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5259>
- Slimovich, A. (2018). El macrismo y la oposición kirchnerista en las redes sociales en la campaña electoral de 2017. *RevCom*. Dossier temático. 3(6), julio de 2018, 6-31.
- Slimovich, A. (2017). Redes sociales y democracia. Los usos de Facebook y Twitter en el período de la

- campana presidencial argentina de 2015. En Sutil Martín, D. y Luna García, A. (eds.) (2017) *Narrativas sociopolíticas en pleno siglo XXI: Perspectivas multidisciplinares en un mundo global*. Madrid: Global Knowledge Academic.
- Slimovich, A. (2016). Política y redes sociales en Argentina. El caso de los candidatos presidenciales de 2011 en Twitter. *Signo y Pensamiento*, 35(68). Enero - junio 2016, 86-100.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Colombia: Universidad de Antioquía.
- Sznaider, B. (2015). De las ciencias sociales, del fenómeno macrista, de la comunicación y de otras yerbas... En *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, (87), 80-85.
- Tauber, F. (2011). El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos. En *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), 85-94. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/68611>
- Uranga, W. y Vargas, T. (coord.) (2020). *Planificación y gestión de procesos comunicacionales*. Cuaderno de la Cátedra Taller de Planificación de Procesos Comunicacionales (cátedra I). La Plata: Facultad de Periodismo y Comunicación Social – UNLP.
- Waisbord, S. (2007). *Árbol genealógico de teorías, metodologías y estrategias en la comunicación para el desarrollo*. Fundación Rockefeller: Washington.

La comunicación gubernamental como objeto académico

Definiciones, clasificaciones, abordajes y desafíos para su análisis

Por Daniela Bruno, María Susana Martins y Lucía Guerrini

Introducción

De acuerdo a la presente indagación, la profusión y densidad conceptual de los estudios e investigaciones disponibles sobre comunicación política y pública disminuye notablemente cuando la búsqueda se circunscribe a la comunicación de la gestión del Estado, de gobierno o gubernamental. Aunque esta situación no se modificó en términos proporcionales en los últimos años, la pandemia por COVID – 19 provocó un incremento del número de trabajos dedicados a analizar desde diferentes abordajes la gestión de la comunicación gubernamental en el contexto pandémico, con particular interés en el análisis de la retórica o el discurso de las autoridades y el manejo de las redes sociales por parte de los gobiernos. Este incremento es además indicativo de un interés (político, social y científico) cada vez mayor en la cuestión, y coincide con un proceso sostenido de institucionalización y profesionalización de la comunicación en el Estado argentino que se verifica a partir de la segunda década de este siglo.

El propósito de este trabajo es hacer una contribución a quienes se interesan en este campo, brindando un panorama del estado actual de la cuestión en la reflexión académica especializada a partir de las publicaciones científicas, con particular interés en autorxs del cono sur latinoamericano y de Argentina. Esta revisión de la literatura comprendió medio centenar de libros, artículos publicados en revistas indexadas y trabajos académicos en repositorios institucionales que toman como objeto a la comunicación gubernamental.

El capítulo fue organizado de la siguiente manera: en la sección *Antecedentes* recuperamos los trabajos previos de revisión sistemática que constituyen el principal antecedente de nuestra indagación. En la sección *Definiciones*, relevamos algunas definiciones de comunicación gubernamental, y sus puntos de contacto y diferencias con la comunicación pública, política, estatal, del sector público y del sector público no gubernamental dentro de las clasificaciones disponibles. En la sección *Abordajes* intentamos una clasificación de la producción académica de acuerdo con los objetos de estudio y el tipo de abordaje teórico-metodológico a partir de los artículos que integraron la revisión. En *Reflexiones finales*, sintetizamos los principales debates y desafíos que lxs autorxs plantean, buscando establecer las que, a nuestro juicio, podrían constituirse en líneas de profundización de esta revisión a futuro.

Antecedentes de sistematización

En este apartado reseñamos las revisiones sistemáticas que contribuyeron a la delimitación de la comunicación gubernamental en tanto problema y a la clasificación de sus perspectivas analíticas. Nos centraremos en cuatro trabajos:

- El de María José Canel y Karen Sanders (2010) y Belén Amadeo (2016) quienes se proponen distinguir cuáles fueron las contribuciones disciplinares que nutrieron los estudios pioneros, reconocer temas y problemas de investigación relevantes;
- el de Florencia Rispolo (2020), que constituye una revisión orientada a problematizar la producción académica a partir de sus supuestos sobre el poder, la política, el gobierno y la participación de actores por fuera de las esferas responsables de la gestión;

- y, finalmente, recuperamos el de Mario Alberto Ruiz Soto (2022) cuyo trabajo consiste en una revisión actualizada del campo académico que pone el foco en cómo ha sido estudiada y valorada la presencia de los medios sociales (social media) y su impacto en la comunicación gubernamental.

Contribuciones disciplinares al campo problemático y estudios pioneros sobre comunicación gubernamental

María José Canel y Karen Sanders (2010) consideran a la comunicación gubernamental como parte de la comunicación política y reconocen *cinco áreas* que han contribuido desde este último campo a la delimitación, comprensión y estudio de la comunicación gubernamental:

- La comunicación de lxs jefxs del ejecutivo.
- El desarrollo de la campaña permanente.
- El desarrollo de la publicidad política.
- La estructura y organización de la oficina de comunicación.
- El desarrollo de las estrategias noticiosas.

De acuerdo con las autoras, EEUU era el país que más estudios sobre comunicación gubernamental había llevado a cabo al final de la primera década de este siglo, la mayoría centrados en la figura presidencial y su retórica; la oficina presidencial y sus estrategias de comunicación; sus operaciones de prensa y su relación con los medios de comunicación. Pocos eran los trabajos que se habían ocupado del papel de la comunicación en las instituciones públicas estadounidenses, y más concretamente, de la comunicación de las agencias gubernamentales. La situación europea no difería de la estadounidense en cuanto a la centralidad adjudicada a la figura presidencial o del primerx ministrx.

En América Latina, estas profesoras e investigadoras españolas reconocen tres trabajos pioneros, llamativamente todos ellos argentinos. El primero, una compilación de Oscar Andrés De Masi (2001) de una serie de escritos diversos sobre la comunicación gubernamental en Argentina, que incluía desde retrospectivas históricas, análisis de casos, ensayos sobre la libertad de información y la cuestión de la información reservada del Estado, hasta estudios comparativos sobre el rol de lxs secretarixs de prensa. El segundo fue el libro de Izurieta, Perina y Atterton (2003) quienes también recogen varios estudios sobre la estrategia de comunicación gubernamental, la relación con la ciudadanía e internet en la comunicación de gobiernos, desde la perspectiva de la consultoría práctica y las relaciones públicas (RRPP). El tercero es de Luciano Elizalde (2004) que se centra en la función de la comunicación en las crisis públicas.

Para Canel y Sanders (2010), fueron dos las contribuciones teóricas más importantes de la comunicación política a la comunicación gubernamental:

- su comprensión singular de los contextos sociales y políticos en los que se produce la comunicación de un gobierno;
- y su énfasis y preocupación constantes por la relación entre comunicación y democracia.

Pero a juicio de las autoras, no sólo la comunicación política aportó contribuciones significativas a la comunicación de gobierno, también la comunicación organi-

zacional (incluyendo bajo esta denominación amplia a las RRPP, la comunicación corporativa, la comunicación institucional, la comunicación estratégica, entre otras) hizo aportes teóricos relevantes. El primero de ellos radicó en el cambio de la visión que predominó entre 1940 y 1960 donde las organizaciones eran vistas como *contenedores* de comunicación hacia perspectivas que consideran la comunicación como constitutiva de las organizaciones (Canel y Sanders, 2010). Otras contribuciones tuvieron que ver con la evolución de algunos conceptos que nutrieron los análisis de la comunicación gubernamental como *issue management*², *public affairs (asuntos públicos)* y *reputación gubernamental*, esta última sobre todo desde la perspectiva de los *stakeholder*³.



Otro trabajo pionero que pretendió ofrecer un panorama de la cuestión fue el de la politóloga argentina y doctora en comunicación pública, Belén Amadeo, quien plantea que “la investigación en comunicación de gobierno suele centrarse principalmente —por no decir exclusivamente— en las herramientas utilizadas por los políticos para hacer llegar su mensaje a la ciudadanía” y agrega que en América Latina “la comunicación presidencial adoptó un modelo que integra recursos publicitarios y técnicas de relaciones públicas, de uso corriente en los ámbitos corporativos pero de reciente incorporación en las instituciones públicas” (Amadeo, 2016: 162).

Bajo el concepto de técnicas, la autora destaca la difusión de mensajes publicitarios a través de medios masivos tradicionales (y en menor medida los dirigidos a públicos segmentados o específicos), el patrocinio de artistas y eventos, la producción de material informativo y el desarrollo de sistemas de identidad visual

2 Issue management: en el ámbito de las RRPP refiere a la gestión de un asunto polémico y generador de conflictos lo que lo hace un objeto privilegiado de las relaciones públicas estratégicas.

3 Stakeholders: individuos o grupos interesados.

(Amado y Amadeo 2012 y 2014; Amadeo, Amado y Aruguete, 2013; Starke y Amadeo, 2010; Amado, 2010; Amado, 2011; Amado y Castro, 1999).

Por otra parte, Amadeo entiende que la clasificación de estilos de comunicación gubernamental constituye una línea de análisis interesante y no muy desarrollada y propone clasificar dichos estilos en base a la apertura o cerrazón del esquema comunicacional de un gobierno de acuerdo al comportamiento de nueve variables: "enunciador, papel asignado a los medios de comunicación masiva, vocero, destinatario, discurso, enfoque, comunicación de los ministerios, producción de recursos y, finalmente, uso de TIC y redes sociales" (Amadeo, 2016: 164).

Su trabajo concluye con la importancia creciente de la elaboración de los relatos a partir de la técnica del *storytelling de gestión* y su evolución hacia el concepto de *transmedia storytelling* acuñado por Scolari (2009) a partir de los planteos pioneros de Henry Jenkins (2003).

El poder, la institución estatal y la participación ciudadana en la producción académica sobre comunicación de gobierno

Florencia Ríspolo (2020) señala que, aunque en el campo académico existe un acuerdo en que la comunicación de gobierno es aquella que se sucede entre periodos electorales y desde quienes ya son parte del gobierno, no existe homogeneidad en los criterios para definir el concepto ya que "cada autor elige destacar ciertas características y relegar otras; pero sobre todo, porque detrás de cada interpretación subyace una determinada idea sobre cómo opera o debería operar el poder" (Ríspolo, 2020: 113).

Atendiendo a esas particularidades, organiza la producción académica bajo las siguientes clasificaciones:

Comunicación de Gobierno o Campaña permanente como una extensión de la comunicación electoral. Ríspolo inscribe aquí los trabajos de Amado y Amadeo (2012), Amadeo (2016), Blumenthal (1980), Ornstein y Mann (2000), Rincón y Bonilla (2004), entre otros, quienes enfatizan en la instrumentalidad de la comunicación de gobierno para lograr el apoyo, la popularidad o la reelección de un gobernante.

Comunicación Institucional donde se establece la necesidad de ampliar y complejizar la mirada para que la comunicación de gobierno no se acote a la cúpula política. Dentro de este grupo se incluyen los trabajos de Fernández y Sznaider (2013) y Ponce (2013). También a Layon (2018) que entiende que el objetivo principal de la comunicación gubernamental es disminuir las barreras entre gobernantes y gobernados, con el fin de diseminar las informaciones contenidas y establecidas en ley, para cumplir con las metas estipuladas y solucionar determinadas situaciones del espacio público (equiparando comunicación con la idea de *accountability* vertical como requisito de publicidad de la administración pública que se establece constitucionalmente). Asimismo incluye el trabajo de Álvarez Teijeiro (2013) quien propone comprender a la organización gubernamental como un ecosistema de sentido y complejo sistema social y cultural.

Aunque no fueron incluidos en la revisión de Ríspolo, entendemos que es posible inscribir dentro de este grupo los trabajos de Bruno D. y Demonte, F. (2013); Bruno, D., Demonte F. y Jait A. (2016); e Irigoiti Vaccarini D. y López M. L. (2022) sobre la gestión estratégica de la comunicación interna como proceso clave para lograr coherencia y cohesión entre la identidad, la imagen y la reputación institu-

cionales.

Comunicación Identitaria donde incluye trabajos que vinculan la comunicación gubernamental con la identidad político-ideológica de un gobierno o unx presidentx. Ludovice y Pernambuco (2014), Montero y Vincent (2013), Montero (2017), Rocha Oliveira Tomaz y Martins Gouvêa (2017) y Vaughan (2015) analizan la utilización de ciertos conceptos y su resignificación en los discursos (Montero 2008, Muñoz y Retamozo 2008, Patrouilleau 2010) y finalmente los trabajos de Montero (2012), Perochena (2016) y Romero (2005) que se interesan por estudiar cómo es utilizado el pasado para construir esa identidad política.

La *Comunicación Persuasiva* agrupa estudios que definen a la comunicación gubernamental a partir de su rol más inductor o movilizador de lxs ciudadanxs, como es el caso de Bravo (2009) y Rodríguez Sánchez (2017) que definen la comunicación gubernamental como un conjunto de reglas y procedimientos para lograr la adhesión permanente, para ejercer y distribuir el poder y realizar el bien público. Esta concepción parecería estar más cerca de la propaganda, las campañas electorales o hasta la manipulación comunicativa. Pero dentro de esta misma corriente, encontramos matices en la línea desarrollada por Riorda (2004, 2006a, 2006b, 2008, 2011) y Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda (2006 y 2011), que sostienen que la gestión de la comunicación gubernamental debe perseguir la generación de consensos y el fortalecimiento de la legitimidad de las acciones de gobierno y el proyecto político en el que estas se inscriben. Estos autores van a enfatizar en el carácter performativo del lenguaje, que genera relatos y significados que luego son apropiados por lxs ciudadanxs con potencial transformador de la realidad.

Sin embargo, otrxs autorxs cuestionan esta interpretación de la comunicación como instrumento orientado a la construcción de adhesión social a lo planificado y establecido jerárquicamente desde las esferas de poder institucional, por el rol pasivo asignado a la ciudadanía en los procesos de comunicación de gobierno. Este tipo de investigaciones son las que la autora agrupa dentro de la noción de *Comunicación Deliberativa*. En este sentido Echavarría y Maurizi (2013), Gomes de Matos (2006), Matos e Nobre y Fráguas y Nobre (2013) abogan por una comunicación más amplia y descentralizada que articule dentro del proceso de construcción pública de los problemas de gobierno, las posiciones de los distintos ámbitos colectivos. Subyace en estos casos una concepción más igualitaria y democrática del poder, que considera que la comunicación de gobierno debe contemplar la voz de aquellxs que se encuentran por fuera de los cargos de autoridad.

En sintonía, algunxs autorxs prefieren hablar de *Comunicación Pública* para destacar la importancia de la participación social, popular o ciudadana en la esfera pública del Estado y el gobierno.

En esta misma línea se inscribe la concepción de Gerstlé (2005) quien sostiene que son lxs ciudadanxs quienes mediante un razonamiento público deberían escoger colectivamente los problemas, y compartir el compromiso de resolución de los mismos; en tanto que las instituciones serían las encargadas de favorecer esa libre deliberación. Acordamos con Ríscolo en que en esta corriente deliberativa, la definición de comunicación de gobierno se diluye o subsume en la noción de comunicación pública. Así, al intentar ampliar y democratizar la construcción de la comunicación, se desdibuja la especificidad propia de las esferas responsables de la gestión gubernamental; ya que si bien los procesos políticos están y deben estar integrados por una diversidad de actorxs socialxs, quienes final y efectivamente instrumentan qué comunicar y cómo hacerlo son lxs ejecutivxs y funcionarixs de gobierno.

CUADRO SÍNTESIS 2

| Tipos de comunicación gubernamental | |
|-------------------------------------|--|
| COMUNICACIÓN | OBJETIVOS |
| de GOBIERNO | <ul style="list-style-type: none"> Sumar votos / favorecer la re-elección de unx gobernante. |
| INSTITUCIONAL | <ul style="list-style-type: none"> Publicidad de los actos de gobierno y de la Administración Pública. Cohesión estratégica entre identidad e imagen de un gobierno. |
| IDENTITARIA | <ul style="list-style-type: none"> Construir una narrativa: mito de gobierno, discursos, relatos que instalen y fortalezcan un proyectos de gobierno. |
| PERSUASIVA | <ul style="list-style-type: none"> Énfasis en la publicidad/ propaganda que busca generar consensos/ adhesiones (legitimidad) a las acciones de un gobierno. |
| PÚBLICA/ DELIBERATIVA | <ul style="list-style-type: none"> Promover la participación popular ciudadana en los asuntos públicos. Visibilizar diferentes miradas y necesidades de diversxs actores sociales (no sólo el Estado). |

Fuente: Elaboración propia en base al trabajo de Rispolo, Florencia (2020)

Comunicación gubernamental en tiempos de redes sociales

El trabajo de Mario Alberto Ruiz Soto (2022) se presenta como una actualización del estado del debate académico sobre comunicación gubernamental en tiempos de redes sociales. Ruiz Soto distingue tres cuestiones que concitan el interés de lxs investigadorxs:

a) *la relación del gobierno con los medios sociales y la incidencia de estos en la visibilidad institucional y la interacción con la ciudadanía*: aquí el autor refiere trabajos que proponen categorizaciones sobre los asuntos de gobierno publicados en las redes sociales, con foco en lo que hace el gobierno, el contexto, las características y el comportamiento de lxs usuarixs (ciudadanía), así como la confianza en la institución.

b) *la arquitectura digital de los gobiernos y sus implicancias para la gestión de la comunicación gubernamental*: los trabajos de este grupo coinciden en la importancia que asignan al realineamiento de la organización y las prácticas de gestión de los gobiernos a la arena digital bajo el paraguas de las redes sociales. Se destaca el trabajo de Criado y Villodre (2021) quienes construyen un Índice de Institucionalización de las Redes Sociales (SMI) a partir de un análisis de dimensiones que aluden a la presencia o no de guías o manuales de políticas sobre redes sociales, tipos de liderazgo político, entrenamiento en redes sociales del funcio-

nariado, disponibilidad de instrumentos para medir redes sociales, percepción del desarrollo de las redes sociales dentro de la organización, entre otros. También se ubican autorxs que hacen referencia a la utilidad de la información de las redes sociales para que las agencias gubernamentales monitoreen, analicen e interpreten el “estado de ánimo del público” como Wukich y Mergel (2016). Por último se incluyen en este grupo aquellos trabajos en los que se introduce el debate en torno a la inteligencia artificial, como Androutsopoulou et al. (2018), Aoki (2020) e Ingrams, Kaufmann y Jacobs (2021), quienes proponen afianzar la confianza ciudadana por medio de la incorporación de la inteligencia artificial (IA) en la gestión de gobierno y el uso de algunas tácticas digitales como el uso de chatbots, el establecimiento de portales de datos abiertos, espacios de colaboración y cocreación en redes sociales, plataformas de monitoreo, análisis e interpretación de contenidos de las redes sociales; y en una clave más estratégica la creación de hojas de ruta digital de los gobiernos.

c) *la comunicación de gobierno en las redes sociales digitales en contextos de crisis, en particular durante la pandemia del COVID-19*: aquí se agrupan los trabajos dedicados a la comunicación gubernamental en contexto de crisis (en particular durante el contexto de la pandemia por COVID-19). En este grupo se destacan tres elementos:

- Lecciones aprendidas a partir de las dificultades enfrentadas en momentos críticos (como la pandemia).
- Estrategias de comunicación en crisis (que recurren a la confianza ciudadana como llave principal).
- Capacidad de anticipación de los gobiernos de las peticiones ciudadanas y su involucramiento protagónico para enfrentar la crisis.

De acuerdo con este autor, los trabajos sobre la comunicación de crisis en el contexto pandémico pusieron en valor el uso de las redes sociales como puentes de comunicación con lxs habitantxs, el rol de lxs portavocxs técnicxs (y no sólo políticxs), la confianza en el gobierno como el principal motor para afrontar la emergencia y la recopilación de información a partir del análisis de contenido de las redes sociales mediante el uso de algoritmos.

Ruiz Soto cierra su revisión concluyendo que el reto más inmediato es el desarrollo de una “estrategia de innovación gubernamental” que pueda contar con la flexibilidad necesaria para enfrentar las velocidades propias del mundo digital y a la vez contemple la participación ciudadana en línea. Esta estrategia debería orientarse al logro de una mayor interacción con la ciudadanía mediante el uso de sistemas de información con base en algoritmos e inteligencia artificial. La lectura de las realidades ciudadanas para la toma de decisiones debe abordarse bajo herramientas que consideren los espacios digitales como aquellas opiniones dadas en el mundo *off-line*, de tal forma que puedan contrastarse entre sí, en un contexto donde la esfera de lo público tiene un despliegue cada vez mayor en el territorio digital. Finalmente, el mencionado autor plantea su preocupación sobre el vacío de publicaciones que analicen la comunicación digital de gobierno en América Latina.

Definiciones de la comunicación gubernamental

Entre fines de la primera década e inicios de la segunda de este siglo una serie de autorxs como Noguera (2009), Canel y Sanders (2010), Paz Minutella (2010) y Rior-

da (2011) dedicaron sus esfuerzos a diferenciar la comunicación de gobierno de la electoral, argumentando que la comunicación gubernamental necesitaba partir de “un marco teórico de fuerte utilidad aplicativa mediante el aporte de racionalidades autónomas y propias para comprender –desde la comunicación– el ejercicio de acciones transversales que permeen todas las dimensiones de un gobierno” (Rior-da, 2011: 97).

De acuerdo con Ileana Paz Minutella (2010), fue en los años noventa que comenzó a crecer el interés por estudiar el rol de la comunicación política en Argentina. Sin embargo, hasta fines de la primera década de este siglo XXI, la comunicación de gobierno era para la autora la cuestión menos abordada si se la comparaba con la atención que solía darse a la comunicación de campañas electorales, debido en gran parte al hecho de que quienes se dedicaban a la comunicación gubernamental provenían del campo del marketing electoral. En palabras de Paz Minutella:

Hasta hace poco tiempo, hacer campaña y gobernar eran vistas como dos fases separadas del proceso democrático. Hoy esto ha cambiado y se acepta la necesidad de mantener una comunicación permanente con la ciudadanía, acentuando el objetivo de la comunicación gubernamental, que no sólo es informar eficazmente a la población acerca de las políticas públicas sino también establecer canales de comunicación entre la autoridad y los diferentes actores a fin de motivar la participación ciudadana (Paz Minutella, 2010: 142).

En el mismo sentido, Belén Amadeo procurará distinguir la comunicación gubernamental de la electoral destacando el propósito de la primera ligado a la búsqueda de acuerdos y compromisos para garantizar la gobernabilidad:

La comunicación de una institución política no se puede plantear en términos de campaña pues hay diferencia entre batallar por un triunfo electoral y gobernar [...] La campaña se propone el voto y el Gobierno, gobernar. Por eso, mientras que la campaña es adversarial (es una competición pues solo uno gana), la comunicación de Gobierno ha de buscar la colaboración pues el ejercicio del Gobierno requiere oír muchas partes, consultar, negociar y llegar a compromisos. La campaña es persuasión y venta, mientras que el Gobierno es deliberación y enseñanza. Por tanto, concluye Hecló (2000), cuando un Gobierno se vicia de las actitudes de la campaña, está perdiendo la visión del largo plazo. Y, en consecuencia, concluyo yo, está perdiendo la perspectiva que da la planificación estratégica de la comunicación (Amadeo, 2016: 159).

Los artículos relevados coinciden en señalar que la comunicación gubernamental es más sostenida y *menos heroica* que la electoral, más centrada en la gestión que en los grandes discursos, y circunscrita a la función ejecutiva (desde la comunicación de unx presidentx o de un ministerio, hasta la comunicación de un municipio, por ejemplo) por lo que otro rasgo característico de este tipo de comunicación reside en su escrutinio público periódico (Canel y Sanders, 2010) fuerte-

mente marcado por la coyuntura electoral.

Mario Riorda (2006a) sostiene que la comunicación gubernamental es “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a la opinión pública para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas” (Riorda, 2006a: 7). El politólogo Franco Delle Donne (2010), también entiende la construcción del consenso como la finalidad principal de la comunicación de todo gobierno y define a la comunicación gubernamental como el conjunto de estrategias comunicacionales de un gobierno para obtener el apoyo o disminuir el rechazo social hacia sus decisiones. Este consenso del que todos los autorxs, explícita o implícitamente hablan, es definido por Riorda (2011: 15) como un conjunto de “acuerdos políticamente operantes” más allá que siempre habrá grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste.

En un orden que no supone jerarquía, Fernández y Sznajder (2013) reconocen tres dimensiones de la comunicación gubernamental: una faceta *administrativa*, una *institucional* y una faceta *política*, que funcionan simultáneamente, se superponen o establecen relaciones de jerarquía o de figura-fondo entre sí. La faceta *administrativa* puede ser descrita como estrictamente instrumental, en tanto todo gobierno es una organización sujeta a fines. Se le impone la necesidad de informar a la población sobre distintos asuntos como la fecha de pago de un impuesto, la puesta en marcha de un servicio, el cambio de horario de atención de una dependencia gubernamental, etc. En segundo lugar, la *faceta institucional*, refiere a la publicidad de los actos de gobierno en tanto obligación constitucional ligada al derecho al libre acceso a la información pública administrada por el Estado, como mecanismo de control y de participación ciudadana. Finalmente la *faceta política*, se vincula con el conjunto de estrategias comunicacionales para generar cierto consenso social que fortalezca la legitimidad de sus decisiones (sino para obtener adhesiones, al menos para generar un efecto de gobernabilidad y, aún, para construir un adversario).

Si el consenso social en torno a sus políticas es un objetivo prioritario de cualquier gobierno, para Orlando D’Adamo y Virginia García (2016b) la persuasión es el medio por el que éste trata de alcanzarlo y por ello comprenderán a la comunicación gubernamental como un proceso de influencia intencional del gobierno sobre la opinión pública, la prensa, la oposición y los legisladorxs, entre otros grupos y actorxs sociales relevantes.

Por su parte, Yolanda Meyenberg (2015) dirá que la comunicación de gobierno históricamente se ha centrado más en la información que en la persuasión, siendo en las últimas décadas cuando la función persuasiva se ha impuesto a la función informativa, mediante el recurso a historias más emotivas, dando mayor protagonismo a los presidentxs, relegando los posicionamientos ideológicos a un segundo plano y apostando por un mayor pragmatismo de las propuestas y programas políticos que tratan de dar respuesta a los problemas cotidianos de los ciudadanxs.

Abordajes teórico-metodológicos

Enfoques instrumentales

El trabajo de Paz Minutella (2010) pone el acento en lo que considera dos necesidades centrales del campo: la primera, sistematizar algunas características específicas propias de la comunicación gubernamental y la segunda, desplazarse de las

concepciones instrumentales enfocadas en técnicas y procedimientos para dar lugar a una mirada que destaque el funcionamiento de lxs actorxs políticxs en relación a la opinión pública. Más allá de las disciplinas desde las que se aborda la comunicación gubernamental, la autora aporta una serie de clasificaciones y tipologías que colaboran en la sistematización de la producción académica de la última década, distinguiendo tres niveles de análisis:

- *Pragmático*: estudia las prácticas a través de las cuales lxs actorxs políticxs se expresan para llegar a la ciudadanía y a los medios masivos.
- *Simbólico*: pone el acento en los signos y los códigos a partir de los cuales se representa lo real, enfocando en la eficacia o el alcance de los mensajes teniendo en cuenta los distintos lenguajes y /o dispositivos utilizados.
- *Estructural*: analiza los mecanismos institucionales a través de los cuales se realiza la comunicación de gobierno (medios de comunicación públicos, redes sociales digitales, etc.).

También desde el campo de las relaciones públicas, Amadeo (2016) parte de una definición que le permite incorporar la dimensión de la estrategia y la pregunta por los tipos de organización y los públicos a la hora de indagar la comunicación de los gobiernos. Este tipo de enfoque habilita expresiones como *relaciones beneficiosas* o *entendimiento mutuo* pero genera, al mismo tiempo, la necesidad de establecer claras diferencias entre los modos de funcionamiento y los objetivos globales y específicos de las organizaciones privadas y públicas.

El texto rápidamente deriva en una perspectiva más clásica e instrumental, si bien no pierde de vista el papel que la comunicación cumple en la construcción de la imagen y la identidad de una organización. De hecho, asimila la comunicación corporativa (en el mundo de las organizaciones privadas) a la comunicación gubernamental, dejando de lado, a nuestro entender, dimensiones específicas como los tipos de gobierno, las relaciones con los medios, el poder como elemento transversal de toda comunicación y el valor estratégico de la comunicación para generar escenarios de negociación y debate. En este sentido, no se trata sólo del "poder ejecutivo comunicando las acciones de gobierno a los ciudadanos" (Riorda, 2020: 22), sino que la comunicación gubernamental se ha convertido en la principal estrategia de construcción de consensos y disensos propios de la acción gubernamental.

Como objeto específico propio de esta perspectiva sí aparece con fuerza la cuestión de la identidad corporativa (*branding*) que debe asumir. Un gobierno funciona en la tensión constante entre el largo y el corto plazo: la construcción de una imagen que identifique claramente la gestión y los tiempos propios de la campaña o lo electoral. Esta tensión temporal debe ser contemplada en la dimensión estratégica comunicacional y allí es donde Amadeo (2016) recupera la importancia de la planificación de recursos humanos y técnicos que prevé el campo de las relaciones públicas.

Así, la autora abre la línea para futuros trabajos que pongan el acento en la relación medios-gobierno y recupera dos puntos propios de las relaciones públicas: la importancia de la comunicación interna y el nivel de profesionalización de lxs actorxs.

Perspectivas socio-semióticas

Entran en esta categoría los artículos que, desde un enfoque socio-semiótico recu-

peran materiales de comunicación gubernamental -como publicidades, afiches en vía pública, avisos en medios, propaganda oficial, etc.- y los analizan desde la perspectiva del análisis de discurso. Es el caso de "Comunicación de gobierno: reflexiones en torno a un objeto" de Beatriz Sznaider y José Luis Fernández (2013). Reconocidxs en el ámbito de la semiótica, historizan el viejo debate entre publicidad y propaganda e indagan, sobre todo a partir de la prensa gráfica, las características de los anuncios de gobierno, poniendo el acento en las posiciones enunciativas que se desprenden del análisis de los textos (más allá de lxs actorxs específicos de los gobiernos) y los efectos de sentido que dichos mensajes construyen en base a las decisiones retóricas y estilísticas que ponen en escena.

Desde este punto de vista, la producción de Sznaider (2015) constituye un aporte muy interesante a los estudios sobre la comunicación gubernamental porque:

- Instala un debate epistémico - metodológico acerca de los objetos que pertenecen o no al campo de la comunicación política.
- Recupera una vieja tradición de la semiótica veroniana que analiza y sistematiza las especificidades del discurso político, que excede a las exposiciones orales de lxs referentxs políticxs.
- Escapa a las miradas instrumentalistas y se presenta como potencial herramienta de análisis de discursos de todas las épocas y territorios.
- Complementa los estudios de la comunicación gubernamental al pensar los mensajes propios de la política como parte de los discursos que producen sentido social en su totalidad y se relacionan en términos de competencia y complementariedad (inter discursividad).

Redes sociales digitales y mediatización

Dentro de los estudios de la mediatización, aquellos que vinculan a la comunicación política con las redes sociales digitales ocupan un lugar central, dando cuenta de los pros y los contras de dicha utilización. Al respecto damos cuenta de los trabajos de Raquel Tarullo (2015), Slimovich (2021) y Vitale (2020). Tarullo trabaja la vinculación de las redes sociales con la comunicación de gobierno a partir de la categoría de "autocomunicación de masas" de Castells (2012), poniendo el acento en dos conceptos propios de la comunicación digital: la descentralización y la autonomía. La promesa de la llegada directa a lxs destinatarixs y la falta de intermediación en las redes básicamente se ven alterada por dos cuestiones:

- Por un lado, la falta de interacción y bidireccionalidad que este tipo de dispositivos habilita. Por lo general lxs políticxs las siguen usando con un criterio de enunciación de "arriba hacia abajo", en tanto las cuentas tienen muchxs seguidorxs, pero no siguen a nadie. De modo que, a pesar de que cambia la plataforma, la comunicación no cambia de modelo y las redes se convierten en meros amplificadores de mensajes.
- Por otro lado, y de modo fundamental, el funcionamiento algorítmico de las redes echa por tierra el ideal de alcance masivo y llegada directa. Numerosos estudios, entre los que se destacan los escritos de Ernesto Calvo y Natalia Aruguete (2017) han puesto de manifiesto que Twitter funciona por "barrios", es decir comunidades cerradas de seguidorxs que no interactúan entre sí y que los algoritmos se benefician de dicha polarización.

Estas características del comportamiento digital claramente repercuten en el

modelo de comunicación gubernamental que se intente implementar y no descartan de ninguna manera la necesidad de una estrategia de comunicación para redes que tenga en cuenta el funcionamiento retórico, estilístico y algorítmico de cada una de ellas, así como la necesidad de un monitoreo permanente de interacción y un análisis cuanti y cualitativo de los alcances de dichos mensajes (estos dos últimos aspectos son los menos tenidos en cuenta a la hora de pensar estrategias de publicidad de gestión en redes digitales).

Líneas de desplazamiento

A partir del relevamiento descrito, nos interesa dar cuenta de algunos desplazamientos significativos reconocibles en la literatura científica en lo que refiere a objetos, abordajes y debates urgentes de la comunicación gubernamental.

De la campaña permanente a la gestión del consenso y la legitimación del gobierno

Como ya vimos, en sus inicios la comunicación de gobierno fue comprendida como una extensión de la comunicación electoral que entendió que el gobierno debía mantenerse en una situación de "campaña permanente" para lograr el apoyo, la popularidad o la reelección de quien gobierna. Aunque esta concepción no ha sido totalmente superada ha sido desplazada por miradas más comprensivas que entienden que, además de notables diferencias de temporalidad (para la campaña los tiempos son cortos y discontinuos, en cambio para el gobierno los tiempos son prolongados e incesantes), existen diferencias de propósito, ya que mientras que la campaña supone un juego de suma cero, la gestión de gobierno implica cierto nivel de colaboración y negociación con quienes forman parte de la oposición o no ocupan cargos de gobierno. Asimismo, en la comunicación de gobierno la función persuasiva convive con la informativa y la de gestión de los disensos o elaboración de consensos, mientras que en la comunicación electoral la función persuasiva es claramente la dominante.

Del gran público a las comunidades de afinidad

De acuerdo con Amado y Waisbord (2017) junto con el desarrollo de internet, asistimos a una fragmentación comunicacional que erosiona la idea tradicional de gran público. Si bien la auto segregación de públicos a partir de parámetros de diferenciación y exclusión social siempre existió, esta se intensifica con las nuevas plataformas digitales y así asistimos en la última década a formas de cinismo social y desconfianza en las instituciones tradicionales, a la difusión de gran cantidad de noticias falsas y a la construcción de públicos-burbuja, que reconocen como obstáculos a la conversación ciudadana. Según Amado y Waisbord , "la combinación de exposición mediática selectiva y búsqueda de información filtrada por elecciones previas es una transición hacia 'efectos limitados', que convierte al gran público en comunidades de afinidad y que reinventa la idea del Gran Hermano manipulador del siglo pasado en el *big data* observador y vigilante de nuestros días" (2017: 106). Lo antedicho nos enfrenta a la paradoja de democracias con creciente libertad de expresión, información e interpelación del poder, pero con menos comunicación crítica y menos predisposición a escuchar e interactuar con quienes resultan desconocidos, diferentes o con quienes

se disiente. En este escenario “la estrategia digital de los gobiernos repite la comunicación política tradicional, basada en propaganda, personalismos, *spin doctors*, publicidad paga, ataques personales y la política del escándalo mientras que los usuarios de las redes son meros espectadores de la actividad presidencial, tal como lo eran en los medios masivos, y se desaprovecha el potencial dialógico de las tecnologías de la comunicación” (Amado y Waisbord, 2017: 101).

Del aspecto instrumental a la dimensión estratégica del gobierno y la reputación institucional estatal

Algunxs specialistxs coinciden en que desde inicios de este siglo la gestión de lo público se renovó en su disciplina y teoría; se actualizó en sus métodos y técnicas de análisis; y “re enfocó como acción comunicativa” (Tauber, 2011: 91). Como consecuencia de ello, en la actualidad en el ámbito de la decisión política “siempre existirá un análisis de variables comunicativas orientadas a comprender las ganancias y las pérdidas de reputación, credibilidad y legitimidad como resultado de la decisión” (Elizalde y Riorda, 2013: 25). Por ello es que diversxs autorxs reclaman que este aspecto (comunicacional) deje de estar “al final de la línea de montaje” (Massoni, 2007: 18) para reubicarse en el nivel directivo o estratégico de la gestión y ya no sólo en el operativo o instrumental. Pero como hemos advertido en otros trabajos, que lo comunicacional pase a ser relevante para la alta gerencia no implica necesariamente el abandono de una visión instrumental de la comunicación centrada en el uso de las TIC con fines de información y persuasión.

Del énfasis en los públicos externos a la comunicación integrada y la movilización de lxs agentxs del Estado

Especialmente en los trabajos inscriptos en la corriente que Ríscolo denomina “comunicación institucional”, es posible reconocer una crítica a las formas en que se han pensado históricamente los campos de actuación de la comunicación institucional del gobierno (comunicación interna y externa), siendo la comunicación interna “la cenicienta del cuento, en la medida en que no se considera que aporte valor agregado alguno, no cuenta con recursos, ni está en la agenda de prioridades de la alta dirección” (Jaramillo López, 2012: 4). En aras de una visión integral e integrada, Jaramillo López formula cuatro preguntas cuyas respuestas configuran los ámbitos de cuatro grandes campos de actuación de la comunicación como eje estratégico articulador de significado y de sentido compartidos: la pregunta por la identidad, la pregunta por el relato, la pregunta por la interacción con los grupos de interés y la pregunta por la coherencia. Estos son campos claramente diferenciados pero inevitablemente articulados, con metodologías, estrategias y medios propios.

Del énfasis en los programas de gobierno a los atributos de lxs presidentxs

La creciente mediatización de lo político llamó desde fines del siglo pasado la atención de intelectualxs e investigadorxs, que acuñaron nuevos conceptos para caracterizar el modo en que *la política* era afectada por las *lógicas mediáticas*: “democracia de audiencias”, “video política”, “política espectáculo”, “espectacularización de la po-

lítica” y “personalización o personificación de la política” fueron algunos conceptos que trascendieron los claustros académicos para enriquecer los debates y la opinión pública sobre los medios de comunicación contemporáneos y su relación con la política. Estos conceptos tienen en común su interés por describir los modos en que el poder político recurre a la dramatización litúrgica, a fórmulas y estereotipos, a la enfatización ceremonial y el poder de las imágenes y de los símbolos, con el objetivo de conquistar el campo de la visibilidad pública controlado por los filtros de los medios de comunicación. La creciente focalización en los atributos personales y las características de la personalidad de lxs políticxs, en detrimento de los argumentos y las propuestas políticas, las tradiciones ideológicas de las organizaciones partidarias y las capacidades de la gestión estatal, es considerado por algunxs especialistxs como uno de los factores determinantes de una creciente banalización de la política, además de un artilugio para ocultar programas políticos inconsistentes y/o impopulares. No obstante, otrxs entienden que la personalización podría ser comprendida como el resultado de una elección estratégica para crear un atajo cognitivo que concite el interés de la ciudadanía y favorezca la comprensión de un programa político. Entendemos que estas lecturas aparentemente contradictorias no son excluyentes.

De los mensajes clave del gobierno al storytelling de gestión

Autorxs como Freidenberg (2011), advierten sobre el giro afectivo y la creciente apelación a las emociones en el discurso político contemporáneo, en el marco de una tendencia a la estructuración narrativa del mensaje gubernamental. Gonzalo Sarasqueta (2020) define “relato de gobierno” como la estructura narrativa del ejecutivo para brindarle significación, coherencia, cohesión y legitimidad a la gestión. Para Orlando D’Adamo y Virginia García (2016a), este relato es útil para transmitir valores, objetivos y construir identidades que actúan a modo de “marca” de un partido, líder o gobierno. Este relato moviliza, seduce, evoca y compromete mediante la activación de los sentidos y las emociones. En un contexto de saturación de información, los relatos logran articular hechos y datos de manera coherente que se integran en una historia que le da sentido al mundo que vivimos (Sarasqueta; 2020). En el contexto de creciente personalización antes descrito, los relatos de gobierno tienden a identificarse con el relato personal de quien lidera.

Reflexiones Finales

Hasta aquí podemos afirmar que el campo de la comunicación gubernamental, si bien ha crecido notablemente durante la última década, aún se encuentra en proceso de delimitación de su especificidad. Cada trabajo, ya sea desde la casuística, el análisis o la revisión sistemática aporta al fortalecimiento del campo, permitiendo identificar sus alcances y limitaciones y, sobre todo, delimitando las áreas de vacancia.

El carácter relativamente reciente de todos los antecedentes relevados es indicador de un mayor interés social y científico por la cuestión de la mano con la creciente institucionalización y profesionalización de la comunicación en las entidades del Estado que nos enfrenta a la urgencia por elaborar sistematizaciones que interroguen saberes y prácticas, y que finalmente permitan revisar los supuestos, conceptos y metodologías puestos en juego en este dinámico campo académico y profesional.

En definitiva, si bien la comunicación gubernamental ha ganado en producción

y consolidación académica, aún reconoce fronteras porosas con el campo más general de la comunicación política, dato que aún atenta contra la especificidad del objeto.

La pregunta que se instala es: ¿Cómo reconocer a las prácticas de comunicación gubernamental más allá de los tiempos de campaña y del discurso de lxs referentxs políticxs?

El primer elemento que aún genera controversia es la *tensión existente entre lxs actorxs de la comunicación gubernamental y los sistemas de comunicación*: el de los medios masivos en el marco de una sociedad mediatizada; y el de las redes digitales si tenemos en cuenta las características de un ambiente hiper mediatizado. Esta tensión se verifica en la dificultad para acceder a los procesos diarios en áreas gubernamentales, al detalle de las rutinas de trabajo y la alta rotación de los equipos técnicos. Si a ello se le suma la disputa entre los equipos de comunicación de los gobiernos y los medios masivos por instalar agenda y construir buena parte de la opinión pública, nos encontramos ante un área que debe sortear numerosos obstáculos a la hora de informar con eficacia la gestión y colaborar en la construcción de consensos políticos.

Un segundo elemento que observamos es el *sesgo normativo de muchos materiales que buscan ordenar el campo y listar habilidades, técnicas o acciones a desarrollar para obtener una buena gestión comunicacional*. Si bien se trata de material muy bien recibido porque aboga por la planificación estratégica de las acciones comunicacionales, todavía se presenta como descontextualizado de casos puntuales que funcionen como marcos de referencia. Hay mucho en la teoría que seguramente reproduce situaciones de comunicación "ideal" pero que no alcanza frente a la complejidad del día a día de la gestión cuando hay que enfrentarse con intereses, cruces de poder, egos, acuerdos, negocios, etc.

Finalmente, observamos que en muchos artículos *se da una superposición de niveles de análisis cuando se habla de comunicación gubernamental: relación con actorxs, lugar de lxs vocerxs, técnicas, niveles organizativos institucionales, formatos, narrativas, etc.* Es probable que esta superposición se deba a la complejidad del objeto abordado aunque también habla de un problema de profundidad epistémica: ¿desde qué matriz teórica se interroga al objeto de análisis y qué variables se desprenden de esa mirada? A veces no se trata de describir todo lo que vemos, sino de claridad en el enfoque y en los límites que dicho enfoque pueda tener, aunque eso implique dejar nociones afuera.

Más allá de los estudios de sistematización acerca de la comunicación gubernamental, creemos que aún hay un área importante de vacancia en el análisis de casos concretos que, sin ser necesariamente situaciones de crisis, puedan explicar cómo es el día a día de quiénes definen qué, cómo, cuándo y dónde se procede a comunicar la gestión de gobierno.



Referencias bibliográficas

- Álvarez Teijeiro, C. (2013). Comunicación interna gubernamental: ¿Qué funciona? En Elizalde, L. y Riorda, M. (eds.) (2013). *Comunicación gubernamental 360*, Buenos Aires: La Crujía.
- Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. *Revista Austral Comunicación*, 5(2) diciembre 2016 155-181. ISSN 2313-9129.
- Amadeo, B. y Amado, A. (2013). El periodismo frente a la comunicación gubernamental: condicionamientos oficiales a la tarea periodística, en *Revista Opera*, (23), 41-58.
- Amadeo, B., A. Amado y N. Aruguete (2013). La comunicación K o el relato del modelo. Argentina 2005-2011. En Ponce, M. y Rincón, O. (eds.) (2013). *Caudillismo, e-política y teledemocracia: comunicación de gobierno en América Latina*. Montevideo: Fin de siglo.
- Amado, A. (ed.) (2010). *La palabra empeñada*. Buenos Aires: Fundación Ebert.
- Amado, A. (2011). *Prensa y gobierno en situaciones complejas*. En Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Amado, A. y Castro Zuneda, C. (1999). *Comunicaciones públicas: el modelo de la comunicación integrada*. Buenos Aires: Temas.
- Amado, A. (2013). La épica no es fiesta. El drama como estilo de comunicación del gobierno argentino. En Ponce, M. y Rincón, O. (eds.) (2013). *Caudillismo, E-política y Teledemocracia*, Montevideo: Fin de Siglo.
- Amado, A. (2015). Calidad periodística y fuentes presidenciales: el periodismo argentino frente a la comunicación de gobierno. En *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 21(Número especial), 64-84.
- Amado, A. y Amadeo, B. (2012). *Cristina al gobierno: las relaciones públicas al poder*, presentado en *XI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Comunicación (ALAIIC)*, Montevideo.
- Amado, A. y Amadeo, B. (2014). *Las relaciones públicas al poder: el caso de la Argentina en el siglo XXI*. En Amado, A. (ed.). *La comunicación pública como espectáculo: relatos de la Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung
- Amado, A. y Waisbord, S. (2017). La comunicación pública: mutaciones e interrogantes. *Revista Nueva Sociedad* (269), mayo-junio de 2017, 96-109. ISSN: 0251-3552.
- Androutsopoulou, A., Karacapilidis, N., Loukis, E. y Charalabidis, Y. (2018). Transforming the communication between citizens and government through AI-guided chatbots. *Government Information Quarterly*, 36(2), 358-367. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.001>
- Aoki, N. (2020). An experimental study of public trust in AI chatbots in the public sector. *Government*

- Information Quarterly*, 37(4), 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101490>
- Blumenthal, S. (1980). *The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operations*, Boston: Bacon Press.
- Bravo, J. (2009). La comunicación gubernamental de Vicente Fox. En *El Cotidiano* (155), mayo - junio 2009, 43-58.
- Bruno, D. Demonte, F. y Jait, A. (2016). El uso de la comunicación en los procesos de cambio organizacional. En Cuesta Cambra, U., Peñafiel Saiz, C. Luis Terrón Blanco, J., Bustamante Ospina, E., Gaspar Herrero, S. (Coords.) (2016). *Comunicación y salud*. España: Editorial Dextra.
- Bruno D. y Demonte F. A (2013). Interrogantes, reflexiones y aportes para intervenir desde la comunicación en los procesos de gestión de información y conocimiento en políticas públicas. *AVATARES de la comunicación y la cultura* (6), 1-17. ISSN 1853-5925.
- Calvo E. y Aruguete, N (2017). Fake news, trolls y otros encantos: cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Canel, M. J. y Sanders, K. (2010). Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión. *Comunicación y Sociedad*, 23(1), 7-48.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*, Madrid: Alianza Editorial.
- Criado, J. I. y Villodre, J. (2021). Revisiting social media institutionalization in government. An empirical analysis of barriers. *Government Information Quarterly* 39(2). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101643>
- Delle Donne, F. (2010). La relación entre la comunicación gubernamental y el apoyo social hacia el accionar del gobierno. Fundamentos para la construcción de un modelo explicativo. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2016a). Acerca de la Construcción de Relatos Políticos. *La Revista de ACOP* (6), junio 2016, 5-8.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2016b). Comunicación Política: narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión. *Comunicación y Hombre* (12), 23-39. DOI: <https://doi.org/10.32466/eufv-cyh.2016.12.187.23-39>
- De Masi, O. A. (comp.) (2001). *Comunicación gubernamental*. Barcelona: Paidós.
- Elizalde, L. H. (2004). *Estrategias en las crisis públicas. La función de la comunicación*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L. y Riorda, M. (2013). Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: realismo e innovación. En Elizalde, L. y Riorda, M. (eds.) (2013). *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (eds.) (2006). *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. Eds. (2011). *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Echavarría, C. y Maurizi, V. (2013). La comunicación gubernamental: ¿herramienta para la legitimación de políticas o condición de posibilidad de la participación ciudadana?, presentado en *VI Encuentro Panamericano de Comunicación*, Córdoba.
- Fernández Pedemonte, D. (2011). La guerra por las representaciones. Mediatización y disenso en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. Eds. (2011). *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Fernández, J. L. y Sznaider, B. (2013). Comunicación de Gobierno: reflexiones en torno a un objeto. *Pensar la Publicidad. Revista Internacional de Investigaciones Publicitarias*, 6(2), 489-515. https://doi.org/10.5209/rev_PEP.2012.v6.n2.41246
- Freidenberg, F. (2011). Propaganda gubernamental. Tácticas e iconografías del poder. *Revista Mexicana De Estudios Electorales*, (10), 165-167.
- Gomes de Mattos, H. (2006). *Comunicação Política e Comunicação Pública*, en *Organicom* 3(4).
- Gerstlé, J. (2005). *La comunicación política*. París: Arces-Lom.
- Ingrams, A., Kaufmann, W., y Jacobs, D. (2021). In AI we trust? Citizen perceptions of AI in government decision making. *Policy by Internet*, 14(2), 390-409. <https://doi.org/10.1002/poi3.276>
- Irigoití Vaccarini, D. y López M L. (2022). Comunicación interna y gestión gubernamental. Escenarios, prácticas y herramientas. *Política y Comunicación* (1), 1-12. ISSN 2953-3821.
- Izurieta, R., Perina, R.M. y Arterton, C. (eds.) (2003). *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Bue-

- nos Aires: La Crujía.
- Jaramillo López, J. (2012). Propuesta general de comunicación pública. En *Revista Strategy & Management Business Review* 3,(2), 2012, 1-17, ISSN: 0718-8714.
- Jenkins, H. (2003). Transmedia Storytelling: Moving Characters from Books to Films to Video Games Can Make Them Stronger and More Compelling. *MIT Technology Review*.
- Layon, C. (2018). Reflexões sobre a comunicação em políticas públicas: proposta de um modelo de avaliação da comunicação governamental, en *Revista de Administração Pública*, 52(1), 52-70.
- Ludovice, C. y J. Pernambuco (2014). O ethos do Presidente Lula no programa Café com o presidente, *Revista Linguística* Revista do Programa de Pós-Graduação em Linguística da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 10(1), junho de 2014. ISSN 1808-835X
- Massoni, S. (2007). Estrategias. Los desafíos de la comunicación en un mundo fluido. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Matos e Nobre, H. H. y Nobre Fráguas, G. (2013). Comunicação pública e comunicação política: por uma interação entre cidadania e democracia, *Organicom*, 10(19), 15-26.
- Meyenberg Leycegui, Y. (2015). La comunicación gubernamental: Gran Bretaña y México, una visión comparada. *Revista Española de Ciencia Política* (39). Madrid, 95-113.
- Montero, A. S. (2017). La representación de sí en los discursos político-narrativos: de *lambda* al *ethos*. En *Signo y Señal*, (32), julio-diciembre 2017, 155-173.
- Montero, A. y L. Vincent (2013). Del "peronismo impuro" al "kirchnerismo puro": la construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007). En *POSTData*, 18(1), 123-157.
- Montero, A. (2008). Justicia y decisión en el discurso presidencial argentino sobre la memoria (2003-2007). En *CONfines*, 4(7), enero-mayo 2008, 27-41.
- Montero, A. (2012). Los usos de la memoria en el discurso kirchnerista. Buenos Aires: Prometeo.
- Muñoz, M. y M. Retamozo (2008). Hegemonía y discurso en la Argentina contemporánea: Efectos políticos de los usos de 'pueblo' en la retórica de Néstor Kirchner, en *Perfiles latinoamericanos*, 16(31), 121-150.
- Noguera, F. (2009). La campaña permanente. En Izurieta, R.; Arterton, C. y Perina, R. (comps) (2009). Estrategias de comunicación para gobiernos. Buenos Aires: La Crujía.
- Ornstein, N. y Mann, T. (2000). Conclusion: The Permanent Campaign and the Future of American Democracy. En Ornstein, N. y Mann, T. (eds.) (2000). The Permanent Campaign and its Future. Washington: American Enterprise Institute and The Brookings Institution.
- Patrouilleau, M. (2010). Discurso y narración en las dinámicas de constitución identitaria. La experiencia kirchnerista en Argentina. En *Confines*, 6(11), Monterrey, enero-mayo 2010, 37-58.
- Paz Minutella, I. (2010). La comunicación de gobierno. En *Reflexión Académica en Diseño y Comunicación*, (14). Buenos Aires: Ediciones UP.
- Perochena, C. (2016). La historia en la disputa política: Los usos del pasado en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), Tesis de Magíster en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Ponce, M. (2013). Reglas de juego y comunicación de gobierno: propuesta de un nuevo marco analítico, en *Contratexto*, (21), 43-62. <https://doi.org/10.26439/contratexto2013.n021.32>
- Riorda, M. (2004). Mitos y política: estilos comunicativos de los gobernadores cordobeses (1983-2003), en *Estudios Digital*, (15), 119-142. <https://doi.org/10.31050/re.v0i15.13540> .
- Riorda, M. (2006a). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso. En Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (eds.) (2006). La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental. Buenos Aires: La Crujía.
- Riorda, M. (2006b). Los mitos de gobierno. Una visión desde la comunicación gubernamental. En *Hologramática*, 3(4), 21-45.
- Riorda, M. (2008). Gobierno bien, pero comunico mal: análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. En *CLAD- Reforma y democracia* (40), Caracas; Febrero 2008, 25-52.
- Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*2(3), 96-111. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>.
- Rincón, O. y J. Bonilla (2004). Comunicación política en América Latina, Bogotá: Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Ríspolo, F. (2020). El campo de la comunicación política: el lugar de la comunicación de gobierno. *POSTData* 25(1), 99-135.
- Rocha Oliveira Tomaz, N., y Martins Gouvêa, L. (2017). Um estudo do ethos em discursos do ex-presi-

- dente Lula, *Revista de Estudos da Linguagem*, 25(1), 441-471.
- Rodríguez Sánchez, D. (2017). Perú-OCDE: Estrategia comunicacional en torno a un eventual proceso de adhesión, Tesis de Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Lima.
- Romero, J. (2005). Discurso político, comunicación política e historia en Hugo Chávez, en *Ámbitos* (13-14), 357-377.
- Ruiz Soto, M. A. (2022). Estado del arte de la comunicación de gobierno en tiempos de medios sociales. *Opera* (32), 81-107. <https://doi.org/10.18601/16578651.n32.06>
- Sarasqueta, G. (2020) Anatomía del relato político: conceptualización, funciones y piezas de una herramienta comunicacional estratégica. El caso del presidente Mauricio Macri (2015-2018). *Política y Sociedad* 57(3), 821-841 <https://doi.org/10.5209/poso.67224>
- Slimovich, A. (2021). Pandemia global y política mediatizada: La comunicación presidencial argentina y sus repercusiones en Twitter en el primer semestre. *Comunicación y Hombre* (17), 85-102. <https://doi.org/10.32466/eufv-cyh.2021.17.647.85-102>
- Scolari, C. A. (2009). Transmedia storytelling: implicit consumers, narrative words, and branding in contemporary media production. *International journal of communication* (3), 586-606.
- Starke, R. y Amadeo, B. (2010). Comunicación gubernamental: la presidencia de Nestor Kirchner. *Journal of PR*, Buenos Aires: Consejo Profesional de Relaciones Públicas de la República Argentina, 1, 41-59.
- Sznaider, B. (2015). De las ciencias sociales, del fenómeno macrista, de la comunicación y de otras yerbas... En *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales* de la Universidad de Buenos Aires (87), 80-85.
- Tarullo, M. R. (2015). Las redes sociales en la comunicación de gobierno: una aproximación teórica. En *Revista de Investigación del Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales* 1(7), 89-104.
- Tauber, F. (2011) El desarrollo y su planificación: evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), 85-94.
- Vaughan, M. (2015). Subjectivity in the Political Language of President Mujica: the Construction of His Narrative, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (39).
- Vitale, M. A. (2020). Discurso presidencial sobre el COVID-19. El caso de Alberto Fernández en Argentina. En *DeSignis* (33). Intersecciones en el discurso político, Cuarta Época. Serie Intersecciones, julio-diciembre 2020, 113-125.
- Wukich, C. y Mergel, I. (2016). Reusing social media information in government. *Government Information Quarterly*, 33(2), 305-312. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.01.011>

La creación de “un Estado comunicacional” y su posterior desarticulación

Por Daniel Rosso

Introducción

El objetivo del presente trabajo consiste en explorar y describir la forma que adquirió la comunicación gubernamental en la gestión kirchnerista en contraste con la posterior gestión macrista, con especial énfasis en el periodo comprendido entre 2011 y 2018.

