





*Manual de Marketing y Comunicación Política*

# Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales

**Korneli, Christoph**

Acciones para una Buena Comunicación  
de Gobiernos Locales: Manual de Marketing  
y Comunicación Política / Christoph Korneli  
y Oscar Ensinck. -1ª ed.- Buenos Aires:  
Konrad Adenauer Stiftung, 2008.  
150 p.: il.; 29 x 21 cm.

ISBN 978-987-1285-10-5

1. Gobiernos Locales. I. Ensinck, Oscar II.  
Título CDD 352

Fecha de catalogación: 17/04/2008

**Copyright:**

- *Fundación Konrad Adenauer*  
Suipacha 1175, 3° piso  
(1008) Buenos Aires, Argentina  
Tel.: + 54 11 4326 2552  
Fax: +54 11 4326 9944  
[www.kas.org.ar](http://www.kas.org.ar)
- *Asociación Civil de Estudios Populares*  
Libertad 417, 2° piso,  
(1012) Buenos Aires, Argentina  
[www.acepweb.org.ar](http://www.acepweb.org.ar)

**Corrección:**

*Ricardo Bruckner*

**Diseño:**

*Facundo Mena*





# Contenido del Manual

<b>Prólogo</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	11
<b>Capítulo 1:</b> ¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno? .....	17
<b>Capítulo 2:</b> Opinión pública y gestión de gobierno .....	45
<b>Capítulo 3:</b> La comunicación: elemento clave para la calidad de gestión en la Administración Pública local .....	63
<b>Capítulo 4:</b> Relaciones con los medios en gobiernos locales .....	93
<b>Capítulo 5:</b> La creatividad, el valor agregado de las ciudades .....	117
<b>Capítulo 6:</b> El tango entre concejales y periodistas en la democracia argentina .....	141
<b>Análisis de caso:</b> "Es lo que hay" .....	165





# Prólogo

Han transcurrido años no sencillos para la política argentina y sus instituciones, pero la democracia, esencia de nuestro trabajo político e institucional, día tras día necesita de nuevas herramientas y de nuevos y más demócratas.

Es por eso que, ante el rotundo éxito del Manual de Marketing y Comunicación Política "ABC: Acciones para una Buena Comunicación en Campañas Electorales", hemos decidido apostar nuevamente a la profundización de esta importante herramienta de la Democracia que es la Comunicación Política.

Dicho Manual surge luego de que los especialistas de la Fundación Konrad Adenauer/Asociación Civil de Estudios Populares recorrieron todo el país presentando en talleres, seminarios y conferencias el ABC, el cual ha sido el primer Manual de Comunicación Política, dirigido a quienes participan directamente en la política.

Dados los pedidos y necesidades que observamos en este nuevo ciclo es que presentamos el Manual II, destinado a ser una herramienta de consulta diaria, ágil y útil para la acción comunicacional de los gobiernos municipales.

La Fundación Konrad Adenauer y la Asociación Civil de Estudios Populares son instituciones orientadas a la profundización y divulgación de la ideología humanista y cristiana, por lo tanto, todo lo referido a la democracia, a la república, al fortalecimiento institucional, al principio de subsidiariedad y a la participación ciudadana en todos los niveles de decisión son cuestiones de principios básicos y esencia del trabajo conjunto a lo largo y a lo ancho del país.

El Manual de Comunicación Política para Gobiernos Locales ha sido realizado por especialistas de la problemática en cuestión y con amplia experiencia nacional e internacional, lo cual, para las entidades editoras, es todo un orgullo poder contarlos en su staff. Creemos firmemente que dicha experiencia internacional, que han volcado en años de trabajo en campañas y asesoramiento a los partidos miembros de la Organización Demócrata Cristiana de América, es hoy fundamental para entender la comunicación dentro del ámbito local, el cual no es ajeno al proceso de mundialización de la política y la economía.

Esperamos que este nuevo Manual sea un aporte real y concreto a una de las herramientas más poderosas de la democracia y de las instituciones básicas y pilares de la República como lo es la comunicación política. ■



**Oscar Ensinck**



**Christoph Korneli**



# Introducción

Afirmar que la gran mayoría de las personas tienen su primer contacto con la democracia, es decir que obtienen su primera impresión del régimen democrático en el nivel comunal, es tan antiguo como cierto. No obstante, pocas instancias se subestiman tanto en política como el nivel comunal, que muchas veces apenas parece servir como trampolín para quienes se creen llamados a alcanzar objetivos más importantes. A lo sumo se lo podría comparar con la relegación que sufren las informaciones locales en muchos medios "importantes": un editorial sobre los grandes temas nacionales o internacionales superará siempre en importancia a la información sobre una nueva calle, sobre los problemas diarios en la recolección de residuos o la preocupación de los ciudadanos de convertirse en víctimas de la inseguridad. La agenda de la gente, sin embargo, marca todo lo contrario: los estudios de lectores en Alemania revelan que los ciudadanos asignan en un diario regional mayor importancia a las noticias locales, al deporte local, a las cartas de lectores y a las necrológicas. Menos interés, en cambio, concita el artículo crítico al jefe de gobierno nacional. En la era de la globalización, el propio país y el entorno inmediato siguen siendo los refugios seguros contra los embates de la tormenta y, como tales, son irrenunciables.

Esta realidad repercute obviamente en las formas de presentación de la política comunal por parte de sus actores, o mejor dicho: debería repercutir. Lo cierto es que sigue habiendo mandatarios comunales que no están a la altura de los desafíos que plantea un contacto eficaz y, sobre todo, creíble con "sus" vecinos. La política y su comunicación forman un todo indivisible, como lo explica el experto en comunicación alemán Otfried Jarren cuando señala que, "para implementar sus decisiones, asegurar su efecto e incluso potenciarlo, el sistema político administrativo depende del trabajo comunicacional, esto es de la comunicación política. La comunicación política es el mecanismo central en la generación, ejecución y explicación de políticas. En tal sentido, la comunicación política no sólo es un medio de la política. Ella misma es política". Y Ulrich Sarcinelli completa el concepto: "El trabajo de relaciones públicas no puede modificar la política, pero puede contribuir a hacerla más comprensible, más transparente, puede acercar a la gente a los procesos parlamentarios políticos reales. Se trata de un factor que no debe subestimarse porque también está el cansancio que nace del desconocimiento, de la distancia por la falta de transparencia, de las frustraciones por una idealización equivocada".



## Frank Priess

*Realizó estudios universitarios de Ciencias Políticas, Comunicación y Filosofía en la Universidad de Maguncia, Alemania, finalizados con la Maestría en 1985. Fue redactor político del diario regional Mainzer Allgemeine Zeitung en Maguncia, Alemania, entre 1985 y 1987. Fue representante de la Fundación Konrad Adenauer para Proyectos y Cooperaciones de Medios de Comunicación en América Latina con sede en Bogotá, Colombia, y en Lima, Perú, entre 1987 y 1991. Ha sido Director del Departamento de Personal en el Extranjero en el área de Cooperación Internacional de la Fundación Konrad Adenauer entre 1991 y 1992. Además fue Director de Prensa y Relaciones Públicas de la sede central de la Fundación Konrad Adenauer en Bonn, Alemania, entre 1992 y 1995. Asimismo ha sido Director del Programa Medios de Comunicación y Democracia para América Latina de la Fundación Konrad Adenauer con sede en Buenos Aires, Argentina, entre 1995 y 2002. Desde el año 2000 es representante de la Fundación Konrad Adenauer en la República Argentina. Fue Director del equipo de Cooperación Internacional para Asia de la Fundación Konrad Adenauer entre 2002 y mayo de 2003 y Director del Departamento de Comunicación Política de la Fundación Konrad Adenauer en la casa central, en Alemania, entre 2003 y 2006. Desde 2006 hasta la fecha se desempeña como representante de la Fundación Konrad Adenauer para México y Cuba.*

El mérito del presente libro es que recopila contribuciones que destilan gran conocimiento, que están orientadas hacia la práctica y en las que encontramos numerosas sugerencias y modelos acerca de cómo modificar sistemáticamente la realidad planteada. Contribuciones sobre el manejo con la opinión pública local se engarzan con las posibilidades de uso de medios locales, la transmisión del *know how* correspondiente y las nuevas ofertas tecnológicas de la comunicación por Internet, que ya han contribuido en muchas partes a una mayor transparencia y proximidad con el ciudadano. Los ejemplos de mejores prácticas sirven, además, de documentación.

En cualquier caso, la condición básica de una buena comunicación es reconocer que los periodistas son interlocutores válidos y buscar un estrecho contacto con ellos. Esa es la recomendación que nos dejan en su contribución *Marcelo Banciella Dickie* y *Fernando J. Ruiz*. La descripción de cómo se implementa eso en la práctica está a cargo de *Santiago Rossi* y *Augusto Reina*. Para ello es necesario conocer la situación laboral, las circunstancias y las exigencias profesionales que rodean al periodista y brindarle así lo que necesita. En cualquier caso no se debe considerar nunca a los medios como enemigos naturales de los políticos, interesados únicamente en descubrir errores y sacar a relucir escándalos. Los medios son ante todo instancias intermedias entre políticos y ciudadanos. Siguen contando, además, con un alto nivel de credibilidad, superior incluso al de muchos políticos. Los políticos que pueden transportar su propia agenda a través de los medios hacia la sociedad pueden usar esa credibilidad en su propio beneficio. La base para ello la constituye en buena medida una relación de confianza con los representantes de los medios que nada tiene que ver con amiguismo. Es a este capital de confianza al que la dirigencia política podrá recurrir el día de mañana cuando enfrente una situación verdaderamente crítica y lo que necesite sea una buena gestión de crisis. En cambio, quien busque el contacto con la prensa recién en ese momento, habiéndola rechazado antes, evitado o incluso habiéndole proporcionado información falsa, seguramente se verá en dificultades.

Para establecer un clima de opinión propicio no sólo se recomienda prudencia en el uso de los recursos presupuestarios comunales. Por desgracia, en todo el continente es práctica corriente vincular la distribución de los recursos publicitarios a la línea política de los medios, comprar información positiva sobre la gestión con publicidad, aprovechar que muchos periodistas y dueños de medios que denuncian la corrupción en todos los ámbitos miran para otro lado cuando se trata del propio negocio. Entre quienes distribuyen la publicidad suele pesar más “la línea de redacción” que la llegada al público, permitiendo así que medios mediocres u ovejas negras del gremio periodístico se aseguren la supervivencia. Los relacionistas públicos serios fácilmente se desesperan ante esta situación.

No obstante, crece fuertemente la sensación de que el público se ha sensibilizado frente a este tipo de prácticas. De hecho, en muchos países se han dictado leyes tendientes a incrementar la transparencia y permitir que se denuncien y trasciendan los abusos, lo que determina que la imagen de las instancias involucradas sufra un fuerte deterioro ante la opinión pública. Un político debe saber, además, que la aprobación que concita hoy en los medios puede revertirse rápidamente cuando las expectativas, en general absolutamente desmedidas, no se cumplen.

También en el ámbito comunal es de dominio público que el profesionalismo en las relaciones públicas puede ser una gran ayuda para la gestión política. Ahorrar en este rubro y esperar, por ejemplo, que un administrativo encargado de las finanzas asuma de paso también del trabajo de prensa, conduce a un callejón sin salida y a la larga puede resultar más caro que invertir en personal calificado.

Es obvio que no se trata sólo de trabajo mediático *ad hoc*, de trabajo de rutina. Las relaciones públicas son una tarea estratégica y, por lo tanto, requieren de una planificación estratégica, partiendo de un proyecto para todo el período legislativo como lo demuestran claramente los análisis efectuados por *Carlos Fara* y *Rubén Sutelman*. En ese sentido, no es posible separar el contenido del estilo. Lo cierto es que no se puede vender nada que no se viva también, que no tiene nada que ver con la realidad. Tan solo la proximidad espacial y cotidiana, la posibilidad que vienen los vecinos de formarse su propio juicio sobre el trabajo realizado por los políticos a nivel local, impiden fabricar escenarios imaginarios alejados de toda realidad. Es posible que figuras rutilantes pueden encandilar por un momento a los electores -es sabido que también hay populistas en el campo comunal- pero a la larga son desenmascarados y castigados. Fritz Kuhn, político alemán del partido *Verde*, señala: “Una estrategia sólo se puede desarrollar cuando se está en condiciones de crear también las condiciones de credibilidad necesarias. Y la credibilidad se transmite en la comunicación pública fundamentalmente a través de las personas, de su aura, su autenticidad y su carisma. Cuando faltan estas condiciones, tampoco tendrá éxito ninguna estrategia frente a la opinión pública. A la inversa esto quiere decir: ningún partido podrá planificar una estrategia de relaciones públicas y comunicaciones que requiera de otros recursos que las que posee en su propia caja de herramientas, para la que no cuente con el inventario correspondiente y para la que no esté equipado personal y materialmente”.

En este contexto es importante, y los autores también destacan este aspecto, que los dirigentes comunales sean administradores eficientes, que tengan el control sobre la administración pública y su personal. También el empleado público detrás de una ventanilla en un ente municipal de menor rango es por sí mismo la cara del municipio y también de él depende la impresión que se lleve el vecino. Otro tanto puede decirse respecto de las fuerzas policiales comunales, la recolección de residuos o los responsables en la oficina impositiva.

Los ciudadanos tienen muy clara su *agenda*, sus prioridades, y la política estará bien asesorada en orientar su trabajo y su capacidad de gestión en función de estas prioridades. Existen muchos métodos para conocer cuáles son estas prioridades. *Carlos Germano* los describe en su contribución dedicada al tema de la opinión pública. La seguridad, la preocupación por las fuentes de trabajo, la educación y la salud, el transporte urbano y la infraestructura locales son y siguen siendo los temas clásicos que pueden variar de lugar en lugar, de época en época, pero que nunca pierden actualidad. Un posicionamiento claro, la concentración en unos pocos pero visibles temas, puede ayudar a darle perfil a una administración. Si se hacen las cosas bien, podrá surgir incluso una “marca”, un alto grado de reconocimiento y de identificación con el proyecto político correspondiente.

Especialmente en el nivel comunal los medios no son todo. *Jorge Dell'Oro* ofrece una ilustrativa descripción de las posibilidades de las que la política dispone hoy para relacionarse en forma directa con los ciudadanos. No sólo lo puede hacer gracias a las nuevas tecnologías. También puede respaldarse en la contundencia que transmite el ejemplo concreto. En el nivel local, en el que frecuentemente todos conocen a todos, pronto queda demostrado en quién puede confiar el ciudadano y en quién no. En muchos casos los contactos directos, las visitas a los vecinos casa por casa, comenzando durante la campaña electoral, son más eficaces que la campaña mediática más sofisticada, además de ser considerablemente más económicos. Los candidatos y mandatarios que se han ganado la aprobación por medio de estos contactos, del trabajo práctico de muchos años, del relacionamiento directo con la gente y de su actuación en diferentes instancias, asociaciones y organizaciones vecinales, incluso pueden darse el lujo de desoír los principios consagrados de la comunicación y política y la publicidad: ¡igualmente seguirán siendo exitosos! ■





# Capítulo 1: ¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno?

Carlos Fara y Rubén Sutelman

## Resumen

Gobernar no es comunicar: gobernar es gobernar y comunicar es comunicar. Es un error habitual que parte de pensar que todo el secreto de una imagen positiva de gobierno consiste en tener un buen marketing.

En este capítulo se enumeran los distintos pasos que se deben seguir para elaborar la estrategia de comunicación en la gestión de gobierno local.

En la tercera parte se visualiza cómo funcionan estos conceptos aplicados en la práctica: no se trata sólo de comunicar la gestión, sino también la imagen del funcionario, la elección de los temas, resguardar el liderazgo, construir la contrafigura; no es comunicar sólo más o mejor, comunicar de manera segmentada; el medio es el mensaje, la comunicación de gobierno es una permanente generación de eventos, pensar la agenda de acciones, todo comunica, entre otros puntos.



### Carlos Fara

Consultor Político. Es Director Ejecutivo de Carlos Fara & Asociados (Buenos Aires, Argentina). Ha participado en más de 75 campañas electorales en Argentina y Latinoamérica, y en más de 300 proyectos de consultoría. Participa en consultorías con Newlink, de Miami (EE.UU.), y frecuentemente en actividades de la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto Republicano Internacional. Es coautor del Manual de Marketing y Comunicación Política "Acciones para una Buena Comunicación", editado por la Fundación Adenauer en Argentina, y editor del CD "Marketing Político: Capacitando Candidatos" realizado para ODCA y la Fundación Adenauer. Es socio de la Asociación Latinoamericana de Consultores Políticos y la OCPLA.



### Rubén Sutelman

Es Licenciado en Periodismo y Licenciado en Comunicación Social, egresado en ambas carreras de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Realizó, además, la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno. Ocupó diversos cargos públicos en el Estado nacional, provincial y local. Brindó un centenar de cursos y seminarios en distintas localidades del país y del exterior sobre comunicación política y programas de calidad, y se desempeñó como docente en las universidades de La Plata, Palermo, Católica Argentina y la de Ciencias Empresariales y Sociales. Es autor de "Comunicación con el Ciudadano", editado por el Proyecto de Modernización del Estado, y actualmente se desempeña como subsecretario de Comunicación y Modernización del Municipio de Lanús.

*“«No supimos comunicarnos con la gente. No transmitimos bien ni los logros ni la pesada herencia que nos dejó Menem», repitieron los flamantes funcionarios.”*

*(“Un mes en el poder”, La Nación, lunes 10 de enero de 2000, Pág. 4).*

*“« ...yo llevo 30 años en mercadotecnia y pensé que más o menos tenía experiencia, pero en ésta me he topado con algo muy difícil; hemos hecho una campaña amplísima, traemos comerciales en la televisión, todos los días salen (sic) cinco o diez secretarios a los programas, a los noticieros (sic). Yo he salido tres veces en tiempo triple A, a las ocho y media de la noche... Y sin embargo -dijo- hoy nos topamos exactamente con el punto del IVA, [que] es realmente un hito, un asunto que trae una carga brutal. Y basta que alguien de la oposición o cualquier ciudadano diga ‘no, el IVA no’, y ¡pum! Eso cuenta más que cinco minutos de televisión nacional. Estamos batallando muy duro...»”.*

*(Declaraciones del presidente de México, Vicente Fox, citadas por el diario Reforma en su edición del domingo 29 de abril de 2001, Pág.12 A)*

### ***I. Comunicar desde el gobierno no es igual a comunicar en campaña***

Muchos dicen que gobernar es comunicar, que en realidad no importa mucho cómo se hagan las cosas en el gobierno, que lo importante es cómo se las marketinea, cómo se las vende, cómo se las comunica. Es muy común escuchar la frase “no, en realidad no es tan buen gobierno, pero se vende bien”.

**Gobernar es gobernar y comunicar es comunicar. Gobernar implica comunicar, pero no es lo mismo.** Una gestión necesita una buena comunicación, pero la buena comunicación no reemplaza a una mala gestión.

Una gestión tiene objetivos políticos en primera instancia, no comunicacionales. Por lo tanto, la comunicación es una herramienta de la gestión, pero no la reemplaza. La comunicación no es la gestión en sí misma, más allá de los aportes que aquélla le pueda generar como valor agregado a la percepción social sobre un gobierno.

Decir que gobernar es comunicar es como poner el carro delante del caballo. Es como si el marketing reemplazara a la política, a la gestión. Y esto no es así. Parecería que todo es un problema de comunicación. Como suele reflexionar Sergio Roitberg, creador de la consultora Newlink de Miami, si hay problemas entre padres e hijos, es un problema de comunicación; si hay un problema entre alumno y docente, es un problema de comunicación; si hay un problema dentro de la pareja, es un problema de comunicación, y así sucesivamente.

Este error conceptual deriva de pensar que comunicar desde el gobierno es lo mismo que hacer una campaña electoral. En ambos casos se trata de ganar espacio en la opinión pública y se promueven conductas, pero las reglas son distintas.

### **Fox y De la Rúa (1)**

Al inicio de este capítulo se incluyeron unas palabras de Vicente Fox, ex presidente de México, en donde se interrogaba acerca de si una declaración valía más que cinco minutos de televisión nacional. Mauricio de Vengoechea, consultor político colombiano, dice que ganar la elección es lo más fácil, pero salir con buena imagen del gobierno, lo más difícil.

Fox y De la Rúa compartieron el mismo asesor americano -Dick Morris- compartieron creativo -Agulla- y hasta compartieron spots (el de Pablo / Juan -según el país- que aparece junto a su esposa dando la espalda a cámara). Si bien ambos ex presidentes no tienen el mismo background (el argentino siempre se dedicó a la política y el derecho; el mexicano hizo su carrera en Coca-Cola, llegando a ser gerente de marketing), los dos llegaron al poder con una abundante dosis de marketing político y con la convicción de que gobernar es comunicar y, en consecuencia, estar sometido a una campaña permanente.

Si bien puede ser comprensible “vender” sin saber si después se va a poder cumplir (¿qué equipo de campaña puede evitar caer en esa tentación?), la pregunta que cabe responder es: ¿comunicar desde el gobierno es lo mismo que hacer campaña electoral?

La respuesta es no. Mientras caos es el mejor sinónimo de campaña, crisis es el mejor sinónimo de gobierno.

---

1) Estos conceptos fueron incluidos en el artículo “Locos por el Marketing”, publicado en la **Revista Imagen**, número 58, Buenos Aires, 2002

En consecuencia, podemos sintetizar las principales diferencias del siguiente modo:

Campaña	Gobierno
Las responsabilidades son menores.	Las responsabilidades son totales.
El público parte del supuesto de que el emisor tratará de persuadirlos generando las más altas expectativas.	El público parte del supuesto de que lo esencial es tomar decisiones y mostrar resultados, y no hacer publicidad.
Son relativamente pocas las situaciones de crisis.	Es un continuo comité de crisis.
La magnitud de los problemas, y sus consecuencias efectivas sobre la población, a los que se debe dar respuesta son pequeños.	La magnitud de los problemas, y sus consecuencias efectivas sobre la población, a los que se debe responder son generalmente grandes.

En función de esto es necesario aclarar dos conceptos que generalmente están confusos:

- 1) Se está hablando de política, no de comunicación (o "es la política, estúpido"<sup>(2)</sup>); y
- 2) Una campaña electoral es una campaña política, no es una campaña publicitaria.

## **1) Se está hablando de política, no de comunicación (o "es la política, estúpido")**

La comunicación es una herramienta de la política y no un ente y una finalidad en sí misma. **Pensar que "no importa mucho lo que haga, lo importante es cómo se lo comunica" es un error garrafal.** Es partir del supuesto de que lo importante es el continente y no el contenido, y que un político o su propuesta se pueden vender como jabón en polvo. La esencia del "producto" y del emisor del mensaje son totalmente diferentes. Una afamada marca de gaseosas con sede en Atlanta tiene una licencia para emitir mensajes y una credibilidad totalmente distintos a un dirigente político en cualquier parte del mundo. Ya es un lugar común decir que la política está profundamente desprestigiada. Por lo tanto: ¿qué hace pensar que la opinión pública le creará a un spot que transmita lo más ridículo e incoherente?

2) Parafraseando a la famosa frase "es la economía, estúpido". Cuando Clinton fue candidato a la presidencia de EE.UU. en 1992, era muy disperso en su discurso, siendo que debía concentrarse fuertemente en el tema económico. Así, James Carville, su consultor, le pegaba pequeños papeles en distintos lugares donde decía la frase en cuestión.

### **2) Una campaña electoral es una campaña política, no es una campaña publicitaria**

La publicidad forma parte de una campaña, pero no es lo único que sucede en una campaña, aunque quizá sea el aspecto más visible y recordado. No todas las acciones comunicacionales son publicitarias; existe una fuerte actividad de prensa, de relaciones públicas, de acciones institucionales, etc., que van desde la generación de eventos mediáticos hasta el diseño de visitas domiciliarias de un candidato, pasando por las tan mentadas operaciones de prensa.

Lo mismo se puede decir de la comunicación gubernamental. Lo más importante de ella no se juega en los spots, sino en el manejo de un sinfín de detalles y áreas que excede totalmente la tarea publicitaria. Y es que existen muchos circuitos comunicacionales paralelos y convergentes que la mayor parte de los gobiernos no explotan.

Pocos se adaptan a la velocidad del mundo actual. Cada vez que un dirigente hace algo "como estrategia de marketing", los medios tardarán muy poco tiempo en decodificarlo de esa manera, inoculando buena parte del impacto esperado por los emisores. El público comienza a estar bastante entrenado en las técnicas de la mercadotecnia política, y cada vez es más difícil ser creíble y parecer genuino. Si uno descubre los secretos del mago, los trucos dejan de tener sentido<sup>(3)</sup>.

Ambos presidentes ya mencionados recurrieron a la exposición de detalles de su vida privada para transmitir una imagen humanizada, cercana al común de los mortales. Fox, con su casamiento y posterior foto besándose con su ex vocera y actual esposa, Martha Sahagún, en la Plaza San Pedro del Vaticano, y los De la Rúa haciendo compras en el supermercado<sup>(4)</sup>. En los dos casos, la prensa interpretó estas situaciones como parte de una estrategia y no como sucesos espontáneos azarosos.

Gobernar es gobernar y comunicar es comunicar, más allá de que la primera tarea implica a la segunda. Salvo casos como el de Clinton -que comunicó bien y fue exitoso en su gestión aun atravesando crisis como el caso Lewinsky-, la experiencia ha demostrado que varios exitosos casos de mercadotecnia política preelectoral sufrieron un desgaste prematuro en su primer año de gestión (Fox, De la Rúa, Toledo).

3) Ver "El Ser y la Nada. Decálogo del pensamiento del electorado" de Carlos Fara, publicado en Informe Uno, Buenos Aires, año 5, número 262, 14 de octubre de 1999.

4) Ver "Si hay miseria, que no se note" publicado en Revista 3 Puntos, Buenos Aires, año 3, N° 157, 6 de julio de 2000.

## **II. Pasos para desarrollar una estrategia de comunicación desde el gobierno**

En este apartado, sólo se van a enumerar y explicar sucintamente los distintos pasos que se deben seguir para elaborar la estrategia de comunicación en la gestión de gobierno local. Luego, en la tercera parte de este capítulo, se visualizará cómo funcionan estos conceptos aplicados en la práctica.

### **II.1. Diagnóstico de la opinión pública**

El primer paso, como siempre, es establecer un diagnóstico sobre qué piensan los ciudadanos. Sin este insumo -se recuerda una y otra vez como en el ABC de Campañas Electorales<sup>5)</sup>- es imposible desarrollar una estrategia de comunicación.

Para construir la imagen de gestión es muy importante saber, por supuesto, qué es lo que la gente quiere, qué expectativas tiene sobre una gestión. Pero lo que quiere no solamente en términos concretos -pavimento, cloacas, espacios verdes, bacheo, etc.- sino también en términos simbólicos. Esto es: un determinado **tipo de liderazgo, un cambio, una continuidad, un cambio moderado, que se mejoren algunas cosas pero que no se empiece todo de cero, un cambio radical o sólo un cambio de estilo**, entre otras cuestiones. Es muy importante poder interpretar la demanda de la sociedad en términos conceptuales. Sobre todo, qué está esperando en su vínculo con el funcionario, en este caso, el intendente.

Al mismo tiempo, como se dijo cuando se planteó el diagnóstico en materia de campañas electorales, para los que asesoran es tan importante entender qué es lo que la gente quiere como conocer qué es lo que la gente no quiere. En Mar del Plata, el intendente que concluyó su mandato el 10 de diciembre de 2007, Daniel Katz, venía sosteniendo una muy buena imagen durante la mayor parte de sus seis años de gobierno. Pero en los últimos meses empezó a tener muy poca presencia frente a los problemas, a ausentarse de la "calle", y la gente percibía que se había "borrado", que no estaba "presente". Por lo tanto, se instala una fuerte demanda para su sucesor -Gustavo Pulti, de Acción Marplatense, opositor a Katz- que puede sintetizarse en la exigencia de "un intendente presente". El candidato de Katz perdió la elección para la intendencia y Pulti, entre otras cosas, hizo campaña diciendo que la ciudad necesitaba un intendente "con la cabeza puesta acá".

5) Fundación Konrad Adenauer y Asociación Civil de Estudios Populares. **Acciones para una Buena Comunicación en campañas electorales. Manual de Marketing y Comunicación Política.** Buenos Aires, 2002.

Entonces, una de las primeras demandas que va a tener, además de la resolución de problemas concretos, es que el vecino lo va a querer muy presente, muy cerca de los problemas, porque ésa es la falla que hizo que el candidato de Katz perdiera. Obsérvese que se está hablando de lo que la gente manifiesta en términos de liderazgo, de estilo de gobernar, circunstancia que está más allá de los problemas concretos de la localidad.

La siguiente cuestión trascendente es el modo en que la comunidad ve a la gestión actual y a las anteriores en los siguientes aspectos:

- Desde que llegó este funcionario al gobierno ¿la ciudad está mejor, igual o peor?
- Comparado con gestiones anteriores, esta gestión es ¿mejor, igual o peor?
- ¿Quién es el mejor intendente que tuvo esta ciudad?

En la medida en que se esté más cerca del ideal de gestión, va a ser mucho más fácil que ese liderazgo local pueda consolidarse a lo largo del tiempo. Convertirse en el “mejor intendente” que haya tenido esa ciudad genera, además, una protección respecto de las crisis o eventuales problemas que se pueda enfrentar.

También es muy importante sondear el estado de ánimo. La gente puede estar en una situación de esperanza, de indiferencia, de bronca, de impotencia. No es lo mismo: detectarlo ayuda a sintonizar con las expectativas de la sociedad. La gente puede decir -como en la etapa final de Néstor Kirchner- “hay problemas, no es que está todo bien, pero estamos mejor” y, por lo tanto, tener esperanza en que efectivamente la gestión siguiente podrá resolver alguna de las asignaturas pendientes.

Los matices con los cuales se expresa la sociedad hacen diferencia. Alguien puede plantear “este gobierno es fantástico”, o puede decir “este gobierno dentro de todo... está bien”. Son dos expresiones distintas. En la primera adhiere con entusiasmo; en la segunda manifiesta un apoyo más tibio. “Este gobierno es un desastre” no es igual que “Y... este gobierno no es bueno, pero son más o menos todos iguales”: se marcan diferentes grados de debilidad que una gestión tiene frente a la opinión pública.



En lo que respecta al contexto de opinión pública, se deben marcar algunos atributos<sup>6)</sup>:

- 1) En los últimos quince o veinte años, **la opinión pública se ha vuelto progresivamente más pragmática y menos ideológica**, sobre todo en lo relacionado con la gestión local, porque es un nivel de gobierno donde se juegan más cuestiones en la atención concreta de problemas.
- 2) En función de eso hay mucho más espacio para poder presentarse a la gente como **un buen administrador**. A la gente le interesa tener un buen gerenciador de la ciudad, además de un líder, desde ya. En los niveles de gobernador o de presidente se juegan otro tipo de cuestiones.
- 3) En el marco de la globalización **se revaloriza fuertemente lo local** porque es la experiencia democrática más cercana a la gente, la más próxima, y, por ende, se la visualiza como la que mejor puede atender algunas demandas. En cuanto a lo político, implica una mayor identificación local, en donde lo importante es la comarca.
- 4) Esa revalorización de lo local lleva a que se demande **un municipio con agenda expandida**. Es cada vez más frecuente escuchar a la gente responder a la pregunta “¿Y de quién es responsabilidad el tema del empleo?”, “El tema del empleo es del presidente o el gobernador, pero el intendente tendría que poder hacer algo”. O sea que, pese a que tiene mucho menor nivel de responsabilidad, cada vez es más demandado en temas como la creación de empleo, temas sociales como las adicciones, la drogadicción o el alcoholismo, sobre problemas de prevención de violencia familiar, cuidado del medio ambiente o el comercio exterior. Es decir, un intendente que no se quede solamente en el alumbrado, barrido y limpieza, sino que efectivamente tenga una agenda extendida; una especie de gobernador pero a nivel local. Que se pueda involucrar en educación, en salud, en la creación de empleos, en áreas que aparentemente están fuera de su agenda institucional, pero que son importantes para la comunidad, y que la gente supone que el intendente también tiene que aportar “su grano de arena”.

<sup>6)</sup> Algunos de estos puntos ya fueron expuestos en el capítulo Los estudios de opinión pública del Manual “Acciones para una Buena Comunicación”, op. cit.

En una encuesta realizada a nivel nacional en septiembre de 2007, de cara a la elección presidencial, se consultó al electorado respecto de **“si hubiese un problema en su municipio, ¿cuál de estas cuatro instituciones cree que tendría más posibilidades de resolverlo?”**: el 36% respondió **“el gobierno municipal”** y el 12% **“el Concejo Deliberante”**, vs. el 9%, que indicó **al gobierno nacional**, y el 16% **al gobierno provincial**. Es decir que casi la mitad privilegia las instancias locales frente a otras opciones<sup>7)</sup>.

### **II.2. ¿Cómo se quiere posicionar a la gestión?**

El segundo paso es responder a una pregunta: **“¿Cómo quiero que sea recordada mi gestión?, ¿Qué huella quiero dejar?, ¿Qué impronta quiero transmitir?”** En nuestras consultorías, una de las primeras cosas que hacemos cuando tenemos que planificar la comunicación de un gobierno es juntar al gabinete o al equipo del intendente y pedirle que trate de definir en una frase la respuesta a aquella pregunta. Porque de esa manera todos los esfuerzos de gestión y comunicación van orientados a ese posicionamiento que se está definiendo. Por supuesto que la definición a ese interrogante va estar muy relacionada con qué es lo que la gente está esperando de una gestión, para que efectivamente eso que se desea tenga alguna posibilidad de encastre con la ciudadanía. Hay que tener en cuenta que no se puede comunicar todo y que, por lo tanto, el objetivo de posicionamiento tiene que ser planteado de manera muy realista. Una gestión municipal no se puede plantear frente a su gente como **“la ciudad del futuro”**, si tiene serios problemas de infraestructura.

En función de eso, como sucede en toda estrategia, **todo lo que no coincide con el posicionamiento buscado no es prioridad para la comunicación**. No se puede poner al mismo nivel talleres de cultura o de prevención de embarazos para adolescentes, que el inicio de la obra de cincuenta cuadras de pavimento. Lo más probable es que el pavimento sea una prioridad muy importante. Por consiguiente, se debe tener un filtro muy exigente, ser muy selectivo en lo que se quiere comunicar en función de ese posicionamiento que se ha decidido. Muchos funcionarios, cuando se arma una estrategia de comunicación, se van a enojar porque dirán: **“Yo hago muchas cosas y no se comunican, no salen en ningún lado y lo mío también es importante”**. Sí, todo es importante, pero hay cosas más importantes que otras. Esto tiene que quedar claro muy desde el inicio, como para que no existan reclamos al respecto.

7) Encuesta realizada por Carlos Fara & Asociados en el mes de octubre de 2007 a nivel nacional.

## **II.3. ¿Con quiénes me comunico?**

En política no se le habla a todo el mundo al mismo tiempo. Se debe prestar suma atención a los destinatarios, y en función de eso al modo en que se comunica, porque no a todo el mundo se le puede hablar de la misma forma. Diferentes segmentos tienen lógicas distintas, o grados de abstracción y subjetividad. Esto implica que lo que un nivel socioeconómico considera importante, otro estrato social puede visualizarlo como una cuestión poco relevante, o "leerlo" de una manera completamente distinta. Por lo tanto, así como hay acciones para distintos públicos, también existen diferentes maneras de comunicar, dependiendo de qué tipo de apoyos se estén buscando.

## **II.4. La agenda de temas**

En función de que existe un posicionamiento previamente definido, no se pueden plantear más que un par de ejes o atributos que se van a comunicar de la gestión. La gestión puede ser honesta, moderna, eficiente, cercana a la gente, participativa, etc. etc., pero no se puede comunicar todo lo que se desea. La gente le va a prestar atención a pocas cosas, ya que su prioridad en la vida no es nuestra estrategia de comunicación. Una gestión puede comunicar varias cosas a lo largo del tiempo, pero siempre con determinados ejes sobre los cuales se va insistir, consciente o inconscientemente, explícita o implícitamente.

