

Mario Riorda y Leandro Graglia
(Compiladores)

Democracias en disputa: la legitimidad del futuro

*La comunicación como
recurso estratégico*



COPEC

Mario Riorda y Leandro Graglia
(Compiladores)

**Democracias en disputa:
la legitimidad del futuro**
*La comunicación como
recurso estratégico*

Graglia, Leandro

Democracias en disputa: la legitimidad del futuro : la comunicación como recurso estratégico / Leandro Graglia ; Mario Riorda ; Contribuciones de Cristian Canziani ... [et al.]. - 1a ed. - Córdoba : Consejo de Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-92019-0-1

1. Comunicación Política. 2. Gobierno Local. 3. Democracia. I. Canziani, Cristian, colab. II. Título. CDD 320

Autoridades

Presidente del COPEC

José Emilio Graglia

Comité Ejecutivo

Carla Tassile

Gabriel Ratner

Director Ejecutivo

Pablo Bono

Directora del Instituto de Seguridad y Convivencia

Carla Tassile

Directora del Instituto de Desarrollo Territorial

Victoria Romero Ratti

ÍNDICE

Prólogo. José Emilio Graglia	5
Introducción Mario Riorda y Leandro Graglia	9
El mito de gobierno para la comunicación de los gobiernos locales Mario Riorda	17
La potencia política de la coherencia Cuatro tríadas para pensar la comunicación gubernamental local Leandro Graglia	35
La opinión pública a escala local. Nuevos desafíos para la investigación aplicada. Mauricio Podoprigora y Cristian Canziani	49
Del posicionamiento de campaña a la legitimidad de gestión: un modelo práctico de posicionamiento para gobiernos locales. Francisco Venturini	61
Antes del mensaje: La construcción de sentido en la comunicación gubernamental desde la experiencia con gobiernos locales. Mariana Mugna	73
Del mito unificado a los micromitos coherentes: un protocolo de Inmunización Digital para la comunicación de los gobiernos locales. Sofía Chini	85
Sostenibilidad en la Tormenta: Gestión de crisis por contagio y defensa de políticas locales en escenarios de escándalo. Marcos Pissano	97
Juventudes, desencanto y comunicación gubernamental. Virginia Tomassini y Paola Zuban	111
Comunicar para representar: La comunicación legislativa como recurso de legitimidad en los concejos deliberantes. Milagros Faggiani	125
Transparentar para legitimar: la regulación de la gestión de intereses como comunicación institucional Agustina Pizarro Castro Miro	139



Prólogo

José Emilio Graglia

La legitimidad de las democracias contemporáneas se sostiene sobre una doble exigencia. Por una parte, la legitimidad de origen, que supone gobernantes elegidos mediante elecciones libres, competitivas y periódicas. Por la otra, la legitimidad de desempeño, que depende de la capacidad de esos gobernantes para satisfacer necesidades sociales, resolver problemas públicos y conseguir la aceptación ciudadana de los resultados. La primera es necesaria, pero no suficiente. Sin la segunda, la confianza en los gobiernos puede deteriorarse y, con ella, la confianza en las propias instituciones democráticas.

En las sociedades contemporáneas, esa relación se ha vuelto más compleja. A problemas persistentes, como las necesidades insatisfechas, las desigualdades y la debilidad de muchas instituciones, se agregan la fragmentación de las audiencias, la polarización política y afectiva, los cambios en la formación de la opinión pública y un ecosistema digital caracterizado por la multiplicación de emisores, plataformas y contenidos. Las democracias siguen dependiendo del voto de los ciudadanos, pero su legitimidad se construye y reconstruye, también, entre una elección y otra.

En ese marco, la receptividad gubernamental constituye una condición central. Un gobierno receptivo debe ser sensible frente a las necesidades y demandas de la sociedad y efectivo al momento de responderlas. La sensibilidad sin efectividad puede reconocer los problemas sin resolverlos. La efectividad sin sensibilidad puede resolver problemas que no son prioritarios para sus destinatarios. Gobernar democráticamente supone, pues, conocer las necesidades, priorizar los problemas y gestionar respuestas capaces de producir satisfacción social y aceptación ciudadana.

Por eso, el conocimiento de la realidad social no es una cuestión secundaria. Las políticas públicas requieren diagnósticos que identifiquen necesidades demandadas y no demandadas, problemas irresueltos y alternativas posibles. En dicho proceso, la sociedad no puede ser considerada solamente como destinataria. Debe ser, también, partícipe. Las encuestas, las técnicas cualitativas, las herramientas digitales, los espacios institucionales de participación y los conocimientos socialmente compartidos son distintos instrumentos para una misma finalidad: conocer mejor antes de decidir y evaluar después de gestionar.

La comunicación gubernamental forma parte de este proceso. No empieza con la difusión de una decisión ya tomada ni termina con la publicación de una obra o un servicio ejecutado. Está presente en la escucha que alimenta el diagnóstico, en la explicación que acompaña las decisiones, en la construcción de sentidos que permite relacionar políticas diversas y en la rendición de cuentas sobre los resultados conseguidos.

Esta cuestión adquiere especial importancia en los gobiernos locales. La descentralización ha ampliado las responsabilidades municipales y comunales, mientras que la proximidad territorial hace más inmediata la relación entre gobernantes y gobernados. Allí, los ciudadanos conocen de manera directa los problemas, las decisiones y sus consecuencias. Por eso, los gobiernos locales necesitan capacidades crecientes para investigar, escuchar, decidir, gestionar, explicar y evaluar.

A su vez, las condiciones actuales de la comunicación pública presentan nuevos desafíos. Las audiencias ya no son homogéneas, la opinión pública no se configura de la misma manera en todos los territorios y las huellas digitales no reemplazan el conocimiento situado. La inteligencia artificial, la desinformación y la fragmentación de las conversaciones

públicas obligan a revisar estrategias tradicionales. Del mismo modo, la desconfianza de amplios sectores sociales —particularmente de las juventudes— reclama nuevas formas de cercanía, autenticidad y participación.

En este contexto se inscribe **Democracias en disputa: la legitimidad del futuro**. La comunicación como recurso estratégico, publicación colectiva impulsada por el Consejo para la Planificación Estratégica de Córdoba (COPEC) en el marco del I Congreso de Comunicación Gubernamental para Gobiernos Locales.

Los trabajos reunidos en esta obra abordan, desde diferentes perspectivas académicas y profesionales, problemas que atraviesan la gestión local contemporánea: la investigación de la opinión pública, el posicionamiento institucional, las narrativas gubernamentales, la fragmentación digital, la gestión comunicacional de las crisis, el vínculo con las juventudes, la representación legislativa y la transparencia de los procesos de decisión.

No se busca presentar una teoría única ni ofrecer procedimientos aplicables de la misma manera en cualquier gobierno local. Las necesidades, los problemas y las capacidades varían según los territorios. Se procura, en cambio, reunir conceptos, metodologías, experiencias y herramientas

que puedan servir como insumos para conocer mejor esas realidades, fundamentar decisiones y fortalecer la gestión pública.

En ese propósito se inscribe la participación del COPEC. La planificación estratégica requiere producir conocimiento sobre los problemas públicos, promover la participación de actores diversos y generar capacidades para que los diagnósticos se conviertan en decisiones y las decisiones en acciones. Desde esa perspectiva, la comunicación gubernamental forma parte de las capacidades que deben fortalecerse: permite escuchar a la sociedad, hacer comprensibles las decisiones públicas, transparentar los procesos de gestión y favorecer la construcción de acuerdos.

Esta publicación busca aportar en esa dirección, vinculando producción académica y experiencia profesional con los desafíos concretos de los gobiernos locales. Fortalecer la comunicación gubernamental no significa agregar una herramienta accesoria a la gestión, sino mejorar una dimensión necesaria del proceso de gobernar democráticamente. Escuchar, explicar, transparentar, representar y rendir cuentas son prácticas comunicacionales y, al mismo tiempo, condiciones para una relación más receptiva entre gobiernos y ciudadanos.

La legitimidad del futuro dependerá, en buena medida, de la capacidad de los gobiernos para responder a esas exigencias. En los gobiernos locales, por su cercanía con las personas y sus necesidades, ese desafío empieza todos los días.

Introducción

Mario Riorda y Leandro Graglia

Esta publicación nace de una preocupación compartida: las democracias contemporáneas atraviesan un escenario de creciente complejidad, en el que la fragmentación de las audiencias, la polarización afectiva, la aceleración del ecosistema digital, la desinformación, la inteligencia artificial y la disminución de la confianza en las instituciones públicas modifican las condiciones en las que se gobierna, se comunica y se construye legitimidad.

En este contexto, la legitimidad democrática debe convertirse en una construcción permanente. El voto sigue siendo una condición indispensable de origen, pero no alcanza para sostener por sí solo la confianza ciudadana a lo largo del tiempo. Entre una elección y otra, los gobiernos deben demostrar capacidad para comprender necesidades, priorizar problemas, tomar decisiones, producir resultados, explicar sus razones y generar aceptación social.

Este desafío adquiere una relevancia particular en los gobiernos locales. Es ahí donde el vínculo entre Estado y ciudadanía es más directo, más cotidiano y también más exigente. Los problemas,

las respuestas y las omisiones se perciben de manera cercana. Por eso, los gobiernos locales deben, además de diseñar e implementar políticas públicas eficaces, generar confianza, construir consensos, sostener vínculos con sus comunidades y fortalecer la legitimidad de sus decisiones.

La comunicación gubernamental ocupa, en ese marco, un lugar estratégico. Más allá de su función informativa, constituye una capacidad de gobierno: permite escuchar a la ciudadanía, interpretar demandas, explicar decisiones públicas, ordenar el sentido de la gestión, facilitar el diálogo entre actores, fortalecer la transparencia y contribuir a la construcción de confianza entre gobiernos y comunidades.

Los capítulos que integran esta publicación abordan este desafío desde distintas entradas. En conjunto, proponen una lectura de la comunicación gubernamental como una capacidad estratégica para conocer mejor la realidad social, ordenar la gestión, construir sentido público, anticipar conflictos, representar demandas y transparentar los procesos de decisión.

I. Legitimidad democrática, gestión y comunicación gubernamental

Los primeros capítulos de la publicación parten de una premisa común: en los gobiernos democráticos, gestión y comunicación no pueden pensarse como dos dimensiones paralelas. Gobernar implica decidir, priorizar, ejecutar y producir resultados; pero también supone construir sentido sobre esas decisiones y generar las condiciones para que la ciudadanía pueda comprender, valorar y apropiarse de un proyecto de gobierno. Desde esa perspectiva, la comunicación gubernamental forma parte del propio proceso de gobierno. En contextos de baja confianza y atención fragmentada, esta relación se vuelve decisiva para sostener la legitimidad en el tiempo.

El capítulo de **Mario Riorda**, *El mito de gobierno y sus componentes: del concepto al instrumento*, desarrolla el mito de gobierno como una categoría clave para pensar la comunicación gubernamental en clave de largo plazo. El texto plantea que un gobierno no construye legitimidad sólo a partir de acciones aisladas, anuncios o resultados puntuales, sino mediante la consolidación de un proyecto general capaz de expresar rumbo, generar apropiación ciudadana y sostenerse en el tiempo. En ese marco, el mito de gobierno permite ordenar políticas públicas, liderazgo, valores,

símbolos, lenguaje, comunicación directa e institucionalidad como parte de una misma construcción de sentido.

