

LA COMUNICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. EL RETO DE DIFUNDIR SIN DEMAGOGIAS



José Emilio Graglia

Director del Instituto de Ciencias del Estado y la Sociedad (ICES). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba), Doctor en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid) y Doctor en Política y Gobierno (Universidad Católica de Córdoba).

jegraglia@icesweb.org

Resumen

El transcurrir del siglo XXI plantea una docena de retos a las políticas públicas, particularmente a las que buscan un desarrollo integral en el marco de la democracia como régimen y como sistema. Entre ellos, el reto de difundirlas transparentemente y sin demagogias. A esos fines, se presenta una síntesis del "modelo relacional de difusión de políticas públicas", basado en la comunicación de las actividades planificadas y ejecutadas, el análisis y la corrección de las fallas de secretismo y de demagogia. La falta de comunicación y la comunicación demagógica vacían de contenidos materiales a las democracias, las dejan en penumbras.

Palabras clave: Comunicación; transparencia; secretismo; demagogia.

Abstract

The passing of the twenty-first century poses a dozen challenges for public policies, especially for those that search for a comprehensive development within the scope of democracy as a regime and as a system. Among them, the challenge of disseminating them transparently and without demagogues. To those ends, a summary of the "Relational model of the diffusion of public policies" is presented, based on the communication of planned and executed activities, the analysis and correction of the failures of secrecy and demagoggy. Lack of communication and demagogic communication empty democracies of substantial content, they leave them in the dim light.

Keywords: Communication; transparency; secrecy; demagoggy.

I. DEMOCRACIAS EN PENUMBRAS

Durante las últimas décadas del siglo XX y lo que va de este nuevo siglo, las democracias latinoamericanas se han desarrollado formal pero no realmente. Desde lo formal, en general y a pesar de varias crisis económicas, políticas y sociales, hay elecciones libres, sin fraudes ni proscripciones. Esta es, sin dudas, una condición necesaria pero, a la vez, insuficiente. Desde lo real, los progresos y retrocesos se alternan. Son democracias con luces y sombras. En penumbras. Muchas necesidades graves y urgentes siguen insatisfechas porque muchos problemas siguen irresueltos.

Los golpes de Estado encabezados por las fuerzas armadas son un mal recuerdo que no debe olvidarse para no tropezar con la misma piedra. La amenaza actual no son los golpes militares y el cambio de la forma de gobierno, sino el vaciamiento de los contenidos materiales de las democracias. Un vaciamiento que las limite a las votaciones, sin políticas públicas que remuevan las causas pendientes de los problemas prioritarios. Democracias de forma y no de fondo, esa es la alarma amarilla o roja, según las circunstancias, que debe encenderse en esta parte del mundo y en el tramo del siglo XXI que transitamos. Democracias con votos en las urnas pero sin mejoras en las vidas de los latinoamericanos.

Nos urge, pues, un modelo de políticas para el desarrollo en democracia. Un modelo que permita recuperar el Estado como principal responsable de diseñarlas, ejecutarlas y comunicarlas y, también, a la sociedad como primera destinataria y participe necesaria de esos procesos. Nos urge rescatar la noción de bien común y la consiguiente búsqueda de la satisfacción social y la aceptación ciudadana. Hay que consolidar el respeto de los derechos y las libertades y, al mismo tiempo, mejorar la calidad institucional y la eficiencia política. Hay que recobrar la capacidad para generar políticas de bienestar y de eficiencia económica, como base para aumentar la satisfacción con la democracia y, por consiguiente, el apoyo a la democracia.

No se trata de la orientación partidaria de los Gobiernos de turno, más a la derecha o más a la izquierda. Ese es un debate viejo y vetusto que contribuye poco o nada. Hoy por hoy, las derechas deben reconocer que solamente con el mercado no se puede y las izquierdas deben entender que con el Estado a solas tampoco se puede. La realidad ha impuesto su agenda a ambas puntas de las ideologías políticas preexistentes. Solamente los extremistas siguen cavando ese pozo. Se trata, insistimos, de un modelo de diseño, ejecución y comunicación de políticas para el desarrollo en demo-

cracia. Un modelo que corrija los retrocesos y consolide los progresos.

Desde nuestro punto de vista, el transcurrir del siglo XXI plantea una docena de retos a las políticas públicas en general y, particularmente, a las políticas públicas que buscan un desarrollo integral en el marco de la democracia como régimen y como sistema.

Un desarrollo integral en una democracia real requiere políticas públicas que accionen lo planificado o planifiquen lo accionado, Gobiernos y administraciones responsables, más participación y menos lamentos, políticas públicas que busquen el bien común y privilegien a los más débiles, representados que voten buenos candidatos y boten malos gobernantes, representantes que atiendan las prioridades de la gente y no de los dirigentes. Hay que mejorar lo que hay y no empezar siempre de cero, diagnosticar y decidir participativa y políticamente, sin ceguerras ni improvisaciones, dirigir y difundir con productividad y transparencia, sin inercias ni demagogias, continuar lo bueno, a pesar del autor (Graglia, 2017).