## **II.5. Otros ítems: estilo de comunicación, publicidad, etc.**

Sólo se menciona a título enumerativo que una estrategia de comunicación deberá definir, en función del posicionamiento:

- 1) Un slogan
- 2) Un isologo que identifique a la gestión
- 3) Una identidad visual
- 4) Un estilo de comunicación
- 5) Una estrategia publicitaria

Estos elementos serán desarrollados en el capítulo correspondiente.

## **III. La estrategia en funcionamiento**

### **III.1. No se trata sólo de comunicar la gestión, sino también la imagen del funcionario**

Cuando uno está pensando en la comunicación de gobierno, no debe pensar solamente en la gestión en sí, en las acciones, sino también debe contemplar la imagen de los funcionarios (presidente, gobernador, intendente). La mejor gestión del mundo con un funcionario de mala imagen nunca va a ser percibida positivamente por la sociedad. Mientras que una gestión mediocre con un funcionario de buena imagen puede “salvarse”. Existe una fuerte interrelación entre la imagen de la gestión y la de los funcionarios.

Los atributos del funcionario se transmiten a la gestión y los atributos de la gestión al funcionario. Pero si un funcionario tiene imagen de corrupto, por muy honesta que sea la gestión, nunca le va a transmitir buena imagen en cuanto al tema de la honestidad. Si el funcionario es dinámico, la gente va a tender a pensar que la gestión es dinámica. Si el funcionario aparece con respuestas rápidas, parecería que la gestión tiene respuestas rápidas para la realidad, aunque la gestión no sea tan diligente. Por lo tanto, generar una imagen positiva del funcionario es absolutamente imprescindible para que la gente pueda valorar favorablemente a una gestión. Por supuesto, si la gestión no es buena, a lo largo del tiempo, la imagen del funcionario también caerá.

Pero es cierto que muchos problemas que la gestión tiene los puede salvar una buena imagen del funcionario. La imagen global de la gestión de Néstor Kirchner estuvo bastante por encima de la evaluación positiva de distintas áreas de la gestión presidencial. ¿Por qué? Esto es porque el liderazgo del Presidente le sirve de amortiguador, le pone un plus a la percepción que la gente tiene de áreas particulares y, por lo tanto, la imagen global termina disimulando las fallas que una gestión pueda tener en sus distintas áreas.

### **III.2. Comunicar símbolos y no la gestión per se**

Un gobierno no debe comunicar una obra de pavimento. Comunica la mejora en la calidad de vida que eso va a traer. Y comunica otras cosas que no tienen que ver necesariamente con las acciones en sí, pero que contribuyen a generar un determinado posicionamiento de la gestión en la cabeza de la gente. El posicionamiento, recordemos, es el lugar que ocupa un dirigente / una gestión en la cabeza y en los corazones de los ciudadanos. La política exterior o la política de derechos humanos del presidente Kirchner no cambia, realmente, la realidad cotidiana de la mayoría de los argentinos. Sin embargo durante buena parte de su gobierno fueron las áreas mejor evaluadas porque comunican símbolos. Una administración toma decisiones con las que la gente se puede identificar. Es lo que se llama "satisfacción simbólica". Se siente representada por alguien que tiene una determinada conducta o actitud frente a ciertas cuestiones, aunque no sea una acción que la favorezca en sí.

A nivel municipal, ponerle a una plaza, a una escuela, a una sala de salud, a una guardería el nombre del intendente mejor recordado es un símbolo importante. Homenajear a una personalidad que hizo mucho por la localidad transmite símbolos.

### **III.3. Comunicar implica focalizarse en hechos que se decodifiquen automáticamente**

Al comunicar se debe pensar en hechos que, en la medida de lo posible, se decodifiquen por sí mismos; que no sea necesario explicarlos demasiado. Acciones que, al solo verlas, generen una aprobación inmediata en la sociedad, que constituyen el mejor modo de ahorrarse varios pasos comunicacionales, y que pueden impactar sobre la gente sin tener que usar demasiados artificios de comunicación. Por lo tanto, es de mucha mayor efectividad para incidir sobre la opinión pública.

En este sentido, a nivel municipal, las obras públicas son formidables porque no necesitan casi ninguna explicación. El solo hecho de ponerlas en marcha o inaugurarlas, para luego amplificar comunicacionalmente la acción, resuelve muchos esfuerzos y reduce la necesidad de invertir dinero.

### **III.4. ¿Cuál es la piedra de toque?**

Cuando uno quiere que la gestión tenga una buena imagen, primero debe identificar la piedra de toque, el eje ordenador, el factor que disparará una buena evaluación de los ciudadanos. A nivel de las gestiones municipales, en general, el elemento que permite empezar a ordenar las percepciones de la gente son las obras públicas, los servicios públicos, las cuestiones de infraestructura. Es el alumbrado, barrido y limpieza, como se diría habitualmente. Son aquellas cosas más elementales que la gente considera sin dudar como temas de incumbencia del intendente. El jefe comunal luego puede tener un buen desempeño en muchas otras áreas -cultura, deporte, creación de empleos- pero si no atiende bien obras y servicios públicos, alumbrado, limpieza de calles, recolección de basura, etc., le resultará muy difícil que la gente interprete que es una buena gestión.

Por lo tanto, si se identifica este primer eje ordenador y la gente tiene una buena percepción sobre esta área central, es muy probable que se le facilite generar una imagen positiva de la gestión en el resto de los temas.

Héctor Aburto llegó a ser intendente de la ciudad de Río Gallegos, Santa Cruz, gracias a la ley de lemas. Desde el comienzo su gestión tuvo complicaciones y debió renunciar hacia principios de 2002, cuando ya Duhalde había asumido como presidente en el marco de la crisis. Néstor Kirchner era gobernador de su provincia. Se fue en medio de denuncias de corrupción y un manifiesto descontento popular. Su lugar lo ocupó el entonces presidente del Concejo Deliberante, Juan Carlos Villafañe, que también pertenecía al Partido Justicialista.

La gestión de Villafañe tenía que decidir un posicionamiento y así superar la mala imagen heredada del gobierno de Aburto. Se le sugirió que fueran las obras públicas, ya que es un ítem en el que inevitablemente la comunidad siempre se termina fijando, y en este caso no estaba bien evaluado (34% positivo, 32% regular y 21% negativo). La administración de Villafañe se plantaba bien en algunas cuestiones -deportes o cultura- que no eran claves para la mayoría de la población.

Luego de un año, la evolución de la opinión sobre las principales áreas fue la siguiente:

La imagen de la gestión del intendente Villafañe por áreas (en porcentajes)

Areas	Agosto 02	Diciembre 02	Julio 03
Recolección de basura	57	61	76
Cultura	56	59	61
Alumbrado público	56	53	61
Deportes	61	61	59
Limpieza de calles	37	40	53
Turismo	*	52	50
Tránsito	39	47	50
Obras públicas	34	45	49

El mayor dinamismo en esa “piedra de toque” logró no solo mejorar esa área en sí, sino que le transmitió a toda la gestión la sensación de que se estaba moviendo en la dirección correcta<sup>(8)</sup>.

### **III.5. La locomotora arrastra los vagones: la mejora en un área se asocia al resto**

No toda la gestión tiene que, necesariamente, andar excelente y en ninguna administración gubernamental todo funciona de maravillas. Lo más probable es que algunas tareas funcionen bien, otras más o menos y en otras haya deficiencias. Pero lo importante no es la gestión en sí, sino cómo la ve la gente. Por lo tanto, se debe tener en cuenta que la mejora en un tema arrastra al resto.

Cuando el área obras públicas funciona bien, ya que es un área sensible para la opinión pública, es muy probable que la gente tienda a mejorar su imagen del resto de las áreas, aunque de muchos sectores no tengan realmente idea. Tal vez la comunidad desconozca lo que se está haciendo en materia de cuidado del medio ambiente, de forestación, de lucha contra las adicciones, o en acción social. No importa. Lo cierto es que en la medida en que algunos aspectos centrales empiezan a funcionar positivamente, esas áreas actúan de locomotora y arrastran favorablemente al resto de los vagones en la percepción popular.

8) Este caso se analiza en profundidad en el artículo Carlos Fara “Marketing gubernamental con viento en contra: El caso del municipio de Río Gallegos (Argentina)”, (publicado en una compilación de artículos en México), Puebla, México, 2004.

Automáticamente, a medida que va pasando el tiempo, la gente va a empezar a mirar también con buenos ojos muchas áreas sobre las cuales probablemente no tenga mucha información concreta. Mucho más aún si la imagen del funcionario central -el intendente o de algunos funcionarios del gabinete municipal- son positivas, porque como ya se dijo en el primer punto de esta tercera sección, lleva a la gente a pensar que efectivamente la gestión es ponderable. Por supuesto, esto será así en la medida que ésta tenga algunos elementos visibles y concretos que le permitan a la ciudadanía confirmar esas opiniones. Como se decía al principio, si decaen algunos aspectos centrales, los ciudadanos van a tender a pensar que el conjunto de la gestión no está funcionando correctamente.

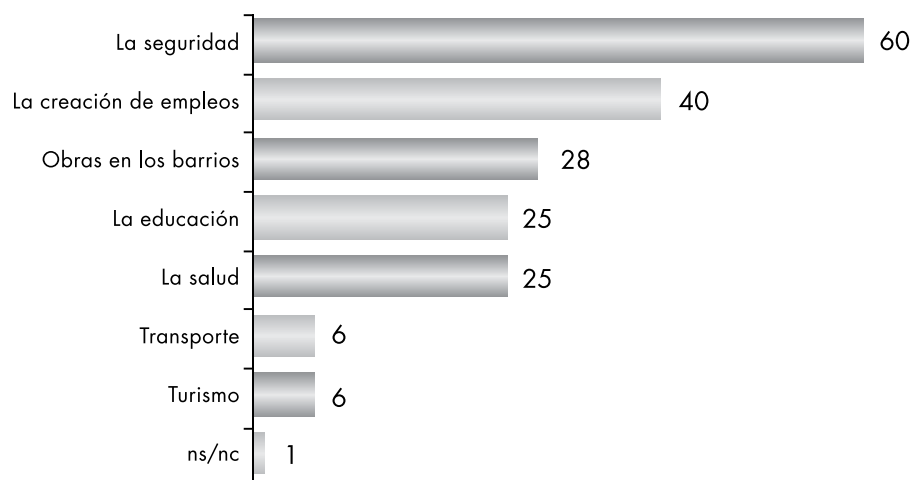
Volviendo al ejemplo de Villafañe que se citaba en el punto anterior, el énfasis en dos o tres tópicos logró transmitir que casi todo estaba mejorando.

### III. 6. La elección de los temas es clave

Para generar una imagen positiva de la gestión en la opinión pública es muy importante la elección de los temas sobre los cuales se pretende llamar la atención del ciudadano. No necesariamente son los temas más importantes. A continuación se muestra un gráfico de prioridades de la opinión pública en la ciudad de Mar del Plata, que es muy similar a lo que ocurre en muchas partes del país, en donde el principal problema es la inseguridad.

**De los siguientes aspectos, ¿cuáles le parecen los dos más importantes para que se dedique el futuro intendente?**

**Mar del Plata -mayo 2007- Respuesta múltiple**





Viendo estos números, cualquiera diría que efectivamente la gestión debe enfocarse en el tema de la seguridad. Sin embargo: 1) es un tema de difícil paliativo en el corto y mediano plazo; 2) los principales resortes administrativos no los maneja el municipio (i.e. la policía); 3) depende de un contexto social mucho más amplio, sobre el cual es muy difícil influir; y 4) la percepción sobre avances en lucha contra el delito mucho depende de un clima de opinión pública, influido por hechos de alta repercusión mediática (un asesinato salvaje, una violación, un secuestro con características violentas, etc.).

Prácticamente las mismas advertencias podrían aplicarse al segundo tema: la desocupación. Los intendentes pueden hacer cosas, pero no tantas como el gobierno provincial o nacional. Por lo tanto, si los principales problemas de la localidad son tópicos sobre los cuales el jefe comunal puede incidir de manera relativa, lo que debe plantearse estratégicamente es definir sobre qué parámetros va a querer que la gente lo evalúe. Porque si elige que la sociedad lo evalúe sobre cuestiones en las cuales tiene poca incidencia, lo más probable es que la gestión no termine bien evaluada. Si uno eligiera seguridad, pero es poco lo que puede hacer sobre eso, entonces la gestión se desluciría.

En cambio, si se ponen en el centro temas sobre los cuales realmente va a poder actuar porque entran en su competencia y tiene los recursos, como mejorar la recolección de basura o extender el pavimento, llevará a la opinión pública a que lo evalúen sobre esos términos. Si se yerra la elección de dichos parámetros, probablemente le cueste mucho lograr una imagen positiva de largo plazo.

### **III.7. Resguardar el liderazgo**

Como no solamente comunicamos la gestión en sí, sino también la imagen de los funcionarios, es muy importante resguardar el liderazgo, para que este atributo (del intendente o de los funcionarios municipales) sea el elemento que le permita a una gestión amortiguar las crisis o problemas que se presentan en cualquier administración. El problema no es que se presenten las dificultades, sino el modo en que se las enfrentan y cómo esas crisis le permiten al intendente poder reforzar su liderazgo. Estas ocasiones pueden mostrar dinamismo y pericia, transmitiendo así la imagen de una persona que se ocupa de los temas aunque no tenga en sus manos soluciones rápidas y fáciles de esas cuestiones.

Resguardar el liderazgo político es importante para que la gestión tenga una suerte de amortiguador. El liderazgo le pone un plus a la gestión.

## III.8. Construir la contrafigura

La opinión pública actúa sobre la base de comparaciones, y en función de eso emite sus percepciones. Muchas veces resulta extraño que un país que acaba de salir de la guerra sea uno de los más optimistas del mundo, pero es lógico: cualquier situación va a ser mejor que la incertidumbre de un conflicto armado. Lo mismo se podría aplicar a la Argentina poscrisis 2001-2002: luego de 4 años y medio de gestión de Néstor Kirchner, el 60% creía que el país estaba mejor o igual de bien<sup>9)</sup>. Pero no porque consideraban que la situación era excelente, sino porque perciben en términos relativos. Esto es lo que nos lleva a recomendar incluir en el diagnóstico de opinión pública las preguntas que figuran la segunda sección de este capítulo: para observar con qué vara la sociedad está midiendo a una gestión que recién comienza.

Se debe ser realista: un dirigente no siempre puede ocupar el rol del líder ideal (carismático, con garra, agallas, etc. típico de un león o un tigre), sino que a veces se proyecta un posicionamiento no tan atractivo. Una persona quizás es más fría, de bajo perfil, un técnico, "aburrido". Si se desconoce esta limitación, probablemente se esté produciendo un gran error estratégico: transmitir lo que no se puede ser.

Sin embargo, no ser "león" o "tigre" en el imaginario popular, no significa que su batalla por la valorización esté perdida. Alguien "aburrido" puede ser mejor que un "rata", o una "hiena", proyectivos clásicos de animales despreciados socialmente. **La cuestión no es tanto qué se proyecta, sino con quién me comparo.** El burro no es el ideal, pero es mejor que la rata. Así, De la Rúa era mejor que Menem, semejante a lo que sucedió luego con Kirchner, cuyos rasgos de personalidad eran una incógnita para muchos en la elección presidencial de 2003.

Se regresa una vez más al caso de Villafañe porque es muy rico para ejemplificar situaciones. Villafañe es una persona de bajo perfil, no carismático, que no se imaginó para ocupar el cargo de intendente y en un momento tan difícil, cargando en la mochila los antecedentes negativos de su predecesor.

<sup>9)</sup> Datos de una encuesta realizada por Carlos Fara & Asociados en el mes de septiembre de 2007 en Capital Federal y Gran Buenos Aires.

Para colmo, el ideal de intendente de la gran mayoría era el ex jefe comunal Alfredo "Fredí" Martínez, radical, una persona de no gran carisma, pero un vecino más, humilde, transparente, que no iba rodeado de asesores, hacía la cola en el banco, lo cual era muy bien recibido por la gente. Hacia agosto de 2002 poseía el 77% de imagen positiva, frente al 42% de Villafañe. Por lo tanto, para el nuevo mandatario local, compararse con Martínez era ir a pura pérdida.

Analizando las características de Villafañe, coincidía más con la personalidad de Martínez que con la de Kirchner (arrollador, con un liderazgo muy fuerte). Por lo tanto, la estrategia fue hacer que la gente percibiera al actual intendente como un símil del ex alcalde radical. De esa manera, la personalidad y las actitudes del jefe comunal pasaron a jugar un rol central en la estrategia, al generar la contrafigura simbólica deseada por la sociedad local, diferenciándose de Aburto.

En ese sentido se le recomendó, entre otras cosas:

- Copiar ideas que haya puesto en marcha Martínez y que Aburto haya dejado de hacer, para comenzar a construir la sensación de que Villafañe puede ser "el Fredí de Kirchner". O lo que es lo mismo: no hace falta "Fredí" para que Río Gallegos sea como entonces.
- No hablar de Martínez, y si se quiere hacerlo nunca hablar mal de él, por lo menos en esa primera etapa de debilidad propia: es un intocable, y cualquier ataque lo convierte en víctima (y refuerza la propia vulnerabilidad).

La otra cuestión por apuntar pasaba por levantar el perfil del intendente, ya que la evaluación global de la tarea comunal estaba por debajo del promedio sectorial. Esto sucede habitualmente cuando un intendente conserva un perfil bajo que no "vende" la gestión. Evidentemente existían cosas para transmitir, destacar, comunicar, que la gente no puede resumir en una sola imagen. Los ciudadanos necesitan que los ayuden a construir esa imagen global.

Dicha imagen global debía construirse buscando un comparativo que favorezca, como se viene marcando. Si Aburto tuvo falta de transparencia y de acción, pues Villafañe debía destacarse por su presencia activa y una apertura para mostrar cómo funcionaba la municipalidad.

Específicamente se le recomendó:

- 1) Organizar una recorrida diaria por la ciudad, incluidos sábados y domingos, para transmitir que existe un intendente activo.
- 2) En esas recorridas tocar un timbre al azar en cualquier casa para charlar con algún vecino/a sobre los problemas de la ciudad.
- 3) Instalar una vez por semana el despacho en un barrio diferente de Río Gallegos en donde atienda directamente a la gente (publicitar mucho esta actividad).
- 4) Intensificar la presencia del intendente en espectáculos deportivos, culturales, etc.
- 5) Organizar viajes a Buenos Aires para gestiones relativas a Río Gallegos.
- 6) Recorrer de improviso despachos y dependencias de la municipalidad para instalar que hay alguien que está cuidando los intereses de la gente, haciendo que los empleados trabajen (hacer circular esto como rumor, sobre todo en las radios).
- 7) Con el pretexto de efectuar una rendición de cuentas a seis meses de gestión, planificar una campaña publicitaria en radio y televisión marcando los principales logros hasta el momento.
- 8) Publicar la ejecución del gasto del municipio en Internet para que todo el mundo sepa en qué se gasta y cómo se gasta. Construir siempre con transparencia.
- 9) Se debía pensar en un posible retoque al gabinete para dotarlo de ejecutividad y transparencia, en línea con el posicionamiento que se buscaba instalar.
- 10) Destacar permanente en el discurso que “nosotros nos basamos en hechos concretos y no en promesas que luego no se sabe si se van a poder cumplir. Hacemos un gobierno responsable, austero, eficiente, porque con la situación de crisis que está viviendo la gran mayoría de la población no podemos dilapidar los recursos”. Es decir que se querían transmitir hechos, austeridad, eficiencia, responsabilidad.

Cuatro meses después, en diciembre del mismo año, se había tomado más distancia en la comparación con el gobierno de Aburto (los que pensaban que Villafañe era mejor se elevaron del 52 al 65%), y se redujo la percepción de corrupción en la municipalidad del 43 al 34%. Asimismo, la imagen positiva de la gestión pasó del 25 al 42%.

**Moraleja:** si el burro se hubiese comparado con el león le hubiera ido mal, pero al tomar como parámetro a la rata salió ganando.

## **III.9. No se trata sólo de comunicar más o mejor**

Es muy común que frente a cierta percepción negativa de la gestión se diga, “el problema es que tenemos que comunicar más”, entonces multiplicamos la cantidad de publicidad. O “tenemos que comunicar mejor”, con lo cual se piensa “bueno, vamos a comunicar de otra manera”.

El punto es que no se trata solamente de comunicar más y mejor. La cuestión por definir es: ¿qué es lo que se comunica?. No significa tomar cualquier tema y comunicarlo. No se comunica lo que se quiere: se comunican aquellas cosas que la gente quiere escuchar. Por lo tanto, estratégicamente, se debe pensar: “De todo lo que voy a hacer, de todo lo que para mí es importante en la gestión, ¿a qué cosas la gente le puede llegar a prestar más atención, para así evaluarla positivamente?”

Muchas veces un funcionario municipal quiere transmitirles a los ciudadanos los esfuerzos que está haciendo por administrar eficientemente la municipalidad. Si bien a la gente le interesa que su dinero no se pierda por el camino, las cuestiones metodológicas importan menos. Lo que más impacta son las cosas concretas, que tienen a los habitantes como beneficiarios directos. La eficiencia es necesaria, como un medio para satisfacer otras necesidades, no por sí misma. Ser eficiente con el manejo de los recursos, pero no tapar los baches, no sirve para generar una imagen positiva de la gestión.

A veces no es un problema de cantidad, ni de calidad de comunicación, sino que existe una pregunta anterior: ¿qué comunicamos?

## **III.10. Comunicación segmentada**

Como en toda estrategia de comunicación, es necesario pensar en acciones segmentadas, ya que no todos los públicos tienen las mismas motivaciones para evaluar positivamente una gestión; no toda la gente asimila las cosas que hace un gobierno de la misma manera. Algunos se van a volcar en cuestiones más racionales, otros en significados más emotivos. Los sectores populares tienen un abordaje diferente respecto de lo que hace un gobierno, comparado con la clase media<sup>(10)</sup>. Por lo tanto, esto implica tener mensajes para distintos públicos, así como se desarrollan acciones para distintos segmentos porque no a todos les interesa lo mismo.

Las acciones en materia de cultura o con un mayor contenido simbólico son más percibidas por los sectores medios, mientras que cuando uno se dirige al segmento popular debe primar un enfoque más concreto -menos abstracto- de las acciones.

10) Ver Hugo Haime “La comunicación de gobierno: persuasión o manipulación” en Democracias desafiantes. Antología de Campaña. Alacop 2005. Alacop, Argentina, 2005.

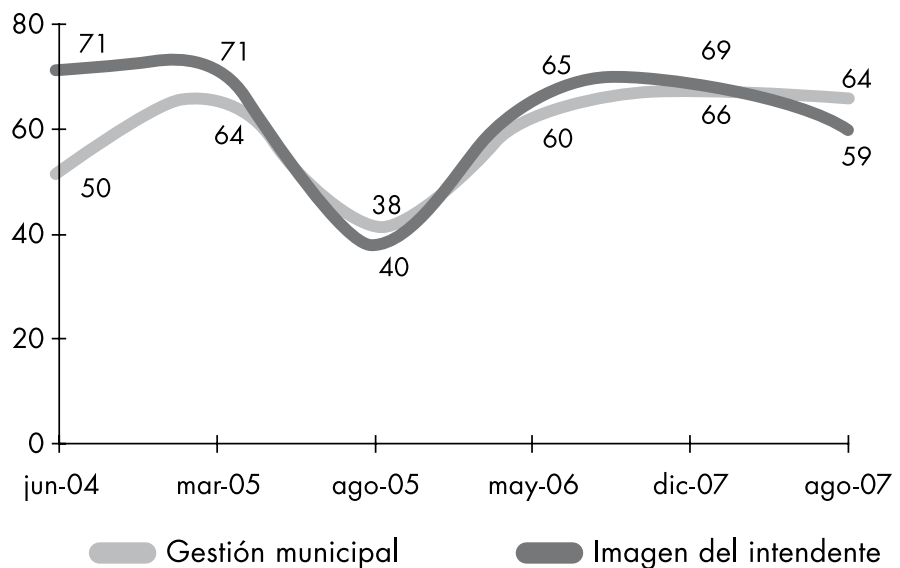
## III.11. El medio es el mensaje

Más arriba señalábamos que se comunican tanto acciones como liderazgo. Y en este sentido hay que tener en cuenta que el medio es el mensaje: esto es, el liderazgo comunica por sí mismo.

Una persona aburrida es muy difícil que pueda convencer a la gente de que su gestión es dinámica. Una persona que habla como un político tradicional y se la pasa criticando a todo el mundo es menos probable que tenga posibilidades de transmitir que su gobierno se está ocupando de cuestiones concretas de la gente. Naturalmente, la sociedad va a decir "que critique menos y que haga más". Una persona, como se decía más arriba, que tiene fama de corrupta, es muy difícil que pueda comunicar que su gestión es honesta, aun cuando efectivamente lo sea.

Entonces, conservar el liderazgo, como se decía antes, sirve para proteger a la gestión durante las crisis que siempre van a existir. **La gente puede dispensar los problemas que puede tener una gestión o un funcionario en determinado momento, si es que piensa bien de él. Si no existe ese capital acumulado, ese plus, ese valor agregado que le pone el liderazgo a cualquier gestión de gobierno, lo más probable es que, en una crisis, la imagen de la gestión baje y se lleve hacia abajo la imagen del propio funcionario.**

Imagen positiva de la gestión municipal y del intendente  
Caleta Olivia-Santa Cruz



Fernando Cotillo es intendente de Caleta Olivia, provincia de Santa Cruz, desde diciembre de 2003 y fue reelecto en 2007. Inició con mucha inteligencia su gestión. A los 6 meses de haber llegado al gobierno ya tenía una imagen positiva de gestión del 50% y su imagen personal era del 71%. En marzo de 2005, la gestión había crecido al 64%. Sin

embargo, en esos meses se desató una crisis por una serie de conflictos laborales en la zona, incluido uno de larga duración con los empleados municipales, paralizando a la administración. En función de esos hechos, la imagen de la gestión bajó al 40% y su prestigio personal al 38%. Sin embargo, superado el conflicto, los valores volvieron al nivel de marzo de 2005. Si no hubiese existido una acumulación previa, la situación política de Cotillo se hubiera debilitado mucho. Pero, pasado el mal trago, la mayoría le siguió reconociendo la tarea que venía desempeñando.

### **III.12. La comunicación de gobierno es una permanente generación de eventos**

Se hacen muchas cosas durante una gestión, pero no todas son comunicables. Algunas cuestiones sí son fáciles de “vender”: las obras de infraestructura, la gente ve las máquinas, que se cambian focos de luz, que se limpia la calle, que se recoge la basura, que se hacen veredas, que se tapan baches; es una gestión en funcionamiento. Pero en otros tópicos los resultados tardan en llegar. Los árboles se plantan pero, obviamente, hasta que la ciudad se ve más verde lleva tiempo. Ni hablar cuando se trata de problemas más complejos como una planta de tratamiento de residuos, una planta de afluentes cloacales, obras de cierta envergadura o la atención de ciertos temas sociales.

Por lo tanto, lo que la gestión debe hacer permanentemente es pensar en eventos mediáticos, en situaciones que generen noticias. (esto se va a ver más en concreto en el capítulo dedicado al manejo de la prensa en función de una gestión). Es importante pensar que todo lo que se quiere comunicar tiene que ser filmable, fotografiable, relatable por otros y, fundamentalmente, por los medios de comunicación. Alguien puede decir que su gestión va ser más participativa, pero si no tiene reuniones verificables en donde estén los medios, va a ser más difícil que el resto de la población pueda apreciar efectivamente ese valor que se quiere destacar.

### **III.13. Pensar la agenda de acciones**

Habitualmente se piensa que “yo hice estas cosas y las tengo que comunicar”, pero hay muchas cuestiones que realmente no le interesan al gran público, más que a algunos segmentos. Por lo tanto, cuando uno piensa en la estrategia de comunicación de una gestión, no solamente tiene que pensar en la comunicación en sí, sino también en la agenda de acciones.

Es necesario ver todo lo que hace un gobierno y luego analizar cuáles son los hechos que pueden ser mejor explotados, para traccionar la percepción positiva sobre un gobierno. **Esto implica que la comunicación tiene que estar en el centro de las decisiones de una gestión. La persona de comunicación tiene que formar parte del gabinete. Tiene que poder transmitir hacia adentro del gobierno la importancia de visualizar todo en función de cómo lo va a ver la opinión pública y cómo lo van a enfocar los medios.** Tiene que poder seleccionar de todo lo que un gobierno hace, lo que le va a dar más rédito en términos de la percepción positiva de los ciudadanos.

### **III.14. Todo comunica**

Todo lo que se hace en una gestión genera alguna percepción en los ciudadanos. Un error de un funcionario, aun de una persona de nivel burocrático, puede generarle una crisis a una gestión y, por lo tanto, va a implicar alguna suerte de decisión política o, por lo menos, cierto tratamiento comunicacional.

Estos avatares no se resuelven solamente con que alguien diga “bueno, estamos trabajando mucho en un tema” y con eso la gente se deba quedar tranquila. Ni tampoco con que un vocero diga “pero en general, estamos haciendo las cosas bien, no tienen por qué evaluarnos por un aspecto nimio”. Si la gestión tiene problemas, el menor contratempo, el hecho anecdótico puede llegar a tener una incidencia fuerte sobre la imagen que la gente se forma de la gestión. En cambio, si la gestión está bien parada y el funcionario ha construido una percepción elogiada a lo largo del tiempo, estos aspectos anecdóticos o pequeñas crisis pueden ser dispensadas por la opinión pública.

José Octavio Bordón fue gobernador de la provincia de Mendoza entre 1987 y 1991. Pero también fue director general de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires entre 1999 y 2001. En algún momento del año 2000, la junta calificadoras de docentes le negó a una chica ciega, que había cursado el terciario para ejercer como maestra, la posibilidad de desempeñarse frente a un grado. Esto generó una gran polémica por discriminación y llegó a la tapa de los diarios. Tanto Bordón como su gobernador -Carlos Ruckauf- reaccionaron con rapidez y se ocuparon de la situación, corrigiendo la decisión tomada en niveles burocráticos y evitando una crisis frente a la opinión pública.

Como este ejemplo hay miles en los cuales el funcionario político ni siquiera está al tanto de situaciones resueltas por los funcionarios de carrera, pero que lo afectan en la percepción popular. ■

Fundación Konrad Adenauer y Asociación Civil de Estudios Populares. Buenos Aires, abril de 2008.



## **Bibliografía**

- CANEL, MARÍA JOSÉ. Comunicación política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información. Editorial Tecnos. Madrid, 1999.
- CERVERA TAULET, AMPARO. Marketing y orientación al mercado de la administración pública local. Diputació de València - Institució Alfons el Magnànim. España, 1999.
- CHIAS, JOSEP. Marketing Público. McGraw-Hill. Madrid, 1995.
- DE VENGOECHEA, MAURICIO. "Reflexiones para una buena comunicación gubernamental" en Democracias desafiantes. Antología de Campaña. Alacop 2005. Alacop. Argentina, 2005.
- ELIZALDE, LUCIANO, FERNÁNDEZ PEDEMONTE, DAMIÁN y RIORDA, MARIO. La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental. La Crujía ediciones. Buenos Aires, 2006.
- FARA, CARLOS. "Locos por el marketing" en Revista Imagen, N° 58. Buenos Aires, 2002.
- FARA, CARLOS. "Marketing gubernamental con viento en contra: El caso del municipio de Río Gallegos (Argentina)" (por publicarse en una compilación de artículos en México). Puebla, México, 2004.
- FARA, CARLOS. "Mercadotecnia gubernamental" en Revista Mexicana de Comunicación, Año XVII N° 92. México DF, abril-mayo 2005.
- HAIME, HUGO. "La comunicación de gobierno: persuasión o manipulación" en Democracias desafiantes. Antología de Campaña. Alacop 2005. Alacop. Argentina, 2005.
- IZURIETA, ROBERTO, PERINA, RUBÉN y ARTERTON, CHRISTOPHER. Estrategias de Comunicación para Gobiernos. La Crujía ediciones. Buenos Aires, 2003.
- STHULMAN, LUIS y OTROS. "Marketing y comunicación de gobierno" en DE MASI, OSCAR (compilador) Comunicación Gubernamental. Editorial Paidós. Buenos Aires, 2001.
- SUTELMAN, RUBÉN. Comunicación con el Ciudadano, Subsecretaría de la Gestión Pública. Buenos Aires, 2004.
- TIRONI, EUGENIO y CAVALLO, ASCANIO. "Gobernar con señales", Cap. 14, Comunicación Estratégica. Ed. Taurus. Santiago de Chile, 2004.
- WEIL, PASCALE. "La comunicación global", Segunda Parte, La comunicación, instrumento de gestión. Editorial Paidós Comunicación. España, 1992.







## Capítulo 2: Opinión pública y gestión de gobierno

Carlos Germano

### Resumen

El presente artículo intenta mostrar las diversas posibilidades que ofrece el marketing político para que los municipios puedan potenciar sus gestiones. Dentro de estas opciones que se presentan ante los gobiernos locales, se busca resaltar algunas técnicas clásicas, de probada eficacia, junto con metodologías más novedosas. Todas estas estrategias están pensadas para mejorar la gestión subnacional, ampliar los espacios de participación ciudadana y acercar al gobernante con sus gobernados. De todas formas, si bien consideramos la utilización de estas técnicas como necesarias para mejorar la calidad de la gestión, no son suficientes para lograr ese objetivo. Sin un rumbo político definido ni acciones gubernamentales eficaces, el marketing político es una herramienta vacía.



### Carlos Germano

Es abogado de la Universidad de Buenos Aires y Director de Carlos Germano y Asociados, Consultora de Opinión Pública y Comunicación. Es coautor del libro "20 años de medios y democracia" (Fundación Konrad Adenauer) 2005, coautor del libro "Piqueteros. Nueva realidad social" (KAS-ACEP) 2005. Es coautor del CD interactivo "Cuando el desencanto... encanta: 5 años de comunicación política 1999-2004", editado por la Fundación Konrad Adenauer, además de las clínicas en comunicación y estrategias electorales para candidatos. Es coautor del Manual de Marketing y Comunicación Política "Acciones para una buena comunicación en campañas electorales", realizado por la Fundación Konrad Adenauer y la Asociación de Estudios Populares (ACEP). Es colaborador en la publicación "La Reforma Política en Emergencia Democrática", realizada por la Asociación Conciencia y la Fundación Konrad Adenauer. Es coorganizador, junto con la Fundación Konrad Adenauer y el diario El Día, de La Plata, de seminarios sobre reforma política en la ciudad de La Plata (Buenos Aires).

La realidad actual presenta un sinnúmero de desafíos que exigen el desarrollo de nuevas herramientas para su comprensión y análisis. La esfera política no es ajena a esta necesidad y, frente al fenómeno de una sociedad cada vez más compleja, integrada y global debe diseñar, renovar y optimizar metodologías de estudio y mecanismos para dar respuestas a una ciudadanía que, a nivel individual, posee mayores y mejores vías de información y comunicación de sus demandas.

El desarrollo de nuevas concepciones y técnicas en el área del marketing político y la comunicación de gobierno son una respuesta a este fenómeno. En primer término, el marketing político ha evolucionado relativizando su estricta asociación al período de diseño y ejecución de las campañas electorales. En la actualidad, el marketing constituye un medio indispensable a la hora de elaborar programas de gestión exitosos, mejorar las capacidades institucionales y generar la consolidación de lazos de pertenencia y compromiso con la comunidad, por medio de la estructuración y el fortalecimiento de una "identidad común".

En segundo término, la gestión de gobierno incluye estrategias de comunicación que no están únicamente asociadas, como en el pasado, a la mejora de la imagen de un candidato o de una administración. De esta manera, la comunicación política apunta a la transmisión de los objetivos de gobierno y al fortalecimiento del vínculo entre gobierno y ciudadano al funcionar como canal de doble vía que facilita, por un lado, el acercamiento de los logros de la gestión al vecino y, por otro, al desarrollo de estructuras que recogen las necesidades de estos últimos. De esta manera, el marketing y la comunicación, a diferencia del pasado, son vistos como instrumentos complementarios para potenciar y mejorar la gestión de gobierno. Los estudios de opinión pública son, a su vez, un valioso aporte dentro de este esquema, permitiendo la cuantificación y cualificación de la satisfacción y las demandas de los habitantes.