El capítulo de **Leandro Graglia**, *La potencia política de la coherencia. Cuatro tríadas para pensar la comunicación gubernamental local*, advierte que en un contexto de creciente sofisticación de la comunicación política —con más equipos, herramientas, métricas, formatos, inteligencia artificial y escucha digital—, aparece un riesgo: creer que el problema comunicacional se resuelve multiplicando técnicas o piezas, cuando lo que muchas veces falta es una relación clara entre lo que el gobierno hace, cómo lo hace y para qué lo hace. A partir de la tríada por qué, cómo y qué, el texto propone pensar la comunicación gubernamental desde el propósito que conduce, el método que acumula identidad y las decisiones concretas que traducen esa orientación en experiencia ciudadana.

Leídos en conjunto, ambos capítulos ofrecen una base conceptual para el resto de la obra. En esa articulación entre sentido de largo plazo, coherencia política y experiencia cotidiana se juega buena parte de la posibilidad de transformar la gestión pública en confianza, reconocimiento y apoyo ciudadano.

II. Escuchar para gobernar: opinión pública y conocimiento situado

Luego de ese marco general, la publicación avanza sobre una condición previa a toda estrategia gubernamental: conocer mejor la realidad sobre la que se decide. En un contexto de audiencias fragmentadas y conversaciones públicas dispersas, los gobiernos locales necesitan herramientas para interpretar demandas, climas sociales y percepciones ciudadanas sin trasladar mecánicamente metodologías pensadas para grandes escalas.

El capítulo de **Mauricio Podoprigora y Cristian Canziani**, *La opinión pública a escala local. Nuevos desafíos para la investigación aplicada*, aborda precisamente ese problema. El artículo analiza cómo la transformación digital modificó los espacios donde circula la opinión pública y advierte sobre las limitaciones de utilizar, en municipios pequeños y medianos, herramientas diseñadas para contextos de mayor escala. Frente a la insuficiencia de las huellas digitales en muchas localidades, propone avanzar hacia sistemas de escucha ciudadana que integren encuestas, instrumentos digitales y, especialmente, técnicas cualitativas de investigación. El aporte central es metodológico: no se trata de reemplazar una herramienta por otra, sino de articularlas según las particularidades de cada territorio para fortalecer la comunicación gubernamental y la toma de decisiones.

III. Construir sentido: posicionamiento, narrativa y ecosistema digital

Un tercer bloque reúne los artículos que trabajan cómo una gestión se vuelve reconocible, comprensible y políticamente significativa. Estos capítulos parten de que un gobierno local puede hacer mucho y, aun así, no lograr que la ciudadanía lo registre, lo comprenda o lo crea. Frente a esa distancia entre gestión realizada y gestión reconocida, la comunicación necesita ordenar atributos, construir narrativas y adaptar sus mensajes a un ecosistema público cada vez más fragmentado.

El trabajo de **Francisco Venturini**, *Del posicionamiento de campaña a la legitimidad de gestión: un modelo práctico de posicionamiento para gobiernos locales*, propone pensar el posicionamiento como una herramienta de gestión, no sólo como un recurso electoral. El artículo traslada al campo gubernamental procesos habitualmente utilizados en campañas —identidad, diferenciación, atributos y narrativa estratégica— para construir una hoja de ruta orientada a fortalecer la legitimidad democrática. Su aporte consiste en mostrar que una gestión local necesita ocupar un lugar claro en la percepción ciudadana para que sus acciones no aparezcan como hechos aislados, sino como parte de una identidad pública reconocible.

El artículo de **Mariana Mugna**, *Antes del mensaje: la construcción de sentido en la comunicación gubernamental desde la experiencia con gobiernos locales*, profundiza en una instancia previa a la producción de piezas, publicaciones o discursos. Su punto de partida es que la comunicación gubernamental no comienza en el mensaje, sino en la construcción de sentido. Desde la experiencia con gobiernos locales, plantea que la legitimidad democrática se fortalece cuando la comunicación logra expresar el proyecto político que orienta la gestión y construir una narrativa capaz de dar coherencia al conjunto de las políticas públicas.

El capítulo de **Sofía Chini**, *Del mito unificado a los micromitos coherentes: un protocolo de Inmunización Digital para la comunicación de los gobiernos locales*, actualiza esa discusión en el contexto digital. El artículo parte de la idea de que la teoría clásica del mito de gobierno fue pensada para una esfera pública más unificada que la actual. En un ecosistema fragmentado, polarizado y atravesado por la desinformación y la inteligencia artificial generativa, los gobiernos locales quedan especialmente expuestos. Frente a ese escenario, propone reformular el mito unificado como una estrategia de micromitos coherentes y diseña un Protocolo de Inmunización Digital orientado a preservar la legitimidad institucional.

IV. Legitimidad bajo tensión: desencanto, crisis y confianza pública

Otro conjunto de artículos se concentra en los momentos en que la legitimidad democrática se vuelve más frágil. Por un lado, el desencanto ciudadano y la pérdida de confianza en las instituciones tradicionales; por otro, las crisis que pueden capturar la agenda pública y erosionar la credibilidad de una gestión. En ambos casos, la comunicación aparece como una capacidad estratégica para sostener la cercanía, credibilidad y sentido en escenarios de alta vulnerabilidad.

El capítulo de **Virginia Tomassini y Paola Zuban**, *Juventudes, desencanto y comunicación gubernamental*, aborda una paradoja clave para pensar el futuro democrático. Las juventudes argentinas pueden sostener un fuerte respaldo normativo a la democracia y, al mismo tiempo, desconfiar profundamente de sus instituciones de mediación tradicionales. El artículo retoma los hallazgos de la compilación del Observatorio de Opinión Pública y Problemáticas Sociales de la Universidad Nacional de Villa María (OOPyPS-UNVM), en articulación con la consultora Zuban Córdoba y Asociados, para pensar sus implicancias sobre los procesos de comunicación gubernamental dirigidos a juventudes. El argumento central es que el desencanto juvenil no es antipolítico ni antiestatal, sino una demanda de eficacia,

autenticidad y cercanía que los canales institucionales clásicos no logran satisfacer, y que sí capturan formatos comunicacionales emergentes, digitales y personalizados.

El trabajo de **Marco Pissano**, *Sostenibilidad en la tormenta: gestión de crisis por contagio y defensa de políticas locales en escenarios de escándalo*, aborda la comunicación en contextos de crisis. A partir del análisis de una situación en la que un proyecto ambiental queda paralizado por un escándalo ocurrido en otra área de gobierno, el artículo muestra cómo una crisis por contagio puede afectar agendas de gestión que conservan valor público. Su aporte consiste en proponer herramientas para evitar el silencio institucional, proteger políticas locales relevantes y sostener la legitimidad democrática aun cuando el contexto comunicacional se vuelve adverso.

V. Representación, transparencia y legitimidad de los procesos locales

El último bloque desplaza la mirada hacia dimensiones de la política local que muchas veces permanecen menos visibles en los debates sobre comunicación local: la representación legislativa y la transparencia de los procesos de decisión. Estos artículos coinciden en que no alcanza con que las decisiones sean formalmente válidas; también deben poder ser explicadas, trazadas, comprendidas y vinculadas con la ciudadanía.

El artículo de **Milagros Faggiani**, *Comunicar para representar: la comunicación legislativa como recurso de legitimidad en los concejos deliberantes*, incorpora a la publicación el rol de los poderes legislativos locales. El trabajo parte de la idea de que los concejos deliberantes no sólo producen normas, sino también representación, deliberación y control democrático. Desde una perspectiva aplicada, propone criterios para hacer visible la tarea legislativa, explicar los procesos de debate, comunicar el vínculo entre demandas ciudadanas y decisiones públicas, y reducir la distancia entre quienes representan y quienes deben reconocer esa representación como legítima.

Finalmente, el capítulo de **Agustina Pizarro Castro Miro**, *Transparentar para legitimar: la regulación de la gestión de intereses como comunicación institucional*, aborda la legitimidad desde la transparencia de los procesos decisorios. El artículo sostiene que la regulación de la gestión de intereses no debe ser entendida únicamente como una herramienta jurídica o administrativa, sino también como una práctica de comunicación institucional. Transparentar quiénes intervienen, qué intereses se expresan y cómo se toman las decisiones permite fortalecer la confianza pública, siempre que esa información no quede encerrada en registros pasivos, sino que sea comunicada de manera activa, accesible y comprensible.

Leídos en conjunto, los capítulos buscan abrir un modo de mirar la comunicación gubernamental desde los desafíos concretos de los gobiernos locales. La legitimidad democrática aparece, en estas páginas, como una construcción siempre inacabada: depende de lo que los gobiernos hacen, pero también de cómo conocen sus realidades, cómo explican sus decisiones, cómo organizan el sentido de la gestión, cómo responden ante la desconfianza y cómo hacen visibles los procesos mediante los cuales se gobierna.

En ese recorrido, la comunicación deja de ocupar un lugar instrumental o posterior. Aparece directamente como una dimensión constitutiva de la acción pública. Comunicar es escuchar antes de decidir, producir información para comprender mejor, construir narrativas que ordenen la gestión, adaptar los mensajes a públicos diversos, sostener la palabra en contextos de crisis, representar demandas y transparentar los caminos de la decisión.

Desde esa perspectiva, **Democracias en disputa: la legitimidad del futuro** propone una lectura situada de la comunicación gubernamental: una comunicación pensada desde la escala local, con sus proximidades, sus tensiones y sus capacidades concretas. Ahí donde la ciudadanía experimenta de

manera más directa las promesas, los límites y los resultados del Estado, también se juega buena parte del futuro de la confianza democrática.

La legitimidad del futuro será el resultado de gobiernos capaces de construir vínculos más comprensibles, más receptivos y más creíbles con sus comunidades. A ese desafío busca contribuir esta publicación: pensar a la comunicación gubernamental como una condición para construir legitimidad democrática en el territorio.





El mito de gobierno para la comunicación de los gobiernos locales

Mario Riorda

¿Qué es el mito de gobierno?

El mito de gobierno alude al proyecto general que, una vez implementado – incluyendo la gestión comunicacional –, logra ser apropiado por la ciudadanía. Visión general, proyecto general de gobierno, norte estratégico, rumbo de gobierno, aluden a lo mismo, pero el mito de gobierno los incorpora y los trasciende. Necesita de ellos, pero incluye la condición de apropiación desde la ciudadanía (Riorda, 2006a). Y con una condición particular: esa instalación, si se logra, necesita del largo plazo. En realidad, es la propia comunicación gubernamental la que tiene al largoplacismo como su gran condición característica que la diferencia del resto de las comunicaciones. Por ello, el mito de gobierno es la constatación de ese largo plazo y se lo visualiza cuando ha transcurrido tiempo, porque muchos de sus componentes, ineludiblemente lo necesitan para verse plasmados, aunque ello no impide que puedan verse indicios tempranos o embrionarios de su proceso de gestación o constitución. Cuando el análisis sobre la existencia de un mito de gobierno es temprano en el marco del ciclo gubernamental, se está en una conjetura

que parte de la voluntad política, del análisis de ciertas racionalidades en el marco de su implementación que pudieran convertirse en un mito de gobierno futuro, pero no son más que una mera potencialidad. Un mito de gobierno, por lo tanto, es voluntad política –que incluye obviamente la voluntad comunicativa –, pero el mito no aparece si la implementación no ha ocurrido.