Estos son los retos para que América Latina pueda desarrollarse integralmente en una democracia de carne y hueso y no solamente de papeles. Son los retos para satisfacer las necesidades de vivienda, obras y servicios, para un crecimiento que genere más empleo y menos pobreza, para un acceso a la educación, la salud y un ambiente sano, para convivir con más seguridad y justicia y con menos desigualdad. Son los retos para luchar contra la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomia social. A continuación, nos enfocaremos sobre el reto de difundir transparentemente y sin demagogias.

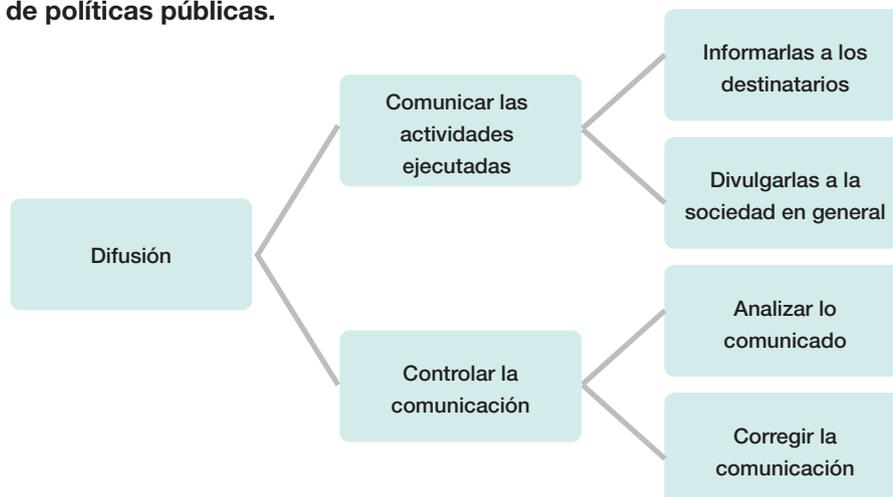
II. DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acuerdo con el "Modelo relacional de políticas públicas" (Graglia, 2017), la gestión realiza y perfecciona el diseño de políticas públicas, y consta de dos fases principales:

1. La dirección de las actividades planificadas, y
2. La difusión de las actividades planificadas o ejecutadas.

En la difusión se comunica a los sectores privados y ciudadanos lo planificado o lo ejecutado. Sobre esa base, se controla la comunicación. La difusión busca una gestión gubernamental y administrativa lo más transparente posible.

Figura 1. Difusión de políticas públicas.



En detalle, se plantean las siguientes fases a seguir por los gobernantes y administradores públicos con el apoyo de los equipos de análisis:

1. Los administradores públicos deben informar las actividades planificadas o ejecutadas, es decir, comunicarlas de manera personalizada a los destinatarios, por medio de las oficinas de información administrativa, presenciales o virtuales;
2. Los gobernantes deben divulgarlas, o sea, comunicarlas masivamente a la sociedad en general, a través de los medios masivos de comunicación social;
3. Los equipos técnicos deben analizar lo comunicado, buscando fallas de secretismo o de demagogia;
4. Los gobernantes deben corregir la comunicación si se hubieran detectado tales fallas.

En el modelo relacional, a diferencia de otros modelos, se agrega la difusión como fase autónoma en el proceso de políticas públicas, junto con el diagnóstico de las necesidades sociales, los problemas irresueltos y las alternativas posibles, la decisión de planes con sus programas y proyectos integrantes y la dirección de actividades planificadas. Como bien sostienen Carlos Fara y Rubén Sutelman (2008): *“Gobernar implica comunicar, pero no es lo mismo. Una gestión necesita una buena comunicación, pero la buena comunicación no reemplaza a una mala gestión”* (Fara y Sutelman, 2008: 19). Coincidimos: una política pública implica diagnóstico, decisión, dirección y, también, difusión.

La comunicación parte de las actividades planificadas o ejecutadas. Pero también pueden comunicarse las necesidades sociales, los problemas irresueltos y las alternativas posibles que se han diagnosticado. De esa manera, la comunicación puede entenderse como

un proceso de soporte tanto del diagnóstico como de la decisión y la dirección. En los hechos, el diagnóstico participativo que propiciamos requiere una buena comunicación. Ahora bien, desde el punto de vista comunicacional, es bueno saber cuál es la fase que se comunica, con el fin de no mezclar los mensajes.

En la fase del diagnóstico, las alternativas no deben comunicarse como planes ni como actividades. Si se comunica una alternativa, es una posibilidad, entre otras, para resolver un problema. Luego, en la fase de la decisión, los planes no deben comunicarse como alternativas ni como actividades. Si se comunica un plan, es una decisión gubernamental para resolver un problema. Finalmente, las actividades ejecutadas no deben comunicarse como alternativas ni como planes. Si se comunica una actividad, es una obra o un servicio que se realiza o se presta para resolver un problema.