Sobre la base de lo expuesto, la línea argumental de este artículo se desarrollará en cuatro secciones: en primer lugar, serán analizadas las formas clásicas o tradicionales de la comunicación política -encuestas cualitativas (*focus groups*), y relevamientos "vecino a vecino"-; en segundo término, se desarrollarán algunas ideas innovadoras dentro del marketing político -Marca Ciudad-; en tercer lugar, se presentará un tablero de control de gestión gubernamental para monitorear y comunicar las acciones de gobierno y, por último, se expresarán algunos conceptos finales a modo de conclusión.

## ***I. Metodologías tradicionales***

La búsqueda por optimizar la gestión de gobierno debe ser un ideal en cualquier gobierno, tanto municipal, provincial como nacional. En esta oportunidad se analizarán las herramientas "tradicionales" enfocadas a nivel municipal para mejorar la respuesta a nuevas demandas de la sociedad, pero también para monitorear los servicios brindados, comunicarlos a la opinión pública y perfeccionar su funcionamiento.

Básicamente se presentarán tres formas de apreciar la gestión de gobierno, que requieren diversas estructuras para su realización: encuestas cuantitativas, encuestas cualitativas (*focus groups*) y relevamientos denominados "vecino a vecino".

### ***Encuestas cuantitativas***

Las encuestas resultan fundamentales para realizar diagnósticos de gestión. En los tres niveles de gobierno, este tipo de análisis resulta fundamental para materializar la percepción que posee la sociedad sobre sus gobernantes. De esta manera, el uso de encuestas no debe confundirse con la utilización electoral de encuestas de opinión. Tal como señala Daniel Ivoskus, mientras que un sondeo electoral refiere a una situación coyuntural determinada, un diagnóstico de gestión, incluye información de base: "El diagnóstico de gestión no necesariamente aporta datos útiles para un candidato. Son variables que permitirán conocer antropológicamente un grupo social determinado, más allá de sus preferencias políticas"<sup>(1)</sup>.

De esta manera, el gobernante puede cuantificar la aprobación de su gestión en general, pero también medir su desempeño en áreas particulares: estándares de calidad de los servicios públicos (alumbrado, limpieza, deportes, cultura, turismo, entre otros), obras públicas realizadas, medidas gubernamentales, etcétera.

La principal ventaja que presenta este tipo de relevamiento radica en que reduce la distancia existente entre lo que el político y sus asesores perciben y lo que efectivamente sucede en el imaginario de los electores. De esta forma se logra profundizar el rumbo político llevado hasta el momento y la manera de comunicarlo y, en algunos casos, también redireccionar a tiempo las políticas llevadas a cabo.

<sup>1)</sup> Ivoskus, Daniel: "Lo que no se dice no es. Comunicación y marketing municipal". Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 2007. Pág. 44.

Constantemente se pone en duda la veracidad de los datos publicados por diversas consultoras, en relación con la intención de voto que obtienen los candidatos. De todas formas, la utilización que aquí se quiere destacar no coloca en un primer escalón de importancia la cantidad de votos que obtendría un dirigente particular, sino que intenta aportarle al mismo un caudal de información mayor. Es en la extrapolación de estas encuestas del cortoplacismo electoral donde radica su mayor virtud: obtener datos precisos de lo hecho hasta el momento y otorgar una guía empírica para delinear las políticas de base que hacen a una buena gestión municipal.

De todas formas, es sustancial comprender que los sondeos per se no son una solución mágica. Se requiere liderazgo político, decisión y comunicación para generar y llevar a cabo programas que incluyan aquellas acciones que se consideren adecuadas. Dicho de otro modo, es crucial advertir que si los relevamientos no están acompañados de liderazgo, determinación, políticas efectivas y comunicación consistente y persistente, terminan siendo herramientas vacías.

La realización de encuestas cuantitativas, entonces, son oportunidades inmejorables para optimizar la gestión gubernamental y la comunicación. Gestiones exitosas publican en los medios masivos de comunicación la aprobación que poseen en los sondeos. La prensa, asimismo, obtiene información sobre el municipio que de otra forma no obtendría. Por otro lado, gestiones con menor éxito permiten visualizar sus principales fallas y trabajar para mejorarlas.

### ***Encuestas cualitativas (focus groups):***

Los *focus groups* no son estadísticamente representativos como las encuestas cuantitativas. Si bien se eligen grupos distintivos de la sociedad para medir (hombres y mujeres, diversos grupos etarios, distintas posiciones políticas, etcétera) con el objeto de distinguir las características de la población, éstos no poseen la relevancia estadística para ser considerados representativos, es decir, son meramente descriptivos. Asimismo, la opinión obtenida de esta muestra no necesariamente coincidirá con la mayoría de la población.



De todas formas, posee la gran ventaja de apreciar el pensamiento más profundo de la población elegida. Permite encontrar identidades comunes dentro de la sociedad que una encuesta cuantitativa no hubiese hallado; brinda la posibilidad de encontrar las razones que llevan a pensar al electorado de tal o cual manera. "El valor principal de un *focus group* se logra por la interacción de la dinámica de grupo, es decir, la idea de que la respuesta de una persona es capaz de convertirse en estímulo para otra, con lo que se genera un intercambio de respuestas con mejores resultados que si las personas del mismo grupo hubieran hecho su contribución de forma independiente."<sup>2)</sup>

Los *focus groups* son herramientas ideales para localidades con cambios internos profundos. En ciudades tendientes a recibir fuertes oleadas migratorias, con importantes cambios económicos recientes o con crecimientos poblacionales desmedidos, las encuestas cualitativas se transforman en herramientas ideales para comprender estos fenómenos.

De esta manera las mediciones cualitativas resultan buenos aliados de los gobiernos municipales. De todas formas, como ya fue expresado anteriormente, los números, por sí mismos, no valen nada: se necesita capacidad y una efectiva acción de gobierno para interpretarlos y tomar decisiones adecuadas.

### **Relevamientos "vecino a vecino"**

Esta herramienta de gestión resulta particularmente eficiente en ciudades medianas y chicas. Si bien no se obtiene la profundidad de los *focus groups*, ni la representatividad de las encuestas cuantitativas, otorga un importante panorama barrial y da lugar a una comunicación directa entre los vecinos y los gobernantes.

El método consiste en la formación de grupos de dos o tres personas que recorran puerta a puerta la mayor cantidad de barrios posibles. Esta metodología posee dos objetivos principales: por un lado, permite conocer las problemáticas puntuales de los barrios. Con una estructura (preferentemente informática) armada para esta recolección de datos, pueden relevarse los puntos críticos de cada barrio (falta de agua, inundaciones, electricidad, bacheo, etcétera). Por otro lado, es una excelente herramienta para dar a conocer la gestión de gobierno: obras terminadas, proyectos, puntos fuertes de la gestión, etcétera. La idea principal es mantener una relación estrecha entre el intendente y su comunidad, brindándoles a los vecinos un espacio de diálogo en orden de expresar sus preocupaciones y, al mismo tiempo, dando a conocer los alcances de los planes del gobierno.

---

2) Ivoskus Daniel, *Ibidem*. Pág. 76.

Por supuesto que las cuestiones económicas no pueden dejarse de lado al analizar los presupuestos a nivel municipal. En términos generales, se dispone de limitados fondos monetarios, por lo que es necesario optimizar los recursos económicos para lograr buenos resultados sin malgastar las reservas disponibles. En este sentido, este último método resulta particularmente atractivo debido a sus bajos costos de realización. De esta manera se transforma en un excelente acompañamiento a las encuestas tradicionales (cuantitativas y cualitativas) para mantener al electorado cerca de la gestión gubernamental.

### ***II. Metodologías novedosas: Marca Ciudad***

La actual tecnología aplicada a las comunicaciones, las consecuencias de la globalización y las posibilidades concretas y prácticas de viajar desde y hacia cualquier país ponen a las localidades en un lugar de preponderancia inédito. Las ciudades, actualmente, son partícipes directas de una constante competencia por inversiones, turistas, comercio, etcétera, por lo que cada localidad, para ser exitosa en dicha disputa, se vale de herramientas antes no utilizadas: Marca Ciudad.

Vale decir, en principio, que desarrollar una marca ciudad no es, como se cree habitualmente, tan solo promocionar una localidad determinada; dicho de otro modo, implementar una marca ciudad es considerablemente más complejo que la realización de publicidades originales. El concepto de marca ciudad es un proceso de gestión y comunicación complicado que afecta a un importante número de *stakeholders*: residentes, políticos, empresarios, el mundo cultural, periodistas, turistas, potenciales inversores, etcétera.

En términos generales, la Marca Ciudad es una estrategia que permite el desarrollo de los atributos de una ciudad en forma positiva, permitiendo definir sus ventajas en comparación con otras ciudades de características similares. El objetivo primordial es el desarrollo de una imagen pública de aceptación en referencia a la ciudad y los atractivos que ésta contenga. Dicha imagen resultará de las acciones que el gobierno municipal lleve a cabo y de la historia de la localidad. Así aparece en escena un elemento trascendental para el éxito de esta estrategia: la comunicación interna de la gestión (hacia los ciudadanos locales) y la externa (dirigida a potenciales turistas, inversores, inmigrantes, etcétera).

El objetivo, entonces, radica en poder identificar una determinada localidad con un atractivo que posea. De todas formas, no resulta simple la búsqueda del valor “único” que diferencia a cada ciudad sobre el cual pueda enmarcarse su marca, como tal vez ligeramente pueda creerse, sencillamente por dos motivos: en principio, porque las ciudades a veces tienen más de un elemento que las distingue y porque, en general, varias ciudades comparten dichos elementos.

La creación de la marca es un proceso relativamente complejo que involucra una importante cantidad de acciones que deben ser coordinadas entre sí. Al intentar clarificar el proceso de creación y desarrollo de una marca se puede hacer hincapié sobre ciertos elementos: a) investigación interna y (b) externa, (c) diseño, (d) educación y (e) promoción.

La (a) investigación interna, es el punto de partida para la creación de la marca. El empleo de herramientas de estudio de opiniones cualitativas y cuantitativas es fundamental; cada ciudadano debe poder dar su opinión, sus percepciones deben ser tenidas en cuenta ya que se necesita desarrollar una marca que represente a la comunidad en cuestión en todos sus aspectos. Asimismo, deben ser abordadas investigaciones relacionadas con múltiples aspectos de orden local: fundación de la ciudad, historia, cultura, deporte, figuras locales, idiosincrasia, valores, gustos, preferencias, etcétera.

Es aquí donde cobra relevancia la (b) investigación externa, dado que la Marca Ciudad debe ser, eventualmente, posicionada en el país y, si se quiere, en el mundo. Deben considerarse dos cuestiones fundamentales: por un lado, deben estudiarse las marcas ciudad desarrolladas hasta el momento. Por otro lado, resulta relevante analizar qué percepción se tiene de la ciudad en cuestión. En este caso, la percepción es sumamente importante ya que muchas veces ésta resulta más importante que lo que verdaderamente sucede en la ciudad. Sería, al menos en principio, desacertado plantear el desarrollo de una marca en una ciudad bajo un elemento que sea incompatible a la percepción general.

Con las investigaciones previas, tanto internas como externas, están dadas las condiciones para comenzar con el desarrollo del (c) diseño de la marca. En este sentido, se trabaja, entre otras cosas, sobre los elementos básicos, como el slogan y el logo, que representarán la idea fuerza de la marca. Tienen que ser atractivos, ilustrativos y concretos; deben, sin duda alguna, representar la esencia de la marca en pocas palabras. Es menester tener en cuenta que el diseño elegido se utilizará en vestimentas, vehículos, papelería, folletería, etcétera; cada punto de la ciudad debe tener su distintivo de la marca y en cada momento en que ésta sea representada en el exterior deben utilizarse los elementos desarrollados en orden de buscar conexión e identificación.

La (d) educación en el desarrollo de una marca ciudad es tan importante como los puntos antes descritos. Debe considerarse que cada ciudadano de la ciudad en cuestión debe ser y verse representado en la marca. Así se requiere una constante comunicación y participación, en relación con los pasos por seguir, las decisiones tomadas y cómo las actividades de la marca pueden ser un provecho para cada habitante de la ciudad. El vecino no debe dudar de la importancia que tendrá para su ciudad el desarrollo de una marca, debe comprender que el gasto en el que se incurre en la creación de la misma implicará crecimiento para la ciudad en la que vive, pero también beneficios directos para él.

Una vez concluidos los procesos de investigación, diseño y educación, la Marca Ciudad está en condiciones de salir al mundo. Existen en la actualidad innumerables eventos y lugares donde una marca ciudad puede ser (e) promocionada, apuntando a sus potenciales inversores, turistas, inmigrantes, etcétera. Es, en cada uno de ellos, donde debe existir presencia de la marca (folletos, sitios web, libros, presentaciones, muestras de sus productos, promociones de eventos, etcétera). La promoción de una marca ciudad debe ser sostenida en el tiempo y de altísima calidad.

### **¿Qué debe tener una marca?**

En primer lugar, es necesario tener en claro un propósito y una promesa de futuro. El desarrollo de una marca ciudad debe responder a un propósito general, que puede tener, al mismo tiempo, un conjunto de propósitos secundarios relacionados con el primero y con el futuro de la ciudad. Se puede pensar que una marca ciudad sobre una localidad determinada tiene como objetivo primario el desarrollo y crecimiento de la ciudad estimando, por caso, valores de crecimiento en una determinada línea de tiempo. Simultáneamente, puede decirse que de la implementación de la marca se espera, por ejemplo, mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad (al perfeccionar la infraestructura local, los accesos a ella, la prestación de servicios) potenciar la región, "exportar" valores, etcétera.

En segundo término, debe ser original. Se necesita una marca única, irrepetible. Se parte de un elemento diferenciador. Es positivo mirar otras marcas y los estudios que se realizan sobre éstas para comprender el fenómeno y descubrir distintas "escuelas" sobre el tema, pero el desarrollo final de la marca debe ser absolutamente original; una marca debe identificar una ciudad sin oportunidad de equivocación alguna.

Tercero, es fundamental tener una importante participación y comunicación de los ciudadanos y el contacto con ellos resulta un aspecto clave en el desarrollo de la marca. Cada ciudadano debe ser observado, en principio, como un pequeño "dueño" que vive a diario en la ciudad, por lo que su opinión es indispensable desde el momento cero. La idea es que los vecinos no sólo sean hombres y mujeres que gozan de una ciudad maravillosa, sino que sean partícipes primarios de ella, "cómplices" de su crecimiento.

En cuarto lugar, es necesario un compromiso absoluto del Estado con la marca en todo sentido. Es indispensable una comunicación constante y consistente. Se necesita, por un lado, que se sostenga como proyecto en el tiempo, que se convierta en una política de Estado, que trascienda gobiernos. Por otro lado, debe existir unidad hacia la marca dentro del Poder Ejecutivo: en cada espacio, cada ministerio, cada secretaría, en cada rincón del Gobierno debe estar presente la marca. Aquí la impronta debe ser clara: desde todas las áreas gubernamentales se puede hacer algo por la marca.

Por último, es menester tener velocidad para movilizarse. La globalización acerca a vecinos de distintos puntos del mundo como nunca antes. Son ellos los que exigen constantemente nuevos elementos; lo creado ayer, hoy puede resultar antiguo. Un monitoreo constante permite conocer las tendencias, hacia dónde ir, qué sumar. Siguiendo a Toni Puig, no hay que tener miedo a cambiar, aun cuando lo hecho hasta el momento funcione.<sup>(3)</sup> Hay que comprenderlo como punto de partida: los municipios compiten todos los días; para mantenerse en el tren de las ciudades en crecimiento se necesita una actualización constante.

### ***Complicaciones y errores recurrentes***

Es habitual encontrar ciertos errores al crear esta clase de megaproyectos a nivel municipal. En primer lugar, lamentablemente, el concepto de Marca Ciudad ha sido entendido como una estrategia para promocionar turísticamente ciudades, por lo que limitan sus acciones a algunos folletos con información al respecto, sitios Web con promociones hoteleras y publicidades llamativas y pintorescas, esperando así -primordialmente- esa promoción turística.

En segundo lugar, es estrictamente necesario que en el desarrollo de la marca se especifique un plan estratégico que contenga acciones por seguir y objetivos por cumplir en un amplio plazo. En tal lapso cambiarán los intendentes municipales y sus equipos de trabajo. Se necesita, entonces, compromiso con el proyecto de la Marca Ciudad por quienes ocupen dichos cargos circunstancialmente.

Tercero, teniendo en cuenta los pasos arriba descriptos para la creación de la marca, es posible encontrar errores frecuentes: una marca basada en una investigación interna incorrecta puede llevar a desarrollar una marca que no represente o atraiga ni a sus propios vecinos. Por su parte, una investigación externa incorrecta tal vez conlleve a crear una marca que sea similar o igual a una ya existente o también a una marca inapropiada en relación con la percepción que se tiene sobre la ciudad en cuestión. La educación, como se explicó, es un paso clave: si los vecinos desconocen el estado y alcances de la marca, difícilmente se sentirán parte. En la fase de diseño, por su parte, es común encontrar déficit en la "clase creativa" y así la marca pierde alcance y efectividad. Si la promoción es escasa o poco efectiva, el desarrollo completo de la marca pierde valor; asimismo, la comunicación del proyecto es fundamental.

---

3) PUIG, Toni, La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2003.

En cuarto lugar, es posible encontrar casos donde, una vez desarrollada la marca, no se continúan realizando estudios o investigaciones. La disputa por habitantes, turistas e inversiones que lleva inevitablemente a las ciudades a desarrollar sus marcas para poder crecer las obliga a reinventarse de modo constante. Esto no significa claramente desarrollar una marca nueva periódicamente, pero sí actualizar esa marca en forma permanente. En este sentido es necesaria una comunicación directa con los ciudadanos sin respiro, deben ser tenidos en cuenta en el proceso de actualización de la marca.

Concluyendo, puede decirse entonces que el marketing político aplicado a la gestión municipal presenta, en esta situación, herramientas concretas y prácticas como la Marca Ciudad, que debe ser vista como un elemento que, por un lado, atraiga turismo, potencie desarrollos industriales y, al mismo tiempo, refuerce los lazos y rasgos de identidad de los ciudadanos. Una marca ciudad debe basarse en la participación y la comunicación. Debe ser una marca que también sea de y para los vecinos. Cada uno debe ser "cómplice" en la creación y el desarrollo de ésta y así comprender los alcances y provechos que pueda conseguir de su aplicación. El avance y el crecimiento que pueda lograr una ciudad mediante un buen trabajo de marketing y comunicación, utilizando como base la Marca Ciudad pueden ser inimaginables si es que se toma, desde los municipios, un compromiso real y concreto con el proyecto y se entiende que el desarrollo de una marca ciudad va mucho más allá de atraer turistas y embellecer las calles, es una manera de comunicar, de gestionar.

### ***III. Uso de indicadores y Tablero de Control (TC) sobre la gestión gubernamental***

Como hemos visto, los estudios de opinión pública aplicados al desarrollo de la imagen municipal son un arma poderosa. De todas formas, una ley fundamental asociada a las estrategias de comunicación política en los municipios es que los esquemas de comunicación y posicionamiento institucional sólo pueden perdurar acompañadas de sólidas gestiones.

Con el objetivo de acompañar una gestión eficaz se busca elaborar una diversa cantidad de índices, como compuestos de indicadores, en las áreas principales dentro de la gestión municipal y utilizarlas como una herramienta para intentar diagnosticar los avances, dificultades y el nivel de cumplimiento de los objetivos planteados por el gobierno municipal.

Un indicador representa, de manera simplificada, una situación dada en el marco de un sistema mayor y habitualmente complejo. Resulta crucial la revisión constante de los indicadores para verificar su utilidad, validez y relevancia. Tal como señala Luis Castro: “A la hora de planificar una gestión municipal, un indicador es una herramienta que permite entregar información cualitativa o cuantitativa del grado de cumplimiento de un objetivo de gestión previamente establecido [...] Los indicadores son un dispositivo central en el proceso de enunciación presupuestaria, por cuanto su intención es establecer una herramienta capaz de cuantificar la relación entre las metas ideales y el que efectivamente se logrará en el futuro”.<sup>(4)</sup>

Desde esta perspectiva, los indicadores funcionan como un actor central dentro de las instituciones porque organizan los procesos internos en función de una “cultura del resultado” que se basa en los valores de la eficacia y la eficiencia. Esto permite realizar evaluaciones de la calidad de la gestión en términos temporales que impactarán en la confirmación o rectificación de las principales decisiones y los rumbos que haya adoptado dicha institución en función del cumplimiento de sus objetivos.

Los indicadores deben ser capaces de captar los niveles de eficacia de determinada política pública. En este sentido, “se considera como eficacia el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos, a través de los productos o resultados obtenidos, sin referencia alguna al costo de consecución de los mismos.”<sup>(5)</sup> El Instituto Provincial de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires señala que de este grupo los indicadores utilizados con más frecuencia son: (a) indicadores de impacto deseado, que miden los efectos buscados que han sido alcanzados por el programa. En este sentido se percibe en qué grado la actividad desarrollada por el programa mejora las condiciones iniciales en que le toca intervenir.

4) CASTRO, Luis, Indicadores en la Función Pública, en [www.ipap.sg.gba.gov.ar/lec\\_rec/castro/ind\\_funcpub.doc](http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/lec_rec/castro/ind_funcpub.doc)

5) CASTRO, Luis, Indicadores en la Función Pública, en [www.ipap.sg.gba.gov.ar/lec\\_rec/castro/ind\\_funcpub.doc](http://www.ipap.sg.gba.gov.ar/lec_rec/castro/ind_funcpub.doc)



En segundo lugar existen los (b) indicadores de producto, que proporcionan información sobre los bienes producidos y servicios prestados de tal forma que permiten medir los volúmenes físicos de producción realizada, tales como niños inmunizados, estudiantes graduados, kilómetros construidos, etcétera.

En el tercero ubicamos a los (c) indicadores de eficiencia, que se refieren al grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos empleados. Este tipo de indicadores permite establecer la relación entre la producción física del bien o servicio y los insumos utilizados para alcanzar el nivel de producto.

En cuarto lugar están los (d) indicadores de calidad, en los que se mide la capacidad de cumplir adecuadamente con los requisitos de satisfacción del producto que esperan los usuarios, en términos de oportunidad, accesibilidad, precisión, plazos, etcétera.

Por último ubicamos a (e) los indicadores de economía, que informan sobre la capacidad de una institución para movilizar adecuadamente sus recursos financieros para el cumplimiento de sus objetivos. En este ámbito un indicador relevante es el de desempeño presupuestario, que permite medir, entre otros elementos, la ejecución del presupuesto de acuerdo con lo programado, la capacidad de recuperación de préstamos y otros pasivos, los créditos e inversión ejecutados sobre lo asignado, etcétera.

La evaluación del desempeño institucional realizada por medio de múltiples indicadores se ordena mediante un sistema que, habitualmente, se denomina tablero de comando o tablero de control. Este permite obtener un pantallazo general de la situación relativa de la institución respecto de sus objetivos y una evaluación de desempeño general sobre cada una de sus áreas particulares. Su ventaja radica en la posibilidad de optimizar la gestión gubernamental con un abanico de indicadores de situación a disposición de los diferentes niveles y áreas de ejecución que contarán con la capacidad de tomar decisiones estratégicas con información fiable. Tal como lo señala Luis Castro: "El tablero de control está orientado para facilitar la acción de gobierno. Forma parte de un sistema de información y está elaborado como instrumento de monitoreo de la organización".

### **IV. Conclusión**

Es posible destacar que las formas de interacción entre los gobiernos y la opinión pública han sufrido diversas transformaciones. Ya sea mediante la utilización de encuestas o la creación de novedosos mecanismos que buscan posicionar a la ciudad como una marca, la realidad nos muestra que los gobiernos municipales buscan constantemente formas de mejorar su gestión, comunicar a la población sus principales elaboraciones y brindar y/o ampliar los espacios de participación ciudadana.

En efecto, las nuevas tendencias en marketing político orientadas a posicionar al municipio como una marca dentro de un mercado, el desarrollo de elementos como el tablero de control -que intenta optimizar los recursos gubernamentales apuntando a un mejor mandato y una superior comunicación con los ciudadanos- y el desarrollo de nuevas estrategias de comunicación y participación son, entonces, elementos necesarios, pero no suficientes, para llevar a cabo una gestión exitosa. Es decir, estas herramientas son útiles para identificar y cuantificar dificultades municipales pero, en última instancia, la acción política es la que marca el rumbo.

La más completa comunicación política nunca puede sustituir a una eficiente gestión gubernamental. Independientemente de las metodologías utilizadas para la comunicación de gobierno, nada es más efectivo que cumplir con la palabra empeñada. No hay mejor marketing político que una calle asfaltada, una cloaca colocada o una plaza iluminada.

En este sentido cabe destacar que este proceso de cambio de las herramientas de análisis político es acompañado por un fenómeno de alcance global: la descentralización económica y administrativa. Cada vez, y de manera creciente, los ciudadanos exigen mayores niveles de control y participación sobre los asuntos de gobierno lo que, en efecto, potencia la importancia de la calidad de la gestión a nivel municipal. A diferencia de la gestión a grandes niveles, los *issues* locales se centran fundamentalmente en los servicios y cuestiones que afectan con "habitualidad" al ciudadano y, por ello, su administración defectuosa tiene secuelas inmediatas. En consecuencia, herramientas tales como el marketing, la comunicación y los estudios de opinión pública pueden coadyuvar para mejorar la calidad de una gestión pero, sin lugar a dudas, no pueden ser los únicos pilares que la sostengan: herramientas de marketing político sin contenido de fondo son una receta infalible para el fracaso. ■

Fundación Konrad Adenauer y Asociación Civil de Estudios Populares.  
Buenos Aires, abril de 2008.

## **Bibliografía**

- AYRES, JEFFREY. From the Streets to the Internet: The Cyber-Diffusion of Contention. Annals, AAPPSS, 1999.
- BALTUCH, JONATHAN. Brand Your City: A recipe for success ([www.brandchannel.com](http://www.brandchannel.com)).
- BEAUDOX, VIRGINIA, D'ADAMO, ORLANDO y SLAVINSKY, GABRIEL, Comunicación política y campañas electorales, Editorial Gedisa, Barcelona, 2005.
- CAPURRO, DORIS. ¿Por qué crear una marca ciudad? ([www.managementpolitico.com.ar](http://www.managementpolitico.com.ar)).
- CASTRO, LUIS. Indicadores en la Función Pública. [www.ipap.sg.gba](http://www.ipap.sg.gba)
- HABERMAS, JURGEN. Facticidad y Validez. Editorial Trotta. Madrid, 1998.
- IVOSKUS, DANIEL. Lo que no se dice no es. Comunicación y marketing municipal. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 2007.
- IZURIETA, ROBERTO y OTROS. Estrategias de comunicación para gobiernos, Editorial La Crujía. Buenos Aires, 2002.
- LAMARQUE, PATRICK. Poder local. Libros del Rojas. Buenos Aires, 2001.
- MAAREK, PHILIPPE. Voto, marketing político y comunicación. Editorial Paidós. Barcelona, 1997.
- MEYER, THOMAS y HINCHMAN, LEW. Media Democracy. How the Media Colonize Politics. Cambridge, Polity Press, 2003.
- MORA Y ARAUJO, MANUEL. El poder de la conversación. Editorial La Crujía. Buenos Aires, 2005.
- PRICE, VINCENT. Opinión Pública. Esfera pública y comunicación. Paidós. Barcelona, 1994.
- PUIG, TONI. La comunicación municipal cómplice con los ciudadanos. Editorial Paidós. Buenos Aires, 2003.
- SANTIAGO, GUSTAVO y VARELA, ANALÍA. Marketing político electoral para municipios. Editorial La Crujía. Buenos Aires, 2006.
- SARTORI, GIOVANNI. La videopolítica. Editorial Taurus. Madrid, 1998.
- SEISDEDOS, HERMENEGILDO. La marca ciudad como antídoto para la bon-sainización del city marketing ([citymarketing.biz](http://citymarketing.biz)).
- WAISBORD, SILVIO. El gran desfile. Campañas electorales y medios de comunicación en la Argentina. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 1995.







## Capítulo 3: La comunicación: elemento clave para la calidad de gestión en la Administración Pública local

Rubén Sutelman y Carlos Fara



**Carlos Fara**

### **Resumen**

Este artículo se propone analizar un aspecto particular de lo que se conoce como comunicación política: el que lleva adelante cada gobierno local en relación con la prestación de servicios públicos. Cada vez más, la comunicación comienza a ganar espacio en la reflexión sobre los procesos de construcción de consenso político, legitimación, consolidación de imágenes positivas y fortalecimiento del prestigio del gobierno. Todos estos conceptos constituyen elementos muy valorados políticamente, que se encarnan en la propia gestión del aparato del Estado local en relación directa y permanente con la ciudadanía, por medio de los trámites que los vecinos realizan.

De este modo, pretendemos presentar aquí algunas reflexiones sobre la contribución que hacen los procesos de comunicación institucional a la calidad de los servicios que brindan los organismos de la Administración Pública local, en el marco de los programas de mejora continua.



**Rubén Sutelman**

Hoy, todos somos clientes inquietos. Queremos que nos atiendan bien, que nos den la información correcta y que no nos hagan perder tiempo. No queremos pasar por 20 ventanillas diferentes, levantarnos a las 4 de la mañana para sacar un turno y que nos den órdenes como si estuviéramos en un cuartel. Claro, cuando se trata del Estado esto parece una utopía. Sin embargo, es posible y los ciudadanos lo demandan cada vez más (aunque el Estado no es una empresa y los ciudadanos no somos clientes).

Por eso existe la necesidad de “ajustar” las prestaciones públicas a las exigencias de información, comunicación y orientación al ciudadano, instancias que constituyen los nuevos desafíos de gobierno, sin descuidar los principios relacionados con el bien común, la equidad y el largo plazo. La gente quiere un Estado más “amigable” (rechazando los estereotipos popularizados por la famosa empleada pública de Gasalla).

En este capítulo se hablará de la comunicación de gobierno, pero no desde el punto de vista más político -cómo hacer que la gestión se vea bien- sino desde un enfoque institucional y ciudadano, beneficioso para la construcción de consenso político y legitimación.

---

## ***I. Introducción***

---

### ***1.1. Los servicios municipales***

¿Cuál es la relación entre la provisión de servicios como el alumbrado, barrido y limpieza, el otorgamiento del registro a conductores, la certificación de libre deudas y la inspección a obras particulares que brinda un municipio, con los procesos de comunicación social? y ¿el asesoramiento a Pymes, las rondas de negocios, la habilitación de comercios e industrias?

La respuesta es concreta: **con una comunicación efectiva, todos estos servicios públicos son más demandados, conocidos y valorados por la comunidad y, en consecuencia, resulta mejor considerada la gestión del gobierno municipal.** Es decir:

**MEJOR COMUNICACION = MEJOR OPINION**



De aquí es que resulta fundamental conocer cómo la ciudadanía percibe el nivel de calidad que recibe de esos servicios y cuánta diferencia hay respecto de la calidad esperada, para diseñar servicios capaces de:

- a) satisfacer las demandas ciudadanas,
- b) fortalecer los procesos de participación para realizar los ajustes necesarios, y
- c) establecer canales de comunicación permanentes para hacer efectivo un proceso de mejora continua.

Las iniciativas que buscan mejorar la calidad de los servicios y la percepción social sobre la gestión utilizan distintos mecanismos, dentro de los cuales la comunicación cumple un rol fundamental.

## ***1.2. Nuevos desafíos de las organizaciones públicas***

Todo está cambiando. Los ciudadanos somos más exigentes y el Estado tiene que adaptarse.

**La percepción social que existe hoy sobre las áreas de un gobierno local podría resumirse en la siguiente frase: "Están al servicio de sí mismas".**

Efectivamente, todo lugar del Estado que solo está pensado por la burocracia tradicional genera una distancia cada vez mayor entre la comunidad y la Administración, por la deficiencia de los servicios, bienes y productos que ésta ofrece.

Esto sucede cuando Estado piensa sólo en sí mismo, y no en quienes necesitan de él. Interesa más el expediente que el resultado que tiene que producir un trámite.

## ***1.3. La aparición del marketing público y sus diferencias con el marketing comercial***

Cuanto más atenta esté una organización para entender lo que pasa afuera de ella, mejor podrá satisfacer las demandas de los ciudadanos. Por ello resultan imprescindibles los mecanismos para que la gente pueda expresar sus necesidades, quejas y sugerencias respecto del servicio público que reciben.

De este modo, si ahora resulta necesario conocer el resultado de la prestación, será preciso conocer las necesidades y comportamientos de los ciudadanos. Para obtener información sobre estos aspectos se recurre a distintos estudios de opinión, foros consultivos, audiencias públicas, entre otros instrumentos. Las técnicas del marketing han permitido mejorar la obtención de estos datos y contribuyen así a la formulación, implementación y evaluación de políticas.

**Pero no pueden aplicarse automáticamente las reglas del marketing comercial al sector público. El sector público presta muchos de sus servicios en régimen de monopolio, la administración es mucho más que un mero proveedor de servicios, los ciudadanos son mucho más que clientes, los bienes públicos son gratuitos y los funcionarios públicos no están orientados comercialmente, entre otras cuestiones. Como dijimos: ciudadanos no son consumidores, ni clientes, y el Estado no es una empresa.**

Si bien es cierto que debe ajustarse el funcionamiento del Estado al resultado final de los servicios que presta, existen objetivos de equidad y decisiones estratégicas que la gestión de gobierno debe contemplar, que no pueden estar atados al horizonte de expectativas cortoplacistas de la ciudadanía.

**De todos modos, lo que nos interesa del marketing es un conjunto de técnicas** para contribuir en la mejora de servicios, porque permite conocer en profundidad la demanda social con respecto a la Administración. Su contribución acerca una nueva perspectiva a la gestión de calidad, la cual toma en cuenta la percepción de los beneficiarios de las acciones de gobierno.

## ***1.4. Claves de la modernización de la gestión***

Aumentar la eficiencia, eficacia y transparencia de la gestión del sector público supone fortalecer las instancias de comunicación y participación de la sociedad en diversos ámbitos de decisión, y en particular en áreas proveedoras de servicios públicos (salud, educación, servicio de agua y cloacas, etc.). Lograr estos objetivos motivó acciones para modernizar el Estado.

Un camino para alcanzar el objetivo consiste en fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad civil, generando una alianza para concretar las reformas institucionales necesarias, capaces de cimentar una democracia legítima y transparente. De este modo se pretende que la Administración Pública centre su atención en el destinatario de la gestión.

Los lineamientos de gestión fijados para llevar a cabo el proceso de modernización de las organizaciones públicas pueden resumirse en cinco puntos principales<sup>(1)</sup>:

- a) Orientado al ciudadano:** todo proceso administrativo debe estar dirigido a beneficiar directa o indirectamente a la ciudadanía. El accionar de la administración y de sus agentes tiene que orientarse fundamentalmente a ofrecer un servicio público de calidad, oportunidad y transparencia.

1) Halliburton, Eduardo; Baxendale, Patricia y otros. Programa Carta Compromiso con el Ciudadano: Guía para su implementación, Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, 2001.

- b) **Orientado a los resultados:** las organizaciones públicas deben pasar de una cultura de cumplimiento ciego de los procedimientos y normas a una cultura orientada al cumplimiento de objetivos medibles de servicio. Un nuevo modelo de gestión orientado hacia la instrumentación de políticas, objetivos, metas y resultados que privilegien la comunicación con el ciudadano.
- c) **Orientado a la jerarquización e involucramiento de los recursos humanos:** la nueva política de recursos humanos de los organismos debe tender a elevar la calidad del empleo público y perfeccionar los instrumentos de capacitación y comunicación interna con el fin de potenciar las competencias laborales de los trabajadores, facilitar el cumplimiento de la misión y objetivos de la organización y brindar una mejor atención y servicio al ciudadano en un marco de cooperación y participación.
- d) **Orientado a la incorporación de las nuevas tecnologías:** las organizaciones públicas deben aprovechar el poderoso potencial de las nuevas tecnologías para mejorar los procesos administrativos, incrementar la productividad y la calidad de los servicios que prestan y perfeccionar los mecanismos de comunicación con el ciudadano.
- e) **Orientado a la cooperación con las organizaciones privadas y no gubernamentales:** se debe tender a lograr que la gestión pública, privada y social se complementen y actúen cooperativamente, fortaleciendo su relación y estableciendo los mecanismos adecuados de coordinación, con el fin de satisfacer adecuadamente las demandas de la ciudadanía y alcanzar el bien común.