En comunicación política, el mito de gobierno es un elemento unificador que simboliza la dirección, la voluntad y la justificación de las políticas. En el plano discursivo es utilizado para justificar sus acciones e inacciones, es decir su creación de la realidad que sustenta su objetivo político para construir un universo común de sentidos (Riorda, 2006a). Es la comunicación de tipo simbólica que, en la gestión, tiene la función de generar esperanza, previsión e idea de rumbo y que, una vez instalada, puede alimentarse a sí misma siempre y cuando exista coherencia entre la narrativa esbozada y las políticas públicas implementadas. Estas últimas, aunque en términos de demanda no sean perfectas o no generen satisfacción ciudadana plena, también contribuyen a su consolidación cuando son vistas como contributivas

al direccionamiento que el mito esboza. Requiere tiempo –largo plazo–, requiere plasmarse como una instalación social y política y, por lo tanto, poder cristalizarse a través de acciones y resultados políticos concretos.

El mito de gobierno es tanto un set de herramientas –como guía para su implementación– como, más que todo, un resultado al que se llega. Esa doble condición, ser el estado de situación alcanzado y a la vez la orientación para llegar a ese estado, es lo que lo hace tan fascinante. Se desprende que requiere una coalición social que lo asuma como válido y lo enuncie por fuera del propio gobierno. El mito se sostiene cuando lo afirman, lo sienten, lo dicen otros. Desde este enfoque, la potencia del mito le otorga a un gobierno la capacidad de ser mucho más que una mera administración, para convertirse en una fuente productora de consensos –la gobernanza lograda– en el marco de una comunidad política determinada. La narrativa mítica puede ser jerárquica o burocrática en su forma, pero también negociada y dialógica. Lo importante es que se trata “de un mensaje comunicado que es aceptado y considerado vinculante –por las razones que fueren– por aquellos a quienes está explícitamente dirigido” (Bang, 2003).

Dos claves le dan realismo pleno al proceso: la reiterada importancia del largo plazo, es

decir, la mirada procesual de la instalación del mito, y la posibilidad de ajustes vinculados a los aspectos coyunturales. Esto deja entrever una relación de tensión entre táctica y estrategia, intrínseca a todo proceso gubernamental (Bang, 2003). Todo construccionismo gubernamental en el largo plazo debe incorporar al incrementalismo como un proceso que combina acciones tácticas con una mirada estratégica para poder gestionar lo cotidiano y sus conflictividades. Es la “metapolítica”, el “núcleo”, lo que permanece mucho más rígido, con menor variabilidad, lo que no quiere decir inmutable (Riorda, 2006a).

¿Es un puro acto comunicativo que toma forma de narrativa ordenada? No. Pero siempre la faz comunicativa está presente porque es el modo en que lo político se deja ver. Una narrativa ordenada le es inherente, pero no suficiente. Es una herramienta de comunicación simbólica “que debe ser de uso regular y constante en la construcción de sentido social y político” para la existencia y el mantenimiento del consenso social y la legitimidad del gobierno (Riorda, 2006b). El mito de gobierno no es propaganda hacia abajo; es propuesta de horizonte hecha de tal modo que el destinatario pueda apropiársela y usarla productivamente en su condición ciudadana. Esto implica una especie de modestia narrativa: el mito no explica todo, sino que ofrece marcos para que la gente común complete con su propia

experiencia al tomarlo como propio. La comunicación no es accesoria al gobierno, sino constitutiva.

Discursivamente es breve porque “no constituye un compendio de todas las políticas públicas y valores que lo sustentan” y tiene siempre una fuerte carga ideológica (Riorda, 2006a). El mito de gobierno inicia incorporando una referencia breve que representa el pasado y presente de un país (o región o ciudad), pero que implica también una conjunción con el devenir futuro como modo de activar una sociedad para continuar o cambiar el rumbo de ese pasado. Su alcance persuasivo y argumental no es ilimitado, sino que se circunscribe a los ámbitos de lo verosímil, lo plausible y lo probable. Une el pasado y el futuro representando un “ejercicio coherente de lo propuesto discursivamente como contrato de gestión en la faz electoral y la actualización de lo mejorable o aggiornable de ese contrato, una vez que se es gobierno” (Riorda, 2006a). Su naturaleza es “marcadamente multidimensional, más allá de los esfuerzos de simplificación. Siempre está abierto y nunca cerrado, por lo que de gestión a gestión, si perdura, puede sufrir variaciones, y ello obviamente está en su esencia” (Riorda, 2006b). No puede ser un lanzamiento aislado y lleva años en solidificarse.

Hay que diferenciarlo de usos incorrectos que siempre son concepciones incompletas

del concepto. Es usado como sinónimo de relato, reconociendo que tener un relato es algo virtuoso –y lo es–. Se lo confunde con los primeros logros políticos de un gobierno, con los modos en que los gobiernos construyen su agenda ni bien llegan al poder. Se lo asocia a la discursividad o al set lingüístico dominante de un gobernante –cosa que, en parte, sí lo es también–. Pero no son lo mismo; esos usos constituyen un reduccionismo o alguno de sus componentes constitutivos. Y se lo usa también como equivalente de las principales propuestas de la oferta electoral o incluso se llega a confundirlo con los eslóganes. Ahí el reduccionismo es mayor todavía y poco a poco se está convirtiendo en uno de esos conceptos a los que le cabe el estiramiento conceptual (Sartori, 1970).

Los componentes del mito de gobierno

La delimitación de sus componentes se vuelve un paso esencial. En la práctica, no son compartimentos estancos sino que se entrelazan, dialogan entre sí. Se presentan nueve componentes y su respectiva operacionalización como guía para analizarlos en la praxis política mediante procesos de autoevaluación interna en cada organización pública; que sirvan como referencias adaptables para recabar su percepción en la opinión pública; e investigarlos en la academia.¹

¹ Las matrices de operacionalización de cada componente, que aquí se omiten, son solo una referencia sugerida, adaptable a cada contexto, para que cada gobierno se evalúe a sí mismo respecto de la existencia de cada componente, particularmente en lo que respecta a percepción de la sociedad.

1. Apelación a lo pasado/sagrado

De acuerdo con Raoul Girardet (1999), el mito puede ser comprendido como un “sistema de creencias coherente y completo”, constituido a partir de la tensión entre elementos propios de la racionalidad política moderna y elementos característicos de la conciencia mítica arcaica. El mito no se reduce únicamente a la referencia al pasado, aunque la contiene en tanto recurso explicativo del origen de una realidad determinada. Este lazo con el pasado se constituye sobre la base de una realidad histórica pre-discursiva que opera como una matriz simbólica factible de ser recreada y reactivada a través de una narrativa mítica (Astrada, 1964). Esa narrativa, para portar identidad, debe corresponder a una memoria colectiva, conectarse con un evento del pasado o con un fenómeno ampliamente observado (Della Sala, 2010). No puede ser un invento, pero sí un rescate. No puede no haber existido, pero sí reinterpretado.

Es útil rescatar el aporte historiográfico de Rivera Cusicanqui (1984) sobre la relación entre memoria larga y memoria corta que retoma la concepción de memoria colectiva de Maurice Halbwachs (1995), quien la define como “una corriente de pensamiento continua, con una continuidad que no tiene nada de artificial, puesto que retiene del pasado sólo lo que aún está vivo o es capaz

de vivir en la conciencia del grupo que la mantiene”. Desde esa concepción se propone una idea que considere –y suplante– la visión de memoria por la de rescate, creando así la categoría de “rescate comunicativo largo” (centenares de años hacia atrás: procesos fundacionales, traumáticos, constitutivos de identidad), una categoría intermedia de “rescate comunicativo intermedio” (aproximadamente 30 a 50 años: memoria generacional, transiciones) y el “rescate comunicativo corto” (una o pocas décadas: gestiones recientes, crisis vivas, una gestión idealizada, logros que vale la pena continuar, conflictos irresueltos).

El rescate, en cualquiera de sus dimensiones temporales, puede ser “por la positiva” o “por la negativa”. Un rescate “por la positiva” significa un pasado bueno, glorioso, que apareja la idea de continuidad (recuperar, recrear, restaurar), de reinterpretación (reinventar, reformular, evocar) o de síntesis (actualizar, fusionar, integrar). Un “rescate por la negativa” busca diferenciarse de un pasado malo, con visiones de ruptura (romper, abandonar, desmarcar), de crítica (cuestionar, desmontar, denunciar), de corrección y sustitución (rectificar, reparar, reemplazar) o de contraste y clausura (despegarse, cerrar, superar). Pueden coexistir y combinarse más de un rescate, pero nada está determinado respecto a usos y efectividad. La eficacia política del rescate depende de su reproducción por terceros –la

dirigencia partidaria propia, la base territorial y militancia digital–, de cuánta penetración en marcos de percepción opositora existe y de su capacidad para encuadrar políticas actuales concretas como marco legitimador.

2. Valoración del líder, confianza, gobierno y rumbo

Porque el mito de gobierno es una instalación social, necesita lograr un nivel de adhesión en torno a logros y rumbos con amplia aceptación. En dicho proceso, los liderazgos suelen revestirse de una imagen muy cercana a la del héroe/heroína, al encarnar visiblemente el núcleo simbólico del mito (Riorda y Ávila, 2016). La heroicidad no es ni más ni menos que la híper personalización dominante encarnada en la función de gobierno, que da cuenta de una insubordinación a las instituciones (Blumler y Kavanagh, 1999) y genera una idea “neopersonalista” de lo político donde la comunicación tiene un rol preponderante (Riorda, 2011).

El trabajo de Reinout De Vries, Angelique Bakker-Pieper y Wyneke Oostenveld (2010) permite desplazar el foco hacia comportamientos comunicacionales observables, en seis estilos: apoyo, seguridad, precisión, expresividad, agresividad verbal y capacidad de argumentación. El apoyo es central para un líder cercano, empático y presente; la seguridad configura una imagen

de autoridad y conducción; la precisión se refiere a la claridad, estructuración y consistencia del discurso a lo largo del tiempo; la expresividad aporta elementos emocionales, estéticos y narrativos; la agresividad verbal, si bien puede cumplir una función en la delimitación de antagonismos, tiende a tener efectos negativos sobre la percepción del liderazgo, erosionando la satisfacción y la legitimidad (De Vries, R. E., Bakker-Pieper, A. y W. Oostenveld 2010).

El liderazgo gubernamental conjuga la imagen personal con la imagen del gobierno. Son indisociables. La idea del gobierno como un todo, como entidad, es la que presupone la gestión tendiente a la consolidación de un mito. Es el proyecto general de gobierno tal como se lo percibe (Riorda, 2020). Arild Wæraas y Haldor Byrkjeflot (2012) critican la transferencia mecánica de la receta privada de gestión de reputación al sector público a través de cinco problemas: el de la política (el gobernante opera con un mandato preexistente), el de la consistencia (las organizaciones públicas son inconsistentes “por defecto”), el del carisma (tropieza con restricciones estructurales del cargo), el de la unicidad (el mito debe ser distintivo, pero cruje si rompe todos los marcos institucionales que le otorgan legitimidad) y el de la excelencia (aspirar a una reputación excelente crea expectativas inalcanzables; la durabilidad importa más que la intensidad de un momento).

Cabe distinguir tres tipos de confianza, según Roy Lewicki y Bárbara Bunker (1996): basada en el cálculo, en el conocimiento y en la identificación. Quizás esta última es la que se entiende por confianza hacia un gobierno, y con una condición: requiere tiempo. Solidificar el rumbo no es accesorio sino constitutivo de la reputación de un gobierno. La percepción del cambio mide precisamente la tensión entre estabilidad reputacional y transformación percibida (Wæraas y Maor, 2015).