Durante parte de esa etapa, me desempeñé como Jefe de Gabinete de Asesores con rango de Subsecretario en la Secretaría de Comunicación Pública de la Nación y tuve a mi cargo el diseño, planificación, producción y monitoreo de la mayoría de las piezas publicitarias con las que el gobierno alimentaba su aparato comunicacional. Muchos de los datos e interpretaciones del presente texto son un producto de la observación directa y de los análisis de campo que íbamos produciendo con el equipo de más de cincuenta personas con el que trabajábamos. Un especial agradecimiento a todos sus integrantes, especialmente a Aldo D Andrea y Martín Astoviza, quienes se ocupaban, entre otras cuestiones, de los seguimientos estadísticos.

Tomamos, además, como referencia una serie de trabajos compilados en el presente libro que describen y problematizan la práctica de la comunicación gubernamental en los ministerios nacionales de Educación, Salud y Desarrollo Social en el mismo periodo.

La comunicación gubernamental

Nuestro punto de partida consiste en problematizar el concepto de comunicación gubernamental para intentar arribar a una definición operativa del mismo.

La reducción de la comunicación gubernamental a su dimensión exclusivamente técnica la limita a un saber instrumental: es decir, la restringe a la aplicación de un conjunto de conocimientos prácticos de escritura de comunicados, producción de posteos y diseños audiovisuales, entre otras tareas puntuales ubicadas al final de las intervenciones políticas gubernamentales. Este paradigma da lugar a los comunicadorxs difusionistas: aquellos cuya función consiste en lograr la mayor escala de circulación de los discursos sin que tengan intervención en su diseño, planeamiento e interacción con la sociedad. Son pura fuerza cuantitativa: operan la comunicación gubernamental sin intervenir en la política gubernamental. Sucede lo mismo con la comunicación política en general: si a ésta se le extrae su dimensión política lo que resta de ella es sólo técnica comunicacional, neutra y extensible a todos los fenómenos de estudios del área.

En contraste con esa definición instrumental y restringida, entendemos a la comunicación gubernamental, en una primera aproximación, como aquella que, además de poner en circulación los discursos del gobierno, interviene en su planeamiento, en su jerarquización y en la combinación entre ellos. A diferencia de la comunicación presidencial, que se concentra en la producción y circulación de un único discurso, el de la figura presidencial, la comunicación gubernamental se ocupa de una serie amplia de discursos a los que contribuye a organizar, jerarquizar y combinar para ponerlos al servicio de la construcción de un sentido orientador, una identidad y un relato o mito de gobierno.

Es decir: la comunicación gubernamental construye y opera la caja de herra-

mientas discursivas que, en conjunto y con el tiempo, van produciendo el relato que se busca instalar positivamente en la memoria social.

En una segunda aproximación, no hay a nuestro juicio un corte absoluto entre la comunicación electoral y la comunicación gubernamental, como proponen algunos autorxs: la primera no es puro conflicto y la segunda no es puro consenso. Por el contrario, la comunicación gubernamental le da continuidad a la dimensión conflictiva o adversarial propia de la comunicación electoral. Ello sucede porque en el interior de la comunicación electoral y de la comunicación gubernamental se despliega un componente más general que las atraviesa a ambas: la comunicación política.

Intentando avanzar hacia la especificidad de la comunicación gubernamental nos preguntamos: ¿Cómo opera la comunicación política dentro de la comunicación gubernamental? En principio, la primera le transfiere a la segunda dos de las propiedades más específicas de sus discursos: el carácter polémico y la dimensión prescriptiva. Por la primera de estas propiedades, el discurso político se constituye siempre antagónicamente en contraste con otro u otros. Es decir: nace en un terreno conflictual donde cada identidad es un producto de la diferenciación con la identidad de otrx. Las identidades se co-constituyen. Por ello, el discurso anti grieta es un discurso anti política: porque se opone a la misma fuente de construcción de las identidades al negar el conflicto y la diferenciación. Además, el discurso político es prescriptivo: le dice a sus destinatarixs qué hacer y para dónde ir.

Desde nuestra perspectiva, no es posible pensar la comunicación gubernamental sin la dimensión conflictual y prescriptiva que la comunicación política le transfiere a través de la politicidad de sus discursos. En el desarrollo de este trabajo trataremos de mostrar cómo este pasaje de atributos de la comunicación política a la gubernamental se produce de modos diferenciados según los modelos de gobierno, definidos aquí, de modo general, como populista y neoliberal en referencia al kirchnerismo y al macrismo en la etapa bajo análisis.

En el marco de este periodo analizado, es posible diferenciar la comunicación gubernamental populista de la neoliberal según se minimice o maximice discursivamente la dimensión conflictiva importada desde la comunicación política. Si se la maximiza se está más cerca de la comunicación gubernamental populista, si se la minimiza se está más cerca de la comunicación gubernamental pospolítica. Sin embargo, en la práctica, la dimensión conflictiva es estructural y, más allá de lo que se diga en los discursos, es esta dimensión conflictiva la que permite que la comunicación gubernamental contribuya a diseñar la identidad del gobierno en permanente contraste con la identidad opositora. Por eso nunca hay un único mito: el mito de gobierno siempre disputa su identidad con un contramito opositor.

La comunicación gubernamental populista pondrá más énfasis en lo adversarial y la pospolítica hará más hincapié discursivo en el consenso. De todos modos, siempre con prevalencia estructural de lo adversarial, las dimensiones institucionales –por ejemplo, la parlamentaria, entre otras– incidirán imponiendo en la comunicación gubernamental populista y en la pospolítica discursos de búsqueda de consensos y de construcción de mayorías. Hay ruptura y hay orden, hay conflicto y hay consenso en simultáneo y con distintas prevalencias.

Retomamos: la dimensión conflictual y la construcción de las identidades por contraste son estructurales. La diferencia es que la pospolítica, al contrario del populismo que asume el antagonismo, se presenta lejos del conflicto y cerca del consenso aun cuando, en la práctica, termina siempre lejos del consenso y cerca del

conflicto. El consenso es inversamente proporcional a la disputa política real. Mientras el discurso post político se dirige desde el conflicto al consenso, la práctica pospolítica toma el camino inverso: tiende a ir desde el consenso al conflicto. Dicho de otro modo: mientras que en la cultura política dominante tiende a imponerse la hegemonía del consenso, en la práctica política real tiende a imponerse estructuralmente el conflicto. La variación es discursiva: uno reivindica el antagonismo y el otro lo niega aunque lo practica.

En este sentido, es útil el concepto de exterior constitutivo esbozado, entre otros, por Ernesto Laclau: desde esa perspectiva, cada identidad, cada unidad de sentido, obtiene su significado desde afuera, desde un exterior que lo constituye. Cada relato y cada identidad nacen de la oposición con otros relatos y otras identidades. Los significados se originan en el antagonismo. Lo que se constituye es en la diferencia. Dice Laclau:

Saussure afirma que en el lenguaje no existen términos positivos, sino sólo diferencias: algo es lo que es sólo a través de sus relaciones diferenciales con algo diferente. Y lo que es cierto del lenguaje concebido en sentido estricto, también es cierto de cualquier elemento significativo (es decir, objetivo: una acción es lo que es sólo a través de sus diferencias con otras acciones posibles (Laclau, 2005: 92).

La comunicación gubernamental, entonces, intentará dotarse de una serie de atributos y tradiciones positivas en contraste con la oposición a la que buscará definir con una serie de atributos y tradiciones negativos. En el mismo sentido: la oposición intentará concentrar en el gobierno atributos y tradiciones negativas y dotarse a sí misma de atributos y tradiciones positivas. Habrá entonces, por lo menos, dos relatos, dos narrativas, dos mitos.

“La gestión PRO (nueva, cercana, eficaz y honesta) de un lado, y la política (vieja, lejana, ineficiente y corrupta) del otro, fue la división simbólica que se gestó desde el inicio de esta fuerza” (Riorida, 2016: 204).

Ese “exterior constitutivo” divide el territorio de lo social en dos: queda diseñado, de este modo, un campo barrado, partido, donde cada una de las partes se constituye en oposición a la otra. La parte que se opone crea las condiciones para que la otra parte cree su identidad por contraste y viceversa. Uno crea negativamente al otro para, a partir de esa creación, crearse él positivamente. Mientras, el otro intenta crearse positivamente para, a partir de ello, intentar crear por contraste al otro negativamente. El crecimiento de una tercera fuerza, por ejemplo los libertarixs o posiciones más extremas dentro de Juntos por el Cambio, complejiza en la actualidad este escenario pero no lo modifica sustancialmente: las identidades continúan construyéndose por contraste entre ellas. No nos detenemos en el análisis de estos nuevos fenómenos por caer fuera del periodo analizado. Y porque supondría abrir una discusión sobre los populismos de izquierda y de derecha que exceden los objetivos de este trabajo. Sólo puntualizamos que, en los últimos dos o tres años, se visualizan cambios importantes en el discurso macrista consecuencia de la aparición de Javier Milei que obligó a un ala de Juntos por el Cambio a despla-

zarse – por la competencia de un electorado similar - desde el discurso pospolítico a una especie de populismo de derecha.

Por supuesto, la co-constitución por contraste no quiere decir que no haya ningún punto de acuerdo entre las identidades en disputa:

La literatura politológica viene documentando este fenómeno, al que conceptualiza como crecimiento del 'partidismo negativo'. Toda identidad política se apoya sobre un elemento de afirmación y un componente de alteridad, de rechazo al adversario, al que se puede advertir o no como amenaza pero seguro se lo distingue como diferente (...) esas identidades deben saber reconocer sus diferencias, pero también poder inscribirse en un espacio afectivo y simbólico común, no excluyente " (Quevedo y Ramírez, 2021: 30).

Tanto los elementos dominantes de diferenciación (más fuertes) como los componentes comunes de afirmación (significativamente más débiles) se despliegan en esa frontera constitutiva. Ambas lógicas, las de diferenciación y las de afirmación, se relacionan con otras: por ejemplo, las de ruptura y de orden y las de conflicto y de consenso.

Luego de este rápido recorrido estamos en condiciones de definir con mayor precisión a la comunicación gubernamental: ésta, además de contribuir a diseñar, organizar, planear y combinar discursos y voceros para construir narrativas y mitos de gobierno, interviene en las fronteras donde se co-constituyen por contraste las identidades gubernamentales y opositoras. Esas tres dimensiones: la puesta en circulación de discursos y vocerxs, la construcción con ellxs de narrativas y mitos de gobierno y la disputa por la construcción de identidades son inescindibles entre sí y definen el campo de acción de la comunicación gubernamental. Todo ello sucede en el marco de gobiernos que, en entornos democráticos, deben mantener o acrecentar la legitimidad lograda con su triunfo electoral y construir mayorías o prácticas de consenso para llevar adelante sus políticas públicas. Hay una cuarta dimensión, también relevante, que consiste en la producción de organización entre los destinatarios de las políticas gubernamentales. La producción de organización se vincula con el mito de gobierno: cuando lxs comunicadorxs contribuyen a crear organización diseñan el soporte de largo plazo donde el mito y las narrativas de gobierno se mantienen y se fortalecen.

Los dos aparatos comunicacionales

Para el kirchnerismo, en el escenario de "batalla cultural" que se desplegó con las patronales agrarias a partir del intento de aplicar la resolución 125, comunicar era construir relaciones de fuerzas simbólicas.

Si las identidades, las narrativas y el mito de gobierno se constituyen por contraste con identidades, narrativas y mitos opositores, se trataba de acumular fuerzas para enfrentar con éxito las batallas interpretativas. Y, para ello, era necesario acumular insumos: espacios televisivos, radiales, gráficos, discursos, cuadros, estrategias analógicas y digitales, actores con capacidad de intervenir con éxito en la disputa y vocerxs pertenecientes a distintos campos (político, económico, cultu-

ral, intelectual, etc.). La comunicación, vista desde esta perspectiva, era -y es- un espacio de acumulación de fuerzas. En ese marco, los conflictos actúan como intensificadores de la lucha simbólica. A mayor polarización mayor intensidad comunicacional. Si en la polarización política hay polos que se enfrentan, necesariamente también hay dispositivos comunicacionales que confrontan.

Sin la intervención estatal, esos polos eran -y son- muy desiguales: uno de ellos contaba con muchísimos más insumos que el otro para instalar sus discursos y sus narrativas y construir sus identidades y mitos políticos. Ello daba lugar a un profundo desequilibrio comunicacional con altísima capacidad de alterar las condiciones de igualdad que requieren los debates democráticos.

Todos los discursos circulaban pero algunos tenían mucho más poder de circulación que otros. Todos ellos, en su lógica de construcción por contraste, tenían capacidad de quitarle legitimidad, reputación y credibilidad a los discursos oponentes. Pero esa capacidad era y es muy desigual. La concentración de medios y la distribución desigual de los recursos comunicacionales alteraba -y altera- el funcionamiento democrático desde su interior. Un relato siempre se construye en oposición a quienes intentan permanentemente destruir ese relato. Los discursos siempre están amenazados por otros discursos que intentan destituirlos. De allí que los sectores populares, en general, se comunican en resistencia.

No hay comunicación sin construcción de poder comunicacional y, por lo tanto, sin fijar una estrategia y acopiar recursos para que esa estrategia intervenga con eficacia en la lucha interpretativa. De allí la discusión de la concentración de medios y el debate y promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: resultaba imprescindible para enfrentar el desequilibrio comunicacional en la lucha entre interpretaciones y en la construcción de identidades.

Los dos extremos de la Argentina polarizada tenían -y tienen- interpretaciones contrastantes sobre la mayoría de los temas que se discuten públicamente. En simultáneo, los sistemas de alianzas comunicacionales por las que esas interpretaciones circulan son muy diferentes en potencia entre sí. Tanto antes como ahora no puede pensarse la libertad de expresión sólo como la libertad de emitir un discurso. La libertad de expresión se establece allí donde el discurso emitido tiene condiciones similares de circulación que todo el resto de los discursos con los que se confronta y disputa.

¿En qué aspectos se diferenciaban -y se diferencian- con mayor nitidez las modalidades de comunicación del campo nacional y popular y del proyecto neoliberal? Uno de los más centrales es el tratamiento que ambos sectores políticos les dan a las demandas sociales. El objetivo general de la comunicación política neoliberal consiste en concentrar los ingresos y la riqueza mientras que el objetivo general de la comunicación política del campo nacional y popular consiste en intentar distribuir esos recursos. Mientras la primera busca deslegitimar y limitar las demandas, la segunda tiene como objetivo transformar las demandas en derechos.

Por ello, en la medida que los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner apostaron a la transformación de demandas en derechos (y, por lo tanto, apostaron por la distribución) no les resultó posible utilizar como instrumento de mediación comunicacional con la sociedad, al sistema de medios concentrados que estaba -y está- al servicio de la concentración de la riqueza y de los ingresos. Discursos en un sentido eran sistemáticamente interceptados por discursos en sentido contrario producidos por el mismo dispositivo en el que intentaban circular. La lógica general, muy lejos de la neutralidad de la circulación, era la intercepción, la interpretación

crítica, la estigmatización y la inversión de los sentidos de los discursos gubernamentales. Hemos llamado a esos dispositivos "Máquinas de Captura" (Rosso, 2013).

Esos grupos concentrados de comunicación están integrados horizontal, verticalmente y por conglomerados. Entre ellos sobresale el Grupo Clarín, asociado materialmente a otros sectores de la economía concentrada. Pero además, cada vez con mayor nitidez, este grupo de medios tiende a aparecer como la dirección ideológica, moral e intelectual del Bloque Económico y Político que integra. Como tal, tiene una función específica dentro de ese Bloque en términos de acumulación, proyecto global y dirección política cultural. Por ello, los intentos de los gobiernos transformadores que buscan comunicar sus políticas a las sociedades que gobiernan a través de esos grandes medios concentrados tienden a fracasar. El Bloque de poder que integran esos grandes medios concentrados tiene políticas propias que en general son contrarias a las que impulsa el Bloque alternativo con vocación transformadora.

Este Bloque Alternativo, en el inicio del periodo bajo análisis, no tenía un sector mediático integrado con capacidad de intervenir eficazmente y en escala en la dirección de la lucha política y cultural. De un lado, había concentración económica, pero además concentración de la estrategia cultural, política e ideológica. Del otro, dispersión y falta de unidad en la construcción de encuadres, ofensivos y defensivos y de estrategias político comunicacionales comunes. No había sólo desigualdad económica. También había desigualdad política e ideológica. En el marco de la disputa por la resolución 125, la gran maquinaria política comunicacional del neoliberalismo confrontó con virulencia con las identidades nacionales y populares, creando encuadres de lectura negativos, cargándolas de atributos críticos, y creando una narrativa y un contramito de gobierno.

En ese marco, el kirchnerismo desde el Estado comenzó a desarrollar un sistema alternativo de comunicación con el objetivo de impulsar sus propios encuadres, defender sus identidades gubernamentales y reforzar sus narrativas y sus mitos de gobierno. Es decir, creó una estrategia de comunicación gubernamental. Para ello, se concentró en acopiar insumos para dotar de más fuerza o más poder a las interpretaciones propias y escapar de la mayor cantidad de encuadres negativos impulsados por las fuerzas neoliberales globales.

"El programa Fútbol para Todos, la TDA (Televisión Digital Abierta), la iniciativa gubernamental sobre la TDA, la inyección de recursos estatales para estimular el crecimiento de grupos empresariales como Szpolski, Indalo (Cristóbal López), Fintech, González (Canal 9) o Electroingeniería, el financiamiento de medios y productoras comunitarias de todo el país a través de los fondos del FOMECA (Fomento concursable para Medios de Comunicación Audiovisual), al igual que la escasa –pero no nula– entrega de autorizaciones y –en menor medida aún– licencias para organizaciones sin fines de lucro en zonas donde no existe conflicto en el uso del espectro radioeléctrico –es decir, fuera de las ciudades grandes y medianas de Argentina– merecen consignarse como políticas activas que en algunos casos contravienen y en otros corren en paralelo a lo dispuesto por el texto legal vigente" (Becerra, 2015: 41).

Hay que agregar la producción de videoconferencias sistemáticas que unían en

una misma puesta televisiva a inauguraciones de obras u otras iniciativas en varios puntos del país y las cadenas nacionales como otros instrumentos de generación de encuadres y de lucha interpretativa. En ese marco, el Programa “Fútbol para Todos” mostró una muy alta capacidad de comunicar a públicos amplios y le dedicaremos una atención especial.

Es en este escenario que se produjeron una serie de cambios en el interior de los ministerios estudiados y en la Secretaría de Comunicación del gobierno. Los mismos tuvieron por lo menos tres variables contextuales que son las que hemos desarrollado hasta aquí: un proceso de polarización política que dio lugar al enfrentamiento entre dos sistemas de comunicación que disputaron por contraste la construcción de identidades, narrativas y mitos gubernamentales; la producción de una serie de cambios en la concepción de la comunicación gubernamental y la aceleración del despliegue de la digitalización y los primeros pasos del sistema convergente con la instauración de un nuevo modo de mediatización en el que la frontera entre emisorxs y receptorxs queda prácticamente disuelta.

En el periodo bajo análisis, este nuevo modelo de mediatización va tomando acelerada centralidad: en él se genera de modo permanente un proceso de intercambio de roles por el que quien emite inmediatamente recibe y quien recibe instantáneamente emite. Estas dos posiciones intercambiables, antes separadas, tienden a confluir en un circuito de producción y recepción continuo donde todos los discursos son permanentemente transformados. Es el pasaje del modelo broadcasting –donde la comunicación va desde un punto hacia una multitud de puntos– al modelo digital –en donde la comunicación va de un primer punto a un segundo y viceversa.

Se produce, en este segundo modelo, un movimiento constante desde el emisor al receptor y desde el receptor al emisor. Ello da lugar a una de las características más fuertes del nuevo modo de mediatización: la interactividad. No hay en él un polo activo y otro tendencialmente pasivo como en el broadcasting (por ejemplo, la radio y la televisión). Por el contrario, hay una permanente interactividad desde dos polos activos: un receptor que se transforma en emisor y un emisor que se transforma en receptor. Son dos procesos complementarios: el movimiento entre esas dos posiciones produce, a la vez, el movimiento de los discursos (Rosso y Mathieu, 2021: 197).

La interactividad, junto a la intertextualidad y la multimedialidad, como características centrales del nuevo modelo de mediatización fueron tomando mayor centralidad en los años siguientes hasta modificar de modo sustancial las formas de la comunicación política, electoral y gubernamental

La construcción de un “centro de centros”

Estas variables contextuales tuvieron una influencia que creemos significativa en la ampliación, centralización y profesionalización del trabajo comunicacional en el aparato del Estado. Distintos trabajos compilados en este libro, hacen referencia a la ampliación, centralización y profesionalización del trabajo comunicacional en los ministerios de Educación, de Desarrollo Social y de Salud.

Por supuesto: no se trató de centros autónomos. Quizás sea más preciso definir la transformación que se produjo en esa etapa en la organización de la comunicación gubernamental como el desarrollo de una serie de centros alrededor de un centro: “un centro de centros”. Si se hubieran desarrollado como centros desarticulados unos de otros, habrían dado lugar a tantas estrategias comunicacionales como ministerios existentes. La ampliación, centralización y profesionalización de las gestiones comunicacionales ministeriales se dió a través de una dinámica que podríamos denominar de creación de “centros tensionados”. Los ministerios mencionados creaban su centralización con respecto a sus propias áreas de gestión pero, en simultáneo, se subordinaban a un centro general que era la Secretaría de Comunicación Pública directamente dependiente de la Presidenta de la Nación. Se producía, por lo tanto, un proceso complejo de doble centralización por el cual quien centralizaba hacia abajo era centralizado desde arriba.

Sin embargo, este proceso no era homogéneo: la comunicación vinculada con la “territorialización”, directa e impersonal, era un campo específico de la gestión ministerial sin centralización por parte de la Secretaría de Comunicación Pública. Por el contrario, los temas vinculados a las grandes audiencias –porque requerían de la comunicación como una dimensión interna de la política pública dado sus componentes de servicios a la ciudadanía o porque contribuían a la creación de la identidad gubernamental, la narrativa o el mito de gobierno– eran centralizados por la Secretaría de Comunicación Pública y trabajados conjuntamente con los ministerios.

Podríamos hablar de una especie de “triage comunicacional” por el cual un tema o iniciativa quedaba relegado al nivel local o ascendía a un espacio de trabajo en común con la Secretaría de Comunicación Pública según cuánto contribuía a la creación de identidad, narrativa y mito de gobierno. De este modo, ese “triage comunicacional” actuaba como un dispositivo permanente de selección de temas e iniciativas que podían acopiar legitimidad, reputación y credibilidad para el gobierno. Esos temas, en general, protagonizaban las videoconferencias y los discursos presidenciales.

De allí que, por esta vía, el conflicto intenso, propio de un modelo polarizado de construcción por contraste de identidades, narrativas y mito de gobierno durante el kirchnerismo, se constituyó en un demandante intensivo de piezas comunicacionales. Es decir: el modelo polarizado propio del populismo exigía grandes volúmenes de comunicación en disputa con un aparato de medios privados concentrados y centralizados que contribuía a crear una narrativa, una identidad y un mito anti gobierno. Todo ello agudizado a partir del enfrentamiento con las patronales agrarias y el posterior debate y promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. La demanda centralizada de piezas comunicacionales desde “el centro de centros” tenía varios formatos y usos. Aquí nos concentramos sólo en algunos.

Las videoconferencias

“Las obras en el Hospital Posadas, las obras en el Centro Científico Tecnológico de YPF, la recorrida por el Complejo Tecnológico Pilcaniyeu, la inauguración de la nueva sede de la Secretaría de Derechos Humanos en la ex Esmá y la inauguración de la primera etapa de la electrificación de la línea del Ferrocarril Mitre, son to-

dos ejemplos que le permiten a la oradora, mediante el recorrido y el testimonio, mostrar la refundación kirchnerista. Mostrar, hacer visible, contar: la ex mandataria construye su legado sobre el ejemplo y la muestra (...) A través de la enumeración y del proceso de visibilización la Presidenta elabora una antítesis que es constitutiva de su legado: se trataba siempre de oponer lo importante y lo real (...) a lo banal y al engaño” (Onofrio, 2019: 70).

Las videoconferencias –que, por lo general, conectaban varios puntos del país y superponían varias inauguraciones de obras– eran una estrategia narrativa. Llevaban la agenda hacia las realizaciones del gobierno e intentaban sacarla de la banalidad de las denuncias opositoras. Le permitían al gobierno organizar un relato, fortalecer su identidad de gestor eficaz y solidario y profundizar su mito de gobierno.

La preparación de estas videoconferencias movilizaba recursos humanos y técnicos de los ministerios y de la Secretaría de Comunicación. Un equipo hacia “la avanzada” tomando imágenes que luego se utilizaban como frisos en las transmisiones satelitales de cada uno de los actos que la videoconferencia enlazaba y para la realización de videos introductorios a los anuncios y a los discursos de los funcionarios y de la Presidenta de la Nación. Esos equipos “de avanzada” obtenían imágenes locales -y en algunos casos, entrevistas o testimonios - que contribuían a crear una comunicación audiovisual federal.

Hacia el año 2009, luego del debate y promulgación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Secretaría de Comunicación Pública realizó un censo interno de recursos comunicacionales: cámaras fotográficas y televisivas, equipos de edición, recursos humanos, etc. En el proceso de demanda creciente de la producción comunicacional se buscaba evaluar y sistematizar con qué recursos se contaba y que era necesario sumar. El relevamiento dio como resultado una alta heterogeneidad de medios de producción: desde ministerios muy equipados y con una alta diversidad de recursos humanos propios como Desarrollo Social, Salud y Agricultura y Ganadería hasta otros con una fuerte vocación por la tercerización y la contratación de agencias privadas.

Las cadenas nacionales

Una de las características centrales de la comunicación política de Cristina Fernández de Kirchner durante su presidencia fue la extensa emisión de discursos por medio de cadenas nacionales. Se trata de discursos, emitidos en ejercicio del cargo, transmitidos por todos los canales de televisión abierta y las radios AM (amplitud modulada), en simultáneo, desplazando la programación que estuviera siendo emitida en ese momento. Cristina Fernández de Kirchner pronunció, a lo largo de sus dos mandatos, un total de 160 discursos que fueron hechos públicos por este medio (Pérez, 2019: 21).

Las cadenas nacionales podían superponerse o no con las videoconferencias. Algunas de ellas fueron clasificadas por la citada autora como “de situación excepcional”

y orientadas a “superar problemas de gobernabilidad y ratificar la construcción de legitimidad”. Es decir, cumplían la función de reforzar o agregar legitimidad a una política pública que encontraba resistencias, que no conseguía la suficiente apoya-tura social o de opinión pública o que podía ser especialmente atacada y estigma-tizada por el sistema de medios concentrados. Tanto en su función de construcción de encuadres y de refuerzo del mito de gobierno como en la defensa o consoli-dación de la identidad gubernamental, las cadenas nacionales operaban como un instrumento gubernamental para intentar reducir el desequilibrio comunicacional. Si bien eran integralmente instrumentadas desde la Secretaría de Comunicación Pública de modo centralizado, los discursos presidenciales vertidos en ellas eran insumos para la producción de piezas posteriores, práctica que se desarrolló y di-versificó luego con la irrupción de las redes sociales y la cultura digital emergente. En todos los casos, las cadenas nacionales fueron un instrumento para defender un mito de gobierno permanentemente asediado por el aparato comunicacional diver-sificado de los medios concentrados y del Bloque de Poder Económico y Político del que formaban parte.

El mito de gobierno, además, tiene que ver con la acción de gobierno. “Mien-tras el mito común explica cómo funciona el mundo (...) el mito político se concen-tra en el significado de un mensaje que busca encaminar la acción (...) promueve no sólo la comprensión de un mensaje sino la determinación para la acción” (Riorda, 2016: 37).

El territorio de la política, como territorio mítico, es un espacio permanen-temente movilizad. Es el territorio de la acción. Por eso, el mito, si es efectivo, moviliza a quienes intervienen en las iniciativas gubernamentales a lo largo y a lo ancho de todo el proceso político-comunicacional.

Por ello, en la frontera en donde hay doble constitución de identidades –gu-bernamentales y opositoras- hay sujetos en permanente estado de movilización y tensión narrativa. Las identidades, mientras contrastan entre sí, se co-constituyen y esa co-constitución se produce en estado de movilización de unxs y otrxs. Es el mito el que los pone en acción.

Un ejemplo de esto que estamos describiendo fueron “los patios militantes”. La entonces Presidenta prefería no hablar desde los balcones que dan a la Plaza de Mayo porque habían sido ocupados por Perón y por Evita. Por ello pronunciaba sus discursos a la militancia desde los balcones internos. El procedimiento permite esbozar otro argumento: que era parte de un proceso más general de “empodera-miento del pueblo y, específicamente, de los jóvenes” que ya no presenciaban a la líder desde afuera de la Casa de Gobierno sino desde su interior. El formato repre-sentaba un avance del pueblo empoderado en la arquitectura interna del poder y de apoyo a una serie de medidas de gobierno que eran encuadradas y colocadas como nuevos eslabones del mito de gobierno por parte de la primera mandataria.

Cristina “le habla a los jóvenes y ellos le hablan a CFK: la miran, la contem-plan, le cantan. Ella baila y les direcciona el micrófono para que expresen sus letras. La contemplación es mutua” (Gómez Triben, 2019: 92). Es decir, si bien había una relación jerárquica entre quien hablaba desde el balcón y quienes la escuchaban desde los patios, había también un vínculo de cercanía y diálogo que se expresaba en los cánticos y las frases que le dirigían lxs jóvenxs. Por un lado, la Presidenta estaba formando y empoderando a esxs jóvenxs y, por lo tanto, continuaba la re-lación jerárquica propia de todo vínculo pedagógico. Por otro, esa distancia estaba llamada a desaparecer puesto que había en juego un proceso de transferencia de

saber y de poder. En poco tiempo, algunos de esxs jóvenxs que estaban en los patios militantes accederían a los balcones desde donde ella les hablaba. El tiempo biológico era un tiempo político. Allí no había sólo discursos: había cuerpos interactuando. El cuerpo de la Presidenta y el cuerpo de miles de jóvenxs. Eran cuerpos festivos: bailaban, cantaban, se movían, hablaban y gritaban. Los patios militantes eran espacios donde lxs jóvenxs mezclaban política y fiesta. Por eso, fueron un dispositivo de comunicación específico donde los equipos ministeriales también podían participar ya no necesariamente desde su especificidad profesional (aunque también, tomando imágenes, entre otras tareas) pero sí como fuerzas militantes.

“Fútbol para Todos”

El 20 de agosto de 2009 Cristina Fernández de Kirchner anunció por cadena nacional, desde el predio de la AFA, las transmisiones gratuitas de los partidos de Primera División. Los canales de aire pasaban a estar habilitados a transmitir los partidos gratuitamente, luego de firmar un contrato con la Jefatura de Gabinete. “Fútbol para todos”, producía las imágenes de los partidos, los relatos, comentarios y tandas publicitarias propias. También generaba los zócalos que se emitían durante la transmisión de los partidos en la parte inferior de la pantalla. Desde el 6 de agosto de 2011, “Fútbol para Todos” comenzó a transmitir la Primera B Nacional y a partir de 2012 comenzó a hacer lo mismo con algunos encuentros del Torneo Argentino A, a través de los canales provinciales. El volumen de producción audiovisual que “Fútbol para Todos” demandaba era altísimo. Esa demanda sobre la Secretaría de Comunicación Pública se extendía a la mayoría de los ministerios.

La producción audiovisual para una fecha de “Fútbol para Todos”

Tomamos al azar la fecha 17 del Campeonato de fútbol a fines de abril de 2014. En ese fin de semana intervinieron 12 ministerios y áreas de gobierno en la provisión de temas para la producción de los spots para “Fútbol para Todos” y “Automovilismo para Todos”, este último vigente desde febrero de 2012.

Fueron 18 spots correspondientes a los Ministerios de Trabajo, Interior, Agricultura, Economía, Defensa, Salud, Educación, Industria, Planificación, Secretaría de Derechos Humanos, Aerolíneas Argentinas y Presidencia de la Nación. Cómo queda claro, es todo el aparato estatal, con sus distintas áreas, el que interviene en esa producción audiovisual en escala ya sea proveyendo los temas, los guiones o la misma producción de los spots.

Los temas sobre los que trataron los spots fueron:

- Lanzamiento de una nueva tarjeta con la historia laboral de trabajadores y trabajadoras que comenzaba a funcionar también como SUBE⁴.
- Conmemoración del 38° aniversario de la desaparición del escritor detenido-desaparecido Haroldo Conti.
- Detalles sobre los anuncios realizados para productorxs triguers.

⁴ El Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) es un servicio para pagar con una sola tarjeta viajes en colectivos, subtes y trenes.

- Creación del Plan FONDEAR que permitía financiar emprendimientos productivos.
- Información sobre los nuevos alcances del Plan Federal de Desendeudamiento de las Provincias Argentinas.
- Testimonio de un hincha de Newells sobre el programa "Fútbol para Todos".
- Testimonio de Tomasino, un militar argentino que trabajaba en diversas acciones en favor de la ciudadanía.
- Promoción de la vacuna antigripal en grupos de riesgo.
- Detalles sobre los nuevos alcances del programa "Precios Cuidados".
- Testimonio sobre estudiantes de la carrera de enfermería en Santa Victoria Este, Provincia de Salta.
- Inauguración de la nueva planta de molienda de soja de la firma RENOVA en Santa Fe.
- Incorporación de bitrenes al transporte argentino de carga.
- Inauguración de una nueva Terminal de ómnibus en la Provincia de Jujuy.
- Institucional de Aerolíneas Argentinas. Uno.
- Institucional de Aerolíneas Argentinas. Dos.
- Institucional de Aerolíneas Argentinas. Tres.
- Incorporación de nuevos coches a la línea de ferrocarril San Martín.
- Testimonio sobre la importancia de poder viajar bien en tren.

Que todo el aparato estatal estuviera de algún modo involucrado en la producción audiovisual no quiere decir que todas las áreas de gobierno intervinieran directamente en la producción final de las piezas audiovisuales: en muchos casos, esa producción estaba en manos del equipo de la Secretaría de Comunicación Pública quien utilizaba imágenes provistas por los grupos audiovisuales que hacían la avanzada en territorio para las videoconferencias y anuncios presidenciales.

Por otro lado, no todos los spots producidos tenían el mismo pautado en los inicios, entretiempos y finales de los partidos. En algunos casos, las piezas accedían a los 16 partidos que regularmente se emitían y, en otros, se pautaban partidos por medio dando lugar a una mayor rotación de spots y, por lo tanto, de temas. Como la lógica general consistía en intervenir en la "batalla comunicacional" contribuyendo a la creación de la identidad por contraste del gobierno y el fortalecimiento de su narrativa y su mito gubernamental, estas piezas funcionaban con una lógica más periodística que publicitaria: es decir, en la mayoría de los casos, los spots que se emitían un fin de semana no se volvían a emitir durante la semana siguiente porque perdían la vinculación con la agenda de coyuntura. Por lo cual, la producción audiovisual tenía mayoritariamente una periodicidad semanal.

La producción audiovisual para una fecha de "Fútbol para Todos" incorporando la duración de los spots

Tomamos al azar otra fecha de "Fútbol para Todos" y "Automovilismo para Todos" agregando en este caso la producción total de segundos audiovisuales, la duración de cada spot y el total de segundos por cada partido.

Se produjeron para esta fecha –fines de septiembre de 2012- 520 segundos de spots y de zócalos, en la mayoría de los casos a través de la producción propia de la Secretaría de Comunicación Pública y Ministerios y Áreas descentralizadas.

De estos 520 segundos, 458 corresponden a spots que se emitieron en el co-

mienzo, en los entretiempos y cuando finalizaban los partidos. Los 62 segundos restantes corresponden a los zócalos que se emitieron durante los encuentros, en la parte inferior de la pantalla.

De los 458 segundos correspondientes a spots, 144 segundos fueron emitidos al comienzo de los partidos, 163 segundos durante los entretiempos y 151 segundos al final de las transmisiones. Estuvieron involucrados los Ministerios de Industria, Justicia, Educación, Planificación, Salud y dos áreas con relativa autonomía: Tecnópolis y Acumar.

Los temas sobre los que trataron los spots fueron:

- La inauguración de la planta de lavarropas/línea blanca de electrodomésticos MABE.
- Más de 2 millones de personas visitaron Tecnópolis⁵, más la promoción de nuevas atracciones.
- En el marco del Plan Federal del Bicentenario de Ganados y Carnes, Cristina Fernández de Kirchner anunció la entrega de subsidios a productorxs ganaderxs.
- Protección de datos personales en el marco de las nuevas tecnologías (orientada a personas menores de 17 años).
- Tercer Congreso Regional del Programa Conectar Igualdad en la región de Cuyo.
- Inauguración de 300 nuevas viviendas.
- Logros en la gestión de ACUMAR desde el año 2003 hasta la actualidad.
- Programa de tenencia responsable de mascotas: incentivo a la vacunación de perros y gatos.

Con relación a los 62 segundos de zócalos, las áreas que proveyeron los anuncios y temas fueron los Ministerios de Justicia y de Salud, además de Aerolíneas Argentinas y Tecnópolis.

Al multiplicar los 458 segundos de spots por partido por la media habitual de 16 encuentros emitidos en la TV Pública y otros canales adheridos al Programa "Fútbol para Todos" por fin de semana, la fecha analizada da un aproximado de 7.328 segundos de comunicación estatal en los comienzos, entretiempos y finales de las contiendas de fútbol y de 992 segundos de zócalos. Este último número es necesario multiplicarlo por cuatro, dado que los zócalos eran emitidos varias veces por partido: 3.968 segundos en total.

Es decir: más de 11.000 segundos televisivos por fin de semana del material audiovisual producido mayoritariamente por el aparato estatal integrado por ministerios, áreas descentralizadas, empresas estatales y la Secretaría de Comunicación Pública. Y no estamos contando el "Automovilismo para Todos" y otros eventos, por ejemplo, el boxeo masculino y femenino, donde también se emitía publicidad gubernamental.

Análisis de la producción audiovisual durante un torneo completo

Otras de las preguntas a responder son: ¿Qué incidencia tenía el aparato de producción estatal de piezas audiovisuales con relación a las agencias privadas? ¿Cómo se distribuía por Ministerios y áreas esa producción audiovisual estatal durante la

5 Tecnópolis es el parque temático sobre arte, ciencia y tecnología más grande de Latinoamérica. Se localiza en Villa Martelli, provincia de Buenos Aires, una localidad vecina a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su creación formó parte de los festejos por el Bicentenario de la Revolución de Mayo y fue un emblema del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner.

totalidad de un campeonato? Tomamos como ejemplo el Torneo Clausura 2011 que se extendió desde el 11 de febrero hasta el 30 de junio de 2011.

Del total de 190 spots producidos y emitidos durante el Torneo Clausura de 2011, 152 fueron generados por el sistema comunicacional estatal y 38 por agencias privadas. Es decir: alrededor de un 80% de la producción audiovisual fue generada por el mismo Estado aun cuando, en algunos casos, subcontrataba la edición final a pequeños equipos de producción externos.

Cerca de un 30% del total de spots producidos por el Estado correspondió a anuncios o temas de los ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud. El primero de estos ministerios proveyó anuncios y temas para 21 spots que se produjeron y emitieron durante el campeonato, un total de 1.260 segundos. En tanto, Educación generó 26 spots con un total de 990 segundos. Salud, en tanto, estuvo presente con 12 spots, con un total de 461 segundos

El ministerio con mayor cantidad de segundos producidos y emitidos durante el torneo fue el de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios: 41 del total de 190 spots producidos y puestos al aire. De los 9.047 segundos emitidos en total durante los partidos de este campeonato, 2.337 corresponden a esta área de gobierno.

La cantidad de segundos, en la descripción anterior, hace referencia al volumen producido y emitido unitariamente en un partido, es decir, sin multiplicar estos segundos por la cantidad de encuentros en los que fueron pautados en cada fecha.

Otros ministerios que tuvieron peso en la provisión de anuncios y temas para la producción y emisión de spots televisivos fueron: el Ministerio del Interior con 9 spots y 490 segundos de producción; el Ministerio de Agricultura con 8 spots y 357 segundos de material producido; el Ministerio de Economía con 8 spots y 398 segundos; el Ministerio de Trabajo con 7 spots y la generación de 374 segundos televisivos; y el Ministerio de Justicia con 7 spots y 298 segundos de producción.

El espacio publicitario de "Fútbol para Todos" también fue utilizado para promocionar los servicios de Aerolíneas Argentinas (15 spots), Banco Nación (4 spots), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (4 spots), ACUMAR (6 spots), Consejo Nacional de Mujeres (2 spots), entre otros.

Hacemos un listado a continuación de los principales temas y anuncios con los que se produjo el material audiovisual durante el Torneo Clausura 2011:

-
- Precios en el Mercado Central.
- Vacuna contra el cáncer de útero.
- Promoción de carnavales.
- Precios de útiles escolares.
- Conciencia sobre el desarme.
- Desarrollo industrial en Chubut.
- Difusión de ofertas.
- Inscripción al programa Innovar.
- Programación de Radio Nacional.
- Promoción de huertas orgánicas.
- Desarrollo de la energía eólica.
- Obras de agua y cloacas.
- Obras de energía.
- Precios del Mercado Central.
- Inauguración del Centro Integrador Comunitario-CIC. Salta.

- Promoción de los viñedos argentinos.
- Fábricas recuperadas.
- Institucional del Banco Nación.
- Promoción del nuevo pasaporte.
- Descripción del Centro Integrador Comunitario–CIC. Mendoza.
- Campaña de prevención del dengue.
- Inauguración de tubería de gas.
- Obras de la Central Termoeléctrica.
- Promoción de películas del INCAA.
- Plan de incentivo a la lectura.
- Promoción de precios minoristas del Mercado Central.
- Plan de acceso a la Televisión Digital Abierta.
- Producción de vinos en la Argentina.
- Información sobre consulta a los padrones electorales.
- Programa de pintada de escuelas.
- Obras en una central térmica.
- Descripción de autopistas y rutas terminadas y en realización.
- Líneas de créditos para pymes.
- Información sobre la nueva flota de aviones.
- Compra y puesta en servicio de nuevos patrulleros tecnológicos.
- Prevención de la violencia de género.
- Plan de desarrollo de la energía eólica.
- Créditos del Banco Nación.
- Difusión de ofertas del Mercado Central.
- Nueva señal de canal infantil, Paka Paka.
- Nueva señal de canal infantil, Testimonial uno.
- Nueva señal de canal infantil, Testimonial dos.
- Plan para finalizar el Secundario.
- Información sobre la Fábrica de Guardapolvos Escolares.
- Inauguración de una fábrica de cerámica.
- Obras en la provincia de Córdoba.
- Información sobre incentivos para personas con discapacidad.
- Información sobre escuela agrotécnica.
- Seguridad Laboral: campaña sobre riesgos del trabajo.
- Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Avances en el saneamiento de la Cuenca.
- Anuncios sobre descuentos en medicamentos.
- Otros planes de vacunación.
- Homenaje a Néstor Kirchner.
- Información sobre avances en una Central Eléctrica.
- Construcción de diversas rutas.
- Precios minoristas en el Mercado Central.
- Desarrollo y mejora de escuelas técnicas.
- Obras en la provincia de La Rioja.
- Construcción de viviendas y rutas.
- Desarrollo de cooperativas en Tucumán.
- Plan Nacional de Desarme.
- Información institucional sobre las Elecciones.
- Construcción de autovías.
- Acceso a la Televisión Digital Abierta.

- Construcción de escuelas en todo el país.
- Nuevos precios minoristas en el Mercado Central.
- Información sobre las elecciones primarias.
- Testimonial sobre violencia de género.
- Testimonial sobre cooperativas textiles.
- Programa sobre Trabajo Joven.
- Web sobre consulta de padrones electorales.
- Campaña de educación sobre seguridad vial.
- Promoción del Centro Integrador Comunitario-CIC, Villa Zagala.
- Nueva promoción de precios minoristas del Mercado Central.
- Nuevo testimonial de violencia de género.
- Denuncias de colimbas⁶ sobre derechos humanos.
- Campaña de donación de sangre.
- Campaña sobre la Ley de Tabaco.
- Campaña sobre la promoción de la actividad física.
- Plan Nacional de Viviendas.
- Campaña sobre trata de personas.
- Celebración sobre el Día de la Bandera.
- Nueva campaña antigripal.

A partir del listado anterior queda claro por qué el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios contribuyó con 41 del total de 190 spots producidos y puestos al aire durante el torneo. En un escenario de fuerte disputa con los grandes medios concentrados, se utilizaban estos canales de comunicación alternativos –“Fútbol para Todos”, entre otros– para intentar informar a audiencias amplias el desarrollo del Plan Nacional de Infraestructura. La construcción de redes de agua y cloacas, de autopistas, rutas y autovías, de edificios para escuelas, de planes de viviendas, de centrales termoeléctricas, de infraestructura para la energía eólica, entre otras iniciativas, era invisibilizada o cuestionada desde encuadres de lecturas vinculadas a la corrupción, la ineficacia gubernamental o la falta de profesionalidad en su realización.

La presencia del Ministerio de Economía aparece vinculado con el intento de regulación de precios y, por lo tanto, con los anuncios de precios minoristas en el Mercado Central o con los precios de los útiles escolares, entre otros.

Pero, junto a estas temáticas más duras, orientadas a construir por contraste la identidad gubernamental, la narrativa y el mito de gobierno, aparecen otras que, aún también contribuyendo al objetivo anterior, contienen un fuerte componente de servicios a la población. Por ejemplo, las campañas del Ministerio de Salud sobre el cáncer de útero, la prevención del dengue, la donación de sangre, la promoción de la actividad física, las campañas antigripales, la difusión de la Ley del Tabaco, entre otros temas.

El Ministerio de Desarrollo Social, durante el semestre que dura este torneo, pone un fuerte énfasis en instalar una de sus políticas centrales: los Centros Integradores Comunitarios (CIC), espacios de reunión y trabajo comunitario distribuidos en todo el país. En segundo lugar, la visibilización de las experiencias de las cooperativas de trabajo.

⁶ Coloquialmente se denomina de este modo en Argentina a los jóvenes que ingresaron recientemente al servicio militar.

El Ministerio de Educación, junto al Ministerio de Planificación, promueve la edificación de escuelas y las refacciones y pintadas. Además, programas de terminalidad del nivel secundario, la fábrica de guardapolvos escolares y la instalación de los nuevos medios que se van construyendo dentro del Estado como el canal infantil Paka Paka.

El Ministerio del Interior sumaba a la preparación de las elecciones nacionales –la información institucional sobre los comicios y la consulta de padrones, entre otras cuestiones– las campañas de seguridad vial y el anuncio del nuevo pasaporte, que estaban dentro de las competencias de esta área. De este modo, cada ministerio, área o empresa del Estado –las señaladas y otras que contribuyeron con menor cantidad de producción audiovisual– aportaban sus temas y anuncios a la creación de ese “Estado comunicacional”.