En este marco se ve que los lineamientos descritos que deben orientar la modernización de las organizaciones públicas tienen como requerimiento central la **necesidad de mejorar la relación de la Administración con los ciudadanos**, aumentando:

- su **receptividad** (capacidad de respuesta de la Administración a las demandas de la sociedad) y
- la **calidad** (de la gestión y los resultados) **de los servicios que presta**.

Estos nuevos requerimientos obligan a implementar procesos de mejora continua en las organizaciones públicas.

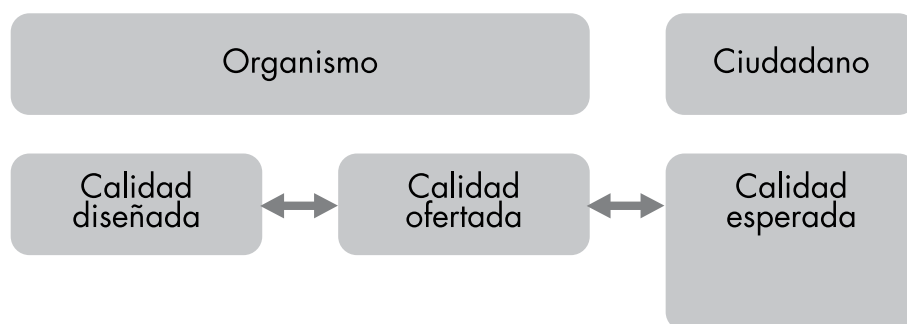
La Administración receptiva desde la perspectiva de los ciudadanos

Comprensiva	Las Administraciones Públicas deben ser transparentes. Los ciudadanos quieren saber cómo funciona la Administración, cuáles son sus obligaciones y también cuáles son las responsabilidades hacia él y quiénes son los responsables. Además exigen entender el funcionamiento de la Administración, por ello su información debe ser clara y los procedimientos sencillos y simples.
Responde a las necesidades de los ciudadanos	Las Administraciones deben atender las necesidades de los ciudadanos, tanto en el momento en que se diseñan las políticas públicas como en el momento de su aplicación por medio de la Administración. Además, los ciudadanos quieren que sus opiniones sean tenidas en cuenta.
Accesible	Además de la comprensibilidad del conjunto del sistema administrativo, los ciudadanos exigen que toda interacción particular pueda llevarse a cabo en condiciones de plena accesibilidad. Esta es al mismo tiempo espacial (situación de las oficinas), material (oficinas de atención al público que permitan un fácil diálogo, instalaciones para los minusválidos), temporal (horas de apertura adaptadas a los horarios laborables de la población) y cognoscitiva (instrucciones, formularios o comunicaciones comprensibles).
Participación activa	Las Administraciones deben hacer participar activamente a los ciudadanos. Estos suelen quejarse de que se los trata como a prestatarios pasivos. Pero la Administración necesita la participación activa para poder desempeñar en forma adecuada muchas de sus funciones, tanto las relacionadas con la prestación de servicios como las relacionadas con obligaciones.

Además de la receptividad, el otro aspecto importante que se debe tener claro en el marco de las acciones de modernización es la calidad de los servicios. En este sentido es importante destacar que esa **calidad la determinan los ciudadanos**.

Los profesionales y técnicos que integran la organización son los responsables de a) diseñar los servicios que tiene que prestar el organismo, y b) cómo hacerlo (producción del servicio). Pero en ningún caso son los que determinan su calidad. Esto les corresponde a **los ciudadanos, que son los que deben explicitar si se ha dado plena satisfacción a sus expectativas** (lo que necesitan y esperan). Es decir, si se les ha prestado un servicio de calidad.

Por esta razón, **cualquier proceso de mejora de la calidad de los servicios deberá procurar aproximar la calidad diseñada** -la que la organización interpreta es la deseada por el ciudadano- **y ofertada** -la efectivamente producida por el organismo- **a la calidad esperada por los ciudadanos**. En todo proceso de construcción de calidad de un servicio se dan tres niveles diferenciados que pueden considerarse como los tres vectores de la calidad<sup>(2)</sup>:



La gestión de las expectativas (lo esperado por el ciudadano) es uno de los aspectos más comprometidos en el desarrollo de cualquier programa de calidad: las **expectativas son los puntos de referencia respecto de los cuales se evalúa lo actuado por la organización**. Nada influye más en el ciudadano para formar su criterio de calidad de un servicio público que un simple juego de comparaciones y contrastes entre la calidad recibida con la calidad esperada.

<sup>2)</sup> López Camps, Jordi Gadea Carrera, Albert. "Servir al Ciudadano", Ediciones Gestión 2000, S.A.; España, 1995.

## 1.5. Cartas Ciudadanas

Por este motivo, en los últimos años, gobiernos locales de distintas latitudes fueron implementando iniciativas de diversa índole con la finalidad principal de mejorar la relación de la Administración Pública con los ciudadanos, especialmente por medio de la calidad de los servicios que ella brinda.

Estos programas apuntan a mejorar la relación de las organizaciones con los ciudadanos, potenciando su derecho a **ser escuchados** (cuando se elaboran los programas, se definen y diseñan los servicios, se establecen los niveles de calidad de la prestación y se evalúan los resultados), **informados** (con sencillez, claridad y oportunamente), **respetados** (tratados sin discriminación, en forma equitativa y justa), y a **recibir una respuesta o solución** cuando las cosas no salen bien<sup>(3)</sup>.

En particular, desde hace unos 20 años, en el marco de los nuevos modelos de gestión por resultados, se comenzaron a implementar las Cartas Ciudadanas, que han adquirido en todo el mundo una importancia significativa para mejorar la interacción entre los gobiernos locales y la ciudadanía<sup>(4)</sup>.

Estos programas constituyen, a la vez, un paso adelante en la búsqueda constante de mejorar el acceso a la información pública a la población, porque se convierten en documentos que, además de evaluar la calidad de servicios- y por ende mejorarla en forma continua- institucionalizan un mecanismo de comunicación permanente entre la Administración Pública y los ciudadanos.

Mediante estos documentos las administraciones locales listan los servicios ofrecidos a la comunidad y establecen estándares o metas de calidad en cada caso (en relación con el tiempo en que se realiza la prestación, el horario, las condiciones de atención, etc.) y se establecen indicadores para medir el cumplimiento de esos compromisos.

Finalmente, una unidad de monitoreo evalúa la prestación y detecta desvíos eventuales en el proceso de gestión para resolver los problemas que impidieron el cumplimiento del compromiso.

3) Subsecretaría de la Gestión Pública. Oficina Nacional de Innovación de Gestión, CD presentación del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, Buenos Aires, 2006.

4) En la Argentina comenzó a implementarse a nivel nacional el programa Carta Compromiso con el Ciudadano mediante el decreto 229/2000, pero en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Pero estos proyectos requieren para su implementación el desarrollo de un sólido enfoque orientado al ciudadano, lo que supone un cambio cultural significativo en los municipios. Esto **sólo es posible si existe la voluntad política de sus autoridades para establecer una nueva modalidad de relaciones entre los ciudadanos y la Administración**, otorgándoles mayor participación a los primeros y mayor transparencia a esta última<sup>5)</sup>.

Esta herramienta de gestión tiene un valor adicional: contribuye al involucramiento del personal del organismo cuando éste se apropia de los objetivos de la Carta, cuando participa de su formulación, la comparte y la asume como un desafío laboral, haciendo confluir los objetivos propios de su tarea con los de la institución.

En muchos casos, este documento es una guía, un organizador de los esfuerzos, orientado a definir con precisión qué se espera de cada área de trabajo y del organismo en su conjunto. De aquí que resulte de fundamental importancia la difusión interna de los compromisos asumidos por medio de diversos canales.

### ***1.6. Las Cartas Ciudadanas y el fortalecimiento de la comunicación***

Ahora bien, si estas iniciativas tienen un gran valor como herramienta de gestión y de comunicación interna, cuánto más “impactante” es su potencial de medio de comunicación. No sólo porque es un canal de relación con la ciudadanía, sino porque puede ser un marco muy apropiado para desencadenar un proceso muy rico para la organización, en los que pueden sistematizarse acciones aisladas, fragmentadas y parciales de comunicación y participación ciudadana.

A continuación desarrollaremos una propuesta que supone desplegar una serie de etapas que contemplan el modo en que estos procesos pueden integrarse a una iniciativa de mejora continua<sup>6)</sup>.

5) Halliburton, Eduardo y otros; “Programa Carta Compromiso con el Ciudadano”, Guía para su implementación; Pág. 26. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Sociedad de Economía Mixta, Agosto 2001.

6) Algunas referencias fueron tomadas de la Guía para la elaboración de la Carta Compromiso con el Ciudadano, Nakano, Silvia y otros, editado por la Subsecretaría de la Gestión Pública, Julio 2007.

## II. Etapas de planificación

### II.1. Primera etapa: Relevamiento de servicios y establecimiento de compromisos

Una vez identificados y descriptos los servicios que presta el gobierno local se debe determinar correctamente qué se propone lograr en cada área en relación con los atributos de calidad que deben poseer esos servicios. Así se podrán satisfacer las expectativas de los destinatarios y, en consecuencia, priorizarlos en su diseño y formalizarlos como metas o estándares, que luego se medirán a partir de determinados indicadores<sup>7)</sup>.

Por ejemplo, el caso del otorgamiento de un subsidio, puede plantearse hipotéticamente del siguiente modo:

Servicio	Atributo	Indicador
Otorgamiento de subsidios	Capacidad de respuesta: tiempo de duración del trámite	Días transcurridos entre el ingreso de la solicitud y la notificación del otorgamiento del subsidio

En este caso el compromiso podrá ser de 20 días y el resultado de la medición será el porcentaje de trámites que salieron en ese plazo:

Indicador	Resultado de la medición	Estandar establecido	Nivel de cumplimiento
Días transcurridos entre el ingreso de la solicitud y la notificación del otorgamiento del subsidio	39% 25 días 61% entre 25 y 40 días	20 días	El plazo excede significativamente la meta establecida por el organismo. Se recomienda revisar la viabilidad del estándar (carece de realismo) o establecer un proceso de mejora

**Esta es la esencia de los documentos en los que se listan los servicios que la comuna define de su interés. Así se corporiza, entonces, este programa de mejora continua.**

7) Se entiende por 1) atributos de calidad a aquellos aspectos distintivos de un servicio que los ciudadanos identifican como necesarios para satisfacer plenamente sus expectativas, es decir lo que necesitan y esperan, 2) estándares de calidad, a los valores por alcanzar que se consideran significativos para su factor o atributo de calidad, un piso debajo del cual debe ser considerado deficiente el nivel de desempeño del servicios prestado y 3) indicadores de calidad, a los instrumentos de medición (cualitativos o cuantitativos) de los atributos de calidad, el resultado de esta medición permite determinar el cumplimiento del compromiso.



## **II.2. Segunda etapa: Diagnóstico comunicacional**

Luego debe hacerse lo propio con los canales de comunicación del municipio. En primer lugar, realizar un diagnóstico comunicacional para **analizar rigurosamente su estado actual y para ello es necesario disponer de un instrumento específico para la recolección de datos. Este instrumento es la Auditoría de Imagen, el equivalente a una radiografía corporativa, un procedimiento para la identificación, análisis y evaluación de los recursos de imagen de una entidad.**

El siguiente listado propone las cuestiones que un análisis integral debe considerar para conocer las características de los recursos comunicacionales de los organismos. Esto es, con el fin de analizar la información recogida y contribuir al diseño de una estrategia de comunicación especialmente orientada a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y a prestar servicios de calidad.

### **Sistema de aplicaciones**

- Impresos que utiliza el organismo
- Utilización de un isologo que lo identifica
- Cartas y tarjetas con membrete distintivo
- Utilización de membretes en arreglo a distintos objetivos
- Sobres y carpetas identificatorios del organismo de acuerdo con el motivo de la comunicación

### **Publicaciones institucionales**

- Informes anuales de gestión de programas y áreas para comunicar avances, resultados y cambios en la gestión
- Síntesis en informes "anuarios" de las tareas desarrolladas y sus objetivos en cada período anual

### **Publicaciones internas**

- Circulares / memorandos de los decisores del organismo con carácter excepcional / ordinario, por distintos motivos para comunicar novedades al personal
- Distribución de boletines en forma periódica/excepcional
- Existencia de una Intranet que mantenga la información actualizada y que facilite el intercambio

## **Atención al ciudadano**

- Existencia de normas explícitas de regulación de las relaciones de los empleados con los usuarios
- Formación del personal de contacto
- Guías de trámites (incluyen aranceles y otras precisiones con políticas de difusión)
- Existencia de una oficina de “información especializada” para la atención del público
- Existencia de sistemas de quejas y un 0-800 de orientación del servicio (difundido)
- Publicación de folletos explicativos para facilitar la realización de trámites y para informar avances, resultados y cambios en la gestión
- Uso de carteleras con información precisa y pertinente (guía al ciudadano)
- Existencia de una página Web con información propia (independiente o relacionada con un área que lo contiene)

## **Señalización**

- Identificación de sectores a los que precisa concurrir el ciudadano
- Análisis de la tipografía, flechas y colores ( para analizar si contribuye a identificar claramente cada sector)
- Identificación del personal

## **Medios de comunicación**

- Información facilitada a los medios de comunicación sobre la organización
- Análisis del tipo de información
- Evaluación al tipo de medio ( televisivos, radiales, gráficos) y su tratamiento
- Origen de la demanda (iniciativa del organismo o requerida)
- Tipo de información facilitada
- De coyuntura, sobre la marcha de aspectos de la gestión
- Informe anual
- Nuevos servicios ofrecidos
- Rectificaciones de noticias
- Convocatorias a conferencia de prensa
- Distribución de notas o informes a la prensa
- Reuniones de funcionarios con periodistas
- Participación de algún funcionario en medios de comunicación

## **Difusión**

- Realización de campañas
- Objetivos y resultados
- Ambito geográfico
- Medios masivos (televisivos, radiales, gráficos, revistas de interés general, especializadas, afiches en vía pública, etc.)
- Difusión de logros, actividades, opiniones e informaciones diversas sobre temas específicos en un boletín informativo o newsletter

## **Promoción del organismo, información sobre sus actividades y servicios que brinda**

- Auspicio de actividades
- Visitas al organismo
- Participación en congresos profesionales

Luego de realizado el análisis exploratorio se analizan los públicos, el alcance, la periodicidad o actualización y todas las características formales y de contenido de estos canales para evaluar cuáles son “comprometibles”, en función de la periodicidad, utilidad y sustentabilidad de cada uno, en el marco de las actividades de comunicación planificadas en cada período.

## Grilla para el relevamiento de los principales canales de información y comunicación

Canales de información y comunicación	¿Se utiliza actualmente en el organismo?		¿Cuál es su contenido?	¿A qué tipo de destinatarios se aplica?	¿Cuál es el objetivo de esa comunicación?	¿Con qué frecuencia se actualiza la información?	¿Qué áreas o personas administran los contenidos?	¿Se conocen las expectativas de los destinatarios sobre la información del organismo?
	SI	NO		¿Cuál es su alcance?				
	¿Qué tipo de información provee?	¿Sería necesario implementarlo?						
Sitio Web								
Folletería								
Cartelera								
Boletín electrónico								
0-800								
Comunicados de prensa								
Informes de gestión								
Solicitudes / anuncios publicitarios								
Auspicios								
Part. y Org. en eventos								
Otros								

En virtud de la espontaneidad con que muchos recursos comunicacionales son utilizados, la escasa previsión y planificación y el aprovechamiento de oportunidades -que en muchos casos hace aconsejable utilizar canales adecuados a distintas coyunturas- es que en estos programas la evaluación del componente de comunicación también debe tener en cuenta, al final de cada período, las acciones realizadas y no previstas para dimensionar el verdadero impacto de la comunicación del programa.

Para las personas que planifican, ejecutan y supervisan las funciones y/o los canales de comunicación puede resultar útil visitar los centros de atención presencial, observando carteleras, folletos y afiches, como estrategia complementaria para constatar las características generales de la comunicación, tomar nota de sus contenidos y explorar el grado de cobertura o llegada que mantienen sobre los destinatarios.

También se pueden realizar llamados a los centros de atención telefónica para conocer el tipo de información que brindan y el tiempo de respuesta al llamado; visitar el sitio Web en diferentes horarios y días, desde distintas computadoras, para verificar cuán fáciles de acceder son sus contenidos y cuán disponibles se encuentran para los diversos tipos de destinatarios; hojear boletines, comunicados o instructivos, analizando para qué público han sido pensados.

### ***II.3. Tercera etapa: Diagnóstico de los mecanismos de participación de los organismos***

La participación de los ciudadanos en los distintos momentos de la implementación de las políticas puede complementarse y potenciarse si, en estos procesos, se incluye la intervención de un conjunto de expresiones organizadas de la sociedad civil. Algunas de ellas han demostrado una vocación de participación en los asuntos públicos que las transforma en aliados estratégicos para fortalecer mecanismos de este tipo.

En la Argentina existe un variado y heterogéneo espectro de asociaciones que expresan el creciente dinamismo de su sociedad civil. Entre éstas se incluyen las expresiones más tradicionales (sociedades de fomento, sindicatos, cámaras empresarias, partidos políticos, iglesias, consejos profesionales), las más novedosas (organizaciones no gubernamentales de promoción y desarrollo, asociaciones de base de muy diversa índole, asociaciones ligadas al reclamo o defensa de derechos civiles y de ciudadanía, de consumidores y usuarios) y las más recientes (actores emergentes como el movimiento de desocupados, de asambleas barriales para temas de seguridad, ambientales, movimientos antiglobalización, fábricas recuperadas, etc.).

Las cartas ciudadanas debieran contemplar estas expresiones de la sociedad civil ya que pueden colaborar activamente para que:

- a) los ciudadanos adquieran nuevos compromisos y responsabilidades frente a los gobiernos locales, y
- b) los organismos municipales incorporen crecientemente una cultura de la participación que les permita ser no sólo más receptivos a las demandas ciudadanas, sino más responsables frente a ellas.

En este marco, el desafío de las organizaciones consiste en incluir mediante la participación a la diversidad de actores involucrados (tanto sectores de ciudadanos individuales, como expresiones conjuntas de la sociedad civil) y en garantizar que esté reflejada toda la gama de intereses posibles.

La estrategia de participación también puede incluir diversas modalidades de métodos y técnicas de consulta que permiten a los organismos públicos obtener información relevante para la toma de decisiones sobre diversos aspectos. Estos pueden estar relacionados con los momentos de implementación de las políticas, los que fueron mencionados anteriormente: necesidades y expectativas que deben cubrir, atributos de calidad de un servicio específico, cambios en la demanda, nivel de satisfacción de los destinatarios, características de un grupo concreto de población, requerimientos de los usuarios directos, prioridades para la implementación de las mejoras, etc.

Desde el punto de vista comunicacional puede obtenerse información **en dos niveles:**

- por un lado, **acerca de cómo informa ese organismo sus servicios esenciales, requisitos para realizar trámites, horarios de atención en los puntos de contacto y características generales de las prestaciones.** Este aspecto se refiere a aquello que el ciudadano espera en su condición de usuario, beneficiario o consumidor de un servicio determinado. Para conocer la opinión de los ciudadanos en este sentido, se deben realizar encuestas de satisfacción y de expectativas, foros de consulta, relevamientos e implementar un sistema formal de reclamos y sugerencias.
- por otro lado, **los ciudadanos también expresan su parecer respecto de cómo comunica el gobierno local en general.** Esto remite a la estrategia global de comunicación: qué aspectos de la gestión se privilegian, qué claridad, precisión, nivel de desarrollo y complejidad se pone en juego al momento de relacionarse con el ciudadano, qué hace y cómo lo hace.

A continuación se enumeran diferentes herramientas de participación:

## **Estudios cuantitativos y cualitativos:**

- **Encuestas:** posibilitan conocer en términos cuantitativos las percepciones, expectativas y niveles de satisfacción de los entrevistados que son representativos del conjunto social que se pretende consultar.
- **Grupos focales y entrevistas en profundidad:** son técnicas cualitativas (no se mide con porcentajes) que permiten identificar percepciones, sentimientos, creencias, opiniones y maneras de pensar de los ciudadanos.
- **Consejos Consultivos:** están conformados por representantes de las organizaciones de la sociedad civil y contribuyen a orientar el diseño e implementación de las políticas públicas.
- **Consejos Asesores:** son órganos de consulta conformados por expertos, que pueden pertenecer o no a organizaciones de la sociedad civil, para el tratamiento de diversos temas que son competencia de las organizaciones.
- **Comités de Usuarios:** su objeto principal es representar al grupo de usuarios, actuales y potenciales, en el organismo de control para hacer saber sus necesidades, denuncias, quejas, sugerencias y ejercer un control social ordenado de la labor del organismo, y -fundamentalmente- sobre la actividad de la institución que presta el servicio público involucrado.
- **Audiencias Públicas:** permite la participación de ciudadanos en el debate sobre temas de interés público.
- **Foros de Consulta:** constituyen espacios de interacción donde los ciudadanos o las organizaciones de la sociedad civil son convocados para analizar y debatir un tema pautado con anterioridad.

La siguiente grilla puede ser utilizada para un relevamiento preliminar de los ciudadanos involucrados por medio de las herramientas de participación disponibles que permiten identificar:

- Cuál es el objetivo que impulsa la existencia de las herramientas disponibles
- Cuáles son los actores clave incluidos en las formas de participación
- Sobre qué temáticas, servicios y momentos de la implementación de las políticas consulta y/o de participación el organismo
- Qué se hace con la información resultante del proceso de participación ciudadana
- Quiénes están a cargo de la administración de dichos métodos y herramientas

Grilla para el relevamiento de las modalidades de participación ciudadana							
Herramientas de participación ciudadana	¿Se utiliza actualmente en el organismo?		¿A qué tipo de destinatarios del organismo involucra?	¿Cuál es su alcance? ¿En qué momento se aplica y para que?	¿Cada cuánto tiempo se aplica la herramienta y se procesa la información resultante?	¿Cómo se utiliza la información resultante?	¿Qué áreas o personas administran y analizan los resultados?
	SI	NO					
	¿Cuál es el objetivo?	De no usarse, ¿se podría implementar?					
Buzón o Libro de Quejas y Sugerencias							
Encuestas de expectativas							
Encuestas de satisfacción							
Grupos focales							
Grupos nominales							
Entrevistas en profundidad							
Audiencias Públicas							
Consejos Consultivos o Asesores							
Otros							

## **II.4. Cuarta etapa: Establecimiento de compromisos, estándares e indicadores de canales de comunicación y participación ciudadana**

Para que estos componentes puedan alcanzar un buen nivel de desarrollo es importante incluir la mayor cantidad posible de canales que garanticen información actualizada tanto desde el organismo a la ciudadanía como de ésta a los organismos. De este modo, estos canales servirán como una hoja de ruta orientadora de la gestión de todos aquellos miembros del municipio relacionados con tareas de comunicación.



Para desarrollar estos sistemas de información / comunicación y participación ciudadana es necesario que los organismos discriminen:

- a) las modalidades e instrumentos de comunicación directa, (a partir de la utilización de recursos comunicacionales propios),
- b) las modalidades e instrumentos de comunicación indirecta o mediatizada (por ejemplo mediante la difusión a través de medios masivos de comunicación),
- c) las herramientas de participación.

En todos los casos se debe especificar para cada producto las metas por cumplir y con qué medios de verificación (o indicadores) se medirá su eficacia, de modo tal de contar con elementos para su evaluación.

Es importante señalar que sobre algunos de estos canales de comunicación propios (publicaciones, carteleras, sitios Web, audiencias públicas, foros consultivos, etc.), las instituciones pueden planificar con cierto grado de previsibilidad y, por lo tanto, pueden establecer con relativa exactitud los estándares de desempeño previstos. En cambio, sobre la información por difundir a través de otros medios (ya sea por su espontaneidad, como por la falta de precisión sobre su publicación) sus metas y resultados son difíciles de establecer a priori.

Esto implica que no necesariamente los compromisos asumidos en este componente deban tener en todos los casos un alto nivel de especificidad, pero siempre deben estar explicitadas, lo más claramente posible, las estrategias y metas previstas, y se deben desarrollar los instrumentos que permitan evaluar el alcance y efectividad de los resultados obtenidos.

**En definitiva: cualquier acción comunicacional que se realice se debe poder medir, para saber qué efecto tiene.**

En este sentido es que deben definirse en primer lugar las variables de análisis por considerar para establecer los estándares de calidad de los canales de comunicación:

Canal/ instrumento	Variables de análisis
Sitio Web	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinatarios.</li> <li>• Accesibilidad.</li> <li>• Difusión y cobertura del canal.</li> <li>• <b>Alcances del contenido.</b></li> <li>• Características de la información.</li> <li>• Capacidad de respuesta.</li> <li>• Actualización y seguridad del sitio.</li> <li>• Retroalimentación.</li> </ul>
Folletería	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinatarios.</li> <li>• <b>Tipo de folleto.</b></li> <li>• Accesibilidad.</li> <li>• Periodicidad.</li> <li>• Alcances del contenido.</li> <li>• <b>Calidad del diseño.</b></li> </ul>
Cartelera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinatarios.</li> <li>• <b>Tipo de información.</b></li> <li>• <b>Accesibilidad.</b></li> <li>• <b>Periodicidad de la actualización.</b></li> <li>• Características del contenido.</li> <li>• Calidad del diseño.</li> </ul>
0-800	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Destinatarios.</li> <li>• <b>Tipo de servicio brindado.</b></li> <li>• Alcance jurisdiccional.</li> <li>• Difusión del canal.</li> <li>• Capacidad de respuesta / Capacidad operativa.</li> <li>• <b>Características de la respuesta.</b></li> <li>• <b>Retroalimentación del servicio.</b></li> </ul>
Otros	

Finalmente se definen las metas de calidad que el organismo se plantea con relación a su sistema de información y comunicación, de acuerdo con el diagnóstico realizado, y se definen compromisos en relación con las características de esos canales para mantener una coherencia y sistematización en el uso de esos recursos.

Por ejemplo un municipio puede establecer distintas metas de calidad sobre el sitio Web. Veamos ejemplos:

Sitio Web	Meta	Aspectos / variables por atender
Difusión de actividades y resultados de la gestión	Difundir el 100% de las actividades, eventos y productos del municipio mediante la cartelera del sitio	Integralidad de la información difundida Actualización informativa
Difusión de la guía de trámites	Se garantiza la posibilidad de que la página sea consultada por ciudadanos para conocer los requisitos de trámites	Actualización y seguridad del sitio Público destinatario Retroalimentación
Disponibilidad de presentar quejas y sugerencias	Establecer un sistema de quejas y sugerencias on line los 365 días del año las 24 horas para dar respuestas a los ciudadanos y mejorar la gestión	Destinatarios Accesibilidad Seguridad del sitio Retroalimentación

## **II.5. Quinta etapa: Difusión de servicios y compromisos asumidos por el organismo**

Una vez firmada la Carta -y que todo el personal esté compenetrado con sus fines- el desafío consiste en hacer públicos los niveles de calidad esperables de los servicios ofrecidos (y los mecanismos de apelación y reparación que tendrá el ciudadano en los casos en que dichos estándares no se alcancen).

Para hacer efectivo lo señalado anteriormente, además de los compromisos asumidos en las Cartas Ciudadanas, se debe comunicar a la ciudadanía:

- La **misión y los objetivos de los organismos** y las funciones de sus respectivas dependencias
- Los servicios que presta, las formas de **acceder a ellos** con información acerca del lugar donde funciona el organismo y sus dependencias, números telefónicos, horarios de atención, procedimientos y requisitos para la realización de trámites, nombre y cargo de los funcionarios responsables de recibir las consultas
- La **descripción de los formularios** por utilizar y la **indicación de los lugares** donde pueden ser adquiridos, así como claras instrucciones sobre el contenido y modo de completarlos
- La **especificación de los procedimientos** por medio de los cuales el solicitante puede obtener la información, formular pedidos y requerimientos y obtener decisiones
- Las diferentes **categorías de expedientes, carpetas o registros** mediante los cuales se llevan adelante los trámites y el mecanismo de su individualización a fin de posibilitar su consulta
- Los **derechos y obligaciones de los ciudadanos** relacionados con los servicios que presta el organismo
- La **publicación ordenada de las normas** que rigen el funcionamiento del organismo y la **prestación de los servicios**, y de las **disposiciones** y reglamentaciones internas que rigen las diferentes dependencias para la ejecución de sus programas o actividades administrativas
- Los **aranceles** que se cobrarán por los diversos requerimientos
- Los **estándares de calidad de los servicios esenciales de los organismos** y los **estándares de calidad en el punto de contacto** (tiempos de espera que exige la realización del trámite hasta su finalización)
- Las **formas de participación ciudadana** y los mecanismos existentes para hacerla efectiva
- Los **procedimientos para la presentación de las quejas** y los **mecanismos de reparación y apelación**
- Los resultados del desempeño de la institución y la **evaluación** realizada por el organismo y la ciudadanía

## III. Conclusiones

### *El valor de la comunicación*

Podemos afirmar entonces que con los sistemas de comunicación de las Cartas Ciudadanas, los objetivos principales<sup>8)</sup> que un gobierno local debe pretender alcanzar son:

- *Incrementar la legitimidad democrática.* La información acerca del funcionamiento de los servicios permite al ciudadano evaluar los resultados en los debates políticos acerca de los temas estratégicos respecto de la prestación de los servicios.
- *Permitir a los ciudadanos reclamar sus derechos.* Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos sólo cuando están plenamente informados acerca de éstos y en consecuencia son completamente conscientes de ellos.
- *Conocer las expectativas de los ciudadanos.* Las expectativas de la población pueden ser muy altas o muy bajas. La información puede ayudar a hacer coincidir las expectativas de los ciudadanos con el desempeño real o esperado, dada la limitación de recursos.
- *Facilitar y crear condiciones para brindar la posibilidad de elección a los ciudadanos.* La posibilidad de elección resulta limitada si los ciudadanos no están conscientes de sus opciones y/o no están educados para hacer la mejor elección que satisfaga sus necesidades. Una adecuada información puede poner remedio a ello.
- *Hacer cumplir a los organismos prestadores conforme al desempeño esperado.* La información sobre los servicios, pero particularmente los compromisos sobre el servicio, permiten a los ciudadanos y a los encargados de la evaluación de los programas evaluar el desempeño de los organismos, haciéndolos más responsables por sus actos.
- *Restaurar la confianza de los ciudadanos en el sector público y sus organismos.*
- *Mejorar la oportunidad de los ciudadanos de influir sobre el contenido del servicio* y participar en la provisión de los mismos.
- *Generar consenso sobre una política,* brindando información previa a la implementación sobre la necesidad de los cambios y mejoras por incluir.

8) Basados en el documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) "Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración", citado en Sutelman, Rubén, Comunicación con el Ciudadano, Buenos Aires, abril de 2006, Subsecretaría de la Gestión Pública.

De este modo, a la legitimidad que le confiere al gobierno -hecho que mantiene vivo el contrato social- la comunicación local le suma, en el plano institucional, mayor eficacia en la implementación de políticas y, por ende, calidad y transparencia a la acción de gobierno.

Podemos afirmar que el valor de una política de comunicación vinculada con la gestión de calidad permite inferir diversas comprobaciones. Tal vez las tres más importantes se puedan sintetizar en las siguientes:

- 1) **Se cierra el círculo de la comunicación: ya no es más unidireccional.** Aparece otro componente que facilita un camino de doble vía basado en la necesidad de la Administración de desarrollar un sistema para recibir, interpretar y transmitir las señales del entorno. Esto determina su potencial para satisfacer las demandas de los ciudadanos.
- 2) **Las técnicas de comunicación permiten mejorar la formulación, implementación y evaluación de la política pública.** De esta manera, una estrategia de comunicación efectiva contribuye de manera sustantiva en cada etapa del ciclo de la política, generando legitimidad y consenso en su accionar.
- 3) **La comunicación se convierte en un elemento constitutivo de la gestión de calidad,** porque interviene de modo central en la recuperación de la información sobre demandas ciudadanas y en la difusión de las características y resultados de los servicios públicos.

En definitiva, en su relación con la ciudadanía, los gobiernos locales reconocen por lo menos tres modalidades de comunicación que podríamos graficar del siguiente modo:

Información	La comunicación provee a los ciudadanos de los medios para acceder a los servicios. Se informa sobre el lugar, tiempo y forma de prestación.
Consulta	Implica un doble flujo de información entre los responsables de los servicios y el público. Frecuentemente la consulta antecede a la toma de decisiones.
Coproducción	Implicación activa del público en la toma de decisiones y en el diseño o provisión del servicio. Este tipo de participación incrementa la adecuación entre los servicios y las necesidades de usuarios.

Fuente OCDE, 2001

En relación con la **información** directa a la ciudadanía es necesario subrayar la importancia de la transparencia como forma de compromiso de la Administración. Pero para que esta comunicación sea efectiva hay que tener en cuenta que los diferentes públicos, usuarios de los servicios, necesitan información a la medida de sus necesidades, considerando diversidad de canales, contenidos y estilos.

Del mismo modo, para la **consulta** deben considerarse distintos métodos para diferentes segmentos de la población. Así por ejemplo, si para los profesionales especializados un cuestionario autoadministrado puede ser una forma adecuada de consulta, para una población juvenil tal vez sea más adecuado utilizar medios más tecnológicos.

El tercer punto, la **coproducción**, constituye una instancia que permite ahorrar costos y hacer los servicios más efectivos gracias a la contribución de distintos grupos de interés en la provisión de servicios públicos.

**Es aquí que incluimos este nuevo elemento: la calidad también es cuestión de la comunicación institucional. Desde la comunicación masiva hasta la relación interpersonal, una relación simbólica que se incrementa con una información clara y suficiente, a través de diversos canales que requiere un ida y vuelta permanente. De aquí que la producción del servicio, la comunicación y la calidad estén íntimamente relacionadas.**

Servir es lo contrario de dominar, sostiene el comunicólogo Joan Costa<sup>9)</sup>. En la gestión municipal conlleva, por tanto, **una actitud orientada al ciudadano**, que es la base de la comunicación y de la acción institucional, y sus expectativas han de ser la clave de la dirección estratégica que debe orientar una gestión de gobierno local. ■

Fundación Konrad Adenauer y Asociación Civil de Estudios Populares. Buenos Aires, abril de 2008.

---

9) Costa, Joan. Comunicación Corporativa y Revolución de los Servicios. Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 1995, Pág. 87.

## ***Bibliografía***

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS. El estudio de las políticas públicas, Miguel A. Porrúa. Estudio Introductorio. México, 1996.
- AMADO SUÁREZ, ADRIANA y CASTRO ZUÑEDA, CARLOS. Comunicaciones públicas. Temas Grupo Editorial. Buenos Aires, 1999.
- BARTOLI, ANNIE. Comunicación y organización. Editorial Paidós. Barcelona, 1992.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS. Reforma del estado para la ciudadanía, EUDEBA/CLAD. Buenos Aires, 1999.
- CERVERA TAULET, AMPARO. Marketing y orientación al mercado de la administración pública local. Institució Alfons El Magnánim. Valencia, 1999.
- COSTA, JOAN. Comunicación corporativa y revolución de los servicios. Ediciones Ciencias Sociales. España, 1995.
- CROZIER, MICHAEL. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Reforma y democracia N° 7. Revista del CLAD, 1997.
- CHIAS, JOSEP. Marketing público. McGraw-Hill. Madrid, 1995.
- HALLIBURTON, EDUARDO y OTROS. Carta compromiso con el ciudadano: guía para su implementación. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Sociedad de Economía Mixta. Buenos Aires, 2001.
- IZURIETA, ROBERTO; PERINA, RUBÉN; ARTERTON, CHRISTOPHER. Estrategias de comunicación para gobiernos. La Crujía ediciones. Buenos Aires, 2003.
- LÓPEZ CAMPS, JORDI. Servir al ciudadano, gestión de la calidad en la administración pública. Ed. Gestión 2000. España, 1995.
- MAJONE, GIANDOMÉNICO. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, CNCPAP/Fondo de Cultura Económica. México, 1997.
- Ministerio de Administraciones Públicas de España. Libro blanco para la mejora de los servicios públicos. Una nueva administración al servicio de los ciudadanos. Madrid, 2000.