3. Políticas públicas

Las políticas públicas constituyen el modo en que se registran empíricamente los pilares materiales del proyecto de gobierno, aportándole robustez, consistencia y tangibilidad. Su implementación resulta fundamental durante la transición que va desde la fase carismática hacia la instancia racional-burocrática (Riorda y Roggero, 2016).

Las categorías de “núcleo” y “periferia” son útiles para distinguir la jerarquía de las políticas. Las nucleares son esenciales para el fortalecimiento y la sustentabilidad del mito; condensan los valores, premisas y argumentos centrales. En el esquema de Modelos de prioridad de la demanda pública de Josep Chías (1995), que apliqué y desarrollé para el modelo de comunicación gubernamental para la construcción del consenso (Riorda, 2006a), el núcleo se

representa en los temas “fundamentales”, mientras que los temas “marginales”, equivalentes a los periféricos, aun existiendo en la agenda del gobierno, no forman parte del corpus central de una gestión. Las periféricas son potenciales políticas sacrificables, susceptibles de ser entregadas en ámbitos de negociación o a la crítica opositora, o bien soporte que genere confianza paulatina hasta que puedan implementarse las políticas fundamentales. El riesgo es caer en miradas instrumentales, orientadas más a la justificación del propio accionar del gobierno que a la resolución efectiva de problemáticas que transformen la vida de las personas.

Dado que todo hecho político implica uno comunicacional, toda política pública se transforma en un hecho comunicable. La noción debe ser categórica: sin comunicación pública, no hay transparencia. La transparencia posee una dimensión objetiva –datos disponibles– y otra subjetiva –datos percibidos como accesibles y confiables– (Grimmelikhuijsen y Meijer 2014). La comunicación gubernamental opera precisamente sobre esta última dimensión². El Estado habla en tecnicismos presupuestarios, la ciudadanía pregunta en términos de calidad de vida; la comunicación gubernamental debe operar como bisagra que traduzca un lenguaje al otro.

Además, el sistema cognitivo de las personas tiene capacidad limitada. Un importante

² Aportes técnicos de Mario Riorda y Roxana Mazzola en documentos técnicos del BID para mecanismos de transparencia en gobiernos nacionales durante 2020 a 2023 y prescript ‘La comunicación gubernamental de la transparencia: MapaInversiones como aporte para fortalecer la ciudadanía’, próximo a publicarse (2026)

artículo de Nelson Cowan (2001) sostiene que la capacidad *pura* del foco de atención es de unos 3 a 5 fragmentos o bloques. De ahí la utilidad de comunicar menos y no más políticas públicas: si el destinatario solo retiene activamente alrededor de cuatro bloques, saturar el mensaje con ocho o diez ejes no amplía la retención sino que la degrada. Comunicar políticas públicas no es saturar sino administrar ese cuello de botella: pocos ejes, formulados como fragmentos sólidos, integrados en un relato coherente y repetidos hasta consolidarse. Implica jerarquizar.

4. Entramado institucional

La comunicación política posee un estatus epistemológico dual que hace que la acción de gobierno sea tanto política como comunicación (Riorda, 2006a). El entramado institucional condensa esa doble dimensión en una red dinámica de interacciones, articulaciones y también disputas. El incrementalismo supone un acuerdo sobre la propia política que habilite el desarrollo paulatino de un plan de gobierno y evite procesos intensos de frustración en la sociedad derivados del incumplimiento de expectativas (Riorda, 2006a).

Resulta pertinente identificar las etapas de ese proceso que desarrollara junto a Marcos Roggero (2016). La primera etapa, la instancia fundacional del mito, se encuentra

asociada a los referentes, las personalidades, las pasiones y al contexto que le da origen. Es el “kilómetro cero” del mito, el momento en el que la trayectoria, el carisma y el capital simbólico del líder otorgan legitimidad al proyecto. Los mitos de gobierno comienzan a esbozar su configuración durante el proceso electoral; es a partir del acceso al poder cuando esas voluntades comienzan a ratificarse en decisiones de política pública (Riorda y Roggero 2016). En la segunda etapa se vuelve necesario sustentar el mito a través de políticas públicas, organizaciones y logros concretos. Esta instancia se encuentra atravesada por una racionalidad de tipo burocrática, que permite al mito trascender a sus fundadores: el mito se objetiva en programas, reformas legales, políticas públicas, organizaciones y acciones gubernamentales que adquieren solidez. La tercera etapa corresponde a la institucionalización. El mito incorpora dinámicas institucionales de gestión y comunicacionales que refuerzan su estabilidad y permanencia; implica absorción y aceptación mayoritaria en la sociedad, incluso frente a sectores opositores. Se enraíza, se internaliza y se transforma en costumbre. Es la naturalización de los resultados lo que termina de consolidar su perdurabilidad en el tiempo (Riorda y Roggero 2016).

La periodización pone de relieve la centralidad del largo plazo en la

comunicación gubernamental. Esto la diferencia de otras formas de comunicación, como la electoral o la de crisis, en las que la producción de sentido político suele manifestarse a través de acciones de alto impacto y corta duración. Sin embargo, ello no implica desatender la dimensión táctica. Por el contrario, una de las claves en la configuración del mito reside en la combinación entre el trazado de un rumbo en el largo plazo y el aporte del incrementalismo, entendido como el manejo del “paso a paso” gubernamental. Las tres etapas no siguen un curso lineal ni estático; aún frente a riesgos de inercia o estancamiento, la propia perspectiva sistémica del mito le concede la posibilidad de regenerarse sobre su misma base fundacional (Riorda y Roggero 2016).

5. Ideología, valores y set lingüístico

Todo mito de gobierno incluye pensamiento ideológico que es inseparable de un lenguaje ideológico determinado y característico. La política no puede prescindir del discurso ideológico; a lo sumo, este se reconfigura y adquiere formas diversas en función de los contextos (Riorda y Farré, 2012). Aquí se concibe la ideología como un sistema de creencias que, elaboradas, integradas y coherentes, justifica el uso del poder, explica y juzga los eventos históricos, identifica lo correcto y lo malo en la política, y sirve de interconexión con otras

esferas de actividades³. La mera existencia de un núcleo valorativo no es condición suficiente. La eficacia del proceso depende de la capacidad de traducir esos valores en consignas y prácticas que deben ser siempre claras y fácilmente reconocibles para la sociedad (Durant, 2006).

Para profundizar en estos niveles, resulta necesario apoyarse en los subcomponentes que desarrollé con Marcela Farré (2012). Por lo general las ideologías texturan valores morales, sociales (materialistas y posmaterialistas), religiosos (integrismo, pluralismo o laicismo) y políticos. Las funciones que junto a Marcela Farré atribuimos a las ideologías son tres: la *descriptiva-explicativa*, que pertenece al ámbito del saber, hace pedagogía y explica el presente; la *programática-motivante*, del ámbito del hacer, que presenta un programa de acción con una intensa carga emotiva como valor diferencial; y la *imperativa-prescriptiva*, del ámbito del deber, dirigida a mantener la disciplina entre adherentes.

Reconocer el lenguaje es reconocer el discurso dominante. El set lingüístico de los actores políticos está dado por una evaluación del mundo a través de un conjunto específico de palabras y conceptos que los diferencia de otras ideologías y de otros proyectos generales de gobierno. Debiera considerar tres dimensiones analíticas: las palabras y conceptos clave, núcleos semánticos

³ Ideas que en más o en menos están cerca de las posturas de Clifford Geertz, Herbert McClosky, John Gerring, Giovanni Sartori y Norberto Bobbio. Gerring, J. (1997). “Ideology: a definitional analysis”, *Political Research Quarterly*, vol. 50, n.º 4, 957-994; Sartori, G. (1969). “Politics, Ideology, and Belief Systems”, *American Political Science Review*, 63, 358-411; Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures: Selected Essays*. New York, Basic Books; Riorda, M. y Farré, M. (2012).

que condensan el sentido del discurso; los latiguillos discursivos, fórmulas reiteradas que refuerzan determinados significados; y algún tipo de fraseología propia y distintiva que configura el estilo discursivo de un actor político. Los enunciados exponen rasgos cognitivos de un discurso ideológico que necesita coherencia interna, contraste externo, facticidad y sofisticación (Riorda y Farré, 2012). También es central el destinatario: el prodestinatario (el partidario), el paradesinatario (la masa anónima, los indecisos) y el contradestinatario (el oponente).

6. Victorias

Las victorias son tanto un paso para consolidar un mito de gobierno como una oportunidad de combustible o energía para su consolidación. Funcionan como vectores de renovación de aspectos fundamentales como sentido de pertenencia, orgullo, identidad y adhesión al proyecto político. Si bien los triunfos electorales suelen ser los más visibles y atractivos en términos comunicacionales, los pequeños logros que se producen a lo largo del proceso de gestión resultan igualmente relevantes. Nuevamente resulta clave la lógica del incrementalismo dentro de una perspectiva construccionista de la comunicación gubernamental (Riorda, 2006a). Las victorias no se reducen a resultados electorales o a hitos extraordinarios, sino que también se

configuran a partir de la acumulación de acciones incrementales que, mediante un tratamiento estratégico, logran instalarse como logros en la agenda pública. Su construcción depende tanto de los hechos como de su capacidad de ser significados, comunicados y reconocidos socialmente dentro de una narrativa coherente. Se trata de acontecimientos que legitiman o catalizan el apoyo social frente a alguna oposición política en clave celebratoria.

7. Actualizaciones

Un mito de gobierno no es punto de llegada. Siempre está abierto, nunca cerrado, tarda años en solidificarse y por ende está necesitado de lógicas correctivas, mejorativas o superadoras. Pueden establecerse tres principios para no extraviar el sentido de la comunicación gubernamental en el largo plazo (Maarek, 1997): máxima seguridad (¿por qué se está haciendo esto?, ¿qué se espera obtener al hacerlo?, ¿qué pasará si no se lo hace de este modo?, ¿es este el modo correcto?), máxima coherencia (no tomar ninguna decisión sin correlacionarla con todas las otras) y mínima diferenciación (producir un mínimo de variabilidad que asegure cierta novedad en cada acto comunicativo). La coherencia sostenida y la adaptación dependen de lo políticamente posible en función del plazo temporal, la agenda de prioridades, la disponibilidad de recursos, el nivel de oposición, los climas

internos en las organizaciones públicas y la existencia de vetos estructurales, entendidos como actores con capacidad de bloquear iniciativas, configurando no decisiones (Riorda y Roggero 2016).

Por eso es realista que su mantenimiento esté sujeto a actualizaciones. Las *revisiones* son un examen reflexivo y periódico de decisiones, políticas o enunciados ya vigentes, que operan como control correctivo de rutina. Las *autocríticas* implican el reconocimiento que el propio gobierno hace de sus errores, límites o expectativas incumplidas; quitan capacidad de sorpresa a la crítica desde afuera, pero llevan implícita la idea de actuación en consecuencia. Los *cambios* representan modificaciones efectivas en la orientación de políticas, prioridades o instrumentos, adaptando el mito a nuevas condiciones conservando su núcleo identitario. Las *bifurcaciones* son puntos de ramificación en los que el proceso se abre a caminos alternativos cualitativamente divergentes; los suele atravesar una profunda convicción ideológica. Los *giros pragmáticos* son reorientaciones tácticas, rápidas, muchas veces no planificadas, que ajustan medios y posiciones a lo políticamente posible sin abandonar el horizonte estratégico. Y los *discursos hito* son actos comunicativos de alta densidad simbólica que marcan un antes y un después, fijando un punto de referencia en la memoria larga del mito.