Del “Estado comunicacional” al retorno de los tanques mediáticos

Está claro que la valorización, profesionalización y uso intensivo de los equipos propios tenía en parte que ver con la centralización y diversificación de un aparato de comunicación estatal que disputaba sentidos e interpretaciones con el gran conglomerado mediático concentrado, integrante transversal de un Bloque Económico de Poder opositor.

El sistema integrado de comunicación amplificado por el kirchnerismo –con su centro de centros, videoconferencias, actos con videos, espacios publicitarios en “Fútbol y Automovilismo para Todos”, entre otros instrumentos– fue desarticulado y en parte suplantado, durante la gestión macrista, por el sistema de medios concentrados y por proveedores privados centralizados desde la Jefatura de Gabinete. Hacia adentro de la gestión tendió a desarrollarse un proceso de doble privatización: o por tercerización de producciones o por incorporación de profesionales del mundo privado, originarios de la publicidad o del marketing, mayoritariamente en puestos directivos. Muchos de los integrantes de los equipos de la Secretaría de Comunicación Pública fueron relocalizados, reorganizados y, en varios casos, sobrevivieron con tareas reducidas o como apéndices del nuevo sistema.

Todo ello tenía lugar mientras el nuevo gobierno intervenía contra las regulaciones establecidas por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual favoreciendo mayores procesos de concentración de la propiedad de los grandes conglomerados mediáticos en el escenario de la convergencia tecnológica.

Bibliografía

- Becerra, M. (2015) *De la concentración a la convergencia. Políticas de medios en la Argentina y América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Gómez Triben, M. (2019) Patios militantes: un rito de balcón. En Ayma, A. y Dagatti, M. (ed.) (2019) *La política en escena. Voces, cuerpos e imágenes en la Argentina del siglo XXI*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Quevedo, L. y Ramírez, I. (2021). *Polarizados. ¿Por qué preferimos la grieta? (aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Onofrio, M. (2019). La construcción del legado kirchnerista en los discursos de despedida de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. En Ayma, A. y Dagatti, M. (ed.) (2019) *La política en escena. Voces, cuerpos e imágenes en la Argentina del siglo XXI*. Bernal: Universidad Nacional

de Quilmes.

Pérez, S. (2019). Aproximación al discurso político desde la semiótica social multimodal. Las cadenas nacionales de Cristina Fernández de Kirchner. En Ayma, A. y Dagatti, M. (ed.) (2019) *La política en escena. Voces, cuerpos e imágenes en la Argentina del siglo XXI*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

Riorda, M. (2016). *Cambiando. El eterno comienzo de la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.

Riorda, M. y Ávila, C. (2016). El mito político y su aplicación en la comunicación de gobierno. En Riorda, M. y Rincón, O. (ed.) (2016) *Comunicación gubernamental en acción. Narrativas Presidenciales y Mitos de Gobierno*. Buenos Aires: Biblos.

Rosso, D. (2013). *Máquinas de captura. Los medios concentrados en tiempos del Kirchnerismo*. Buenos Aires: Colihue.

Rosso, D. y Mathieu, M. (2021). La construcción de organizaciones comunicantes sostenibles. En Krieger, M. (ed.) (2021) *Desarrollo de organizaciones sostenibles en contextos turbulentos*. Buenos Aires: Errepar.

La situación de lxs profesionalxs de la comunicación en las áreas de prensa y comunicación ministeriales en la transición del kirchnerismo al macrismo⁷

Por Manuela Acha, Daniela Bruno y Andrea Iotti

7 Una versión preliminar de este capítulo fue publicada en Iotti, A. L., Bruno, D. y Acha, M. (2022). Comunicación gubernamental: Las gestiones presidenciales 2011-2015 y 2015-2019 en Argentina. In *Mediaciones De La Comunicación*, 17(2). <https://doi.org/10.18861/ic.2022.17.2.3223>

Introducción

Este capítulo se encuadra en un proyecto de investigación cuyo objetivo fue identificar la manera en que fue concebida y se practicó la *comunicación gubernamental* en los ministerios nacionales de Educación, Salud y Desarrollo Social en Argentina durante las gestiones presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y de Mauricio Macri (2015-2019). El interés del trabajo está centrado en la perspectiva de lxs profesionalxs que se desempeñaron en las áreas de prensa y comunicación en los ministerios mencionados y tiene el objetivo de determinar continuidades y rupturas entre ambas experiencias y observar las características asumidas sobre la base del análisis de documentos de gestión y la realización de entrevistas semiestructuradas a lxs profesionalxs de la comunicación que intervinieron.

En ese marco hacemos hincapié en la configuración del rol profesional de lxs comunicadorxs gubernamentalxs (de aquí en más CG)⁸. El capítulo abre con una revisión de la literatura académica precedente sobre la configuración del rol profesional en el campo específico de la comunicación gubernamental, con especial énfasis en los ensayos, investigaciones y diagnósticos sobre Argentina y el cono sur. Seguidamente comentamos la estrategia de producción de datos y luego presentamos los resultados del análisis. Concluimos con una discusión sobre los resultados de la investigación en diálogo con las investigaciones antecedentes y los debates que continúan organizando el campo profesional reseñados en la primera parte.

Comunicación gubernamental: objeto académico

Con el propósito de inscribir los datos producidos durante la investigación en los debates académicos acerca del rol profesional en materia de comunicación gubernamental, relevamos la producción académica de los últimos años en algunas publicaciones científicas de la región –en particular de Argentina y el Cono Sur–, focalizando la atención en ensayos e investigaciones empíricas sobre el trabajo de lxs CG. Incluimos en la revisión encuestas e informes de algunos observatorios de la práctica profesional, especialmente de la Universidad de la República (Uruguay) y la Universidad de Buenos Aires (Argentina).

Más allá de la diversidad de miradas y propuestas, los cambios en el marco regulatorio del sistema de medios, las transformaciones en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), los modelos y las políticas que orientan la gestión curricular de las carreras de comunicación se muestran –en el conjunto de trabajos relevados– como los aspectos más importantes para comprender las transformaciones en la configuración del rol y el campo profesional de la comunicación. A continuación, presentamos lo más relevante de esa producción organizada de acuerdo con una serie de temas que expresan los debates recurrentes y las particularidades que envuelven, especialmente, al ámbito estatal.

8 El uso del lenguaje inclusivo suscita debates y dificultades de edición de diverso tenor, aunque entendemos, como sostiene Pates (2021), que "nos debemos poder discutir y conmovir los usos del lenguaje en la práctica académica porque allí también se articulan y emergen desigualdades" (Pates, 2021: 28). En ese marco, el uso de la x queda como marca del desafío planteado para encontrar formas escriturales que se adecuen al reto planteado.

El cambio tecnológico y la configuración del rol profesional

Como advirtió Scolari (25 de enero de 2013), la genial jugada de Umberto Eco (1964) en el libro *Apocalípticos e Integrados* consistió en ir más allá de los maniqueísmos y desplegar una mirada crítica que ubicó el problema en otro lado: ya no en la industria cultural, sino en el consumismo o en la interpretación superficial y conformista de los contenidos (Scolari, 2013). Consecuentemente con aquel planteo, años después Eco publicó "Para una guerrilla semiológica" (1987), donde el semiólogo italiano le deparó a lxs comunicadorxs un "destino paradójico y difícil", dado que –en ese momento– los sistemas de comunicación preveían "una sola fuente industrializada y un solo mensaje, que llegaría a una audiencia dispersa por todo el mundo", y lxs profesionalxs del área tenían entonces que "ser capaces de imaginar unos sistemas de comunicación complementarios" –en "formas no industriales de comunicación"– que permitan "llegar a cada grupo humano en particular, a cada miembro en particular, de la audiencia universal, para discutir el mensaje en su punto de llegada, a la luz de los códigos de llegada, enfrentándose con los códigos de partida" (Eco, 1987: 130).

Según Kaplún (2019), en América Latina, más que en otras partes del mundo, nuestro campo se organizó alrededor de lo mediático y la clásica antinomia entre "apocalípticos" e "integrados" (o quienes veían los cambios tecnológicos de un modo *pesimista* o más bien *optimista*, de acuerdo al trabajo de Kaplún). Para Kaplún, al igual que para Regis (2007), Villamayor (2006), Uranga (2016) y Vargas (2016), por citar algunas otras referencias de nuestra revisión, es necesario alejarse de los medios y los lenguajes de la comunicación –en tanto idea que distinguiría el quehacer profesional– y persuadir a quienes demandan nuestro trabajo de que dicha concepción *mediocéntrica* es problemática porque "deja en un muy segundo plano los procesos comunicacionales no mediados, la interacción directa entre personas, grupos, colectivos" (Kaplún, 2019: 81), que es donde estaría la centralidad de esa cuestión ya que "los problemas de comunicación son sobre todo interpersonales, implican vínculos y es imposible trabajarlos desde los medios, o al menos sólo desde los medios" (Kaplún, 2016: 7). En cierto modo, el planteo reenvía a la propuesta de Eco: si la denominada "guerrilla semiológica" debía darse en espacios interpersonales favorables a la interacción y la crítica ideológica de los contenidos masivos, para estos "apocalípticos integrados" –retomando la expresión de Scolari y haciendo referencia al desplazamiento planteado por Kaplún–, los intercambios no mediatizados constituyen el campo de actuación profesional fundamental para consensuar los sentidos estructurantes de la comunicación (en el ámbito público, político o gubernamental).

Para lxs autorxs mencionadxs la centralidad de los medios es la que habría motivado una concepción del profesional de la comunicación "como transmisor / productor de medios y mensajes" (Kaplun, 2019: 81). De allí que propongan, como alternativa, una definición del rol profesional que ubica a lxs comunicadorxs como productorxs de vínculos y sentidos (Kaplún 2019). Es decir, facilitadorxs de procesos de reflexión interdisciplinar y colectiva (Regis, 2007), coordinadorxs procesuales del diálogo de saberes (Villamayor, 2006), contribuyentes en el proceso de descentralización y participación ciudadana (Castro, 2016) y actorxs claves del proceso de construcción de sentidos compartidos (Vargas, 2016; Uranga, 2016).

Esta perspectiva convive con posicionamientos que consideran la visión hegemónica del rol, como Rocha Silva (2009), que reclama una formación técnico profesional que sintonice con los cambios tecnológicos y la demanda del mercado de trabajo de profesionalxs versátilxs, expertxs en el manejo de TIC; o como Cornelio Chaparro (2006) y Martínez y Téllez (2013) que definen a lxs comunicadorxs como profesionalxs en la mediación de contenidos para la modificación o reforzamiento de conductas, valores y normas sociales en procesos de cambio social. Pero otro grupo de investigadorxs proyectan un rol profesional asociado con la producción narrativa (pública/política) desde una perspectiva crítica. Dentro de este grupo incluimos a la perspectiva de Bernal (2013), que insta al despliegue de prácticas críticas en las que:

no solo se analicen qué dispositivos tecnológicos y comunicacionales, qué medios, qué formatos aplicar en distintos casos sino que además tenga presente las formas de apropiación de éstos, que piense la cultura, la sociedad y la producción de sentido, y que a su vez que contemple las posibilidades de transformación, de formación de los sujetos y de profundización de las políticas más democráticas e inclusivas resulta una posibilidad concreta para potenciar las políticas públicas desde la comunicación (Bernal, 2013: 15).

Dentro del mismo grupo puede incluirse a Rincón (2016b), cuya visión lleva a definir a lxs comunicadorxs como “profesionales de la narración [...] contadores de historias de la sociedad en todos los campos” (Rincón, 2016b: 22), y a Salazar Gómez y Sepúlveda (2011), que proponen una formación profesional basada en una epistemología de la comunicación que problematice el modo en que las redes, los artefactos y los servicios asociados con las TIC determinan las dinámicas de comunicación, la sociabilidad, la configuración de la subjetividad y las identidades sociales, y que a partir de esa crítica proponga nuevas formas de narrar que cualifiquen los saberes de la ciudadanía.

Estratégica o instrumental: la discusión sobre la posición profesional de lxs CG

Como señalamos en otro artículo a propósito de la comunicación gubernamental de las políticas en salud (Bruno et al., 2021), la gestión de la comunicación en el sector público fue históricamente concebida como “área de apoyo” a las instancias de decisión, pero eso cambió sobre la base de un importante desplazamiento conceptual que aconteció en la última década: “la comprensión del objeto político como un hecho de dimensiones comunicacionales siempre presentes” (Elizalde y Riorda, 2013: 21). En escenarios de poder fragmentado, inmediatez, incertidumbre e intensificación digital (Rueda y Herrera, 2020), donde el surgimiento de plataformas interactivas convive con las dificultades económicas y financieras que atraviesan los medios tradicionales, debilitados en su capacidad de modelar la opinión pública de manera generalizada y homogénea, la preocupación por la reputación y la credibilidad persuadieron a la clase política sobre el desafío de sintonizar con las prioridades y el “sensorio público” para construir la legitimidad de la dirección y acciones del gobierno (Elizalde y Riorda, 2013). Lo anterior hizo que desde inicios de este siglo la gestión de lo público se renueve: se actualice en sus métodos y

técnicas de análisis y se “reenfoque como acción comunicativa” (Tauber, 2011: 91). En este contexto, y como planteó Massoni (2007), la decisión sobre este componente comunicacional se reubica en el nivel directivo, dado que ya “no puede ser una responsabilidad sólo de los especialistas en comunicación” (Massoni, 2007: 5). A este desplazamiento necesario la autora lo llamó “salir del final de la línea de montaje” (Ibid.).

El planteo de Massoni (2007) fue retomado por diversxs investigadorxs (Uranga, 2016; Noguéz, 2015; Vargas, 2016), aunque en esas relecturas deja de ser un *registro* (comunicacional) que se ubica en el nivel directivo o estratégico (y no sólo operativo o instrumental), para referir a una nueva posición que lxs CG deberían ocupar:

[...] nuestro principal debate tiene que ser salir del final de la línea de montaje. Nosotros no podemos estar siempre al final del montaje, somos parte integral de los procesos, estamos al comienzo, en la mitad y al final. Tenemos que gestionar el proceso comunicacional juntos (Uranga, 2016: 11).

En esa línea, Noguéz (2015) plantea que ha habido un cambio fuerte en el modelo de gestión: el área de comunicación, que siempre estuvo relegada de las políticas sociales, o reducida a una cuestión simplemente informacional, “ha tomado un rol más constitutivo que subsidiario” (Noguéz, 2015: 18).

Los imperativos éticos y políticos que se proyectan sobre el ejercicio profesional

Una línea de reflexión recurrente en la producción académica analizada se vincula con la prescripción de una ética y un claro posicionamiento político de lxs profesionalxs en aras de la transformación social, la democratización de las sociedades, la participación ciudadana y el diálogo de saberes. En ese sentido, Regis (2007) piensa la intervención de lxs CG en las políticas sanitarias como articuladorxs de las prácticas de comunicación con los movimientos sociales, en tanto productoxs de procesos de reflexión y cambio social. En una dirección similar, Bernal (2013) rescata en las políticas educativas la importancia de la formación de subjetividad como tarea política crítica de lxs CG y la necesidad de promover el diálogo participativo con la comunidad escolar. En la misma línea, Castro subraya la importancia de la elaboración de contenidos desde la interacción con la ciudadanía y una dinámica de trabajo horizontal y de equipo donde CG, decisorxs y ciudadanía “se sientan todos alrededor de una mesa, todos discuten” (2016: 50 y 51).

Para Salazar Sepúlveda (2011), quien retoma lo trabajado por Martín Serrano, la garantía de esta ética profesional democrática y transformadora depende en gran parte de la formación universitaria y en especial de “la presencia de la teoría en los planes de estudios de las universidades, que ha impedido que la enseñanza de la comunicación se haya degradado a la condición de mera técnica de control” (Salazar Sepúlveda, 2011: 195). No obstante, Rincón (2016b) es crítico sobre la inclusión de la formación ética en la capacitación profesional pues “el oficio nuestro [en tanto profesores] no es repartir morales sino brindar criterios y que el estudiante decida con esos criterios qué es lo que le parece mejor y más útil” (Rincón, 2016b: 74).

Para Uranga (2016) hay una insoslayable y compleja relación entre el queha-

cer profesional de lxs CG y su posicionamiento político. En tal sentido, plantea que

Es necesario asumir que estamos con un pie en la comunicación y otro en la política [para pensar] la política en términos de gestión de intereses y necesidades [...] En la gestión pública yo priorizo la idea de gestión política de intereses y necesidades desde una perspectiva ciudadana, no me olvido de mi posicionamiento político. Esto también atraviesa la práctica, es una tensión permanente y también exige una permanente vigilancia ética sobre nuestra práctica (Uranga, 2016: 70).

Mientras que para De Charras (2016),

lo mejor sale de esa tensión irresuelta, donde tratamos de ser lo más profesionales posibles y al mismo tiempo no perder la pasión de la política, el entusiasmo de la acción militante o de la vocación transformadora [...] Que la vocación militante no nos absorba la profesionalidad, que podamos mantener un rigor en el desarrollo profesional y al mismo tiempo que lo profesional no nos consuma una visión técnico-technicista-instrumental en detrimento de la vocación transformadora (De Charras, 2016: 71).

Más adelante, en los apartados analíticos y la presentación de resultados volveremos sobre estos tres tópicos del debate actual: el cambio tecnológico y su relevancia en la configuración del rol profesional, la posición estratégica o instrumental de lxs CG en la gestión de gobierno, y el imperativo de una ética profesional y un compromiso político en aras de la democracia y el cambio social.

La estrategia de producción de datos

La investigación en la que se inscribe este trabajo tuvo un diseño exploratorio-descriptivo y una estrategia metodológica cualitativa para la producción, procesamiento y análisis de los datos (Denzin y Lincoln, 2011). El tipo de muestreo utilizado para la selección fue la llamada *muestra intencional* (Maxwell, 1996) –también llamada *selección basada en criterios* (LeCompte y Preissle, 1993, en Maxwell, 1996)–, comúnmente utilizada en diseños de investigación cualitativos. En este tipo de selección, los escenarios, las personas y los acontecimientos se eligen de manera deliberada para proveer información importante que no puede ser obtenida por otras selecciones. En nuestro caso, fueron dos los criterios de inclusión de lxs profesionalxs de la comunicación luego entrevistadxs: que se hubieran desempeñado en áreas de comunicación de los ministerios tomados como casos de estudio (Salud, Educación y Desarrollo Social) en ambos periodos de gobierno (Cristina Fernández Kirchner entre 2011-2015 y Mauricio Macri entre 2015-2019) y que la selección final de entrevistadxs contuviera una distribución lo más equitativa posible de lxs CG de los tres ministerios de manera que fuera posible el análisis comparativo.⁹

9 Al seleccionar estos tres ministerios no se buscó la representatividad con el conjunto de la administración pública nacional de Argentina. Las razones de dicha elección se vinculan con dos cuestiones: por un lado, la complejidad que suelen asumir las políticas públicas en dichos ministerios –al contar con componentes de comunicación diversos, que involucran objetivos informativos, pedagógicos y de movilización social–, y, por el

Dicho esto, en un sentido estricto, antes que con una muestra la selección se ajustó a lo que se denomina panel: "personas que son las únicas que pueden ser informantes debido a que son expertos en un área o fueron testigos privilegiados de un suceso" (Maxwell, 1996: 54). A partir de estos criterios, finalmente se realizaron entrevistas semiestructuradas a una decena de CG. Es necesario mencionar que si bien la selección inicial comprendió un número mayor, en varios casos no accedieron a ser entrevistadas: más allá de nuestro compromiso de mantener bajo reserva la identidad de lxs entrevistadxs, algunas personas manifestaron su temor a las represalias en un contexto de "persecución ideológica" y despidos masivos.

El procesamiento y análisis de la información recolectada fueron realizados mediante la estrategia del análisis temático de datos cualitativos. Se apeló a la fragmentación de cada enunciado en unidades de codificación para su agrupamiento en núcleos temáticos, identificando también, en el proceso analítico, núcleos emergentes. Del procesamiento y análisis preliminar de las entrevistas se definieron las siguientes dimensiones: a) estructura del área de comunicación; b) relaciones entre la política pública, la comunicación del estado y los medios de comunicación masiva; c) estilos de planificación y gestión reconocidos como predominantes en ambas gestiones presidenciales –objetivos y estrategias de comunicación priorizados y el aporte de la comunicación a los propósitos de política pública–; d) rasgos fundamentales de las narrativas políticas de ambas gestiones de gobierno; y e) trayectorias formativas y profesionales de lxs CG, sus funciones y tareas, las capacidades, habilidades y destrezas comunicacionales relevantes en la evaluación del desempeño profesional, y las rutinas y modos de organización del trabajo cotidiano. Sobre este último punto (e) trabajamos en este artículo.

Análisis de los datos

A continuación, describimos sintéticamente los resultados más relevantes de nuestra investigación en lo que refiere a la configuración del rol profesional y las condiciones de trabajo de lxs CG, y en particular al perfil profesional valorado, las funciones y tareas asignadas en ambos periodos de gobierno y las dinámicas y rutinas de trabajo que caracterizaron cada gestión.

Pero antes de referirnos a dichas cuestiones corresponde señalar algunas características en la conformación, desarrollo y consolidación de las áreas de prensa y comunicación en los tres ministerios comprendidos en esta investigación. Con matices y temporalidades diferentes, según cada caso, en los tres ministerios se observa la creación de áreas de prensa y/o comunicación con dependencia de la máxima autoridad ministerial como expresión de la decisión de jerarquizar la comunicación como dimensión constitutiva de la política, organizar y reorientar iniciativas y recursos humanos dispersos y desarticulados en direcciones y programas en la trama ministerial (como resultado de la incorporación sostenida de comunicadorxs a la administración pública en lo que va del siglo XXI). La centralización aludida implicó la disponibilidad de recursos humanos bajo una misma dirección estratégica y así

otro, el conocimiento profundo que el equipo de investigadoras tiene de las políticas públicas gestionadas en el periodo de análisis por los ministerios seleccionados –en tanto el equipo está conformado por comunicadoras con experiencia en políticas educativas, sanitarias y sociales.

habilitó un proceso de diversificación y especialización del trabajo y disminución de la tercerización en agencias de prensa, publicidad y producción audiovisual, característica de los años previos a la llegada del kirchnerismo al gobierno.

En lo que refiere a la diversificación y especialización de la tarea laboral, hacia el interior de los equipos –por lo general– se organizaron las siguientes líneas de trabajo, aunque su formalización y denominación variará según el ministerio: prensa, producción de contenidos y campañas, desarrollo web y redes, y diseño gráfico o comunicación visual. La excepción la constituyó el Ministerio de Educación, donde al momento de nuestra investigación el área continuaba focalizada en la labor de prensa, su equipo seguía siendo relativamente pequeño y todavía existía una importante cantidad de comunicadorxs dispersxs y desarticuladxs en la trama ministerial. A diferencia de los otros ministerios, en Educación no hubo un área que centralizara la comunicación del modo que ocurrió en Salud y Desarrollo Social, lo que dificultó la tarea de lxs CG que continuaron trabajando en equipos reducidos, aislados y dispersos, distribuidos de forma dispar en el Ministerio de Educación, sin un abordaje especializado en temáticas puntuales. Cada equipo se encargaba de la producción del contenido específico de su área sin que hubiera una revisión que verifique que se comparta una misma narrativa ni identidad coherente. A partir de la gestión kirchnerista existió la voluntad política de planificar la comunicación a nivel ministerial en el área de educación –en tanto lxs CG responsables del área se reunían con quienes estaban encargadxs del área de prensa que ocupaban el rango de mayor jerarquía para prever y coordinar el trabajo dentro del ministerio–, pero con el tiempo esa iniciativa se diluyó y los programas terminaban comunicándose directamente entre sí. Lxs entrevistadxs plantearon que durante la gestión cambiemita, si bien comenzó a funcionar una coordinación centralizada en el área de prensa, su planificación no era puesta en común con las otras áreas en las que se desarrollaban lxs CG y, consecuentemente, la labor quedaba subordinada a la demanda puntual del área de prensa, sin la oportunidad de conocer y enriquecer los objetivos o criterios políticos y estratégicos.

Con la centralización –durante el kirchnerismo– en los otros dos ministerios (Salud y Desarrollo Social) comenzó un proceso sostenido de rectoría y asistencia técnica a las provincias y las direcciones y programas nacionales, lo que resultó una novedad para aquellos espacios que hasta el momento no habían incorporado CG en sus equipos y un apoyo relevante a las políticas y dispositivos de abordaje territorial sobre los que hablaremos más adelante.

Respecto de las titulaciones y trayectorias profesionales previas de lxs CG pudimos identificar que –en general– durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner se valoró un perfil con formación universitaria en comunicación y periodismo, producción audiovisual y comunicación visual, además de la experiencia profesional o formación especializada en gestión pública en el sector en cuestión. Algunas de las personas entrevistadas comentaron que lxs funcionarixs de la gestión *kirchnerista* en los ministerios seleccionados ponían especial atención a la formación técnica profesional y/o la experiencia laboral previa en el tema (salud, educación o desarrollo social), lo cual resulta ostensible en el manejo de vocabulario técnico específico, el conocimiento de legislación relevante del sector y la familiaridad con los objetivos, funciones y características de los organismos públicos especializados en las problemáticas específicas.

Aunque durante la gestión cambiemita parte de los equipos de trabajo se mantuvieron, en los cargos directivos de las áreas de comunicación (y en menor medida hacia el interior de los equipos) hubo un cambio notorio de perfil, con la llegada de gente de

confianza de las autoridades, CG con trayectoria y experiencia en el sector privado comercial, en áreas ligadas al marketing o en agencias de publicidad, pero sin experiencia previa de trabajo en el Estado o la gestión pública, sin formación técnica especializada en el tema (salud, educación o desarrollo), ni conocimientos sobre las problemáticas del sector. Una de las personas entrevistadas expresó:

Parece que, de este universo, la mayor cantidad de gente no está calificada, te das cuenta porque hablás con ellos de cuestiones básicas que desconocen y que no tienen que ver con la comunicación, que tienen que ver con su responsabilidad [...] la persona que quedó en esa dirección no tenía experiencia en ese tema, era alguien de confianza o de afinidad.¹⁰

Aunque lo antedicho hizo que lxs nuevos directorxs se apoyaran en el conocimiento y la experiencia de los equipos, durante la gestión cambiemita se suspendieron las reuniones de coordinación del área y de ésta con las autoridades nacionales –o con otras direcciones de los respectivos ministerios– y lxs CG dejaron de participar de espacios en los que se explicitara y discutiera la política pública: “nosotros no nos sentamos más con los equipos, no conocemos a las autoridades, ni cómo se llaman, no tenemos más esas reuniones de trabajo [...] tampoco hay capacitación, no hay seguimiento, no hay evaluación de los productos”, expresó una de las personas entrevistadas. Mientras que otra agregó:

Nunca tuvimos una reunión de trabajo, sino comunicaciones esporádicas, puntuales, no hay un proyecto de trabajo [...] no hay una relación laboral con nuestros jefes, ni tampoco con los que demandan el producto [...] no tenemos más reuniones de trabajo, eso para mí es el principal rasgo del impacto en el trabajo cotidiano, la fragmentación, la individualización, además de la calidad de lo que uno produce.¹¹

Otro de los cambios significativos se registró en el vínculo con la Jefatura de Gabinete de Presidencia de la Nación y el Área de Comunicación dependiente de ésta, encargada de centralizar las decisiones sobre las campañas de comunicación masiva del gobierno nacional y la pauta oficial. Según las personas entrevistadas, aunque la distribución de la pauta publicitaria oficial se mantuvo centralizada en Presidencia (que luego la distribuía para todos los ministerios), durante la gestión de Macri los términos de esa relación variaron significativamente. Es decir, lxs CG concebían la campaña y con Presidencia “se discutían contenidos, posicionamientos ideológicos o líneas editoriales de algunos temas”.¹²

Pero en la gestión cambiemita, Presidencia vuelve a tercerizar, tiene equipos propios, pero contrata a otros estudios y equipos: “Comenzamos a ser como auditores,

10 Testimonio de CG. Tanto en éste como en los demás testimonios recuperados no se aclara el género ni el ministerio en el que se desempeña cada persona entrevistada para resguardar su anonimato.

11 Testimonio de CG.

12 Testimonio de CG.

observadores técnicos de lo que nos manda Presidencia. Hacemos una primera reunión para definir un *brief*, se le dice qué se quiere trabajar y ellos envían una propuesta”.¹³ Según lxs entrevistadxs, la comunicación pasó a ser algo intrínseco de la política y quedó centralizada en el área de Presidencia.

Asimismo, varios de lxs CG manifestaron que al cabo del segundo año de mandato de la coalición Cambienos experimentaron una situación de parálisis (“es una gestión que no arranca”), “abandono” de la política pública y subestimación del aporte profesional de la comunicación a la gestión de gobierno.¹⁴ De acuerdo con el relato de lxs entrevistadxs esta situación de “parate” y subvaloración o, en el mejor de los casos, de “vuelta al final de la línea de montaje” –por hacer referencia a lo mencionado en apartados anteriores–, contrastaba con lo acontecido durante la gestión kirchnerista en la que se explicitaba y discutía la política comunicacional y la opinión profesional de lxs CG era tenida en cuenta a la hora de tomar decisiones.

Aquella valoración de la tarea profesional durante el kirchnerismo había implicado mayores responsabilidades y amplió, también, el margen de acción de lxs CG a tareas muy diversas. Estas tareas comprendieron desde la formulación de claves de abordaje y mensajes prioritarios para la realización de campañas y materiales, hasta la creación y animación de redes de trabajo, la producción de contenidos en lenguajes y soportes diversos, el desarrollo de espacios y sistemas de información y la asistencia técnica y capacitación de comunicadorxs, agentxs estatalxs y decisorxs en cuestiones relativas a la comunicación. Aunque entre 2011 y 2015 se continuó priorizando el lenguaje escrito e impreso, paulatinamente ganaron terreno la producción audiovisual y multimedial, y la gestión de medios institucionales digitales. Según el relato de lxs CG entrevistadxs, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner se creaban estrategias integrales de comunicación de diferente tipo (con énfasis en la producción audiovisual, la producción gráfica y el desarrollo de dispositivos territoriales y eventos masivos) que partían de una fuerte articulación con el sector demandante y significaban un proceso de trabajo conjunto entre diferentes profesionalxs del área, más el seguimiento de la tarea. Mientras que lo referido a la prensa y las relaciones públicas –en un escenario de “intensificación digital”–, el monitoreo de las tendencias en redes y la comunicación directa fueron cobrando cada vez mayor importancia, aunque su crecimiento exponencial ocurriría en la gestión cambiemita.

En ese marco, de acuerdo con lxs entrevistadxs, en la gestión kirchnerista se valoraba la versatilidad y autonomía de lxs CG frente a las múltiples tareas y su capacidad de lectura política de los procesos vinculados con la gestión, así como la habilidad de dialogar con distintos referentes técnicos y políticos a nivel nacional y provincial para el despliegue de la política en los territorios. En lo que respecta específicamente al trabajo territorial, el kirchnerismo apeló a una comunicación directa con la gente a partir de una serie de estrategias y dispositivos de desembarco en los distintos barrios, casi siempre mediado por la organización y la movilización popular. En los tres ministerios que analizamos (Desarrollo Social, Educación y Salud) identificamos políticas y dispositivos de territorialización apuntalados por una comunicación directa e interpersonal a cargo de agentxs territorialxs –y en mucho menor medida el manejo de las redes sociales, estas últimas manejadas con una marcada inercia de la lógica del *broadcasting*–, para difundir la Política, con mayús-

13 Testimonio de CG.

14 Testimonio de CG.

culas, que había detrás de cada acción. Por su parte, durante la gestión cambiemita se produjo un desmantelamiento de todas las políticas y dispositivos territoriales y se avanzó decididamente sobre el armado digital. Esto se expresó de manera contundente no sólo en la reorientación de la pauta publicitaria del Estado, el redimensionamiento del área de redes y comunicación web, sino además en la preeminencia del lenguaje audiovisual y la narrativa transmedia, todo ello en detrimento del lenguaje gráfico, el uso del soporte papel y la comunicación de la política y sus fundamentos.

Algunxs entrevistadxs coincidieron en la importancia otorgada por el nivel gerencial de la gestión kirchnerista a la capacidad de análisis y el compromiso políticos necesarios para el buen desempeño de lxs CG. Como planteó una de las personas entrevistadas: "si vas a estar en un área de gestión, y vas a gestionar políticas públicas, las personas tienen que tener compromiso político, me parece que eso es tan importante como la formación técnica. Es más, la formación técnica sola no me garantiza nada".¹⁵ Como advertimos antes, la prescripción de una ética y un claro posicionamiento político profesional en aras de la transformación social, la democratización de las sociedades, la participación ciudadana y el diálogo de saberes, persiste como recurrencia en la discusión sobre el rol profesional de lxs CG, tendencia que se verificó en las entrevistas.

Aun teniendo en cuenta los diferentes estilos de gestión ministerial, lxs entrevistadxs coincidieron en señalar que durante el kirchnerismo la política, como mecanismo para garantizar derechos, pasó a ser reivindicada, permeando los objetivos y estándares de la gestión comunicacional. Asumiendo dicho estándar algunxs de lxs CG entrevistadxs criticaron la prohibición explícita del lenguaje de los derechos humanos que tuvo lugar en algunos ministerios durante la gestión cambiemita: "no se habla de derechos, ni de garantía del Estado y tampoco de política".¹⁶ Según los testimonios relevados, se les pidió a lxs CG que no manifestaran sus opiniones para no generar discusiones, despolitizando por completo el rol y el desarrollo de su labor. Concretamente en el caso del Ministerio de Salud, en la narrativa gubernamental se registró un desplazamiento o -en palabras de unx entrevistadx- "traslado de la responsabilidad del Estado a la responsabilidad del ciudadano" que promueve un tipo de ciudadanía en la que el ejercicio de los derechos dependía de las elecciones individuales, antes que de la organización y la participación.¹⁷ Particularmente en la narrativa gubernamental en salud reconocimos una específica ética del cuidado como responsabilidad individual, desde estrategias basadas en un enfoque de marketing social deudor de la lógica publicitaria (Bruno et al., 2021).

La cotidianeidad del trabajo de lxs CG varió considerablemente en la gestión cambiemita en todos los ministerios analizados. En primer lugar, porque el volumen de trabajo disminuyó notoriamente: "Nosotros cada vez tenemos menos laburo, no hay seguimiento ni progresión, y la retribución es cada vez menor".¹⁸ Algunas de las personas entrevistadas comentaron que al no haber trabajo de comunicación llegaron a asignarles, incluso, trabajos administrativos o de atención de reclamos vía mail o telefónicos. Por otra parte, y como ya se mencionó, en el nivel ministerial se abandonaron los espacios de planificación estratégica y operativa de la gestión co-

15 Testimonio de CG.

16 Testimonio de CG.

17 Testimonio de CG.

18 Testimonio de CG.

municipacional. Además, en los tres ministerios los requerimientos de comunicación se tornaron más simples (piezas sencillas como folletos o postales o placas para redes con motivo de efemérides, salvo algunas excepciones más complejas como “vestir” un espacio para algún evento público, o renovar la señalética de un espacio); en todos los casos casi siempre desprovistos de una estrategia de sentido que los comprenda y oriente. Debido a que la articulación con las áreas demandantes, las reuniones del equipo de comunicación –que habían sido periódicas durante la gestión kirchnerista– ya no existían y el intercambio con lxs coordinadorxs se realizaba vía correo electrónico; lxs CG trabajaban generalmente solxs para resolver los requerimientos puntuales que les llegaban, rompiendo con el paradigma del trabajo interdisciplinario.

Además, la producción de materiales de los distintos programas fue prácticamente suspendida con el cambio de gestión. El trabajo más fuerte durante el mandato de Mauricio Macri se hizo desde y para las redes sociales: la apuesta a la comunicación digital durante el gobierno cambiemita y la importancia que esa gestión le adjudicó a las capacidades ligadas al manejo de las redes sociales desde un enfoque simple, emotivo, disruptivo, provocador y creativo, fue consistente con un abordaje que lxs entrevistadxs describieron como simplificador de la complejidad de los problemas públicos y la singularidad que estos adquieren en los diferentes territorios y poblaciones. Por otro lado, aunque el monitoreo constante de las redes sociales se constituyó en información relevante y sensible para quienes tenían responsabilidades gerenciales, su análisis no se socializaba en reuniones para una planificación integral de la comunicación institucional –o al menos una discusión y formulación de algunos lineamientos de trabajo–. Si esas reuniones existieron, los equipos de prensa y comunicación dejaron de participar de ellas y sus jefxs explicaron los criterios de manera parcial.

Así, durante los dos primeros años de gestión cambiemita –años 2016 y 2017–, lxs CG con más iniciativa fueron definiendo su propia agenda de trabajo a partir de la proactividad personal, la creatividad y el aprovechamiento de relaciones estratégicas, lo cual resultó una forma de mantenerse vinculado a la tarea profesional. Esto fue denominado en las entrevistas como parte de una “estrategia de reducción de daños” y “resistencia pasiva”.¹⁹ Lxs CG nos comentaron su sensación de estar bajo evaluación individual permanente:

No sólo de lo que vos supieras técnicamente, sino algo que para el gobierno de Macri es muy importante es el nivel de aptitud y de actitud laboral [...] esa burocracia, ese procedimiento que ellos tienen te fragmenta, eso para mí fue lo principal.²⁰

Este estándar fue referido por lxs CG como meritocrático, promotor de la competencia y disgregador de los lazos constitutivos de la red ministerial. Pero según relataron algunas personas, la experiencia de inventarse el trabajo no era nueva, aunque las experiencias anteriores –cifradas en lo realizado una década atrás– estuvieron más vinculadas con la intención de lxs CG de instituir un perfil profesional, más allá de que la actividad de prensa era en ese momento la que

19 Testimonio de CG.

20 Testimonio de CG.

estaba legitimada socialmente. Esta actitud proactiva referida por lxs entrevistadxs como “vender o promover el rol” o “renegociar” el rol fue menos necesaria a medida que se consolidaron las áreas y el perfil profesional. Pero durante la gestión cambiante, dicha actitud fue una estrategia de resistencia y supervivencia de muchos trabajadores, y no sólo de lxs CG, frente al vaciamiento de la gestión.

El rol profesional en la gestión gubernamental

El ejercicio profesional en el ámbito gubernamental presenta características que lo distinguen de otras formas de comunicación institucional y política. Algunas están directamente relacionadas con las particularidades que, de acuerdo con Elizalde y Riorda (2013), distinguen al sector público del privado: una gran amplitud y pluralidad de objetivos, una gran vulnerabilidad derivada de las altas exposiciones públicas y expectativas respecto de la utilidad social de los resultados, quiebres recurrentes en la gestión por los planes disruptivos de líderes y lideresas –o el recambio periódico de liderazgos–, gran diversidad e intensidad de factores externos e información que influyen en las decisiones –empezando por la prensa hostil, el público insatisfecho y los compromisos políticos partidarios–, y gran necesidad de desplegar acciones que repercutan en el campo de lo simbólico e incidan en el escrutinio público en cuestiones de responsabilidad, honestidad, y rendición de cuentas, entre otras.

Pero a pesar de esta especificidad, hasta 2010 la comunicación de gobierno era probablemente la cuestión menos abordada dentro del campo de la comunicación política (Paz Minutella, 2010), y la discusión partía de “investigaciones, ensayos o referencias que tienen a la comunicación y el comportamiento político electoral como sus guías, asociando sin traslación, o extrapolando postulados a la gestión de la comunicación gubernamental” (Riorda, 2011: 96). A partir de allí, investigadorxs como Paz Minutella (2010), Noguera (2009) y Riorda (2011) –por nombrar algunxs–, comenzaron a realizar aportes significativos que permitieron diferenciar la comunicación de gobierno de la electoral y la política, contribuyendo así a la creación del necesario “marco teórico de fuerte utilidad aplicativa mediante el aporte de racionalidades autónomas y propias para comprender –desde la comunicación– el ejercicio de acciones transversales que permeen todas las dimensiones de un gobierno” (Riorda, 2011: 97).

A continuación, queremos compartir algunas reflexiones que buscan ampliar la discusión sobre este objeto y área de estudio, con base en las discusiones académicas presentadas en los apartados iniciales del artículo y a los datos y observaciones referidas anteriormente.

En tal sentido, vale comenzar haciendo referencia al propósito y valor asignados a la comunicación gubernamental en la gestión de lo público y el sentido del aporte profesional específico. Al respecto, la preocupación por la reputación y la credibilidad del gobierno en escenarios sociales de poder fragmentado y gran disenso social –como el que se enfrenta en la actualidad– persuadieron a la clase política sobre la importancia de sintonizar con las prioridades y el sensorio público para fortificar la legitimidad de la dirección y las acciones del gobierno. Como ya planteamos, este fue un factor determinante para establecer que la dimensión o el componente comunicacional se ubique en el nivel directivo –y no exclusivamente en el técnico instrumental–. Lxs autorxs e investigadorxs especializadxs a los que hicimos referencia, lo mismo que lxs CG entrevistadxs durante nuestra investiga-

ción, refirieron de diferentes formas a la creciente importancia de este “registro político” de la comunicación gubernamental –tal como lo menciona Sznajder (2015) en referencia a los gestores públicos– y la influencia de ello en la salida de la comunicación del lugar que supo ocupar, el último, en la “línea de montaje” (Massoni, 2007). Esto lo observamos en los relatos sobre el proceso de centralización, diversificación y especialización de las áreas de prensa y comunicación. Pero también en la jerarquización de las tareas de comunicación en ambas gestiones, aunque con diferente modalidad organizativa según hablamos de la gestión kirchnerista o cambiemita: en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, las tareas fueron confiadas a los equipos ministeriales, mientras que en gobierno de Macri las decisiones se centralizaron celosamente en la Jefatura de Gabinete o en el área de Presidencia.

Por otro lado, durante el kirchnerismo la gestión estratégica de la comunicación le brindó importancia a la planificación de estrategias integrales con privilegio de la comunicación directa e interpersonal en los territorios. Esta estrategia tuvo limitaciones a causa de su fuerte apelación al intercambio racional de ideas y la comprensión por parte de la ciudadanía de los principios rectores de la política, sin considerar en todo su espesor las características diversas de las audiencias, los cambios en la cultura política contemporánea y la importancia de los territorios digitales en los que se modela el debate público y se instalan sentidos. Por otro lado, estas limitaciones estuvieron determinadas por la tendencia de algunas autoridades políticas de asociar la comunicación a la producción de contenidos sin considerar –aunque hubo excepciones– la dimensión comunicacional como un elemento clave desde el origen mismo de la política.

Por su parte, en el gobierno cambiemita, aunque continuó una visión estratégica de la comunicación, la gestión quedó reservada a quienes centralizaron la toma de decisiones en la cúspide del poder gubernamental. Los equipos técnicos a nivel ministerial quedaron circunscritos a tareas más instrumentales, para que fueran otrxs, en otro lugar y sin un conocimiento situado en las políticas sectoriales y sus territorios, quienes fijaran y produjeran la comunicación. A su vez, se buscó trabajar en la construcción o cristalización de sentidos comunes que abonaran la mirada que propuso Cambiemos respecto de la política, del Estado, de la ciudadanía y de las políticas públicas, abrevando en un ideario de corte neoliberal que minimiza el rol del Estado, piensa a la política pública como gestora de servicios y no como dadora de derechos, y a lxs ciudadanxs como “vecinos” sobre los que prima una mirada individualista. En ese marco, lo estratégico de la comunicación de gobierno cambiemita se caracterizó por el énfasis en la consideración y conocimiento de las audiencias para reforzar criterios o expectativas preexistentes y afines. Para ello se apeló a la narración transmedia, a la hipertextualidad, al intercambio mediado por plataformas y a la comunicación directa digital que proponen las redes sociales. Como se señaló en una de las entrevistas, el gobierno de Macri comprendió y concibió a la comunicación como aspecto intrínseco y determinante de la política.

Aunque observamos un importante consenso sobre la salida de la comunicación del final de la “línea de montaje”, en lo que respecta al perfil profesional no se registra un acuerdo semejante sobre el perfil y/o el rol de lxs CG en el nivel estratégico. Las críticas realizadas a la concepción tradicional del rol profesional de la comunicación en tanto productor de medios y mensajes –tal lo mencionado en la breve revisión bibliográfica referida en el artículo– sugieren pensar en un perfil de profesional que opere como facilitador de vínculos, de procesos de reflexión interdisciplinar y colectiva y de participación ciudadana. Más allá de nuestra afi-

nidad con estos planteos, lo que reconocemos en las formas de pensar y practicar la comunicación gubernamental que estudiamos, es que la concepción tradicional persiste en el nivel operativo y que en el nivel directivo lo que se instala con fuerza es un perfil profesional asociado a la producción narrativa transmedia –“profesionales de la narración [...] contadores de historias de la sociedad en todos los campos”, como los definió Rincón (2016b: 22)– y no el de facilitadorxs de vínculos o animadorxs de espacios colectivos.

La idea del relato o la narrativa de gobierno parece estar asociada –al menos a comienzos de siglo, y más allá de los ropajes y cambios que vaya asumiendo su forma de funcionamiento– al concepto de narrativa transmedia; es decir, un fenómeno cultural característico de la era de la convergencia que fue acuñado a principios de siglo por Henry Jenkins (2003), quien definió a estos cambios como un proceso en el que los elementos sustantivos de una narrativa son diseminados sistemáticamente a lo largo de canales diversos, con el fin de propiciar una experiencia unificada y coordinada a través de todos ellos y promover un relato que abarca diferentes medios y lenguajes. Aunque el concepto proviene de la industria del entretenimiento y refiere generalmente a la narrativa ficcional, el mismo Jenkins sugirió que la transmedialidad narrativa era tendencialmente aplicable a cualquier texto sometido a un centrifugado a lo largo y ancho del universo mediático.

En el abordaje realizado pudimos observar que en el nivel directivo la concepción dominante de la comunicación de gobierno se aleja del tipo “inventarial” –como la definieron Elizalde y Riorda (2013: 15)– y del exclusivo registro interlocutivo administrativo e institucional (Sznaider, 2015), y se pasó a intentos de interpelación de la ciudadanía desde la producción de relatos que hicieron que se vaya configurando un perfil profesional cercano al productor de narrativas políticas que abrevan en el “mito de gobierno” –tal la caracterización de Elizalde y Riorda (2013) y Riorda y Rincón (2016)–. Dicho mito permite definir la orientación estratégica que da sustento a la representación de un Estado y que se formaliza como relato o historia, es una fuente permanente de argumentos que contiene y da sentido, moviliza y estimula la acción y justifica las realizaciones de un gobierno (Riorda y Rincón, 2016). Para que el mito sobreviva y se preserve en el tiempo se requiere organización, y eso es lo que define en gran medida el sentido de la tarea contemporánea de lxs CG en el nivel gerencial. Al mismo tiempo que el mito debe gestionarse a través de un relato en clave popular: actuar, hablar, narrar y ser como el pueblo. Es así que en las sociedades hipermediatizadas como las nuestras, las narrativas y estéticas mediáticas modelan decisivamente el relato político en el que prevalecen las lógicas de la emocionalidad, los contratos sociales primarios, lxs “presidentes medio” o políticxs que actúan como *rock star* y dominan el mercado de la opinión pública en el contexto de una democracia de nombres y una “política sin símbolo” (Rincón, 2016a: 76).

En razón de lo mencionado, la función estratégica de la comunicación gubernamental está íntimamente vinculada con la construcción de una narrativa, y en consecuencia no puede dejar de considerarse en forma metódica y permanente el modo en que las redes, los artefactos y los servicios asociados con las TIC determinan las dinámicas de la comunicación actual, dan paso a nuevas formas de sociabilidad y tienen un papel relevante en la construcción de la subjetividad y de las identidades sociales. Sólo a partir de ese tipo de perspectiva y en función del diagnóstico, los posicionamientos y los temas fundamentales de gestión gubernamental es posible crear una configuración narrativa amplia y coherente, planificada

desde un núcleo creativo centralizado, que pueda, además, implicar formas de participación y legitimación. Aunque a nivel comunitario o del gobierno local la tarea profesional de lxs CG pueda asociarse con el fortalecimiento de vínculos y sentidos compartidos para el apuntalamiento de redes de trabajo multiactorales –lo que antes aludimos como “perfil facilitador”–, esto no aparece como lo relevante ni esperable de las áreas de prensa y comunicación en el nivel gerencial a escala nacional.

Un último aspecto al que quisiéramos referirnos se vincula con la situación vivenciada por lxs CG en ambos periodos. Lxs entrevistadxs señalaron que en la gestión kirchnerista se sentían, en general, valorados en su pericia profesional y participaban de instancias de intercambio y decisión, algo que dejó de suceder en la gestión cambiamita. La descripción del vaciamiento de tareas y el consecuente desarrollo de “estrategias de supervivencia” fueron permanente referidas en las entrevistas a partir de expresiones como “inventarse” trabajo o “exiliarse” a espacios laborales puramente operativos o administrativos para evitar la confrontación con criterios de trabajo con los que no se acordaba, o producir una suerte de auto-representación de “resistencia desde adentro” que posibilitara continuar en una tarea profesional.²¹ Estas estrategias fueron relatadas por lxs entrevistadxs muchas veces desde la tensión que les generaba la apropiación del imperativo ético-político que describimos al inicio de este trabajo.²²

En este sentido, los testimonios recabados coinciden con las apreciaciones de autorxs como Vargas (2016) y Uranga (2016), entre otros. Vargas (2016) describe el sentimiento de muchxs de lxs CG que se habían integrado a la comunicación gubernamental cuando sus propios principios político-ideológicos coincidían con los del gobierno que los empleaba y que, ante un cambio de gestión, se interrogaban sobre su lugar en el Estado, al tiempo que se ponía en juego su necesidad de trabajo y supervivencia. Estas exigencias éticas colocaron a lxs CG en un lugar incómodo, tal como se desprende de las entrevistas, en tanto se los solía ubicar como “tecnócratas”, como señala Rincón (2016b), cuando en realidad se trataba de trabajadorxs que, en la mayoría de los casos, desarrollaban funciones operativas y no estratégicas o de conducción. De allí que el imperativo ético de la transformación social –con variantes o complementariedades– tenga que ver con el debate sobre el trabajo de lxs CG.

Lo recorrido nos lleva a preguntarnos sobre el campo profesional de la comunicación y la impronta que mueve las distintas experiencias de gobierno y las tensiones que se instalan respecto del rol de lxs CG, cuya tradición, en América Latina, está cargada de una formación crítica que –como un imperativo profesional– abre interrogantes y cuestiona las prácticas y la función social de lxs comunicadorxs de un modo sistemático. En ese marco, creemos que comprender las características y las prácticas que han configurado el rol profesional de lxs CG en la década pasada, desde la perspectiva y los sentidos atribuidos de esos mismos actores, permite seguir reflexionando e indagando acerca de los desafíos pendientes para la construcción de una comunicación gubernamental que aporte al fortalecimiento de las políticas públicas.