A veces se mezclan estas cuestiones: se comunica como actividad lo que no es más que un plan o como plan lo que no es más que una alternativa. Es bueno saber que la clave de la comunicación son los problemas irresueltos, junto con los resultados potenciales o actuales. La recomendación es nunca comunicar alternativas, planes ni actividades sin los problemas a la vista, pero jamás comunicar viendo solamente los problemas. Ambos errores suelen divorciar al Estado y la sociedad. Hay que comunicar lo que se diagnostica, decide o ejecuta para resolver los problemas, junto con los resultados que se esperan o se logran.

Las dos fallas más frecuentes en el proceso de difusión de las políticas públicas son el secretismo y la demagogia. El secretismo es la falta –completa o parcial– de una difusión transparente. Hablamos de secretismo cuando hay actividades planificadas o ejecutadas que no se comunican, porque las administraciones no las informan a los destinatarios o porque los Gobiernos no las divulgan a la sociedad en general. También de-

tectamos esta falla cuando se comunican las actividades planificadas o ejecutadas pero no hay control de las actividades comunicadas.

La demagogia, en cambio, no supone la falta de una difusión de las políticas públicas, sino la ausencia de actividades planificadas o ejecutadas previamente. A diferencia del secretismo, en la demagogia sí hay información y divulgación de actividades. Algunas veces, la falla se da porque las administraciones informan a los destinatarios planes o actividades inexistentes. Otras veces, la demagogia se da porque los Gobiernos divulgan a la sociedad en general planes que no han sido decididos o actividades que no han sido ejecutadas.

Figura 2. Fallas en el proceso de difusión.



Ambas fallas son recurrentes en los Gobiernos y las administraciones latinoamericanas, más allá del signo partidario de cada uno de ellos. En la República Argentina, por ejemplo, las gestiones de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) fueron criticadas por la primera de dichas fallas, mientras que la gestión del Presidente Mauricio Macri es criticada por la segunda. Paradójicamente, las gestiones de referencia, a pesar de mostrarse ideológicamente opuestas, se asemejan en relación con las fallas en el proceso de comunicación de sus respectivas políticas públicas.

Durante su exposición en la 39ª Conferencia de la ONU para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el 8 de junio de 2015, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner sostuvo: "Hoy el índice de pobreza se ubica por debajo del 5 por ciento, y el índice de indigencia en 1,27 por ciento, lo que ha convertido a la Argentina en uno de los países más igualitarios". La por aquellos días Presidenta de los argentinos hizo uso de los últimos datos sobre pobreza e indigencia publicados por el Instituto

Nacional de Estadística y Censos (INDEC) en diciembre de 2013. Dos consideraciones al respecto. En junio de 2015, la Sra. Fernández de Kirchner usaba datos de diciembre de 2013 porque desde entonces y hasta la finalización de su mandato, el INDEC no hizo publicaciones sobre pobreza e indigencia. Dos años de secretismo. Por otra parte, esos datos no se correspondían con las mediciones de organizaciones no gubernamentales. Según el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina, por ejemplo, la pobreza a diciembre de 2013 llegaba al 26 por ciento. Un caso de demagogia.

Después de jurar como Presidente de la Nación, el 10 de diciembre de 2015, Mauricio Macri se dirigió a los Diputados y Senadores Nacionales y con énfasis sostuvo: "Nuestras prioridades son pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos". Esas habían sido sus principales promesas durante la campaña electoral. Sin embargo, cualquier planificador de políticas públicas sabe que esos dichos pueden ser eslóganes de un candidato pero no objetivos de un plan de gobierno, mucho menos si se anuncian sin los indicadores de gestión y de resultados que permitan controlarlos y evaluarlos.

Respecto a la pobreza, el Presidente dijo: "Según el último informe del Observatorio Social de la Universidad Católica Argentina, el 29 por ciento de los argentinos está en la pobreza y el 6 por ciento vive en la indigencia". Saber que este era el punto de partida y prometer pobreza cero sin mencionar cómo hacerlo, es un doble ejemplo de demagogia y de secretismo. Vale destacar que, la misma fuente citada por el Presidente aquel 10 de diciembre, ha medido que la pobreza ha subido al 32,9 por ciento y la indigencia al 6,9 por ciento, al tercer trimestre de 2016. Eso significa 13.000.000 de argentinos pobres (1.500.000 más) y 2.700.000 indigentes (600.000 más).

III. COMUNICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PLANIFICADAS Y EJECUTADAS

3.1. La divulgación a la sociedad.

Llamamos «información» a la comunicación personalizada de las políticas públicas a sus destinatarios, beneficiarios o afectados. Los actores privados y ciudadanos de cualquier ciudad, región o país de América Latina tienen derecho a conocer las decisiones tomadas y las acciones implementadas por los Gobiernos y las Administraciones públicas en relación con ellos. Por consiguiente, esta es una obligación y no una gracia del Estado. En particular, sostenemos que esta es una función de la Administración pública (Arnoletto,

2004) más que del Gobierno. Hablamos, pues, de una «información administrativa» de las actividades planificadas o ejecutadas.