- NAKANO, SILVIA y OTROS. Guía para la elaboración de la carta compromiso con el ciudadano. Subsecretaría de la Gestión Pública. Julio, 2007.
- STUHLMAN, LUIS. Marketing y comunicación de gobierno. En DE MASI, OSCAR (compilador). "Comunicación Gubernamental". Ed. Paidós. Buenos Aires, 2001.
- SUTELMAN, RUBÉN. Comunicación con el ciudadano. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, 2004.
- SUTELMAN, RUBÉN. CD presentación del programa carta compromiso con el ciudadano, subsecretaría de la gestión pública. Oficina nacional de innovación de gestión. Buenos Aires, 2006.
- TIRONI, EUGENIO; CAVALLO, ASCANIO. Comunicación estratégica. Vivir en un mundo de señales, Pág. 139. Taurus. Santiago de Chile, 2004.
- VILLAFÑE, JUSTO. Imagen positiva. Ediciones Pirámide. Madrid, 1998.







# Capítulo 4: Relaciones con los medios en gobiernos locales

Santiago Rossi y Augusto Reina

## Resumen

Una gran cantidad de problemas cotidianos son resueltos por los gobiernos locales y la ciudadanía cada vez demanda mayores respuestas. En espacios de gobierno territorialmente reducidos los hechos son más “visibles”, esto hace que los reclamos sean inmediatos y constantes.

Ante las expectativas y el requerimiento de información que se desprenden de los gobiernos es necesario construir instituciones y redes que se especialicen en la comunicación de la gestión de gobierno. Una vez que un gobierno tenga analizadas sus políticas y definidos los mensajes, el canal óptimo para su difusión lo encontramos en los medios de comunicación.

En este capítulo se vuelcan consideraciones prácticas para elaborar una estrategia de relaciones con los medios a nivel local. Se analizan temas como los departamentos de comunicación, las oficinas de prensa, la función del vocero, el consumo de medios, las particularidades de los medios locales y formas de relacionarse con los periodistas, entre otros temas.

### Colaboradora:

#### Guadalupe Rossi

Es Licenciada en Ciencia Política (UCA). Magíster en Acción Política, Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho (Universidad Rey Juan Carlos de Madrid). Miembro de la Fundación Contemporánea.



### Augusto Reina

Es Licenciado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador. Especialista en Comunicación Política y Relaciones con los Medios. Director de Cuentas en Santiago Rossi Consultores y coordinador de contenidos del portal [politicacomparada.com.ar](http://politicacomparada.com.ar)



### Santiago Rossi

Es Licenciado en Periodismo de la Universidad del Salvador y Analista en Medios de Comunicación Social. Fue becado por el Instituto de Cooperación Iberoamericana para capacitarse en producción y realización radiofónica en el Instituto Oficial de Radio y Televisión Española. Se desempeñó como Profesor Titular en la Facultad de Ciencias de la Educación y de la Comunicación Social, de la Universidad del Salvador, además de ser invitado a diversas cátedras de comunicación (Universidad Católica Argentina, Salvador, Palermo). Expositor y consultor en seminarios organizados por la Fundación Konrad Adenauer y por la OEA (Unidad para la Promoción de la Democracia) sobre “Medios de Comunicación y Media training”. Es coautor del Manual de Marketing y Comunicación Política, editado por la Fundación Konrad Adenauer, y de la pieza multimedia sobre comunicación política “Cuando el desencanto... encanta”, realizado por dicha fundación; fue colaborador del libro “Periodismo y Elecciones, los riesgos de la manipulación” (E. Zukernik). Desarrolla tareas de asesoría y consultoría de comunicación con legisladores nacionales y funcionarios provinciales. Actualmente es Director de Santiago Rossi Consultores.

*“...el sistema de información de ida y vuelta es indispensable en la realización de toda la conducción, no sólo para mantener latente la acción, sino también para vivir informado...”*

*(J. D. Perón, Conducción política)*

### **Los gobiernos locales y sus relaciones con los medios**

Según los autores clásicos de las Ciencias Políticas, el concepto de democracia directa alcanza su plenitud -en cuanto al desarrollo- en territorios de baja densidad poblacional. El lugar de la originaria democracia ateniense se emplazaba en una ciudad-estado<sup>(1)</sup>, con un concepto reducido de ciudadanía<sup>(2)</sup>, que permitía que sus habitantes participasen del debate sobre la marcha de la cosa pública. De ahí en adelante ha quedado instalada la idea de que la democracia tiene mejores oportunidades en espacios poblacionales reducidos. La construcción no es equivocada; la horizontalidad de las relaciones de poder en los gobiernos municipales tiene la posibilidad de facilitar un mayor acercamiento del ciudadano y una mejor integración entre sus demandas y las respuestas que brinda el municipio.

Los gobiernos locales participan hoy de un importante desafío democrático, al ser el espacio en el cual los ciudadanos viven la democracia en el día a día. Una gran cantidad de problemas cotidianos son resueltos por ellos y la ciudadanía cada vez demanda mayores respuestas. En espacios de gobierno territorialmente reducidos los hechos son más “visibles”, esto hace que los reclamos y problemas sean inmediatos y constantes.

1) En la Atenas de alrededor del 500 a.C., la breve extensión geográfica y la escasa población de la polis alimentaron la posibilidad de que apareciera una asamblea popular -símbolo de la democracia ateniense que se reunía en el ágora-, de la que sólo podían formar parte los varones libres (de aquí se deduce la exclusión de una gran parte de la población integrada por esclavos, mujeres y extranjeros). La democracia griega no era representativa, la soberanía era absoluta y los cargos de gobierno eran ocupados alternativamente por todos los ciudadanos gracias a un sorteo. Todas estas restricciones y la reducida población de Atenas permitieron minimizar las obvias dificultades logísticas de esta forma de gobierno conocida como Democracia Directa.

2) “Luego, evidentemente, es ciudadano el individuo que puede tener en la asamblea pública y en el tribunal voz deliberante, cualquiera que sea, por otra parte, el Estado de que es miembro; y por Estado entiendo positivamente una masa de hombres de este género, que posee todo lo preciso para satisfacer las necesidades de la existencia. En el lenguaje actual, ciudadano es el individuo nacido de padre ciudadano y de madre ciudadana, no bastando una sola de estas condiciones.” ARISTOTELES. La Política [en línea]; Alicante, España, 1999, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, disponible en Web: [www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com).

Sobre la base de lo relevado en los estudios de Auditorías Ciudadanas, llevados adelante por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>(3)</sup>, la población considera que la democracia funciona mejor en el ámbito local que en el ámbito nacional. La dimensión acotada de un municipio da mayor cercanía con los funcionarios públicos y la resolución de las problemáticas diarias.

Esta constante visibilidad de los gobiernos locales frente a la ciudadanía es un espejo de dos caras que hay que saber mirar. Como lo muestra un sondeo realizado por Carlos Fara y Asociados en octubre de 2007, la gente espera más respuestas y acciones del gobierno municipal que de su par provincial o nacional. Ante la pregunta: "Si hubiese un problema en su municipio, ¿cuál de estas cuatro instituciones usted cree que tendría más posibilidades de resolverlo?"<sup>(4)</sup> El 52% responde a una instancia regional, dentro de la cual tiene primacía el gobierno municipal; algo así como los trapos sucios se lavan en casa.

Tal cercanía con la población implica que, en una gestión de esta índole, todo es relevante para la comunicación, tanto las políticas públicas como el estado de las calles. Los medios sólo amplifican aquellos sucesos.

De hecho, cualquier gobierno comunica todo el tiempo, lo quiera o no. Como centro de decisiones políticas de una comunidad determinada, sus acciones o inacciones están en boca de toda la población.

"Independientemente de sus causas, el hecho central es que estamos ante la mediatización de la vida política. El sociólogo español Manuel Castelli ilustra muy bien este fenómeno cuando plantea que la política de los medios no es toda la política, pero toda la política debe pasar por los medios de comunicación para influir en el proceso de toma de decisiones." <sup>(5)</sup>

Ante el requerimiento de información y expectativas que se desprenden de los gobiernos municipales es necesario tener diseñada una red de contención para poder responder las demandas diarias de los periodistas y la población. Una vez que un gobierno tenga analizadas sus políticas y definidos los mensajes, el canal óptimo para su difusión lo encontraremos en los medios de comunicación.

3) "Calidad de las prácticas democráticas en municipios", Trabajo realizado por el Programa Auditoría Ciudadana dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros en [www.auditoriaciudadana.gov.ar](http://www.auditoriaciudadana.gov.ar)

4) Encuesta realizada de 17 al 21 de octubre de 2007, con una cobertura de 994 casos realizados en Capital, GBA, Córdoba, Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán, Formosa, Resistencia, Corrientes, Cutral-Có (Neuquén), Metán (Salta), Palpalá (Jujuy) y Candelaria (Misiones). Ante esta pregunta puntual sólo respondieron los que no viven en la ciudad de Bs. As.

5) BLOMEIER, Hans, (2002). Prólogo en ZUKERNIK, E. Periodismo y Elecciones, los riesgos de la manipulación, Buenos Aires, KAS - Editorial La Crujía.

Es vital establecer buenas relaciones con los periodistas de manera que, ante un tema o conflicto, el gobierno pueda comunicar su versión de los hechos.

Suele suceder que lo que uno no quiere decir es, por lo general, lo que tiene mayor valor periodístico. Resulta clave entender que el vínculo entre los medios y la dirigencia es completamente interdependiente; se da bajo una relación de mutuas condiciones donde cada uno cede para obtener mejores resultados.

“En el contexto de las democracias contemporáneas, los medios masivos, en tanto que grandes organizaciones jerárquicas y profesionalizadas constituyen una arena institucional más, en la que identidades e intereses pugnan por influir en las decisiones políticas”<sup>(6)</sup>

De este modo, los cambios que atraviesa el sistema político con la creciente influencia de los medios de comunicación en la opinión pública y la profesionalización de las herramientas comunicacionales requieren adaptarse a las nuevas formas de la política. Se trata de una respuesta a las necesidades de operar sobre la realidad. En consecuencia, los líderes políticos ya no pueden prescindir de esta serie de técnicas y métodos para desenvolverse en la nueva matriz de la política. Hoy en día las estrategias de comunicación no se agotan al finalizar las campañas electorales sino que son imprescindibles para la comunicación de gobierno. La organización de la administración pública y las políticas públicas que realiza cada gobierno revelan y definen la puesta en marcha de un proyecto de dirección política del Estado. La identidad de un gobierno moderno y eficiente tiene que enmarcarse en políticas de comunicación más precisas y eficaces con la ciudadanía.

Suele suceder que, embarcados en la gestión diaria, la comunicación se convierte en una rutina más, de orden reactiva, donde la única función del personal de prensa es coordinar las entrevistas y recibir los llamados de periodistas. En esa circunstancia se pierde el norte estratégico que debería tener una política de comunicación moderna.

Para obviar la pérdida del rumbo, una opción viable y cada vez más útil consiste en separar el trabajo diario de prensa con un trabajo especial de comunicación.

---

<sup>6)</sup> HABERMAS, Jürgen (1981). “Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública”, Gustavo Gili Editores, Barcelona.



Independientemente de los sucesos que puedan acontecer en otros niveles de gobierno, la oficina de comunicación debería trabajar para producir todos los días una noticia que comunique el gobierno en su conjunto. El equipo de Comunicación se encargará, de manera proactiva, de fijar los mensajes claves, analizar la agenda mediática y comunicar internamente a todo el gabinete los mensajes adoptados para no tener voces dispares. La oficina de Prensa, de naturaleza reactiva, estará a cargo de seleccionar los medios estratégicos más adecuados para que la noticia reciba el tratamiento propicio. También depende de ella el trato diario con los periodistas regionales y locales, intentando responder los requerimientos periodísticos y las demandas. De esta manera, cada acción de prensa debería estar enmarcada en la estrategia de comunicación del gobierno. Si las acciones se mantienen en comportamientos estancos es posible que la cotidianidad haga perder de vista el óptimo global, con la consecuencia de que cada paso que se dé nos alejará de alcanzar el objetivo pautado.

### ***Vocería política: consideraciones generales***

Es sabido que el alcance de la vocería política no se limita al trabajo de relaciones públicas como ser redacción y monitoreo de gacetillas, armado de conferencias de prensa o llevar a cabo reuniones con los periodistas. Además del *"caring and feeding of media"*, la tarea de ocuparse de la prensa y brindarle información, un buen vocero debería -como se ha señalado- responder en tiempo y forma el requerimiento de los medios (respetando su lógica de funcionamiento), exponer la opinión de quien asesora, criticar al adversario o decir aquellas cosas que el dirigente no puede, organizar entrevistas con el candidato y, sobre todo, respetar la estrategia trazada por el director de comunicaciones.

El vocero debe expresar el pensamiento oficial. Absorbe parte de la presión mediática liberando al dirigente del contacto inmediato y cotidiano que los medios necesitan. Su objetivo principal es lograr que éstos reproduzcan el punto de vista del dirigente o que publiquen sus posiciones. Lo ideal es que los periodistas asuman las declaraciones del vocero como las del propio dirigente. Por eso el objetivo es convertirse en fuente directa del pensamiento del político. Evidentemente esto se logra a partir de una relación diaria con la prensa en donde el intercambio de información responsable crea y fortalece el vínculo necesario para el correcto desarrollo de esta tarea.

La tarea del vocero es parte fundamental del equipo de comunicación. No sólo porque a través de él se exponen diariamente los lineamientos y las ideas del dirigente sino porque también maneja, en cierto punto, una fluida relación con los medios de prensa y, lo que es más importante, es la cara visible del político ante la opinión pública. Por estos motivos debe siempre recibir la información, comunicable o no, de primeras fuentes, evitando todo tipo de sesgos que puedan provenir de los resúmenes que realice el departamento de comunicación o el entorno del dirigente.

Cabe destacar que el vocero se convierte en voz e imagen del político, por lo tanto es fundamental que se sienta respaldado por todo el equipo de comunicación y por el mismo dirigente. La seguridad en sus declaraciones se basará, en parte, en la credibilidad y la confianza que despierte el equipo de comunicación en él. Es importante que el manejo de información para con él sea fluido y certero. Además, el vocero debe tener una relación directa con quien planifica la agenda del dirigente y conocer las actividades diarias del éste. Ningún detalle puede quedar librado al azar.

También el vocero debería conocer perfectamente la lógica y el funcionamiento de los medios de comunicación. Los tiempos que se manejan en los diferentes formatos, el lenguaje de los medios, los modos de relacionarse con ellos y los diferentes públicos a los que se dirige. Todos los entretelones y la producción informativa del periodismo deben ser manejados fluidamente por este profesional de la comunicación. Debe estar continuamente informado acerca de las noticias cotidianas independientemente de que éstas puedan interesar o afectar a quien representa.

Un buen vocero del gobierno sabe que la relación con la prensa se construye sobre la base de certezas y es por eso que no utiliza a los medios de prensa con fines netamente propagandísticos. Entiende que el trato entre el periodista y el dirigente es un vínculo fluctuante entre la aceptación y el rechazo y trabaja en torno de ese escenario. Su habilidad para afrontar los cambios de marcha y las crisis mediáticas es una cualidad que lo distingue y sobre esto logra construir la confianza que necesita que se deposite en su persona. Debido que desarrolla el rol de mensajero oficial del discurso del dirigente, su capacidad de aplomo ante todas las situaciones, por difíciles que sean, transmitirá seguridad ante la opinión pública.

Es así como, casi sin quererlo, el dirigente, y por consiguiente su vocero, se encuentran frente al público y los medios de comunicación en campaña permanente.

## ***La gestión local en campaña permanente***

Cabe destacar que la campaña permanente no es algo que uno elige implementar o no, es una realidad y pertenece a un damero donde todos los jugadores participan (periodistas, políticos y ciudadanos o, como diría Osvaldo Soriano, "Artistas, locos y criminales"). Su punto de partida comienza la misma noche del triunfo electoral. Así como se necesita del apoyo público para ganar los comicios, de igual manera para gobernar. Como señalamos, los resultados de las urnas son los que dan inicio a la campaña permanente (ya en instancia de gobierno). Debemos encararla como una construcción a mediano / largo plazo, sostenida en el tiempo. A diferencia de la contienda electoral, no es espasmódica ni de "one shot". Es un constante "goteo" que debe llevarse a cabo en pos de esa mayoría diaria que legitime el accionar de gobierno.

"La campaña permanente se manifiesta como la forma de gobernar haciendo campaña, imponiendo la lógica de los medios a la oportunidad, la dirección y la sustancia de las decisiones políticas"<sup>(7)</sup>.

Trazando un paralelismo entre los aspectos salientes de esta modalidad comunicativa de la gestión de un gobierno con las herramientas de comunicación política, podemos establecer que las acciones de prensa y/o relaciones con los periodistas se sintetizan en la siguiente premisa: ser periodista ante el político y político ante el periodista.

Cabe destacar que el funcionamiento de una estructura de prensa, bajo el concepto de campaña permanente, no puede dejar de lado como punto de partida un relevamiento de los medios en lo que respecta al alcance, cobertura y target objetivo; y el conocimiento de "quién es quién" dentro del medio (áreas de acción). Esto, aunque parezca una obviedad, muchas veces en la práctica no es analizado por quienes asesoran a los dirigentes. También necesitamos diferenciar a los medios por su tipo, formato y modalidades en lo que se refiere al tratamiento informativo (TV, radio y medios gráficos).

7) Plasser, F. (2002), "La campaña global", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer/Temas.

El funcionamiento diario de la labor periodística hace que desde el área de prensa se trabaje en paralelo, de manera constante al flujo y vértigo de la información.

El vínculo con el periodismo debe ser permanente, bajo una relación de constante ida y vuelta, con el objetivo de transformarse en fuente periodística confiable. Sabiendo que, sobre todo, el periodista debe chequear la información suministrada por dos a tres fuentes contrapuestas. Los manuales de estilo de los grandes medios sostienen: "Las fuentes son las informaciones que dispone un periodista, pueden ser obtenidas por dos vías: estar presente en el lugar de los hechos o la narración de los mismos por una tercera persona".<sup>(8)</sup>

Aquí es donde entra en juego una de las partes esenciales de la relación entre periodista y fuente informativa: el off the record. Este "pacto entre partes o contrato informativo" es tan importante para ambos lados del mostrador que genera una mutua dependencia. La relación es estimulada en mayor medida por los periodistas. A fin de darle un marco a los distintos usos del off the record dentro de una campaña permanente establecemos cuatro modalidades: información para el conocimiento del periodista, información de contexto, información que no puede ser publicada por un tiempo e información para publicar omitiendo la fuente.

Ante el requerimiento periodístico en lo que atañe a la búsqueda de información se debería responder en tiempo y forma sin olvidar -como señalamos- las leyes de producción periodística. Es necesario respetar los criterios profesionales de quien tiene la tarea de redactar una noticia, realizar un reportaje televisivo o un comentario editorial en la radio, porque de este modo corremos con más ventajas -y esto es una competencia contra las estructuras de comunicación de otros dirigentes- para que la información suministrada sea transformada en una noticia publicada. No sólo hay que enviar el material al periodista indicado, hay que hacerlo noticiable, darle dimensión y potencial para que el periodista analice, profundice y amplíe el tema planteado. Con esto derribamos otro mito de las relaciones con los medios: sin "vender" el comunicado o gacetilla de prensa la publicación no está garantizada. Se estima que de los cientos que se reciben en una redacción sólo el 15% es publicado.

---

8) El País, "Libro de estilo", 1990, Madrid, Ediciones El País.

Si la relación construida con el periodismo es de mutua confianza tenemos la posibilidad de estar en el armado de la información incluso cuando, por ejemplo, no seamos los actores fundamentales de determinada noticia. Esto da como resultado un proceso de intercambio con un interesante efecto de nivelación entre las partes. Como expresamos, la funcionalidad no sólo se da entre periodista y prensa (dirigente) sino que, muchas veces, la información que aparece en los medios tiene influencia en determinadas tomas de decisiones o acciones de la dirigencia política. Ejemplo de esto: desde las cartas de lectores se elaboran sendos proyectos legislativos no sólo locales sino también nacionales.

Para finalizar queríamos recordar lo que Günter Bentele denomina como interificación, que sería la relación de mutua influencia de procesos de inducción y adopción, que permite analizar las múltiples relaciones entre prensa y los periodistas como un proceso interactivo y constante.

En la Argentina se percibe una generalidad que es pensar que cada gestión que implementa un gobierno es proclive a ser comunicada. Por eso no es extraño escuchar de boca de algún funcionario por qué determinada gacetilla recibe tan poca cobertura o cuál es la causa que lleva al cronista de turno a no asistir a la inauguración de una obra pública.

El desafío está en poder canalizar las comunicaciones de manera que, como mínimo, no sean distorsionadas por la prensa. Sería utópico pensar que la totalidad de lo que informamos a los medios será publicado según nuestros lineamientos; no todas las batallas pueden ganarse, pero lo importante es apreciar y prepararse para aquellas fundamentales.

No sólo es necesario saber **dónde** comunicar, si por medios radiales locales o medios gráficos provinciales, sino **qué** comunicar. En este aspecto podemos citar<sup>(9)</sup> el caso del municipio de San Martín de los Andes (provincia de Neuquén), donde el 61% de su población considera que la cantidad de información brindada por el municipio es insuficiente; o el de San Luis, donde el 80% de los habitantes desean conocer más sobre la gestión local. En Junín, el 45% de la población manifiesta tener escasa información sobre el funcionamiento de su municipio. La lista de casos continúa casi en la misma relación con la cantidad de campañas de información que han implementado aquellos municipios. Pero la disyuntiva no está centrada en cuántas campañas realizar, publicidades pagar o entrevistas gestionar sino con qué sentido estratégico están planificadas. Si elegimos exclusivamente medios especializados en política para comunicar la gestión, más de la mitad de la población no se enterará de las acciones de gobierno.

Cada administración tiene el interrogante de discernir los tiempos y los periodistas mediante los cuales presentará cada temática. Como se ha señalado anteriormente, los profesionales de la comunicación se rigen por criterios de noticiabilidad que no necesariamente están en consonancia con los objetivos de gobierno. Por ejemplo, hablar sólo de determinada gestión política tiene escasas posibilidades de ser noticia frente a aquella nota segura que proviene de denuncias y acusaciones (que por lo general se producen en la arena mediática)<sup>(10)</sup>. ¿Pero sólo eso desean escuchar los vecinos de una gestión local? ¿No sería más apropiado capitalizar las apariciones en los medios para comunicar sobre la gestión municipal? Las respuestas a estas preguntas son ambiguas, ya que un funcionario público debería elaborar mensajes y definiciones políticas para contrarrestar a sus opositores. De todas formas, una posibilidad es basar la comunicación en hablar de los políticos y otra muy distinta es fundarla en sus políticas. La ciudadanía se forma una opinión sobre los asuntos públicos no sólo de las críticas de la oposición sino de las propuestas del oficialismo, por lo que sería importante capitalizar los tiempos mediáticos en hablar más de los logros del gobierno y menos de la oposición<sup>(11)</sup>.

---

9) Op Cit 3

10) Esto no debe entenderse como una máxima absoluta, siendo un funcionario público lógicamente tendrá mensajes y definiciones políticas que deberá defender frente a sus opositores. De todas formas, una cosa es basar su comunicación en hablar de los políticos y otra muy distinta es basarla en sus políticas.

11) En este sentido, según el artículo "Debate porteño: las sorpresas que dejó el diccionario de los candidatos" publicado en el diario Clarín el 25 de mayo de 2007: "Macri repitió «propuesta» 13 veces. "Esto último fue un acierto de la estrategia macrista", dice el semiólogo Eliseo Verón, "dada la estructura planteada, que hizo muy confusos los 9 minutos de debate puro porque todos se pisaban y no se entendía nada, lo de insistir en las «propuestas» se recortó con más claridad".

### **Qué venden los medios y qué compran los ciudadanos**

La sociedad ya no consume, en cuanto a contenidos, los mismos medios que años atrás. En la Argentina de hoy se perciben otras motivaciones debido a diferentes razones culturales y nuevos modos de vida. El modelo actual se destaca por ser predominantemente audiovisual, la televisión ha desplazado en muchos aspectos a los otros medios y ha impuesto su formato. Esto consiste en una combinación de información y entretenimiento que aligera las vidas cotidianas en detrimento de la "pesada y aburrida" agenda política. "Una de las consecuencias resultantes de convertir la información en espectáculo es que destina a un segundo plano la difusión de las noticias vinculadas con la actividad de las instituciones de gobierno"<sup>(12)</sup>.

El entretenimiento prima por encima de la información. La televisión sintetiza más los contenidos informativos, los ilustra y ante la duda invoca a la todopoderosa imagen para respaldar lo dicho. Este modelo visual y sintético que reina en la TV se ha traducido en los medios gráficos. Los diarios actuales responden a un estilo más audiovisual que años atrás; el diseño tipográfico, las fotos y el orden de las notas responden a una corriente de ese corte. Con todo esto, los diarios han perdido la exclusividad como fuente de información para la población y es la televisión la que llega a tomar la posta como el medio de mayor llegada y penetración. Hace diez años, el ciclo de la información era mucho más lineal, la instalación de noticias en los medios gráficos alimentaba el grueso de la agenda mediática a lo largo de la jornada informativa. Hoy los ciclos de noticias se contabilizan en horas y hasta en minutos, Internet lo ha favorecido y potenciado. De igual modo, es importante destacar que en la actualidad no existe producción de radio -en el horario de la primera hora de la mañana- que no utilice los matutinos como fuente de información.

La velocidad y densidad en la que se vive en una sociedad moderna da mayor espacio a los contenidos "light", políticamente hablando. La sección política de los diarios se ubica en el cuarto puesto de preferencias de consumo<sup>(13)</sup>, detrás de policiales y deportes ("vedette" de los días lunes por los resultados de la fecha del torneo local de fútbol), en el primer lugar aparece Información general o Sociedad. La vorágine en la que se encuentra inmerso el ciudadano de hoy contribuye al detrimento de una lectura pormenorizada de los matutinos.

<sup>12)</sup> ZUKERNIK, Eduardo. La relación entre los medios y los partidos políticos, Diálogo Político 1/2005; Ciudadanos, Medios y Política; Fundación Konrad Adenauer, marzo 2005.

<sup>13)</sup> Fuente: Sistema Nacional de Consumos Culturales, Secretaría de Medios de Comunicación, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Del 40,8% de la población que prefiere Política, sólo el 55,7% dice leer enteras las notas de dicha sección, y del 59,6% que elige Información general o Sociedad sólo el 63% lee la totalidad de las notas. En televisión sucede algo similar, los únicos programas de mayor rating -sobre los que la ciudadanía se informa- son los noticieros, los programas de periodismo político poseen una escasa audiencia en términos comparativos<sup>(14)</sup>.

La radio merece hacer un apartado ya que aún registra un consumo muy alto en nuestro país: el 85% de la población se define como oyente. El desarrollo de la tecnología ha posibilitado que a bajo costo podamos encontrar una radio en casi todos los hogares y lugares de trabajo. El promedio de horas de escucha diaria es muy significativo: los oyentes de AM -de lunes a viernes- consumen 3,7 horas por día como promedio frente al 2,6 de la TV. La FM ha tenido un crecimiento sostenido desde su popularización en los años 80. Tras consolidarse como un medio de transmisión de música y entretenimiento, se le ha sumado -en los últimos años- el contenido informativo. Ese mix de información más entretenimiento del que ya hemos hablado la posiciona en la actualidad como la banda radial de mayor audiencia. Si bien la FM continúa siendo una banda que, a menor edad un mayor porcentaje opta por ella, ha conseguido unificar su audiencia en todos los estratos de edad.

En síntesis, y si se nos permite la metáfora futbolística, podríamos establecer que en estos tiempos el modelo informativo clásico espera en el "banco de suplentes". En tal contexto, es imperioso adaptarse a los nuevos géneros informativos, conocer su lógica e incorporar su funcionamiento a nuestra estrategia de comunicación. Esto no significa someterse al ridículo de ser una marioneta cotidiana de los programas de mayor rating, sino tener en cuenta que no toda la población está al tanto del microclima de la política.

Al analizar la estrategia de comunicación del presidente francés Nicolas Sarkozy, el sociólogo y analista en medios Denis Muzet sostuvo: "La farandulización es una forma superficial pero digesta y divertida de comprender la política y adaptarla a nuestra época. Es política, sí. Light, edulcorada, pero sigue siendo política. Yo creo que ese movimiento de farandulización, del cual son responsables tres actores -los medios, la clase política y el consumidor de imágenes o lector que compra diarios- no está en tela de juicio. Lo que hay aquí es un desfase entre las imágenes del presidente francés -paseando con su novia por Egipto- y las expectativas de la gente"<sup>(15)</sup>.

14) Si bien la televisión abierta es la modalidad más usada para informarse, el vehículo de transmisión de ella es la televisión por cable. En muchas localidades sólo pueden verse los canales de TV abierta a través de un servicio pago.

15) Corradini, Luisa. "Sarkozy reactivó el interés por la política" entrevista realizada a Muzet, Denis para el diario La Nación, Suplemento Enfoques, Pág. 6, 13 de enero de 2008.



## **Medios locales**

Avancemos con otros interrogantes: ¿cuál es la importancia que los medios nacionales tienen en un municipio o una pequeña localidad? ¿De qué se ocupan los medios nacionales en contraste con los locales? ¿Cuánto de ello afecta al contexto municipal? En la Argentina, el consumo de los medios gráficos y radiales nacionales se concentra en el área metropolitana de Buenos Aires y en los grandes conglomerados urbanos del interior. Los denominados diarios nacionales ofrecen una agenda temática muy "porteña". En las diferentes provincias sólo un 20% de la población elige leer un diario nacional<sup>(16)</sup>.

Analicemos algunos ejemplos concretos de acuerdo con el relevamiento del Instituto Verificador de Circulaciones (IVC). El 88% de la circulación de Clarín y La Nación se concentra en la ciudad y la provincia de Buenos Aires. La mayor cantidad del porcentaje restante se distribuye principalmente en Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba<sup>(17)</sup>. Diarios como El Litoral, en Santa Fe, y La Capital, en Rosario, La Voz del Interior, en Córdoba, El Tribuno, en Salta, La Gaceta de Tucumán o La Nueva Provincia, de Bahía Blanca, son publicaciones periódicas de gran peso en sus respectivas provincias, que incluso exceden a los rigurosos trazos políticos de una frontera. Por ejemplo, en ciertas zonas de Río Negro y Neuquén es muy común que la población compre indistintamente La Mañana, de Neuquén, o el diario Río Negro. Estos no son datos menores para concebir las relaciones con los medios en un sentido más estratégico. Intentaremos ejemplificarlo con una composición de lugar; suponiendo que el intendente de San Martín de los Andes tiene una mala relación con los directivos de La Mañana, de Neuquén, y ello se trasluce en toda la política editorial del diario. Dicho mandatario podría contemplar la alternativa superadora de hacer conocer sus hechos de gobierno a través del diario Río Negro<sup>(18)</sup>.

<sup>16)</sup> Diarios sobre Diarios (2007), "Cae un mito: La lectura de los «diarios nacionales» en las provincias". [www.diariosobrediaros.com.ar](http://www.diariosobrediaros.com.ar) (27-09-2007).

<sup>17)</sup> Op. Cit 12.

<sup>18)</sup> Este es un ejemplo hipotético que no está basado en datos reales sobre la relación entre aquel municipio y los diarios de la zona.

Con los medios radiales sucede algo similar a lo señalado, no todas las radios consideradas nacionales tienen una repetidora conocida en las localidades más importantes del país. Aun cuando así fuera, podríamos decir que a muy pocos habitantes de Córdoba Capital les interesa el tránsito en la General Paz o las acciones del jefe de gobierno porteño. Desde luego que hay excepciones, como hemos señalado anteriormente, cada localidad tiene sus gustos y costumbres, pero en la generalidad se dan estas circunstancias. Puntualmente algunas ciudades del interior tienen como práctica profesional no repetir toda la programación de las radios nacionales sino exclusivamente los programas informativos que van en la banda horaria de 6 AM a 12 PM. Esto reitera el concepto de generar el vínculo con los medios no locales o regionales para dar a conocer los actos de gobierno.

La televisión parecería ser un medio que se excusa parcialmente de esta línea de pensamiento, ya que es más costoso tener un mercado regional capaz de competir con los medios televisivos nacionales. En ese sentido, si bien están creciendo los medios televisivos locales y regionales, aún están lejos de enfrentar directamente con Canal 13, Telefé, América o Canal 7. Cada vez son más las ciudades que -a falta de tener un canal propio- dan un primer paso promoviendo dos o tres horas de programación autónoma para la comunidad local.

Los noticieros centrales de los mencionados canales aún mantienen una audiencia sostenida y relativamente homogénea a nivel nacional.

Tomando en cuenta los datos de las Auditorías Ciudadanas de las ciudades de San Martín de los Andes (Neuquén), Monte Caseros (Corrientes), Luján de Cuyo (Mendoza), San Luis (San Luis), Olavarría (Buenos Aires), Junín (Buenos Aires), Pergamino (Buenos Aires), Rafaela (Santa Fe), Pirane (Formosa) inferimos el tipo de medio que más utilizan los ciudadanos para informarse sobre los actos municipales: el principal medio es la radio local, seguida por los diarios locales y, por último, la TV del lugar.

Ahora bien, si los medios nacionales tienen poca influencia en determinada localidad parecería tener poco sentido trabajar sobre ellos. Esto es una verdad a medias porque los medios nacionales sí tienen una función relevante sobre los mismos periodistas, estableciendo agenda informativa, temática y orden de jerarquías. Además, se debería analizar el destinatario de los mensajes. En algunas oportunidades es vital mandar mensajes hacia la misma dirigencia, léase "propia tropa", y esto, sin lugar a dudas, se cristaliza desde medios nacionales.

La agenda periodística de los grandes medios está interconectada con los sucesos regionales y locales en un ida y vuelta constante. Definir en qué medida exacta los diarios nacionales aportan temáticas a las agendas regionales requeriría un pormenorizado análisis de cada localidad que no es materia de estudio en este trabajo. La incorporación de ejes nacionales en las agendas mediáticas regionales y locales es un proceso diferente en cada región.

“Podemos deducir una serie de factores o variables que han de ser tenidas en cuenta a la hora de hacer empíricamente operativa la pregunta acerca de cómo y quién produce las selecciones a partir de las cuales los medios construyen sus agendas. Estos comprenden: a) las relaciones de los medios de comunicación con los actores políticos, b) su posición del mercado, c) las constricciones institucionales tales como rutinas de construcción de noticias y d) los recursos organizativos, económicos y simbólicos con que cuentan los diferentes actores sociales y políticos”<sup>(19)</sup>.

### ***Periodismo local y periodismo nacional***

Conocer la demanda mediática de su municipio es una tarea local, por lo que no pueden generalizarse las preferencias de todos los ciudadanos. Lo que es noticia en Tigre (Buenos Aires) poco interesaría en Abra Pampa (Jujuy). La noticia es un fenómeno social anclado en un contexto en el cual los mismos individuos le otorgan una preeminencia en la vida pública. Como tal, está atada a los estilos políticos, económicos, sociales y culturales de cada comunidad.

Supongamos, por ejemplo, que en la ciudad de Nueva Delhi (India) aparece una docena de vacas pastando en alguna plaza pública. Para los habitantes de la India el comportamiento de aquellas vacas, consideradas animales sagrados, es cotidiano y familiar; nadie osaría alterar la paz de esos animales para el tránsito privado. Ahora bien, usted puede imaginarse el desborde público que ocasionaría si el césped de Plaza de Mayo amaneciera cortado por una manada de rumiantes. Sin lugar a dudas sería una conmoción para los argentinos y una nota para los medios nacionales.

<sup>19)</sup> KITZBERGER, Philip. Acceso a los medios de comunicación y ciudadanía democrática, *Diálogo Político*, 1/2005, Fundación Konrad Adenauer.