21 Testimonios de CG.

22 Nos referimos al apartado “Los imperativos éticos y políticos que se proyectan sobre el ejercicio profesional”.

Bibliografía

- Bernal, M. (2013). Hacia una mirada comunicacional integral de las políticas públicas en educación. *Avatares de la Comunicación y la Cultura*, (6), Recuperado de: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/avatares/article/view/4799>.
- Bruno, D., Acha, M., Becerro, V. y Demonte, F. (2021). Pensar y hacer comunicación en salud en diferentes contextos políticos y comunicacionales: Rupturas y continuidades en la gestión comunicacional de las políticas de salud en la Argentina reciente (2011-2019). *RevCom* (12). DOI: <https://doi.org/10.24215/24517836e051>.
- Bruno, D., Zapesochny, V., Huarte, C., Jait, A., Tufró, L., Sandomirsky, M. y Aragues, A. (2013). El Desafío de hacer de la comunicación un componente estratégico de las políticas públicas en salud. *Revista de Comunicación y Salud*, 31, 51-65. Recuperado de: <https://www.revistadecomunicacionysalud.es/index.php/rcys/article/view/116>
- Castro, S. (2016). Comunicación de gobierno. En *Relatoría: II Seminario Observatorio de las Profesiones de la Comunicación, Universidad de la República, Uruguay*, 49-59. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1VZZYouXq-UFx37BhCG-iwT2GiTrIGsRA/view>.
- Cornelio Chaparro, J. (2006). Nuevos campos de desarrollo profesional para el licenciado en comunicación. *Espacios Públicos*, 17(9), 33-41. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67601704.pdf>.
- De Charras, D. (2016). Mesa de cierre. En *Relatoría: II Seminario Observatorio de las Profesiones de la Comunicación, Universidad de la República, Uruguay*, 71-82. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1VZZYouXq-UFx37BhCG-iwT2GiTrIGsRA/view>
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (compiladoras) (2011). *El campo de la investigación cualitativa. Manual de investigación cualitativa*. España: Gedisa.
- Eco, U. (1964). *Apocalípticos e integrados*. Barcelona: Lumen.
- Eco, U. (1987). *Para una guerrilla semiológica*. Barcelona: Lumen.
- Elizalde, L. y Riorda, M. (2013). Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: realismo e innovación. En Elizalde, L. y Riorda, M. (editores), *Comunicación gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía.
- Jenkins, H. (2003). Transmedia storytelling. Moving characters from books to films to video games can make them stronger and more compelling. *Technology Review*. Recuperado de: <https://www.technologyreview.com/2003/01/15/234540/transmedia-storytelling/>
- Kaplún, G. (2016). Comunicación y políticas públicas. En *Relatoría: II Seminario Observatorio de las Profesiones de la Comunicación, Universidad de la República, Uruguay*, 60-70. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1VZZYouXq-UFx37BhCG-iwT2GiTrIGsRA/view>
- Kaplún, G. (2019). La comunicación alternativa entre lo digital y lo decolonial. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, (141), 75-94. DOI: <https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i141.4077>
- Martínez, K. y Téllez, S. (2013). La comunicación en las instituciones de carácter público: de lo institucional a lo participativo. *Anagramas, rumbos y sentidos de la comunicación*, 22(11). DOI: <https://doi.org/10.22395/angr.v11n22a5>
- Massoni, S. (2007). Modelo de Comunicación Estratégica. (Tres movimientos y siete pasos para comunicar estratégicamente). En Massoni, S. (2007). *Estrategias. Los desafíos de la comunicación en un mundo fluido*. Rosario: Homo Sapiens.
- Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative Research Design. An Interactive Approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Noguera, F. (2009). La campaña permanente. En Izurieta, R. (editor), *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía.
- Noguéz, R. (2015). Transformaciones, problemas y desafíos de la comunicación educativa y comunitaria. Los productores de vínculos y sentidos. En *Relatoría: Seminario Inaugural Observatorio de las Profesiones de la Comunicación, Universidad de la República, Uruguay*, 18-22. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1j0Z29mBWjXOQ6iV1OvRcFJyGnyX4-THS/view>
- Pates, G. (2021). Todos/as unido/as leeremos. En Elizalde, S. (Coord.), *Modos de leer. Prácticas lectoras y apropiaciones culturales en los tiempos de transmedialidad*. La Plata: EDULP.
- Paz Minutella, I. (2010). La comunicación de gobierno. *Reflexión Académica en Diseño y Comunicación*, (14), 141-144. Recuperado de: <https://perio.unlp.edu.ar/catedras/pyp/wp-content/uploads/sites/64/2020/05/PAZ-MINUTELLA-La-comunicacion-de-Gobierno-139-143.pdf>
- Regis, S. (2007). Reflexiones sobre las prácticas de comunicación en el campo de la salud. *Question*,

- (13). Recuperado de: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/331/264>
- Rincón, O. (2016a). *El gobernante es el medio: mitologías presidenciales*. En Riorda, M. y Rincón, O. (2016). *Comunicación gubernamental en acción narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Buenos Aires: Biblos.
- Rincón, O. (2016b). Los estudiantes investigan el mundo profesional. En *Relatoría: II Seminario Observatorio de las Profesionales de la Comunicación, Universidad de la República, Uruguay*, 71-82. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1VZZYouXq-UFx37BhCG-iwT2GiTrIGsRA/view>
- Riorda, M. y Rincón, O. (2016). *Comunicación gubernamental en acción narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Buenos Aires: Biblos.
- Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Politai*, 2(3), 96-111.
- Rocha Silva, M. A. (2009). El imaginario del comunicador en la era de las tecnologías de la información y la comunicación. *Interpretextos*, (4), 65-73.
- Rueda, E. y Herrera, D. (2020). Comunicación, sociedad y salud en contexto de pandemia. *Chasqui*, (143), 41-45. Recuperado de: <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/4402>
- Salazar Gómez, M. y Sepúlveda, R. (2011). Perspectivas y proyección profesional de la comunicación social. *Signo y Pensamiento*, 30(59), 194-209.
- Scolari, C. (25 de enero de 2013). Apocalípticos e integrados. El retorno. *Hipermediaciones*. Recuperado de: <https://hipermediaciones.com/2013/01/25/apocalipticos-e-integrados-el-retorno/>
- Sznaider, B. (2015). De las ciencias sociales, del fenómeno macrista, de la comunicación y de otras yerbas. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, (87), 80-85. Recuperado de: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/15.-SOCIALES-87-D-SZNAIDER.pdf>
- Tauber, F. (2011). El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), 85-94.
- Uranga, W. (2016). Comunicación y políticas públicas. En *Relatoría: II Seminario Observatorio de las Profesionales de la Comunicación, Universidad de la República, Uruguay*, 71-82. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1VZZYouXq-UFx37BhCG-iwT2GiTrIGsRA/view>
- Vargas, T. (2016). Los estudiantes investigan el mundo profesional. En *Relatoría: II Seminario Observatorio de las Profesionales de la Comunicación, Universidad de la República, Uruguay*, . 71-82. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/1VZZYouXq-UFx37BhCG-iwT2GiTrIGsRA/view>
- Villamayor, C. (2006). La comunicación como perspectiva y como dimensión de los procesos sociales. Una experiencia de participación en las políticas públicas. PSA Formosa. *UNIREVISTA*, 1(3). Recuperado de: http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/villamayor_c_la_comunicaci%C3%B3n_como_perspectiva.pdf

Planificar la comunicación gubernamental en la transición entre el kirchnerismo y el macrismo²³

Por Andrea Iotti, Lucía Guerrini y María Flor Gianfrini

23 Una versión anterior de este capítulo puede leerse en Gianfrini, M. F., Guerrini, L., & Iotti, A. L. (2019). Planificar la comunicación gubernamental: enfoques y prácticas que guían la tarea de los/as comunicadores/as sociales en la gestión de políticas públicas entre 2011 y 2018. *Actas De Periodismo Y Comunicación*, 4(2). Recuperado a partir de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/5355>

Introducción

En las últimas décadas la producción académica acerca de la comunicación política, en general, y la comunicación gubernamental, en particular, ha sido prolífica, tal como describimos en el capítulo 3 de este libro, en el que se sistematiza un estado de la cuestión específicamente focalizado en el campo académico latinoamericano. En ese marco, existen diversos antecedentes de investigación (Riorda y Rincón, 2016; Slimovich, 2017 y 2014; Sznajder, 2015) acerca de los estilos, las narrativas y las prácticas de comunicación gubernamental que llevaron adelante las gestiones presidenciales de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019).

En este capítulo buscamos abordar específicamente los estilos de planificación, los enfoques particulares que asumen -implícita o explícitamente- en relación con la planificación comunicacional y los objetivos y acciones de comunicación priorizados en tres Ministerios Nacionales de la República Argentina (Educación, Salud y Desarrollo Social), durante el período comprendido entre 2011 y 2019²⁴, desde la perspectiva de lxs comunicadorxs gubernamentalxs que se han desempeñado en áreas y dependencias de comunicación en dichos organismos.

El interés por este período surge de la preocupación por indagar en las transformaciones -o continuidades- que se produjeron en el marco del cambio de gestión presidencial. Como resulta conocido, el 10 de diciembre de 2015, luego de 12 años de gestión kirchnerista, Mauricio Macri asumió como presidente, inaugurando una etapa en la que se sostuvieron discursos y políticas públicas marcadamente diferentes a las del período de gobierno anterior.

En este sentido, esperamos que el análisis comparativo permita mapear los enfoques, las racionalidades y las concepciones subyacentes e identificar posibles tendencias en los discursos y prácticas de la comunicación gubernamental. Ello implica la identificación de continuidades y/o rupturas, tensiones y contradicciones en los modos de concebir y hacer la comunicación, en particular en tres espacios gubernamentales fundamentales para la planificación y gestión de las políticas públicas nacionales.

Con respecto a las decisiones metodológicas, en esta investigación implementamos como principales herramientas de relevamiento de información el análisis documental y la entrevista semi-estructurada a referentxs y/o gestorxs de comunicación de los ministerios seleccionados, priorizando a aquellxs comunicadorxs que cumplieron funciones en oficinas centrales de comunicación y que se desempeñaron a lo largo de todo el período analizado.

Para el procesamiento y análisis de la información recolectada, por su parte, tomamos como marco de referencia la *Teoría Fundamentada* (Strauss y Corbin, 2002): desgrabamos las entrevistas y las fragmentamos en unidades de codificación para su agrupamiento dentro de algunas categorías.²⁵ La identificación de las cate-

24 Es preciso aclarar que, si bien en el último tramo de la presidencia de Mauricio Macri, los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social y Salud fueron fusionados en una única estructura (mediante Decreto PEN 801/2018 del 5/9/18), el trabajo de campo de esta investigación fue desarrollado en un período en el que ambas dependencias funcionaban de manera autónoma. Es por ello que todas las indagaciones y análisis las consideramos como dos áreas diferenciadas dentro de la estructura estatal.

25 En la investigación de la cual forma parte este capítulo recuperamos las siguientes categorías: "Estructura del área de comunicación", "Perfiles de los comunicadorxs gubernamentalxs", "Relaciones entre política, comunicación y medios de comunicación", "Planificación y gestión de la comunicación" y "Narrativa de gobier-

gorías implicó, a su vez, la aparición de núcleos emergentes propios del proceso analítico.²⁶

A lo largo de las páginas que siguen presentamos los resultados del análisis de una de las categorías abordadas, aquella referida a la "Planificación y gestión de la comunicación". Específicamente, indagamos acerca de los estilos, concepciones y prácticas vinculadas con la planificación en general y la planificación de procesos comunicacionales, en particular. Para ello, esta dimensión fue desagregada en cuatro subcategorías: "Enfoques de planificación", "Enfoques de planificación comunicacional", "Características de la gestión" y "Objetivos y acciones de comunicación priorizados".

En el apartado siguiente desarrollamos brevemente los posicionamientos conceptuales desde los cuales realizamos el análisis.

Acerca de la planificación y gestión de la comunicación. Algunos marcos interpretativos

En este trabajo partimos de la idea de que tanto la planificación como la planificación comunicacional se ocuparon, desde sus inicios, de la producción de conocimiento sobre los procesos organizacionales y sociales como herramienta de cambio y transformación de las distintas esferas de la sociedad. Como señala Jorge Sotelo:

Un cometido central que tiene hoy la planificación es ampliar el campo de lo posible, es decir no puede ser entendida como una práctica instrumental, burocrática o administrativa. Tiene que ser vista como una práctica política y una práctica política transformadora, una práctica política "revulsiva". Creo que hay que entender a la planificación como una revuelta pensada, una mezcla de voluntad política y cálculo. Entonces el cometido principal es ampliar el horizonte de posibilidades, hacer que lo que hasta hoy no era realizable aparezca ahora como posible. Esto requiere de un proceso vivo, imbricado con la política, o para ser más radical en la afirmación, la planificación es un proceso político. La planificación supone un proyecto político y supone voluntad política, si no hay proyecto y liderazgo, la planificación es impotente (Sotelo, en Liaudat, Bilmes y Carbel, 2022: 77-78).

Esta práctica técnico-política, en los inicios del siglo XXI, va actualizando tanto las perspectivas teóricas que la sustentan como los métodos de análisis que pone en juego (Tauber, 2011). Es así que la comunicación se vuelve una mirada esencial. Como afirma Lira, "hace 50 años la planificación enfatizaba la racionalidad en la acción. Hoy día -sin descartar la racionalidad en la acción- la planificación se aproxima más a un proceso o una práctica comunicacional en la que se involucra a todos los actores con el fin de conseguir consensos sobre los objetivos a seguir" (2006: 16).

Ya a fines del siglo pasado Bustelo reconoce la emergencia de un enfoque

no".

26 Para mayor información sobre las decisiones teórico-metodológicas del proyecto de investigación sugerimos la lectura del capítulo 2 de este libro "Investigar la comunicación gubernamental".

de planificación social en ciernes en el que los aportes de la filosofía del lenguaje (Searle, 1969; Austin, 1982; Echeverría, 1992) permitían pensar a la planificación como narrativa argumentativa de construcción de un mundo compartido. Para este autor, la planificación implica "procesos de argumentación, diálogo y democratización en un mundo pluriactoral y complejo" (Bustelo, 1996: 23). En otros términos, "una narrativa que contiene una red estable de conversaciones" (Bustelo, 1996: 22). La tarea de lxs planificadorxs consiste, desde esta perspectiva, en propiciar conversaciones, escuchar y generar espacios de diálogo. Como señala este mismo autor: "en la búsqueda de los significados posibles, de los intereses subyacentes y de las experiencias sustantivas, los planificadores contribuyen a desarrollar la voz, la acción y autoconciencia de otros" (Bustelo, 1996: 22).

Visto desde esta perspectiva la planificación es ante todo una acción comunicativa y no una acción instrumental de relación entre medios y fines. Su sentido es por lo tanto argumentativo, centrado en el desarrollo de narrativas prácticas y políticas a través de conversaciones sobre futuros deseables y posibles.

Sin embargo, esta no es la única forma de concebir la planificación que podemos encontrar en la bibliografía especializada. A lo largo de los años, distintos enfoques han impreso diferentes lógicas, estilos y perspectivas de trabajo técnico y político. Sin embargo, las tradiciones de planificación no se han sucedido linealmente, una detrás de otra sino que, por el contrario, han convivido y lo siguen haciendo entre las tensiones propias de la realidad.

En este sentido, una de las cuestiones a analizar refiere a los enfoques de planificación que pueden identificarse en las prácticas de lxs comunicadorxs gubernamentalxs. Esta categoría refiere a los diferentes estilos de planificación, de acuerdo con las racionalidades que subyacen en ellos relacionadas con la forma de comprender los procesos de producción del conocimiento necesario para actuar, el poder, la política y la participación y el aporte específico de la comunicación en dichos procesos.

Habitualmente, se diferencian los estilos de planificación normativa o tradicional, estratégica situacional, estratégica participativa y prospectiva. Como mencionamos anteriormente, estos enfoques se interrelacionan en la compleja trama de las dinámicas de la organización del Estado, constituyendo nuestro objeto de análisis y reflexión.

La planificación normativa se caracteriza por su rigidez: la realidad se presenta como un fenómeno estático y objetivo que, por lo tanto, puede describirse científicamente y predecirse; de este modo, la planificación consiste en la aplicación de un conjunto de pasos lineales para la formulación de un plan que permite controlar esa realidad. Tiene un carácter técnico y no deja lugar para la incertidumbre. Toma forma en un documento (el plan-libro) en el que se describe el comportamiento de las variables macroeconómicas y se detallan las acciones a seguir (Demonte e Iotti, 2017). Desde esta perspectiva, la comunicación queda reducida a información, asumiendo una mirada que podría enmarcarse en la teoría matemática de la comunicación o en el difusionismo. Tal como plantea Claudia Bernazza, al criticar el concepto de plan-libro de la planificación normativa:

...el plan no es el documento que se escribe, sino lo que sucede.
Es el sistema de conversación real y los acuerdos que se alcanzan
en sistemas de conversación, se escriban o no se escriban. Es la
voluntad política puesta en un sistema de conversación tratando

de imponerse, o de convencer, o de seducir a otras voluntades políticas. Eso es el plan. Entonces creer que el plan es el libro blanco de aquel período o el anillado de la década del '90, el documento escrito, es tener demasiada fe depositada en el papel escrito. (...) O sea, la técnica dejémosla para la programación, el plan es un sistema de conversación en una sala de situación, y eso cada gobernante la organiza como quiere y puede (Bernazza, en Liudat, Bilmes y Carbel, 2022: 54).

La planificación estratégica situacional (PES) surge, en cambio, como crítica al enfoque normativo. Para ella los procesos sociales no son objetivos, sino que son contruidos por los actores sociales y percibidos desde diferentes perspectivas. Por esa razón, la tarea de lxs planificadorxs

se vincula con el análisis de los diferentes modos de posicionarse de cada actor social relevante en una determinada situación. Esto supone indagar en sus intereses, su ideología, sus objetivos, las explicaciones que construye sobre cierta problemática a abordar, porque sobre esas interpretaciones se sostienen sus prácticas (Demonte e Iotti, 2017: 23).

A diferencia de la planificación normativa, la PES considera la incertidumbre y se preocupa por la construcción de viabilidad, por ende, se inscribe en la lucha por el poder.

Siguiendo a Carlos Matus, referente en Latinoamérica de este estilo de planificación, la práctica de la planificación combina siempre diversas metodologías de acuerdo a las características de la estructura organizativa del Estado (nivel directivo, nivel medio y nivel local), el problema a abordar, el nivel de decisión en donde se encuentre esa situación a abordar y muchas otras razones propias de esa realidad situacional.

Si no hay plan, hay renuncia a la construcción de futuro y resignación frente a lo que presenta el azar. En ese sentido, sostenemos con Matus que, para alcanzar una mayor posibilidad de incidencia, para lograr las transformaciones deseadas, resulta imprescindible la organización, la direccionalidad y, fundamentalmente, la construcción de gobernabilidad, palabra clave en el enfoque estratégico situacional.²⁷

El análisis situacional que propone la PES implica siempre una lectura en clave de comunicación, puesto que los actores sociales producen interpretaciones (sentidos) sobre los problemas de la realidad que son objeto de intervención, interpretaciones que circulan socialmente y orientan las prácticas sociales. En este marco, la comunicación no se reduce a la información, sino que se concibe como "proceso creativo de construcción y apropiación de sentidos, que es preciso interpretar –y en algunos casos disputar– para diseñar estrategias tendientes a construir

27 Por supuesto, en un mundo globalizado y particularmente en países como los latinoamericanos, altamente dependientes de los países centrales, existen variables sobre las que resulta muy complejo incidir o controlar. No obstante, el análisis situacional debería anticipar estas limitaciones al momento de definir la viabilidad de las estrategias a implementar y guardar claridad respecto del horizonte al que se busca llegar. Para un mayor desarrollo de estos debates sugerimos la lectura de Vilas, en Liudat, Bilmes y Carbel (2022).

la viabilidad necesaria para cumplir con los objetivos” (Demonte e Iotti, 2017: 26).

Nutrida de las experiencias de las organizaciones sociales y comunitarias de la década del '80 -aunque también de las intervenciones de los organismos internacionales y las transformaciones de la cuestión social a la vuelta de la democracia- la variante participativa de la planificación estratégica adhiere a la mayoría de sus postulados, pero enfatiza la relevancia de la participación, no sólo en términos de construcción de viabilidad sino en tanto derecho humano. En este sentido, prioriza las estrategias de cooperación y concertación, en lugar de las de oposición y conflicto y entiende que no es posible planificar sin una comunicación democrática (Demonte e Iotti, 2017).

Finalmente, la planificación prospectiva se propone “partir del futuro para construir el presente. Para ello se utilizan diversas metodologías que tienen por finalidad elaborar imágenes del futuro deseado, a partir de las cuales se identifican las brechas que existen entre ellas y el presente y las estrategias para reducir las” (Demonte e Iotti, 2017: 28 y 29).

En relación específicamente con la planificación comunicacional en este trabajo procuramos analizar las diferentes conceptualizaciones de la comunicación y sus aportes a la planificación y a la gestión. En este sentido, reconocemos diversas tradiciones (Waisbord, 2007): desde aquellas que, partiendo de la teoría de la modernización entienden la planificación comunicacional como difusión de innovaciones para el desarrollo, pasando por la tradición crítica que la concibe desde los principios de la comunicación popular y comunitaria o desde los aportes de las políticas nacionales de comunicación, hasta las perspectivas actuales en las que convergen los paradigmas y se articulan las acciones de movilización social, de abogacía en medios, incidencia y comunicación ciudadana.

En el marco de los enfoques de planificación comunicacional que se visualizan en la práctica de la comunicación gubernamental en los Ministerios seleccionados indagamos también en los objetivos y acciones de comunicación que cada gestión prioriza. Con esta subcategoría nos referimos a los objetivos comunicacionales que cada gestión se propone y a los tipos de acciones que se priorizan (prensa institucional, prensa personal de cada ministro, uso de redes sociales, desarrollo de contenidos gráficos, capacitación, etc.). De este modo, indagamos en distintos niveles de concreción del proceso de planificación (Gianfrini e Iotti, 2017), desde el plan, pasando por lo programático, hasta llegar a las acciones comunicacionales.

Finalmente, es objeto de análisis también las características que asume cada gestión, entendida como aquellos estilos particulares que se ponen en juego en función de las características de los actores que forman parte de ella. En este sentido, la gestión implica una concepción y una práctica respecto del poder, de la administración del mismo y de la forma de construir consensos y hegemonías dentro de una determinada organización pública estatal.

Un itinerario posible para el análisis de la planificación comunicacional en las gestiones ministeriales

Con este marco de referencia construimos dos ejes de análisis, que permiten condensar las descripciones respecto a las lógicas, enfoques y prácticas comunicacionales que caracterizan a cada gestión gubernamental. Se trata de los estilos de planificación y gestión privilegiados en cada período en el gobierno nacional y de

la noción de comunicación que denotan las prácticas priorizadas en las áreas estatales. Luego, en el apartado de conclusiones provisorias intentaremos analizar los cambios/continuidades que advirtieron lxs entrevistadxs.

Estilos de planificación y gestión predominantes

En el análisis de los testimonios pudimos visualizar que, durante el período kirchnerista, las prácticas de planificación asumieron diversas características en cada organismo ministerial. No obstante, a grandes rasgos, podemos identificar dos situaciones diferentes.

Por un lado, los Ministerios de Salud y Desarrollo Social atravesaron un proceso de afianzamiento de ciertos rasgos de la planificación estratégica, o al menos, identificamos la construcción de objetivos o intencionalidades que se procuraron diseñar desde esta perspectiva. Esto no existió siempre, sino que fue un proceso que se tradujo en transformaciones en la estructura de los ministerios y en los modos en que se gestionó la política pública.

En estos dos casos se fue consolidando en el periodo kirchnerista una estructura centralizada a cargo de la planificación y gestión de la comunicación que fue desarrollando, con el correr del tiempo, una perspectiva más estratégica.

En el Ministerio de Salud este recorrido concluyó con la creación de la Coordinación de Información Pública y Comunicación Social.²⁸ Como señalaron en uno de los testimonios: "en esa gestión de Manzur, es la primera vez que yo empiezo a ver el valor estratégico de la comunicación. O sea algo como que vos podés definir objetivos que se pueden mensurar y medir en tiempo, acciones para alcanzar, métodos que pueden organizar las acciones de manera exhaustiva y que pueden dar una respuesta inmediata a problemas de comunicación pero también que pueden ser flexibles y adaptables a problemáticas futuras"²⁹. Mientras en las gestiones previas (a cargo de Ginés González García y Graciela Ocaña) hubo acciones de comunicación que fueron descritas como "más intuitivas" y sin enmarcar en un objetivo estratégico –aunque sí se reconocían acciones comunicacionales en apoyo a áreas y programas y se producían campañas de comunicación sobre temas priorizados-, en el mandato de Juan Manzur la planificación comunicacional fue adquiriendo un sentido estratégico a partir de la construcción de un Plan Operativo Anual (POA) y del crecimiento profesional de los equipos de trabajo, fortaleciendo el desarrollo de objetivos estratégicos, con acciones articuladas y flexibles en relación con los tiempos y las metodologías de intervención.

La situación fue similar en el Ministerio de Desarrollo Social. En el año 2008 se creó la Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional (que funcionó hasta 2015 con una estructura y funciones similares y luego de ese año comenzó a cambiar sus tareas, como se verá más adelante). La Dirección estuvo integrada

28 La Conformación del Área de Prensa y Comunicación, que actualmente lleva el nombre de Dirección de Comunicación Institucional y Prensa, fue parte de un proceso que se inició durante la gestión del Ministro Ginés González García (2003 y 2004) y avanzó con la gestión de la Ministra Graciela Ocaña, pero que se profundizó y adquirió la estructura que prevalece aún hoy, durante la gestión del Ministro Juan Manzur, a partir de la incorporación de una coordinadora quien se encargó de convocar a profesionales que se encontraban a cargo de la comunicación de diferentes programas dentro del ministerio para su integración en lo que se denominó a partir de ese momento la Coordinación de Información Pública y Comunicación Social.

29 Testimonio de Comunicadorx Gubernamental (en adelante CG).

por las áreas de Prensa y Protocolo, Diseño, Producción Audiovisual, Contenidos y finalmente, en 2011 se creó el área de Web (página web institucional y manejo incipiente de redes sociales). Como en el caso de Salud, el espacio tuvo un lugar en la estructura orgánica del Ministerio y un financiamiento acorde (equipamiento, recursos, infraestructura) para darle impulso a la tarea desde una mirada homogeneizadora de la estrategia de comunicación pública.

“Cuando se organiza el área de comunicación y diseño lo que hace es recolectar a los comunicadores de todo el Ministerio y armar un área específica central [...] Logramos armar una estructura espectacular, en función de una gestión que tenía una política comunicacional acorde a la gestión que tenía efectivamente de la política social”, sintetizó unx de lxs comunicadorxs entrevistadxs.

El fortalecimiento de estas áreas especializadas en la estructura de los ministerios permitió la diversificación de las estrategias de comunicación implementadas, jerarquizando la planificación comunicacional.

A su vez, los testimonios afirmaron que la gestión kirchnerista tenía una impronta muy fuerte en la construcción de redes territoriales, para fortalecer la democracia y garantizar derechos.³⁰ En Desarrollo Social subrayaron la puesta en práctica de un modelo de planificación gubernamental estratégico con un enfoque de participación social.

Por supuesto, los resultados fueron disímiles y es complejo evaluarlos acá, pero ese era el espíritu que manifestaron lxs entrevistadxs.³¹

En el Ministerio de Educación, durante el mismo periodo del gobierno kirchnerista, y a diferencia de los dos casos anteriores en los que hubo una intención de centralización de las tareas de comunicación, no existía en el organigrama ni en el sociograma un área que concentrara todas las acciones de comunicación. Por el contrario, a pesar de algunas iniciativas que no se efectivizaron, lxs comunicadorxs gubernamentalxs se desempeñaban en diferentes espacios: un área de Prensa y luego equipos en diferentes secretarías, direcciones nacionales, programas u organismos.³²

En las entrevistas se describió un estilo de planificación descentralizado, en numerosas oportunidades sin supervisión de lxs responsablxs políticxs del área, que confiaban en la alineación política y discursiva de lxs comunicadorxs gubernamentalxs. Una de las críticas que plantearon es, justamente, la carencia de una mirada central y estratégica, que definiera criterios de acción.

La falta de centralización en la definición de criterios y en la toma de decisiones supuso que, en la práctica, los equipos que se desempeñaban en programas o instancias jerárquicas inferiores articularan directamente con el área de Prensa, sin intervención de las dependencias superiores. Una especie de “descentralización” que significaba desorganización operativa (carencia de procedimientos y criterios

30 Además de los testimonios de lxs entrevistadxs, también existe bibliografía coincidente (Liudat, Bilmes y Carbel, 2022).

31 Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Salud lxs entrevistadxs describieron la convivencia de experiencias de planificación más operativas, sin una línea estratégica (como en el caso de la epidemia de dengue, que encontró una política sanitaria no preparada para situaciones de emergencia y de comunicación de crisis) con otras en las que se definieron programas estratégico-preventivos integrados en líneas programáticas claramente definidas en el marco de la política pública sanitaria (como fue el caso del abordaje comunicacional de la gripe aviar, con acciones preventivas frente a una potencial crisis).

32 Por esta razón, se ha decidido -a diferencia de lo que ocurre en los otros ministerios- entrevistar a personas que se desempeñaron no sólo en el área de Prensa, sino en otras dependencias del Ministerio de Educación. Por cuestiones de confidencialidad no se especifica en cuáles.

de trabajo claros en lo que a la necesaria articulación institucional se refiere), así como dificultades para coordinar estrategias, discursos y prácticas de comunicación tanto hacia el interior del Ministerio como para con la sociedad en general. Como se señala en una de las entrevistas: "...el proyecto de comunicación como tal no existió nunca, el proyecto de comunicación cuál es, cuál fue, no lo sé. Te puedo decir cuál era el proyecto de comunicación antes, nuestro proyecto [...], lo que hacíamos era acompañar y fortalecer los programas [...] y articulábamos poco con Prensa del Ministerio, con unos márgenes de acción bastante importantes, como era subir los contenidos que queríamos y todo lo que era realmente destacado lo que intentábamos era convencer o presionar a Prensa para que nos dé visibilidad"³³.

Situación que sucedía en parte, según lxs entrevistadxs, debido a una falta de legitimación del lugar que la comunicación integral, en tanto componente constitutivo y estratégico en la gestión de políticas públicas, debió tener dentro de las dinámicas institucionales a la hora de pensar la planificación territorial para el Estado a nivel nacional. ¿Cómo justificaron lxs entrevistadxs este tipo de aseveraciones? Aludiendo a la inexistencia del área de comunicación integral a nivel estructural (existían, como se mencionó, diferentes equipos de comunicadorxs "desperdigadxs" por los diferentes programas y áreas), con la consecuente falta de un presupuesto propio que brindara posibilidades de planificación estratégica a largo plazo y autonomía de acción al área de comunicación integral y con la ausencia de legitimación (al menos en algunas áreas) por parte de lxs responsablxs políticxs de la gestión.

Esto último generó fricciones entre trabajadorxs que se desempeñaban en tareas de comunicación en distintas dependencias, disputándose tanto algunas labores específicas, como el lugar de toma de decisiones en relación con ellas. En una de las entrevistas, por ejemplo, se planteó que, si bien se crearon áreas de comunicación en distintas dependencias del Ministerio de Educación durante el kirchnerismo y eso resultó interesante, al no materializar esos espacios en una estructura orgánico-funcional, no era posible designar a lxs responsablxs en un cargo de coordinación, con un salario adecuado a su función, ni tampoco contar en el futuro con una planta de personal propia. Todo ello facilitó la posterior disolución de algunos de estos equipos.

Con respecto a los enfoques de planificación llevados adelante durante la gestión de Mauricio Macri, lxs entrevistadxs de las tres carteras coincidieron en sus descripciones.

En este sentido, plantearon que no hubo una planificación central que indicara el modo en que se debía orientar desde el Estado las políticas, los programas y proyectos.³⁴ Tampoco en la transición se sostuvo el estilo de planificación que venía de la gestión anterior, sino que se paralizaron programas y proyectos que habían tenido resultados positivos a nivel territorial. Se relataron casos de programas que se sostuvieron únicamente por la capacidad instalada en los equipos, en tanto eran ellxs quienes orientaban a lxs nuevxs integrantxs que no conocían la estructura ni su funcionamiento cotidiano.

En los tres casos, de forma más o menos explícita, se evidenció una ausencia de planificación comunicacional a nivel de los ministerios, dado que esta acción se centralizó en mayor medida en Presidencia de la Nación. Es allí donde se producían

33 Testimonio de CG.

34 Más adelante volveremos críticamente sobre estas afirmaciones.

los lineamientos político-estratégicos, en tanto las áreas que alguna vez tomaron decisiones en relación con las estrategias o acciones comunicacionales, pasaron únicamente a producir materiales y contenidos de comunicación que luego eran supervisados por los equipos de Presidencia.

Desde la perspectiva de lxs comunicadorxs gubernamentalxs se observó que el lugar técnico-político de la planificación comunicacional en los ministerios implicó un giro hacia lo estrictamente técnico y desprovisto de análisis contextual e histórico, lo que reforzó una mirada lineal y focalizada de los procesos sociales. No se trabajó en profundidad, ni en la integralidad de diferentes acciones para promover derechos (a la salud, a la educación, a las políticas sociales) y para acompañar a la población.

Como consecuencia, las áreas de comunicación perdieron impulso y volumen de trabajo. En el caso de Desarrollo Social, en 2018, la Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional desapareció de la estructura orgánica del Ministerio y lxs 82 trabajadorxs que la componían, al momento en que se realizó el trabajo de campo, desconocían su destino, creían que serían reasignados o despedidos, en una estructura diferente que ya no consideraba importante la centralización de la comunicación dentro del Ministerio, dado que "todo pasa por Presidencia de la Nación"³⁵.

Hay una palabra que se repitió frecuentemente en los testimonios de todxs lxs entrevistadxs: vaciamiento. Una política del vaciamiento: de equipos (que se van directamente a otras áreas o fuera de los Ministerios, o que se ven despojados de tareas que venían desarrollando), de financiamiento, de programas y acciones.³⁶

Un ejemplo interesante es el de Educación. Allí, en materia de planificación de la comunicación, se dio una doble situación: una lógica fuertemente centralista –que supuso disolver los equipos de comunicación que existían en diferentes dependencias y centralizar las decisiones, las tareas y los equipos en la Dirección de Prensa y Difusión Institucional- y, en paralelo, una descentralización de los criterios en tanto no había indicaciones respecto de qué priorizar, qué aspectos visibilizar, desde qué enfoques. Según lxs entrevistadxs la ausencia de políticas educativas es la causa de esta carencia de "norte" hacia donde dirigirse. Unx de ellxs señaló: "...hay una lógica centralista, obviamente, y una descentralización fuerte que tiene sentido, desde mi visión, con que no hay política pública en marcha, entonces no hay norte porque no hay política pública [...] no sabemos a qué darle visibilidad y a qué no". La definición y ejecución de las políticas educativas se transfirió a las jurisdicciones, a los municipios o a fundaciones, de modo que el Ministerio prácticamente no tomó parte en las decisiones relevantes. Por esa razón, en una de las entrevistas se planteó que el Ministerio se estaba convirtiendo en una oficina del Consejo Federal de Educación.³⁷

35 Testimonio de CG.

36 Un caso relevante fue el de Educación. En ese ministerio no sólo la gestión macrista desfinanció y desdibujó programas vinculados con políticas socioeducativas (como Conectar Igualdad y los medios educativos públicos) y de formación docente (como el Programa "Nuestra escuela" que había dado respuesta a una demanda histórica del colectivo docente vinculada con la formación continua gratuita y en servicio), políticas que fueron centrales durante el kirchnerismo, sino que además disolvió las direcciones nacionales vinculadas con los niveles y modalidades educativas (que son, de acuerdo con la Ley de Educación Nacional N° 26.206, los modos en que se organiza el sistema educativo en el país). La reducción de las áreas sustantivas de este verdadero "Ministerio sin escuelas" sólo es comparable con la realizada durante la presidencia de Carlos Saúl Menem (1989-1999).

37 El Consejo Federal de Educación (CFE) es un organismo que reúne a los ministros de Educación de todas las jurisdicciones, presididos por el ministro de Educación nacional. En su seno se acuerdan criterios

En síntesis, en los tres ministerios las tareas de comunicación se redujeron al mínimo, la gran mayoría se tercerizó y los equipos técnicos perdieron espacios de participación en las decisiones sobre contenidos y estrategias. Podemos visualizar, a través de los discursos de sus protagonistas, un estilo de planificación más bien focalizado en dirigir acciones a "los más pobres de los pobres"³⁸, una política de gestión nada preocupada por la igualdad de derechos y el acceso efectivo a las políticas públicas.

La perspectiva comunicacional en las prácticas priorizadas

En líneas generales, los testimonios coincidieron en señalar que en los tres organismos se priorizaron, durante el kirchnerismo, prácticas de comunicación vinculadas con la producción de materiales o contenidos en diferentes lenguajes (con cierta preponderancia de la gráfica y lo audiovisual), el desarrollo de proyectos con componentes educativos y de trabajo territorial y la realización de producciones periodísticas desde la lógica de la prensa institucional (fundamentalmente para difundir actividades a través de portales web institucionales).

También destacaron que se solían producir contenidos con un amplio desarrollo, es decir, textos argumentativos, que tenían por finalidad producir sentido favorable acerca de las políticas implementadas. En otras palabras, construir relatos, una narrativa gubernamental que acompañara la gestión de políticas públicas. En ese relato el enfoque de derechos resultaba protagonista.

Durante el kirchnerismo, además, las redes sociales eran consideradas un canal de comunicación entre otros y no una herramienta estratégica prioritaria. No existía un manejo fluido de redes sociales, aunque algunas áreas contaban con, por ejemplo, *fan page* de Facebook. Así, se evidenció una mirada de la comunicación más ligada a los medios informativos tradicionales, con quienes, en algunos casos puntuales, se implementaron acciones de abogacía en medios (Waisbord, 2013).

Finalmente, lxs entrevistadxs relataron que se construyeron estrategias comunicacionales de capacitación, de desarrollo de capacidades para la gestión, acciones que implicaban un abordaje territorial y federal.

Resulta interesante compartir algunas particularidades de cada organismo.

En el caso del Ministerio de Educación, como ya explicáramos, lxs comunicadorxs se desempeñaban de modo descentralizado. Por ello, lxs entrevistadxs señalaron que las prácticas profesionales eran diferentes de acuerdo al espacio laboral. En Prensa la tarea se focalizaba en la difusión de acciones de gobierno: se elaboraba material periodístico, especialmente gacetillas con amplio contenido, comunicados con argumentación y explicaciones, gacetillas más breves con cobertura de actos o eventos y producción de notas periodísticas. La publicación de los contenidos y el diseño del portal³⁹ se realizaba en otra dependencia (informática). En una de las entrevistas se describió el funcionamiento del área de Prensa como el de una agen-

de política educativa que deberían implementarse en todas las provincias. Asumirse como oficina subsidiaria del CFE, supone relegar el rol de la cartera nacional en la definición protagónica de políticas y ceder las decisiones a las jurisdicciones.

38 Testimonio de CG.

39 Se trata del portal institucional del Ministerio de Educación, que durante la gestión kirchnerista se encontraba en el link www.me.gov.ar y luego, durante el macrismo, fue migrado al link <https://www.argentina.gob.ar/educacion>

cia de noticias, en tanto los equipos de comunicación que funcionaban en otras dependencias (niveles y modalidades educativas o programas), fueron caracterizados como productores de contenidos educativos e informativos en diferentes lenguajes, aunque con predominancia de la gráfica (ya sean materiales impresos o digitales). Estos equipos también se ocupaban de la cobertura periodística de acciones que se sucedieran en el interior del país y de la elaboración de otros productos periodísticos temáticos (revistas, página web, publicaciones periódicas) o de contenidos en diferentes lenguajes (incluidos los que luego se publicaban en la página web). También llevaban adelante acciones de capacitación.

En Desarrollo Social, lxs entrevistadxs destacaron la construcción de estrategias integrales de comunicación de diferente tipo (con énfasis en la producción audiovisual y gráfica y el desarrollo de eventos masivos). A su vez, trabajaron en la validación de materiales de comunicación promovidos por otras áreas, produjeron contenidos para un canal de televisión con producción propia y cubrieron las visitas de lxs funcionarixs públicxs al territorio. De acuerdo con los testimonios, no sólo hubo un énfasis en el desarrollo de estrategias de comunicación pública a nivel territorial, sino una preocupación por generar discurso: productos capaces de relatar el impacto de las políticas sociales en acción, partiendo de la situación crítica del país post 2001 y haciendo énfasis en las transformaciones logradas a nivel federal.

En el caso de Salud, con algunos matices, ocurría algo similar: las acciones comunicacionales priorizadas consistían en el desarrollo de campañas de prevención en medios masivos y en el espacio público y en la producción de materiales (aunque en oportunidades sin criterios de integralidad comunicacional), cuya función era la de rectoría. Según los testimonios, la tarea "era producir contenidos para todas las problemáticas que por su relevancia epidemiológica entraban en la agenda sanitaria nacional, que eran siempre las que tenían potencial epidémico [...] y después, a medida que se fueron incorporando comunicadores al Ministerio de Salud, había todo un acompañamiento y asistencia técnica a todos esos comunicadores que recién llegaban [...]". En este sentido, se visualizó la priorización de las funciones técnicas de los equipos, en tanto las jornadas y encuentros de comunicadorxs eran parte de las líneas político-estratégicas de la Coordinación de Información Pública y Comunicación. Con respecto al trabajo de prensa, en los inicios de la gestión kirchnerista, se reducía al posicionamiento de la figura pública de lxs funcionarixs. Eso fue cambiando, incorporando una mirada vinculada con la comunicación institucional. Unx de lxs entrevistadxs señaló que, desde su perspectiva, esto se debía al perfil político de quienes en distintos momentos ocuparon la cartera de Salud.

En síntesis, en esta cartera se observó, a grandes rasgos, un objetivo difusionista clásico, a través del cual se entiende que la información puede modificar prácticas y eso se aplica a productos y espacios comunicacionales concretos. Al mismo tiempo los sentidos que se pusieron a circular en los mensajes reproducían la idea de la salud comprendida como dolencia y medicamento, ignorando los aspectos humanos y sociales. En oportunidades, los objetivos de comunicación y las definiciones estratégicas convivían con esta práctica comunicacional más bien difusionista, que ponía en juego acciones comunicacionales aisladas.⁴⁰

Algunxs entrevistadxs reflexionaron acerca de la "tensa relación" con los principales medios de comunicación masiva. Según sus testimonios, durante el kir-

40 Si bien esto pareciera contradictorio, en realidad no lo fue. Sugerimos la lectura del capítulo 7 "Comunicación gubernamental en el ministerio de salud" para abordar con mayor profundidad esta cuestión.

chnerismo existía una voluntad manifiesta de no dialogar con los grandes medios masivos o medios hegemónicos (como correlato del enfrentamiento a nivel presidencial con los holdings mediáticos). Como consecuencia de esa relación tensa⁴¹ hubo constantes críticas a la gestión, así como escasa o casi nula difusión de las acciones estatales en marcha. No obstante, para lxs comunicadorxs gubernamentales tampoco se explotó suficientemente el uso de canales de comunicación propios, como la página web o las redes sociales. En palabras de lxs entrevistadxs: “El kirchnerismo entendió siempre que la política iba por un lado y la comunicación iba por otro. Que la comunicación funcionaba de manera directa, eliminando los medios –masivos- y utilizando excesivamente la cadena nacional; asumiendo con ello que no era necesario decir mucho más ya que las acciones comunicaban por sí mismas [...] Entonces nuestra estrategia de comunicación era bastante corta. Todos hacíamos producciones pero las repartíamos entre nosotros. Después, obviamente, la gente no sabía lo que se estaba haciendo”. Esto puede vincularse, además, con una mirada de la comunicación que desconoció en gran medida las transformaciones en el escenario eco-comunicativo, que comenzaron a gestarse por esa época. Transformaciones vinculadas con la convergencia, con la construcción de nuevos modos de narrar, que tuvieron su correlato en la formación de nuevas subjetividades (Martín Barbero, 2003; Carlón, 2020).

Por el contrario, para la gestión de Mauricio Macri los medios masivos de comunicación eran aliados naturales. Por un lado, existían dentro del Ministerio personas cercanas a los equipos de redacción de los grandes medios, por el otro, quienes se relacionaban con los mismos formaban parte del entorno más cercano de quienes dirigían las carteras.⁴²

En la gestión cambiante se modificaron, entonces, las prioridades: el énfasis se colocó en la generación de posteos para redes sociales, la cobertura de actos y eventos, la producción de videos cortos sobre temas de color y el clipping y monitoreo de redes sociales. Se dio mucha importancia al uso de la imagen y la fotografía. No hubo contenidos que se desarrollen ni se argumenten racionalmente, sino que se produjeron contenidos en los que la argumentación operó en otros niveles (registros, lenguajes e imágenes cotidianas, que buscaban la identificación de las audiencias). El posicionamiento de la ciudadanía respecto de la política pública fue buscada por ambos gobiernos, pero a partir de miradas acerca de la comunicación diametralmente opuestas: desde la esfera pública como espacio de acción comunicativa y consenso racional en el caso del kirchnerismo o desde el análisis de los modos en que opera la construcción de subjetividades en las sociedades hipermediatizadas (Carlón, 2020). Esta caracterización se observó en los tres Ministerios analizados.

En el caso particular de Educación, lxs comunicadorxs gubernamentales entrevistadxs que han persistido trabajando fuera del área de Prensa durante la gestión

41 No es objeto de análisis de este capítulo las razones de dicho enfrentamiento, aunque vale decir que la decisión de poner coto a los oligopolios mediáticos a partir de la sanción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, así como otras decisiones de política económica que afectaron intereses de los dueños de dichas corporaciones, explican en gran medida el modo en que la relación entre las empresas mediáticas y la presidenta se fue “descomponiendo”.

42 No sólo la estrecha relación con los medios masivos se fundamentó en vínculos personales. También, a nivel de Presidencia de la Nación, se redireccionó la pauta publicitaria beneficiando fuertemente a ciertas empresas mediáticas, que en su carácter monopólico, replicaron la narrativa macrista.

macrista, vieron reducidas sus tareas casi a la desaparición.⁴³ Sólo se ocupaban de relevar algunos datos y elaborar gacetillas de prensa muy breves y notas cortas con imagen para redes sociales. La decisión acerca de la publicación estaba centralizada en Prensa. Por su parte, si bien se fortaleció dicha área concentrando allí los equipos e incorporando nuevos trabajadorxs, fueron estxs últimxs quienes desarrollaban la mayor parte de las tareas, en tanto lxs comunicadorxs que venían desempeñándose desde gestiones anteriores fueron relegadxs a actividades de menor importancia.

Un carácter distintivo de la gestión de prensa durante el macrismo fue la preocupación por el seguimiento (cuantificado) de la voz de lxs funcionarixs: cuántas veces aparece, cuántas fue compartido, cuántas fue escuchado y visto en las redes. La preocupación en sí misma era la aparición, independientemente del contenido del mensaje. Por lo tanto, el monitoreo era parte del "feedback" que deseaban recibir lxs funcionarixs para conocer el estado de situación.

Dentro del Ministerio de Desarrollo Social, en materia comunicacional se desarmaron estrategias, se achicaron equipos e incumbencias, eliminaron en gran medida los viajes a territorio. Se priorizaron las redes sociales, recortando inversiones en infraestructura y productos comunicacionales.⁴⁴ Al igual que en Educación, lxs comunicadorxs gubernamentalxs tuvieron importantes restricciones para generar articulaciones con otras áreas, dejando la toma de decisiones en materia comunicacional en la órbita de Presidencia de la Nación. No obstante, por otra parte, se tercerizaron los servicios de comunicación a empresas productoras que desconocían los objetivos del Ministerio (generalmente esta tercerización implicó mayores inversiones presupuestarias que la producción propia). En una de las entrevistas realizadas se evidenció las dificultades y desafíos para comunicar las "nuevas" estrategias de articulación público-privada que estaba desarrollando el gobierno de Mauricio Macri a nivel social. Proyectos de "delegación" de la tarea ministerial en ONGs o de participación del Estado en iniciativas privadas sin una clara fundamentación a la hora de comunicar estas articulaciones a la sociedad.

De acuerdo con la información sistematizada, en Desarrollo Social se plantearon requerimientos de comunicación simples (mayormente piezas sencillas como folletos, postales, flyers para convocatorias o dípticos, exceptuando el trabajo de señalética o de "vestir" espacios en eventos), desprovistos de una estrategia que los englobe y dé sentido (materiales "descontextualizados", en palabras de unx de lxs entrevistadxs). A su vez, la articulación con las áreas demandantes no existía y las reuniones de equipo tampoco. Todo se realizaba vía correo electrónico y lxs comunicadorxs trabajaban generalmente de forma individual para resolver los requerimientos que les llegaban.

"Hoy todo es redes, con el lenguaje de las redes. Nosotros tuvimos que aprender a escribir de nuevo, porque imaginate, yo hace 14 años que escribo de una manera para una gestión: libros con un prólogo de dos hojas (cosas más complejas). Cambia la gestión y tenés que aprender: primero a manejar redes (que es algo que no se había explotado en la gestión anterior), y después con otro lenguaje (absolutamente desideologizado, emotivo, individualizado)". El relato, perteneciente a unx comunicadorx de Desarrollo Social, muestra cierta inconformidad en el trato a

43 Con excepción de quienes cumplían tareas en la Biblioteca Nacional del Maestro, que fue descrita en una entrevista como "un bastión de resistencia del viejo formato".

44 Según los testimonios, en algunos ministerios, se contrataron personas de extrema confianza de lxs ministrxs para ocuparse de las redes sociales, trabajando por fuera de las áreas de comunicación.

lxs comunicadorxs gubernamentalxs, puesto que no se les da protagonismo, no se busca el aporte creativo ("es todo cuadrado ahora"), ni una mirada estratégica por parte del área. Tampoco hubo capacitación ni acompañamiento en la migración del lenguaje gráfico al digital: "Ahora todo se habla en el lenguaje de las redes"⁴⁵. Los testimonios sostienen que no había seguimiento ni evaluación.

Como ya se mencionó, las entrevistas dan cuenta de una clara centralidad de las decisiones comunicacionales en manos de Presidencia de la Nación durante el Gobierno de Mauricio Macri. Este modo de planificar la comunicación gubernamental estuvo acompañado de un repliegue muy fuerte en la presencia y trabajo territorial local. Esto se vincula con el modo en que la gestión macrista concibió la comunicación: por un lado, priorizando al individuo y no al colectivo como interlocutor (es decir, produciendo mensajes que tenían por destinatarixs al "vecino", al sujeto específico y no a grupos locales o cooperativas de trabajo que promovían los programas de la anterior gestión); y por otro lado, eligiendo como medios privilegiados para la comunicación y la gestión de políticas sociales a las redes sociales e internet (ventanillas únicas de gestión on line de subsidios, por ejemplo).⁴⁶ Esto impactó en las formas de planificar las políticas sociales a largo plazo y en la naturaleza asistencialista de las mismas, ya que se distancia de la idea de promoción social desde un enfoque de derecho, que era sostenida en el gobierno anterior.

Si bien lxs entrevistadxs de los tres ministerios coincidieron en evaluar que para la gestión macrista "la comunicación es intrínseca a la política", también acordaron en que se volvió más "marketinera" y lo valoraron como algo negativo para la política pública: "Todo es estrategia de ventas [...] Sin política pública se te empieza a caer... como no hay casi política pública real, no tenés nada que comunicar", reflexionó unx de lxs comunicadorxs entrevistadxs.

Insistieron en que durante la presidencia de Mauricio Macri se priorizaron las redes y los mensajes cortos (que apelaban a los sentimientos de unx interlocutorx individualizadx, deshistorizadx, desprovisto de contexto e ideología), por sobre otro tipo de políticas de comunicación territorial o de fortalecimiento social que venían trabajándose anteriormente.

Es interesante problematizar estos enunciados, en tanto, no necesariamente se trata de cuestiones excluyentes: la comunicación gubernamental supone también generar mensajes que busquen construir consensos en torno a la política pública, instalar sentidos, difundir acciones. A veces, la construcción de historias o relatos implica un registro que resulta "efectivo" en este aspecto, más aun en sociedades como las contemporáneas, en las que las subjetividades se ven "bombardeadas" por múltiples discursos y van desarrollando un vínculo con estos contenidos que supone "surfear" por mensajes más simples, comprensibles, breves.

Para los tres casos analizados, la comunicación no se entendía, como en el periodo anterior, como posicionamiento, apertura de debates y difusión de argumentos sobre política pública, sino como instalación de mensajes de cercanía, de difusión de experiencias particulares de actores sociales ("los vecinos", "la gente"), con historias breves, de color, que generaban empatía. La imagen era la verdadera protagonista. Como se señaló en uno de los testimonios, cuando asistían a cubrir un acto "sí o sí iba cámara, camarógrafo y foto. [...] Mucha producción de video, de

45 Testimonio de CG.

46 Cabe aclarar que esta definición de las audiencias resulta coherente con la práctica de microtargeting propia de la gestión de redes sociales.

videíto, de hacer videos que nosotros no hacíamos antes. Video en las escuelas técnicas, videos de dos-tres minutos”.

En los tres Ministerios, durante la gestión cambiemita, el protagonismo se corrió de la política (y de las discusiones que buscaban promover lxs funcionarixs) a la experiencia cotidiana y particular de docentxs y alumnxs anónimxs, de pacientxs o de beneficiarixs de programas sociales focalizados, cada vez más estructurados y específicos, para atender problemáticas sociales que requerían urgente respuesta del Estado a través de la asistencia directa. No se habló más de promoción o ampliación de derechos ni capacidades, ni de planes o programas de desarrollo a largo plazo.