Los destinatarios de las políticas públicas tienen derecho a conocer las decisiones tomadas y las acciones implementadas en relación con ellos, sea como beneficiarios o sea como afectados de forma directa o indirecta. Un medio para hacer efectivo ese derecho y la consiguiente obligación del Estado es la organización y puesta en marcha de las llamadas “Oficinas de Información Administrativa” (OIAS). Más allá de la denominación, hay muchas experiencias sobre dependencias administrativas que se encargan de estas tareas, principalmente a escala municipal.

A su vez, llamamos «divulgación» a la comunicación masiva de las políticas públicas a la sociedad en general. Para comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, éstas deben ser divulgadas a través de los medios de comunicación, tanto escritos como audiovisuales. El Gobierno tiene la obligación de divulgar lo planificado y lo ejecutado al conjunto de la sociedad para que ésta pueda controlar dichos procesos y evaluar sus resultados. A diferencia de la información, sostenemos que la divulgación es una función del Gobierno más que de la Administración pública (Arnoletto, 2004). Hablamos, pues, de una «divulgación gubernamental”.

A semejanza de la información, el cumplimiento de esta obligación también hace a la transparencia de las decisiones gubernamentales y acciones administrativas (Riorda, 2004), apuntando a la aceptación ciudadana como uno de los fines de las políticas públicas. A diferencia de aquella, las dos características principales de la divulgación son: 1) la indeterminación de los receptores, y 2) la generalización de los contenidos. Si los receptores son conocidos o si los mensajes son específicos, entonces, no hay divulgación sino información o comunicación personalizada.

Muchos gobernantes latinoamericanos creen que la divulgación se limita a la propaganda oficial. No es así. La publicidad que los Gobiernos pagan a los medios garantiza fidelidad en la emisión del mensaje pero a costa de credibilidad en sus receptores. En general, los ciudadanos o habitantes descreen de la propaganda de cualquier Gobierno, sobre todo aquellos que no tienen una filiación partidaria afín con los gobernantes de turno. La tendencia a vanagloriarse que muchos oficialismos exhiben a través de sus propagandas contribuye al descreimiento ciudadano.

No se puede prescindir de la propaganda porque –guste o disguste– la publicidad que los Gobiernos

pagan a los medios es una forma de relacionarse comercial y políticamente con sus dueños. Pero debe saberse que una onerosa pauta publicitaria del Gobierno es menos creíble que la simple opinión de un periodista confiable. Atento a ello, también hace falta divulgar a través de la prensa escrita y audiovisual. Esto implica una relación permanente con los periodistas que son formadores de opinión mediante un prudente manejo de datos *off the record*. Entre otros mecanismos, las conferencias de prensa también pueden servir si se utilizan moderadamente.

A los fines de la divulgación de sus políticas, los Gobiernos pueden y hasta deben hacer uso del marketing. Nada malo ni negativo hay al respecto. En coincidencia con Martínez Ocamica (2007), reivindicamos el marketing político como una herramienta tanto en las campañas electorales como en las gestiones públicas. *“Afortunadamente, tanto para la sociedad como para los expertos, es evidente que el marketing político puede realizar una importante contribución al desarrollo político de la comunidad, permitiendo una expresión democrática que responda a las demandas de la ciudadanía”* (Martínez Ocamica, 2006: 10).

Nosotros también creemos *“en un marketing que tiene presente la ética y el bien común y que es lejano a los materialismos, extremismos y populismos que desprestigian una actividad tan digna como necesaria”* (Martínez Ocamica, 2006: 12). Claramente, el marketing político debe servir para divulgar las actividades planificadas o ejecutadas y, de esa manera, transparentar la gestión administrativa y gubernamental, no para ocultar la realidad o negarla, dos maneras de mentir que deben ser rechazadas como formas de populismo. Atento a ello, la divulgación de la que hablamos va más allá de la propaganda o la publicidad oficial y busca la transparencia de las decisiones gubernamentales y acciones administrativas.

Finalmente, sepamos que el aporte del marketing a la divulgación puede mejorar pero no sustituir el diagnóstico, la agenda gubernamental y la ejecución de las actividades planificadas. Como tan acertadamente ha dicho Frank Priess (2002), la comunicación es importante y hasta central, *“pero no va a funcionar nunca si detrás no hay una política, una visión, un proyecto”* (Priess, 2002: 112). En coincidencia con este autor, sostenemos *“la importancia de tener un rumbo propio, visión, perspectiva, un proyecto, una estrategia, algo, que sí pueda ser comunicado. Pero es necesaria otra cosa, hoy más que nunca: ¡Liderazgo!”* (Priess, 2002: 113).

3.2. Los medios de comunicación.

La divulgación de las políticas públicas es imposible sin los medios de comunicación social (MECOS). Entre ellos distinguimos los escritos y los audiovisuales: diarios, radios y televisoras. Los medios han reemplazado a los partidos políticos como mediadores entre el Gobierno y la sociedad, totalmente. No pueden ser subestimados ni deben ser sobreestimados. No se puede gobernar «sin» los medios y es muy difícil hacerlo con ellos «en contra». De acuerdo. Pero tampoco se debe gobernar «con» los medios y mucho menos «por» o «para» su beneplácito. A los fines de un justo equilibrio, los gobernantes deben conocer y entender las relaciones con los dueños de los medios y con sus periodistas.