8. Hitos y símbolos

Todo gobierno debe contar con un proyecto general, una visión y un modelo de itinerario que lo habilite a construir legitimidad en el largo plazo, y debe valerse también de herramientas de comunicación simbólica para la construcción de sentido social y político (Riorda y Roggero 2016). La arena de desenvolvimiento de un mito es siempre la cultura, entendida como una “trama de significaciones” compartidas que se producen, reproducen y transmiten a través de símbolos (Geertz, 1973). Un *hito* es un acontecimiento, acción o momento significativo que marca un punto de inflexión dentro de un proceso; funciona como un anclaje que ordena, jerarquiza y contribuye a construir percepciones positivas sobre el rumbo. Los hitos operan como eslabones simbólicos que vinculan al ciudadano con el gobierno y lo hacen partícipe de un proceso que trasciende los artificios del cortoplacismo político (Riorda y Ávila, 2016).

El *elemento ritual* también es central. Catherine Bell (1992) denomina “ritualización” al proceso en el que ciertas acciones sociales logran estratégicamente distinguirse de otras, para crear y privilegiar una distinción cualitativa entre lo “sagrado” y lo “profano”; se configura como una “performance” que permite la apertura de un espacio vivencial compartido. La ritualización opera con mucha más fuerza

en la tercera fase, la institucionalización, donde es señal de enraizamiento del proyecto general de gobierno en la sociedad (Riorda y Roggero, 2016).

Parte del poder reside en las *estéticas*, las *narrativas* y los *formatos*. Comunicar supone conectarse a partir de géneros y formatos, acercarse al terreno del relato y de las estéticas populares (Riorda y Rincón, 2016). Las *marcas de estilo* y el *procedimiento* configuran un estilo propio y permiten diferenciar a un mito de otros en competencia: estilos de negociación, modos de ejercer la agenda, relaciones con el periodismo y la oposición, usos de medios, protocolos, promoción de la participación. La *marca de gobierno o branding* es un motor para que las cosas sucedan en una organización, ya que representa la versión del propósito y constituye una promesa, generalmente implícita, de lo que se ofrece a los públicos (Ávalos y Elizalde, 2020). Este enfoque puede implicar el riesgo de adoptar un modelo corporativo de relaciones públicas que interpele al ciudadano principalmente como un cliente.

Finalmente, las *celebraciones*. Las celebraciones operan como instancias de revitalización y actualización, capaces de reponer al mito de gobierno periódicamente en la escena pública, evitando su desgaste. Funcionan como mecanismos de legitimación que tienden a naturalizarse como parte del orden cotidiano, no sólo

para quienes participan directamente, sino también para aquellos sectores que, aun sin adherir ideológicamente, las reconocen y aceptan como parte del proceso de socialización colectiva.

9. Comunicación directa con la ciudadanía

El desacoplamiento entre élites y personas comunes se convierte en una cuestión central que socava la efectividad y la legitimidad democráticas, destaca Henrik Bang (2003), porque la “gran” política estratégica se distancia de las “pequeñas tácticas” que circulan como comunicación cotidiana. Las personas en la comunidad política demandan cada vez más ser escuchadas y participar en procesos sociales.

La “comunicación directa” puede adquirir densidad de acciones institucionalizadas de gestión (presupuestos participativos, consultas públicas, asambleas ciudadanas, timbreos o encuentros barriales), tanto como prácticas de estilo y comunicativas. Su soporte operativo puede verse cristalizado en estos modos⁴: el uso estratégico de medios públicos para instalación de agenda, donde el gobierno es un constructor de agenda que dispone de medios propios para producirla (Cobb y Elder 1974), con la tensión de la delgada línea entre la información de servicio público y la propaganda gubernamental (Sanders y Canel 2013) y

⁴ Ningún modo es virtuoso o deficitario en sí mismo: su valor para la instalación del mito depende de dónde se ubique en estos ejes y de la dimensión ética y operativa del vínculo.

una lógica emparentada con el *going public* (Kernell, 1986); las redes sociales y canales digitales del líder y del gobierno, cuyo rasgo definitorio es la desintermediación, aunque el hacer digital tiende a estabilizarse en su nivel más básico (*push/broadcasting*); los actos, recorridos y visitas de gobierno con carga comunicacional y apelación a la movilización, donde la proximidad y el contacto son una forma de legitimidad y no un mero estilo; los voceros y portavoces institucionalizados y la gestión de agenda cotidiana, una arquitectura del habla que ordena quién dice qué, cuándo y con qué jerarquía; y los canales de llegada a públicos específicos y estrategias de segmentación.

Sin embargo, ningún modo de comunicación directa garantiza por sí mismo un vínculo democrático de calidad. La proximidad puede despolitizar; la red puede ser *broadcasting* unilateral; el acto puede ser puro espectáculo; la segmentación puede fragmentar. Rocío Annunziata (2011) sostiene que la proximidad es una forma de legitimidad que niega su propio carácter instituyente: en los dispositivos participativos el ciudadano queda circunscripto a la categoría de “vecino”, “consumidor” o “contribuyente”, y su actividad limitada al “reclamo”, lo que produce un empobrecimiento de la representación, en tanto despolitiza y vacía el sentido identitario de la ciudadanía.

La escucha constituye un elemento clave. Jim Macnamara (2019) señala que la escucha organizacional presenta tres características que la diferencian de la interpersonal: la escala, su carácter mediado y su carácter delegado. Esto constituye una “arquitectura de la escucha”, un marco que funciona como contrapeso a la “arquitectura del habla” que domina el diseño de la comunicación gubernamental (Macnamara, 2016). La comunicación directa debe evaluar si los ciudadanos se sintieron partícipes del proceso, de qué manera lo hicieron y qué nivel de valores se activó en esa interacción. La configuración de un mito de gobierno deja de ser únicamente una estrategia de comunicación para convertirse también en un compromiso con la calidad y el futuro de la vida democrática.

Reflexiones finales como dudas, riesgos y aclaraciones

Cuando es desmedido el uso del rescate del pasado, ese abuso deja de operar como ancla de legitimidad y empieza a ser un sustento ante la falta de políticas públicas. Suele ser desmedido el contraste con un pasado malo cuando el mito, de haber existido, empieza a crujir, sin actualizaciones, envejeciendo, perdiendo credibilidad en el rumbo futuro y capacidad de movilización.

Muchas veces se confunde el apoyo inicial con un mito consolidado. Incluso la mitificación temprana y exagerada del liderazgo corre el riesgo de plasmarse como algo irreal, generando expectativas que no se condicen con el largo plazo. De existir, seguro empieza su consolidación en etapas avanzadas o más allá de la mitad del mandato. Tanto el shock inicial como el incrementalismo pueden sostener un gobierno sin rumbo direccional claro: un gobierno puede sorprender al inicio o capear el tiempo siendo incremental, pero no necesariamente tener un rumbo claro. También puede tener un rumbo claro, pero no implementarse con efectos satisfactorios desde la percepción ciudadana. Ello, claramente, no es un mito de gobierno.

Por último, una de las dudas es si un gobierno en democracias iliberales puede lograr un mito de gobierno. El mito de gobierno es un proceso de instalación político y social que presupone democracia. Siempre y en todos los casos. Todo proceso que, desde la imposición, el miedo y la asimetría de poder restrinja poder ciudadano y debilite la idea de democracia, podría ser otra cosa, pero no un mito de gobierno. Podría ser un mito, a secas. Pero un Mito de Gobierno es democrático. Presupone el adjetivo y excluye otras variantes que pudieran existir.

Referencias bibliográficas

- Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. El presupuesto participativo en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 40, 57–70. <https://doi.org/10.17141/iconos.40.2011.446>
- Astrada, C. (1964). *El mito gaucho*. Cruz del Sur/Docencia. (Trabajo original publicado en 1948).
- Ávalos, T., & Elizalde, L. (2020). *Líder, equipo, marca, producto: Las claves para que las cosas sucedan*. Paidós.
- Bang, H. P. (2003). *Governance as political communication*. En H. P. Bang (Ed.), *Governance as social and political communication* (pp. 7–21). Manchester University Press.
- Bell, C. (1992). *Ritual theory, ritual practice*. Oxford University Press.
- Blumler, J. G., & Kavanagh, D. (1999). The third age of political communication: Influences and features. *Political Communication*, 16(3), 209–230.
- Chías, J. (1995). *Marketing público*. McGraw-Hill.
- Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1974). *Participation in American politics: The dynamics of agenda-building*. Johns Hopkins University Press.
- Cowan, N. (2001). The magical number 4 in short-term memory: A reconsideration of mental storage capacity. *Behavioral and Brain Sciences*, 24(1), 87–114. <https://doi.org/10.1017/S0140525X01003922>
- DeVries, R. E., Bakker-Pieper, A., & Oostenveld, W. (2010). Leadership = communication? The relations of leaders' communication styles with leadership styles, knowledge sharing and leadership outcomes. *Journal of Business and Psychology*, 25(3), 367–380. <https://doi.org/10.1007/s10869-009-9140-2>
- Della Sala, V. (2010). Political myth, mythology and the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 48(1), 1–19. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2009.02039.x>
- Duch, L., & Chillón, A. (2012). *Un ser de mediaciones: Antropología de la comunicación*. Herder.
- Durant, R. F. (2006). A "new covenant" kept: Core values, presidential communications, and the paradox of the Clinton presidency.

Presidential Studies Quarterly, 36(3), 345–372. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2006.02552.x>

Geertz, C. (1973). *The interpretation of cultures: Selected essays*. Basic Books.

Girardet, R. (1999). *Mitos y mitologías políticas*. Nueva Visión.

Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137–157. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>

Halbwachs, M. (1995). Memoria colectiva y memoria histórica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69, 209–219.

Kernell, S. (1986). *Going public: New strategies of presidential leadership*. CQ Press.

Lewicki, R. J., & Bunker, B. B. (1996). Developing and maintaining trust in work relationships. En R. M. Kramer & T. R. Tyler (Eds.), *Trust in organizations: Frontiers of theory and research* (pp. 114–139). Sage.

Maarek, P. J. (1997). *Marketing político y comunicación*. Paidós.

Macnamara, J. (2016). *Organizational listening: The missing essential in public communication*. Peter Lang.

Macnamara, J. (2019). Explicating listening in organization-public communication: Theory, practices, technologies. *International Journal of Communication*, 13, 5183–5204.

Miller, G. A. (1956). The magical number seven, plus or minus two: Some limits on our capacity for processing information. *Psychological Review*, 63(2), 81–97.

Riorda, M. (2006a). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso. En L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte & M. Riorda, *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental* (pp. 17–131). La Crujía.

Riorda, M. (2006b). Los mitos de gobierno: Una visión desde la comunicación gubernamental. *Hologramática*, 3(4), 21–45.

Riorda, M. (2020). Gobierno bien pero comunico mal: Análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental (RCG). En M. Riorda & L. Elizalde (Comps.), *Comunicación gubernamental más 360° que nunca*. La Crujía.

Riorda, M. (2021). La metamorfosis de la comunicación política. Perspectivas: *Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 4, 191–195.

Riorda, M., & Ávila, C. (2016). El mito político y su aplicación en la comunicación de gobierno. En M. Riorda & O. Rincón (Eds.), *Comunicación gubernamental en acción*:

Narrativas presidenciales y mito de gobierno (pp. 27–52). Biblos.

Riorda, M., & Farré, M. (2012). *¡Ey, las ideologías existen!: Comunicación política y campañas electorales en América Latina*. Biblos.

Riorda, M., & Rincón, O. (Eds.). (2016). *Comunicación gubernamental en acción: Narrativas presidenciales y mito de gobierno*. Biblos.