Algunas conclusiones provisionarias

En términos generales, la planificación comunicacional del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner tuvo como características:

- Profesionalización de la tarea de comunicar. Durante la gestión kirchnerista se avanzó en la creación de equipos de trabajo interdisciplinarios (comunicadorxs, diseñadorxs, fotógrafxs, cineastxs e, incluso, sociólogxs y antropólogxs) con formación académica especializada y localizados en espacios específicos.
- Producción de contenidos (especialmente en lenguaje gráfico) y campañas o estrategias territoriales como prioridad: construcción de una narrativa de gobierno (Riorda y Elizalde, 2013a) que delimitó cooperaciones y adhesiones, así como competencias y disensos. Dicha narrativa acompañó la gestión, enfatizando en los derechos humanos y en el posicionamiento del Estado como garante de la inclusión y la justicia social en distintos planos, como ejes centrales del repertorio simbólico de los tres ministerios analizados.
- Las áreas de Prensa (y Protocolo o Ceremonial) de todos los Ministerios analizados funcionaron durante el kirchnerismo con cierta autonomía (de criterios y operativa) respecto de las áreas de comunicación, ya sea que se encontraban centralizadas o descentralizadas dentro de la estructura orgánica de las dependencias.
- En muchos casos se veía al comunicadorx gubernamental como unx profesional “militantx”: con formación y preparación específica y con criterios de decisión en el marco de un proyecto político claro y un discurso o narrativa ordenadora. Es posible rescatar, en este sentido, la concepción matusiana de cuadros “tecnopolíticos”, entendidos como profesionales con “un posicionamiento ante las situaciones, un determinado manejo de metodologías y herramientas técnicas en el marco de estrategias situadas y definidas en base de análisis de viabilidad y gobernabilidad, guiados por sus creencias, valores, motivaciones y perspectivas” (Bonicatto y Wagner, en Liudat, Bilmes y Carbel, 2022: 214).
- Con respecto a los medios masivos de comunicación se construyó una relación tensa que impactó en todas las acciones desarrolladas. Se optó, en cambio, por la difusión de discursos y productos institucionales por vías propias y/o “amigas”.
- No hubo un mayor aprovechamiento de las redes sociales, utilizándolas principalmente como espacio de difusión de acciones de quienes detentaban la conducción de los distintos ministerios. En este sentido, puede recuperarse la

noción de comunicación pública propuesta por Jaramillo López (2012). Para el autor ésta cuenta con cinco dimensiones: política, mediática, estatal, organizacional y de la vida social y cada una de ellas cumple con distintos objetivos. En el caso de la gestión kirchnerista se puso el foco en la dimensión estatal (dirigida a comunicar a las entidades del Estado con la sociedad) y organizacional (cuya finalidad es construir sentido compartido al interior de la organización), y no tanto en la mediática (que busca incidir en la agenda pública).⁴⁷

- En Salud y Desarrollo Social, se enfatizó en la elaboración de productos educativos, diseño de espacios de capacitación y producción de publicaciones, sin una estrategia de distribución masiva que le diera impacto a los programas en marcha y a los resultados o logros sociales de los mismos. En Educación se observó una diferencia dado que, como se mencionó anteriormente, el área de comunicación del Ministerio (Prensa) no se ocupaba de este tipo de productos o actividades, quedando esta tarea en manos de equipos descentralizados.
- La comunicación procuró -con mayor o menor éxito en los diferentes ministerios- acompañar, potenciar y desarrollar políticas públicas desde un enfoque de derechos y un rol de Estado garante.
- Finalmente, la planificación de políticas públicas fue pensada desde una mirada territorial, en estrecha relación con los equipos técnicos de las distintas provincias.

Por su parte, la planificación comunicacional del gobierno de Mauricio Macri tuvo como características generales:

- Centralización de la toma de decisiones en materia de comunicación exclusivamente en Presidencia de la Nación.
- Tercerización. Con mucha más inversión, menos productos. Los escasos productos que se desarrollaban quedaban en manos de productoras, que generalmente desconocían las particularidades de cada escenario y la tarea específica de cada dependencia, así como cuestiones particulares acerca del abordaje de temas sociales/sanitarios/educativos.⁴⁸ Utilizaban de esta forma un lenguaje "neutro" que buscaba "integrar" desde el tratamiento comunicacional las identidades locales de todo el territorio nacional.
- Desaprovechamiento de recursos humanos especializados e infraestructura. En algunos casos se dismanteló la producción propia y en otros se achicó enormemente. Lo mismo ocurrió con los recursos humanos especializados -en una diversidad de roles para la producción de contenidos y materiales de comunicación-, así como la infraestructura generada en el gobierno anterior que no fue utilizada y fue perdiendo valor.
- Redes sociales (Twitter, Instagram, Facebook) como espacio privilegiado para comunicar la gestión gubernamental, incluidas las cuentas personales de lxs principalxs funcionarixs de los ministerios.

47 Para un mayor desarrollo conceptual de estas nociones, sugerimos la lectura del capítulo 3 de este libro "La comunicación gubernamental como objeto académico".

48 Este proceso de tercerización vino de la mano de otro que Ana Castellani describe como distintivo del gobierno de Mauricio Macri: la definición de políticas públicas a partir del lobby particular de un sector que se buscó beneficiar (Castellani, en Liudat, Bilmes y Carbel, 2022).

- Importante inversión en periodistxs especializadxs en redes sociales que gestionaban a partir de una fuerte alianza con los medios masivos de comunicación. Sin embargo, el rol de estxs periodistxs/comunicadorxs solía restringirse al manejo de prensa de cada funcionarix referentx, posicionamiento social e imagen de lxs "candidatxs".
- Énfasis en la comunicación directa (Riorda y Elizalde, 2013a), a lo que se sumó una fuerte alianza con medios de comunicación tradicionales. Se priorizó el relato de la experiencia micro, descontextualizada y ahistórica. Se simplificaron las historias, se buscó despolitizar la gestión pública y se construyeron los mismos fragmentos de discurso simple que se reprodujeron sin descanso a través de todas las redes y medios de comunicación disponibles. Las ideas de cercanía, de gestión, de eficiencia, la disociación de las políticas con "la política" predominaron en el discurso.⁴⁹
- En línea con lo anterior, se asumió con claridad la convergencia como paradigma (Riorda y Elizalde, 2013a), adecuando la comunicación gubernamental a las transformaciones tecnológicas e implementando prácticas de microtargeting, además de los cambios en las narrativas, ya mencionados.⁵⁰
- Desvalorización de la formación específica de lxs comunicadorxs gubernamentales, legitimando además un discurso de desprecio hacia lxs trabajadorxs estatales que caló hondo en muchxs de lxs entrevistadxs.⁵¹
- Énfasis en el trabajo individual más que en la producción en equipo. Lxs comunicadorxs que se desempeñaban desde la gestión anterior tuvieron, en muchos casos, tareas acotadas, viéndose sobrecalificados para las mismas. En este sentido, se descuidó la comunicación organizacional (Jaramillo López, 2012), en tanto la construcción de sentido compartido al interior de la organización -o al menos entre los equipos técnicos en comunicación- no fue una preocupación de las autoridades ministeriales ni de los cuadros de funcionarixs intermedixs.

Para finalizar, con respecto a la planificación comunicacional podría decirse que, en los casos de Salud y Desarrollo Social, se observó una intencionalidad durante la gestión kirchnerista de planificar estratégicamente, aunque con limitaciones, entendiendo a ésta como la necesidad de definir un rumbo claro, sostener un pensamiento racional y reflexivo, a partir del cual se toman decisiones. Decisiones que no se encuentran aisladas, sino que se enmarcan en situaciones de interacción, en las que hay "jugadores" que comparten o se enfrentan a esas decisiones, por ello es preciso analizar las percepciones, expectativas y acciones de esxs otrxs "jugadores" (Riorda y Elizalde, 2013b), construyendo la viabilidad de las acciones (Sotelo, en Liudat, Bilmes y Carbel, 2022). En algunas situaciones se avanzó en esos Ministerios en planes estratégicos que respondían a este tipo de racionalidad. En el caso de Educación estas definiciones estratégicas en materia de comunicación

49 No se profundiza en este aspecto, dado que es abordado en el capítulo 9 de este libro "Políticas públicas y comunicación de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación".

50 Para mayor información acerca de este tópico se sugiere la lectura de los capítulos 4 "La creación de un 'Estado comunicacional' y su posterior desarticulación" y 9 "Políticas públicas y comunicación de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación" de este mismo libro.

51 Una estrategia para justificar el vaciamiento de los organismos públicos en la gestión cambiemita -y que resultó muy exitosa- fue precisamente construir sentido común acerca del Estado y sus trabajadorxs, catalogados de "ñoquis", "militantes", "vagos", etc. El compromiso político de lxs profesionalxs y su alto conocimiento de los temas a abordar, tan valorado en la gestión anterior, fueron precisamente aspectos criticados durante el macrismo.

fueron más difusas –y en ese sentido, podríamos caracterizar el trabajo comunicacional como “área de apoyo” de la gestión, en tanto función subsidiaria de las áreas de decisión-, puesto que no hubo un proceso orientado centralmente con criterios rectores, sino iniciativas particulares fundamentadas internamente, pero que no siempre guardaban coherencia con las de otras áreas. En el único momento en que se planteaba cierta “estrategia” de comunicación era cuando se anticipaban algunas situaciones críticas (por ejemplo, la difusión por parte del consorcio PISA de los resultados de las evaluaciones estandarizadas). Estrategia que solía “fracasar”, porque otrxs “jugadores” (oposición política, asociada a grandes grupos mediáticos) contaban con la información previamente y la comunicaban instalando su posicionamiento sobre el tema.

Durante la gestión macrista, en cambio, lxs entrevistadxs de los tres ministerios coincidieron en la inexistencia de planificación estratégica de la comunicación. O dicho de otro modo, plantearon que la comunicación no acompañó la política pública, sino que -de algún modo- la reemplazó. Con estos términos se hace referencia a la inexistencia de logros de gestión que comunicar y, entonces, la necesidad de elaborar mensajes sin contenido específico, sino con relatos de color, que apelen a las emociones y a las experiencias puntuales de determinados actores sociales (destinatarixs de las políticas sanitarias, sociales o educativas), en desmedro de la red federal de políticas públicas que en el gobierno anterior se buscaba fortalecer a nivel territorial. De este modo, los sentidos que circulaban ya no nos hablaban de inclusión, de derechos humanos, de justicia social, palabras que formaban parte de la retórica kirchnerista. Tampoco se producían largas argumentaciones para la política pública. Por el contrario, la imagen, el contacto directo, el mensaje corto en redes, la emotividad, la frase publicitaria que interpela a la población, fueron los sentidos elegidos por la gestión macrista para comunicar las acciones de gobierno.

Si bien los testimonios resultaron elocuentes, desde nuestra perspectiva nos interesa problematizar los fundamentos de esta afirmación que desconoce la mirada estratégica en la planificación de la comunicación gubernamental durante la gestión cambiemita.

Probablemente, visto desde las tareas que desarrollaban lxs comunicadorxs que se desempeñaban en los Ministerios analizados, la comunicación constituyó un área de apoyo, subsidiaria, que priorizó lo estético frente a la argumentación racional. Sin embargo, visto desde la perspectiva de la toma de decisiones centralizada en Presidencia de la Nación, la planificación comunicacional cambiemita puede visualizarse como estratégica, en tanto se construyó desde un “fino” análisis de las características de lxs interlocutorxs y de los otros actores sociales que disputaban el “juego social” (Matus, 1996). La gestión macrista logró identificar con claridad “socixs” con quienes actuar cooperativamente. En los casos analizados -y a diferencia del kirchnerismo que encontraba en los movimientos sociales presentes en territorio y en algunas figuras de la academia, sus socixs estratégicxs- los medios masivos y hegemónicos de comunicación se constituyeron como socixs privilegiados, instalando percepciones acerca de las acciones de gobierno que posibilitaron construir consenso social en ciertos sectores. También lo fueron algunas ONGs y consultoras en lo relativo a la gestión de las políticas sociales/sanitarias/educativas.

A esto se suma que pudo reconocer las profundas transformaciones en el escenario eco-comunicativo y tecnológico que atravesaron el período de referencia, construyendo una estrategia comunicacional coherente con ellas.

Bibliografía

- Bruno, D.; Ramírez González, V. y Ziaurriz, N. (2018). Particularidades en las narrativas de gobierno: Lo dicho y lo no dicho, las formas de construcción del discurso gubernamental en la Argentina contemporánea, trabajo presentado en el III Congreso de Comunicación/Ciencias Sociales para América Latina (COMCIS), La Plata, 4 al 7 de septiembre de 2018.
- Carlón, M. (2020). Circulación del sentido y construcción de colectivos: en una sociedad hipermediatizada. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.
- Contreras Baspineiro, A. P. (2017). Planificar la comunicación desde las mediaciones. *Revista Internacional De Comunicación Y Desarrollo (RICD)*, 2(5), 127-137. <https://doi.org/10.15304/ricd.2.5.3703>
- Demonte, F. e Iotti, A. (2017). Enfoques metodológicos de planificación en América Latina. Racionalidades subyacentes. En Bruno, D. y Demonte, F. (comps.) (2017) Planificación y comunicación. Perspectivas, abordajes y herramientas. Cuaderno de cátedra. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación.
- Denzin, N. y Lincoln, Y. (eds.) (2012). El campo de la investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.
- Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (2011). La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas. Buenos Aires: La Crujía.
- Gianfrini, M. F. e Iotti, A. (2017). Acerca de la práctica del comunicador en las organizaciones. En Bruno, D. y Demonte, F. (comps.) (2017) Planificación y comunicación. Perspectivas, abordajes y herramientas. Cuaderno de cátedra. La Plata: Ediciones de Periodismo y Comunicación.
- Huertas, F. (1994). El método PES. Planificación estratégica situacional. Entrevista con Carlos Matus. Venezuela: Fundación ALTADIR.
- Jaramillo López, J. (2012). Propuesta general de comunicación pública. En *Revista Strategy & Management Business Review*, 3(2), 2012, 1-17, ISSN: 0718-8714.
- Jaramillo López, J. (2011). ¿Comunicación estratégica o estrategias de comunicación? El arte del ajedrecista. Documento presentado en el VII Simposio Latinoamericano de Comunicación Estratégica o Estrategias de Comunicación, he ahí la cuestión del DIRCOM". Cali, Universidad Autónoma de Occidente.
- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. En *Revista CEPAL* (59), Serie Gestión Pública, Santiago de Chile, 1-73.
- Liaudat, S.; Bilmes, J. y Carbel, A. (coords.) (2022). Planificación, gestión y política pública: quince entrevistas y la yapa. La Plata: Facultad de Trabajo Social, UNLP.
- Martín Barbero, J. (2003). Saberes hoy: diseminaciones, competencias y transversalidades. En *Revista Iberoamericana de Educación* (32), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) - Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU), Madrid, 17-34.
- Matus, C. (2007). MAPP. Método Altadir de Planificación Popular. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Riorda, M. y Rincón, O. (2016). Comunicación Gubernamental en Acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno. Buenos Aires: Biblos.
- Riorda, M. y Elizalde, L. (2013a) ¿Hacia dónde va la comunicación gubernamental? En Elizalde, L. y Riorda, M. (eds.) (2013) Comunicación gubernamental 360. Buenos Aires: La Crujía.
- Riorda, M. y Elizalde, L. (2013b) Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: realismo e innovación, en Elizalde, L. y Riorda, M. (eds.) (2013) Comunicación gubernamental 360. Buenos Aires: La Crujía.
- Slimovich, A. (2014). El discurso macrista en Twitter: un análisis sobre la campaña para la reelección del Jefe de Gobierno de Buenos Aires. En *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 2(1), Universidad Tecnológica Metropolitana. Programa de Políticas Públicas. 8-27.
- Slimovich, A. (2017). Discursos políticos para todos y todas: Reflexiones sobre las redes sociales del presidente argentino. En *Sociales en Debate*, (12), Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. 37-48.
- Sznaider, B. (2015). De las ciencias sociales, del fenómeno macrista, de la comunicación y de otras yerbas... En *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*, (87), 80-85.
- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.

- Tauber, F. (2011). El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos". En *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), 85-94. Disponible en http://www.riurb.com/n5/05_Riurb.pdf
- Waisbord, S. (2007) Árbol genealógico de teorías, metodologías y estrategias en la comunicación para el desarrollo. Washington: Fundación Rockefeller.

Comunicación gubernamental en el Ministerio de Salud

Rupturas y continuidades en la gestión comunicacional de las políticas de salud en la Argentina reciente (2011-2019)⁵²

Por Daniela Bruno, Manuela Acha, Verónica Becerro y Flavia Demonte

52 Versiones anteriores de este capítulo pueden leerse en Acha, M., Becerro, V. y Demonte (2018) "Entre el enfoque de derechos y la responsabilización individual: un análisis de los discursos y las prácticas de comunicadorxs en las políticas de salud de la Argentina reciente (2011-2018)", *Actas de Periodismo y Comunicación*, 4(2),1-26. Disponible en: <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/5402/4656>; y en Bruno, D., Acha, M., Becerro, V. y Demonte, F. (2021) "Pensar y hacer comunicación en salud en diferentes contextos políticos y comunicacionales. Rupturas y continuidades en la gestión comunicacional de las políticas de salud en la Argentina reciente (2011-2019)", *RevCom* 12(51). Disponible en: <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/203/2032361003/index.html>.

Introducción

Hace ya algunos años existe cierto consenso en el campo académico/profesional para abandonar la idea de que la gestión comunicacional de las políticas de salud se dedique exclusivamente a la difusión de las decisiones y actos de gobierno y al cuidado de la imagen de la autoridad sanitaria y se la considere como una dimensión estratégica que puede contribuir a la toma de decisiones en salud. También desde hace ya varios años una gran cantidad de comunicadorxs fueron integrándose a funciones y tareas en ámbitos y niveles diversos dentro de la gestión de las políticas y servicios de salud: áreas de comunicación y prensa, direcciones y programas para problemáticas de salud específicas, servicios de salud de diferentes niveles de complejidad, entre otros (CIPyC, 2013). Es decir, a nivel discursivo y a nivel de las prácticas concretas se verifica una incorporación sostenida de comunicadorxs que constituyen un componente importante en la formulación y gestión de las políticas de salud, discutiendo visiones restringidas (difusionistas) de la comunicación.

Partiendo del supuesto del fortalecimiento de la comunicación como dimensión estratégica de la política de salud durante la gestión kirchnerista (Bruno *et al.*, 2011 y CIPyC, 2013) y de que el cambio de gestión política en 2015 generó transformaciones en el área y en la concepción de la comunicación, en este capítulo analizamos las rutinas de trabajo, las estrategias comunicacionales y las narrativas sobre las políticas de salud durante la gestión de C. Fernández de Kirchner (2011-2015) y de M. Macri (2015-2019) desde la perspectiva de comunicadorxs que se desempeñaron en el Ministerio de Salud de la Nación, con el propósito de identificar rupturas y continuidades en la gestión comunicacional y en las definiciones subyacentes de la comunicación en dicha función. Nos anima el propósito de reflexionar sobre si las continuidades y rupturas identificadas estuvieron relacionadas con el cambio de proyecto político o si además se asociaron con la reconfiguración del ecosistema mediático, aportando a la problematización de la comunicación en el contexto sanitario caracterizado por la reciente experiencia de la pandemia por COVID-19. Concretamente reconstruimos, comparativamente, los discursos sobre el devenir del área de comunicación; las funciones, roles y rutinas de lxs comunicadorxs; las estrategias comunicacionales implementadas y la participación de la comunicación gubernamental en las construcciones de sentidos sociales sobre la salud, la enfermedad y el cuidado en esos dos diferentes contextos políticos y comunicacionales. Para ello, como parte integrante del proyecto de investigación mayor que compartimos en este libro, realizamos entrevistas en profundidad a cinco comunicadorxs que se desempeñaron como tales durante las gestiones de C. Fernández de Kirchner (2011-2015) y de M. Macri (2015-2019) en el área de comunicación central del Ministerio de Salud de la Nación. Las entrevistas fueron realizadas durante 2017 y principios de 2018, luego del primer año de gobierno del entonces presidente M. Macri y meses antes de que el ministerio se convirtiera en secretaría. Este escenario político e institucional fue fundamental para interpretar las perspectivas de lxs entrevistadxs. Analizamos sus relatos en diálogo con los contextos en los que se desarrollaron las prácticas, los estudios antecedentes y el análisis de dos encuestas nacionales realizadas por la Coordinación de Información Pública y Comunicación (CIPyC) en 2010-2011 y 2012-2013 sobre las capacidades institucionales en comunicación de los ministerios nacional y provinciales, con el fin de mejorar la gestión e institucionalizar las áreas de comunicación (Bruno *et*

al., 2011; Bruno *et al.*, 2013 y CIPyC, 2013).⁵³ La recuperación y el análisis que proponemos de estas experiencias de gestión comunicacional resultan oportunas habiendo atravesado la emergencia socio sanitaria planteada por el COVID-19 y situándonos en el contexto de la pospandemia, en donde, asumimos, se actualiza y complejiza esta discusión sobre las intervenciones comunicacionales en salud en diferentes contextos también sanitarios, teniendo en cuenta que la misma puso a los gobiernos ante un desafío sanitario inédito en un contexto hipermediático también novedoso para la gestión.

Sobre la comunicación pública, la comunicación política y lxs comunicadorxs gubernamentales en salud

Inscribimos nuestra indagación y nuestras reflexiones en el campo de la comunicación pública (que por definición es necesariamente política) aunque nuestro particular interés se sitúe en la comunicación de entidades del Estado, específicamente en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación. De acuerdo con Jaramillo López (2012) la comunicación pública es la que se realiza en la esfera pública con diferentes propósitos: construir bienes públicos (política); incidir en la agenda pública (mediática); comunicar a las entidades del Estado con la sociedad (estatal); construir sentido compartido al interior de la organización (organizacional) o como resultado de las interacciones propias de los movimientos sociales (de la vida social).

En nuestra búsqueda bibliográfica no encontramos antecedentes que estudien la gestión comunicacional de las políticas sanitarias desde la mirada de lxs comunicadorxs que trabajan (o lo han hecho) en dicho ámbito de nivel nacional. Para subsanar esta vacancia, recuperamos los trabajos de Amado (2016), Amado *et al.* (2018); Amadeo (2016); Duran Barba y Nieto (2006, 2010 y 2017); Riorda y Rincón (2016); Elizalde y Riorda (2013); Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda (2011) y Izurieta, Arterton y Perina (2009) sobre comunicación de gobierno y comunicación de gestión. En la literatura de referencia aparecen dos modos bien diferenciados, aunque no necesariamente excluyentes, de entender el propósito fundamental de la labor profesional de lxs comunicadorxs en las entidades del Estado. Uno, focaliza su interés en el permanente, sistemático y metódico sondeo de la opinión pública para el posicionamiento de candidatxs y/o funcionarixs en un contexto de "campaña permanente" (Noguera, 2009). Otro, proyecta a lxs comunicadorxs hacia la construcción de la legitimidad de la dirección y acciones del gobierno ligándolas (o sintonizándolas) con las prioridades de la población (Elizalde y Riorda, 2013). En este último sentido, la investigación realizada por Petracci y Rodríguez Zoya (2018) acerca de las opiniones sobre la comunicación de tomadorxs de decisión de los Programas del Ministerio de Salud de la Nación durante el período 2011-2014, nos aportó otro antecedente significativo. Para las autoras, la comunicación en el ámbito de la toma de decisiones en salud

se despliega en una discursividad social que comprende de-

53 El objetivo de ambas encuestas fue recabar información sobre las necesidades, demandas y expectativas de capacitación y asistencia de comunicadorxs desempeñándose en el sector salud en el nivel provincial y nacional y local. La segunda encuesta buscó además actualizar y ampliar la información para el fortalecimiento de la comunicación como dimensión estratégica en el desarrollo de las funciones esenciales de salud pública.

claraciones y discursos formales de funcionarios en medios de comunicación y redes sociales digitales; el diseño de campañas de prevención; el contenido de los sitios web ministeriales; las comunicaciones internas; los modos de atención a la ciudadanía [...] (2018: 123).

Desde nuestra perspectiva, y retomando a Jaramillo López (2012), esa discursividad transcurre por lo menos en tres dimensiones interconectadas. Una política, que expresa la negociación de los contenidos, los recursos y el sentido de las iniciativas en materia de política de salud en la que desde la comunicación se puede abogar para que las autoridades sanitarias y decisorxs de diferentes niveles y sectores conozcan iniciativas, las apoyen y contribuyan a su buen resultado, legitimándolas y convocando a otrxs para que participen en ella. Otra dimensión organizativa, con la construcción de espacios formativos, de encuentro y concertación, con otras áreas del mismo ministerio o del Estado u actores sociales estratégicos para activar redes de mediación y de concertación. Y finalmente una dimensión sociocultural, donde se ubican las acciones comunicativas que interpelan a la sociedad en general o a grupos específicos con el fin de comunicar la acción de gobierno, instalar y construir socialmente un tema o un nuevo enfoque sobre un tema, colaborar en la prevención de enfermedades y la promoción de la salud, y comprometer a actorxs socialxs en una iniciativa de cambio (Bruno *et al.*, 2011; CIPyC, 2013).

Pero no obstante el consenso académico/profesional de los aportes de la comunicación en estas tres dimensiones, algunxs especialistxs sostienen que prevalece en el sentido común y en las expectativas de otros actores del campo de la salud, una tradicional concepción de la comunicación deudora del enfoque teórico difusionista (Petracci y Rodríguez Zoya, 2018) que la asocia con la difusión de las decisiones y el cuidado de la imagen pública de la autoridad sanitaria. Expresión de las discusiones planteadas sobre las teorías y modelos de la comunicación, la gestión comunicacional de las políticas de salud fue entendida a partir de posiciones dicotómicas clasificadas en dos concepciones, ampliamente trabajadas en la literatura sobre el campo de la comunicación en salud (Petracci, 2015; Petracci y Waisbord, 2011): la instrumental o difusionista, inscrita en el modelo tradicional de la comunicación basada en una visión lineal de estímulo-respuesta y enfocada en la acción mediática para el cambio de comportamientos de las personas; y la procesual o relacional, definida como proceso de producción social de sentidos, y que considera las dimensiones estructurales y contextuales en las cuales lxs sujetxs generan ideas, toman decisiones y las comunican a otrxs.

Briggs (2005) afirma que la visión difusionista de la comunicación es funcional a la perpetuación del modelo médico hegemónico (Menéndez, 1994, 2003, 2004)⁵⁴ en el cual la labor de lxs comunicadorxs consiste principalmente en “traducir” el saber biomédico en mensajes “culturalmente adecuados” que colaboren en la prevención de enfermedades, la promoción de prácticas saludables o el compro-

54 Concepto metodológico de alto nivel de abstracción propuesto por el autor que sintetiza la posición de la biomedicina como modelo de atención de los padecimientos hegemónico en las sociedades occidentales frente a otros modelos (tradicional, centrado en la autoayuda, en la autoatención, entre otros) y que se caracteriza, entre otros aspectos, por su biologismo, a-sociabilidad, a-historicidad, aculturalismo, individualismo, eficacia pragmática, orientación curativa, relación médicx/pacientx asimétrica y subordinada, exclusión del saber del pacientx, profesionalización formalizada, identificación ideológica con la racionalidad científica, con clara tendencia a la medicalización de los problemas.

miso de la población con el logro de metas establecidas por lxs decisorxs de la política sanitaria. Esta concepción dominante además operaría como obstáculo epistemológico para la comprensión procesual de la comunicación, pero en términos más políticos para identificar sus aportes y contribuciones a la gestión estratégica de la comunicación orientada a las transformaciones de la cultura organizacional, la creación y recreación de sentidos sociales y el mejoramiento de las interacciones con interlocutorxs, públicos de interés y ciudadanxs (Bruno *et al.*, 2011; CIPyC, 2013).

Por tanto, a pesar del reconocimiento del fortalecimiento de la comunicación como dimensión estratégica de la política de salud en la que enfatizan los debates del campo, y no obstante la ingente profesionalización de la comunicación en salud, algunxs especialistxs advierten sobre la persistencia de prácticas y discursos que abrevan en perspectivas difusionistas e instrumentales, que no hacen más que revitalizar el saber y la práctica biomédicos. Desde nuestra perspectiva, la distinción entre esas perspectivas, si bien valiosa, requiere ser debatida dado los cambios comunicacionales contemporáneos y las formas de procesar la toma de decisiones y la gestión en salud. Como corolario, ello nos obliga también a repensar las matrices académicas y socioculturales desde las cuales es concebido lo comunicacional (Petracci y Rodríguez Zoya, 2018).

Sobre el derrotero de la Coordinación Nacional de Información Pública y Comunicación (CIPyC)

La creación de un área específica que centralizara las decisiones e iniciativas de comunicación en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación fue el resultado de un proceso que se inició durante la gestión del ministro G. González García (2003/2004), avanzó con la ministra G. Ocaña, y se profundizó y adquirió la estructura que prevalecía al momento de nuestra indagación durante la gestión del ministro J. Manzur, con la CIPyC en 2009. Su creación se dio en un contexto signado por la emergencia sanitaria y la crisis institucional precipitadas por la epidemia de Gripe A (H1N1) (Bruno *et al.*, 2013) y el debate público de la Ley Nro. 26.522, de Servicios de Comunicación Audiovisual, sancionada en octubre de ese año. Específicamente se creó con la misión de establecer las líneas de rectoría en temas de comunicación e información pública sanitaria para todo el país. A la vez se constituyó en el área responsable de difundir las acciones y políticas de la cartera sanitaria nacional y de generar estrategias de comunicación para la promoción de la salud, prevención y abordaje de enfermedades, así como de difundir los servicios públicos disponibles. En 2013, dependía de la Unidad ministro y contaba con 60 trabajadorxs de planta y contratadxs, la mayoría profesionalxs de carreras de comunicación y afines (Bruno *et al.*, 2013). Es importante considerar también otros factores convergentes menos coyunturales como la incorporación de la comunicación en el currículo de carreras vinculadas con la salud o la creación de posgrados especializados en comunicación y salud. Esta incorporación no es casual y estuvo condicionada por enfoques y tendencias sobre educación y trabajo en pugna en la formación académica y profesional de lxs trabajadorxs de la salud. La comunicación se incorpora a partir de una creciente demanda en la formación en “tecnologías blandas” en salud (Mehry, 2006; Mehry *et al.*, 2006)⁵⁵ asociadas con la adquisición de habilidades relacionales

que buscan contribuir a la escucha, a la comunicación interpersonal, a la comprensión y al cuidado de las personas (Bruno, Demonte y Jait, 2020).

La conformación de la CIPyC puede ser leída, entonces, como la expresión de una decisión de jerarquizar y, por tanto, fortalecer, a la comunicación como dimensión constitutiva de la política (en el sentido propuesto por Petracci y Rodríguez Zoya, 2018) y de organizar y reorientar iniciativas y capacidades dispersas y desarticuladas en direcciones y programas producto del crecimiento sostenido de lxs comunicadorxs que se incorporaron como trabajadorxs en el ministerio. La centralización de las funciones y actividades de prensa y comunicación en una única dirección implicó no sólo un crecimiento de los recursos humanos disponibles bajo una misma dirección estratégica, también habilitó un proceso de diversificación y especialización del trabajo, además de una disminución de la tercerización en agencias de publicidad que había caracterizado los años previos. Aunque el área de Prensa, que históricamente “se ocupó de la difusión de la política pública con fuerte énfasis en la difusión de algunos gestores” siempre estuvo centralizada en un área dependiente de la máxima autoridad ministerial, con la creación de la CIPyC “[...] se posiciona con mucha fortaleza” e implicó la separación, aunque no tajante, de las funciones y tareas de prensa de las relativas a Comunicación.⁵⁶ En la última, el trabajo se organizó en cuatro sub-áreas: Contenidos, Desarrollo Web, Audiovisual y Diseño. Así, el área de Comunicación adquirió una identidad propia, separándose de la tradicional función de prensa y difusión con la que siempre fue asociada, incorporando además la concepción comunicacional como aporte para la gestión estratégica de la política.

Asimismo, con la centralización comenzó un proceso sostenido de asistencia técnica a las provincias y de asistencia a las necesidades de comunicación de cada uno de los programas nacionales, lo que resultó una novedad para aquellos programas que hasta el momento no habían integrado comunicadorxs en sus equipos de trabajo. Por lo tanto, pasada la crisis sanitaria provocada por la Gripe A (H1N1) el área ministerial de nivel nacional se vio fortalecida como responsable de la rectoría en la comunicación pública sanitaria (Bruno *et al.*, 2013) la que, de acuerdo con documentos del área, comprendía la formulación de claves de abordaje y mensajes prioritarios para la realización de campañas y materiales; la creación y animación de redes de trabajo; el desarrollo de espacios y sistemas de información y la asistencia técnica y capacitación de comunicadorxs y decisorxs (CIPyC, 2013).

Esta estructura no varió sustantivamente durante la gestión de M. Macri como presidente y de su primer ministro de Salud, J. Lemus, aunque lxs entrevistadxs reconocieron cambios importantes en las lógicas de vinculación de la CIPyC con otrxs actorxs. Uno de esos cambios lo reconocieron en el vínculo con la Jefatura de Gabinete de Presidencia de la Nación y el Área de Comunicación dependiente de ésta que centralizaba las decisiones sobre las campañas de comunicación masiva del gobierno nacional y la pauta oficial. Según lxs entrevistadxs aunque la distri-

nológico”, compuesto por tres modalidades de tecnologías: las tecnologías “duras”, que corresponden a los equipamientos, medicamentos, normas y estructuras organizacionales, etc.; las tecnologías “blanda-duras”, que corresponden a conocimientos estructurados, como la clínica y la epidemiología; y las tecnologías “blandas”, que corresponden a tecnologías relacionales, que permiten escuchar, comunicarse, comprender, establecer vínculos, y cuidar a las personas. La última es indispensable para poner en juego las otras, posibilitando a lxs trabajadorxs actuar sobre las realidades singulares de cada persona en cada contexto, utilizando las tecnologías “duras” y “blanda-duras” como referencia.

56 Testimonio de unx comunicadorx gubernamental (en adelante CG).

bución de la pauta publicitaria oficial⁵⁷ se mantuvo con la misma lógica que antes “centralizada en Presidencia y Presidencia distribuye la pauta para todos los ministerios”, durante la gestión de M. Macri en la Presidencia y Lemus en el ministerio, los términos de esa relación variaron significativamente:

Antes [en referencia a la gestión kirchnerista] generábamos nosotros la campaña, la realización de la idea, el posicionamiento [...] trabajábamos como una agencia, con personal calificado [...] se mandaba a Presidencia, se aprobaba, se corregía y se largaba eso, con mayor o menor éxito [...] ellos ahí participaban activamente, se discutían contenidos, posicionamientos ideológicos o líneas editoriales de algunos temas.⁵⁸

Pero en la gestión macrista

Presidencia vuelve a tercerizar, tiene equipos propios, pero contrata a otros estudios y equipos. Entonces nosotros ahora somos auditores, observadores técnicos de lo que nos manda Presidencia. Hacemos una primera reunión para definir un *brief*, se le dice qué se quiere trabajar y ellos envían una propuesta.⁵⁹

Consideramos que este cambio se asocia, por un lado, con la estructura que adquirió el área de Comunicación de Presidencia en dicha gestión asociada a una estructura de agencia de publicidad a partir de la cual el ministerio adquirió el rol de una “cuenta”⁶⁰, en la cual, mediante un enfoque disruptivo y provocador de los mensajes vinculados con la promoción de la salud o con la prevención de la enfermedad, con énfasis en su componente creativo, se priorizaron algunos soportes y formatos sobre otros, como veremos más adelante. Y por otro, al lugar que pasó a ocupar el equipo de comunicadorxs del ministerio, en relación con la participación en la toma de decisiones sobre el contenido y los lineamientos de dichas producciones, para las cuales dejaron de convocarlxs.

Sobre las rutinas y tareas de lxs comunicadorxs

De acuerdo con lxs entrevistadxs, durante la gestión de C. Fernández de Kirchner la CIPyC tuvo como principales tareas producir contenidos para todas las problemáticas de salud/enfermedad que, según su importancia epidemiológica, ingresaban en la agenda sanitaria nacional; acompañar y brindar asistencia técnica a los equipos a cargo de programas y, como ya mencionamos, coordinar y asistir a los pares provinciales.

El antedicho proceso de centralización y especialización funcional implicó la

57 De acuerdo con las definiciones provistas en la página web de la Jefatura de Gabinete del gobierno nacional, se considera como publicidad oficial a toda forma de comunicación, anuncio o campaña institucional de carácter oneroso, gratuito o cedido por imperio legal, efectuada a través de cualquier medio de comunicación, por los organismos para difundir acciones o informaciones de interés público. Véase: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/pautaoficial/preguntasfrecuentes#1.6>

58 Testimonio de CG.

59 Testimonio de CG.

60 En la estructura y discurso de una agencia de publicidad se denomina Cuenta al área de atención al cliente.

diversificación de lenguajes y soportes para la producción de contenidos, así como cambios en los modos de coordinación del trabajo para evitar la fragmentación de un equipo en pleno desarrollo. Lxs comunicadorxs del área de Contenidos empezaron a participar de reuniones de planificación y coordinación de la CIPyC, pero a la vez, de reuniones de coordinación con directorxs y coordinadorxs de programas para la incorporación de estrategias y actividades de comunicación en los planes operativos anuales (POA) de esas áreas. Unx entrevistadx rememora:

[...] en esa gestión de Manzur, es la primera vez que yo empiezo a ver el valor estratégico de la comunicación. O sea, algo como que vos podés definir objetivos que se pueden mensurar y medir en tiempo, acciones para alcanzar, métodos que pueden organizar las acciones de manera exhaustiva y que pueden dar una respuesta inmediata a problemas de comunicación, pero también que pueden ser flexibles y adaptables a problemáticas futuras [...] eso se empieza a hacer en unos programas que empezaron a ser priorizados por la política de salud.⁶¹

En la línea de la comunicación digital, que tomó fuerza recién en los últimos años de dicha gestión como indicador de un ecosistema mediático reconfigurado, no se pudo generar una lógica de trabajo unificada bajo una coordinación centralizada tal y como se proyectó. La web en la gestión kirchnerista, según lxs entrevistadxs, fue construida a partir de contenidos que constituían espacios de discusión y debate, pero había sitios dispersos para los diferentes programas del Ministerio. Cada programa tenía su logo y su página web⁶², y se manejaban autónomamente. En ocasiones esto generaba conflictos cuando se publicaban contenidos que no compartían criterios con el área central, impidiendo integrarlo en una plataforma única. En el caso de las redes sociales digitales, fueron un soporte más de comunicación. De hecho, en las entrevistas realizadas no se hacen menciones significativas a la utilización de las mismas durante ese período. Podemos decir entonces que la comunicación digital no fue una línea estratégica prioritaria de la gestión comunicacional en ese período.

Como dijimos, durante la gestión de M. Macri, la secretaria de Medios de Presidencia y las agencias en las que ésta tercerizaba tareas de comunicación, desplazaron el protagonismo de lxs comunicadorxs del ministerio, quienes dejaron de participar asiduamente en reuniones de planificación y coordinación, y discutir los lineamientos discursivos de la comunicación ministerial. Del mismo modo que ocurrió en otros ministerios, Presidencia y Modernización concentraron las decisiones y lineamientos para los sitios web de gobierno y consecuentemente el área Web del ministerio pasó a abocarse al manejo de las redes sociales digitales. Todxs lxs entrevistadxs coincidieron en señalar que esta reorientación hacia la comunicación digital, fue una de las características sobresalientes de la gestión cambiemita, y sin duda una situación desafiante para estxs trabajadorxs que hasta el momento no contaban con capacitaciones vinculadas a la comunicación digital, demanda que habían iniciado durante la gestión kirchnerista (Bruno *et al.*, 2011 y CIPyC, 2013). En

61 Testimonio de CG.

62 Se crearon 36 sitios subsidiarios con dominio propio que dependían de la página ministerial.

lo que refirió a la producción de contenidos, se redujo drásticamente el uso de algunos lenguajes y soportes como los materiales gráficos impresos y se privilegiaron de manera casi excluyente la comunicación digital y el uso intensivo de las redes sociales digitales. Esta estrategia, en línea con la emergencia de la comunicación digital a nivel global, se estableció como marca de gestión. Las tareas priorizadas estuvieron orientadas a la aparición en redes sociales digitales, al *feedback* como herramienta de monitoreo y al sondeo permanente de la opinión pública. En este sentido, la preocupación por el seguimiento (cuantificado) de la voz de lxs funcionarixs se medía en relación a cantidad de veces que aparecían en los medios de comunicación; cantidad de veces que se compartía lo dicho; cantidad de veces que fue escuchado y visto en redes sociales digitales.⁶³

Con respecto a la página web del ministerio, ésta migró a una única plataforma en donde convergían todas las páginas web de ministerios nacionales por iniciativa del Ministerio de Modernización. Algunxs entrevistadxs mencionaron que con este cambio mucha de la información que había en la anterior página web se perdió, no obstante, otrxs la asumieron como una iniciativa interesante que evitó la dispersión de la información. La unificación de las distintas páginas bajo una misma plataforma sumada a su diseño, se percibió como un acierto de esta gestión más allá de la "pérdida de contenido".⁶⁴ Sin embargo, a pesar de la centralidad que adquirió la comunicación digital durante este período, algunxs entrevistadxs criticaron los modos en que fueron producidos los mensajes desde estas plataformas. Para ellxs, parte de la política del momento se pensó desde y para las redes sociales digitales, en formatos globales para unx interlocutorx universal, sin dar cuenta de su pertenencia de clase, su historia, su género, entre otros clivajes.

Estos cambios fueron un gran desafío para lxs entrevistadxs ya que si en la gestión kirchnerista la producción de contenidos web era secundaria y se priorizaba el diseño y producción de mensajes gráficos, radiales y televisivos en el marco de campañas de comunicación, el desarrollo de capacitaciones o incluso la prensa; en la gestión cambiemita se reemplazaron estas prioridades por la construcción de una nueva identidad visual unificada y el desarrollo casi exclusivo de la comunicación digital, a partir de la tercerización de estas tareas y del desplazamiento de lxs trabajadorxs entrevistadxs en la toma de decisiones sobre la comunicación.

Sobre las narrativas de las políticas de salud

Quizá otro de los cambios centrales identificados, que expresa en conjunto las rupturas mencionadas hasta aquí, sea el cambio en la manera de comunicar la relación entre la salud/enfermedad, la política, el rol del Estado y de lxs ciudadanxs.

Aun teniendo en cuenta los diferentes estilos de gestión ministerial, durante el kirchnerismo, la política, como mecanismo para garantizar el derecho a la salud y a la atención de la enfermedad, pasó a ser reivindicada, permeando profundamente las iniciativas vinculadas con la gestión comunicacional en salud. Algunxs de lxs entrevistadxs manifestaron que "hubo un gran interés en visualizar el derecho a las políticas de salud", aun reconociendo que "quizás, hubo un discurso exacerbado de derechos que no estaban totalmente garantizados, pero vos sabías que cuando

63 Testimonio de CG.

64 Testimonio de CG.

hablabas de los derechos eran los del ciudadano y que el Estado se los tenía que garantizar”.⁶⁵ No es el objetivo precisar el alcance práctico que tuvo el enfoque de derechos en salud, sino destacar que esta manera de entender la salud y la atención de la enfermedad (como derechos) y la política (como el mecanismo que tiene el Estado de garantizarlos) tuvo su expresión comunicacional, al menos como anhelo político y en el plano enunciativo. Si al inicio de la gestión kirchnerista reinaba la dispersión y no había una preocupación por la identidad visual unificada, con el paso de las gestiones fue ordenándose y materializándose en ciertos elementos de la retórica y el estilo del campo nacional y popular. Esa nueva línea editorial que atravesó todos los lenguajes y soportes priorizados se asoció con la gestión de J. Manzur y se profundizó con D. Gollán. A la par de esa característica del discurso de la política y, desde la mirada de algunxs entrevistadxs, política-partidaria, que fue adquiriendo la identidad visual de los mensajes, aparecía -sin intenciones de ser abandonado- aquello que algunx entrevistadx menciona como el criterio del saber y la práctica socio-sanitaria: “lo que tratábamos desde nuestra área era [...] que tuvieran criterio sanitario público [...] que respondieran a los objetivos y la responsabilidad que tiene el ministerio de Salud”, a partir de formatos y lenguajes fundamentalmente gráficos utilizados también en los territorios.⁶⁶

En la gestión de M. Macri hubo un silenciamiento, “no se habla de derechos”, ni de garantía del Estado y tampoco de política. Desde la perspectiva de nuestrxs entrevistadxs fue un indicador, entre otros muchos, del “traslado de la responsabilidad del Estado a la responsabilidad del ciudadano a nivel comunicacional”.⁶⁷ Más precisamente, se promovió una ciudadanía donde el ejercicio de derechos depende de elecciones individuales de lxs ciudadanxs sostenida sobre una específica ética del cuidado propio y de los demás (Schwarz, 2018). La tendencia de la búsqueda de la salud como responsabilidad individual estuvo concebida comunicacionalmente desde un enfoque de marketing social, expresión de la lógica publicitaria. La apuesta a la comunicación digital y, especialmente al manejo de las redes sociales, hizo que se privilegiara, como ya dijimos, el enfoque disruptivo, provocador y creativo por sobre la complejidad del tema/problema y la singularidad que éste adquiere en los diferentes territorios, poblaciones y grupos.

Estas perspectivas sobre los propósitos de la política de salud resumen los rasgos que fueron adquiriendo en contextos políticos disímiles con sus correspondientes valores y normas, asignándoles diferentes roles al Estado y a lxs ciudadanxs. Compartimos con Castiel y Álvarez-Dardet (2010) que el enfoque de derechos y el enfoque de la responsabilidad individual/personal en salud son situados contextualmente y también acordamos con Petracci y Rodríguez Zoya (2018) para quienes la articulación entre comunicación y salud desde el Estado varía conforme a las ideologías y los proyectos de gobierno en cada período.

Sin embargo, más allá de estos cambios sustantivos en la concepción jurídico-política de la salud y la enfermedad, una matriz sociocultural de más largo alcance prevaleció y aún prevalece: el saber y la práctica biomédicos (Menéndez, 2003, 2004). A pesar de las críticas a su carácter ahistórico, asocial e individualista que dieron lugar a una comunicación más situada territorialmente y culturalmente pensada para diferentes destinatarixs durante la gestión kirchnerista, la expectativa

65 Testimonio de CG.

66 Testimonio de CG.

67 Testimonio de CG.

sobre su eficacia pragmática nunca fue profundamente discutida. Este saber fue problematizado, pero en la gestión cambiemita fue considerado por lxs entrevista-dxs como “un saber privilegiado”, y leído como un claro retroceso para la gestión comunicacional de la política sanitaria: “no hay análisis de complejidad en el campo, está todo muy enfocado en la priorización del saber médico [...] sobre otros saberes”, expresándose con fuerza a través de la lógica de instalación permanente de mensajes preventivos en redes sociales digitales como mecanismo comunicacional prioritario en salud, bajo el abordaje dominante de la comunicación como difusión de mensajes que busca el cambio de comportamiento individual.⁶⁸ Por tanto, desafiada en la gestión kirchnerista, pero priorizada en la gestión cambiemita, la concepción biomédica de la salud, la enfermedad y la atención no solo persistió planteando una línea de continuidad entre ambas gestiones, sino que, tal como lo plantea Menéndez (2020) incluso se revitalizó en el contexto de la emergencia sociosanitaria planteada por el COVID-19. Al respecto, el autor reconoce que la pandemia mostró a las claras la hegemonía de la biomedicina y que las expectativas de solución en el marco del desconcierto experimentado se pusieron exclusivamente en concepciones y recursos biomédicos, reforzando aún más su lugar hegemónico. En ese contexto, el derecho a ser cuidado por el Estado y la responsabilidad de cuidarse unx mismx para cuidar a lxs otrxs sintetizó esos lineamientos político comunicacionales que, en las gestiones estudiadas, aparecían como antitéticos. Y esa conjunción se materializó en todos los mensajes y medios, incluso y con mayor presencia en los digitales. Así, fue un indicador más del poder de la biomedicina como matriz sociocultural que excedió el proyecto político de todas las gestiones gubernamentales.

Discusiones y conclusiones

A pesar de la ingente profesionalización de la comunicación en salud y el crecimiento del número de profesionalxs desempeñándose en ese sector y no obstante el fortalecimiento de la comunicación como dimensión estratégica de la política de salud que algunxs especialistas del campo pregonan, otrxs especialistas alertan sobre la persistencia de prácticas y discursos difusionistas e instrumentales que revitalizan el saber y la práctica biomédicos. ¿Es posible que ambos fenómenos o procesos, en apariencia contradictorios, ocurran? En nuestra opinión y al menos durante el periodo y los casos bajo estudio, ambas tendencias en sendas gestiones se sostuvieron, tomaron mayor fuerza durante la gestión cambiemita e incluso, se revitalizaron con la pandemia.

La gestión de la comunicación en el sector público fue históricamente concebida como “área de apoyo” a las áreas de decisión y acción, pero eso cambió. Esto es notable en el sostenido proceso de jerarquización, centralización y diversificación de la CIPyC del Ministerio de Salud de la Nación desde su creación en 2009 en adelante. Ese proceso “hizo pie” en un importante desplazamiento conceptual que aconteció en la última década y fue “la comprensión del objeto político como un hecho de dimensiones comunicacionales siempre presentes” (Elizalde y Riorda, 2013: 21). En escenarios de poder fragmentado, inmediatez, y también incertidumbre y desconcierto, la preocupación por la reputación y la credibilidad persuadieron

a la clase política sobre el desafío de sintonizar con las prioridades y el *sensorium* público para construir la legitimidad de la dirección y acciones del gobierno. Como explican Elizalde y Riorda, hoy, de manera inevitable, en el ámbito de la decisión política “siempre existirá un análisis de variables comunicativas orientadas a comprender las ganancias y las pérdidas de reputación, credibilidad y legitimidad como resultado de la decisión” (2013: 25). Desde inicios de este siglo la gestión de lo público “se renueva en su disciplina y teoría; se actualiza en sus métodos y técnicas de análisis; se reenfoca como acción comunicativa” (Tauber, 2011: 91).

Todo este proceso se desarrolló en un contexto de “intensificación digital” (Rueda y Herrera, 2020) y de procesos de plataformización, algoritmización y datificación con profunda incidencia en el acceso y consumo de información en salud y enfermedad, donde la influencia mediática convencional ya no tiene asidero en este nuevo ecosistema mediático y donde el surgimiento de plataformas interactivas convive con las dificultades económicas y financieras que atraviesan los medios tradicionales, debilitados en su capacidad de demarcar la opinión del público de manera generalizada y homogénea, aunque compartiendo la agenda de salud/enfermedad que buscan imponer las autoridades y lxs especialistas. En este contexto, ambas gestiones analizadas echaron mano a las posibilidades de la comunicación directa, aunque por caminos y con resultados distintos. El kirchnerismo apeló a una comunicación directa con “la gente” a partir de una serie de estrategias y dispositivos de desembarco en los territorios, casi siempre mediado por la organización y la movilización popular. Aunque en este trabajo sólo hicimos referencia al caso salud, en los tres ministerios que analizamos (Desarrollo Social, Educación y Salud) y que se desarrollan en otros capítulos de este libro, identificamos políticas y dispositivos de territorialización y una comunicación directa e interpersonal a cargo de agentes territoriales, y en menor medida el manejo de las redes sociales digitales, con una marcada inercia del *broadcasting* para comunicar la política con mayúsculas detrás de cada acción. Durante la gestión cambiemita en cambio, se produjo un desmantelamiento de todas las políticas y dispositivos territoriales y se avanzó decididamente sobre el territorio digital. Esto se expresó de manera contundente no sólo en la reorientación de la pauta publicitaria del Estado, el redimensionamiento del área de redes y comunicación web en la CIPyC, sino además en la preeminencia del lenguaje audiovisual y el *storytelling*, todo ello en detrimento del lenguaje gráfico, el uso del soporte papel y la comunicación de la política, sus valores y sus fundamentos.