Esto es un ejemplo de que las noticias son ante todo un fenómeno cultural, cada sujeto le otorga sentido a los hechos de acuerdo con la herencia de sus tradiciones culturales, afinidades políticas, lealtades religiosas, etc. Los temas y cuestiones que trata el periodismo de cada localidad están en un marco particular que cada gobierno deberá desentrañar para conocer las preferencias de los vecinos y diseñar una estrategia de medios. Como correlato, los sucesos de un municipio serán amplificadas por la propaladora de los medios de comunicación. Por ello es preciso conocer la lógica periodística de cada distrito, el mapa de medios y las disposiciones de la sociedad local para pensar la estrategia de comunicación<sup>(20)</sup>.

En cuanto a noticias locales se refiere, podemos establecer una suerte de pautas por las cuales se deberá determinar qué nivel de implicancia y proximidad siente la población ante un hecho. En orden descendente de importancia:

- Noticias de índole directa y personal, como puede ser la suba del ABL en la ciudad de Buenos Aires para los porteños.
- Noticias de índole directa y no personal que no afectan personalmente su vida diaria pero inciden en sus percepciones. Por ejemplo, la construcción de una escuela a la vuelta de su casa.
- Noticias de índole indirecta que no afectan directamente a la persona ni las siente próximas. Por ejemplo, la suba del ABL en la ciudad de Buenos Aires para un rosarino.
- La noticia en la cual el sujeto no se siente implicado en lo más mínimo, como podría ser el aumento de la productividad automotriz en Japón.

Una noticia que dura en el tiempo pierde su categoría como tal, pasa de ser un fenómeno excepcional a uno normal y cotidiano. Las noticias tienen caducidad, es necesario respetar los tiempos del contexto, el periodista demanda información inmediata por esta misma lógica.

Claro que el "grado de caducidad" de una noticia varía de acuerdo con el contenido. Ejemplifiquemos con un caso internacional: "El hundimiento progresivo de la ciudad de Venecia fue acontecimiento cuando se descubrió. En la actualidad el hundimiento es la norma. El nuevo acontecimiento sería el que se demostrara que Venecia ya no se hunde. Esta sería una variación" <sup>(21)</sup>.

20) Para profundizar sobre estos temas consultar el artículo de Fernando Ruiz.

21) Rodríguez Alsina, M. (1989); *La Construcción de la Noticia*, Barcelona, Paidós.

La proximidad geográfica del hecho también supone una mayor importancia. Por ejemplo, el periodismo local cubrirá con creces el asalto a un supermercado, el diario regional podrá hacer una mención sin demasiada importancia y el diario nacional probablemente ni se entere.

Los periodistas son vecinos, padres de familia, etc. El acontecer de la región los absorbe no sólo como profesionales sino como ciudadanos. Se debe recordar el tipo de noticias que destacamos anteriormente y pensar en incluir al periodista como parte de la noticia. Es relevante que “compre” el tema desde el convencimiento profesional. Probablemente tendrá mejor cobertura si se convoca a la inauguración de una escuela a un periodista de ese barrio o incluso de la misma manzana. La proximidad con los hechos afecta a todos y en un municipio esto es aún más exacerbado; si el cronista de calle rompe una cubierta de su automóvil en un bache, de viaje a la inauguración de un puente o a una conferencia de prensa sobre obra pública, imagine el tipo de cobertura que tendrá como respuesta.

Pese a esto, la forma en la que se selecciona buena parte de los acontecimientos a comunicar por parte de los medios es ajena a la mayoría de la población; el periodismo se maneja con sus propios criterios de noticiabilidad.

“Las selecciones que realizan los medios están sesgadas por una serie de factores políticos, económicos e institucionales”<sup>(22)</sup>.

---

22) KITZBERGER, Philip. Acceso a los medios de comunicación y ciudadanía democrática, Diálogo Político, 1/2005, Fundación Konrad Adenauer.

No sólo hay que comprender lo que las personas piensan que es importante, sino lo que las personas piensan que los otros establecen como más relevante. En tal dirección y en un sentido llano, la noticia es lo que los periodistas creen que le interesa a la ciudadanía. Como señala Luciano H. Elizalde<sup>(23)</sup> "las relaciones entre el gobierno y la sociedad han sido casi monopolizadas por la prensa, ya que, poco a poco, de forma paulatina, la prensa ha interferido cada vez que el gobierno ha hecho o dicho algo relevante para la sociedad. En la medida que este proceso de interferencia es constante y continuo, los ciudadanos lectores o espectadores terminan prestando más atención a la prensa que a los mensajes del gobierno". Desde el punto de vista empresarial, los hechos mediáticos son relevados de acuerdo con ciertos requerimientos del periodismo, que tienen como última finalidad conseguir más audiencia, reputación, rating o tirada. Muchas veces ocurre que los dirigentes se disgustan por la poca cobertura que tuvo un hecho de notabilidad para su opinión, mientras las noticias atravesaron toda esa serie de filtros, políticos, económicos, sociales e individuales. Juicios de valor al margen, los medios son empresas y se rigen como tales. Toda compañía en la actualidad responde a criterios de eficiencia y eficacia que precisa para -en este caso- aumentar su circulación, conseguir más publicidad y para ello debe contar con las noticias de mayor impacto. Suele vender más diarios el resultado de Boca-River o un asesinato en Palermo que la inauguración de una sala de teatro.

Uno puede estar de acuerdo o no con el formato y el tipo de noticias que hoy aborda el periodismo, pero es necesario tenerlo en cuenta. Para no entrar en mayores detalles señalemos que los acontecimientos que reciben atención deben ser excepcionales, relevantes y/o espectaculares.<sup>(24)</sup> Bastante ajetreada es la realidad diaria como para sentarse a mirar televisión y tener que escuchar una minuciosa descripción de la política monetaria del gobierno. Como describe Frank Priess<sup>(25)</sup>: "La política trata (...) de responder a las tendencias de una sociedad de entretenimiento con ofertas más *light*, con una acción mucho más simbólica que sustancial y sobre todo con buen show". La población actual está más acostumbrada al disfrute del ocio cultural en forma individual, baste como ejemplo la cantidad de televisores por hogar, las computadoras personales, Internet y las radios portátiles. El slogan ganador es el entretenimiento y los medios no son ajenos a ello. ■

23) ELIZALDE, L. (2006) "Elementos para una estrategia de comunicación gubernamental. Un intento de solución al problema de la espiral del consenso-disenso" en ELIZALDE, L y otros "La Construcción del Consenso. Gestión de la Comunicación gubernamental". Buenos Aires, La Crujía, Pág. 214.

24) Tal vez ilustre la frase de B. Neustadt, que señalaba que "el periodista es la persona que va al circo y espera que el trapecista se caiga".

25) PRIESS, Frank. (2002) "Relación entre política y medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada", Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer/ Temas. Pág. 37.

## Anexo: Estudio de Opinión Pública Nivel Nacional - Octubre 2007

Fuente: Carlos Fara & Asociados

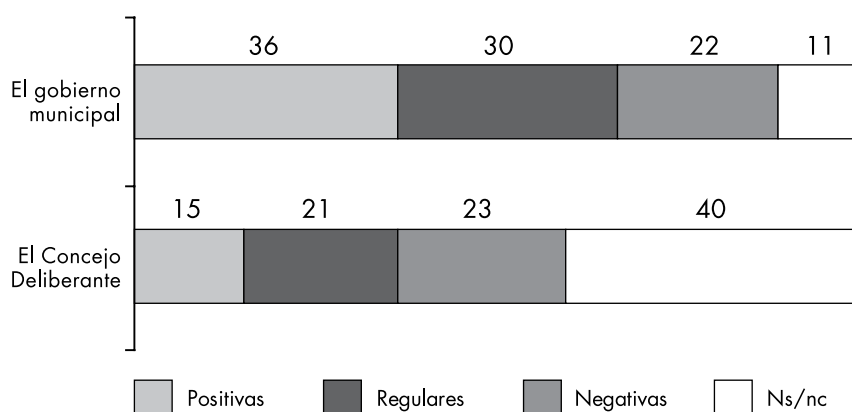
### Presentación

En este informe se presentan los resultados de un estudio de opinión pública a nivel nacional, llevado a cabo entre los días 17 y 21 de octubre de 2007.

### Metodología

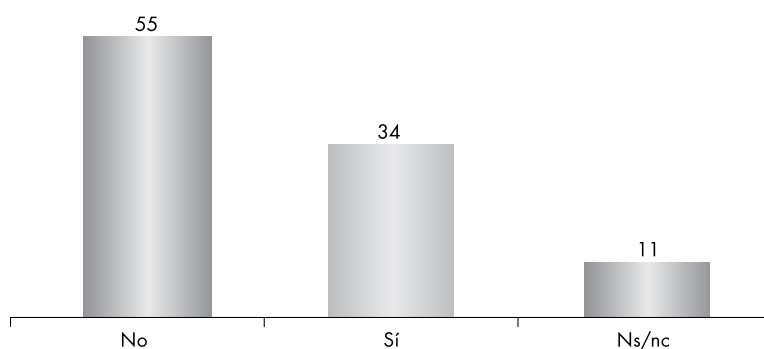
Ficha técnica	
Universo	Argentinos en condiciones de votar en la Argentina.
Muestra y cobertura	994 casos realizados en Capital, GBA, Córdoba, Rosario, Gran Mendoza, Gran Tucumán, Formosa, Resistencia, Corrientes, Cutral-Có (Neuquén), Metán (Salta), Palpalá (Jujuy) y Candelaria (Misiones).
Fecha de relevamiento	17 al 21 de octubre de 2007.
Técnica de muestreo	Semi-probabilística. Relevamiento domiciliario. Estratificada por conglomerados. Cuotas por sexo, edad y voto anterior.
Margen de error estimado	+/- 3,1 %. Nivel de confianza: 95%.

### ¿Cuál es su opinión sobre la gestión de ...?



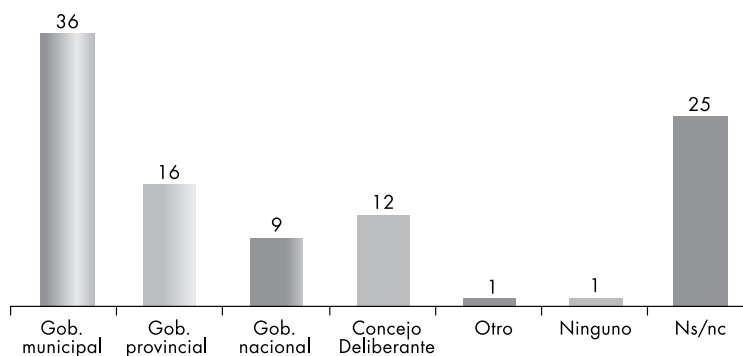
Estudio de Opinión Pública Nacional. Octubre 2007. 994 casos.

**¿Usted sabe cómo funciona el Concejo Deliberante en su municipio?**



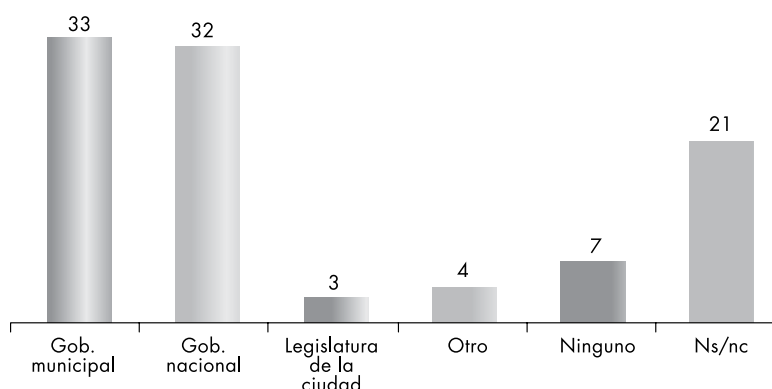
Estudio de Opinión Pública Nacional. Octubre 2007. 994 casos.

**Si hubiese un problema en su municipio, ¿cuál de estas cuatro instituciones cree usted que tendría más posibilidades de resolverlo?\***



\*Responden sólo los que no viven en la ciudad de Bs. As.  
Estudio de Opinión Pública Nacional. Octubre 2007. 994 casos.

**Si hubiese un problema en su municipio, ¿cuál de estas instituciones cree usted que tendría más posibilidades de resolverlo?\***



\*Responden sólo los que no viven en la ciudad de Bs. As.  
Estudio de Opinión Pública Nacional. Octubre 2007. 994 casos.

Fundación Konrad Adenauer y Asociación Civil de Estudios Populares.  
Buenos Aires, abril de 2008.



## **Bibliografía**

- CHIAS, JOSEP. Marketing Público. McGraw-Hill. Madrid, 1995.
- DADER, JOSÉ LUIS. "Comunicopólogos: los sastres del Emperador, sus hilos de oro y las lentes del público". Doxa Comunicación (Universidad San Pablo CEU de Madrid), N° 2. Mayo 2004.
- DAVIS, RICHARD. The Web of Politics. The Internet's Impact on the American Political System. New York. Oxford University Press.
- DURAN BARBA, JAIME. (2007) Mujer, Sexualidad, Internet y Política, FCE. Buenos Aires.
- EDELMAN, MURRAY. La Construcción del Espectáculo Político. Manantial, Bs.As., 1991.
- ELIZALDE, LUCIANO; FERNÁNDEZ PEDEMONTE, DAMIÁN y RIORDA, MARIO. La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental. La Crujía. Buenos Aires, 2006.
- IZURIETA, ROBERTO. Estrategias de comunicación para gobiernos. La Crujía. Buenos Aires, 2002.
- IZURIETA, ROBERTO. Cambiando la escucha. Comunicación presidencial para ciudadanos indiferentes. La Crujía. Buenos Aires, 2005.
- MAAREK, PHILIPPE. Marketing político y comunicación: Claves para una buena información política. Barcelona. Paidós. 1997.
- NORRIS, PIPPA. "Tuned out voters? Media impact on campaign learning". Politeia Conference. Bruselas, 3 de mayo de 2002.
- NORRIS, PIPPA y CURTICE, JOHN. "If you build a political website, will they come? The supply and demand model of new technology, social capital, and civic engagement in Britain". Paper for American Political Science Association. Chicago, agosto 2004.
- ROSSI, SANTIAGO y OTROS. "Acciones para una Buena Comunicación en Campañas Electorales. Manual de Marketing y Comunicación Política". Fundación Konrad Adenauer / Asociación Civil de Estudios Populares. Buenos Aires, 2002.
- ROSSI, SANTIAGO y OTROS. "Guía para un comunicación política exitosa". Programa Medios y Comunicación de la Fundación Konrad Adenauer, Organización Demócrata Cristiana de América. Lima, 2003.
- VACAS, JOSÉ LUIS ARCEO. El modelo de comunicación del gobierno del PP en la última legislatura y en la crisis del 11-14M. Revista Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura N°32. 2005.

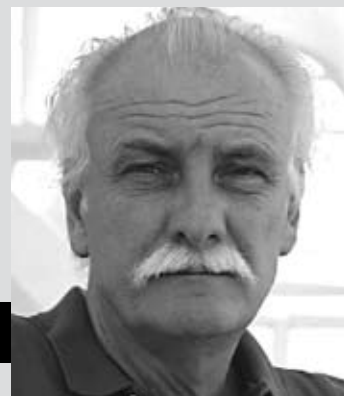






## Capítulo 5: La creatividad, el valor agregado de las ciudades

Jorge Dell'Oro



### Jorge Dell'Oro

Es Presidente de Dell'Oro Trigo S.A. Comunicación Institucional, (Buenos Aires, Argentina) Especialista en Comunicación Institucional Política y Municipal. Profesor en Universidades de Argentina, Colombia, y de Ecuador. Dicta cursos en la Universidad de Palermo, Maestría en Comunicación y en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, Master en Comunicación Institucional. En la actualidad es profesor de la Maestría en Marketing y Comunicación Política de la Universidad del Salvador. Fue presidente del Círculo de Creativos Argentinos y vocal de la Comunidad Publicitaria, jurado y panelista en festivales CLIO, FIAP, Gramados, A.A.E.R., Premio Clarín, Lápiz de Oro, Montreux, León de Oro y Cronista. Co-autor del Libro y Video "Trastienda de una Elección" y del Manual y Video de Marketing y Comunicación Política, ambos editados por la Fundación Konrad Adenauer. Co-organizador del I Seminario Iberoamericano de Marketing Político (SIMAP). Exconsultor del Banco Mundial para Argentina y Paraguay. Obtuvo numerosos premios internacionales y nacionales. Ha participado en campañas electorales en Argentina y del Partido Popular Español. Es asesor de legisladores, intendentes y políticos argentinos en estrategias de comunicación. Fue columnista del diario Infobae. Participa habitualmente de programas políticos en TV. Conduce el programa Agenda de la Comunicación por radio Splendid. Capacita a políticos latinoamericanos dentro de la Organización Demócrata Cristiana de América / Fundación Konrad Adenauer.

### Resumen

Al tomar como punto de partida que las ciudades tienen su valor asentado en sus culturas, podemos afirmar que la creatividad se ha convertido en un arma poderosa para posicionarlas.

Para lograr que la creatividad tenga una dimensión social personalista y se convierta en una proyección transformadora del propio individuo y de su realidad social, debe estar articulada con su cultura e identidad comunitaria.

Hay un nuevo debate entre los que hacen marketing de ciudades, es esta nueva tendencia de seducir a los ciudadanos que tienen mayor capacidad para generar ideas.

La gestión estratégica y posicionamiento de ciudades logra un gran impulso mediante la construcción de una Marca Ciudad que la proyecta a nivel nacional e internacional, y en la que la gestión cultural puede -y en algunos casos debe- tener un lugar preponderante. El abordaje desde la identidad y el quehacer cultural acrecienta su valor diferencial, a la vez que puede ser el motor que permita involucrar activamente a los habitantes en dicho proyecto. La cultura/identidad es una posibilidad de revalorizar el territorio ya que está estrechamente conectada con el espacio donde se asienta.

Sin duda los políticos deberán tener en cuenta esta nueva tendencia a la hora de poner en marcha sus planes de gobierno.

### ***La creatividad, el valor agregado de las ciudades***

Las ciudades tienen su valor asentado en sus culturas. Como tales, se convierten en ciudades educadoras que tienen múltiples formas de concretarse en la acción cultural local y tienen un arma poderosa: la creatividad.

La cultura como praxis es vital para la educación de un país. Su manifestación externa, el arte, y su proceso de ejecución: la creación, es un sistema de representación que nos introduce en el mundo de la comunicación e interpretación. En su entorno cada individuo busca ser contenido y representado dentro de un sistema abierto que esté constantemente creando, persuadiendo, provocando y desafiando. Para ello, las organizaciones culturales, como los museos, entre otras, pueden hacer que la vida de los ciudadanos deje de ser indiferente.

Si bien no hay que ser ilusos en estas afirmaciones, es cierto que, tanto centros culturales, museos, sociedades de fomento, etc., pueden coadyuvar a canalizar buena parte de los distintos problemas sociales.

Las nuevas tecnologías; el nuevo mapa poblacional que presenta el mundo atravesado por la emigración permanente y su consecuente diversidad cultural; el cambio de fisonomía y de morfología que se opera en las ciudades; la valoración del tiempo del ocio como un derecho antes no considerado son algunos de los campos en los que debe apoyarse la política ciudadana ante la urgencia de formar una cultura solidaria que dé cabida a los nuevos protagonistas.

La materia prima, el capital humano y su potencial, por mucho valor intrínseco que posea, no es en sí mismo un bien comercializable. Para que la creatividad tenga una dimensión social personalista y se convierta en una proyección transformadora del propio individuo y de su realidad social, debe estar articulada con su cultura e identidad comunitaria.

La creatividad, los procesos de creación y sus agentes deben estar presentes en las agendas de los gobiernos locales, y contar con los instrumentos, como una adecuada legislación, que permitan afrontar este modelo que buscará homogeneizar programas y políticas culturales dentro de un universo que surge de la confluencia entre lo global y lo local, y de la tradición y el futuro.

Los gobiernos locales generalmente articulan sus políticas hacia acciones más efectistas o visibles, de infraestructura, sin tener en cuenta el rol cultural que hoy debería nutrir toda gestión de gobierno. Inculcar en los gobernantes esta premisa es difícil tarea y les cabe a los gestores culturales el abordarla como un *“proceso por el cual se da origen a algo que, de por sí, implica movimiento, crecimiento, transformación creadora y relaciones de todo tipo”*. (Olmos et al. 2004: 16).

Hay un nuevo debate entre los que hacen posicionamiento de ciudades, es esta nueva tendencia de seducir a los ciudadanos que tienen mayor capacidad para generar ideas. Lo que Richard Florida (2002) llama clases creativas, aunque aquí se utilizará la denominación *“segmentos creativos”*.

Florida nos habla de las 3 T -*tecnología, talento y tolerancia*-. Su propuesta está basada en que estas 3 T son claves para el crecimiento económico. Estos segmentos creativos (clases creativas) son los que dinamizan lo económico y buscan entornos urbanos atractivos en cuanto a su tolerancia, hacia estilos de vida no estandarizados, a opciones familiares y sus posibilidades culturales y de entretenimiento.

Entre los críticos hay gente que estima que Florida desprecia a la tradicional *“clase trabajadora”* y que solo defiende a una elite cultural económica:

- sus datos demuestran que las ciudades más *“creativas”* han crecido en las últimas décadas, generando empleo de mayor calidad y con salarios más altos,
- defiende que sus resultados no son un artificio provocado por el boom de la nueva economía de los 90, dado que sus datos se extienden a varias décadas del siglo pasado,
- no existe una oposición entre condiciones favorables para las clases creativas y para las familias tradicionales, dado que los trabajadores creativos se ven atraídos por la diversidad (resultado de la tolerancia) y esas condiciones urbanas son también atractivas para las familias (muchos de cuyos miembros son también trabajadores creativos),
- la correlación positiva entre la proporción de homosexuales en una ciudad y su vitalidad económica sólo es indicadora del efecto de las clases creativas (dado que los homosexuales seleccionan ciudades de alta tolerancia; el comportamiento del gay index es una consecuencia, y no causa, del crecimiento económico).

Florida dedica un esfuerzo especial a explicar su propuesta del papel de los gestores urbanos, para defenderse de las críticas que proponen que sus teorías promueven un exceso de intervencionismo y gasto público. Así plantea que los gestores deben limitarse a crear las condiciones propicias para el asentamiento de las clases creativas (que a su vez generará crecimiento económico), pero no deben tratar de planificar “desde arriba” el proceso. Aún así, desde el punto de vista de los políticos, es difícil que entiendan esta distinción y no caigan en un exceso de planificación.

Muchos políticos para hacer atractiva la ciudad generan mayor gasto público con lo que esto conlleva. Y también hay como modas o corrientes, los centros comerciales al principio, luego centros de convenciones y ahora la cultura. La oferta cultural de una ciudad es, sin duda, un posicionamiento bien planteado, que actúa además como un dinamizador económico fantástico.

Barcelona -cuarta ciudad europea elegida por su oferta cultural después de Londres, París y Roma- obtiene cuantiosos beneficios económicos sólo por uno de sus “productos”: La Sagrada Familia. El monumental templo diseñado por Gaudí fue visitado por 2.537.729 personas en 2006; a un valor general de 8 euros la entrada, con lo que la recaudación alcanzó la significativa cifra de 20.277.832 euros. Este es tan solo un ejemplo que confirma que la cultura también puede producir riqueza.

La gestión estratégica y posicionamiento de ciudades logra un gran impulso a través de la construcción de una Marca Ciudad que la proyecta a nivel nacional e internacional, y en la que la gestión cultural puede -y en algunos casos debe- tener un lugar preponderante. El abordaje desde la identidad y quehacer cultural acrecienta su valor diferencial, a la vez que puede ser el motor que permita involucrar activamente a los habitantes en dicho proyecto. La cultura/identidad es una posibilidad de revalorizar el territorio ya que está estrechamente conectada al espacio donde se asienta.

El capital cultural puede ser el entorno mismo, o ser parte de bienes culturales tales como libros, cuadros, instrumentos, edificios, espacios, etc. Se tratan de un tipo de bienes cuyos valores se basan en el consenso social sobre la apreciación que poseen intrínsecamente. Se convierten así, “en un capital simbólico que genera otra clase de ganancias simbólicas y de bienes que no pueden adquirirse con dinero” (Maass Moreno, 2006: 34).



Esta es la esencia de la gestión cultural y sus características propias que las diferencian del campo de aplicación de otras ciencias sociales y tecnológicas. Mientras los sociólogos “hablan” de la ciudad y los antropólogos las “escuchan”, y la economía, cada vez más, trata a la cultura como un factor dinamizador del desarrollo en todos los niveles, pero nadie ve las ciudades desde una perspectiva cultural.

La ciudad vista como soporte, como ámbito de acción, para llevar a cabo toda suerte de política o programa que tenga en cuenta la historia, los hábitos, las tradiciones, los localismos, los ritos, las religiones, la raza, las comidas, los comportamientos individuales y colectivos, la vida familiar, lo laboral. Todo ello hace al campo de exploración y de observación minuciosa que, de la mano de la creatividad, puede convertirse en la materia prima de los gobiernos locales.

Retomando el planteo de Florida, es plausible atraer a las ciudades segmentos de ciudadanos creativos, que a su vez recreen condiciones para generar una mística ciudadana que contagie, particularmente, a los jóvenes a ser parte de ese segmento.

El posicionamiento de ciudades no puede ignorar que las empresas se desplazarán hacia aquellas ciudades que cuenten con personas creativas. El futuro está planteándose a partir de ciudades prósperas habitadas por importantes segmentos de población creativa y, por el contrario, ciudades con un segmento creativo débil estarán en desventaja.

*“La llave al desarrollo económico no está en los recursos naturales, ni en la disponibilidad de mano de obra, ni siquiera en tener acceso a la tecnología de punta. En este mundo cada vez más globalizado, la competitividad se mide en la creatividad de la población” (Florida 2002).*

Seattle no se convirtió en una meca tecnológica y empresarial de la noche a la mañana. Mucho antes de estar en condiciones de atraer al corporativo de Microsoft y de dar vida a la cadena Starbucks, esa ciudad generó tal ambiente creativo que sus bares vieron nacer a Jimi Hendrix. No hay incentivo fiscal o inversión en infraestructura que pueda suplir la existencia de este ambiente.

En la Argentina, la industria automotriz en sus inicios (década del 60), eligió a la provincia de Córdoba como lugar de radicación, siendo la política de ese estado exitosa en atraer importantes fábricas del sector. Sin embargo, la mano de obra está especializada en la parte menos compleja de la cadena productiva: la fabricación y el ensamble. No se hace diseño. Las empresas que producen mayor valor agregado no consideran instalarse allí. Por ello las estrategias deben mantener un nivel de capacitación que permita ampliar la clase creativa de la ciudad o región.

Hay que invertir seriamente en mejorar la calidad de la educación pública, profundizar la cultura y cerrar la brecha informática. Los centros de investigación son claves para generar la mística y el ambiente creativo de innovación que buscan cada día más muchas empresas. Paralelamente, hay que instalar este modelo en un debate y revisión sobre el papel de las ciudades y la planificación urbana en la economía.

Pero dentro de este debate se deben dividir las evidencias empíricas sobre los efectos económicos de la tolerancia y los trabajadores creativos, de las consecuencias de estas potenciales relaciones (causa-efecto), en las políticas públicas.

---

### ***Trabajando para la innovación***

---

#### ***¿Cuál ha de ser el papel de los gestores urbanos?***

Hay que reinventar el papel del gestor “urbano” cultural, ampliando su campo de acción y de injerencia en los gobiernos, porque no es tarea menor, abordar la complejidad urbana para organizar programas con inclusión social, sin desigualdades, que puedan generar lazos de identidad, por medio de la creación e innovación, entre ciudadanos tan diversos.

Una gestión cultural innovadora y creativa debe ser un elemento infaltable en los procesos que analizan la realidad cultural local y deberá prestarle argumentos al político para que pueda legitimizar su uso de manera corriente, tratando de lograr que la planificación cultural no esté ajena de la esfera de los gobiernos.

El binomio -administración pública y sociedad civil organizada- se encuentra atravesado por la cultura y será eficaz esta ecuación, cuando las acciones de gobierno tiendan a la satisfacción de las demandas culturales y lúdicas de la población, como parte del desarrollo de la sociedad circundante mediante la capacidad expresiva y estética de los habitantes.

Si bien la responsabilidad de los gobiernos es ineludible en cuanto al quehacer cultural, no se puede prescindir del relevante papel que juegan las corporaciones locales en la promoción de la cultura (Pose Porto, 2006).

Lejos se está de poder debatir sobre planificación urbana, sólo se trata de reflejar las distintas posiciones para que, quienes tengan en sus manos la ejecución de planeamiento, las tomen en cuenta.

Pero si se analiza el cuestionamiento de Florida, lo profundo es articular los estilos de vida. Sin duda se está hablando de un cambio social y esto suena como algo difícil o imposible de lograr, pero quizá se pueda intentar desde los pequeños cambios. El escenario hoy es complejo en muchos países latinoamericanos, donde se pasó de un Estado light en los noventa a un Estado que planifica todo, hasta los mercados. Por otro lado, la sociedad está en una actitud reclamante, especialmente en aquello que tenga que ver con su bolsillo.

El resto de los distintos actores sociales como la universidad y las empresas todavía no se han involucrado con la sociedad; siguen limitándose a formar gente uno y a dar trabajo los otros.

Ninguno de estos dos actores ha generado, o por lo menos propiciado, usinas de pensamiento que permitiesen el surgimiento de líderes que promuevan el debate para el desarrollo.

Con lo que se cuenta es con planteles de calificados intelectuales, científicos, técnicos que podrían ser germen de nuevas tendencias. Se necesita darles cabida en la dinámica social, y en las esferas pública y privada, para que se manifiesten como la columna vertebral intelectual del país.

Las cada vez más numerosas empresas que publicitan su Responsabilidad Social Empresaria se limitan a sostener un comedor infantil o propician alguna beca, o dan apoyo a eventos rutilantes de manera de atar sus marcas a la jerarquía de dicho evento.

Pero quien verdaderamente ha apostado al desarrollo de las ideas, a la creatividad, y quien viene propiciando un laboratorio creativo es la empresa Benetton.

*Fabrica* es el centro de investigación y desarrollo sobre la comunicación de Benetton, en Treviso, Italia. Este emprendimiento nació en 1994 a partir del patrimonio cultural del Grupo.

Guiada por un comité científico internacional, garante de sus orientaciones estratégicas, culturales y de comunicación, *Fabrica* decidió apostar por la creatividad escondida, llevada por los jóvenes y los artistas-experimentadores procedentes de todo el mundo. *Fabrica* los acoge tras una exhaustiva selección, para desarrollar proyectos concretos de comunicación en sectores que abarcan desde el cine a las artes gráficas, del diseño industrial a la música, de la producción editorial (con la revista *Colors* y otras publicaciones) a los new media y a la fotografía.

Como laboratorio de creatividad aplicada (su nombre deriva del significado de la palabra *fabrica*, en latín, taller), *Fabrica* pretende experimentar nuevas formas de comunicación siguiendo dos ejes paralelos: por un lado, la precisión del enfoque formativo, puesto que a los jóvenes becarios se les invita a “*aprender haciendo*” y, por otro, la transversalidad y la interacción, tanto a nivel de elaboración de proyectos (éstos se desarrollan jugando en equipo, combinando diferentes papeles y disciplinas en torno de una idea de base), como de identidad cultural, cuya pluralidad queda garantizada por la mezcla en el grupo creativo de jóvenes procedentes de países con lenguas, culturas y sensibilidades diversas.

En los proyectos realizados por *Fabrica* a lo largo de su actividad han participado socios de muy diversa índole: desde organizaciones benéficas, como la FAO o SOS Racisme, a instituciones culturales y museos de varios países obteniendo, además, importantes reconocimientos que la han consagrado como uno de los polos culturales más dinámicos y apreciados en el nivel internacional.

*Fabrica* representa un centro de investigación sobre la comunicación donde los jóvenes, procedentes de diversos países e interesados en múltiples disciplinas artísticas, trabajan juntos; “*un lugar -en sus propias palabras- para el aprendizaje recíproco entendido en el sentido más auténtico de la expresión*”.

Se necesitan líderes y en esto no existe una masa crítica de personas capaces de autoliberarse y producir cambios en pro de la innovación en los ámbitos donde se desempeñen, de conectar y avanzar en conseguir las 3 T antes mencionadas. Transformar el hábito de la queja por el de tratar de cambiar las cosas, sean éstas grandes o pequeñas, sin esperar que todo lo haga el Estado.

Para solucionar los problemas hay que comprenderlos, haberlos estudiado, saber de qué se tratan. ¿Cuántos de los que gobiernan la ciudad lo entienden así? Los nuevos modelos de gestión urbana deben estar basados en información y no en la intuición.

Si se tiene en cuenta que a la hora de elegir siempre se compara. Cuando uno va a comprar un automóvil, compara; cuando se vota, se compara; cuando se elige el lugar donde pasar las vacaciones, se compara. Cuando alguien quiere mudarse, radicar una industria, hacer una inversión en una ciudad, compara entre varias. Y para esto las ciudades tienen que estar preparadas para competir, seduciendo a sus potenciales habitantes.

---

### ***¿Por qué competir?***

---

Guste o no, las ciudades se ven obligadas a competir para atraer negocios, inversiones, visitantes y ser elegidas. Para ello necesitan posicionarse para conseguir diferenciarse mediante el aprovechamiento de valores locales únicos que le permitan obtener una posición competitiva mejor con respecto a otras. La ventaja competitiva sólo se logrará si se tiene una fuerte diferenciación.

Según Philip Kotler (1994:10) *"...las localidades son en realidad productos cuyas identidades y valores deben ser diseñados y comercializados. Los sitios que no logran comercializarse a sí mismos con éxito enfrentan el riesgo del estancamiento económico y declinación"*.

Ser competitivo también es contar con infraestructura y equipamiento, tanto urbanos como sociales y económicos. Actualmente hay mínimos exigibles para que una ciudad pueda estar en carrera para recibir inversiones para su desarrollo; el déficit de infraestructura es, quizás, el Talón de Aquiles más frecuente de las urbes latinoamericanas. Pero la creación de valor a través de las personas es una posibilidad que los gobiernos comunales ni siquiera la consideran estratégica.

Ciertas infraestructuras y equipamientos (agua, transporte, energía, sanidad, educación), son básicos y, al no contar con ellos, la evolución de una ciudad es inviable. Cuando se alcanza un determinado standard, la creación de valor se produce preferentemente como consecuencia de la actividad de las personas.

El director general de Bilbao Metrópoli-30 decía que: *“Las capacidades y actitudes de éstas son por ello determinantes, ya que son las que realmente pueden aportar un valor añadido. De esta manera, los valores van adquiriendo paulatinamente mayor importancia en la estrategia de la ciudad, y pasan a constituir el factor determinante para fijar los objetivos de desarrollo social”* (Martínez Cearra 2006).

En el Foro City & Values 2006, realizado en Bilbao del 3 al 5 de mayo de 2006, donde Martínez Cearra expresara lo anteriormente dicho, los principales temas tratados consistieron en hacer visibles los valores estratégicos identificados para el desarrollo de ciudades avanzadas de tamaño medio. La innovación, profesionalidad, identidad, comunidad y apertura fueron analizados por grupos de trabajo entre los que se encontraban destacados expertos, quienes arribaron a que se está planteando un cambio de paradigma: *“Los proyectos de ciudad basados en infraestructuras dejan paso a los centrados en personas”*.

De allí la importancia de dar posibilidades a los talentos locales, a los grupos de creatividad, apoyar y promover las microiniciativas que generan cambio y que atraen realmente a la clase creativa global, productiva, interesada por la innovación local y dispuesta a incentivarla e incrementarla.

---

### ***Evolución, valores y conocimiento***

---

La capacidad de crecimiento y el desarrollo económico dependen cada vez más de factores intangibles como el liderazgo, la imagen, la marca, las ideas, el conocimiento, la innovación, la presencia de emprendedores o los valores.