Riorda, M., & Roggero, M. (2016). Y el mito se hizo carne: Organización y preservación del mito de gobierno. En M. Riorda & O. Rincón (Eds.), *Comunicación gubernamental en acción: Narrativas presidenciales y mito de gobierno* (pp. 53–72). Biblos.

Rivera Cusicanqui, S. (1984). *Oprimidos pero no vencidos: Luchas del campesinado aymara y q'hechwa 1900–1980*. La Mirada Salvaje.

Sanders, K., & Canel, M. J. (Eds.). (2013). *Government communication: Cases and challenges*. Bloomsbury Academic.

Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033–1053.

Wæraas, A., & Byrkjeflot, H. (2012). Public

sector organizations and reputation management: Five problems. *International Public Management Journal*, 15(2), 186–206. <https://doi.org/10.1080/10967494.2012.702590>

Wæraas, A., & Maor, M. (2015). Understanding organizational reputation in a public sector context. En A. Wæraas & M. Maor (Eds.), *Organizational reputation in the public sector* (pp. 1–13). Routledge.

Zechmeister, E. J. (2006). What's left and who's right? A Q-method study of individual and contextual influences on the meaning of ideological labels. *Political Behavior*, 28(2), 151–173.

Sobre el autor

Mario Riorda

Politólogo. Consultor en estrategia y comunicación para gobiernos y partidos en América Latina. Ha participado en más de 190 procesos electorales a todo nivel (presidencial, gubernatura, alcaldías) y asesorado a más de 80 gobiernos en toda la región. Especializado en gestión de crisis.

Actualmente es Profesor de Comunicación Gubernamental y de Crisis en la Escuela de Posgrados en Comunicación de la Universidad Austral. Fue Presidente de ALICE (Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales), Director de la Maestría en Comunicación Política de la Universidad Austral y Decano en la Facultad de Ciencia Política y RRH de la Universidad Católica de Córdoba. Activista de la comunicación política.

Profesor de posgrado en numerosas universidades de América Latina, España y EEUU en materias de comunicación política. Miembro del Comité de Expertos Internacionales para la Iniciativa de Innovación en Comunicación Pública del PNUD, donde también es consejero para instituciones electorales en situaciones de crisis en América Latina. Consultor del BID

y director del Estudio “Gobernauta: el perfil de los gobernantes latinoamericanos en las redes sociales”. Ha escrito 18 libros sobre comunicación política, como autor o editor.

Autor de 19 libros. Sus últimos publicados son “El mito de gobierno. Cómo comunicar el largo plazo”, “Comunicación Política 100%”, “La política del riesgo: construcción social, liderazgo y comunicación” y “Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara. Aprender de las crisis”.

Conductor y coproductor de la serie documental “En el Nombre del Pueblo” y del cortometraje “Paren un poco”.



La potencia política de la coherencia

Cuatro tríadas para pensar la comunicación gubernamental local

Leandro Graglia

1. La paradoja de los gobiernos que comunican desde el qué

“Hacemos mucho, pero la gente no se enter”. “La gestión está bien, pero tenemos un problema de comunicación”. Las dos frases aparecen permanentemente, con múltiples variaciones, en reuniones con intendentes y equipos de gobierno de ciudades argentinas y latinoamericanas. No constituyen una investigación representativa, pero sí una observación persistente de la práctica: el intendente reclama que la gestión no se ve (o, últimamente, que “nadie la defiende”), los funcionarios locales producen y comunican de manera dispersa y los equipos de comunicación, absorbidos por el entrecruzamiento de presiones, pulsiones y -a veces- buenas ideas, lucha para llegar a cubrir, a duras penas, la agenda diaria. Lejos, claro, de construir un sentido que trascienda cada anuncio.

La dificultad se agrava en un contexto en el que los gobiernos locales deben responder a demandas cada vez más amplias, con recursos siempre escasos. Su cercanía los vuelve la primera ventanilla para problemas que muchas veces exceden sus

capacidades, frente a una sociedad que no quiere escuchar sobre competencias jurídicas o financieras. Seguridad, empleo, ambiente, salud mental, cuidados o integración social llegan al municipio antes de que la discusión institucional determine a quién corresponden. En ese contexto, comunicar no es un complemento ornamental de la gestión: forma parte de la capacidad de gobernar, explicar prioridades y organizar expectativas (Canel, 2007; Elizalde y Riorda, 2020).

En parte como respuesta a este fenómeno, los últimos años han sido testigos de la progresiva profesionalización y especialización de la comunicación gubernamental, así como una sofisticación de sus herramientas. Hay mejores equipos, más producción, segmentación, métricas, escucha digital y, recientemente, inteligencia artificial. También hay una conversación, por momentos sobredimensionada, sobre algoritmos, viralidades y granjas de troles. Sin dudas, todos elementos válidos, pero con el potencial de alimentar una ilusión: que el problema de construcción de apoyos políticos de un gobierno, sobre todo en ámbitos locales, es, principalmente, un déficit de técnicas o piezas de comunicación.

Imaginemos dos municipalidades que publican la misma pieza: un video impecable, producido con inteligencia artificial, en el que un camión recolector de residuos se convierte en un *transformer* para promover el reciclaje. En uno de los casos, los vecinos reaccionan festejando la creatividad y rescatando la importancia del reciclaje. Los comentarios de la otra publicación, se llenan de iteraciones de una misma y airada pregunta: “¿por qué no gastan la plata en recoger la basura en lugar de hacer estos videos?”. Es la misma pieza. Puede haber sido creativa, disruptiva, pertinente. Quizás, incluso, por detrás de ambos casos exista una política similar de residuos sólidos urbanos. ¿Por qué reciben una reacción tan diferente? La respuesta pasa por comprender que en el segundo caso, lo que faltaba no era un video mejor. Faltaba una relación inteligible entre lo que el gobierno hace, la manera en que actúa y la razón por la cual gobierna.

La paradoja de muchos gobiernos que “hacen mucho” es que comunican mediante una sucesión de qué: inauguramos, entregamos, pavimentamos, capacitamos, limpiamos. Es una comunicación cuasi “inventarial” (Riorda, 2008), que enumera acciones y anuncios y espera que su acumulación produzca, por sí sola, algún nivel de apoyo político. Pero una lista de realizaciones no necesariamente compone un rumbo. Puede demostrar actividad, incluso capacidad de respuesta, sin permitir que la ciudadanía reconozca qué

orientación relaciona esas acciones ni qué idea de comunidad las justifica.

La paradoja se profundiza porque, muchas veces, el problema no comienza en la comunicación. Muchos gobiernos locales no solo comunican mediante una sucesión de qué: también gestionan de esa manera. Ejecutan obras aisladas, sostienen servicios por inercia, agregan prestaciones como respuestas fragmentarias a cada demanda o implementan programas simplemente porque los dispone o financia otro nivel del Estado. En el intento de responder a más problemas y demostrar mayor presencia, el gobierno se amplía en competencias, estructuras y acciones, volviéndose más disperso, menos inteligible y más difícil de conducir. Hace cada vez más, pero resulta cada vez menos claro qué orientación reúne todo lo que hace.

Esa es la paradoja: la acumulación de respuestas con la que pretende fortalecer su capacidad de gobierno, y la comunicación que monta sobre esta misma lógica, termina debilitando su capacidad de construir un rumbo reconocible. En esos casos, la comunicación inventarial no distorsiona una gestión coherente ni se limita a transmitirla mal: expresa con bastante fidelidad una gestión también inventarial. El gobierno enumera acciones porque antes las produjo como una suma de episodios, sin una razón suficientemente clara que las ordene.

2. Del círculo dorado al gobierno

Hace algunos años, Simon Sinek popularizó la idea del “círculo dorado”: tres preguntas concéntricas —por qué, cómo y qué— que permitirían entender por qué algunos líderes y algunas organizaciones movilizan voluntades e inspiran adhesión de manera genuina (“motivan”, dice Sinek), mientras otros y otras, apenas producen relaciones superficiales o meramente transaccionales (Sinek, 2009). El argumento sostiene que todas las organizaciones del planeta, incluyendo las políticas, saben QUÉ hacen, que algunas pueden explicar CÓMO lo hacen, pero que muy pocas consiguen formular con claridad POR QUÉ existen y actúan. Para Sinek, las organizaciones inspiradoras comunican desde adentro hacia afuera del círculo: comienzan por su causa o creencia, continúan con sus principios de acción y finalmente muestran sus productos.

La idea fue aplicada abundantemente al liderazgo y el mundo corporativo y no es ajena al campo de la comunicación política, aunque su traducción haya aparecido más frecuentemente asociada a la dinámica electoral que a los procesos de gobierno. Comunicar desde el porqué en un gobierno local no significa enunciar permanentemente una causa ni colgar una consigna inspiradora después de cada copy en redes sociales. Significa organizar la comunicación a partir de la razón política que

orienta al gobierno: la visión de la comunidad que pretende construir, los valores desde los cuales establece prioridades y el sentido que atribuye a sus decisiones. Desde esa perspectiva, las obras, los servicios y las políticas dejan de presentarse como realizaciones autosuficientes y pasan a funcionar como expresiones concretas —y como evidencias— de una orientación general.

La intuición guarda una evidente conexión con el concepto de “mito de gobierno”⁵ (Riorda, 2008; Riorda y Rincón, 2016): un núcleo relativamente estable que expresa la dirección, la voluntad y la justificación de las políticas públicas de la gestión. Aquel norte estratégico capaz de reunir acciones diversas dentro de un proyecto general y ofrecer a la ciudadanía un “conjunto de buenas razones para creer” (Riorda, 2008, pp. 32). Pensar desde el porqué permite visibilizar una operación previa al mito y desplazar ligeramente el punto de observación.

El mito de gobierno pone el énfasis en la construcción de un sentido político general y en su apropiación por parte de la ciudadanía: solo llega a constituirse plenamente cuando deja de pertenecer exclusivamente al gobierno y se convierte en una creencia socialmente compartida (Riorda, 2008). El porqué, tal como se lo propone aquí, designa un momento anterior y una función

⁵ Entre las aplicaciones latinoamericanas del círculo dorado a la comunicación electoral puede mencionarse la de Luis David Duque García, quien propone trasladar el esquema de Sinek a la construcción de la identidad del candidato, la persuasión y la movilización emocional del electorado. Véase Duque García, L. D. (2018), “El chingoncísimo poder de la amígdala y los cojones”

más interna: la causa, la visión o el sistema de valores desde el cual un gobierno conduce, establece prioridades y decide. Antes de convertirse en relato compartido, debe actuar como principio organizador de la propia acción gubernamental.

La definición del porqué permite, además, desplegar analíticamente aquello que el mito tiende a sintetizar. Obliga a observar cómo una visión se convierte en una forma de gobernar y cómo esa forma se traduce en políticas, decisiones, servicios y comunicaciones concretas. En los términos de este artículo, el porqué conduce; el cómo acumula; y los qué traducen. Si esa relación adquiere coherencia, continuidad y apropiación ciudadana, podrá contribuir a la formación de aquello que Riorda denomina mito de gobierno. La potencia de recuperar el porqué no pasa entonces por proponer una alternativa al mito, sino por el acto de exigir un principio político inteligible desde el cual puede comenzar a construirse.