Aunque desde nuestro análisis no es posible examinar en qué medida activaron e interactuaron con el conocimiento previo de la ciudadanía la producción, circulación y reproducción de significados en cada una de las gestiones analizadas, sí podemos afirmar que éstas abrevaron en formas diferentes de comprensión, percepción y definición de la salud y la enfermedad, y el rol del Estado y la ciudadanía en los asuntos públicos, profundizada durante la pandemia y la gestión de gobierno que comenzó en 2019. Pero allende sus diferencias -sobre las que ya hemos hablado- ambas gestiones compartieron una concepción biomédica de los procesos de salud/enfermedad/atención que reenvía a una concepción de la comunicación como un proceso lineal y unidireccional, en el cual los mensajes son producidos por expertxs –investigadorxs de la medicina, epidemiólogxs, infectólogxs y biológxs, etc.; puestos en circulación por especialistas en educación para la salud, comunicadorxs, periodistas y divulgadorxs científicxs; y recibidas o interpretadas por “la gente”. A pesar de las críticas al modelo biomédico realizadas desde la década del '70 (Me-

nández, 2003) hasta la pandemia, donde se plantearon profundas incertidumbres biomédicas⁶⁹ y de salud pública⁷⁰ (Armus, 2020; Mastrangelo y Demonte, 2022), la expectativa sobre su eficacia pragmática permaneció impoluta. El indicador más potente fue la búsqueda de una vacuna eficaz. Así, durante el periodo estudiado, pero lo excede ampliamente, la persistente jerarquización de sujetos, saberes y posiciones sociales no se modificó sustantivamente y el contexto pandémico la reforzó. Aun sosteniendo, como lo hace Menéndez (2020: 1), que el núcleo básico para enfrentar al COVID-19 ha sido y sigue siendo la auto atención, que constituye una de las estructuras que los micro grupos generan para poder vivir y sobrevivir; la biomedicina ha manejado como política propia, ocultando dónde está el real poder de contención de esta pandemia. Además de la apropiación por la biomedicina de prácticas de auto atención como efecto de su lugar de saber y práctica legitimados, con el paso de los meses, el desarrollo y aprobación de la vacuna contra el COVID-19 recentralizó la escena biocomunicativa. Aglutinó esfuerzos públicos y privados de todos los actores representativos de la biomedicina a nivel global y local, poniendo en juego las dimensiones de la comunicación en lo que luego fue la campaña de vacunación: la política, la organizativa y la sociocultural, pero centralizada nuevamente en el mensaje difusionista/preventivista. No obstante, cabe también señalar que el nuevo ecosistema mediático en el contexto de la pandemia ha inaugurado nuevas y acaloradas conversaciones públicas sobre salud, enfermedad, prevención y cuidados (incluyendo a la vacunación) que la gestión comunicacional de las políticas de salud debe problematizar y contemplar para futuros escenarios (Demonte *et al.*, 2022).

Así, y para finalizar, que la comunicación en salud haya pasado a ser una dimensión estratégica de la política de salud no la exime de su carácter lineal, unidireccional y orientado a resultados con base en mensajes preventivistas, aun cuando saludemos la supuesta superación de este modelo y sigamos pensando que practicamos otra comunicación, más crítica, dialogada y hasta participativa. Mientras esta actitud persista y no se registren nuevas modalidades, intereses, formas de conceptualizar el cuidado en los diversos espacios en los que la ciudadanía dialoga, seguiremos obturando el camino para transformar el modelo de atención imperante que exige fomentar otras capacidades en los equipos gestores y asistenciales para relacionarse y acompañar a usuarios, grupos y comunidades, recuperando sus dudas y temores sobre nuevas tecnologías médicas, valorando sus saberes y construyendo juntos otro significado posible sobre la eficacia de las intervenciones comunicacionales para garantizar el derecho a la salud y a la atención de los padecimientos. Mientras tanto, nos queda seguir interrogando y explorando sobre las mejores prácticas comunicativas posibles teniendo en cuenta las incertidumbres a las que la modernidad tardía y sus instituciones insignia, como la ciencia y la biomedicina, nos están acostumbrando.

69 A fines de 2019, con los primeros casos de COVID-19 ocurridos en Asia, había desconocimiento del virus, de su comportamiento, de las formas de prevenirlo, mitigarlo y tratarlo.

70 Si bien la gran mayoría de los países optaron por medidas asociadas con el distanciamiento físico, se plantearon sistemáticamente dudas respecto de cuándo y en qué situaciones masificar el uso de barbijos; por cuánto tiempo y cuán estricto debía ser el "aislamiento social", cómo resolver la tensión entre la salud y la paralización de la economía, entre otras.

Referencias Bibliográficas

- Acha, M., Becerro, V. y Demonte, F. (2018). Entre el enfoque de derechos y la responsabilización individual: un análisis de los discursos y las prácticas de comunicadorxs en las políticas de salud de la Argentina reciente (2011-2018). En *Actas de Periodismo y Comunicación*, 4(2), 1-26.
- Amadeo, B. (2016). El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. En *Austral Comunicación*, 5(2), 155-181.
- Amado Suarez, A. (2018). Introducción. Comunicación es comunidad. En Amado Suarez et al. (2018) *Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales: manual de marketing y comunicación*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Amado, A. (2016). *Política pop: de líderes populistas a tele presidentes*. Buenos Aires: Ariel.
- Armus, D. (2020). Narrar la pandemia de Covid-19: historia, incertidumbres, vaticinios. En de Sá, D., Sanglard, G., Hochman, G., Kodama, K. (organizadores) *Diário da Pandemia: o olhar dos historiadores*. Sao Paulo: Hucitec.
- Bruno, D., Demonte, F. y Jait, A. (2020). La comunicación como tecnología blanda del trabajo en salud para el abordaje del cáncer colorrectal. En *AVATARES de la comunicación y la cultura*, (20), 1-19. Recuperado de <https://publicaciones sociales.uba.ar/index.php/avatares/article/view/5471>
- Bruno, D., Zapesochny, V., Huarte, C., Jait, A., Tufró, L., Sandomirsky, M. y Aragues, A. (2013). El desafío de hacer de la comunicación un componente estratégico de las políticas públicas en salud. En *Revista Comunicación y Salud*, 3(1), 51-65.
- Bruno, D., Zapesochny, V., Jait, A., Tufró, L., Casullo, C. y Deguer, C. (2011). Mapeo nacional de capacidades en Comunicación y Salud pública en Argentina. En *Revista Comunicación y Salud*, 1(2), 5-18.
- Briggs, Ch. (2005). Perspectivas críticas de salud y hegemonía comunicativa: aperturas progresistas, enlaces letales. En *Revista de Antropología Social*, (14), 101-124.
- Castiel, L. y Álvarez-Dardet, C. (2010). *La salud persecutoria: los límites de la responsabilidad*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Coordinación de Información Pública y Comunicación (CIPyC) (2013). ¿Quiénes hacemos la comunicación en salud? Perfiles, necesidades, demandas y expectativas de comunicadores/as desempeñándose en el sector público de salud en el nivel provincial y nacional. *Resultados de la Segunda Encuesta, Argentina 2013*. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- Demonte, F., Bruno, D., Pereira, A., Mena, M.F. y Lozano, L. (2022). *La vacunación como problema público mediático en el contexto del COVID-19 en Argentina (2020-2021)*. Informe Técnico Final Beca Estudios Múltiples Investigadores. Dirección Nacional de Salud Investiga, Ministerio de Salud de la Nación, Argentina. Inédito.
- Durán Barba, J. y Nieto, S. (2006). *Mujer, sexualidad, internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Durán Barba, J. y Nieto, S. (2010). *El arte de ganar. Cómo usar el ataque en campañas electorales exitosas*. Buenos Aires: Debate.
- Durán Barba, J. y Nieto, S. (2017). *La política en el siglo XXI*. Buenos Aires: Debate.
- Elizalde, L. y Riorda, M. (2013). Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: realismo e innovación. En Elizalde, L. y Riorda, M. (2013) *Comunicación Gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía.
- Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- Izurieta, R., Arterton, Ch. y Perina, R. (2009). *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía.
- Jaramillo López, J. (2012). ¿Comunicación estratégica o estrategias de comunicación? El arte del ajedrecista. *Documento presentado en el VII Simposio Latinoamericano de Comunicación Estratégica o Estrategias de Comunicación, he ahí la cuestión del DIRCOM*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Mastrangelo, A. y Demonte, F. (2022). ¿Cómo fue narrada la pandemia? En Mastrangelo, A. y Demonte, F. (2022). *Quedan 15 días de cuarentena. Cómo se vivió y cómo contaron los medios el confinamiento por COVID-19 en barrios populares de Buenos Aires y Resistencia*. Buenos Aires: CICCUS.
- Menéndez, E. (2020). Consecuencias, visibilizaciones y negaciones de una pandemia: los procesos de autoatención. En *Salud Colectiva*, 16:e3149. <https://doi.org/10.18294/sc.2020.3149>
- Menéndez, E. (2004). Modelos de atención de los padecimientos: de exclusiones teóricas y articula-

- ciones prácticas. En Spinelli, H. (comp.) (2004), *Salud Colectiva*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Menéndez, E. (2003). Modelos, saberes y formas de atención de los padecimientos: de exclusiones teóricas y de articulaciones prácticas. En *Ciencia & Saúde Colectiva*, 8(1), 185-207.
- Menéndez, E. (1994). La enfermedad y la curación ¿Qué es medicina tradicional? En *Alteridades*, 4(7), 71-83. Recuperado de <https://alteridades.izt.uam.mx/index.php/Alte/article/view/600/598>
- Merhy, E. (2006). El médico y sus maletines tecnológicos: un ensayo sobre la reestructuración de la producción del cuidado. En Merhy, E. (2006). *Salud: cartografía del trabajo vivo*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Merhy, E., Feuerwerker, L, y Ceccim, R. (2006). Educación Permanente en Salud: una Estrategia para Intervenir en la Micropolítica del Trabajo en Salud. En *Salud Colectiva* 2(2), 147-160. Recuperado de <http://revistas.unla.edu.ar/saludcolectiva>
- Noguera, F. (2009). La campaña permanente. En Izurieta, R., Arterton, Ch. y Perina, R. *Estrategias de comunicación para gobiernos*. Buenos Aires: La Crujía.
- Petracci, M. y Rodríguez Zoya, P. (2018). Perspectivas comunicacionales de tomadores de decisión en salud pública, Argentina, 2011-2014. En Petracci, M. y Rodríguez Zoya, P. (comps.) (2018) *Comunicación y Salud: la investigación en el proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: TESEO.
- Petracci, M. (coord.) (2015). *La salud en la trama comunicacional contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Petracci, M. y Waisbord, S. (2011). Introducción. En Petracci, M. y Waisbord (comps.) (2011) *Comunicación y Salud en la Argentina*. Buenos Aires: La Crujía.
- Riorda, M. y Rincón, O. (2016). Introducción. Las mitologías tropicales latinas de la política. En Riorda, M. y Rincón, O. (2016) *Comunicación Gubernamental en Acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Buenos Aires: Biblos.
- Rueda, E. y Herrera, D. (2020). Comunicación, sociedad y salud en contexto de pandemia. En *Chasqui*, (143), 41-45. Recuperado de <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/4402/3358>
- Schwarz, P. (2018). Estrategias comunicacionales del Estado en torno a la prevención y detección precoz del cáncer cervicouterino y de mama en la provincia de Mendoza, Argentina. En Petracci, M. y Rodríguez Zoya, P. (comps.) (2018) *Comunicación y Salud: la investigación en el proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: TESEO.
- Tauber, F. (2011). El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos. En *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (5), 85-94. Recuperado de http://www.riurb.com/n5/05_Riurb.pdf

#LaEducaciónNosUne?

La estrategia de comunicación de la política educativa neoliberal durante el gobierno de la alianza Cambiemos 2015-2019

Por Mariana Bernal

Introducción

Los estudios sobre las políticas educativas nacionales en relación con la comunicación gubernamental son aún escasos y cada vez más necesarios para una mejor comprensión del papel de la comunicación en la arena política y los vínculos entre gobierno y ciudadanía. Si bien existen investigaciones sobre las relaciones entre política, medios de comunicación y redes digitales, todavía son necesarias aquellas orientadas a las políticas educativas nacionales en relación con la comunicación de gobierno.

Por esto, se busca realizar un aporte a la producción académica sobre esta cuestión a partir del análisis de los modos de comunicar y, por ende, de gestionar la política educativa durante un particular período de gobierno: el del presidente Mauricio Macri, a través de su ministro de Educación y Deportes de la Nación, Esteban Bullrich.

El presente artículo se desprende de una tarea más amplia de investigación y escritura de tesis doctoral que, desde un enfoque que integra investigaciones en comunicación, educación y política, se centra en el interés por conocer y problematizar los discursos y las prácticas comunicacionales de las políticas educativas del gobierno de Cambiemos (2015-2019) en el contexto institucional del Ministerio de Educación de la Nación.

Las políticas neoliberales en educación del gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019) vinieron acompañadas de nuevas maneras de entender el papel de la comunicación en el diseño de las políticas públicas y en la gestión de gobierno. Le asignaron a la comunicación y, especialmente, a los medios con base en internet, un papel determinante en el diseño de las políticas públicas.

La comunicación política adquiere relevancia en tanto es condición de posibilidad para el funcionamiento del espacio público, modo de legitimación de un proyecto político y terreno de disputa por el sentido de lo público. La comunicación forma parte de los procesos políticos por su fuerza en la generación de los consensos y también los disensos que hacen posible la vida democrática. Y las redes sociales con base en internet -que ampliaron y renovaron los repertorios de acción y de participación en lo público por parte de la dirigencia política y de la ciudadanía- nos sitúan en una esfera pública ampliada que merece ser estudiada desde múltiples abordajes.

La Alianza Cambiemos. Lazos entre lo viejo de la política y lo nuevo de la comunicación

La Alianza Cambiemos estableció un lazo novedoso entre gobierno y comunicación -y, especialmente, entre funcionarios/as y plataformas digitales- que expresó una particular concepción de la política, de la participación ciudadana, del debate público y del vínculo con los medios de comunicación. Estas circunstancias se dieron en un escenario digital dinámico, a través de una mediatización que se aceleró en las últimas décadas con la llegada de los medios con base en internet y la crisis de los medios masivos (Carlón, 2019). En la entrada en una sociedad hipermediatizada, emergieron con fuerza y con rasgos particulares -algunos de los cuales se espera abordar en este trabajo- las discursividades políticas en internet.

El estudio del proyecto político de Cambiemos, y del educativo en particular,

requiere incorporar un acercamiento a la estrategia de comunicación de un gobierno cuyos ejes centrales se pueden entender como parte de un régimen neoliberal con elementos novedosos respecto de las experiencias anteriores, pero también desde la creciente mediatización de la política en un ecosistema digital omnipresente. La política comunicacional de Cambiemos no fue ajena a una ecología mediática compleja; por el contrario, supo aprovecharla y adaptarse a las lógicas que impuso este escenario de medios digitales y medios de masas que interactúan entre sí y con instituciones políticas dentro de diferentes contextos culturales y sociales.

Interesa el uso que hizo de sus redes sociales personales el primer ministro de Educación designado por el presidente Macri porque Twitter, Instagram y Facebook fueron los espacios privilegiados utilizados por Cambiemos para dar el debate político y comunicar la gestión, llamar al consenso o polemizar, a pesar de que la fuerza política no tenía un vínculo negativo con los medios de comunicación tradicionales. Además, el período estuvo signado por un crecimiento del uso de las redes sociales por parte de la institución política en general, constituyendo "una cultura visual de la política en la que se mezcla lo informativo y lo personal, lo ideológico y el entretenimiento, con un estilo potencialmente espectacular" (López-Rabadán y Doménech-Fabregat, 2018: 1014)⁷¹.

En este artículo, nos centraremos en el análisis de las publicaciones en las cuentas personales de las redes de Esteban Bullrich y en algunas de sus alocuciones públicas a fin de ampliar la comprensión de la estrategia discursiva neoliberal en educación. El interés en el análisis discursivo del funcionario en tanto institución política radica en que ha sido el principal portavoz de la política educativa neoliberal en general y del macrismo en particular, a pesar de su breve tiempo como ministro: de diciembre de 2015 a julio de 2017.

Se toma como unidad de análisis central las publicaciones en Twitter, Instagram y Facebook de las cuentas oficiales del ministro durante dos períodos de su gestión: el primer mes de gobierno (del 10 de diciembre de 2015 al 10 de enero de 2016) y al final de sus funciones en el organismo, cuando entra en campaña formalmente para las elecciones legislativas (período del 17 de junio al 17 de julio de 2017). De este modo, se plantea una aproximación al uso de las redes en el momento inmediatamente posterior a haber asumido, con la efervescencia del éxito de su partido en las elecciones nacionales, y el inmediatamente previo a las elecciones legislativas, en tiempos de expectativa sobre su candidatura y posible éxito electoral como senador.

De forma complementaria, se recuperan, para este artículo, tres alocuciones de Bullrich: la primera en el tiempo, de mayo de 2015, siendo Bullrich ministro de Educación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la segunda, de abril 2016, ya como ministro, en la Universidad de San Andrés, y la tercera, en junio de 2016, en la Tercera Feria Internacional de Emprendedorismo Escolar, en el Palacio Sarmiento, del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación.

Desde una mirada sociosemiótica, con el aporte de herramientas del análisis del discurso, se elaboró un instrumento basado en la identificación de rasgos dis-

71 De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional de Consumos Culturales de 2017, Facebook era la red social más importante en términos de usuarios (el 64,4% de la población tenía una cuenta), le seguía Instagram (con un 27,3%) y Twitter (con el 13,2%). Instagram era una red aún novedosa en 2015 y 2016, pero en 2017 se había posicionado como la segunda red social más utilizada en nuestro país. El crecimiento de Instagram coincidió con el gobierno que asumió en diciembre de 2015, especialmente en los años siguientes.

cursivos (textuales, visuales, comportamentales) de las publicaciones en redes, que se organizaron en categorías⁷² tales como temas abordados, tipos de interpelación al ciudadano/internauta, uso de fotos y videos, menciones a otros funcionarios/as o políticos/as, etiquetamientos (*hashtags* y *arrobos*), entre otros aspectos, dimensiones y categorías incorporados en el análisis.

Para la definición de categorías de análisis se tuvo en cuenta el tipo de análisis de contenido de López-Rabadán y Doménech-Fabregat (2018), que facilita una revisión sistemática de las principales características de las publicaciones y toma como unidad de registro cada publicación en cada red social. Este modelo permitió ordenar en una matriz las publicaciones y recuperar de manera ágil los principales rasgos temáticos, formales y de las personas involucradas. A partir del análisis de contenido, la carga de esta matriz fue manual.

Narrativas y comunicación gubernamental en escenarios hipermediatizados

Desde un enfoque situado en la comunicación política, se recuperan categorías teóricas del análisis crítico del discurso, del análisis discursivo, de la retórica y de la sociosemiótica. Un punto de partida son los aportes de la tradición de la semiótica veroniana con su análisis de la enunciación política (Verón, 1986), las teorías europeas sobre la mediatización de la política (Hjarvard, 201:64; Mazzoleni y Schulz, 1999; Strömback, 2008) y la utilización de herramientas analíticas de redes sociales de investigaciones precedentes, herederas en parte de las teorías mencionadas (Slimovich, 2022). Se consideran y analizan algunas dinámicas políticas a la luz de las transformaciones contemporáneas de circulación discursiva en una sociedad hipermediatizada (Carlón, 2015), resultado del surgimiento y consolidación de un sistema mediático basado en internet y atravesado por procesos de circulación e interacción entre el sistema de medios masivos y el de las redes digitales.

El análisis crítico del discurso (Fairclough y Wodak, 2010) y la teoría del discurso social (Angenot, 1989) ofrecen herramientas conceptuales que permiten un acercamiento a los modos en los que se inscribe la formación discursiva neoliberal, que -dispersa en distintos soportes y superficies de la cultura- permeó fuertemente el discurso, las políticas y prácticas educativas.

La pregunta por las narrativas del macrismo en educación asume aquí una perspectiva desde el análisis discursivo, a partir de la atención en las estrategias retóricas, la construcción del ethos del funcionario, la fraseología, la coloquialización, los tópicos elegidos, los recursos y metáforas, las modalidades de la argumentación, determinadas técnicas de la polémica y otras características que se aplican al análisis del discurso.

Distintos trabajos que indagan las narrativas (Da Porta, 2021; Riorda y Rincón, 2016) y las estrategias de comunicación gubernamental y de mediatización política en Argentina sirvieron de antecedentes y punto de partida teórico-metodológico. Puntualmente, aquellos enfocados en problematizar cómo se practica la comunicación gubernamental en algunos ministerios nacionales y que observan la planificación de la comunicación en la gestión de políticas públicas entre 2011 y

72 El instrumento se basa en un modelo que permite la carga de categorías definidas para esta investigación sobre una matriz de elaboración propia y carga manual que ordena las publicaciones y apariciones públicas del funcionario.

2018 (Bruno, Ramírez González y Ziaurriz, 2018; Gianfrini, Guerrini e Iotti, 2018).

Al caracterizar al gobierno de Macri en materia de política educativa, buena parte de la bibliografía lo identifica con una restauración del modelo neoliberal en educación, con similitudes, pero también novedades respecto de modelos anteriores, como el de la década de 1990. Las interpretaciones refieren a una nueva derecha conservadora neoliberal, caracterizada como "gerencial y empresarial", por la incorporación de CEO o gerentes en la administración pública (Carli, 2017). En términos menos críticos, también se la define como "republicana" -por el reconocimiento a las reglas democráticas-, "pragmática" o "new age" -por oposición a las derechas doctrinarias- y algunos adjudican cierta "preocupación por lo social" en función de haber mantenido las políticas sociales del gobierno anterior.⁷³

Soy Roca. Esteban Bullrich en contexto

A fin de situar el escenario histórico y el perfil político e ideológico de Esteban Bullrich, se indican algunos hitos en su trayectoria personal y política.

Nació en Buenos Aires en 1969, en una familia aristocrática tanto por parte de padre como de madre: es hijo de Esteban Bullrich Zorraquín y de María Ocampo Alvear. Por el lado paterno, es bisnieto de Adolfo Bullrich⁷⁴ y, por la rama materna, sobrino de Juan María Ocampo Alvear⁷⁵.

Hizo sus estudios secundarios en el colegio bilingüe Saint Leonard's de Vicente López. Se graduó de licenciado en Sistemas por la Universidad CAECE y obtuvo una maestría en Administración de Empresas en la Kellogg School of Management (Estados Unidos).

Comenzó a incursionar en la política recién a los 34 años, de la mano de López Murphy. En las elecciones de 2003, fue candidato a jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por el partido Recrear. López Murphy salió tercero con el 16% de los votos, a seis puntos de Kirchner, mientras que Bullrich, que competía con Macri e Ibarra, salió cuarto con el 9%. Dos años después, en las elecciones legislativas de 2005, Recrear se alió con el macrismo y así nació Propuesta Republicana (PRO). Fruto de ese acuerdo, Bullrich resultó electo diputado nacional. Ocupó la banca entre 2005 y 2007 y, nuevamente, durante menos de un mes, en 2009.

En 2007, Bullrich acompañó nuevamente a López Murphy, esta vez como candidato a vicepresidente (por Recrear), con magros resultados. La fórmula obtuvo menos del 1,5 por ciento de los votos frente al triunfo de Fernández de Kirchner-Cobos por el 45,29 por ciento. Un mes después asumió como ministro tempo-

73 Para una revisión sobre las posiciones en torno a las políticas educativas recientes (2015-2019) desde el campo académico, ver las de Suasnábar (2018). Para abordar la dimensión de la política educativa, se recuperan las lecturas de Adriana Puiggrós (2019), Sandra Carli (2017) y Eva Da Porta (2021), entre otras autoras y autores que ofrecen entradas para pensar la narrativa neoliberal y su impacto en el ámbito educativo nacional.

74 Adolfo Bullrich, militar y comerciante, llegó a ser intendente de la Ciudad de Buenos Aires durante la segunda presidencia de Julio Argentino Roca. Fundó una casa de remates que se encargó -entre otros rubros- de liquidar campos ganados en la llamada Conquista del Desierto. Este dato resulta relevante a la luz de declaraciones del exministro en hechos que se recuperan en este trabajo. Bullrich hizo crecer su fortuna y llegó a dirigir el Banco Hipotecario. El libro *Macristocracia* (Cibeira, 2017) describe parte de la historia de los Bullrich y el papel de esta familia durante la vieja Campaña del Desierto, encabezada por Roca.

75 Ocampo Alvear trabajó -como presidente del Banco Nación- junto al ex ministro de Economía de la última dictadura militar, José Alfredo Martínez de Hoz.

rario de Desarrollo Social en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nombrado por Macri, en suplencia de María Eugenia Vidal entre diciembre de 2007 y junio de 2008.⁷⁶ En 2008, le ganó a López Murphy en las internas y quedó al frente de Recrear. Posteriormente, ocupó el cargo de ministro de Educación en la Ciudad durante seis años, desde donde implementó una serie de medidas y una perspectiva de la política educativa que luego trasladó a la órbita nacional.

El 10 de diciembre de 2015, tras las elecciones nacionales que le dieron el triunfo a Mauricio Macri, Esteban Bullrich asumió como ministro de Educación de la Nación. El 17 de julio de 2017, Bullrich renunciaba a sus funciones para dedicarse a la campaña en las elecciones legislativas que lo llevaron a ocupar una banca como senador.

En el ámbito más íntimo, está casado con María Eugenia Sequeiros y tiene cinco hijos, nacidos entre 2002 y 2011. Se autodefine "provida" y se opuso a la legalización del aborto. Mantiene y difunde los valores cristianos en distintos espacios, como los empresarios y estatales. Se lo vincula con la Orden de los Legionarios de Cristo⁷⁷, Regnum Christi y Opus Dei. Sus hijos van a la escuela Oakhill School, que forma parte de la red de centros educativos del Regnum Christi, que a su vez integran una red educativa internacional con más 65 mil egresados en sus 154 colegios y 13 universidades en 19 países de todo el mundo.⁷⁸ Este dato es relevante en tanto el ministro propuso reincorporar la educación religiosa en las escuelas públicas. Ante la pregunta de un cura presente en la inauguración de obras en una escuela en la provincia de Corrientes, había afirmado: "en las escuelas públicas debe haber enseñanza de la religión, no solamente de una".⁷⁹

Análisis

Promesas de campaña: ¡Educación, educación, educación!

Antes de sumergirnos en el análisis de las publicaciones durante el período seleccionado, recuperamos algunas promesas de campaña y temas que la alianza ganadora en 2015 puso como ejes sobre los que se construiría su política educativa.

Durante la campaña para las elecciones nacionales, el partido Cambiemos prometió la construcción de 3.000 jardines de infantes en cuatro años, a pesar de que no había podido dar respuesta a la falta de vacantes en las escuelas de la Ciudad de Buenos Aires, donde era el partido gobernante.

Una de las publicaciones con más éxito de Esteban Bullrich, entonces ministro de Educación de la Ciudad, corresponde a 25 octubre de 2015 e incluía una foto

76 Para conocer más sobre la carrera política y empresarial del exministro, ver el artículo de Lázaro Llorens, "Biografía no autorizada del ministro de Educación y Deportes Esteban Bullrich Ocampo", publicado el 23 de abril de 2017 en Striptease del Poder.

77 La rama laica de los Legionarios de Cristo es el Regnum Christi y centra su labor en el campo de la educación y la cooperación. Está integrada por fieles que dedican su "vida entera al servicio de la Iglesia como laicos consagrados a Cristo en el Regnum Christi, enviados a vivir y difundir la buena nueva de ser apóstoles en el mundo social y profesional", según la página web de Regnum Christi. Ver más en <https://www.regnumchristi.org/es/laicos-consagrados-del-rc/> También es uno de los fundadores del Movimiento de Dirigentes Cristianos.

78 Centros Educativos RC Argentina. Fecha de consulta: 25 de junio de 2023. <https://www.regnumchristi.ar/centros-educativos/>

79 Ver más declaraciones realizadas en la fecha, a través de la cobertura de la agencia Télam: <https://www.telam.com.ar/notas/201704/186699-esteban-bullrich-espacio-todas-las-religiones-educaion.html>

de dos niños de nivel inicial y el siguiente texto:

EN EDUCACIÓN, MAURICIO ES FUTURO!

EDUCACIÓN INICIAL: Vamos a construir 3.000 jardines de infantes, para que TODOS los chicos de 3, 4 y 5 años asistan a clase y lleguen bien preparados a la escuela primaria.

Para los otros niveles se prometía inglés desde primer grado, una computadora para cada estudiante en todas las escuelas públicas, la ampliación de la jornada escolar (para primaria) y una educación para el trabajo y el emprendedorismo (para secundaria).

Se ponía en el centro al "maestro" -así, siempre en masculino y, en general, en singular- como el protagonista del cambio que se llevaría adelante. También se decía que su gobierno trabajaría en la erradicación del "abandono escolar".

La educación fue un tema central de la campaña nacional. En los momentos más álgidos, Macri difundió en sus redes sociales un texto titulado "Educar para cambiar", que incluía "veintiún ideas y afirmaciones sobre la educación"⁸⁰ y pedía a sus internautas que las leyeran. El entonces ministro de Educación de la Ciudad de Buenos Aires compartía ese posteo en su propio muro de Facebook, con el texto "Tres ingredientes para construir un gran país: EDUCACIÓN, EDUCACIÓN y EDUCACIÓN".

Este tipo de ideas generales sobre la educación se repitió en sus alocuciones y se mantuvo en gran parte de su gestión. Aludía a componentes emocionales sin argumentaciones sobre qué tipo y concepción de educación o con qué presupuesto. Esta estrategia discursiva en un inicio evitó la polémica y polarización, aunque es posible suponer que se debió también a la escasa preparación de Bullrich en materia educativa y no únicamente a una estrategia de elusión de la confrontación política.

Asimismo, la repetición -presente en la frase EDUCACIÓN, EDUCACIÓN, EDUCACIÓN- se puede vincular con una modalidad argumentativa que busca provocar emoción, excitar las pasiones y persuadir. Impresionar al espíritu, dirá Amossy (2000b). Sin embargo, en esta primera etapa, Bullrich no tiende a la polémica. Por el contrario, este fragmento evita cualquier discurso polémico, produce afirmaciones generales y forma parte de la doxa, del sentido común sobre educación.⁸¹ A su vez, este primer tuit permite referirnos al uso de las redes sociales también como expresión de una hegemonía discursiva, en tanto la hegemonía está compuesta por reglas en torno a las formas aceptables de la narración y de la argumentación (Angenot, 1989) que se vuelve particular en el espacio público ampliado⁸² y polémico

80 No fue posible acceder a ese texto. Ya en el inicio de la presente investigación, el enlace no se encontraba disponible. Su contenido tampoco fue levantado por ningún medio o fue eliminado. Macri hizo dos posteos con este tema: uno titulado (en un entrecomillado) "Debemos alinear los objetivos de la educación con los objetivos del empleo" y el otro "Que nuestros hijos deseen ser científicos y no famosos de televisión". Son las únicas *máximas* disponibles en redes del presidente.

81 El sentido común en educación presente en innumerables frases de Bullrich son parte de tendencias hegemónicas, leyes tácitas (Angenot, 1989) sobre lo que está bien y puede decirse.

82 Castrelo (2018) refiere a la ampliación de la esfera pública a partir del desarrollo de las plataformas digitales y expone los límites y dificultades de seguir pensando la esfera pública en términos dialógicos, en el sentido habermasiano. La argumentación y la búsqueda de consensos racionales, señala, son más excepción que regla.

que proponen las plataformas digitales.

Temas y redes

La tarea de relevamiento inicial en redes digitales produjo información interesante sobre el tipo de publicaciones en Facebook, Twitter e Instagram en los dos períodos definidos. La red más elegida por el funcionario, teniendo en cuenta la cantidad de publicaciones e interacciones, fue Facebook, seguida por Twitter. El uso de Instagram fue notoriamente decreciente en el segundo período (cercano a las elecciones legislativas de 2017) y en Facebook hubo un pico de publicaciones en igual período.

Uno de los objetivos iniciales fue la identificación de las principales temáticas abordadas. A partir de la carga de la matriz de contenido, se distinguieron en las redes sociales los siguientes temas: educación, deporte, política, efemérides, obituarios (referidos a los fallecimientos), religión y vida privada. El tema más abordado, como era de esperar, fue educación. Le siguieron política y efemérides (patrias, comerciales y religiosas), casi en igual cantidad que la política como tema en la suma total de las tres redes, con especial presencia de este tipo de publicaciones en Facebook y Twitter.

Resulta llamativo, sin embargo, la poca mención a la temática deportiva si se considera que el gobierno de Macri unió las áreas de Deportes y Educación bajo el mismo organismo, poniendo al frente de la Secretaría de Deportes a Carlos Mac Allister.

Otra de las variables tenidas en cuenta en la carga de la matriz fue el uso que la institución política hizo de herramientas y recursos de los medios digitales: etiquetas, *hashtag*, videos, fotos, retuits, menciones, respuestas a los internautas, interacciones con lo televisivo y prensa gráfica en cada red y en cada período estudiado. Al agrupar estas herramientas por formato, se desprende que el más frecuente fue foto con texto; seguido de texto solo (principalmente en Twitter) y en tercer lugar los videos (17 en total), sobre todo los que son acompañados de texto escrito.

Otros formatos presentes son los retuits, como modo de responder a sus seguidores, las placas de diseño gráfico propio o de banco de imágenes y algunos pocos videos con un *hashtag* de apoyatura (como el #SíSePuede) o sin ningún texto escritural en algún caso excepcional.

Twitter fue la red en la que menos uso hizo el funcionario de la foto y donde recurrió a formatos escriturales propios de esta red. En Facebook privilegió las fotos (con o sin texto) y los videos (aunque en términos absolutos sean pocos).

En los dos períodos estudiados, se detectan publicaciones con referencia a su familia (madre, hijos, esposa), a su afición por el deporte, por su equipo de fútbol (River), sus gustos culinarios, sus dotes de cocinero y su interés por la pesca deportiva, entre otros temas. Estas cuestiones, sin embargo, no se presentan del mismo modo en las tres redes. Tienen preponderancia en Instagram y, en segundo lugar, en Facebook, y son casi nulas en Twitter.

La internalización de la lógica mediática de Bullrich

La noción de mediatización resulta productiva para el trabajo aquí propuesto por

su utilidad para explicar la situación actual en la relación entre política y poder mediático (Mazzoleni y Schulz, 1999). Para Mazzoleni y Schulz, la política mediatizada es aquella que perdió su autonomía, que se volvió dependiente de los medios y está continuamente configurada por las interacciones con los medios, aunque las instituciones políticas mantengan cierto control de sus funciones.

Strömback (2008) observa que la relación entre la lógica de los medios de comunicación y la lógica política es un proceso dinámico y adaptativo. Para el investigador sueco, la mediatización es un concepto multidimensional e inherentemente orientado a procesos y distingue cuatro fases de la mediatización de la política que brindan orientaciones analíticas para el análisis de las publicaciones en redes sociales.

Particularmente fértil resulta, en la tercera fase, la idea de generalización de la percepción de que la realidad mediada importa más que cualquier tipo de realidad objetiva, "lo que lleva a los actores políticos a pensar en los medios no solo cuando hacen campaña, sino también cuando gobiernan y en los procesos de formulación de políticas" (Strömback, 2008: 239), cuestión que se consolida en la cuarta fase. En esta última fase ya no solo hay una adaptación, sino una internalización de la lógica mediática y los estándares de la calidad informativa por parte de los procesos de gobierno. Las publicaciones de Bullrich dan cuenta de esta internalización de la lógica mediática en los modos de comunicar la gestión, aunque no desplaza completamente la lógica política.

La transición de la tercera a la cuarta fase de la mediatización, que describe Strömback (2008), se percibe también en situaciones y decisiones donde perdura la tendencia a estar en campaña, aunque se esté al frente del gobierno, como fue el caso de Bullrich, y donde se asiste a una profesionalización de la política y de las campañas como estrategia esencial de gobierno.

También podemos analizarlo desde el marco teórico que brindan Mazzoleni y Schulz (1999) cuando explican que las alocuciones de las y los políticos se fueron reduciendo drásticamente "cuando los periodistas parecían hablar en nombre de los políticos presentando paráfrasis y resúmenes de los comentarios de los políticos" (251) y fragmentos recortados de sus alocuciones, en lo que denominaron *síndrome soundbite*.

Esta práctica propia del periodismo la incorporó e internalizó Bullrich. Por ejemplo, está presente en el discurso que brindó el 19 de diciembre de 2015 en su primera alocución como ministro, en Junín, con motivo de la inauguración del edificio "Raúl Alfonsín" de la UNNOBA. En primer lugar, compartió su discurso en Facebook y Twitter, saltándose así la mediación de las empresas de comunicación masiva. En segundo lugar, la pieza está muy estudiada y bien aprendida y está constituida por fragmentos efectistas de frases aptas para el recorte: "No sé cómo está el Ministerio de Educación, porque está lleno de contrastes". Esta frase, que causó polémica, es seguida por: "Hemos armado un equipo muy plural". La siguiente frase dicha -"Hoy la mitad de los jóvenes no termina la secundaria"- fue repetida durante toda la gestión, es parte de la fraseología⁸³ del funcionario y fue levantada por casi todos los medios de comunicación masiva.

83 Interesa recuperar la idea de fraseología de Maingueneau (2003), quien refiere a cómo las unidades que componen una frase se memorizan en bloque y se repiten en una persona. Estas combinaciones establecen una fijación y aunque muchas circulan en determinados campos o formaciones discursivas (en este caso en el campo educativo) también pueden ser específicas de un individuo en tanto recurra a ellas de modo repetido.

Strömback (2008) explica esta lógica de los medios presente en la cuarta fase de la mediatización, entre otros aspectos, como técnicas de narración que los actores políticos internalizan y utilizan para captar la atención.

Bullrich apela a la simplificación, la intensificación, la personalización y la estereotipación; a la vez que evita la polémica intercalando ideas generales sobre el valor de la educación que aglutinarían a la audiencia. En palabras de Mazzoleni y Schulz, "los comunicadores políticos se ven obligados a responder a las reglas, objetivos, lógicas de producción y limitaciones de los medios" (1999: 249). Bullrich expresa esta característica y muestra un dominio bastante habilidoso de la adaptación política a la lógica de la comunicación en red, cuestión que lo diferencia de los ministros que lo precedieron.

La conferencia de prensa en Casa Rosada que dio el 22 de diciembre⁸⁴ nos sitúa en la fase 3 de la mediatización de Strömback. En esa oportunidad, tuvo lugar el primer anuncio transmitido públicamente, una medida de política económica muy concreta: que todos los salarios docentes llegarían al mínimo, vital y móvil. Luego, el ministro respondió las preguntas de las y los periodistas. Ambas lógicas (política y mediática) conviven. El funcionario responde a los medios, pero aprovecha para anunciar futuras medidas sobre las que no se le pregunta, estrategia política frente a la lógica mediática. Incluso esta alocución, en un marco altamente formal y oficial como es la casa de gobierno, está salpicada por *soundbites* con frases que son usadas en publicaciones con un lenguaje coloquial o familiar, como "Está muy mal pagarle a los maestros" o "Queremos dar un ejemplo".

La incipiente profesionalización de la comunicación política digital

El análisis de las publicaciones en redes, si se consideran de modo integral las imágenes y los textos utilizados, muestra una variación muy importante en el tiempo. En el inicio de la gestión se muestra una escasa profesionalización de la comunicación con una baja atención a la imagen y al correcto manejo de lo escritural (aspecto sensible especialmente por el ámbito de la función del ministro). Hacia el final del mandato de Bullrich, probablemente con el impulso de la campaña de medio término, se encuentra una mayor profesionalización de la comunicación digital.

Si bien la gestión del ministro advirtió tempranamente la importancia de tener presencia en las redes, de cruzar temas personales con políticos, de mencionar a otros y de publicar imágenes -hecho que marca sin duda una gran diferencia respecto de sus antecesores-, al estudiar las publicaciones digitales, no se distingue una línea precisa en el estilo comunicacional ni una estrategia clara.

Gran parte de los tuits incluyen una cantidad excesiva de *hashtags*, especialmente en el primer período analizado, y fotos de todo tipo de calidad, encuadres, luz, intención. Algunos videos están muy mal realizados y sin esa espontaneidad estratégica (López-Rabadán y Doménech-Fabregat, 2018) presente en las imágenes de Macri en redes. Asimismo, hay varios planos-detalle de algunos objetos, pero con fotos de baja calidad (como un mate a contraluz o la foto de su televisor el 10/12/2015). En lo escritural, prolifera el uso de mayúsculas, los emojis y signos de exclamación, que son utilizados sin criterio ni corrección gramatical, y hasta faltas de ortografía al usar *hashtags*.

En parte, este tipo de publicaciones responde a la lógica de las redes, caracterizada por la producción y distribución de contenido barato por parte de aficionados (Hjarvard, 2016)⁸⁵, aunque, como veremos, hacia el final de su mandato y en plena campaña, se encuentran características relacionadas con una mayor profesionalización de la comunicación.

Algunos ejemplos tomados de Instagram:

Con Paz viendo la asunción de @mariuvidal #Cambiamos #Argentina #vidalgobernadora
Izamos la #bandera #Argentina para iniciar la sesión especial de #jura de #macripresidente #alegriainfinita #Cambiamos
No es #Photoshop!!! Hasta #HernanLombardi se puso #corbata hoy #Cambiamos en serio!!! #macripresidente
Hoy sale #corbata con #escarapela #Cambiamos #asumeMacri #macripresidente #alegriainfinita
Nuevo #despacho Nueva #responsabilidad Nuevos #sueños Mismo #crucifijo A ÉL le pido #humildad #sabiduría y #templanza

Respecto de las fotografías e imágenes en las redes, tampoco prevalecen criterios profesionales. Muchas de estas imágenes fueron publicadas sin texto explicativo. Es el caso de algunos posteos constituidos por fotos de sus visitas a las provincias y con estudiantes entregando computadoras. Esto resulta notorio especialmente en su muro de Facebook. Asimismo, con cierta frecuencia recurría a imágenes tomadas de internet sin referencia a la fuente o fotógrafo.

Aunque no de modo predominante, también se detecta un tipo de puesta en escena de tipo más profesional, que López-Rabadán y Doménech-Fabregat (2018) sintetizan como "espontaneidad estratégica". Con este concepto se refieren a un tipo de fotografías que "son el resultado de una correcta planificación, en la que los líderes son conscientes de la presencia de las cámaras, pero incluso así logran transmitir naturalidad en el desarrollo de sus acciones". Sin embargo, pueden no ser estilos predominantes, sino convivir con otros "estilos problemáticos y poco profesionales, como el amateur o el posado" (1023).

Estas cuestiones, entre otras, permiten sostener que todavía existía una escasa profesionalización de la comunicación en las redes de Bullrich en el período estudiado, a la vez que se advierte también un mayor grado en 2017 en pleno período de campaña electoral.

En cuanto a la función principal de las imágenes, predomina el "indicador de presencia"⁸⁶, la cortesía, la imagen institucional y la *amateur*, sobre todo en el primer período, al que se suma con el paso del tiempo el estilo de fotografía espontánea estratégica, posada y fotos familiares y personales, sin superar del todo la tendencia desprolija y

85 Hjarvard distingue la lógica de la comunicación en red de su anterior en el tiempo, la lógica de la comunicación de masas, caracterizada por un sistema de producción de contenido profesional y costoso. La lógica de la comunicación en red, en cambio, normalmente produce y distribuye contenido sin control centralizado. La difusión depende de las recomendaciones individuales.

86 El indicador de presencia tiene la función de "dar testimonio de que el líder ha estado presente en un lugar o acontecimiento y, al mismo tiempo, profundizar en la autopromoción de determinados atributos" (López-Rabadán y Doménech-Fabregat, 2018:1020)

desorientada y los problemas de imagen y escritura anteriormente señalados.

Sobre el indicador de presencia, los ejemplos lo constituyen las imágenes y los textos de muy variada extensión de las visitas a las provincias y de las reuniones sostenidas con los pares o gobernadores en su primer mes al frente de la cartera educativa. Es el caso de una publicación que incluía una foto y un texto que reforzaba el indicador de presencia: "Ahora, en Mendoza". Luego, explicaba que había tenido una reunión de trabajo con el Director General de Escuelas de la provincia.

Con frecuencia, estas publicaciones de sus recorridos por las provincias cumplen, además, una función de agradecimiento o reconocimiento al gobernador o ministro anfitrión o es una muestra de cortesía, siguiendo también en este punto la categorización de los autores recién referidos.

En estas publicaciones hay una participación intensa de las y los internautas a través de comentarios, muchos de los cuales responden desde la institución política, como en la publicación de Jujuy, donde el ministro se encuentra visualmente en un papel secundario respecto del gobernador Morales, quien acapara los micrófonos y la mirada de Bullrich



generar más y mejores oportunidades para todos.

Se viene una Argentina más unida, más integrada, más auténticamente federal. Ver menos

3,4 m 253 comentarios 473 veces compartidos

Me gusta Comentar Compartir

Más relevantes

Miriam Capdevila
Dios quiera Ministro que nos transformemos un país más integrado, más federal, donde la educación sea el pilar para el crecimiento de nuestro bendito país.
Soy de cambios de corazón y milité todos estos meses en mi pueblo y en mi provincia acompaña... Ver más

Me gusta · Responder · 5 años · Editado

Autor
Esteban Bullrich
Hola Miriam Capdevila. Antes de fin de mes estaré por allá. Saludos!

Me gusta · Responder · 5 años

Miriam Capdevila
Gracias Esteban Bullrich, lo estaremos esperando. Bendiciones y Saludos!!

Me gusta · Responder · 5 años



Esteban Bullrich
@estebanbullrich

Hoy con @mauriciomacri almorzamos con los trabajadores de la Villa Olímpica de los Juegos Olímpicos de la Juventud @BuenosAires2018

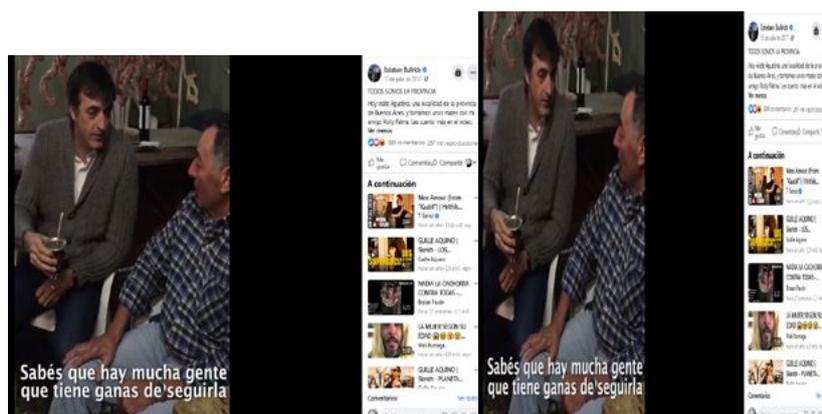


Se advierte un tipo de comunicación distinto en cada período tomado para el análisis y una lenta, pero progresiva, ampliación de los registros y estilos comunicativos, que va de una autopresentación básica del líder hacia una espectacularización más intensa y organizada, que incorpora videos de mayor calidad, aunque resulten acartonados y consoliden esta tendencia a la autopresentación y a mostrar a un líder activo que está en campaña permanente.

El segundo período de análisis está marcado por ser pre-electoral, cuestión que explica la profundización de la dimensión política a la vez que las relaciones con los medios de comunicación masiva y el vínculo directo con la ciudadanía, a través de los timbros y *slogans* de campaña presentes en las publicaciones incluso en aquellas en las que se supone se comunicaba la política educativa desplegada por la gestión. Se van dejando los lemas vinculados con la educación para plasmarse en las redes el #SíSePuede y otros como #HoyTodosSomosLaProvincia y deja de usarse #LaEducaciónNosUne, que había sido utilizado en junio del mismo año.

La última aparición en redes de Bullrich en el período analizado son dos videos del mismo hecho. Uno, publicado en Twitter, es un *video-selfie* en el que cuenta que está yendo a visitar a su amigo, "el mejor carnicero de Agustina", una localidad de 155 habitantes en el partido de Junín. El otro video, en Facebook, incluye un fragmento de *video-selfie* y está editado con una grabación de cámara y sonido profesional. Predomina en este caso un estilo marcado por una espontaneidad estratégica.

En este video, Bullrich como enunciador pone en escena su vida privada. Saliendo a hacer las compras una mañana lluviosa, camino a ver a su carnicero favorito, da cuenta de operaciones de teatralización de la vida íntima y la búsqueda de conciliación apolítica similares a las observadas por Slimovich (2012) en Macri. La estrategia logra insertar cuestiones netamente políticas, pero desde la charla del hombre común. Si bien hasta entonces en las tres redes se interpelaba a un internauta seguidor, un "internauta militante" (Slimovich, 2018a: 26) y se evadían los temas conflictivos o que podrían llamar al debate, en este spot de campaña la intencionalidad es dar una discusión política desde la emotividad positiva.



Es notorio un giro en los modos de llegar a los ciudadanos y las ciudadanas y un estilo de militancia digital y presencial en línea con el resto de los candidatos y candidatas de Cambiemos. Hay una cuidadosa planificación que consigue una puesta en escena exitosa.

La orientación de casi todos los mensajes se encuadra en la apelación emocional positiva, no conflictiva, en el que se autorrepresenta como un pequeño héroe casi voluntario. En torno a esta narrativa va consolidando una espectacularización del mensaje político.

Respecto de este caso, en Instagram el funcionario no publicó nada. Aun siendo Instagram en ese momento un medio en expansión para uso propagandístico, con una alta personalización en torno al líder y la difusión de actividades profesionales (López-Rabadán y Doménech-Fabregat, 2018) Bullrich no le sacó provecho en ese momento. En los dos meses elegidos, claves sin duda en la gestión en su rol simultáneo de ministro y candidato a senador, sólo publicó un video, que es el primer spot electoral de Cambiemos en 2017 basado en unas placas con música. El spot repasaba las políticas de Cambiemos mediante una serie de preguntas ("¿Podrán gobernar? ¿Podrán lograr el diálogo?"), ejes de la gestión que la alianza gobernante buscaba destacar, y concluía resaltando la posibilidad de lograr mejoras. Bullrich no acompañó ese video con ninguna reflexión personal sino con el *hashtag* y *slogan* #SiSePuede. En cambio, en Facebook y Twitter, el ministro publicó varios videos.

En julio de 2017, es notoria la mayor profesionalización de la comunicación, tanto en los textos, más cuidados, con el recurso del *hashtag* como lema de campaña y fotos que responden a una espectacularización basada en una puesta en escena de tipo de espontaneidad estratégica en el espacio público que consistió, paradigmáticamente, en la gran puesta en escena de los timbreos impulsados por Cambiemos y por algunos encuentros con trabajadores.

Despolitización "sin camisetas"

Otra característica es el uso de un nosotros inclusivo masculino y la predominancia de la primera persona del plural en los textos: "Venimos acá sin camisetas, a construir juntos una Argentina mejor para todos".⁸⁷ La metáfora "sin camisetas" se repitió en múltiples presentaciones y publicaciones e introduce una imagen futbolística a la que recurrían tanto Bullrich como uno de sus funcionarios, Max Gulmanelli, secretario de Educación, y que era habitual en el entonces presidente Macri⁸⁸. Esta metáfora funcionó como medio de despolitización en tanto introducía la idea de una sana competencia deportiva más que política.

En muchas de estas publicaciones existen relaciones con algunos lemas de campaña, una renovación de esas promesas o nuevas promesas vinculadas a las realidades con las que se encontraba el funcionario en sus recorridos por las provincias.

El 7 de enero afirmaba: "Vamos a trabajar todos juntos para asistir a las escuelas afectadas por esta situación de emergencia y dejarlas en condiciones para poder iniciar el ciclo lectivo el 29 de febrero". En otra publicación de la serie de visitas provinciales prometía:

87 Facebook, 11 de enero de 2016. La publicación completa dice: "HOY, EN SALTA. Junto al Gobernador Juan Manuel Urtubey, inauguramos el ciclo de actividades de verano en la Provincia de Salta. Venimos acá sin camisetas, a construir juntos una Argentina mejor para todos".