Dicha relación se basa en tres verificaciones. La primera: la independencia de los medios es un mito y, a veces, una falacia. Los dueños de los medios son empresarios con intereses comerciales y políticos, mientras que sus periodistas son trabajadores con opiniones individuales y personales. La segunda: los medios condicionan pero no determinan la percepción ciudadana. Evidentemente, influyen sobre la gente, pero la realidad se impone tarde o temprano. La tercera: con los medios, se pelea o se negocia. Si se negocia, la pauta publicitaria para los dueños y los datos *off the record* para los periodistas son los términos del intercambio. Si se pelea, las consecuencias son impredecibles.

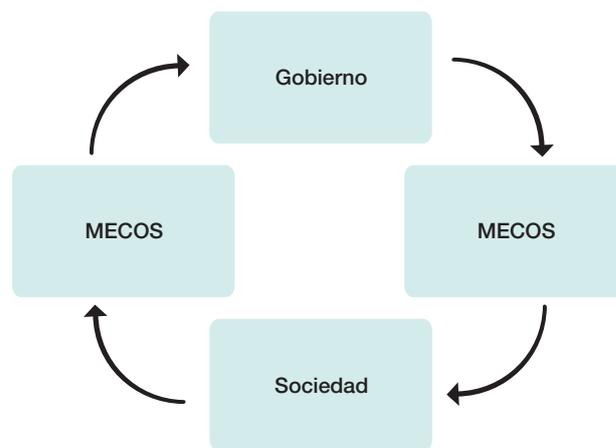
Los sectores privados y ciudadanos demandan satisfacciones a sus necesidades y soluciones a sus problemas, a través de los medios de comunicación. Luego, estos publican dichas demandas fijando sus jerarquías y prioridades. Es la «agenda mediática». Si el Gobierno simplemente reacciona a las demandas publicadas por los medios de comunicación, renuncia como responsable principal del diseño y la gestión de políticas públicas. Pero si no reacciona, puede perder aceptación ciudadana, especialmente si los medios de comunicación social transmiten necesidades y problemas reales.

¿Se puede reconvertir este dilema? No es fácil, sobre todo cuando los medios están en manos de un monopolio empresarial. Pero se debe hacer, sin caer en la tentación de una hegemonía gubernamental. Löhmman (2010) ha destacado el riesgo tanto de los monopolios privados como de las hegemonías gubernamentales: “Cuando los medios están en pocas manos, sean éstas públicas o privadas, crece exponencialmente el riesgo de manipulación de la ciudadanía y esto atenta contra el funcionamiento mismo de la vida en democracia” (Löhmman, 2010: 9). En coincidencia con este autor, sostenemos que debe evitarse la concentración comunicacional para que la ciudadanía acceda a una efectiva diversidad de contenidos.

Dicho dilema se puede revertir diseñando y gestionando políticas públicas en serio. La divulgación a través de los medios de comunicación social requiere planes, programas o proyectos gubernamentales y actividades administrativas que tiendan a la satisfacción de necesidades y la resolución de problemas. Más allá de los intereses de los dueños o las opiniones de sus periodistas, los medios de comunicación van a divulgar decisiones y acciones de interés social, sectorial o ciudadano, y no de interés gubernamental o administrativo. Esa es la salida de un esquema reactivo y la entrada a otro esquema proactivo.

Si no hay diagnóstico participativo de las necesidades a satisfacer, los problemas que impiden u obstaculizan satisfacerlas y las causas de dichos problemas, si no hay agenda gubernamental en concordancia con la agenda social, si no hay planeamiento, entonces, el Gobierno no puede discernir si las noticias publicadas responden a las necesidades y los problemas de la sociedad o si responden a los intereses comerciales o políticos de los medios. Sin diagnóstico, sin agenda y sin planeamiento, el Gobierno está condenado a seguir la agenda mediática.

Figura 3. Divulgación o comunicación masiva.



“Toda política debe transformarse en un hecho comunicable”, como ha sostenido Ismael Crespo junto con Antonio Garrido, Ileana Carletta y Mario Riorda (2011). “Siempre que haya política habrá –al menos potencialmente– comunicación. Este es el cambio más notorio y conceptual que creemos remarcable, que es la comprensión del objeto político como un hecho de dimensiones comunicacionales siempre presentes” (Crespo, Garrido, Carletta y Riorda, 2011: 11). Así, todas las políticas públicas deben ser divulgadas, y para eso deben ser comunicables, es decir, conocibles y entendibles para la sociedad a la que se dirigen.

De acuerdo con el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (IDD-Lat), las «condiciones para el ejercicio de una prensa libre» también son indicadores de *accountability* social y reflejan el grado de libertad existente en una sociedad para el ejercicio de la actividad periodística y, a su vez, la eventual existencia de hechos de violencia como medio de presión contra los periodistas. Se considera la libertad de prensa como la posibilidad del uso de un medio que tiene la población para hacer denuncias (IDD-Lat, 2016).