Hay valores estratégicos que fueron evolucionando, desde aquellos vinculados a la tierra, con los procesos agrícola-ganaderos; la primera Revolución Industrial ligada a las maquinarias; la tecnología que desarrolla la Segunda Revolución Industrial, hasta hoy, que estamos en medio del gran desarrollo de lo intelectual, que se ha dado en llamar la Sociedad del Conocimiento. Es en esto último donde se produce el gran salto cualitativo para diferenciar una ciudad de otra, el capital humano, su grado de preparación, su predisposición a la innovación que hace que este tipo de cualidades encuadre a la ciudad dentro del modelo de Ciudad Creativa, un concepto que abarca desde la ciencia y la tecnología hasta el arte, donde el talento es el motor que dinamiza la economía.

Hay muchos modelos de ciudad, el último descrito parece ser el más notorio de lo que llevamos recorrido de este siglo XXI, pero también están las Ciudades de Adopción, que son aquellas que tienen ventajas comparativas importantes en materia impositiva, infraestructura, etc., y que son adoptadas fundamentalmente, por empresas.

Las Ciudades Conceptuales son cosmopolitas y gozan de prestigio internacional, con centros de decisión empresarial, cultural y económica. Y, por último, están las Ciudades Olvidadas, que lamentablemente son muchas en esta región de nuestro continente, las cuales no reciben nueva infraestructura, van perdiendo habitantes, sin crecimiento y que pueden terminar siendo ciudades vacías.

Dentro de este contexto, la decisión de cambio debe estar orientada desde la política. Para ello es importante tener en cuenta que cada día será más irrelevante para la ciudadanía la imagen cosmética del gobernante y su gestión, y sí se apreciará toda comunicación que tenga que ver con hechos innovadores. El error es tomar al ciudadano como un mero *“tramitador”*, y pensar que con sólo mejorar la atención de sus reclamos es suficiente garantía de buena imagen de gestión gubernamental.

Hay muchos municipios que no han cambiado su discurso en décadas, *“Soy el ayuntamiento/municipio y con suerte te respondo”*, pero la gente necesita también ser escuchada. Allí toma sentido lo que afirma el finlandés Jyri Engeström: *“La importancia de la conversación y el diálogo creativo constante”*. El experto recomienda: *“No olvidar la gravitación de las tecnologías de participación (webblogs, RSS, wikis, redes sociales, etc.)”*. El acceso a Internet y el manejo de computadoras son un batido de cultura, donde no existen diferencias sociales y se socializa la información de forma homogénea, permitiendo el desarrollo creativo de los ciudadanos. Un ejemplo de ello son Berlín, Nueva York o Londres, donde casi en cualquier bar, restaurante o lugar de encuentro se tiene acceso a Wi-Fi gratuito.

Generalmente, los municipios han centralizado su gestión en las áreas urbano-espaciales, institucional y sociodemográficas, descuidando lo estratégico que termina repercutiendo en lo económico. Es así como no se discuten nuevos enfoques que puedan proyectar a la ciudad en el tiempo, trazando metas a futuro.

Existe una vertiginosa dinámica con expectativas cambiantes, pocas cosas hoy son permanentes y el pensamiento de los ciudadanos no está exento de estos intereses contrapuestos. Cada día las exigencias del vecino son mayores, más y mejor infraestructura, más y mejor calidad de vida y en el menor tiempo posible. Eso sí, sin que aumenten los impuestos y, para que esto último no ocurra, quienes gobiernan deben generar recursos a partir de una economía altamente competitiva.

El plan estratégico de desarrollo se ha convertido en la más eficaz herramienta para impulsar económicamente a las ciudades. Tal es su importancia que, en España, el 47,06% de las ciudades de más de 20.000 habitantes cuentan con su plan estratégico de desarrollo.

La planificación estratégica permite evaluar y anticipar los recursos con que cuenta la ciudad, tener un diagnóstico de fortalezas y debilidades, prevenir las consecuencias y adelantarse a los grandes cambios que van a suceder. También favorece el desarrollo y el crecimiento equilibrado respetando el entorno. Se puede establecer una matriz de lineamientos, metas y objetivos por lograr y, fundamentalmente, permite construir el futuro de la ciudad en forma racional y participativa.

---

### ***Participación ciudadana***

---

En los últimos años de la década del 60 ya comenzaba en Inglaterra la participación pública o ciudadana a ser parte de los cambios que tuvo a raíz del famoso reporte Skeffington. Fue un verdadero hito en el desarrollo de la planificación y obtuvo una alta tasa de participación ciudadana. El verdadero impulsor era el gobierno central para forzar, de alguna manera, a los gobiernos locales a que se organizaran y dieran cabida a la participación del ciudadano.

El reporte People & Planning de 1969 incluía recomendaciones que vistas hoy parecen obvias, pero en más de un lugar de América latina habría que refrescárselas a los gobernantes.

- La población debía mantenerse informada acerca de la preparación de los planes locales de sus correspondientes jurisdicciones político-administrativas;
- Las autoridades locales de planeamiento debían publicar propuestas de forma que quedaran claras sus implicaciones para los residentes en el área a que se refería el plan;
- El público debía ser notificado de los logros de sus representantes sobre lo que habían aceptado y por qué lo habían hecho;
- La gente debía ser animada a participar en la preparación de los planes, no sólo haciendo comentarios, sino también involucrándose en encuestas y otras actividades relacionadas con el proceso de planeamiento.



Como puede apreciarse, estas recomendaciones necesariamente deben ser comunicadas ampliamente.

La democracia participativa tiene un alto componente comunicacional, se trata de un debate de ideas, de un diálogo que debe terminar con un resultado ventajoso para los intereses de las mayorías.

Muchas veces esta comunicación no se da entre el municipio y el ciudadano, y si a esto le agregamos los factores que afectan la relación comunicación/ciudadano dentro de las sociedades urbanas, lejos se estará de generar estímulos tendientes al compromiso de las personas a participar.

Entre las carencias que acentúan la crisis de la ciudad, figura de manera evidente y como indicador clave de tal crisis la ausencia de una relación comunicacional auténtica, ausencia que se caracteriza por formalizar y convertir el espacio de la ciudad *“como un lugar de transición más que como un lugar de encuentros”* (Fernández Alba, 2004: 150).

Cada vez el habitante de la ciudad se pierde en la vorágine y, por lo tanto, falla en aplicar su capacidad para predecir su medio ambiente y se pierde, con demasiada frecuencia, en la búsqueda del dato de la información que le permita tomar decisiones cotidianas y trascendentes a las que en razón de su propia naturaleza humana está obligado.

Cabe preguntarse: ¿cómo la comunicación es bloqueada en la ciudad? ¿Cómo influyen, por ejemplo, el actual ordenamiento, crecimiento y desarrollo urbano en la forma de comunicarse? ¿Cuáles son las fuentes y medios de información a los que los vecinos recurren para tomar decisiones? ¿De qué manera se impide un flujo informativo más racional y equitativo en la ciudad?

El tránsito, las distancias entre el lugar de trabajo y los domicilios van en aumento, como cualquier relación de dependencia centro-periferia, impide la vinculación y, por lo tanto, la comunicación directa entre los núcleos periféricos.

El ciudadano ha perdido sus puntos de referencia que lo unen con su ciudad: historia, identidad cultural, lugares de encuentro, referencias geográficas, etc.

Cuando las diversas partes de una ciudad carecen de interrelación visible, dice Lynch: *“Esa falta de coherencia puede contribuir a darnos una sensación de alienación: la sensación de andar extraviado dentro de un ambiente con el que resulta imposible sostener ninguna clase de diálogo”* (Lynch, :254 ).

La historia y el marco natural de la ciudad aparecen como velados y borrosos. El idioma del paisaje ciudadano resulta tan desconcertante y tan incomprensible como el de ciertas emisiones de noticias radiales. En términos periodísticos, la ciudad ha perdido credibilidad como medio de comunicación. Por lo que es necesario restituir la comunicación con el fin de generar puentes de diálogo que permitan a sus habitantes generar consensos sobre los diversos temas que los afligen.

Cuando se hizo mención al componente comunicacional de la democracia participativa se hacía referencia justamente a esto, pues más de una vez los gobernantes creen que con el mero hecho de haber desarrollado una audiencia pública para someter a consideración alguna de las decisiones vinculadas con el planeamiento urbano, han cumplido con la democracia participativa.

Siguiendo el pensamiento de Alejandro Alfonso, Consejero Regional de la Unesco en Comunicación para América Latina:

*“La relación ciudad-ciudadano se ha vuelto hostil y definitivamente es una relación conflictual, básicamente, por el cúmulo de mensajes negativos que la ciudad genera: falta de servicios adecuados, violencia, contaminación, aumento de la entropía con la consecuente pérdida de la fidelidad de los mensajes, desarraigo.”*

A esto se puede deber buena parte de la desaparición acelerada de canales de comunicación natural tales como plazas públicas, parques, zonas peatonales, museos, teatros, etc. Estas deficiencias que tienen muchas ciudades de hoy, anulan la posibilidad para la reflexión, y la empatía. Se podría decir que no existe tiempo para pensar, hoy está todo dado: cómo vestirse, qué platos comer, qué leer, y de qué manera se deben habitar las ciudades.

Los espacios públicos, como lo ha dicho Elvira Cueva de Jaramillo (2000), *“son la expresión del alma de una ciudad. Es el reflejo del interés que ella y sus gobernantes muestran por sus habitantes”*.

Por otra parte, las áreas públicas son espacios para la comunicación por su capacidad para propiciar el encuentro, la interrelación, la relación personal directa con el conciudadano y con los aspectos naturales de una ciudad.

Resulta apropiado el enfoque que al respecto hace la Arq. Cueva:

*“El espacio público es una de las expresiones de la democracia. Es la expresión física del urbanismo de todos los tiempos, de las libertades de reunión, tránsito y opinión. En las plazas públicas se reunieron los hombres libres en las democracias desde la Antigua Grecia. Es la construcción arquitectónica del respeto de los ciudadanos por sus semejantes.”*

A pesar de estar viviendo una era de un supuesto intenso uso de los medios de comunicación, en muchas ciudades han disminuido las posibilidades para que tanto la administración como los vecinos identifiquen y usen con propiedad los canales formales de comunicación e información administrativa en el marco de los gobiernos locales. La información administrativa creativa y correctamente planteada es uno de los medios más efectivos para que los ciudadanos se relacionen con quienes los gobiernan y éstos se integren a aquéllos. Además que conozcan a quién dirigirse, cómo tramitar los asuntos, en qué tiempo y en qué lugar.

Y frente a otros aspectos que los vinculan especialmente con la democracia, en lo que se refiere a su participación social, que toda población debe tener en la elaboración de política y medidas que conduzcan a una mejor administración de la ciudad. Hoy, la cantidad de población que recibe información para la toma de decisiones es bastante escasa y por no decir nula en muchas ciudades. A pesar de haber entrado en el siglo XXI, donde ya muchos sistemas administrativos tiene un alto grado de informatización, el ciudadano, en más de una oportunidad, se ve atrapado en una madeja burocrática del Estado donde le es muy difícil hacer valer sus derechos u opinión.

El ciudadano en plena libertad, y haciendo uso de la comunicación, puede contribuir a una sociedad más solidaria y a una amistad cívica que genere una mayor comprensión y convivencia entre los habitantes.

Hoy la información fluye por todos los canales imaginados, pero cuánta de la misma se transforma en un dato, en conocimiento valioso para quien la recibe. Muchas de las respuestas a estos interrogantes pueden convertir a las mujeres y hombres de la ciudad en perceptores y sacarlos de su estado de meros receptores pasivos frente a los mensajes muchas veces inadecuados que emiten los gobiernos locales e, incluso, la misma ciudad como tal.

### ***Compromiso ciudadano***

Los derechos no son nada si los comparamos con nuestras responsabilidades de ciudadanos. Todos necesitamos un compromiso personal y una autorresponsabilidad, y no solamente criticar. No debemos preguntarnos a quién debemos culpar por lo que ocurre, sino qué puedo hacer hoy para tratar de solucionarlo. Y es muy simple, sin la responsabilidad personal no podremos alcanzar las soluciones.

La democracia sirve para garantizar ciertos valores como la libertad, justicia, igualdad de oportunidades, bienestar y seguridad. Y sin tener que sacrificar a uno de ellos por completo ante el otro. La existencia del futuro de la sociedad será más estable y menos conflictiva, mientras mayores sean los campos de libertad del individuo y cuando más justas y con mayor responsabilidad individual sean tomadas las decisiones. El bienestar, la prosperidad individual, no se consiguen a expensas del prójimo; al contrario.

El convencimiento de que la dignidad humana es lo más valioso que uno puede poseer. El orgullo de ser seres humanos responsables, respetados, queridos, valorizados, con opinión, que razonan, actúan, opinan, producen, crean y sueñan.

Toda persona tiene el derecho a elegir su profesión, carrera, oficio, dónde y cuándo ejercerlo. Todo esto es parte de la responsabilidad individual, no del gobierno. Esto es parte de la dignidad individual, de los valores personales y sociales de un ciudadano, de un país. La democracia exige del compromiso de cada ciudadano y necesita de la responsabilidad individual.

Un claro exponente de esta actitud lo ejemplifica el proyecto *Fabrica*, del empresario Luciano Benetton. En un reportaje publicado el 8 de diciembre de 2002 por la revista Radar<sup>(1)</sup>, el empresario italiano decía sobre el proyecto y su determinación de entrar en la política:

1) Publicación del diario Página 12, Buenos Aires, Argentina.

### **¿Por qué decidió crear *Fabrica*?**

-Por dos motivos: el primero, porque quería tener un espacio para el aprendizaje recíproco, entendido en el sentido más literal del término, dedicado a los jóvenes y en el que ellos pudieran expresarse con absoluta libertad. Y el segundo, porque pensé que el futuro de la empresa está allí, en *Fabrica*, donde ya hemos logrado productos interesantes, como el libro 1000 Extra/Ordinary Objects, que compila los objetos más locos del siglo XX y que salió editado por Taschen en cuatro ediciones bilingües, con una introducción exclusiva del músico Peter Gabriel; o la revista bimestral Colors, una de las iniciativas de *Fabrica* más conocidas en casi todo el mundo.

-Hasta hace poco tiempo, tanto en Colors como en sus campañas publicitarias, parte del éxito estaba asegurado por las imágenes de Oliviero Toscani. ¿Cómo fue su relación con el fotógrafo?

-El balance de los dieciocho años de trabajo con Oliviero es más que positivo: no sólo nos divertimos mucho, sino que pudimos hacer una forma de publicidad y de tratamiento de las imágenes que no dejara indiferente al espectador. No vendíamos sólo ropa, sino una ideología.

### **¿Qué tipo de ideología?**

-En sentido amplio, social. Trabajamos sobre la base de un espacio que ha dejado vacío el Estado, es decir, mostrar y denunciar lo que ocurre en el mundo a través de distintos proyectos privados (sobre todo Colors); algo que debería hacer el gobierno, o mejor, los gobiernos, pero que no hacen.

-Acaba de mencionar la política. Usted fue senador por el Partido Republicano Italiano, ¿qué lo llevó a la política y por qué la dejó después?

-Hablamos de una época muy difícil en mi país, el año '92, la Italia de Mani Pulite, cuando una de las urgencias clave era cambiar la forma de hacer política y renovar la clase dirigente. Decidí dar ese paso convencido de que hacer política es un oficio como cualquier otro, y que mi entrada a la política podía convocar a otros que, como yo, privilegiaran los intereses del país por encima de cualquier otro. Y también, confieso, porque quería ver, conocer de cerca a las pocas personas que, en general, deciden por todos nosotros. La experiencia no me resultó indiferente, pero la abandoné después de dos años y medio, cuando sentí que había logrado cumplir lo propuesto: ya teníamos diez diputados en el Parlamento que podían continuar esa línea de pensamiento.

## Conclusión

Sin duda, compromiso y participación, en pos del bien común, es lo que como ciudadanos y la realidad donde se está inmerso nos pide. Se deberá reconocer que el ser ciudadano implica el compromiso en el cumplimiento de los derechos y deberes inherentes a su condición. Para cerrar este capítulo citaremos algunos párrafos dichos por el Dr. Gutenberg Martínez Ocamica, en el Seminario Red de Alcaldes ODCA, que tuvo lugar en la ciudad de Córdoba, Argentina, el 22 de marzo de 2002:

*“...el fortalecimiento de la democracia va de la mano del fortalecimiento del poder regional y local, porque estimamos que ahí se expresa mejor la participación de los ciudadanos. Es en ese sentido que consideramos que el desarrollo integral del país depende del crecimiento equitativo de todos sus territorios”.*

*“Lo que buscamos con la descentralización es la igualdad de los ciudadanos para participar de las grandes decisiones nacionales y reconocerle la autonomía necesaria para asumir sus propias decisiones en el ámbito local, contando con los instrumentos legales, administrativos y financieros para hacerlo”.*

*“En definitiva, lo que queremos construir son sociedades en las cuales, independientemente del lugar donde vivan o trabajen sus habitantes, gocen de los mismos derechos de acceso a las oportunidades de desarrollo y de mejor calidad de vida”.*

América latina esta viviendo un fuerte cuestionamiento a las instituciones democráticas. En varios países sus gobiernos hacen uso de un estilo autoritario: cierre del Congreso, cercenamiento de las libertades individuales y la libertad de prensa, enfrentamiento de clases sociales y tratan de modificar las constituciones para perpetuarse en el poder.

Los ciudadanos que deseen vivir dentro de la pluralidad de ideas, en un marco de respeto, que no es ni más ni menos lo que la democracia debidamente aplicada posibilita, deberán asumir un fuerte compromiso en la defensa de esos valores.

Como decía el político argentino Leandro N. Alem: *“Hay que hacer más de lo que el deber manda”.* ■

## **Anexo**

### **ODCA: Nuestro compromiso con los municipios**

En la ciudad de Córdoba, Argentina, el 24 de marzo de 2002, convocados por la Organización Demócrata Cristiana de América, las autoridades municipales que suscriben, formulan la siguiente declaración:

- El mundo asiste hoy a la generación de una nueva “revolución industrial” cuyo sustento fundamental debe estar situado en el hombre y su capacidad de acceder al conocimiento y la información. La globalización, la posmodernidad y la velocidad de los cambios en el mundo requieren nuevos equilibrios y el principal es colocar a la persona en el centro de la vida política y social.
- La lucha contra el consumismo y el individualismo; la cuestión ambiental, el lograr construir una auténtica ecología humana y social, un nuevo concepto y rol del Estado, un papel reformulado para la comunidad, son todas tareas que convocan a los humanistas cristianos a movilizar sus energías y creatividad.
- En nuestro continente, el conflicto por la coexistencia de la modernización con la marginalización genera una creciente sensación de malestar y un estado de inseguridad que se incrementa junto con una insatisfacción creciente de la población. El crecimiento económico no está resolviendo necesariamente los problemas de la gente ni garantiza la estabilidad y la gobernabilidad de nuestras sociedades.
- Para los miembros de los partidos demócratas cristianos y populares, es una realidad compartida la necesidad de una política pública que promueva y defienda un recto concepto sobre la persona y la comunidad.
- El mercado, al igual que el Estado, son instrumentos para la construcción del progreso de la humanidad, son herramientas para posibilitar una mayor felicidad de hombres y mujeres. No constituyen, por tanto, paradigmas que deban sobrevalorar los humanistas cristianos.
- Debemos fortalecer la comunidad mediante la vertebración social que se expresa por medio de las asociaciones, agrupaciones intermedias, movimientos sociales, grupos formales o informales, organizaciones sociales productivas, territoriales o funcionales, donde participan directamente los vecinos, ciudadanos o habitantes, jugando papeles diversos en la política pública, la protección y la integración social.
- Convocaremos a las y los jóvenes a involucrarse con la gestión pública y trabajaremos para reconstruir la confianza de los ciudadanos en sus autoridades, pues es éste el mejor servicio al fortalecimiento de la democracia que podemos entregar.

Fundación Konrad Adenauer y Asociación Civil de Estudios Populares.  
Buenos Aires, abril de 2008.

---

## ***Bibliografía:***

---

- CUEVA DE JARAMILLO, E. (2000) Defensa del entorno. Ed. AUN Bogotá.
- FERNÁNDEZ ALBA, F. La Metrópolis vacía. Citado por Alejandro Alfonso en Comunicación y calidad de vida en la ciudad. Universidad del Azuay, Cuenca, Ecuador, 2004.
- FLORIDA, RICHARD. The Flight of the Creative Class. Nueva York. Harper-Business. 2002.
- KOTLER, PHILIP et al. Mercadotecnia de localidades. Editorial Diana. México, 1994.
- LYNCH, KEVIN. La ciudad como medio ambiente. En Scientif American: La ciudad. Ed. Alianza. Madrid, 1979.
- MAASS MORENO, MARGARITA (2006). Gestión Cultural, comunicación y desarrollo. México, Conaculta.
- MARTÍNEZ CEARRA. Foro City & Values 2006, realizado en Bilbao del 3 al 5 de mayo de 2006.
- OLMOS, HÉCTOR. El sentido del Desarrollo. México, Conaculta, 2004.











# Capítulo 6: El tango entre concejales y periodistas en la democracia argentina

Marcelo Banciella Dickie y Fernando Ruiz <sup>(1)</sup>

## Resumen

Este capítulo describe las formas de relacionamiento entre concejales y periodistas teniendo en cuenta los diferentes tamaños de municipios. Es una de las relaciones clave para la calidad de la democracia local, pero sin embargo está plagada de malentendidos y generalizaciones.

También se dan pautas básicas para elaborar una relación constructiva y virtuosa para beneficio de sus comunidades.



## Marcelo Banciella Dickie

Es Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad Católica Argentina) con estudios completos de Derecho. Se ha especializado en provincias y municipios.

Fue Coordinador de Capacitación del IFAM, asesor de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Nación, Coordinador de Asuntos Territoriales de la Jefatura de Gabinete de la Nación, asesor del ISEG, INAP, de la Cámara de Diputados de la Nación y otros organismos públicos y privados.

Ha dictado cursos en más de 150 municipios y en todas las provincias argentinas.

Actualmente, es Director de la consultora Poder Local y del portal de noticias municipales del mismo nombre. Es Director de MuniLeg, web site y consultora especializada en legislación municipal y provincial. Asesora a numerosas empresas del país en temas locales y asuntos públicos. Es Director Asociado de Salem Viale. Es profesor del curso de Fortalecimiento Municipal PIGPP/UCA.



## Fernando Ruiz

Es profesor de Periodismo y Democracia, e Historia y Cultura de la Comunicación, en la Facultad de Comunicación de la Universidad Austral. Doctor en Comunicación Pública por la Universidad de Navarra. Autor de varios libros y artículos publicados. Redactor del Informe de Indicadores de Periodismo y Democracia en el Nivel Local en América Latina (CADAL/Adenauer). Tesorero del Foro de Periodismo Argentino (FOPEA).

1) Marcelo Banciella Dickie es Director de Poder Local. Fernando J. Ruiz es profesor de Periodismo y Democracia de la Facultad de Comunicación de la Universidad Austral. El equipo de Poder Local que gestionó las entrevistas estuvo coordinado por la licenciada María Florencia De Lorenzo e integrado por las licenciadas María Laura Peredo y Leandra Caramánico.

La relación entre periodistas y concejales es uno de los nudos básicos de la construcción democrática. Es posible que muchos de los protagonistas de esta relación no le den esa importancia o la consideren algo profesional o incluso personal. Pero esa relación construye gran parte de la democracia local. Aquellas zonas en las cuales esta relación está deteriorada o es nula son las mismas en las que la calidad democrática es baja.

En la carrera política de un concejal, la relación con la prensa es uno de los factores más importantes por desarrollar. De hecho, también la forma en que un político se relaciona con los periodistas es un indicador de su propia calidad democrática. Aquellos concejales que se cierran a la requisitoria pública, que desarrollan su labor política y parlamentaria en el secreto, o que evitan la publicidad de sus actos, son políticos que actúan en democracia pero que no alcanzan el estándar mínimo de transparencia. Pero para eso también es necesario que la prensa tenga una actitud profesional, honesta, alejada del chantaje o de las segundas intenciones.

*“Se necesitan mutuamente y de ser necesario se genera una situación de simbiosis que, lejos de ser perjudicial, puede fortalecer la presencia de los dos en la comunidad” (Testimonio de concejal de una ciudad de 9 mil habitantes)*

Por eso, el camino para definir una política de reraconamiento constructivo con el periodismo es conocerlo, comprender su contexto y desarrollar una relación que privilegie el contacto con los periodistas más profesionales.

## ***Entender a los periodistas***

Conocer a los periodistas implica entender que el mundo de los medios es complejo, y que no es correcto tener una mirada simplificada y unidimensional. Aquí, el que más generaliza es el que más ignora.

En general existe bastante consenso entre los políticos en que la principal motivación de los medios de comunicación es el lucro, y se tienden a minimizar otras dimensiones que muchas veces son relevantes. También entre muchos periodistas está difundida esa visión unidimensional. Veamos algunos testimonios recogidos para este trabajo:

*“Las motivaciones son diversas, aunque creo que predominan las económicas, con valiosas excepciones” (Testimonio de concejal de una ciudad de 24 mil habitantes)*

*“Están primando los intereses económicos por sobre la buena información” (Testimonio de concejal de una ciudad de 9 mil habitantes).*

*“En la actualidad los medios de prensa representan a las diferentes empresas. Actúan, informan y desinforman conforme a los intereses de las mismas” (Testimonio de periodista en una ciudad de 800 mil habitantes)*

*“Las económicas, en las empresas. Las profesionales, en los buenos periodistas” (Testimonio de periodista en una ciudad de 800 mil habitantes)*

*“Las económicas y/o políticas. Jamás las profesionales, no me cabe la menor duda al respecto” (Testimonio de periodista en una ciudad de 500 mil habitantes)*

*“El periodismo se ha convertido en portavoz de las demandas de la gente hacia la dirigencia argentina en todos los ámbitos, aunque niega o disimula sus propios déficit, generalmente vinculados a que representa a intereses empresariales que no siempre coinciden con las demandas populares” (Testimonio de asesora de prensa de la Legislatura en una ciudad de 140 mil habitantes)*

En un análisis más preciso se pueden encontrar, por lo menos, tres dimensiones diferentes en el mundo del periodismo. Y cada una de ellas influye de distinta forma en la acción de los medios:

- **Dimensión económica.** La mayoría de los medios son empresas y, por lo tanto, tienen una dimensión económica. Como el resto de las empresas, deben buscar ser sustentables en un mercado. En estos años, además, las condiciones de los mercados están cambiando mucho. La revolución digital está impactando con toda su fuerza en la forma de hacer periodismo y en cómo hacerlo sustentable. Las audiencias y los anunciantes están encontrando nuevas formas de conectarse entre sí y su relación con el periodismo está cambiando. Esto genera a los directivos de los medios una incertidumbre especial sobre su futuro económico.
- **Dimensión política.** Los medios son también actores políticos, tengan o no la vocación de serlo. Por medio de sus acciones y omisiones, los periodistas mejoran o empeoran la imagen de los diferentes actores políticos. El periodismo influye en la formación de las preferencias ciudadanas, en cómo éstas son manifestadas en la escena pública y en la respuesta que los gobiernos les dan a esas preferencias. La gestión de la agenda pública, la articulación de la oposición o la nominación de los candidatos son algunas de las actividades políticas en las que el periodismo actúa en forma incesante.
- **Dimensión profesional.** Los medios tienen en su interior una comunidad de profesionales que tienen rutinas, ideales e intereses compartidos con el resto de los periodistas de otras ciudades. Como ocurre con todas las profesiones, hay prácticas comunes que no tienen que ver con el lugar geográfico. Los medios considerados de mayor calidad son aquellos en los que la comunidad profesional tiene más autonomía y más influencia en lo que el medio finalmente hace. En la Argentina ha habido en estos últimos años una tendencia a promover mayores valores profesionales. Y cuando un trabajo se profesionaliza pretende ganar en autonomía, es decir, acepta menos que le digan desde afuera cómo tiene que cumplir su función.



Cada medio de comunicación concreto tiene una mezcla diferente de dosis de estas tres dimensiones, por lo tanto no es posible generalizar una forma de relacionarse con el periodismo. Hay que analizar cada medio por separado intentando discernir, en cada caso, qué dimensiones tienen más influencia en lo que el medio finalmente hace. Hay medios que son puros animales de lucro y maximizan ingresos en el corto plazo, por lo que están dispuestos a publicar todo lo que los enriquezca rápido, sin importar ninguna otra consideración. En esos medios, la comunidad profesional casi no tiene influencia alguna. Otros medios tienen una motivación puramente política. Estos pueden ser los medios promovidos por partidos políticos o los gobiernos. Un caso típico son aquellos que nacen durante los períodos electorales, o publicaciones, programas de televisión o de radio, cuya agenda está concentrada en denostar a determinadas figuras o sectores. Por último, están aquellos medios donde la comunidad profesional tiene más autonomía. Estos medios también cumplen objetivos económicos, pero consideran que si construyen una relación de confianza de largo plazo con la audiencia el valor económico de ese medio crecerá notablemente. Y, al mismo tiempo, pueden tener notable fuerza política, pues esa relación de confianza con la audiencia le ofrece al medio una potencial gran influencia sobre el público. La paradoja es que aquellos medios de comunicación que se concentran en la dimensión profesional pueden ser los que mayor influencia política y mejor resultado económico obtengan en el largo plazo. En varias ciudades del mundo, los medios de comunicación más profesionales son los más influyentes y los de mayor valor económico.

En América latina están muy extendidos dos tipos de medios específicos que hay que tener en cuenta:

- 1) *Los medios semipúblicos.* Son aquellos que son formalmente propiedad del Estado, pero están cooptados por un grupo político y actúan a su servicio. En general, esto ocurre en televisión y en radio, pues no hay casi prensa gráfica propiedad estatal en la región. Estos medios, que deberían estar al servicio de todos, son propaladores de la voz oficial de turno. En algunos países, en la medida en que se va mejorando la calidad de sus Estados, también sus medios de comunicación ganan en autonomía frente al control del gobierno y se convierten en auténticos medios públicos, donde todos los sectores de la comunidad tienen voz.

- 2) *Los medios semiprivados.* Son aquellos que son formalmente privados, pero que dependen para su subsistencia de su vinculación con los fondos públicos. La publicidad oficial funciona en estos casos como una especie de subsidio controlante. El funcionario o político financista suele tener una fuerte injerencia implícita o explícita en la línea editorial. Este tipo de medio abunda allí donde el sector privado tiene poca pujanza. De todos modos, el presupuesto de publicidad oficial no está centralizado en casi ningún país y su distribución responde a varias llaves diferentes, por lo que es posible ganar alguna autonomía dependiendo de ingresos públicos pero de distintos orígenes (desde los distintos niveles de gobiernos hasta las empresas públicas que disponen de presupuesto de publicidad propio). Existe entonces una especie de mercado de la publicidad oficial, con varias fuentes alternativas, en base al cual un medio puede lograr cierta autonomía. Hay muchos testimonios sobre los medios semiprivados:

*“Los medios locales, a excepción de un solo periódico, son total o parcialmente solventados económicamente por los políticos que integran la administración que ejerce el gobierno municipal. Eso es casi unánime en los medios gráficos, mayoritario en los televisivos, encontrándose en las radios una mayor independencia con respecto a los otros medios” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires)*

*“Es difícil para los medios sobrevivir si no reciben publicidad oficial” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires).*

*“El presente marca que las motivaciones económicas tuercen más de una vez la línea editorial de buena parte de los medios argentinos. Los gobernantes lo saben y por eso estamos hablando cada vez más seguido de las «presiones indirectas» a los medios, a través del retiro y las amenazas de la publicidad oficial” (Testimonio de periodista de diario de ciudad de 270 mil habitantes)*

*“El rol actual del periodismo es consecuencia de la distribución de la publicidad oficial” (Testimonio de periodista de una ciudad de 500 mil habitantes)*

*“La dependencia económica de muchos medios chicos (que en las ciudades del interior son mayoría) impide actualmente que sus periodistas cumplan con su rol fundamental” (Testimonio de periodista de diario de ciudad de 270 mil habitantes)*

*“En la prensa local que cubre lo local creo que la pauta publicitaria influye mucho, aunque insisto en que no he sido maltratado debido a que genero «contenidos de interés» para contraponer a los del oficialismo” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires).*

En cada ciudad hay una distinta trama de medios y existen diferentes niveles de calidad de los periodistas. En muchas localidades incluso se han ido conformando multimedios, los que concentran una enorme influencia, pero no siempre actúan internamente de modo homogéneo. Además, muchos de los periodistas y concejales no se perciben a sí mismos como profesionales dedicados a hacer una carrera y en poco tiempo pueden estar dedicados a otra actividad. Por distintas razones entonces, suele ser un error tener una mirada homogénea sobre el periodismo de una ciudad, pues está llena de matices y variaciones profesionales y éticas:

*“...dos vertientes. Una la del periodismo o información simplista que responde a la publicidad oficialista (...) Otros, los menos (...) se esfuerzan por intentar hacer un periodismo más barrial, independiente y matándose en busca de publicidad local en comercios amigos” (Testimonio de concejal de una ciudad del Gran Buenos Aires)*

Por lo tanto, para definir la estrategia de un concejal hacia el periodismo, primero habrá que discernir qué tipo de periodismo y qué tipo de periodistas existen en nuestra comunidad. Una eficaz política de comunicación necesita conocer bien el territorio mediático en el que va a aplicarse.

---

### ***¿Por qué un concejal debe hablar con los periodistas?***

---

Muchos políticos reniegan de la necesidad de mantener una intensa relación con los periodistas. Entre otras razones, consideran que eso les saca tiempo de trabajo. En otros casos, son barreras personales:

*“No todas las personas de función pública están habituadas al contacto con los medios y produce en ellos un estado de nervios o estrés de importancia, jugándoles malas pasadas” (Testimonio de concejal de ciudad de 9 mil habitantes)*

○ también cierto planteo táctico:

*“En lo personal prefiero un perfil más reservado, el rol es el de aportar al compromiso asumido con trabajo e ideas, a pesar que es cierto que si se aspira a una proyección política hoy es casi imprescindible recurrir a los medios, pero la sobreexposición multiplica el desgaste de la gestión pública y la población percibe a quien prefiere el micrófono y las cámaras que el trabajo, cuando al menos no se responde con él; y en un contexto de disconformidad permanente de la sociedad es un riesgo innecesario” (Testimonio de un concejal de una ciudad de 24 mil habitantes)*

En realidad, mantener esa relación es una de las tareas más importantes de la función del concejal. Los medios son también una herramienta para que un político pueda cumplir cabalmente su función política. Un concejal necesita a los periodistas, por lo menos, para cumplir los siguientes objetivos políticos:

- *Participar de la contienda política.* Uno de los terrenos de la batalla política son los medios y, por lo tanto, tener relación con el periodismo permite mantener acceso al debate público para defenderse o atacar, mantener una comunicación con la ciudadanía, en fin, estar en el terreno principal de la actividad pública. En la medida en que el tamaño de la ciudad es mayor, crece también la importancia de los medios de comunicación. A medida que la ciudad es menor, crece el rol de la “comunicación presencial” y disminuye la mediática. Aunque ahora la creciente revolución digital está mediatizando todo tipo de relaciones en todo tamaño de ciudades.
- *Lograr más poder para alcanzar sus objetivos políticos.* Una buena cobertura mediática puede ofrecer al concejal mayores dosis de poder para cumplir sus objetivos. En la medida en que un tema se mediatiza aumenta su importancia política. Si, por ejemplo, un proyecto de ordenanza presentado es relegado por sus pares, una intensa y favorable cobertura en los medios puede hacer que su proyecto avance en su trámite legislativo. Para un concejal que está comenzando, y tiene todavía poco poder interno en la institución, puede ser más importante mantener una fluida relación con el periodismo que aprender a redactar correctamente las ordenanzas.