88 En la reunión de gabinete ampliado de diciembre de 2016, Macri sostuvo: "Este es un campeonato en el que hay que jugar muchas fechas todos los días y yo no le voy a fallar a la gente". <https://www.casariosada.gob.ar/slider-principal/38098-el-presidente-macri-encabezo-la-ultima-reunion-de-gabinete-ampliado-del-ano>

Desde el gobierno nacional vamos a trabajar codo a codo con los gobiernos provinciales, para generar más y mejores oportunidades para todos. Se viene una Argentina más unida, más integrada, auténticamente federal.

En estas afirmaciones se percibe una ausencia de contenido programático y una tendencia a la despolitización, tal como menciona Vitale (2017) al analizar el discurso de Macri.

En el segundo período de análisis, pre-electoral y al final de su mandato al frente de la cartera educativa, el ministro fue abandonando los *slogans* vinculados estrictamente con la educación para imprimir en sus redes digitales el #SíSePuede y otros *slogans* más amplios como #HoyTodosSomosLaProvincia.

Se constata que gran parte de las declaraciones de Esteban Bullrich integran un repertorio repetido de recursos dóxicos, considerados aceptables, en el sentido al que refiere Amossy (2000a) al sostener que la doxa constituye el fundamento de la verosimilitud sobre la que se apoya el discurso argumentativo. En palabras de Angenot (1989), la doxa tiene aceptabilidad, eficacia social y un público cautivo; es el repertorio de lo probable y evidente. Desde esos lugares comunes, aceptados, Bullrich despliega una serie de eslóganes, acusa y realiza operaciones de señalamiento y rechazo de personas y grupos. Su gestión está marcada por este tipo de publicaciones en redes y por una fraseología dóxica en sus presentaciones orales.

La puesta en escena de la vida privada o el ethos del padre, esposo y devoto

La narrativa de Cambiemos en educación, encarnada por el ministro, partía de definiciones sobre la crisis terminal del sistema y la promesa de conseguir el mejor sistema educativo con más inclusión. Sin embargo, no explicitaba las acciones, las políticas, para arribar a ese resultado. Las publicaciones del funcionario omitían referencias a la coyuntura (educativa, política, económica) y se emitían bajo un barniz de idealización y generalización. Funcionaban como promesas que requerían más de un destinatario creyente que adhiriera emocionalmente. Se construía, así, una estrategia de discurso político a través de un lazo emocional vinculado al ethos de identificación (Charaudeau, 2008).

De acuerdo con Maingueneau (2010) el ethos es una noción discursiva que se construye a través del discurso y refiere a la imagen de sí que el orador proyecta y construye en su discurso para contribuir a la eficacia de sus palabras. Charaudeau diferencia dos categorías de ethos: ethos de la credibilidad, fundado sobre un discurso basado en un "discurso de la razón" y en la cualidad de ser creíble, y el ethos de identificación, basado en un discurso del afecto, que tiende a conmover (Maingueneau, 2010: 118). En el caso de las piezas de Bullrich, se observa una combinación de ambas categorías, aunque con predominio del ethos de identificación, a través del que trata de construir un ethos serio y virtuoso.

Con el avance de la gestión, se advierte una progresiva ampliación de los registros, desde una autopresentación hacia un ethos de persona seria, comprometida, buen padre y devoto. Este ethos se combina con el ethos previo de Bullrich, fuertemente vinculado con su pertenencia a grupos eclesíásticos conservadores y de *elite*, de los que no reniega y que con frecuencia explicita en sus alocuciones. Su formación, su carrera política y las vinculaciones con grupos religiosos y empre-

sariales se combinaron en su figura y son parte de su discursividad.

A pesar de que las publicaciones también muestran un ethos de competencia, a través de un líder activo, en campaña permanente, eficaz a la hora de alcanzar sus objetivos, una y otra vez se presenta como un servidor público y como padre de familia.

Este último aspecto sobrepasó la dimensión verbal para extenderse sobre su comportamiento corporal, por ejemplo, en el escenario frente a su auditorio (su forma de moverse, desplazarse, hacer participar a los asistentes, cebarse mate, su vestimenta relativamente informal). Carácter y corporalidad, inseparables, constituyen el ethos y el destinatario identificará ese comportamiento a través de sus representaciones sociales y de los estereotipos que la enunciación contribuye a confirmar o a transformar.



También lo transmitía verbalmente al presentarse frente a su auditorio: “Más importante, soy el marido de María Eugenia y papá de Luz, Margarita, Agustín, Lucas y Paz. Tenemos cinco hijos”, declaraba en una charla sobre educación que dio en el auditorio del nuevo centro cívico de la Ciudad de Buenos Aires, en mayo de 2015.⁸⁹

Inmediatamente, saltaba del plano personal al político:

Les quiero hablar de dos cosas hoy les quiero hablar de un fraude educativo, un fraude que está ocurriendo hoy en la Argentina y les quiero hablar de la revolución que nosotros creemos, con Mauricio Macri, que tenemos que generar para terminar con ese fraude educativo.

Esta cita, además, ofrece otro elemento de análisis interesante. El funcionario no dice quién ejerció el engaño que implica todo fraude. El espectador completa el sentido y entiende que se refiere a los gobiernos anteriores. De este modo, se descalifica al adversario político y refuta las ideas sobre educación del kirchnerismo mediante el procedimiento retórico de la desmitificación, aunque no esté en una situación de polémica de modo sincrónico. También se activa una memoria discursiva que vincula al peronismo como una fuerza no-respetuosa de la democracia, en tanto la palabra fraude conecta también con el fraude político-electoral.

89 Publicado en el Canal de YouTube de Esteban Bullrich. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=yHKGvikOLMg>

También se refirió repetidamente a su religión, a través de fotos de su oficina con el crucifijo, saludos de Navidad vinculados directamente con el nacimiento de Jesús y referencias a la fe. Cuando era interpelado por las razones por las cuales sus hijos iban a una escuela privada, su respuesta se respaldaba en su fe y su necesidad de transmitirle a sus hijos valores cristianos.

El discurso político en las redes se caracteriza "por una teatralización de la vida privada, una mixtura discursiva entre lo público y lo privado" (Slimovich, 2018b: 22), aspecto que facilita la "coloquialización" del discurso público, una simulación de prácticas coloquiales en el espacio público (Fairclough y Wodak, 2010) y que Bullrich utiliza como búsqueda de conciliación apolítica. Este uso de las redes digitales corrobora algunos de los cambios sociales y culturales señalados por el análisis crítico del discurso en torno al desplazamiento de la frontera existente entre el orden del discurso público y privado.

Si bien el porcentaje de publicaciones referidas a la vida privada es bajo en los dos meses tomados para el análisis, se destaca que las primeras publicaciones de Bullrich tras la asunción del nuevo gobierno, en diciembre de 2015, estuvieron en su totalidad referidas al triunfo electoral y que la primera publicación tras esa jornada, y ya siendo ministro, fue de su pequeña hija Paz. El 2 de enero de 2016, publicó su único posteo dentro de Facebook sobre su vida privada. Es una de las publicaciones que más interacciones tuvo: 18.000 "me gusta".

Todas estas publicaciones y estilos de puesta en escena lo vinculan con el ethos de hombre común y moralmente aceptable. Se trata de una estrategia discursiva que busca la aceptación de las y los internautas seguidores y que a su vez se vincula con los procesos de personalización y personalismo de la política contemporánea.

El político y la ciudadanía internauta

Si bien la proximidad es un rasgo de la política contemporánea (Slimovich, 2020) que acerca la política a la ciudadanía, en el caso de Bullrich resulta interesante que en sus primeros posteos sobre Macri, al comentar el éxito en las elecciones, se ubicaba él mismo como alguien de menor talla en el juego político. Esta postura de humildad la sostiene en actos públicos y privados. Es una forma específica en la que el político habla de su pequeñez para enfatizar la talla del superior, Mauricio Macri.

Se observa en las publicaciones en Instagram de Bullrich una fuerte interpelación al internauta militante, al "prodestinatario" de Verón (1986), cercano a un fan. Aunque no es objeto de este trabajo, vale señalar brevemente que la participación de las y los internautas en este sentido es elocuente: los comentarios son pasionales, de apoyo incondicional e incluso de construcción de un adversario que no es mencionado directamente por la institución política en sus publicaciones y que las y los internautas hacen visible completando y explicitando así el sentido de las publicaciones del ministro.

Entre diciembre de 2015 y enero de 2016, en un estilo que sigue las lógicas del discurso informativo, describe lo que hace, con quién se reúne, presenta el gabinete, publica fotos institucionales posadas y en una puesta en escena que lo muestra dando discursos en un estrado en ámbitos formales. Desde enero, las redes del ministro se centran en el viaje del funcionario a las provincias donde mantiene ese estilo.

Una diferencia entre el primer y el segundo período analizado es que en el primero, tras las elecciones nacionales, el flamante ministro evitó la controversia, tuvo una estrategia enunciativa centrada en la distancia informativa (a partir de la cual informaba sobre sus visitas a las provincias y reuniones con actores educativos, como docentes), oscilando entre discursos que apelaban a la unidad, de cercanía con la ciudadanía, y otros de índole periodístico, distantes. La emulación del discurso informativo produjo la distancia suficiente para referirse a su agenda oficial sin entrar en cuestiones de debate.

Al ponerse en el lugar de un periodista, salteaba la presencia de los medios de comunicación masiva y llegaba directamente a la ciudadanía, por ejemplo, de cada provincia que visitaba, despertando la participación de las y los internautas locales en una especie de espacio público ensanchado o ampliado, en el sentido de un "espacio público mediatizado de los políticos en Facebook, Twitter, Instagram, Pinterest, Snapchat" (Slimovich, 2020: 181). En Facebook e Instagram se observa una preponderancia de internautas seguidores y seguidoras en los comentarios y en Twitter emergen los opositores y las opositoras y hay más presencia del debate político y el conflicto a pesar de que esta conflictividad se evite desde el enunciatador.

El ministro, a través de sus redes, comunicó desde un lugar de desintermediación. Tanto es así, que incluso el 14 de julio de 2017, por las tres redes sociales, publicó su renuncia con una foto en la que se ve el plano detalle de dos hojas manuscritas y en el texto de la publicación reproduce el texto de la foto.

Esta actitud se refuerza con la comunicación directa con las y los ciudadanos internautas. Con frecuencia respondía tuits, retuiteaba y comentaba intervenciones en su muro de Facebook de aquel ciudadano común. Esta decisión de retuitear, relacionada -como ya se señaló- con la idea de ensanchamiento del espacio público que produce la política mediatizada, se diluyó con el tiempo, pero se mantuvo la actitud de responder a quienes dejan comentarios positivos en Facebook.

Más allá de algunas publicaciones puntuales, la tendencia general es de un claro protagonismo visual y escritural de su persona y predominan -tanto en las imágenes como en los textos- las menciones autorreferenciales y la descripción de sus acciones e ideas.

El ethos sarmientino de quien no es docente

Las referencias a Sarmiento se repiten en sus alocuciones y publicaciones en las redes sociales del ministro. Lo llama "el maestro de América" y cita sus máximas antes y durante su gestión como ministro nacional. En algunos casos, lo utiliza para hablar de la centralidad y la autoridad docente y, en otros, para sostener argumentos más polémicos, en tanto arquetipo de superioridad en base a la cultura, al esfuerzo individual y al pensamiento liberal de occidente. Lejos está de rescatar al Sarmiento de la educación pública, laica y popular.

Las referencias generales a la educación, al maestro, suelen ir de la mano de la necesidad de "estar unidos". Como se mencionó, en diciembre de 2015, publicó una de sus primeras fotos como ministro nacional: una *selfie* que lo muestra sentado en su despacho, con la foto del prócer, la bandera argentina y el crucifijo.

En enero de 2016, recién en funciones, en Instagram, dijo: "Tenemos muy en claro que la única forma de que nos vaya bien, es que nos vaya bien en Educación!" y

“Nos comprometimos a trabajar juntos para que los chicos riojanos reciban una educación cada vez mejor”. Son expresiones que no esperan producir polémica sino simple adhesión. Expresiones que, por otra parte, establecerán una relación de continuidad entre educación, unidad y crecimiento nacional. Este tipo de operación es habitual en Bullrich, así como cuando afirmaba, en 2015: “No basta con sumar a la familia y los docentes. Tenemos que recuperar el valor de la educación. Sarmiento decía: todos los problemas son problemas de educación. Sarmiento construyó la Argentina en base a la educación”.⁹⁰



Inmediatamente después, se ubicaba a sí mismo al frente de “la revolución educativa” e invitaba a todos a sumarse a esta revolución “de abajo hacia arriba”. Esta alocución de algunos meses antes de las elecciones nacionales, además, es una de las pocas donde se expresa un contenido programático de gobierno organizado alrededor de esta noción de “revolución educativa”, compuesta por algunos pocos ejes: la evaluación de los aprendizajes, el cambio en la formación y evaluación docente y el fortalecimiento de los valores familiares en torno a la importancia de la escuela y del maestro.

En la construcción de la imagen de sí, Bullrich toma el ejemplo de Sarmiento sin ubicar el tiempo histórico del mítico educador. Construye lo que podemos llamar un ethos sarmientino. El análisis de Vitale (2017) del ejemplo tomado de la historia permite pensar la referencia biográfica permanente de Bullrich sobre Sarmiento y sobre la Campaña del Desierto. Se ubica, así, como parte de un linaje de próceres de la educación y hacedores de la patria, construyendo un ethos patriótico y pedagógico, a pesar de no tener ni formación ni práctica pedagógica.

La frase que enunció Bullrich al inaugurar un hospital en una de las sedes de la Universidad Nacional de Río Negro y que causó revuelo político y educativo fue: “Esta es la nueva Campaña del Desierto, pero sin espadas, con educación”. Esta declaración, sumada a mención sobre *Soy Roca*⁹¹ como uno de sus libros de cabecera, permite reflexionar sobre la idea de que “los hechos históricos no son transparentes y que un mismo acontecimiento de la historia es susceptible de tratamientos diversos y de interpretaciones conflictivas; un mismo acontecimiento histórico puede, de esta manera,

90 La cita corresponde a la charla brindada en mayo de 2015, publicada en su canal de YouTube el 5 de junio de 2016.

91 Libro del escritor Félix Luna sobre la vida y trayectoria de Julio Argentino Roca (Nota de las editoras).

llevar a conclusiones opuestas” (Vitale, 2017: 5).

Estas declaraciones realizadas en la Patagonia son también una “reformulación” que remonta a discursos anteriores y que puede ser leída también desde otra formación discursiva (Maingueneau, 2003) como el aniquilamiento del habitante originario de la Patagonia. En la medida en que las memorias retórico-argumentales “no son espacios cerrados, estables ni homogéneos”, sino que presentan “fronteras difusas e inestables caracterizadas por lazos de alianza o de contradicción” (Vitale, 2017: 6), se puede sostener que estas frases forman parte de una memoria retórico-argumental liberal en permanente construcción y reformulación.

Con Sarmiento hay una identificación estereotipada como maestro ideal, que no hace huelga, por ejemplo, en contraposición con los y las docentes con reclamos y realizando paros como medidas de fuerza. Como todo elemento dóxico, el estereotipo cumple un rol importante en la argumentación (Amossy, 2000a).

En este punto, el ministro oscilará en sus afirmaciones, volcándose por momentos a la polémica a través de la descalificación o demonización del adversario (“el sindicalista”), pero volviendo a un tono conciliador en torno al ethos dialoguista, de hombre comprensivo y paciente, como muestran dos de sus tuits: uno, de febrero de 2016, que repudia las amenazas que sufriera Roberto Baradel⁹², y otro basado en una placa con su foto en Casa Rosada y el sobreimpreso del siguiente texto: “Hay que respetar a los maestros por encima de todo”.

Con Baradel, el funcionario opta por una “retórica de la polarización” (Amossy, 2017), a través de la cual vincula el “fraude o fracaso educativo” (“la mitad de los chicos dejan la escuela”, insiste) a los paros docentes y al kirchnerismo. De este modo, intentaba desautorizar cualquier reclamo sindical.

El análisis coincide con la tesis de Da Porta (2021), quien retoma a Amossy para señalar que hay tres procedimientos en el discurso de Cambiemos sobre educación que corresponden con la polémica, aunque no todos se encuentran exclusivamente en Bullrich.⁹³ La investigadora repasa estos procedimientos: la dicotomización de los valores planteados como opciones antitéticas (pasado decadente/futuro exitoso, fraude educativo/éxito educativo, esfuerzo individual/oportunismo colectivo); la polarización de las posiciones sociales asumidas frente al problema (nosotros/los otros; los malos y los buenos políticos; los docentes que trabajan y se esfuerzan/los docentes indolentes que hacen paro; los estudiantes que estudian/los que militan, los docentes desmotivados/los docentes innovadores, los que reciben beneficios sin esfuerzo/los que se esfuerzan sin apoyo) y la desacreditación a través de la descalificación por los valores personales, éticos, políticos definidos como enemigos de la sociedad y dignos de desconfianza (“docentes militantes”, “maestros ideologizados”, etcétera).

Estudiantes como personas emprendedoras dueñas del futuro

Bullrich representó una subjetividad y un discurso emprendedor que hizo circular desde el mundo empresarial al de la educación pública. La alianza de gobierno que

92 El secretario general del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de la provincia de Buenos Aires (Suteba), Roberto Baradel, había denunciado que su familia había recibido amenazas para que él llegara a un acuerdo en torno a las paritarias. Entonces, el ministro de Educación se solidarizó con Baradel y publicó un mensaje de repudio en Twitter, mientras Macri decía, durante la apertura de las sesiones ordinarias en el Congreso de la Nación, en 2017: “no creo que Baradel necesite que nadie lo cuide”.

93 Da Porta incluye en su análisis las declaraciones de Macri.

integró llevaba la impronta de un quiebre respecto de un pasado denostado y la búsqueda de un nuevo horizonte de sentido (Da Porta, 2021). Sin embargo, en sus expresiones se combinan distintas tradiciones y formaciones discursivas, ya que se observan también tópicos emparentados con el discurso normalista tradicional, como se ha señalado con la identificación con Sarmiento como maestro ideal.

Desde una formación discursiva neoliberal, Bullrich dio a “emprendedorismo” un sentido asociado al discurso empresarial y gerencial, a una visión económica liberal, alejado de otras concepciones posibles, por ejemplo, aquellas que recuperan también la idea del emprendedor, pero desde una visión colectiva y vinculada a la economía social.

Una de las primeras y más destacadas acciones educativas del Ministerio de Educación durante su gestión, a tan solo seis meses de asumido el nuevo gobierno, fue la Feria Internacional de Emprendedorismo Escolar. Hasta ese momento, estos encuentros educativos eran conocidos como Ferias de Ciencias. En esa ocasión, el presidente de la Nación estuvo en el Palacio Sarmiento, sede del Ministerio, y se mostró en las redes recorriendo los *stands* de las escuelas. Durante el discurso inaugural, Esteban Bullrich destacó: “Esta idea del emprendedorismo es simplemente la autonomía que la educación le debe dar a nuestros jóvenes, la pasión y la capacidad de resolver problemas”. También expresó su deseo de que “la educación sea el aporte que los jóvenes de nuestro país necesitan para sentirse dueños de su futuro, para sentirse capaces de cambiar la realidad que vivimos”.

Primeras conclusiones sobre la mediatización contemporánea de la política educativa y la narrativa neoliberal en educación

Con este recorrido por las redes digitales y algunas alocuciones de Esteban Bullrich en dos períodos claves de su gestión, propusimos un trabajo exploratorio sobre su estrategia y discurso durante su función como ministro de Educación y Deportes, en un período de plena expansión y consolidación de Instagram, Facebook y Twitter, para profundizar en la discursividad neoliberal en educación.

De la mano de conceptos que provienen del análisis del discurso y sociosemiótico, identificamos la coloquialización del discurso público del funcionario, la utilización de un léxico simple y dicotómico, el recurso de determinadas metáforas despolitizadoras y los modos de construcción de ethos particulares y otras modalidades como formas de la argumentación del ministro.

Desde el punto de vista de los formatos y la presencia de las lógicas mediáticas en la política, fue posible identificar una creciente profesionalización de la comunicación política en las redes del ministro, una autorreferencialidad por la que habla en primera persona y una hibridez entre temáticas y estilos formales político-institucionales con otros personales, familiares y hasta de la intimidad.

Se observa cómo se combinan videos institucionales más cercanos a la lógica mediática masiva (de los medios tradicionales), conferencias de prensa y discursos en ámbitos institucionales políticos con una comunicación más directa con el ciudadano internauta, que evadió los medios de comunicación masiva y se apoyó en el uso de las redes. Las puestas en escenas mezclan lo privado y lo político institucional, lo muestran como un ciudadano de a pie. Esta estrategia funcionó, a menudo, como puerta de entrada para instalar debates educativos tendientes al discurso polémico.

La lógica de la campaña permanente produjo, especialmente en el último período elegido (el mes previo a la renuncia como ministro para abocarse a la campaña a senador por la provincia de Buenos Aires) una imbricación entre el funcionario gobernante y el candidato, fundiendo a la vez dos instancias: la nacional con la provincial.

El modo en el que Bullrich utilizó las redes, por lo tanto, nunca dejó la campaña permanente, agudizándose en el segundo período. En el primer período de la gestión, reconfirmó las promesas de campaña y se dirigió principalmente hacia sus seguidores y seguidoras y hacia el final hizo nuevas promesas para su candidatura en la provincia de Buenos Aires.

Con un estilo informal y descontracturado, alejado de las características propias de la confrontación política y del debate estrictamente educativo, el ministro llamó a sus seguidores y seguidoras a sumarse a un trabajo casi voluntario, aunado, entre todos.

Bullrich logró ubicarse en el lugar de un hombre mundano, en línea con rasgos de los procesos de personalización y personalismo de la política contemporánea, subrayando su rol como integrante de una familia, hincha de un equipo de fútbol que le genera pasión, esposo, padre, hijo.

Más allá de algunas excepciones, la comunicación estuvo marcada por la evasión del conflicto, cargada de frases y eslóganes que intentan incluir y aunar, tales como "la educación nos une" o "Sí, se puede". La necesidad de mejorar el sistema educativo argentino -en relación, principalmente, con las evaluaciones educativas estandarizadas- se articuló con la afirmación del papel central asignado a los maestros y las maestras y a la educación.

En otro orden, el macrismo avanzó en la instalación, en el campo discursivo de la educación, de nuevas temáticas y tópicos que, hasta hace poco, pertenecían a otras formaciones o prácticas discursivas. Lo hace con una forma de hacer política que ya se encontraba mediatizada, pero que Cambiemos, a diferencia de los gobiernos antecesores, instala en el ámbito educativo. En este sentido, Bullrich representó, como pocos políticos, una subjetividad emprendedora, que destaca valores como el individualismo, la competencia y la meritocracia, a la que adosó otros valores como la religiosidad y la familia. El ministro dio a "emprendedorismo" un sentido asociado al discurso empresarial y del *management* con valores cristianos.

No es esta la única combinación político-discursiva que realizó como ministro. En sus expresiones -que unen distintas tradiciones y formaciones discursivas- también introdujo tópicos emparentados con el discurso normalista tradicional, tal como se observa con la identificación permanente con Sarmiento como modelo personal a seguir.

Entre los tópicos frecuentes, insistió en la inutilidad del sistema educativo argentino, que debía cambiarse porque, de acuerdo con sus expresiones, tal como está, "no sirve más"; el fraude de los políticos (fraude kirchnerista, en realidad); el papel central de los maestros de modo idealizado y estereotipado, negando su participación política y combativa. Estos recursos dóxicos forman parte de una hegemonía -discursiva- neoliberal que Bullrich consolidó.

A pesar de algunas formas más polémicas antes de asumir como ministro (en campaña electoral) y en la etapa en la que fue candidato a senador en 2017 (segundo período relevado), Bullrich tendió a modalidades retóricas basadas en el consenso, el diálogo y las referencias permanentes a la unidad y a la construcción de un ethos de credibilidad, conciliador, dialoguista, buen cristiano, padre, esposo

y patriota. Los momentos en los que se advierte un tono polémico se organizan alrededor de la confrontación, las dicotomías y las descalificaciones a sus adversarios políticos, incluyendo a personas específicas del sindicalismo.

Estas observaciones -y otras que se van desprendiendo del análisis documental, las entrevistas, las redes y alocuciones públicas del ministro para la realización de la tesis doctoral- dan cuenta de cómo el proyecto neoliberal en educación entre 2015 y 2019 se desplegó en conjunto con una estrategia comunicacional que permitió la emergencia de una narrativa política renovada, con elementos educativos conservadores combinados con rasgos del discurso empresarial y una retórica que proponía diluir el conflicto y el malestar, pero que produjo a la vez una exacerbación de las diferencias y la polémica entre posiciones políticas divergentes.

Estas maneras, estilos, narrativas y modelos de gestión de la comunicación política propias del neoliberalismo en educación fueron inauguradas en gran parte por Esteban Bullrich y perduran hasta el presente.

La vieja y todavía vigente disputa sobre la concepción de la educación como mercancía o como derecho, y la denigración de la educación pública y sus actores centrales -docentes y estudiantes- exige mirar la problemática desde distintos enfoques. La intención de este trabajo se orientó en este sentido y espera ofrecer una puerta de entrada para comprender los modos que despliega la política en la contemporaneidad, teniendo en cuenta no solo el perfil político de un funcionario, sino la formación discursiva a la que pertenece, el uso de los medios digitales y sus implicancias en términos de debate público y de conocimiento y discusión de temas educativos prioritarios.

Bibliografía

- Amossy, R. (2017). *Apología de la polémica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Amossy, R. (2000a). Lo plausible y lo evidente: doxa, interdiscurso, tópicos, en *L'argumentation dans le discours. Discours politique, littérature d'idées, fiction*. París: Nathan. Traducción de Ana Soledad Montero.
- Amossy, R. (2000b). Entre logos y pathos: las figuras, *L'argumentation dans le discours. Discours politique, littérature d'idées, fiction*. París: Nathan. Traducción de Paulina Bettendorff.
- Angenot, M. (1989). *Un état du discours social*. Québec: Le Préambule. Capítulo 1, pp. 13-39. Traducción de Alejandra Vitale.
- Bruno, D., Ramírez González, V. y Ziaurriz, N. (2018). Particularidades en las narrativas de gobierno: Lo dicho y lo no dicho, las formas de construcción del discurso gubernamental en la Argentina contemporánea. *III Congreso de Comunicación/Ciencias Sociales para América Latina (COMCIS)*, La Plata, 4 al 7 de septiembre de 2018.
- Carli, S. (2017). Management público, conservadurismo y preocupación estatal: el lugar de las universidades públicas, en Filmus, D. (comp) (2017), *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*. Buenos Aires: Octubre.
- Carlón, M. (2015). "Público, privado e íntimo: el caso Chicas bondi y el conflicto entre derecho a la imagen y libertad de expresión en la circulación contemporánea", en "Dicotomía público/privado: estamos no camino cierto? Paulo César Castro (organizador). Maceió: EDUFAL.
- Carlón, M. (2019). Individuos y colectivos en los nuevos estudios sobre circulación. O cómo los individuos y los colectivos mediatizados se transforman en la contemporaneidad, *Inmediaciones* 14(1), 27-46. Montevideo: ORT.
- Castrelo, V. (2018). La esfera pública habermasiana. Su obsolescencia en tiempos de nuevas plataformas digitales. *Inmediaciones de la comunicación*, 13(1), 71-87. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6698225>
- Cibeira, F. (2017). *Macristocracia: La historia de las familias que gobiernan la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Charaudeau, P. (2008). O ethos, uma estratégia do discurso político. En Charaudeau, P. (2008). *Discurso político*. São Paulo: Contexto.

- Da Porta, E. (2021). Narrativa neoliberal, estrategias y discurso educativo. En Treviño Ronzón (2021). *La educación y el conocimiento bajo el espectro del neoliberalismo en América Latina. Análisis para entender sus consecuencias sobre las políticas, las instituciones y los sujetos*. México: Universidad Veracruzana. DOI: <http://dx.doi.org/10.25009/uv.2307.1558>
- Fairclough, N. y R. Wodak (2010). Análisis crítico del discurso, en van Dijk, T. (comp.) *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa, pp.367-404.
- Filmus, D. (2017). La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina, en Filmus (Comp.) (2017) *Educación para el mercado. Escuela, universidad y ciencia en tiempos de neoliberalismo*, Buenos Aires: Octubre Editorial. Gianfrini, M. F., & Guerrini, L. (2018, Diciembre). Planificar la comunicación gubernamental: enfoques y prácticas que guían la tarea de los/as comunicadores/as sociales en la gestión de políticas públicas entre 2011 y 2018. *Actas de Periodismo y Comunicación*, 4(2). <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/5355>
- Hjarvard, S. (2016) Mediatización: La lógica mediática de las dinámicas cambiantes de la interacción social. *La Trama de la Comunicación*, 20(1), 235-252, Universidad Nacional de Rosario.
- López Rabadán, P. y Doménech Fabregat, H. (2018). Instagram y la espectacularización de las crisis políticas. Las 5w de la imagen digital en el proceso independentista de Cataluña. En *El profesional de la información*, 27(5), septiembre-octubre 2018, 1013–1029. <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2018/sep/06.html>
- Mazzoleni, G. y Schulz, W. (1999). "Mediatization" of Politics: A challenge for Democracy?. En *Political Communication*, 16(3), 247-261.
- Maingueneau, D. (2003). *Términos clave del análisis del discurso*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Maingueneau, D. (2010). *El enunciador encarnado. La problemática del ethos*. En *Versión*, (24), 203-225.
- Puiggrós, A. (2019). *La escuela, plataforma de la patria*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNICE: Editorial Universitaria; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Riorda, M. y Rincón, O. (2016) Introducción. Las mitologías tropicales latinas de la política. En Riorda, M. y Rincón, O. *Comunicación Gubernamental en Acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Buenos Aires: Biblos. pp. 11-23.
- Secretaría de Cultura de la Nación, Sistema de Información Cultural de la Argentina (2017) Encuesta Nacional de Consumos Culturales, Argentina. Disponible en: <https://datos.gob.ar/dataset/cultura-encuesta-nacional-consumos-culturales-2017>
- Slimovich, A. (2012). El Facebook de los gobernantes. El caso de Cristina Fernández de Kirchner y de Mauricio Macri. En M. Carlón y A. Fausto Neto (Comps.), *Las políticas de los internautas. Nuevas formas de participación* (pp. 137-154). Buenos Aires: La Crujía.
- Slimovich, A. (2018a). La política en Instagram. El metacuerpo presidencial: los internautas ciudadanos, seguidores y opositores. En *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, (10), 49-55. Universidad Nacional de José C Paz. <http://revistabordes.com.ar/lapolitica-en-instagram/>
- Slimovich, A. (2018b). El macrismo y la oposición kirchnerista en las redes sociales en la campaña electoral de 2017. *Revista Científica Electrónica de la Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de la Argentina*, (6), 6-31. Disponible en <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/revcom/article/view/4898>
- Slimovich, A. (2020). Instagram y política. Mediatización y circulación en los perfiles de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. *Cuadernos del Centro de Estudios en Diseño y Comunicación (2020/2021)*, (112), 177-203. <https://doi.org/10.18682/cdc.vi112.4101>
- Slimovich, A. (2022). *Redes sociales, televisión y elecciones argentinas: la mediatización política en la "era K"*. Buenos Aires: Eudeba.
- Strömbäck, J. (2008). Four Phases of Mediatization: An Analysis of the Mediatization of Politics. *International Journal of Press/Politics*, 13(3), 228–246. Recuperado de <http://hij.sagepub.com/content/13/3/228.short?rss=1&ssource=mfr>
- Suasnábar, C. (2018). Campo académico y políticas educativas en la historia reciente: a propósito del 30 aniversario de la revista Propuesta Educativa. En *Propuesta Educativa*, 2(50), 39-72. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Verón, E. (1986). La palabra adversativa. Observaciones sobre la enunciación política. En Verón, E.; Arfuch, L.; Chirico, M. M.; de Ipola, E.; Goldman, N.; González Bombal, M. I.; Landi, O. (1986). *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires: Hachette.
- Vitale, M. A. (2017) "El ejemplo tomado de la historia: los discursos por el día de la Independencia de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri", *Revista de la Asociación Latinoamericana de Estudios del Discurso* 17 (2), pp. 10-27.

Fuentes periodísticas:

Perfil. El aristocrático árbol genealógico de Esteban Bullrich. En línea. Consultado el 15 de junio de 2023. <https://noticias.perfil.com/noticias/general/2017-07-26-el-aristocratico-arbol-genealogico-de-esteban-bullrich.phtml>

Llorens, L. "Biografía no autorizada del ministro de Educación y Deportes Esteban Bullrich Ocampo", publicado el 23 de abril de 2017 en *Striptease del Poder*. <https://stripteasedelpoder.com/2017/04/esteban-bullrich/>

Entrevista al religioso De la Serna en Del Plata, el 23 de septiembre, 2017: <https://ar.radiocut.fm/audiocut/bullrich-pertenece-a-los-legionarios-de-cristo-y-vidal-del-opus-dei/>

Portal institucional Regnum Christi. <https://www.regnumchristi.org>

Políticas públicas y comunicación de gestión en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Del relato de la inclusión social y el paradigma de los derechos, al relato de la eficacia y la transparencia en los servicios sociales

Por Alejandra Anoro, Lucía Guerrini y María Susana Martins

Introducción

La crisis política, económica, social, institucional y cultural que atravesó a la Argentina en 2001-2002 constituye un punto de inflexión en la historia nacional que condensa un período previo de articulación de formas de expresión política críticas del sistema político. Tras el momento más álgido, que algunos caracterizan como crisis de representación (Novaro, 1995; Torre, 2003), de fragmentación y de desafección política generalizada, tuvo lugar un proceso de recomposición.

Ese contexto significó una oportunidad para reconfigurar el mapa político, el surgimiento de nuevas identidades políticas y la construcción de una nueva hegemonía.

En efecto, el kirchnerismo inauguró una etapa a partir de leer con astucia la crisis del 2001; transformando “no sólo los regímenes de dominación política y de acumulación económica, sino también el espacio multiorganizacional militante” (Natalucci, 2012: 133). Además, representó el comienzo de la superación de la crisis de representatividad, ya que recobró el valor de la palabra política de los representantes del pueblo, como uno de los rasgos centrales del proceso de construcción de una “representación política legítima” (Rinesi y Vommaro, 2007: 426 y 427).

Los gobiernos de Néstor Kirchner (NK) y Cristina Fernández de Kirchner (CFK) permitieron la recomposición del sistema político, la recuperación de la política como herramienta de transformación social y la revitalización del Estado como actor socio-político central con capacidad de reconstruir el *proyecto nacional y popular*⁹⁴, reparar los daños del neoliberalismo y ampliar las fronteras de la democracia restituyendo derechos y creando nuevos. Decisión que no pudo sostenerse sin una profunda conflictividad y confrontación.⁹⁵

Como toda identidad política, el kirchnerismo se afirmó en la definición de un exterior como condición de (im)posibilidad; se sostuvo en la representación de un espacio propio de pertenencia y se constituyó “en referencia a un sistema temporal en el que la interpretación del pasado y la construcción de un futuro deseado se conjugó para dotar de sentido a la acción presente” (Aboy Carlés, 2001: 68).

En este sentido, el kirchnerismo representó un proyecto de país que trazó una frontera simbólica y afectiva entre identidades políticas, dividió las aguas radicalmente entre adversarixs; instauró una cultura política con altos niveles de politización en la sociedad, una forma de leer y entender la historia; y construyó sus hitos y gestas militantes.

Así, se opuso categóricamente a su pasado inmediato, la dictadura y los gobiernos neoliberales que condujeron a la peor crisis registrada en nuestra historia.

94 La utilización de cursivas hace referencia a palabras de los actores sociales. En este sentido, los términos nativos se escribirán en cursiva y se utilizará la doble comilla para destacar términos y/o referencias textuales, de las que se indicará la fuente de la que se la extrae.

95 Este aspecto nos posiciona en una concepción política que reconoce la lectura del mundo desde sus condiciones antagónicas, de naturaleza conflictiva, tal como fuera desarrollado por Mouffe al establecer una distinción entre la política y lo político y recuperar la distinción entre amigx/enemigx realizada por Carl Schmitt. La autora propone el agonismo como una forma de antagonismo que reconoce la existencia de un espacio común a lxs contendientxs, sin reducir el conflicto político a un intercambio racional (argumentativo o estratégico) mediado por reglas neutrales. Es decir, la relación agonista establece un vínculo común entre las partes en conflicto, de modo que se reconozcan como oponentxs legítimxs o adversarixs, y no como enemigxs irreductibles. En esta dirección, la política es una praxis que se da siempre en una tensión conflictiva: implica la institucionalización y la acción instituyente. Es decir, lo instituido permanece siempre en una compleja dialéctica con lo instituyente (Mouffe, 2011).

Al mismo tiempo interpeló afectiva, simbólica e institucionalmente al promover que otra Argentina era posible, un *proyecto nacional y popular*, inclusivo y con justicia social –que remite en el imaginario social al peronismo clásico-, emancipado, soberano y antiimperialista, donde el Estado aparece como garante y, al mismo tiempo, reparador de los daños producidos en décadas anteriores.

Pero también estableció fronteras con su presente: Propuesta Republicana (PRO) y la alianza Cambiemos, otra de las identidades políticas surgidas en el escenario nacional en 2001 y liderada por Mauricio Macri, que se configuró como ese otro externo antagónico, que habilitó y facilitó el proceso de conformación identitaria.

El proyecto liderado por Macri se conformó por cuadros empresarios y profesionales del mundo de los *think tanks*, representantes de fundaciones y ONGs, organizaciones y redes de voluntarios; y amalgamó las identidades peronistas y radicales y representó una oportunidad para superar sus crisis partidarias, al mismo tiempo que se presentó públicamente como un espacio pos ideológico.⁹⁶

Representó una visión del mundo caracterizada por un gobierno pro mercado que “incorporó como elemento central de su programa la defensa de una concepción política republicana-liberal de la democracia y, junto con ella, las denuncias sobre corrupción gubernamental y la promoción de una modernización gestiona-ria” (Vommaro, 2017: 6).

Los postulados centrales del Decálogo Político del Pro, dan cuenta de algunas de las particularidades de esta identidad:

Tal vez el eje de toda visión ordenadora pase por la idea de que el quiebre es temporal. No es derecha/izquierda, estatal/privatizador, ideología/gestión, mentira/honestidad. Es pasado/futuro. Dicho de otra forma: nuestro desarrollo y nuestro trabajo pertenecen al siglo XXI. Todas las otras opciones pertenecen al siglo XX. Nuestras diferencias no son ideológicas, son cronológicas. Esa idea de orientación hacia el futuro justifica por sí sola nuestra existencia. Tenemos que transformarla en convicción y volvernos fundamentalistas del futuro (Clarín, 2016).

En este camino, el kirchnerismo y el macrismo propusieron claras fronteras ideológicas, se construyeron como adversarios y recrearon continuamente la estructura narrativa Nosotrxs-Ellxs. De esta manera, reconocieron núcleos adversarios en lo político y contrapuestos en las formas de *hacer política* que quedan exceptuadas de sus identidades.

En las páginas siguientes nos concentraremos en describir y analizar las políticas comunicacionales del kirchnerismo en contraposición al macrismo, políticas que materializaron proyectos de país radicalmente opuestos y, en consecuencia, construyeron estrategias de comunicación diferenciales para narrarlos.

Concretamente, analizaremos la comunicación institucional del Ministerio de

96 “PRO es un partido de la época crítica de los partidos, que se presenta como la fuerza de aquellos que *se meten en política* a diferencia de esos que *ya vienen de la política*. Surge como una opción a la crisis de representatividad que atravesó el país a fines del año 2001 amparada en el discurso de la eficiencia y la gestión. Se considera uno de los fenómenos políticos más importantes de la primera década del siglo XXI en Buenos Aires. Y se entiende como una empresa exitosa que se debe ubicar en la trama de la historia no como una anomalía sino como uno de sus gajos más potentes” (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015: 2).

Desarrollo Social de la Nación, durante los períodos 2003-2015 y 2015-2019, para dar cuenta de los desplazamientos políticos-conceptuales, los límites y las tensiones que encarnaron las gestiones.

Partimos de la hipótesis de que la gestión de la Ministra Alicia Kirchner eligió *no disputar sentidos por fuera de su propio aparato de comunicación*. Frente a las críticas y las estigmatizaciones, esta dinámica comunicacional fue la que decidió implementar el kirchnerismo para manejarse dentro de un escenario polémico atravesado fuertemente por las controversias y dominado por la hegemonía mediática neoliberal, en el contexto de la feroz disputa con el Grupo Clarín. Y en esa "cesión" de espacio mediático debilitó su capacidad de persuasión, de posicionamiento del cambio de paradigma de las políticas sociales, como también la posibilidad de defender la acción estatal que tanto aportó a su núcleo identitario.

Por otra parte, desde su asunción en 2016, la gestión de Carolina Stanley trajo una alianza estratégica con los medios de comunicación hegemónicos e instaló una disputa simbólica-política con la gestión anterior estableciendo que el verdadero "cambio cultural" era terminar con el clientelismo estatal. Además, desplazó los sentidos que hasta ese momento habían adoptado las políticas sociales y el rol del Estado, para reforzar los procesos de individualización y fragmentación, y el espíritu emprendedor individual. Además se establecieron mecanismos de acceso a las políticas públicas que privilegiaron la informatización, como la creación del Sistema de Ventanilla Única para el acceso a los programas en marcha. Para esto, se implementó una estrategia de comunicación ciudadana clara, coordinada exclusivamente por Presidencia y montada sobre la imagen de Mauricio Macri y Gabriela Michetti que operó en sentido inverso al modelo kirchnerista: desmanteló parte del andamiaje conceptual que construyó para contar las políticas sociales, vació de contenido el discurso institucional, trató de deshistorizar los procesos de conformación de las áreas específicas de prensa y comunicación y las redujo en objetivos y funciones, al mismo tiempo que hizo hincapié en un nuevo *ethos* comunicacional: cercanía, positividad y futuro.

La escena enunciativa y la estrategia comunicacional del kirchnerismo

Aparecer en Gente o TN no significa vaciar la propia identidad para convertirse en el otro.
Eduardo Blaustein (2013)

La construcción de una escena enunciativa donde la palabra política construya una identidad, pero también establezca un sistema de fuerzas con peso simbólico en el campo de las relaciones sociales se vuelve fundamental en todo proyecto de gobierno de un país.⁹⁷

Y es que "no existe hegemonía política sin relato (...) la exposición de un proyecto político en términos asequibles a una audiencia amplia. Es también necesariamente un ajuste de cuentas con la historia y un modo de ubicarse en el mundo" (Jozami, 2015: 194).

De este modo, la necesidad de refundar la sociedad post crisis 2001 requería no

97 Eliseo Verón afirma que, como todo comportamiento social, la acción política no es comprensible fuera del orden simbólico que la genera y del universo imaginario que ella misma engendra dentro de un campo determinado de relaciones sociales (Sigal y Verón, 2003: 15).

sólo una puesta en escena discursiva coherente y sostenida, sino que además recuperara la idea del Estado y de la política como herramienta transformadora. Un universo discursivo aglutinante que permitiera recobrar el sentido de las prácticas, que nos reubicara después del estallido (real y simbólico). Una escena enunciativa que recuperara su capacidad de lucha por la legitimidad.

En ese juego, el de la construcción de legitimidad, los medios masivos de comunicación tienen un rol central por la disputa que establecen en la esfera de lo público. En ese sentido el kirchnerismo estableció una relación muy compleja con el sistema hegemónico mediático porque, en palabras de Daniel Rosso (2013), significó una "disputa cultural, política, comunicacional sobre el tema de la representación de la sociedad civil para el país" (2013: 27).

El kirchnerismo articuló una nueva hegemonía a partir de la dicotomización del espacio social entre un *Nosotros* (el pueblo argentino) y un *Ellos*, los adversarios de los intereses del pueblo (la dictadura, el Fondo Monetario Internacional -FMI-, los acreedores de la deuda externa y el neoliberalismo). El gobierno absorbió demandas circulantes y profundizó la presencia del *pueblo dañado* mientras que prometió que el Estado repararía el perjuicio mediante la inclusión social y la igualdad.

Marcos Novaro (2011) plantea que la *novedad* de esta nueva identidad política radicó en la invención de un relato, no en tanto discurso, sino en el sentido de una utilización instrumental de las históricas banderas del *partido del pueblo* con el objetivo de consolidar el control monopólico del aparato estatal.

En ese marco, las principales decisiones políticas en materia comunicacional adoptadas por NK y CFK estructuraron una escena comunicativa que se caracterizó (y en cierto modo se encontró limitada) por los siguientes factores:

- Un fuerte nivel de confrontación con las corporaciones mediáticas, especialmente el Grupo Clarín y la figura de su CEO, Héctor Magnetto.
- Un sistema de medios propios que se redujo a amplificar la agenda oficial y a replicar la comunicación del adversario. Es decir, quedó preso del proceso de polarización y no pudo instalar una tercera agenda.⁹⁸
- Una tendencia a establecer una comunicación directa (comunicación institucional o cadenas nacionales) prescindiendo de (y por momentos desconociendo) las "interpretaciones" mediáticas.⁹⁹
- Una comunicación estatal fragmentada en decenas de pequeños mensajes débiles cuyo único vértice articulador fue la palabra presidencial. Palabra que además de ordenar, jerarquizó, articuló y visibilizó algunos esquemas argumentativos en desmedro de otros.

Eduardo Blaustein (2013) sostiene que la comunicación kirchnerista "es el resultado de una concepción política paradójica que abre discursos, pero también los cierra, así como cierra los modos de tomar decisiones". Y agrega que:

parece como una comunicación de hecho, producto de una permanente inercia hacedora [...] No se apuesta a una comunicación abar-

98 "El kirchnerista sigue siendo hasta hoy un sistema más defensivo que ofensivo, que ancla en el intento de réplica compensatoria de las críticas y denuncias adversarias y en la amplificación de la agenda oficial, antes que, en la capacidad para generar temas propios, lo que también contribuye a restarle riqueza, calidad, diversidad, frescura, autonomía" (Blaustein, 2013: 335).

99 El gobierno "no se detiene a analizar problemas, porque busca saltar los obstáculos 'por afuera' antes que discutirlos o intentar superarlos de otro modo [...] 'Por arriba' del laberinto, en este caso, suele implicar 'por arriba de lo social', comunicación directa sin generar delegaciones ni representaciones" (Blaustein, 2013: 334).

cadora y consensualista, sino que se cree en la propia verdad, en el fortalecimiento político desde el propio discurso, en la esperanza de que el tiempo y las transformaciones darán la razón (Blaustein, 2013: 333).

Con estas certezas y en el marco de las limitaciones descritas, la estrategia comunicacional se apoyó en los siguientes ejes:

1. La *diferenciación tajante con el pasado reciente* (concretamente con la implementación de políticas neoliberales que sumieron a miles de argentinos en la pobreza y la exclusión) y el inicio de un presente venturoso que marca una nueva etapa en la Argentina, una época de cambios o un *cambio de época*, que representará *una bisagra en la historia* o el *cambio cultural* que se necesitaba.
2. El quiebre o el fin de una forma de gobernabilidad, asociado a la necesidad de construir otros modos; *nuevas condiciones, liderazgos y otra forma de hacer política*, donde la organización comunitaria y la participación social resultan aspectos centrales para lograr *el país que nos merecemos*.
3. *Una forma de conducir el Estado* que, otra vez, recupera sus funciones básicas, para construirse como un Estado presente, garante, activo y promotor.
4. El restablecimiento de la *confianza en las instituciones* y la legitimidad de la figura presidencial.
5. La *recuperación del trabajo y su cultura* y también de la industria nacional.
6. La *restitución de los derechos vulnerados*, su ampliación y/o la conquista de nuevos.

Estos ejes funcionaron como articuladores de un relato cuyo objetivo fue consolidar un *mito de gobierno*¹⁰⁰ que puede rastrearse en diferentes instancias discursivas: desde las campañas electorales hasta el enfoque comunicacional efectivamente elegido en la comunicación de gestión, de políticas públicas. Un mito que partió de la reivindicación de la debilidad del candidato hasta su transformación en héroe colectivo a través de las acciones realizadas y los derechos reivindicados.

2003-2015: Una bisagra en las políticas sociales

En 2003, Alicia Kirchner asumió la responsabilidad de conducir el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), en el marco de un escenario dominado por una alta conflictividad social, provocada por los procesos de exclusión y marginación que instrumentaron los gobiernos de corte neoliberal en nuestro país.

100 Un *mito de gobierno* es una construcción simbólica que otorga sentido social y político a una gestión. Los mitos tienen una fuerte carga ideológica y actúan como una fuente generadora de consensos y disensos en el contexto en que se desenvuelven. Según Mario Riorda (2006: 24), el concepto de *mito de gobierno* puede asimilarse a otras nociones como *visión general de gobierno*, *norte estratégico* o *rumbo de gobierno*, etc. "El concepto de mito los incluye y más aún, trasciende, en tanto representa exactamente lo mismo que los sinónimos descriptos, sólo que incluye la condición de que ya está apropiado por la ciudadanía. El mito es la 'metapolítica', el 'núcleo' al decir de Majone" (2006: 24).

La gestión comenzó entre la tensión por resolver lo urgente y llevar a cabo un plan estratégico que implementara otras políticas sociales y otros abordajes. Las demandas iniciales eran de *subsistencia*, no existía la *credibilidad* para un gobierno que recién asumía y la profunda crisis también respondía, para la titular de la cartera social, a “una generación de malos funcionarios, muchas veces mediocres en el ejercicio de sus responsabilidades”. En palabras de la Ministra:

Había que dar respuesta a la urgencia y a la vez construir estratégicamente. Sentarse en el lugar de las decisiones implicaba dejar de lado las dudas. O aceptábamos la realidad, como hicimos, o volvíamos para atrás. Elegir es siempre una oportunidad y esta fue la oportunidad de trabajar para reconstruir nuestro país (Kirchner, 2007: 7).

El escenario era desalentador, sobre todo porque el gobierno no se amparó en *la herencia recibida*, sin embargo, en todo su andamiaje conceptual y en la construcción del discurso institucional nunca dejó de describirla y explicarla para trazar decisiones políticas que se desprendieron de marcos ideológicos opuestos.

En efecto, las primeras expresiones públicas de Alicia Kirchner, así como también diversas publicaciones institucionales, mencionaron ese estado de situación inicial que incluyó, entre otros aspectos, una cartera ministerial que en plena crisis no funcionaba, aun siendo un área sensible; la inexistencia de trabajadorxs socialxs en la planta del personal, es decir, profesionalxs especialmente preparados para trabajar en la temática social; un presupuesto particularmente diseñado para responder a planes enlatados y originados en el exterior; una lógica burocrática donde los programas funcionaban como *quintitas independientes*; y la construcción de un discurso tecnológico, homogéneo y supuestamente ético que dejaba de lado las acciones concretas y las respuestas integrales.

Desde un cuestionamiento explícito hacia el neoliberalismo se comenzó a construir una *bisagra* en las políticas sociales, es decir, un nuevo paradigma basado principalmente en el trabajo como el mejor articulador social y en la familia como sujeto de derecho, no como meras beneficiarias de planes de transferencias de ingresos para paliar situaciones de manera individual. Un nuevo paradigma que promueve el protagonismo popular, la participación social, la equidad territorial, la promoción social y el respeto por la diversidad cultural y la identidad (MDS, 2007).

O, en palabras de la responsable del Ministerio de Desarrollo Social:

Decimos también que “la bisagra” que colocamos es desde la memoria y la verdad, junto al desafío de la justicia social. Ubicamos a la Argentina en el marco de un contexto internacional y latinoamericano atravesado por la implementación de políticas injustas, que como en las realidades nacionales beneficiaron a las corporaciones transnacionales en desmedro de las mayorías populares arrojadas impiadosamente a la vera del camino, con la complicidad de los organismos internacionales de financiamiento externo y sus agentes consulares (Kirchner, 2007: 15).

De este modo la identidad institucional intentó posicionar a las políticas sociales -desde una perspectiva de desarrollo humano y una concepción ética práctica

que reemplazó las prácticas asistenciales, fragmentadas y clientelares-, como políticas reparadoras; inclusivas; integrales; construidas en y desde el territorio, con la gente y desde sus identidades locales y de la mano de un Estado garante, activo, presente y promotor.