IV. CONTROLAR LA COMUNICACIÓN

4.1. ¿Cómo salir del secretismo sin entrar en la demagogia?

La difusión de las políticas públicas no debe concluir con la comunicación. Además de comunicar las actividades planificadas o ejecutadas, es indispensable controlar si se está comunicando lo planificado y lo ejecutado o si hay fallas. Difundir es más que comunicar. Es comunicar y controlar lo comunicado, analizando y corrigiéndolo. El análisis de lo comunicado es una función de la Administración pública (Arnoletto, 2004) más que del Gobierno. Hablamos, pues, de «análisis administrativo» de lo comunicado, resaltando la responsabilidad técnica de la Administración pública. Si el análisis demuestra que la comunicación no obedece a las actividades planificadas o ejecutadas, entonces, los analistas deben concluir que hay fallas. Vale subrayar que se analiza la comunicación y, para ese fin, se la compara con la planificación y la ejecución. Por lo tanto, en esta instancia, la planificación y la ejecución no son objetos de análisis, sino términos de referencia. Obviamente, éstas pueden tener fallas pero, si las hubiera, no surgirían de este análisis que, insistimos, se limita a la comunicación. Dicho esto, las fallas en el proceso de comunicación pueden ser muchas. Sin embargo, como se dijo, las resumimos en dos: el secretismo y la demagogia.

Después de analizar lo comunicado en comparación con las actividades planificadas o ejecutadas, los gobernantes deben corregir la comunicación, si fuera necesario. La corrección de lo comunicado es una función del Gobierno más que de la Administración pública (Arnoletto, 2004). Hablamos, pues, de «corrección gubernamental», subrayando la responsabilidad política del Gobierno. Sostenemos que la corrección corresponde a los mismos gobernantes que decidieron o debieron decidir la puesta en marcha de los planes, programas o proyectos cuya comunicación se controla en esta instancia. Quien decide también corrige la comunicación.

Los administradores públicos, directamente o a través de analistas externos, analizan lo comunicado. La corrección de los rumbos de la comunicación no puede corresponder a dichos administradores, sencillamente porque ellos no tomaron las decisiones. Obviamente, ellos serán los responsables de poner en marcha los ajustes que decidan los gobernantes para rectificar la marcha de las actividades. Es clave, pues, que el análisis indique si es una falla de secretismo o de demagogia, si está en la información o en la divulgación y, finalmente, a qué se debe.

Pues bien, si las fallas son de secretismo, los gobernantes deberían intervenir en la información cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que las actividades planificadas o ejecutadas no se informaron a los destinatarios. Las fallas de secretismo en la información suelen originarse en la mala organización o el mal funcionamiento de las OIAS. Puede suceder que éstas no recojan las quejas, demandas, consultas o propuestas, que no haya coordinación entre estas oficinas y las dependencias encargadas de resolver los problemas y satisfacer las necesidades, o que las OIAS no brinden las contestaciones en tiempo y forma.

Asimismo, si las fallas son de secretismo, los gobernantes deberían intervenir en la divulgación –y no en la información– si la conclusión del análisis fuera que las actividades planificadas o ejecutadas no se divulgaron a la sociedad en general. Las fallas de secretismo en la divulgación se originan en el Gobierno. Es el Gobierno el que oculta. Porque no puede, no quiere o no sabe comunicar la realidad existente. Porque no tiene recursos, voluntad o capacidad para transmitir sus verdades. Los medios pueden ser cómplices del secretismo gubernamental. Pero también pueden ser los encargados de mostrarlo o descubrirlo.

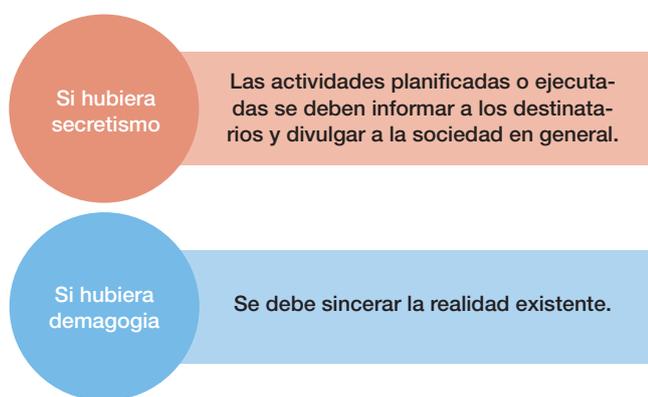
En cambio, si las fallas son de demagogia, los gobernantes deberían intervenir en la información cuando el análisis de lo comunicado hubiera descubierto que se informaron actividades inexistentes o irreales a los destinatarios. Las fallas de secretismo en la información suelen originarse en mentiras o engaños a los beneficiarios o afectados sobre los objetivos o plazos de las actividades planificadas o ejecutadas, sean obras o servicios, o sobre los costos de construcción o de prestación de tales obras o servicios. Las OIAS contestan las quejas, demandas, consultas o propuestas que recogen pero falseando la realidad.