*“Me parece que a veces, sobre todo si se es oposición, (el periodismo) es la única manera de expresarse, sobre todo en el conurbano” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires)*

- *Pasar de la legitimidad formal a la legitimidad real.* La elección por medio del voto ofrece al concejal una legitimidad formal, pero la comunicación de su tarea es la que puede darle al concejal una legitimidad real. Los concejales son los representantes elegidos del pueblo, pero ese vínculo está sólo en estado potencial hasta que los ciudadanos no ven que ese elegido se está comportando como su representante. Para poder lograr eso, el concejal necesita comunicarse con el ciudadano, y uno de los mecanismos principales, aunque no el único, son los medios de comunicación. Existen también muchas veces mecanismos electorales que no promueven que las personas electas sean conocidas por la gente (lista sabana, por ejemplo). En estos casos, la representación real es más difícil. La representación es también un proceso de identificación del votante con el votado. Pero sin conocimiento es más difícil la posibilidad de identificación. Es menos probable que el ciudadano se identifique con una persona que no conoce. Y, para ser conocido, un concejal debe comunicar. El periodismo es, por supuesto, una de las formas más importantes de comunicación. También el periodismo forma parte de la publicidad política que necesita todo concejal para impulsar su carrera.
- *Las noticias comunican acción.* Producir noticias es uno de los indicadores más disponibles con el que los representados evalúan el dinamismo de su representante. El concejal que no aparece en la agenda informativa es percibido como no activo. Aun más, especialmente en grandes ciudades, el concejal que no aparece en la agenda informativa simplemente no es percibido. Y creer a su representante formal como un actor inmóvil desgasta la legitimidad del concejal frente al ciudadano.
- *Participar del mercado informativo.* El concejal que no mantiene una relación con los periodistas tiene mayor dificultad también en recibir información política o legislativa que le resultaría importante para su función. Los periodistas piden pero también dan información. Ellos recorren muchas fuentes y por lo tanto llevan y traen informaciones que pueden ser útiles. Es un mecanismo importante para estar al tanto de lo que está pasando.

### ***¿Cómo se relacionan concejales y periodistas?***

La comunicación entre concejales y periodistas se potencia si ambos cumplen profesionalmente su función. En la medida en que una de las partes no cumple su función con corrección, la relación se degrada y se afecta la calidad de la información a disposición del ciudadano. Hay una espiral de la manipulación informativa que se acelera en la medida en que concejales y periodistas degradan su relación, y una espiral de la calidad informativa que se promueve cuando ambos actores son cada vez más profesionales. La falta de confianza en la profesionalidad del otro suele ser la primera estación de la espiral de la manipulación informativa.

Existen obvias diferencias en esta relación de acuerdo con el tamaño del municipio. El tipo de periodismo existente y su relación con los concejales suele tener particularidades específicas.

En los grandes municipios del Gran Buenos Aires, por ejemplo, se concentran millones de personas, hay Concejos Deliberantes con poca transparencia y la mayoría de los medios de comunicación tiene un bajo nivel profesional. Esa es una combinación que bloquea la mejora de la calidad democrática y también la carrera política de los concejales. Al no existir una plataforma mediática que permita la publicidad de los nuevos aspirantes a ocupar los cargos públicos, el camino restante es la negociación con los aparatos políticos locales o el ostracismo. Existe de alguna forma una censura estructural para la renovación de la política en estas localidades. En ciudades donde existe un sistema de medios de comunicación más profesional, la carrera política local tiene más posibilidades de crecimiento, pues hay menor dependencia de los poderes locales establecidos.

Por su parte, en las localidades más pequeñas existe otro tipo de inconveniente. Por ejemplo, allí existen muchas posibilidades de que las cuestiones profesionales, comerciales o personales de la fuente estén imbricadas con los mismos intereses del periodista, y eso puede afectar la calidad de la información.

*“Es más difícil advertir, objetar, denunciar algo cuando el involucrado aparece cara a cara a la vuelta de la esquina, en el supermercado, en un semáforo” (Testimonio de periodista de diario en una ciudad de 270 mil habitantes)*

*“En las ciudades chicas suele ocurrir que las relaciones entre funcionarios y periodistas -por la asiduidad de los contactos- se confunde con la amistad, lo que genera enormes tensiones una vez que el periodista cumple con su trabajo y critica alguna acción del funcionario. Reglas claras desde el principio ayudan a evitar esos encontronazos” (Testimonio de periodista de diario en una ciudad de 270 mil habitantes)*

En las grandes ciudades, más anónimas y extensas, es más difícil que esa imbricación de intereses se pueda dar.

La cobertura que los periodistas realizan de las sesiones cambia mucho de acuerdo con la ciudad. Hay ciudades en las que la Legislatura local sesiona y actúa en la más completa opacidad, donde ni la prensa ni los ciudadanos concurren a las sesiones.

Existen amplias zonas de la Argentina y del resto de América latina en las que los periodistas ni siquiera concurren a las sesiones de la Legislatura local.

*“Actualmente casi nunca los medios concurren a las sesiones del Concejo Deliberante, con lo cual se podría decir que su rol no existe. Tampoco suelen concurrir habitualmente a entrevistar a los concejales y autoridades del Concejo respecto de temas de interés de la población. Cuando lo hacen es por que ya van a realizar una nota pactada previamente, y casi siempre pagada por el concejal entrevistado” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires)*

*“(Los periodistas) no tienen presencia dentro de los debates del concejo” (Testimonio de concejal de una ciudad de 9 mil habitantes)*

*“El periodismo desaprovecha, en general, la diversidad y la pluralidad del Cuerpo Legislativo para profundizar los temas de la agenda política del Concejo, es un mero espectador. En muchos casos desconoce la función y las competencias de los concejales, por lo que no luce como medio de contralor para el ciudadano común” (Testimonio de concejal de ciudad de 50 mil habitantes)*

*“El rol actual del periodismo en el Concejo Deliberante está limitado a la transcripción o descripción de lo ocurrido en las sesiones, sin profundizar el análisis en las reiteradas situaciones de interferencia que padecen quienes realizan actividades legislativas por parte de funcionarios de los poderes ejecutivos” (Testimonio de periodista de diario de una ciudad de 270 mil habitantes)*

*“El rol del periodismo es demasiado acotado. Se limita a dar difusión a los comunicados de prensa que desde el área a mi cargo se envían, referidos a las iniciativas presentadas o aprobadas por los concejales” (Testimonio de asesora de prensa de la Legislatura local en una ciudad de 140 mil habitantes)*

---

### **¿Qué es noticia?**

---

La decisión más relevante del periodismo es definir qué es noticia, y ése es un proceso en el que los periodistas no están solos. Dado que la agenda de noticias es una parte importante del funcionamiento social, todos los actores quieren influir en la construcción de esa pizarra de temas principales sobre los que la sociedad va a hablar, pensar y actuar. Finalmente serán los periodistas los que organizarán los noticieros de televisión, las conversaciones en la radio o los artículos en los diarios y revistas, pero es claro que no es una tarea individual. Presiones de todo tipo, influencias, poderes, deseos, van regulando esa decisión periodística hasta el punto de pensar que esa agenda es una construcción colectiva.

Los directivos, los poderes oficiales y paralelos, las audiencias, los diferentes grupos de pertenencia y referencia del periodista, los anunciantes públicos y privados, son fuerzas reales y concretas que modelan esa agenda.

Los distintos periodistas también definen sus noticias de acuerdo con lo que ellos creen que es su función y, por lo tanto, importa saber que en el interior de la profesión hay distintos perfiles de periodistas, casi tantos como periodistas: desde el que asume la militancia de una causa política, ideológica o social, hasta el más neutral, que se concibe como un diseminador de información y pretende evitar todo grado de protagonismo. Cada uno de estos tipos profesionales analizará los hechos de distinta forma y producirán diferentes “noticias”. Los periodistas de una redacción forman una comunidad interpretativa que irá cocinando una política editorial, en el marco de los intereses y valores de la empresa informativa de la que forman parte. Es un proceso sumamente complejo que muy pocas veces acepta explicaciones simples. Existe un fuerte entramado de factores que hacen que los medios de la misma ciudad produzcan siempre una agenda diferente a pesar de compartir el mismo escenario. No hay dos medios iguales, incluso aunque sean del mismo dueño.



El interés periodístico de la Legislatura está dado en que éste es el pulmón de la democracia local, y allí se reúne una enorme cantidad de información:

*“Tiene un contenido social, por la información sobre ordenanzas o resoluciones, que tiene que ver con la convivencia en esa ciudad. También tiene un alto contenido político, porque allí se definen cuestiones partidarias y de bloque. Y tiene un contenido económico, por decirlo de alguna manera, que tiene que ver con el presupuesto, su ejecución, dietas de concejales, etcétera” (Testimonio de periodista de diario de ciudad de 1,5 millones de habitantes)*

Los periodistas suelen estar atraídos por aquellos concejales que cumplen los siguientes cuatro requisitos: protagonizar conflictos, tener buena información de lo que está ocurriendo, tener buena capacidad de comunicación y ser creíble.

*“Principalmente, predisposición permanente. Lo cual -parecería que se trata de una actitud obvia de un funcionario público- no es aún asumida de esa manera. Un concejal se constituye en una fuente de información, cuando está permanentemente dispuesto al diálogo abierto y no condicionado con el periodismo” (Testimonio de asesora de prensa de la Legislatura local en una ciudad de 140 mil habitantes)*

*“Honestidad, transparencia y la generación de una corriente de confianza, además de un fuerte trabajo en favor de la ciudad” (Testimonio de periodista de diario en una ciudad de 1,3 millones de habitantes)*

*“Ser serio, que utilice fundamentos científicos o documentales en sus afirmaciones, que no opine de todos los temas, sino sólo de los que conoce, que aporte información sobre un tema (como ordenanzas y resoluciones) sin el pedido continuo de que eso sea publicado con su nombre, que muestre interés por los asuntos municipales y por los problemas de su ciudad” (Testimonio de periodista de diario en una ciudad de 1,5 millón de habitantes)*

*“Tener el conocimiento necesario sobre temas de interés social como para representar al vecino, segundo, que sea una persona honesta y, tercero, con vocación de trabajo activo” (Testimonio de periodista de televisión de una ciudad de 300 mil habitantes)*

Un concejal que participa activamente en los medios se autodefine con el siguiente perfil:

*“En mi caso aparezco mucho en los medios porque a mi entender genero proyectos, ideas, participo en los conflictos de la comunidad y denuncio irregularidades de la política oficial” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires)*

Los concejales, por su parte, prefieren también un perfil específico de periodista:

*“Un mínimo de credibilidad profesional, un razonable conocimiento de la realidad local y una dosis aceptable de independencia” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires)*

*“Para mí, lo más importante es la seriedad, la responsabilidad del periodista y el conocimiento que tenga sobre los asuntos públicos sobre los que dialoguemos” (Testimonio de concejal de una ciudad de 50 mil habitantes).*

El interés informativo es algo que los concejales deben conocer para tener un eficaz relacionamiento con los periodistas.

*“No puede haber una buena comunicación sin una actitud responsable y sería de informar a los medios de comunicación no sólo lo que nosotros queremos comunicar sino lo que los medios necesitan saber e investigar” (Testimonio de concejal de una ciudad de 50 mil habitantes).*

El conflicto es uno de los ejes principales que promueve la noticiabilidad, dado que los periodistas hablan más de aquellos concejales que protagonizan conflictos. No ocurre sólo en este campo. Siempre el conflicto funciona como un gran imán para el interés informativo y, por lo tanto, las “víctimas” de una determinada situación recurren sistemáticamente al conflicto para ganar noticiabilidad. Ocurre siempre que muchos concejales, que son muy laboriosos pero no protagonizan conflictos, obtienen menos repercusión pública que los que son más antagonistas y, a veces, no tan laboriosos. En este punto, el consenso sobre dónde está el interés de los periodistas es enorme entre los concejales.

*“Las noticias que más les importan a los medios locales son aquellas que generan debate y discusión en la opinión pública y no dan demasiada relevancia a los proyectos que han generado una respuesta a una necesidad de los habitantes del pueblo. Un hecho puntual de ello es el famoso informe de gestión que los legisladores casi siempre reparten, pero que lamentablemente muy pocos lo leen a conciencia” (Testimonio de concejal de una ciudad de 9 mil habitantes).*

*“Aquella información que tenga que ver con divergencias políticas con el intendente y otras referidas al funcionamiento interno del Concejo (personal, dietas, viáticos, etc.)” (Testimonio de concejal de una ciudad de 50 mil habitantes)*

*“(Los medios tienen) una evidente intencionalidad de no perderse en vivo los posibles escandaletes que las discusiones pueden generar. Cuando eso no ocurre deviene la acusación de «falta de debate» (léase escandalote), «en el Concejo no hay debates políticos»” (Testimonio de concejal de una ciudad de 24 mil habitantes)*

*“Hay hoy en la sociedad una demanda morbosa de las miserias ajenas, y por lo tanto vende, y el periodista es además un profesional que vive de ser periodista” (Testimonio de concejal de una ciudad de 24 mil habitantes)*

*“Ultimamente, a partir de algunas denuncias realizadas por la oposición, concurren en todas las sesiones” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires)*

En general, los concejales perciben que los periodistas no están muy interesados en sus proyectos legislativos. Suelen decir que si los difunden es porque reciben algún tipo de incentivo o porque intentan que el concejal les dé información política que sí les interesa.

*“Una alternativa de aparecer mucho en los diarios es aquella que se puede lograr mediante un acuerdo comercial con el medio. Al margen de que las áreas de prensa institucional puedan manejar presupuesto a los fines de pautar publicidad, se sabe que se presentan acuerdos individuales por parte de los dirigentes políticos (...) en el marco de estos acuerdos, sí suelen aparecer asiduamente en los medios, y en el caso de los diarios, suelen contar con una particularidad: quien no acuerda comercialmente, tiene destinado el espacio en la sección de Información general (...) quienes pautan, suelen aparecer en la sección Política (...), a lo que se les suma menciones especiales en las columnas editoriales o de opinión del medio” (Testimonio de asesora de la Legislatura local en una ciudad de 140 mil habitantes)*

*“Un periodista de prensa escrita no me publica nada si yo no pauto publicidad” (Testimonio de concejal de Gran Buenos Aires)*

A veces, entre los concejales se percibe negativamente que uno de sus colegas tenga mucha relación con los periodistas.

*“Creo que las personas que hablan mucho es porque poquito hacen” (Testimonio de concejal de una ciudad de 9 mil habitantes)*

*“El problema se plantea cuando quienes aparecen más no son los que desarrollan el trabajo legislativo serio y responsablemente, esta situación me parece irrespetuosa y cínica de parte de quienes lo hacen” (Testimonio de concejal de una ciudad de 50 mil habitantes)*

*“Todo depende del discurso más que de la frecuencia. Si son aquellos que trabajan para la comunidad y que se ven obligados a recurrir al medio de comunicación para transmitir información de interés público, o para aportar datos relevantes que generen un merecido debate, la intervención es correcta y útil. Sin embargo, si los que se prestan a la sobreexposición son los que habitualmente no tienen soporte discursivo, lo que se genera es hartazgo y desinterés por todo aquello que tenga para decir” (Testimonio de periodista de una ciudad de 500 mil habitantes)*

*“Hay concejales que se transforman en «opinólogos» y erosionan su credibilidad, pero hay otros -generalmente representantes de partidos minoritarios- que ven en los medios el único canal para hacer conocer sus opiniones, ya que en el recinto o reuniones de comisiones son ninguneados por los ediles de la mayoría. En este caso no me parece equivocado el mecanismo, siempre y cuando sean moderados y respetuosos en sus expresiones” (Testimonio de periodista de diario de ciudad de 270 mil habitantes)*

Los periodistas tienen cierta tendencia a actuar en grupo. La definición de qué es noticia no suele ser un capricho individual de un periodista, sino que es el resultado de una comunidad interpretativa más amplia. Los periodistas de cada comunidad suelen compartir lugares de trabajo, leen similares medios, conversan con las mismas personas y, por lo tanto, van formando un criterio bastante similar sobre lo que es importante y lo que no para difundir. En algunas comunidades puede haber más diversidad que en otras.

*“(En nuestra ciudad) existe una importante cantidad de medios y, por ende, diversidad ideológica, de todas formas sobre temas específicos como la imagen del Concejo Deliberante (la opinión) suele ser la misma” (Testimonio de concejal de una ciudad de 50 mil habitantes)*

## ***La política de fuentes***

El off the record es uno de los temas centrales de la relación entre periodistas, políticos y funcionarios. La clave es tomar el off the record como un contrato informativo y, por lo tanto, se recomienda hacer lo usual frente a todo contrato: eliminar lo máximo posible la incertidumbre. Cuando se acuerda el off the record con un periodista por primera vez hay que definir en detalle a qué tipo de acuerdo se están refiriendo. En un estudio realizado sobre la relación entre legisladores nacionales y periodistas surgió que circulan hasta cuatro significados diferentes de la expresión off the record. Por lo tanto, para evitar problemas no deseados, es preferible establecer explícitamente las condiciones de ese contrato informativo. Es una herramienta muy útil para periodistas y concejales, pero su uso debe ser cuidadoso, pues en general es una prueba decisiva para la confianza entre ambas partes.

*“La prensa local (...) se maneja generalmente con información off the record, y como los medios en su mayoría no son independientes del poder político local, esa información se usa como parte de operativos políticos de prensa” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires).*

*“Es un instrumento poco usado en nuestro medio y cuando se lo usa no se dice que es off the record” (Testimonio de concejal de una ciudad de 24 mil habitantes).*

La tendencia actual en el periodismo es intentar reducir la información off the record y, en los casos en los que se considera la única forma de dar esa información al público, se trata de exponer lo más posible sobre las razones que tiene la fuente informativa para mantener su anonimato. La audiencia puede de esa forma contextualizar mejor la información que recibe.

*“Debe ser un recurso de excepción y no una norma” (Testimonio de periodista de diario de circulación nacional en una ciudad de 160 mil habitantes)*

*“Tengo una profunda desconfianza en el off porque no contribuye a la transparencia en la relación entre la fuente y el periodismo. Entiendo que hay demasiado off en el periodismo actual o poco on. La credibilidad se siembra en on, la desconfianza se cosecha en off” (Testimonio de periodista de diario en una ciudad de 1,3 millones de habitantes)*

*“Actualmente hay un abuso del off the record, con el que funcionarios aprovechan para hacer lobby y periodistas para no chequear información, amparándose en la figura de una fuente calificada o similar (...) si el actor político cuenta algo relevante y de interés público a un periodista sabe que esa información debe ser publicada y así se lo debe hacer saber el receptor. De lo contrario, se ingresa en un juego de intereses ajenos al del periodismo y cercanos al de los políticos” (Testimonio de periodista de diario de una ciudad de 1,5 millones de habitantes)*

*“Creo que hay un abuso del off the record cuando se dice «fuentes del ministerio» o «voceros del gabinete»: ¿quiénes son? Las audiencias deben formularse esta pregunta, porque si las fuentes son personas de carne y hueso que defienden sus propios intereses e ideas, las audiencias no deben dejar de considerar por qué esta persona está diciendo lo que dice, por qué no quiere que su nombre se revele y a quién le conviene que la información que proporciona usando el off the record, se difunda” (Testimonio de periodista de televisión de una ciudad de 300 mil habitantes)*

*“En la actualidad hay un abuso y confusión del off the record, porque muchos periodistas lo aplican para el «chisme» o el dato suelto dentro de una nota. Me parece que la aparición de notas sobre temas irrelevantes basadas absolutamente en información de «fuentes» es un verdadero fraude al lector” (Testimonio de periodista de diario de una ciudad de 270 mil habitantes)*

*“Es peligroso y hay que evaluarlo muy bien porque generalmente suele tener intencionalidad o no ser cierto totalmente. Aquí se utiliza mucho aunque no se lo menciona como tal, sino que directamente se lo atribuye el medio, el periodista o el locutor, por una cuestión de aumento del propio ego” (Testimonio de periodista de diario de circulación nacional en una ciudad de 170 mil habitantes)*

*“Considero off the record a la información que se le suministra a un periodista pidiéndole reserva de la fuente y diciéndole que: a) la puede publicar con esa condición o b) que no lo publique ni siquiera con reserva de la fuente (distintos niveles de off the record)” (Testimonio de concejal del Gran Buenos Aires)*

### ***¿Por qué un Concejo Deliberante debe tener una política de comunicación?***

Desde una perspectiva institucional, el Concejo Deliberante también necesita tener una política de comunicación propia por las siguientes razones:

- Al igual que ocurre con los concejales en forma individual, el Concejo necesita colectivamente comunicar su representatividad a los ciudadanos. Si no existe un importante periodismo local, o éste no reúne las condiciones mínimas de profesionalismo para comunicar la labor institucional, será necesario que el propio Concejo Deliberante asuma esa función. De la misma forma que deberá ocuparse de tener una infraestructura física que permita cumplir su función, de la misma forma tendrá que asegurarse de tener una infraestructura comunicacional que le permita relacionarse con el ciudadano.
- Para defenderse del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo suele aprovechar su mayor visibilidad mediática para desnivelar a su favor las relaciones de poder con el Concejo Deliberante. La personalización de la figura ejecutiva es más mediática. Suele ser más atractiva la personalización de las noticias que la cobertura de los cuerpos colegiados. Sus decisiones además son más veloces. Los poderes ejecutivos gozan entonces de un handicap mediático que muchas veces se convierte también en un handicap político. Por eso, para equilibrar y mantener la necesaria autonomía y ejercer su contralor, se requiere también tener una política de comunicación institucional propia.
- Para combatir las opiniones sábana. La política es una actividad que necesita mejorar su imagen. Y el Concejo Deliberante, como ya se dijo, es el pulmón principal de la vida democrática de una ciudad. Es por eso que, como hace cualquier otra institución moderna, hay que construir una política de comunicación para instalar y mantener a la Legislatura local en la opinión pública como lo que es, un pilar del sistema democrático. En especial, en estos tiempos en los que está muy difundida una opinión sábana descalificante, sin ninguna matización, de toda la actividad política.

Existen Concejos Deliberantes más transparentes que otros. Están los que representan a cientos de miles de habitantes y ni siquiera cuentan con una página Web para dar información básica a sus ciudadanos. Sus sesiones son cerradas, aunque formalmente sean abiertas. No brindan información clara sobre sus deliberaciones, sobre sus decisiones o su agenda de trabajo.

*“Mi trabajo se ve perjudicado cuando por parte del concejal no hay ni voluntad ni esfuerzo de entender lo que implica trabajar la comunicación institucional, las posibilidades y desventajas que esta función conlleva, y el rol del concejal en esta misión. Considero prioritario que se apropien de la idea de transparencia en la práctica política, aun desde el punto de vista de la información, ya que debe ser pública. No hay opciones, debe ser pública, en tanto es implícito al rol del concejal” (Testimonio de asesora de prensa de la Legislatura local en una ciudad de 140 mil habitantes)*

Otros, en cambio, se están convirtiendo en un ejemplo de transparencia y están profundizando su relación con la ciudadanía. En éstos, la Legislatura local tiene una enorme apertura:

*“Las sesiones son televisadas en directo por nuestro canal de cable y los demás medios están presentes (...) esto permite que la población acceda en forma directa al tratamiento de temas de su interés y pueda sacar sus propias conclusiones, más allá de las que los periodistas puedan pretender inducir, ya sea a favor o en contra” (Testimonio de concejal de una ciudad de 24 mil habitantes).*

En definitiva, el concejal debe adaptarse a la nueva sociedad de la información y evitar marginarse de los flujos informativos. Es finalmente como el tango. Habrá penas y habrá alegrías, se negarán, se pelearán, pero siempre deberán ser dos. ■

Fundación Konrad Adenauer y Asociación Civil de Estudios Populares.  
Buenos Aires, abril de 2008.



---

## ***Bibliografía:***

---

- RUIZ, FERNANDO (coordinador); ALVAREZ TEJEIRO, CARLOS; ELIZALDE, LUCIANO; FERNÁNDEZ PEDEMONTE, DAMIÁN y ALCONADA, HUGO. Prensa y congreso. Trama de relaciones y representación social. Fundación Konrad Adenauer, 2001.
- MANN, THOMAS E. Congress, the press, and the public. Washington D.C.: American Enterprise Institute, (1994) The Brookings Institution.
- COOK, TIMOTHY E. Making laws and making news: media strategies in the U.S. House of representatives. Washington D.C.: The Brookings Institution (1989).
- COOK, TIMOTHY E. Governing With the News, The News Media as a Political Institution (1999). Series: (SCMPO) Studies in Communication, Media, and Public Opinion.
- ELIZALDE, LUCIANO; FERNÁNDEZ PEDEMONTE, DAMIÁN; RIORDA, MARIO (2006). La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental. Editorial La Crujía.







# Análisis de caso: "Es lo que hay"

Jorge Dell'Oro, Carlos Fara, Santiago Rossi y Rubén Sutelman

## I. Presentación

Raúl Fernández, "Chichín" para los amigos, como es sabido, finalmente ganó la elección de San Miguel de Garicoy por escaso margen (ver cuadro 1). La provincia está gobernada desde siempre por el Partido de la Gente (PG), pero las cosas habían venido de mal en peor para el oficialismo en los meses previos al comicio. A la crisis financiera del Estado provincial se le sumaba -se recuerda- una serie de escándalos de corrupción, de los cuales el más sonado fue el denominado por los medios locales como "Pizzagate", porque aparecieron unas facturas millonarias pagadas a una pizzería de la capital provincial, abonadas desde la oficina de Ceremonial y Protocolo y aplicadas al rubro "gastos de representación".

Cuadro 1: Resultados electorales de San Miguel de Garicoy para gobernador (en porcentajes)

Partidos	1995	1999	2003
PG	47	38	36
MPSM	-	20	35
APR	38	34	23
Otros	15	8	6

Con este estado de situación se desató en el oficialismo una serie de luchas intestinas que llevaron a la división del bloque de legisladores en la Legislatura provincial. Frente al temor de perder, y aun cuando muchos en realidad apostaban a la derrota, los principales sectores se unificaron detrás de la candidatura de “Chichín”. La campaña fue muy complicada, ya que el PG no dejó error por cometer, y a duras penas los salvó la figura renovadora de Fernández. El slogan fue: “Honestidad y trabajo”, frase que pretendía aprovechar la imagen del candidato, pero fue difícil de digerir para amplios sectores independientes que dudaron de la habilidad política de Raúl para hacer un cambio profundo.

---

### ***II. Estado de la provincia***

---

Fernández asumió la gobernación en medio de una fuerte crisis financiera, con suspensión del pago a proveedores, huelgas del sindicato de empleados públicos provinciales y de los restantes gremios de servicios públicos (educación, salud). El único organismo de funcionamiento relativamente normal era la policía.

Un año después, gracias a aportes del gobierno nacional y una administración más prolija, la situación está mejor, aunque no demasiado. A Raúl le cuesta mucho lidiar con los distintos sectores del PG dentro de la Legislatura, lo cual lo traba mucho para poder avanzar en ciertas reformas necesarias. No ha tenido hechos de corrupción que lo rocen directamente, aunque han debido renunciar tres funcionarios por procesamiento judiciales.

---

### ***III. Un poco de contexto***

---

San Miguel de Garicoy es una provincia de 600.000 habitantes, que posee un territorio de 100.000 km cuadrados. Santa Rita es la capital de la provincia y la habitan aproximadamente unas 250.000 personas, la mayor parte de ellas dedicadas a la administración pública y a los servicios. Luego hay dos ciudades de 40.000 habitantes, el resto son localidades que no superan los 10.000 habitantes y muchas comunas rurales.

Es una provincia eminentemente agrícola-ganadera, pero con algunas industrias que se instalaron en los últimos años en base a la producción de alimentos.

La situación económica de la provincia se había venido agravando por una mezcla de mala administración y dificultades sociales que deterioraron la capacidad recaudatoria del Estado provincial. En el primer año de gestión de “Chichín” se recuperó mucho el crecimiento económico provincial, mejorando las oportunidades laborales, en un marco

nacional de fuerte desarrollo. Sin embargo, los indicadores sociales no avanzaron a la misma velocidad. Sigue habiendo una fuerte desocupación entre los más jóvenes. La deserción en la escuela secundaria no se frena. Los fines de semana se ven "banditas" de adolescentes tomando cerveza en los quioscos, lo cual genera algunos hechos de violencia. Lo peor de la inseguridad amainó, pero sigue siendo una preocupación cotidiana.

El PG ha venido gobernando en la provincia desde que se recuerda. Es el partido que tiene mayor anclaje en los sectores de menos recursos y la población rural. La principal oposición era la Alianza Renovadora para el Progreso (ARP), expresión histórica de la clase media provincial, fusión de dos partidos: el Partido por el Progreso (PP) y el Partido de la Renovación (PR). En la elección de 1999 hizo su aparición el Movimiento Popular de San Miguel de Garicoy (MPSM), expresión local conformada con sectores minoritarios de la ARP, algún dirigente del PG y sectores de la comunidad sin adscripción partidaria. Como se puede apreciar en el cuadro 1, en la elección de 2003 quedó a sólo un punto del oficialismo provincial.

La figura máxima del MPSM es Gervasio Fraysinet, ex dirigente ruralista, un típico descendiente de los primeros vascos franceses que poblaron San Miguel de Garicoy en el siglo pasado. Un tío de Gervasio -"don Pancho"- fue gobernador durante un régimen militar y luego fue elegido en elecciones, cuando estaba proscripto el PG, hace más de 30 años. Dejó un muy buen recuerdo en la población por su honestidad y su administración ordenada.

El canal de aire es del Estado provincial. El diario El Pregón, de Santa Rita, se presenta como el matutino más influyente en las agendas temáticas de las radios.

La provincia se llama San Miguel de Garicoy porque es el santo que venera la comunidad vasco-francesa.

## **IV. La gestión de “Chichín”**

“Chichín” jamás fue un tipo de alto perfil. Nunca habla en actos y no le gusta mucho atender gente. Hasta su mujer dice que “siempre hay que sacarle las cosas con tirabuzón”. Lo suyo son los números, como buen empresario. No le gustan mucho las reuniones de gabinete porque “se habla mucho y nunca se decide nada, me hartan”.

No atiende a mucha gente, no recibe a los legisladores, hasta los ministros se quejan de que sólo se preocupa “por la caja”. “Una vez que ve la recaudación del día se va a comer a la casa y duerme la siesta. La gente ya nos está insultando en cuatro idiomas. «Chichín» tiene que hacer política. Esto no es el supermercado”, reflexiona su secretario personal.

Un día no fue a una entrega de trofeos de un campeonato intercolegial porque se quedó discutiendo con los ingenieros del Ministerio de Obras Públicas los detalles de los costos del plan de pavimentación. El día del patrono de San Miguel no quiso dar un discurso y tampoco quiso hacer una fiesta popular “porque es mucho gasto”. Finalmente la fiesta la organizó el club del pueblo y asistieron 5.000 personas. Tampoco quiso auspiciar una actuación de Soledad porque dijo que no se podía gastar tanta plata en un show.

A su favor, la gente reconoce que Raúl es austero, honesto, tiene la gobernación ordenada, con las finanzas saneadas y paga los sueldos en fecha. Le ofrecieron un crédito del BID para cloacas, pero lo rechazó porque dice que “la gobernación no puede endeudarse”. No usa chofer, va en su propio Renault 19 modelo 97, a GNC, y paga el combustible de su bolsillo. Nunca veranea fuera de la provincia.

Los dirigentes del PG con poder territorial, con olfato de calle, se empezaron a poner nerviosos y mandaron a hacer una encuesta. Los resultados les confirmaron sus peores hipótesis: “Chichín” tenía imagen positiva, pero en una grilla de candidatos a gobernador sólo lo votaba el 4%. Por primera vez, el opositor MPSM tenía a su candidato como ganador, aunque faltan tres años para la elección.



## V. ¿Qué dice la gente?

El informe de la encuesta dice, entre otras cosas:

- La imagen de la gestión provincial es regular, con un equilibrio entre positivos y negativos. Aún hoy el 15 % no tiene una opinión formada sobre la tarea del actual gobernador. La imagen no es plenamente positiva en ningún segmento electoral, ni en el voto del PG. La evaluación es más favorable en la clase baja y en los de 28 a 37 años.
- De 15 áreas medidas de la gestión provincial, en 10 la imagen es positiva, siendo negativa en sólo cuatro ítems: seguridad, creación de empleos y lucha contra la corrupción. Esto se traduce en la evaluación promedio por áreas: la aprobación trepa al 35 % (contra el 25 % de la evaluación global de la gestión).
- Las áreas mejor vistas son deportes y cultura, todas por encima del 50% de imagen positiva.
- La mayor parte de la población no puede identificar espontáneamente nada en particular, ni positivo, ni negativo.

Cuadro 2: La imagen de la gestión del gobernador según áreas (en porcentajes)

Áreas	Imagen positiva	Imagen regular	Imagen negativa	Ns/nc	Total
Deportes	61	16	7	15	100
Cultura	56	22	6	16	100
Relación con el gobierno nacional	45	37	18	12	100
Educación	42	29	15	14	100
Vivienda	41	28	16	15	100
Obras públicas	38	28	21	12	100
Defensa de los intereses provinciales	37	20	25	18	100
Turismo	36	33	8	23	100
Salud	35	30	25	10	100
Acción social	35	26	23	16	100
Atención de adicciones (alcoholismo, drogadicción)	27	27	26	20	100
Juventud	24	30	26	20	100
Creación de empleos	17	35	34	14	100
Seguridad	15	27	51	7	100
Lucha contra la corrupción	11	22	48	19	100
Promedio de las 15 áreas	35	27	23	-	-

- La imagen del gabinete es pobre: 4 de cada 10 piensan que no ayuda al gobernador, mientras que un tercio no tiene opinión formada.
- La gestión del anterior gobernador es vista como peor por el 40% e igual por el 37%; sólo el 23% la considera mejor.
- La perspectiva sobre el futuro de la provincia es bastante optimista.
- Espontáneamente, la desocupación es identificada como el principal problema de SM. En un segundo escalón se ubica seguridad. En tercer término figuran la falta de infraestructura (pavimento, agua, cloacas, etc.).
- La enorme mayoría cree que la gobernación no se está encargando de los problemas que señala como más importantes. De los que aparece ocuparse un poco más son deportes y cultura, pero en ningún caso supera el 25%.
- Cuando se ofrece a los encuestados una lista de problemas, la desocupación sigue en primer lugar, en el segundo aparece la seguridad, pero aquí seguida de cerca por droga y alcoholismo, y el futuro de la juventud.
- No hay una definición clara respecto de si a SMG le conviene la continuidad o el cambio, y existe bastante confusión en la gente.
- Si bien la mitad no lo tiene claro, la impresión mayoritaria es que el próximo gobernador será del partido opositor.
- La imagen del gobierno nacional es alta.
- El 80% cree que SMG es un distrito rico, pero siempre estuvo mal administrado. El 68% estima que debe haber un cambio.
- La gran mayoría no recuerda a ningún ex gobernador como el mejor que haya tenido San Miguel de Garicoy (SMG). Algunos pocos mencionan a Pancho Fraysinet.

### **VI. ¿Y entonces?**

Los dirigentes del PG invitaron a "Chichín" a una cena. Después de negarse muchas veces -porque él prefiere cenar en su casa con su familia- aceptó y le plantearon "o cambiás o nos vamos todos al tacho". Raúl se defendió cuestionando la encuesta: "Que la gente no dice lo que piensa", "que a él todo el mundo lo felicita", "que no sufrió ningún escrache", "que se estaban haciendo un montón de cosas, pero que falta comunicarlas", "que iba a cambiar a la gente de prensa de la gobernación", "que los medios sólo se dedican a criticarlo", etc. etc.

La discusión fue subiendo de tono. Los más ortodoxos se impacientaron. Uno le gritó que tenía "sangre de pato". Casi se van a las manos. Los más calmos le pidieron más acción y que haga política: "Si no querés hablar en los actos, no hablés, pero por lo menos hacé un poco de ruido, dejá que los ministros se muevan con mayor libertad". Mientras se iban, uno de los moderados dijo: "Y bueno muchachos, es lo que hay...". ■

Fundación Konrad Adenauer y Asociación Civil de Estudios Populares.  
Buenos Aires, abril de 2008.

## ***Consignas de trabajo para el comité de campaña:***

Con la información que dispone:

- 1) Resuma en una frase la lectura que debe hacerse del resultado electoral. Riesgos y ventajas que identifica.
- 2) ¿Cuáles diría usted que son los dos principales problemas de “Chichín” para gobernar?
- 3) ¿Cómo cree usted que debería ser recordado el gobierno de “Chichín” en relación con la gestión?
- 4) Si usted fuera el consultor del gobierno provincial, ¿cuál cree que debería ser la estrategia por seguir para atender la situación que plantea el caso? Redáctelo en no más de tres renglones (no haga un listado de acciones).
- 5) Delinee un brief en donde figuren 10 recomendaciones para alcanzar los objetivos que persigue la estrategia.