Recuperar el porqué en la comunicación gubernamental aporta además, un fundamento para comprender su capacidad de movilización. Y la base para generar las herramientas que permitan superar la paradoja de los qué. Sinek apoya su argumento en una lectura del cerebro: vincula los qué con las capacidades analíticas y lingüísticas, y los porqué y los cómo con los sistemas asociados a las

emociones. La evidencia contemporánea muestra que emoción y cognición no son sistemas independientes ni enemigos, sino que intervienen conjuntamente en la valoración, la decisión y la conducta (Damasio, 1994; Marcus, Neuman y MacKuen, 2000). La consecuencia relevante para la comunicación gubernamental radica en la manera en la que se construye apoyo político: las personas no deciden mediante una razón desprovista de afectos. Los valores, las identidades, el temor o la esperanza están en la base de la toma de decisiones. Y a estos sistemas, se accede conectando con los porqué.

Quizás no me interese particularmente la ejecución de tal o cual obra, pero sí puedo conectar con la causa, la identidad o la perspectiva de futuro que esa obra encarna. “La gente no compra QUÉ haces, compra POR QUÉ lo haces” es el mantra del Círculo Dorado de Sinek. Por eso un gobierno debe gobernar desde un propósito.

3. El tres por cuatro de la comunicación gubernamental

El Círculo Dorado puede releerse en términos de gobierno, a un ritmo de tres por cuatro: cuatro tríadas superpuestas que describen un mismo, aunque complejo, movimiento político.

Dimensión	Por qué	Cómo	Qué
Función política	Conducción	Acumulación	Traducción
Contenido	Visión, causa, ideología	Método, identidad, formas	Decisiones, políticas públicas y acciones comunicacionales concretas
Exigencia	Claridad y honestidad	Disciplina	Coherencia

Esta perspectiva permite alumbrar hasta qué punto la respuesta a una comunicación inventarial no es únicamente comunicacional. Y qué responsabilidades corresponden, no sólo a los equipos de comunicación, sino a los propios gestores, decisores y dirigentes políticos, en la tarea de pasar a una comunicación basada en el propósito.

Conducir implica formular el porqué con claridad. Acumular es sostener un cómo hasta convertirlo en identidad. Traducir es producir acciones y comunicaciones coherentes con ambos. La comunicación gubernamental interviene en las tres, porque no llega al final del proceso para publicitar resultados: ayuda a hacer explícito el rumbo, a estabilizar una manera de gobernar y a volver legible cada decisión.

3.1. Conducir con claridad —y honestidad

Conducir es escoger y sostener una dirección. No es un eslogan ni una frase inspiracional. Es una definición política:

qué comunidad se pretende construir, qué elementos de la situación actual se consideran intolerables, qué conflictos se asumen y qué prioridades ordenan el uso de recursos escasos. Vale en el gobierno, vale en la campaña: si no puedo expresar con claridad POR QUÉ quiero ser elegido ¿cómo sabrán los votantes por qué apoyarme? Si no tengo claridad en el propósito verdadero del gobierno ¿cómo convengo a vecinos con múltiples problemas que me apoyen?

La formulación requiere claridad, pero también honestidad, política e ideológica. Es decir, reconocer los valores desde los cuales se decide. Las ideologías existen aun cuando se las oculte detrás de un repertorio técnico (Riorda y Farré, 2012). Durante años, buena parte de la comunicación de gobierno homologó su vocabulario alrededor de palabras indiscutibles: desarrollo, crecimiento, innovación, inclusión, sustentabilidad, futuro. Aspiraciones legítimas, pero progresivamente faltas de contenido.

La despolitización y la pretensión de la pospolítica aparecen con más fuerza en ámbitos locales, pero no han eliminado el conflicto; apenas lo han vuelto menos inteligible. Cuando todos los gobiernos se describen con los mismos sustantivos, la diferenciación se desplaza a colores, mascotas, ocurrencias o estilos personales. O, en intentos más recientes, extremando artificialmente posiciones, o convirtiendo cada servicio en una batalla cultural. Pero las diferencias de fondo existen, aunque no sean visibles. Por eso, conducir con honestidad exige reconocer que una política de suelo, una tarifa, un sistema de cuidados o el diseño del espacio público expresan una idea de ciudad.

La claridad también limita. Un porqué útil permite decidir qué no hacer, explicar secuencias y reconocer tensiones. Si todo cabe en la causa, la causa no conduce. Y si el propósito cambia con cada tendencia de la conversación digital, tampoco puede organizar al gobierno. La primera responsabilidad comunicacional consiste, entonces, en ayudar a formular un horizonte comprensible, diferenciable y practicable: suficientemente amplio para reunir, suficientemente preciso para orientar.

3.2. Acumular con disciplina

Entre la causa y los resultados existe un problema de tiempo. Ninguna identidad

se construye con una acción aislada. Se forma mediante la reiteración significativa de criterios, conductas y modos de relación. Por eso el cómo puede pensarse como acumulación: cada decisión agrega —o resta— evidencia acerca de qué gobierno es este. Sinek nos dice que “son los valores o principios que orientan cómo haces realidad tu causa” y que éstos se manifiestan en los sistemas, procesos y cultura de la organización (Sinek, 2009).

Para comunicar sin profundizar la paradoja, hay que entender que acumular no equivale simplemente a hacer más. Una agenda abarrotada puede producir dispersión. Tampoco significa repetir una consigna hasta vaciarla. Significa enlazar acciones distintas mediante un método reconocible: cercanía, austeridad, participación, cuidado, innovación o presencia territorial, por ejemplo, solo se vuelven atributos cuando aparecen de manera consistente en presupuestos, procedimientos, servicios, conductas de funcionarios y formas de comunicar. Y aquí se juegan no sólo las decisiones políticas propias de la “alta conducción”, sino también las microdecisiones diarias de gestión, que suelen ser tomadas por los miembros del gabinete (y sus respectivos equipos de comunicación).

Esa acumulación exige disciplina, aunque no rigidez. Una administración debe aprender,

corregir y responder a acontecimientos. Disciplina es resistir la tentación de reinventarse cada semana, subordinar la ansiedad por la novedad a una dirección y coordinar áreas que suelen hablar como gobiernos diferentes. También es renunciar a oportunidades comunicacionales que contradicen el carácter que se pretende construir. Un gobierno que reivindica la escucha no puede limitar la participación a una escenografía; uno que promete simplicidad no puede imponer trámites incomprensibles; uno que defiende la austeridad pierde capital si naturaliza privilegios, aunque sean legales.

Una gestión acumula cuando sostiene decisiones y políticas públicas que contribuyen al mismo porqué. Y la comunicación contribuye a esa disciplina cuando trasciende las “coberturas” de eventos y los calendarios de publicaciones, para construir criterios compartidos. Por eso, el desafío pasa por formular preguntas que atraviesen toda el área estatal: ¿esto expresa nuestro propósito?, ¿se parece a nuestra manera de gobernar?, ¿qué precedente acumula?, ¿qué expectativa crea? De esa repetición con sentido nace una identidad capaz de sobrevivir al contenido del día a día.

3.3. Traducir con coherencia

En la traducción del propósito se juega el elemento central del abordaje. La única manera de hacer accesible aquel porqué, político, valorativo y profundamente emocional, es a través de múltiples QUÉ: decisiones, políticas, servicios, regulaciones, presupuestos, procedimientos, posteos, declaraciones de prensa, símbolos y explicaciones. Todo ello constituye los qué. Traducir es hacer y decir. Es transformar una orientación política en una experiencia verificable y, al mismo tiempo, ofrecer claves para interpretarla.

Pensar en términos de traducción evita dos reducciones frecuentes. La primera es el “difusionismo”: un equipo de comunicación que recibe información sobre una política terminada y fabrica una pieza o una serie de piezas: enviamos a medios locales, hacemos el posteo, pautamos. Cumplimos. La segunda es la identificación de la gestión con ejecución material: supone que una obra “habla por sí sola”. Ninguna política llega desnuda a la ciudadanía. Su selección, su diseño, el modo de acceso, el trato recibido, los tiempos, los funcionarios que la encarnan y el relato que la explica producen significado. Como muestran los enfoques integrales de comunicación gubernamental, la gestión comunica antes, durante y después del anuncio (Elizalde y Riorda, 2020; Riorda y Roggero, 2016).

La exigencia propia de la traducción es la coherencia. Un qué es coherente cuando puede ser reconocido como consecuencia razonable de un porqué y ejecutado según el cómo declarado. No necesita expresar toda la visión de gobierno en cada ocasión. Sí debe evitar desmentirla. Una ciclovía puede traducir una ciudad más saludable y sostenible; pero su trazado, consulta, señalización y mantenimiento dirán también cuál es el método. Un programa alimentario puede traducir una prioridad de cuidado; su accesibilidad y el trato a sus destinatarios revelarán si esa prioridad está organizada alrededor de derechos o de favores.

Traducir tampoco es simplificar hasta borrar el conflicto. Es establecer correspondencias comprensibles entre niveles diferentes: de una causa general a una decisión particular; de un lenguaje técnico a una explicación ciudadana; de una política sectorial a un proyecto de ciudad. La buena traducción conserva el sentido mientras cambia la forma. Allí la comunicación deja de decorar la gestión y se convierte en una capacidad de gobierno.

4. La potencia política de la coherencia

La coherencia es quizás uno de los elementos más difíciles de construir en la comunicación de gobiernos locales. A la propia dispersión de las gestiones y la tendencia a la comunicación inventarial, muchas veces

fruto de fallas de claridad en el propósito o de disciplina en los “cómo”, se suma una complejidad extraordinaria: el vecino exige coherencia en dos niveles paralelos.

Por un lado, una coherencia específica: la correspondencia de una acción concreta con el propósito y el método. Permite preguntar, por ejemplo, si una determinada obra expresa la prioridad declarada y si fue implementada según los principios que el gobierno reivindica. El ejemplo es obvio cuando se ve por la negativa: *“tanto que dicen que el ambiente es importante para ustedes ¿qué es esta decisión de quemar la basura?”*.

Pero además, funciona la demanda de una congruencia transversal: la correspondencia sostenida entre visión, estilo de conducción, decisiones, políticas, comportamientos, comunicación y experiencia ciudadana. Es más exigente que no contradecirse discursivamente. Un gobierno puede repetir siempre el mismo mensaje y ser profundamente incongruente si sus prácticas lo desmienten. A la inversa, puede corregir una política sin perder congruencia cuando explica el aprendizaje desde valores estables.

Lamentablemente, la coherencia no garantiza eficacia ni apoyo. Un gobierno puede ser coherente y equivocarse, o representar valores que una mayoría rechaza. Tampoco exime de resultados,

controles ni deliberación. Su potencia política es otra: reduce la distancia entre promesa y experiencia, vuelve previsible el criterio del gobierno y permite atribuir acciones diversas a una misma dirección. En tiempos de atención fragmentada y vínculos volátiles, esa correspondencia puede transformar episodios dispersos en reputación, confianza e identidad.

La congruencia funciona además como prueba. Obliga a someter el relato a la gestión y la gestión al relato. Si la causa solo existe en discursos, es propaganda. Si las acciones carecen de una orientación pública, pueden resolver problemas sin construir sentido común. La comunicación gubernamental tiene una responsabilidad decisiva en ese punto: no encubrir la distancia, sino detectarla, hacerla discutible y contribuir a cerrarla.

5. Experimentar los qué, gobernar desde el porqué

Por eso, **el gobierno debe gobernar desde el porqué, pero la ciudadanía experimenta ese porqué a través de los qué**. El movimiento del gobierno va de adentro hacia afuera: causa, método, decisión. La experiencia ciudadana suele recorrer el camino inverso: encuentra una calle, un trámite, una tasa, una plaza, una inspección, un mensaje o un agente municipal; a partir de esos contactos infiere —sin formularlo necesariamente— qué prioridades y qué forma de gobierno hay detrás.