Asimismo, si las fallas son de demagogia, los gobernantes deberían intervenir en la divulgación –y no en la información– si la conclusión del análisis fuera que se divulgaron actividades inexistentes o irreales a la sociedad en general. Las fallas de demagogia en la di-

vulgación también se originan en el Gobierno. Es el Gobierno el que engaña. Porque puede, quiere y sabe comunicar una realidad inexistente, es decir, porque tiene recursos, voluntad y capacidad para sus mentiras. Los medios pueden ser cómplices de la demagogia gubernamental. Pero también pueden ser los encargados de mostrarla o descubrirla.

La casuística sobre las fallas que pueden detectarse, sus orígenes y los medios a implementar para superarlas es infinita. En general, podemos decir que las fallas por secretismo deberían superarse informado a los destinatarios y divulgando a la sociedad en general las actividades planificadas y ejecutadas. Es decir, haciendo ahora lo que no se hizo antes. Las fallas por demagogia, en cambio, deberían corregirse mediante el sinceramiento de la realidad existente, a pesar de los costos políticos.

Figura 4. Corrección de fallas en la comunicación.



4.2. Sin fallas en la comunicación, evaluar la aceptación.

Del análisis de lo comunicado puede concluirse que hay fallas en la comunicación y, por lo tanto, debe corregirse la información o la divulgación de las actividades planificadas o ejecutadas. Se ajusta lo comunicado a las actividades planificadas o ejecutadas, presuponiendo que se ha planificado y que se ha ejecutado correctamente. Según este enfoque metodológico, los gobernantes que oportunamente decidieron o debieron decidir los planes y sus programas o proyectos integrantes deciden la corrección de la información o la divulgación, pero no del diagnóstico o la decisión ni de la ejecución, ya que estos procesos no están en consideración.

Pero también puede concluirse que las actividades planificadas y ejecutadas se han informado y se han divulgado correctamente, sin ocultamientos ni engaños y, por lo tanto, no hay fallas en la comunicación, o sea, no hay secretismos ni demagogias a corregir. En este segundo caso, se debería estudiar, además, si hay aceptación ciudadana respecto a las políticas cuya co-

municación se ha controlado. Por ahora, subrayemos que al control de lo comunicado sigue la evaluación de sus resultados en términos de aceptación ciudadana.

Al analizar «lo comunicado» en comparación con «lo planeado o lo ejecutado», los analistas no consideran si los destinatarios y la sociedad en general apoyan o rechazan las políticas. Para saberlo se requieren otros estudios complementarios, específicamente la evaluación de resultados o «estudios de impacto». El control de lo comunicado hace al control de la gestión, mientras que los «estudios de impacto» hacen a la evaluación de sus resultados.

Si el análisis de la comunicación demostrase que las actividades planificadas o ejecutadas se han informado y se han divulgado, sin fallas de secretismo ni de demagogia y si, además, la evaluación de resultados mostrase que los destinatarios y la sociedad en general apoyan la política según los indicadores previstos, entonces, nada hay a corregir. Esto significaría un planeamiento perfecto y una ejecución perfecta, junto con una comunicación también perfecta. Una situación tan ideal como irreal.

Sin embargo, es posible que se comuniquen correctamente las actividades planificadas o ejecutadas pero no se consigan los resultados esperados en términos de aceptación ciudadana. Muchas veces las actividades son conocidas y entendidas por los destinatarios y la sociedad en general pero no son apoyadas o, peor, son rechazadas. En este caso, las fallas no son de comunicación, sino de diseño o de ejecución. Los resultados se consiguen si comunicamos bien lo que está bien diseñado y bien ejecutado. Comunicar bien lo que está mal diseñado o mal ejecutado es una ruta que lleva a la frustración.

Quizás hubo fallas en la ejecución porque no se implantaron u operaron las actividades planificadas (inacción) o porque se implantaron u operaron actividades no planificadas (inercia). Tal vez hubo fallas en el diseño porque hubo imprevisión (falta de diagnóstico) o ceguera (diagnóstico sin previo análisis de las políticas existentes) o porque hubo indecisión (falta de decisión) o improvisación (decisión sin diagnóstico). Paradójicamente, al final, sabemos que la ejecución o el diseño son incorrectos cuando, al comunicar lo planificado o lo ejecutado, no se alcanzan los resultados en términos de aceptación. No antes ni durante la ejecución, el planeamiento o el diagnóstico.

El equipo de analistas a cargo de detectar las fallas en la comunicación puede ser el mismo que tuvo a cargo el análisis de lo ejecutado o puede ser uno distinto. En general, es recomendable esta última opción, es decir,

que los analistas de la ejecución formen un equipo técnico y los analistas a cargo del control de la comunicación formen otro. En este caso, para detectar las fallas en el diseño o la ejecución recomendamos que los analistas indaguen cómo se hizo el diagnóstico y el planeamiento y cómo se hizo la ejecución apelando a los equipos que fueron responsables de estos procesos.