Superado lo urgente, desde el año 2007 las políticas sociales se orientaron a profundizar los logros alcanzados por la gestión y avanzar sobre lo construido y consolidado. Estas políticas se denominan de segunda generación, donde la promoción y protección de la familia; el trabajo como el mejor integrador social y la herramienta más eficaz para combatir la pobreza y distribuir la riqueza; la organización comunitaria y la participación social; y el acceso al arte como estrategia de inclusión social, constituyeron las principales acciones con las que el organismo nacional buscó generar más inclusión.

Políticas públicas: cómo comunicar la gestión

En los inicios de la gestión, la comunicación institucional del MDS no fue coordinada por un área central y, por ende, se volvió una práctica fragmentada que sólo llevaban adelante las secretarías o planes que contaban con equipos de comunicación. El Ministerio, como totalidad, sólo contaba con el Área de Prensa, reducida, hasta entonces, a cubrir y difundir las actividades de la ministra Kirchner.

De ese modo, el discurso sobre las políticas sociales no estaba unificado, ni se lograba transmitir estratégicamente los objetivos del organismo. En esos momentos alcanzaron ciertas menciones en medios de comunicación nacionales y/o provinciales, los tres planes nacionales que estructuraron la política social en Argentina en los primeros años de la gestión de Néstor Kirchner: el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"; el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre más Urgente" y el Plan Nacional "Familias".

En 2007 la cartera tomó decisiones importantes en su comunicación institucional: creó la Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional (DNDyCI), que resultó un significativo avance en la determinación de revertir y unificar la comunicación de sus políticas.

Por decisión de Alicia Kirchner, comunicadorxs socialxs, periodistxs, diseñadorxs gráficxs, dibujantxs, camarógrafxs, realizadorxs audiovisualxs, cineastxs y editorxs de imagen y sonido, entre otrxs, que trabajaban en distintas áreas del organismo pasaron a integrar los cuatro componentes que estructuraron a la Dirección: Área Contenidos; Área Diseño Creativo; Área Audiovisual; y más tarde, el Área de Comunicación Digital.

Unx integrantx del equipo del Área, explicó que (antes de la conformación del área) no había una concepción integral de la comunicación y que la creación de la Dirección fue importante porque fueron convocados para ese objetivo:

Quedó en nuestras manos, nosotros diseñamos toda la estrategia de comunicación del Ministerio. Ahí se empezó a hablar de ejes de comunicación y no ya de programas, direcciones y áreas; empezamos a hablar de áreas de intervención y no de funcionarios; tomamos decisiones en cuanto al tratamiento fotográfico, por ejemplo y que no sólo se muestre a funcionarios sino a los protagonistas de políticas sociales.¹⁰¹

Como se describe en el informe "Área Contenidos" del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación "en este proceso comienza a construirse una estrategia de comunicación centralizada, en la cual el sujeto enunciador deja de ser cada área en particular, para pasar a hablar en términos de 'Ministerio' o 'Estado'" (MDS, 2015: 3). La decisión de centralizar la comunicación y de que el Ministerio comenzara a tener "coherencia institucional" y un "estilo homogéneo" no fue fácil y desencadenó resistencias.

En palabras de otrx comunicadorx de la Dirección, "mientras las áreas buscaban que en las publicaciones apareciera el funcionario del área o que figurara su nombre en los materiales, nosotros buscábamos borrar esa cuestión para que el principal interlocutor fuera solamente el Ministerio o el Estado Nacional, en todo caso".¹⁰²

En los materiales comunicacionales comienzan a registrarse importantes cambios, entre los que se destacan:

1. La voz institucional hablará en nombre del MDS y dejará de describir acciones desarrolladas por secretarías, direcciones y coordinaciones.
2. Se abandona la división entre planes nacionales para asumir ejes temáticos de abordaje que concentrarán en su interior líneas de acción específicas.
3. La voz de los titulares de las políticas sociales cobra relevancia y un importante protagonismo a la hora de contar las políticas sociales.
4. Las fotografías mostrarán a los titulares de los derechos de las políticas sociales en diversas situaciones y a lo largo y a lo ancho del país para reforzar el concepto federal del abordaje. Asimismo, se excluyen de los productos a lxs funcionarix públicxs, con excepción de la Ministra.
5. Se pone en valor el esfuerzo, el compromiso y las experiencias de lxs trabajadorxs que hacen posible la implementación de las políticas sociales en todo el territorio nacional.¹⁰³

Así, se produce un desplazamiento estratégico: *de la comunicación de planes a la comunicación de ejes de acción*. Es decir, desde una multiplicidad de acciones aisladas y comunicadas en forma fragmentada, la estrategia comunicacional del MDS fue paulatinamente estructurándose en ejes temáticos de posicionamiento que establecieron cuatro marcas: Familia Argentina; Argentina Trabaja; Argentina Creativa; y la cuarta, que atraviesa transversalmente a las tres anteriores, Argentina Organiza. También se comunicaron valores como solidaridad, compromiso, respeto, diálogo, participación, organización e inclusión social.

De este modo y bajo estos paraguas conceptuales, las políticas sociales fueron contadas a distintos públicos a partir de una nutrida variedad de herramientas comunicacionales que incluyeron diversos formatos, soportes y canales:

Decidimos que las políticas sociales las cuente la gente en el territorio, los titulares de derechos y no los funcionarios, entonces eso nos implicó diseñar un registro territorial de acciones

102 Testimonio de CG.

103 Elaboración propia a partir del análisis de diversas producciones institucionales. El Informe de Gestión "Rendimos Cuentas 2007-2009", es el primer material elaborado por el equipo como Dirección y allí ya comienza a apreciarse el giro en la comunicación institucional. Una versión abreviada de dicho documento está disponible en: https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/5-Rendimos_Cuentas1.pdf

que muestre federalidad y los distintos ejes de intervención del Ministerio, que muestre distintas historias, que muestre acción; y, además, esta decisión de poner en valor la gestión actual, compararla con el pasado. También había un empeño bastante profundo en registrar los procesos de trabajo de los equipos, en evaluar lo que se hacía en el territorio y replantear lo que hiciera falta.¹⁰⁴

La comunicación “para afuera”: entre lo urgente y lo importante

Por los objetivos que estructuran su misión institucional, el MDS es un organismo que trabaja con los sectores más vulnerados de todo el país. Por eso, aborda e interviene en temas sensibles y significativos como pobreza, indigencia, desnutrición, emergencias climáticas, entre otros y que permanentemente son instalados en los medios de comunicación, logrando un alto impacto en la población y en la opinión pública.

A lo largo de la gestión 2007-2015, Desarrollo Social fue interpelado y cuestionado por los medios hegemónicos por su actuación en relación con problemáticas sociales específicas. En su desempeño, quedó evidenciada la matriz comunicacional que sostuvo, caracterizada por la ausencia de decisiones comunicacionales estratégicas que pudieran incidir en la coyuntura y un plan de actuación que construyera y posicionara respuestas institucionales. Hacemos referencia, por ejemplo, a las denuncias por la asignación discrecional de recursos; los casos de desnutrición registrados en el Impenetrable Chaqueño; emergencias climáticas; y el conflicto por las tierras de comunidades aborígenes.

De esta manera, la práctica institucional estuvo atravesada permanentemente por una tensión: por un lado, atender lo *urgente* -que en algunas ocasiones representó verdaderas crisis comunicacionales que impactaron y afectaron la imagen del Ministerio- y, por el otro, trabajar en lo *importante*, es decir, en los objetivos a mediano y largo plazo que definen su razón de ser.

Lo *urgente*, generalmente estuvo determinado por la asistencia inmediata de poblaciones en contexto de pobreza; la atención, asistencia y contención de personas y/o familias que atravesaban situaciones críticas eventuales (como por ejemplo, emergencias climáticas, accidentes de envergadura); así como también, la resolución de casos o situaciones que se manifestaron públicamente para hacer conocer reclamos sociales puntuales y que cobraron significativa relevancia en los medios masivos de comunicación.

La política comunicacional de la institución, mayoritariamente no se volcó a incidir (y resolver) la *urgencia*, como tampoco afrontar las crisis comunicacionales que ocurrieron. Aunque en este punto, sí debemos mencionar que, ocasionalmente, se emitieron comunicados de prensa; se enviaron gacetillas informativas (destacando las acciones que desplegó el Ministerio o la asistencia que dispuso ante emergencias climáticas); y/o se realizaron conferencias de prensa para informar el estado de situación por el que se atravesaba y los alcances de los operativos implementados en articulación con otros organismos nacionales.

Sin embargo, fue el tratamiento mediático sobre dichos temas que impactó en la agenda pública, lo que obligó a la institución a intervenir en términos comu-

nicacionales para incidir y/o minimizar el costo político de los hechos. Intervención que no estuvo planificada, sino que se resolvió *sobre la marcha*.

Estas acciones comunicativas (aisladas y provocadas por la coyuntura) pusieron de manifiesto la ausencia de una estrategia de comunicación mediática, tan necesaria para lxs specialistxs en planificación y comunicación gubernamental (Paz Minutella, 2010; Amado y Waisbord, 2017).

En varias ocasiones, el organismo optó por marcar su presencia en los medios de comunicación con el silencio. Y éstos, encontraron una institución con una comunicación mediática débil, casi inexistente, que tuvo serias dificultades para difundir la gestión y, en muchos casos, hasta se negó a brindar la información que se le requería (salvo en contadas ocasiones con ciertos grupos mediáticos afines al gobierno).

Según explica unx de lxs comunicadorxs institucionalxs, el Área de Prensa “nunca tuvo protagonismo” porque la gestión del kirchnerismo se caracterizó por una “aversión desmedida hacia los medios de comunicación” y, en consecuencia, no existía una relación con los medios de comunicación y los funcionarios no daban o tenían prohibido dar entrevistas.¹⁰⁵

Esta falencia en la comunicación institucional fue descrita por Martín Piqué, periodista que entrevistó en 2008 a Alicia Kirchner, para el Diario Página/12. Allí sostuvo que:

[...] desde 2003 a esta fecha son pocos los periodistas que la escucharon responder preguntas, que pudieron hacerle una entrevista y conversar sobre la política social [...] La ministra reconoce esa poca disposición a aparecer en los medios. Defiende su decisión de vedar a las cámaras el registro de la ayuda directa (‘la pobreza ya es discriminatoria. Y cuando alguien tiene que recurrir a una cama y un colchón, que encima le saquen una foto... Me parece bastante poco grato’) pero al mismo tiempo no descarta equivocaciones en la comunicación (Piqué, 2008: en línea).

En efecto, la Ministra reconoció las dificultades y limitaciones de la comunicación de la cartera a su cargo, aspecto, particularmente, que le valió algunas críticas a su ministerio desde espacios afines, como Carta Abierta.

Hay muchos que no saben lo que estamos haciendo ni cómo estamos trabajando. [...] Por ahí tenemos cosas que corregir. No digo que esto sea lo mejor, pero realmente siento que la gente ha tomado el proyecto y ha incorporado las políticas sociales de esta manera. No sé contestar si nosotros hemos logrado visibilizar lo que hacemos. Aparte hay un cuidado y un respeto ético que debemos tener, un respeto al trabajo del otro. Tal vez preferí mantenerme al margen, pero los cambios no se producen de un día para otro, es un trabajo de mucho tiempo (Piqué, 2008: en línea).

Así, la cartera social se abocó a trabajar (comunicacionalmente) en sus objetivos a mediano y largo plazo y, especialmente, con la población (el público) objeto de sus acciones. Se centró mayoritariamente en la producción de materiales en diversos formatos que no lograron trascender en el escenario mediático y quedaron reducidos a nutrir, fundamentalmente, el Sitio Web oficial y el Canal Desarrollo Social TV.

Potencialidad, límites y dificultades

Si bien en 2007 el MDS intervino en su comunicación institucional para mejorarla, fue tomando decisiones que lo llevaron a enfrentar serias dificultades en el escenario comunicacional, entre las principales: a) priorizó una relación conflictiva con los medios de comunicación masivos opositores; b) no disputó sentidos hegemónicos en torno a las políticas sociales y sus titulares; y c) no contempló a otros públicos y la pertinente construcción de mensajes para posicionar el cambio de paradigma en las políticas sociales.

En otras palabras, no bastó la afectación presupuestaria que se destinó para crear una importante estructura comunicacional con equipos de trabajo -dotados de profesionalxs altamente capacitadxs- y recursos tecnológicos de última generación. Tampoco la frondosa e incesante cantidad de contenidos multimediales de alta calidad que se produjeron sobre todos ejes de acción del organismo. Lamentablemente (muchos) de estos contenidos no lograron alcanzar la trascendencia, la masividad ni el posicionamiento adecuado¹⁰⁶ que posibilitara, en primer término, transmitir la misión y visión del Ministerio y, en segundo término, disputar sentidos social y mediáticamente instalados.

Al excluir terminantemente de la comunicación externa la relación con los medios masivos de comunicación, centralmente los dominantes, no se los valoró como actores económicos y políticos con los que era necesario dialogar, ya que continuamente instalaron discursos desfavorables no sólo de los programas y las líneas de acción institucional, sino también de lxs funcionarixs responsablxs.

En medio de la confrontación con el Grupo Clarín, el Ministerio abortó su intervención mediática para contar sus políticas públicas y contrarrestar los imaginarios sociales dominantes. Asimismo, la Ministra otorgó escasas entrevistas a medios gráficos, principalmente, a Página/12 y Tiempo Argentino y evitó todo tipo de presentación en programas televisivos a los que fue convocada.

Progresivamente, fue centrándose exclusivamente en lxs destinatarixs de las políticas sociales, es decir, sólo en la población vulnerada, objetivo de la institución. Y abandonó, de esta forma, la producción de mensajes para otros públicos, desaprovechando la posibilidad de conquistarlos y revertir percepciones negativas.

106 A la invisibilidad de las políticas sociales en los medios de comunicación y la decisión de no incidir en ellos, se sumó el desdibujamiento de su imagen a partir de la decisión del gobierno nacional de implementar, desde 2009, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, que pasó a constituir la principal política social de Argentina (en términos de impacto e inversión social). Dicha política no quedó bajo la órbita del MDS, sino de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), quien lo capitalizó desplegando una política de comunicación exitosa que opacó las acciones del MDS y redujo su impacto. De esta manera, ANSES se colocó en el centro del interés de la sociedad y de los medios de comunicación masiva. Al mismo tiempo, éstos insistieron en recordar que Alicia Kirchner fue la única funcionaria del gobierno que siempre se opuso a esta medida y que se logró luego del mal desempeño alcanzado en las elecciones legislativas.

Así, en algunos públicos, las políticas sociales y sus destinatarixs resultaban absolutamente desconocidas, mientras que para otros sectores y, mayoritariamente para la opinión pública, la cartera social quedó anudada a preconceptos negativos y estigmatizantes como la pobreza y lxs pobrxs asociadxs a la vagancia; el Estado como clientelista; y las Políticas Sociales como mero asistencialismo. En ningún caso, el organismo salió a desmentir versiones periodísticas ni a fundamentar decisiones de la gestión en el abordaje de las políticas sociales.

La estrategia comunicacional del macrismo (2015-2019): de la comunicación de derechos a la comunicación de servicios

El cambio cultural soy yo y es ahora
Mauricio Macri en el 54º Coloquio de IDEA,
Mar del Plata, 19 de octubre de 2018

La gestión de Carolina Stanley al frente de la cartera social estuvo caracterizada por algunas continuidades y rupturas con la política social del kirchnerismo. En principio, mantuvo las principales líneas programáticas y su nivel masivo de cobertura (algunas, incluso, las amplió) y, si bien cambió los nombres de los programas y modificó parte de sus estructuras y lógicas administrativas, no hubo modificaciones sustanciales ni profundas.

Sin embargo, introdujo una disputa simbólica-política en torno a la transparencia institucional y la implementación de las políticas sociales. Discursivamente, la nueva gestión se posicionó como el *cambio cultural* que llegó para terminar con *la corrupción, el clientelismo de los planes sociales* y el *esquema de punteros*, y como el gobierno que *no hace política social por un voto* ni tampoco *extorsiona* a la gente para eso.

De esta manera, se planteaba una diferencia radical con la *administración K*, que quedó plasmada en el siguiente testimonio de Stanley: "Uno de nuestros compromisos es terminar con el clientelismo [...] entonces todo lo que tiene que ver con planes sociales o acompañamiento social lo hacemos desde el Estado a través de las oficinas del ANSES donde cada uno se registra" (La Nación, 2019).

Cuando la situación económica y social empeoró (post 2018) y se incrementaron los costos de vida, la pobreza y la desocupación, no sólo no hubo un refuerzo en la capacidad de atención del MDS, sino que se optó por el ajuste presupuestario (auditoría y suspensión de pensiones no contributivas por invalidez, por ejemplo), o la sub-ejecución del presupuesto en áreas sustantivas con el objetivo manifiesto de bajar el gasto público, además del desfinanciamiento de los programas de emergencia, promoviendo centralmente el emprendedurismo y la Economía Social.

La desarticulación de las líneas/programas no sólo tuvo que ver con un cambio de perfil a partir de la utilización de nuevos nombres en sintonía con la *frescura* de la nueva gestión, sino que apuntó directamente a aquellos programas que incluían transferencia monetaria: "Ellas Hacen", "Argentina Trabaja" y "Desde el Barrio" (un Programa de la provincia de Buenos Aires que pasó a la órbita del gobierno nacio-

nal) pasaron a nombrarse con la marca "Hacemos Futuro".¹⁰⁷ Si bien aumentaron los ingresos de lxs titularxs de este derecho y se incrementaron las altas del Programa, esto no fue acompañado de nuevas partidas presupuestarias ni de planificación de actividades laborales. En general los programas se redireccionaron exclusivamente para que sus titularxs cumplan con tres contraprestaciones: actualización de datos, terminalidad educativa y formación integral.

Si bien en su condición de adversarios políticos, más de una vez estigmatizaron a los sectores vulnerados afirmando que el MDS *mantenía a vagxs*, que *lxs pobrxs no querían trabajar* o eran *rehenes de los planes sociales*, cuando llegaron a la gestión, en vez de reducir los *planes sociales* y crear más puestos de trabajo, le otorgaron centralidad a "Hacemos Futuro", ya que se trataba del programa más importante de contención económica y social para dichos sectores y la principal barrera para que no estallara la conflictividad social, tema que preocupó a la Ministra Stanley durante buena parte de su mandato, que siempre se caracterizó por *garantizar la gobernabilidad*.

Otro de los puntos fuertes en el giro macrista tuvo que ver con la evidente reducción de la misión del Estado: de garante, activo y promotor a *mero proveedor de servicios*. Se desarticulaban así los procesos colectivos de organización y participación social y se reforzó la individualización de la sociedad, a partir de la mítica figura del *self-made* y del emprendedurismo.

Los perfiles de funcionarixs que ocuparon los cargos contribuyeron a fortalecer esta concepción estatal. En palabras de trabajadorxs del Ministerio:

Hay una cierta lógica de llegar al Estado a ayudar y volver a la empresa. La amplia mayoría de los funcionarios actuales provienen del sector privado y no temen volver allí, al contrario. Por lo que intentan imprimir las mismas lógicas en lo público, pero desde un profundo desconocimiento y hasta 'menosprecio' por el Estado y sus trabajadores. Esto es una excursión al Estado, no es gente que tiene experiencia con el Estado. Esto también, obviamente, tiene un peso simbólico y real sobre las tareas de los trabajadores.¹⁰⁸

De la comunicación de derechos a la comunicación de servicios

Se produce un repliegue muy fuerte en la presencia y trabajo territorial local, fundado en la apuesta al individualismo (en contraposición a las redes comunitarias, grupos locales o cooperativas de trabajo que promovían los programas de la anterior gestión). Esto impacta en las formas de planificar las políticas sociales a largo plazo y profundiza el asistencialismo frente a la promoción social desde un enfoque de derechos que antes se había sostenido.

En cuanto a la comunicación gubernamental se enfocó en las redes sociales e internet como espacios de gestión estratégica de las políticas sociales que reforzaba la idea de suprimir a *los intermediarios*. Se prioriza la comunicación directa por

107 Para mayor información sobre el programa "Hacemos Futuro" se puede consultar la página web de Casa Rosada, en el siguiente enlace:

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/42095-hacemos-futuro>

108 Testimonio de CG.

redes, Whatsapp (donde se envían mensajes a titularxs de programas) y a través de la ventanilla única de gestión *on line* para tramitar los subsidios.

Consecuentemente, la alianza Cambiemos avanzó en la descentralización del modelo de comunicación que había adoptado la DNDyCI en la etapa kirchnerista y, en muchos casos, incluso, tercerizó la producción de piezas audiovisuales. Así lo sintetiza unx de lxs integrantxs del equipo de comunicación en ese momento:

La comunicación que hacen es muy básica, no necesitás equipos de contenidos para sostener redes sociales. A la búsqueda por evitar el conflicto y la necesidad de reducir los equipos a 'cuadri-llas óptimas', se suma la falta de empatía, de no intentar tranquilizar a los trabajadores en un contexto inestable y complejo de pleno recorte y despidos; es por esto que hay un clima de tensión.¹⁰⁹

En este contexto, por un lado, se redujeron los equipos profesionales (con pases forzados) y por el otro, a las dotaciones que quedaron se las vació de tareas y objetivos comunicacionales, se neutralizaron sus articulaciones institucionales, se les asignó otros objetivos y funciones. En varias oportunidades, explica unx trabajadorx de la Dirección, se tercerizaron las producciones audiovisuales para favorecer al ámbito privado y las relaciones de lxs funcionarixs con productoras y como "parte del negocio" que excluía a profesionalxs estatalxs idónexs y formadxs para esta tarea.

Otrx comunicadorx, precisa que:

Creo que el aspecto fundamental (de esta gestión) es la individualización y la fragmentación de los procesos de trabajo, eso seguro. Hace dos años que no veo documentos con objetivos, con planes, con ideas [...] Son ideas sueltas, muy vagas, conceptos muy difusos que construyen alegorías: la fe, la esperanza, los sueños [...] tiene que ver con eso, con el proceso de vaciamiento de las políticas sociales [...] se destruyó todo lo que había y lo que se está haciendo es mínimo; el achicamiento del Estado impacta en el tipo de políticas que vos hacés todos los días y está reducida a lo mínimo.¹¹⁰

Asimismo, si bien los testimonios coinciden en evaluar que para la gestión macrista "la comunicación es intrínseca a la política", también acuerdan en que se volvió más *marketinera* y eso se tornó negativo para la gestión social, al priorizarse las redes y los mensajes cortos (que apelan a los sentimientos de unx interlocutorx individualizadx, *deshistorizadx*, desprovistx de contexto e ideología), por sobre otro tipo de políticas de comunicación territorial o de fortalecimiento social que venían trabajándose:

Todo es estrategia de ventas [...] Sin política pública se te empieza

109 Testimonio de CG.

110 Testimonio de CG.

a caer. Como no hay casi política pública real, no tenés nada que comunicar.¹¹¹

Los discursos y productos se vuelven más básicos. Las comunicaciones se reducen más a lo técnico, a lo instrumental, no buscan la creatividad. Se trata de mensajes simples que se dirigen a un individuo, con frases que apelan a lo emotivo y sentimental, que bien podrían encontrarse en un libro de autoayuda.¹¹²

Además, lxs entrevistadxs hicieron hincapié en el impacto que esta decisión tuvo en las rutinas laborales cotidianas:

Te sobra gente, porque no hay políticas, no hay iniciativa, no hay un proyecto, no hay inventiva de hacer cosas, sino de mantener cierta comunicación a velocidad crucero, algunas cositas, pero no hay un plan de comunicación ambicioso.¹¹³

De este modo, esa estructura comunicacional, montada otrora para comunicar una gestión de las políticas sociales, territorial y federal, se volvía “innecesaria”.

La desconfianza es otro de los factores significativos que signó la relación entre lxs nuevxs funcionarixs y el equipo de comunicación. Así, las comunicaciones importantes del Ministerio, como también la cobertura periodística y fotográfica de las actividades de la Ministra eran resueltas por un equipo propio.

Estos movimientos se profundizaron a partir de dos hechos puntuales que tomaron cierto nivel de relevancia pública: la publicación de un saludo de fin de año con una postal del mapa argentino sin la inclusión de las Islas Malvinas que la prensa retomó como todo un símbolo de desprecio a los reclamos soberanistas de la gestión kirchnerista¹¹⁴ y la filtración de un audio de la Directora de Prensa donde anunciaba a su equipo que no iba a estar disponible durante el fin de semana porque se iba a un retiro espiritual. La viralización de dicho audio se adjudicó al grupo de empleados del área y ello trajo como consecuencia que muchas tareas se concentraran en funcionarixs y asesorxs de extrema confianza.

A esta desconfianza se sumó el cuestionamiento de la formación, el número de integrantes, el tipo de tareas realizadas y los recursos tecnológicos del área que se consideraron desfasados respecto a los materiales realizados. En síntesis, se cuestionó la calidad y la cantidad del equipamiento técnico bajo la sospecha de que se trataba de una excesiva cantidad por ser un área de comunicación institucional, sin tener en cuenta el volumen y la complejidad del material realizado durante doce años. En ese sentido también se eliminó todo aquello que implicara impresión, folletería o publicaciones institucionales en papel aduciendo la poca cantidad de espacio y el costo de las impresiones.

Ambos aspectos, el de cuestionar el equipamiento y los productos de la gestión que les precedió, estuvo directamente vinculado a un valor estratégico de la

111 Testimonio de CG.

112 Testimonio de CG.

113 Testimonio de CG.

114 Para mayor información acerca de esta polémica, se puede consultar el artículo de Rivas Molina (2017).

política posneoliberal: la de borrar la memoria institucional de los años kirchneristas y despreciar el material de archivo.

La lógica retórica de la derecha neoliberal hace de la deshistorización un objetivo central de gestión, no sólo a nivel de la conducción ministerial sino como parte central de su mito de gobierno.

Los mitos conciernen a ciertas narraciones parcialmente sedimentadas que contribuyen a legitimar a las fantasías ideológicas. Pueden reenviar a un imaginario de unidad plena, transparente y armónica que sutura lo social. También pueden evocar un supuesto pasado glorioso o negado, redefinir algún episodio de la historia a la luz del presente y encadenarlo a un futuro imaginario de grandeza, plenitud y reconocimiento social/nacional (Fair, 2021: 222).

Desde este argumento conceptual puede leerse el cambio de próceres por animales en los billetes de circulación de la moneda nacional, el pedido de disculpas al Rey de España en ocasión de conmemorarse el bicentenario de la Declaración de la Independencia y la idea de que no tiene sentido *revolver* el pasado cuando la mirada debe estar puesta en *apostar por el futuro*.

En el caso del MDS hubo un pedido explícito de levantar/borrar la web donde se encontraba la producción audiovisual y gráfica de la gestión anterior. Cabe destacar que los empleados del área, en una muestra más de micro-resistencia, no la eliminaron, sino que la ocultaron para preservar la información del sitio.

Respecto a las tareas y áreas privilegiadas, la gestión de Cambiemos se concentró en la prensa, en busca de una aceptada relación con los medios de comunicación hegemónicos, en contrapunto con la gestión anterior como ya se ha mencionado. Así lo describía un comunicador del Área:

Ellos manejan todo el tiempo a los medios de comunicación, son muy astutos. Nuestra directora por ejemplo, es la ex jefa de un suplemento de Clarín; la Jefa de Gabinete es la hija de alguien de La Nación.¹¹⁵ Tienen un acceso garantizado y trabajan la relación estratégicamente, posicionan lo que quieren posicionar. O sea eso cambió. No lo hacemos nosotros, ni lo hace Prensa como lo debería haber hecho antes, lo hacen ellos, directamente, con su gente de confianza.¹¹⁶

A ese perfil debe sumarse el hecho de que las redes sociales digitales también adquirieron una gran centralidad en tanto fortalecieron la *fantasía de la transparencia, la inmediatez y la frescura de la nueva gestión*. Así, proliferaron los *flyer* cortos e informativos, las fotos con posteos que no superaran los caracteres visibles (para que el lector no tuviera que *hacer el esfuerzo de leer más*) mientras que el Área de Audiovisual fue compelida, por primera vez, a registrar las acciones con un celular (sin cámaras ni trípodes) en busca de un estilo espontáneo. Como parte de

115 Los diarios Clarín y La Nación son los medios gráficos de mayor envergadura del país.

116 Testimonio de CG.

esta dinámica se le solicitaba a los titulares de derecho que grabaran a modo de video privado su propio testimonio en un claro intento de borrar todas las marcas enunciativas del discurso estatal.

En términos retóricos y narrativos se prohibió explícitamente utilizar la palabra "derechos", "participación social", "organización social" para dar paso a la conceptualización del Estado como proveedor de "servicios" con apoyo de diversas organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Asimismo se reemplazó "ciudadanos" por "vecinos", "comunidad" por "sociedad". Lo "colectivo" frente a la individualización, el mérito, la aspiración, el sacrificio y el éxito. Canelo (2019) afirma que el cambio cultural que propuso Mauricio Macri operó sobre el sentido común, justamente sobre esos significados y creencias que se comparten y, en consecuencia

nos entregó un relato potente, una narrativa, un 'mito fundante' sobre el pasado, presente y futuro y sobre los enemigos de nuestra sociedad, tarea que no todos aquellos gobiernos realizaron con tanta eficacia [...] Se apoyó en componentes individualistas de valores como el mérito, la aspiración, el sacrificio y el éxito y le quitó lo que tenían de colectivo. Además, los opuso a los valores de solidaridad, igualdad de oportunidades, equidad y a todos aquellos que pudieran nuclearse, en suma, bajo la consigna "la Patria es el otro" (2019: 24).

Esta narrativa se corporizó en el MDS en la política hacia el emprendedurismo meritocrático con apoyo a la capacitación específica hacia emprendedores y a la conformación de espacios específicos para el crecimiento de la venta comercial (ferias y mercados).

La obsesión por la eficacia y transparencia, sumado a un estilo de redacción corto y simple, propio del género periodístico-informativo puede verse claramente en los materiales del Programa "Hacemos Futuro", donde se redactaban cotidianamente *flyers* para los titulares que informaban sobre la actualización de datos, terminalidad educativa, requisitos de acceso y permanencia, presentación de documentación y acreditación de capacitación. La proliferación de este tipo de material colaboraba con la imagen de alta productividad comunicacional.

Por su parte, Hernán Fair (2021) también construye ejes de análisis para caracterizar al proyecto político neoliberal *aggiornado* que hizo de la retórica del consenso y la felicidad su principal valor. El autor menciona que

Desde el discurso macrista, su gobierno había recibido una "pesada herencia", signado por "instituciones sin credibilidad", "un Estado enorme que no ha parado de crecer", "desordenado y mal gestionado" y con "un país lleno de deudas", producto de "la irresponsabilidad e incompetencia de la anterior gestión" (Macri, 2016a). La "pesada herencia" de los K se condensaba en "una década de despilfarro y corrupción" (Macri, 2017a), la existencia de "un Estado sin planeamiento, desmantelado, desquiciado, cargado de corrupción (y) alejado de poder resolver hasta los problemas básicos de los argentinos" (Macri, 2016b). Con la excusa de

la “pesada herencia”, Macri abandonó la promesa de no eliminar subsidios y no ajustar la economía y puso en marcha una serie de políticas públicas de liberalización económica y fuerte incremento en las tarifas de servicios públicos, con una orientación neoliberal (Cantamutto, 2016, en Fair, 2021: 231).

Algunas ideas para concluir

A modo de síntesis de lo descrito a lo largo de estas páginas podemos decir que, en la etapa 2003-2015, si bien el MDS apeló a una serie de recursos comunicacionales (como publicaciones; publicidad y propaganda; permanente diseño y rediseño de la identidad visual; eventos y espectáculos), no pudo instalar en la agenda mediática el cambio de paradigma en materia de políticas sociales en detrimento del instrumentado durante los gobiernos liberales. En consecuencia, no logró posicionar masivamente que el trabajo que se llevaba adelante estaba sustentado en una intervención integral y federal, que creó institucionalidad en los territorios y fomentó la organización, la participación y el protagonismo de las comunidades de la mano de un Estado garante, activo, presente y promotor.

De este modo, la imagen institucional fue horadada progresivamente por discursos mediáticos estigmatizantes y discriminatorios hacia los destinatarios de las políticas sociales; y, reproducidos fuertemente por muchos sectores de la sociedad, asociado a una imagen de Estado que instrumentó prácticas asistenciales, fragmentadas y clientelares y que era señalado permanentemente por la falta de transparencia en la ejecución de los planes nacionales y en la asignación de recursos; ausente a la hora de desplegar políticas sociales para combatir directa y efectivamente a la pobreza.

Discursos que cobraron fuerza en el escenario mediático hegemónico y lograron instalar en la opinión pública percepciones negativas que fueron reforzadas por decisiones políticas que se tradujeron en una política de comunicación que anuló la relación estratégica con los medios, en clara concordancia con la decisión ideológica de que la política se construye en el territorio y con la gente y no en los sets de televisión.

Creemos que esta decisión debió ser replanteada, sobre todo, en el marco de la disputa política que el Gobierno nacional mantuvo con el Grupo Clarín. El Ministerio debió posicionar y reposicionar su identidad institucional, exponer sus decisiones de trabajo y participar de discusiones en torno a los temas de su injerencia. De hecho, como se sugirió a lo largo de todo el texto, fue necesario revertir la imagen que ciertos sectores construyeron en relación con su tarea y misión y, en este sentido, desplegar un registro estratégico de las acciones del MDS en el territorio pudo contribuir a la elaboración de mensajes y productos institucionales que no sólo contaran las decisiones en materia de políticas sociales sobre las que se trabajó, sino que incrementaran un archivo institucional, e incidieran en el contexto cotidiano de discusión y disputa política.

Puede decirse que del otro lado de la escena, la comunicación institucional del MDS durante la gestión de Carolina Stanley no contó con los mismos problemas y desafíos, ni con los mismos aliados estratégicos; el escenario comunicacional resultó muy diferente.

Durante el período de gobierno macrista se puede observar una relevancia

poco antes vista de la comunicación de cercanía (esto es a la interacción con "lxs vecinxs", no mediada por la prensa tradicional, que genera la ilusión del conocimiento y compromiso con los problemas "normales" y "cotidianos" de todos, o la posibilidad de la gestión de los programas sociales desde plataformas digitales que muestran la ilusión de la transparencia y desconocen las restricciones de accesibilidad territorial a los sistemas informáticos, por ejemplo). De este modo, también resultó importante la identificación de socios con quienes actuar cooperativamente. En este caso -y a diferencia del kirchnerismo que encontraba en los movimientos sociales presentes en territorio y en algunas figuras de la academia sus aliados estratégicos-, los medios masivos y hegemónicos de comunicación se constituyeron como socios privilegiados, instalando percepciones y necesarias justificaciones acerca de las acciones de gobierno, las que posibilitaron construir consenso social en ciertos sectores, construyendo la idea de "gobernabilidad" que se buscaba como correlato del apoyo a las transformaciones macroeconómicas en marcha.

Sin embargo, también es importante destacar que, a decir de Fair (2021) "la concepción economicista, racionalista y objetivista del mundo de los negocios aplicada a la actividad política -y su intento de homologación a la gestión pública del Estado- es fantasiosa" (Fair, 2021: 240).

Esta fantasía, la que afirma que el Estado puede administrarse como una empresa o como un espacio doméstico, se basa en varios principios:

- La negación del conflicto y del antagonismo para funcionar en el marco de un amplio consenso.
- La negación de la dimensión afectiva y emocional, lo valorativo y simbólico para realzar sólo lo racional e instrumental.
- El desconocimiento de la complejidad de la vida política así como la idea del control de todas las variables.
- La negación o desconocimiento de la propia lógica de Estado que permite problematizar públicamente ciertos asuntos sociales y regular/negociar con el mercado.
- La permanente negación del conflicto y la tensión base entre asalariadxs y capitalistxs, por la distribución de las riquezas.
- El desconocimiento o ninguneo de las experiencias de autogestión comunitarias (experiencias de Economía Social y Solidaria, fábricas recuperadas, cooperativas sociales) que cuestionan el individualismo-egoísta y la racionalidad instrumental.

La fantasía del *Estado racional* sumada a la idea *evolucionista del cambio positivo* gradual y la *objetivista-consensualista* de una gestión tecnocrático-ingeneril de lo social (Fair, 2021) alimentó el discurso macrista y justificó su accionar en las distintas áreas de gestión encargadas de llevar adelante las políticas públicas del gobierno. La narrativa, entonces, se construyó alrededor de una fuerte idea de transparencia y con el peso de la carga en el accionar de lxs sujetxs, únicxs responsables del devenir de su destino. En definitiva, si "todos ponían su granito de arena" el crecimiento era inevitable y nos auguraba un futuro pleno de prosperidad.

De este modo, buscamos sintetizar y sistematizar comparativamente los ejes narrativos de las estrategias comunicacionales de ambos gobiernos en la gestión de la comunicación institucional del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, lo que nos permitió identificar algunos pasajes argumentales. En este sentido, podemos afirmar que la comunicación gubernamental del período 2003-2019 reconoce los siguientes desplazamientos temáticos, retóricos y enunciativos:

1. De un Estado presente, garante y promotor a un Estado transparente y proveedor de servicios, que promueve su modernización y desburocratización.
2. Del sujeto de derechos al beneficiarix, individuoxs emprendedorxs y meritocráticxs.
3. De las redes y territorios organizados a las redes digitales.
4. Del gobierno de la política como acción transformadora de la vida a la política como sinónimo de eficacia y transparencia.
5. De funcionarixs provenientes de la política, militantxs o políticxs con carrera profesional a los CEOs, empresarixs exitosxs con un manejo político de orientación pragmática.
6. De una concepción agonística y plural de la democracia que reconoce el conflicto y las disputas entre adversariixs a una concepción política republicana-liberal y deliberativa centrada en la construcción de consensos de gobernabilidad para llevar adelante un proyecto.
7. De la anomalía, a la normalidad.

Finalmente, es importante destacar que, respecto a la relación con las tecnologías, si bien el macrismo mostró mayor tendencia al uso de las redes sociales, ambas narrativas mostraron importantes niveles de tensión entre el discurso de gestión y las herramientas digitales, haciendo prevalecer ambos la función difusionista. En ese sentido, ambos modelos de gestión muestran aún una limitación respecto a la potencialidad de la comunicación digital en el marco de la comunicación gubernamental. Como plantea Ruiz Soto (2022) "la innovación gubernamental debe orientarse al logro de una mayor interacción con la ciudadanía mediante el uso de sistemas de información con base en algoritmos e inteligencia artificial" (2022: 101). De modo que se plantea como un desafío para la comunicación de gestión en su conjunto.

Bibliografía

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Amado, A. y Waisbord, S. (2017). La comunicación pública: mutaciones e interrogantes. En *Revista Nueva Sociedad*, (269), mayo-junio de 2017, 96-109.
- Blaustein, E. (2013). *Años de rabia. El periodismo, los medios y las batallas del kirchnerismo*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Canelo, P. (2019). ¿Cambiamos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fair, H. (2021). Fantasías, mitos y creencias ideológicas en los tiempos de Macri. En *InterSedes*, 21(45), Enero-Julio 2021, 220-262.
- Jozami, E. (2015). *El futuro del kirchnerismo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Kirchner, A. (2007). *La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia y Organización Social. Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires: Publicación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2º edición. Disponible en <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/3-La-Bisagra1.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2009). *Rendimos Cuentas. Informe de gestión Diciembre 2007 - Mayo 2009*. Disponible en: https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/5-Rendimos_Cuentas1.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2006) *Con el trabajo y la familia como ejes, implementamos políticas sociales integrales*. Documento interno no publicado.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo*

- nacional y popular*. Tomo I: noviembre de 2010. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/1.Pol--ticas-Sociales-del-Bicentenario-I.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). *Manual de Estilo de Comunicación Digital. Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional*. Documento interno no publicado.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). *Informe Área Contenidos. Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional*. Documento interno no publicado.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). *Informe Área Audiovisual. Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional*. Documento interno no publicado.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). *Informe Área Diseño. Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional*. Documento interno no publicado.
- Mouffe, Ch. (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Natalucci, A. (2012). ¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente. En *Revista Astrolabio*, (5), Córdoba, 94-118.
- Novaro, M. (1995). Crisis de representación, neopopulismo y consolidación democrática. En *Revista Sociedad*, (6), 95-118.
- Novaro, M. (2011). La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo. En Malamud, A. y De Luca, M. (coord.) (2011) *La política en tiempos de Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Paz Minutella, I. (2010). La comunicación de gobierno. En *Reflexión Académica en Diseño y Comunicación*, (24). Buenos Aires: Ediciones UP.
- Rinesi, E. y Vommaro, G. (2007). Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos. En Rinesi, E., Nardacchione, G. y Vommaro, G. (eds.) (2007). *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Riorda, M. (2006) Los mitos de gobierno. Una visión desde la comunicación gubernamental. En *Revista Hologramática*, 3(4), Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ, 21-45.
- Rosso, D. (2013). *Máquinas de captura. Los medios concentrados en tiempos del kirchnerismo*. Buenos Aires: Colihue.
- Ruiz Soto, M. A. (2022). Estado del arte de la comunicación de gobierno en tiempos de medios sociales. *Opera*, (32), 81-107. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n32.06>
- Sigal, S. y Verón, E. (2003). *Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Eudeba.
- Torre, J. C. (2003). Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. En *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 42(168), enero-marzo 2003, 647-665.
- Vommaro, G. (2017). La centro derecha y el 'cambio cultural' argentino. En *Revista Nueva Sociedad*, (270), julio-agosto 2017, 4-13.
- Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo Pro. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Buenos Aires: Planeta.

Páginas Web

- Cercanía, positividad y futuro, los ejes del nuevo decálogo del PRO* (8 de diciembre de 2016). *Diario Clarín*. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/cercania-positividad-futuro-decalogo-pro_0_B19GiOm2PXe.html
- El trece (10 de septiembre de 2018). *Entrevista de Jorge Lanata a la ministra Carolina Stanley*. [Video] Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=k8ubysucAn0>
- La Nación (17 de mayo de 2019). *Las 10 verdades de Carolina Stanley*. [Video] Youtube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=wgqJZkYtFs>
- Piqué, M. (21 de septiembre de 2008) La política social no es sólo asistencia. *Página/12*. Sección País. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-111978-2008-09-21.html>
- Stanley: "Hay sectores que no entienden que llegamos al gobierno ganando una elección". (2 de abril de 2017). *Telam Digital*. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201704/184446-carolina-stanley-desarrollo-social-declaraciones-clarin.html>
- Rivas Molina, F. (2 de enero de 2017). El Gobierno argentino se olvida de las Islas Malvinas en un mapa y estallan las redes. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/01/02/argentina/1483374076_683422.html

Lxs autorxs

(por orden alfabético del apellido)

Manuela Acha

manuacha.unlp@gmail.com

Licenciada en Comunicación Social (UNLP) finalizando la Especialización en Políticas Sociales (UNLP). Integra el equipo técnico de la Dirección de Programación Educativa en la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. Es tutora docente del Instituto Nacional de Formación Docente y docente de grado y posgrado universitario (Facultad de Periodismo y Comunicación Social / UNLP) en asignaturas vinculadas con la planificación estratégica de la comunicación en políticas públicas y la metodología de la investigación social participativa.

Alejandra Anoro

aleanoro1578@gmail.com

Licenciada en Comunicación Social (UNLP) y Magíster en Ciencia Política (UNSAM). Desde 2020 integra la Dirección de Articulación Integral de Políticas de Cuidado, del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, y se desempeña como sistematizadora de la Diplomatura de vinculación en prevención y abordaje integral de violencia por razones de género, impulsada por el Ministerio de Igualdad e Integración del Gobierno de Santa Cruz y la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Entre 2003-2020 coordinó las áreas de Comunicación y Diseño Institucional de la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional y de la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación e integró el Área de Contenidos de la Dirección General de Comunicación Institucional de dicho Ministerio. Sus temas de investigación son las identidades y las culturas políticas, en particular en contextos de interculturalidad y pobreza.

Verónica Becerro

vbecerro@iflysib.unlp.edu.ar

Profesora en Comunicación Social (UNLP). Especialista en Infancias y Juventudes (CLACSO) y doctoranda en Ciencias de la Educación (UNLP). Desde 2021 se desempeña como becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Grupo de Didáctica de las Ciencias (GDC, IFLYSIB CONICET/UNLP) investigando sobre experiencias de Educación en Salud y juventudes. Es profesora en la Tecnicatura Superior en Enfermería del Instituto Superior de Formación Técnica N° 221 (La Plata) y en bachilleratos populares y escuelas de educación secundaria (Berisso). Entre 2013 y 2023 fue adscripta (estudiante y graduada) en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP). Ha realizado trabajos de investigación vinculados a comunicación comunitaria y juventudes como becaria del Consejo Interuniversitario Nacional durante el 2018; y sobre comunicación en salud como becaria del Instituto Nacional del Cáncer durante 2019. También ha integrado diversos proyectos de investigación acreditados por la UNLP y CONICET; y ha sido seleccionada y financiada por la Asociación Universitaria del Grupo Mon-

tevideo (AUGM) en 2022 y 2023 para realizar actividades de investigación en Brasil enmarcadas en su tesis doctoral en la Universidad Estadual Paulista (San Pablo), la Universidad Federal Fluminense (Rio de Janeiro) y la Universidad Federal de Santa María (Rio Grande del Sur).

Mariana Bernal

bernal1612@gmail.com

Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), Diploma de Estudios Avanzados -DEA- por los estudios de Doctorado en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla/España). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA), actualmente en proceso de escritura de la tesis doctoral sobre Comunicación Gubernamental en Educación. Tiene formación de posgrado en Gestión Estratégica de las Comunicaciones en el ámbito de la Gestión Pública (UBA) y en Políticas Digitales en Educación (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación UNESCO). Con un largo recorrido en Cultura y en Educación en la administración pública nacional, coordinó el área de Comunicación de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación (2008-2020) y actualmente integra la Dirección de Prensa y Difusión del organismo. Desde 2001 ejerce como docente: de grado, en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA); en posgrado, en la Fac. de Derecho (UBA) y en el nivel Terciario Técnico Superior (ISTLyR/GCBA). Se desempeña e investiga en el campo de la comunicación y la educación, en ámbitos profesionales y académicos.

Daniela Bruno

danielapaolabruno@gmail.com

Licenciada en Comunicación Social (UBA). Especialista en docencia universitaria (UBA). Magíster en Planificación y Gestión de Procesos Comunicacionales (UNLP). Doctora y Posdoctora en Cs. Sociales (UBA). Investigadora del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Profesora en grado y posgrado universitario en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social/UNLP y la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Integra el Grupo Asesor en Género de la Carrera de Ciencias de la Comunicación (UBA). Entre abril de 2014 y julio de 2023 se desempeñó como Secretaria Académica y luego Directora de la Especialización en Comunicación y Salud de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social/UNLP donde continúa como docente e integrante del comité académico. Es asesora e investigadora en gestión estratégica de la comunicación de políticas sociales; comunicación con enfoque de género y diversidad; organizaciones y movimientos de trabajadores/as excluidos, informales y de la economía popular; comunicación política y gubernamental; y controversias públicas en la arena mediática.

Flavia C. Demonte

flaviademonte@gmail.com

Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Magíster en Políticas Sociales. Doctora en Ciencias Sociales y Posdoctora en Ciencias Sociales (UBA). Desde 2019 se desempeña como Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (EIDAES/UNSAM). Es profesora de grado en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional (UNLP) y en la Escuela IDAES/UNSAM. Ha dirigido y codirigido proyectos de investigación acreditados por instituciones académicas, organismos de ciencia y técnica y agencias estatales,

nacionales e internacionales y sus líneas de investigación se inscriben en los estudios socioculturales, mediáticos y de políticas públicas de la salud y la alimentación, con resultados publicados en capítulos de libros y revistas científicas de alcance nacional e internacional.

María Flor Gianfrini

florgian@gmail.com

Licenciada en Comunicación Social (UNLP). Con estudios de posgrado en Métodos y Técnicas de la Investigación Social (CLACSO) y de Especialización en Docencia Universitaria (UNLP). Diplomada universitaria de Equidad de género en Salud (MSP-BA-UNLP). Investigadora, extensionista y docente de grado y posgrado (FPYCS-UNLP). En gestión académica, desde el año 2020, es integrante de la Dirección de Políticas Género y Diversidad Sexual de la UNLP en el desarrollo de redes intersectoriales y comunitarias para la prevención y abordaje de las VMG. Trabaja desde hace 24 años en la Gestión de Políticas Públicas en Salud en áreas de desarrollo estratégico y territorial para el fortalecimiento de equipos de salud de la Provincia de Buenos Aires. Actualmente, forma parte del equipo técnico asesor y docente de la Dirección de Formación y Educación Permanente de la Escuela de Gobierno en Salud perteneciente al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. En su trayectoria profesional ha desarrollado tareas de consultoría en planificación y estrategia comunicacional, capacitación docente especialmente en comunicación y salud y producción de programas y materiales educativos.

Lucía Guerrini

luguerrini@gmail.com

Licenciada en Comunicación Social (UNLP). Doctoranda en Comunicación Social (UNLP). Especialista en planificación y gestión cultural (FLACSO). Docente e investigadora de la UNLP. Es consultora de organismos de cooperación internacional (UNICEF, PNUD, Banco Mundial) produciendo campañas públicas y productos de comunicación/educación. Desde el año 2003 trabaja como asesora especializada para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en temas vinculados con la gestión de la comunicación gubernamental; planificación estratégica de políticas públicas; programas de educación popular, seguridad y soberanía alimentaria; derechos de las infancias; perspectiva de género y diversidades; formulación y evaluación de proyectos de inclusión social y socio-productiva. Ha publicado numerosos libros y materiales de divulgación científica sobre comunicación para el desarrollo social, gestión comunicacional de instituciones y organizaciones sociales, planificación de estrategias de desarrollo humano desde un enfoque integral de Derechos Humanos, entre otros temas relevantes.

Andrea Iotti

andreiotti05@gmail.com

Licenciada y Profesora en Comunicación Social (UNLP). Especialista en Planeamiento y Gestión de Políticas Educativas (IPE-UNESCO). Maestranda en Ciencias Sociales con mención en Comunicación (UNQ). Es docente de grado y posgrado en la Licenciatura y el Profesorado en Comunicación Social de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP). Actualmente se desempeña como asesora docente en la Dirección de Programación Educativa, dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires, ámbito en el que ha coordinado proyectos de investigación, monitoreo y evaluación de políticas educativas. Co-dirige proyectos de investigación sobre temáticas vinculadas con la planificación de la comunicación gubernamental y participa en proyectos sobre formación universitaria,

transformaciones socioculturales, políticas académicas y enseñanza de la Comunicación en la Facultad de Periodismo y Comunicación Social (UNLP). En su trayectoria profesional ha desarrollado tareas de consultoría en planeamiento educativo, producción de materiales educativos, capacitación docente.

María Susana Martins

smartins1074@gmail.com

Licenciada y Profesora en Comunicación Social (UNLP). Diplomada en Tecnología, subjetividad y política (CLACSO). Especialista en Comunicación Digital (UNLP). Doctoranda en Comunicación (UNLP). Es profesora de grado universitario (Facultad de Periodismo y Comunicación Social/UNLP). Se desempeña como Jefa de Departamento de la Dirección de Planificación, Secretaría General de la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Integró hasta 2019 el Área Contenidos en la Dirección Nacional de Diseño y Comunicación Institucional de la Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Se especializa en docencia e investigación en análisis de discurso, comunicación política y nuevas subjetividades.

Daniel Rosso

daniel.raul.rosso@yahoo.com.ar

Sociólogo, docente y periodista. Ha dictado y dicta clases sobre comunicación política, comunicación gubernamental, comunicación de crisis, comunicación sindical, estrategias de comunicación digital y discurso político en UNLP, UBA, UNTREF, UNDAV, UNLA y UNRN, entre otras. Fue secretario de Comunicación de la Ciudad de Buenos Aires (2003-2006); subsecretario de Medios y Contenidos de Difusión (2008-2009) y jefe de Gabinete de Asesores de la Secretaría de Comunicación Pública de la Nación Argentina (2009-2015). Además, se desempeñó como gerente periodístico de Radio Nacional y como jefe del Área de Investigaciones y Desarrollo de la Agencia Télam. Desde 2019 es director de Planificación de Comunicación de la Cámara de Diputados de la Nación y Director de AM 530, Radio de las Madres de Plaza de Mayo.