V. CONCLUSIONES PARA EL DEBATE

El siglo XXI plantea una serie de retos a las políticas públicas que buscan un desarrollo integral en el marco de la democracia como régimen y como sistema. Entre ellos, el reto de difundirlas transparentemente y sin demagogias. Claramente, la falta de comunicación (secretismo) y la comunicación engañosa (demagogia) vacían de contenidos materiales a las democracias, las dejan en penumbras.

Los grandes problemas de América Latina (ineficiencia económica, corrupción política, debilidad institucional y anomia social) seguirán irresueltos mientras no se avance en la participación social, la presentación política, la productividad y la transparencia en el análisis, el diseño, la gestión y la evaluación de las políticas públicas. En ese marco, la comunicación, tanto a los destinatarios como a la sociedad en general, de los planes y las actividades de los Gobiernos y las administraciones es una de las claves.

El desarrollo del capital físico, la actividad económica, el capital humano y el capital social (Graglia, 2017) no requiere más o mejor marketing en las campañas electorales. Gracias al marketing se puede ganar una elección pero no se puede gobernar y administrar un país o una ciudad. Los ejemplos sobran en América Latina. El desarrollo en democracia requiere más y mejor transparencia en las gestiones gubernamentales y administrativas. Esto no depende de los signos partidarios o las ideologías políticas.

La historia argentina del siglo XXI es un ejemplo para no imitar. Del 2003 al 2015 gobernaron Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Desde el 10 de diciembre de 2015 gobierna Mauricio Macri. Aquellos llegaron al poder en nombre del Frente para la Victoria (FPV) y el Partido Justicialista (PJ). Macri, en cambio, lo hizo en representación de la alianza Cambiemos, integrada por su partido político, el PRO –Propuesta Republicana, más la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica. El kirchnerismo quiso ser un frente de centro izquierda, mientras que Cambiemos es una alianza de centro derecha.

A pesar de la grieta política que separa a unos y otros, las fallas en el proceso de comunicación de sus res-

pectivas políticas públicas son semejantes. Ocultar o falsear la realidad parece una constante entre las variables partidarias e ideológicas. Entre muchos temas, hemos destacado uno que constituye una necesidad social tan urgente como grave: la pobreza y la indigencia.

El ocultamiento o el falseamiento siempre son reprobables éticamente pero mucho más cuando se trata de asuntos que vulneran la dignidad de la persona humana. El Gobierno que se fue después de 12 años en el ejercicio del poder, no medía ni comunicaba los índices correspondientes y, a la vez, sostenía que la pobreza era del 5 por ciento, cuando las estadísticas privadas coincidían en más de un 25 por ciento (cinco veces más). Por su lado, el actual Gobierno sigue prometiendo «pobreza cero» pero no comunica los planes y las actividades a ese fin y, para colmo de males, en menos de un año y medio de su gestión, se sumaron 1.500.000 pobres (del 29 al 32,9 por ciento).

La lucha contra la pobreza requiere políticas económicas de generación de empleo o trabajo digno, a medio y largo plazo, junto con políticas sociales de asistencia directa, a corto plazo, sin dudas. No comunicar o mentir sobre la cantidad de pobres no hace que la pobreza disminuya. El kirchnerismo lo demostró. Medir y comunicar los índices es un paso adelante que debe reconocerse al Gobierno del Presidente Macri. Pero, la verdad sea dicha, la comunicación sobre el aumento de la cantidad de pobres tampoco hace la pobreza disminuir. Difundir con transparencia y sin demagogia es un requisito pero no una solución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnoletto, E. J. (2004): *La gestión organizacional en la Administración Pública*. Córdoba: EDUCC.
- Crespo, I.; Garrido, A.; Carletta, I., y Riorda, M. (2011): *Manual de comunicación política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires: Biblos.
- Fara, C. y Sutelman, R. (2008): "¿Cómo plantear una estrategia de comunicación desde el gobierno?" En: *Manual de marketing y comunicación política: Acciones para una Buena Comunicación de gobiernos locales* (pp. 17-41). Buenos Aires: ACEP / KAS.
- Graglia, J. E. (2017): *Políticas públicas. 12 retos del siglo 21*. Buenos Aires: ACEP / KAS.
- Löhmann, B. (2010): "Editorial". *Diálogo político - Medios y poder*, pp. 9-10.
- IDD-Lat. (2016): *Índice de Desarrollo democrático de América Latina*. Montevideo: Fundación Konrad Adenauer/Polilat.com.
- Martínez Ocamica, G. (2006): "Introducción". En: *Manual de campaña electoral: marketing comunicación política* (pp. 9-12). Buenos Aires: KAS.
- Priess, F. (2002): "Comunicación política en tiempos de crisis". En F. Priess (Ed.): *Relación entre política y medios* (pp. 95-116). Buenos Aires: Temas.
- Riorda, M. (2004): "Transparencia". En E. Arnoletto, P. Cáceres, M. Cingolani, J. E. Graglia, D. Martínez, V. Mazzalay et al.: *Índice de desarrollo local para la gestión* (págs. 131-151). Córdoba: EDUCC.