Hace algunos años, el mundo corporativo atestiguó la explosión del diseño del UX, de la “experiencia de usuario”. Buscando aumentar ventas y fidelizar usuarios, las empresas se dedicaron masivamente a estudiar la vivencia de quienes eligieron usar su producto. Y procuraron (no siempre exitosamente) adaptarse a los resultados de aquellos estudios. Mientras tanto, quienes pretenden conducir los destinos de una ciudad, integrada incluso por muchas personas que no los eligieron ¿no deberían observar la experiencia ciudadana?

¿Qué valor tiene pensar el *citizen experience*? La experiencia del ciudadano está conformada por el múltiple acceso a los QUÉ. La relación política es mucho más compleja que una transacción: una misma persona es vecina, usuaria de servicios, contribuyente, titular de derechos, integrante de un sector, participante de una comunidad y, eventualmente, opositora. Puede valorar un servicio y rechazar una prioridad; recibir un beneficio sin deber gratitud; exigir igualdad aun cuando una decisión no la favorezca individualmente.

Pensar desde esa complejidad cambiaría preguntas y prácticas. No solo “¿qué queremos contar?”, sino “¿qué encuentra una persona en cada punto de contacto?, ¿qué esfuerzo le exigimos?, ¿qué trato recibe?, ¿qué derecho reconoce?, ¿qué explicación necesita?, ¿qué idea de ciudad

experimenta?”. La comunicación con perspectiva ciudadana incluye las piezas, pero también el lenguaje de un formulario, la respuesta ante un reclamo, la señalización de una obra, la conducta de una autoridad y la facilidad para comprender una tasa.

La experiencia es el lugar donde la congruencia deja de ser una cualidad interna y se vuelve perceptible. Los *qué* aportan evidencia sensible y razones concretas. A partir de ellos, la ciudadanía puede reconocer -o desmentir- el porqué.

6. Comunicar el gobierno: de la congruencia al apoyo político

La discusión pública suele oponer dos explicaciones del apoyo: la gente vota por ideología o vota por su metro cuadrado. Es “esta gente no nos va a apoyar porque es furiosamente antiperonista”, contra “la gente no come ideología”. La oposición es engañosa porque separa dimensiones que en la experiencia política aparecen relacionadas.

En el metro cuadrado se experimentan los *qué*: si el colectivo llega, si la calle se inunda, si el centro de salud atiende, si el espacio público puede disfrutarse, si el trámite humilla o resuelve. Esas experiencias importan y ningún relato las cancela indefinidamente. Pero los hechos no contienen por sí mismos una interpretación unívoca. Las personas

evalúan responsabilidades, comparan, recuerdan, asignan intenciones y ubican cada resultado dentro de una expectativa de futuro. La visión política —eso que llamamos ideología, causa o porqué— ofrece marcos para dar sentido a lo vivido.

Por eso es posible recibir el pavimento y no apoyar al gobierno que lo hizo. La obra puede ser valorada como obligación, llegar tarde, contradecir otras prioridades o no expresar un vínculo político. Y por eso también es posible atravesar dificultades y mantener apoyo: puede existir identificación con una causa, confianza en el rumbo, atribución de responsabilidades a otros actores o la expectativa de que el esfuerzo tenga sentido. Estas posibilidades no justifican malos resultados ni prueban que el relato venza a la realidad. Muestran que el apoyo político no es una respuesta mecánica a la suma de prestaciones.

El porqué tampoco debería funcionar como excusa trascendente para cualquier fracaso. Su legitimidad depende de traducciones verificables. Una causa sin *qué* se vuelve promesa eterna; unos *qué* sin causa permanecen como episodios intercambiables; un método que contradice ambos erosiona confianza. La hipótesis de este artículo es que los apoyos más duraderos se vuelven posibles cuando las tres dimensiones se corresponden: una visión clara y políticamente honesta

conduce; una forma de gobierno sostenida con disciplina acumula identidad; y políticas, decisiones y comunicaciones coherentes traducen esa identidad en la vida cotidiana. La tarea de la comunicación gubernamental no es fabricar esa correspondencia en la percepción cuando no existe en la práctica. Es trabajar sobre las condiciones que permiten construirla: ayudar a nombrar el propósito, coordinar significados dentro del gobierno, anticipar la experiencia de las políticas, explicar prioridades y conflictos, escuchar las interpretaciones ciudadanas y advertir incongruencias. Comunicar el gobierno es también comunicarle al gobierno qué está produciendo con sus actos.

Para los gobiernos locales, esta perspectiva es especialmente relevante. La cercanía multiplica puntos de contacto y hace más difícil separar comunicación, política pública y comportamiento institucional. El municipio aparece en la vereda, la habilitación, el impuesto, el festival, el residuo y la respuesta de WhatsApp. Cada contacto puede parecer pequeño, pero todos participan en la construcción de una misma pregunta: ¿qué clase de gobierno es este y para qué gobierna?

Volvamos al camión convertido en *transformer*. El problema no era utilizar inteligencia artificial ni ensayar un lenguaje creativo. La innovación comunicacional

puede ampliar atención y comprensión. El problema era esperar que la forma resolviera una incongruencia anterior. Ninguna tecnología sustituye la conducción, la acumulación y la traducción. Cuando esas funciones se ordenan, las herramientas encuentran propósito; cuando no, la sofisticación solo vuelve más visible el vacío.

Gobernar desde el porqué no significa hablar todo el tiempo del porqué. Significa hacer que pueda reconocerse en el cómo y experimentarse en los *qué*. La coherencia es la correspondencia entre esos niveles; su potencia política reside en convertir una secuencia de acciones en un rumbo reconocible y un rumbo declarado en una experiencia creíble. Allí comienza la posibilidad —nunca la garantía— de construir confianza y apoyo más allá del anuncio del día.

Referencias bibliográficas

Canel, M. J. (2007). *Comunicación de las instituciones públicas*. Tecnos.

Capriotti, P. (2002). La conducta corporativa como instrumento básico de la formación de la imagen corporativa. *Sphera Publica*, 2, 17–30.

Damasio, A. R. (1994). *Descartes' error: Emotion, reason, and the human brain*. Putnam.

Duque García, L. D. (2018), "El chingoncísimo poder de la amígdala y los cojones", en Ivoskus, D. (ed.) y Hernández, M. (comp.) *Sociedades complejas y ciudadanos protagonistas*, Buenos Aires–Ciudad de México, Epyca Editorial–Ediciones La Biblioteca, pp. 45-52.

Elizalde, L., y Riorda, M. (2020). Planificación estratégica de la comunicación gubernamental: realismo e innovación. *En Comunicación gubernamental más 360 que nunca*. La Crujía. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Marcus, G. E., Neuman, W. R., y MacKuen, M. (2000). *Affective intelligence and political judgment*. University of Chicago Press.

Riorda, M. (2006). Los mitos de gobierno: una visión desde la comunicación gubernamental. *Hologramática*, 2(4), 21–45.

Riorda, M. (2008). "Gobierno bien pero comunico mal": análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, 25–52.

Riorda, M., y Farré, M. (2012). Introducción. *En ¡Ey, las ideologías existen! Comunicación política y campañas electorales en América Latina*. Biblos.

Riorda, M., y Roggero, O. (2016). ...y el mito se hizo carne: organización y preservación del mito de gobierno. *En Comunicación gubernamental en acción: narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Biblos.

Sinek, S. (2009). *Start with why: How great leaders inspire everyone to take action*. Portfolio.

Sobre el autor

Leandro Graglia

Consultor político. Fundador y Director Ejecutivo de Analítica427, consultora en estrategias de gestión y comunicación políticas. Lic. en Ciencia Política (UCC). Autor del libro “Política, gestión y comunicación: hacia el desarrollo y la legitimidad en democracia” de ACEP-KAS-ICES. Secretario General de la Asociación Argentina de Consultores Políticos (ASACOP). Presidente de la Fundación para la Investigación y los Estudios Sociales (ICES). Participó en más de cuarenta campañas electorales de nivel local y subnacional en 11 provincias argentinas, a cargo del diseño de la estrategia política, la redacción de narrativas de campaña y la elaboración de agendas de acción y planes de comunicación. Asesor legislativo en Legislaturas de 7 provincias del país.



La opinión pública a escala local. Nuevos desafíos para la investigación aplicada

Mauricio Podoprigora
Cristian Canziani

La transformación de la opinión pública en la era digital

La expansión de Internet y el desarrollo de las redes sociales ampliaron el espacio público y de conversación social, transformando profundamente las formas de interacción entre los gobiernos y la ciudadanía. En los últimos años, los entornos digitales se consolidaron como espacios donde las personas expresan opiniones, intercambian información, comparten experiencias y manifiestan demandas vinculadas con los asuntos públicos. Acciones cotidianas como reaccionar a una publicación con un “me gusta”, compartir una noticia, comentar sobre las demoras del transporte público o la mala prestación de un servicio municipal constituyen hoy parte de una conversación pública que transcurre de manera permanente en plataformas digitales. Los ciudadanos ya no son meros espectadores, se convirtieron en actores que someten a escrutinio, minuto a minuto, el accionar de sus gobernantes.

Un caso que refleja esto a nivel local ocurrió en mayo de 2025, cuando la intendenta de Valle Viejo, en Catamarca, se ausentó del Acto Oficial por el 25 de Mayo. La ausencia

generó repercusiones entre los vecinos, que comenzaron a compartir en redes sociales y por WhatsApp imágenes suyas en una playa del Caribe, sumadas a reclamos previos por falta de obras y falta de transparencia en la gestión. El episodio derivó en pedidos de informes, denuncias penales y un pedido de juicio político contra la intendenta.

Hablar de opinión pública supone adentrarse en un concepto tan intuitivo en el lenguaje cotidiano como difícil de delimitar en el campo de las Ciencias Sociales. Las definiciones son numerosas y responden a tradiciones teóricas diversas, por lo que difícilmente pueda hablarse de un significado unívoco. Sin pretender saldar esa discusión, este trabajo recupera la perspectiva de Elisabeth Noelle-Neumann (1995), para quien la opinión pública refiere, en términos generales, a aquellas opiniones socialmente legítimas o aceptables que los individuos pueden expresar sin exponerse al aislamiento. Esta concepción resulta especialmente pertinente en tiempos donde las redes sociales y sus algoritmos no sólo amplifican determinadas opiniones, sino que también configuran microclimas de legitimidad que condicionan qué se expresa, ante quién y con qué intensidad. Desde esta

perspectiva, el desafío metodológico ya no consiste únicamente en medir opiniones individuales, sino en comprender cómo se construyen, circulan y legitiman esas percepciones en cada comunidad. (Noelle-Neumann, 1995)

Resulta también necesario distinguir entre opinión publicada y opinión pública, conceptos que con frecuencia se utilizan como sinónimos. La primera refiere al conjunto de expresiones que adquieren visibilidad en el espacio público -publicaciones en redes sociales, comentarios, noticias, declaraciones- y que, por esa condición, pueden registrarse y analizarse. La opinión pública, en cambio, constituye un fenómeno social más complejo: no se limita a lo que las personas dicen públicamente, sino al clima de opinión que se construye, circula y adquiere legitimidad en una comunidad, condicionando aquello que los individuos consideran aceptable expresar (Noelle-Neumann, 1995). En este sentido, la opinión publicada representa una manifestación posible de la opinión pública, pero no su equivalente.

Podríamos simplificar diciendo que la opinión publicada es visible, mientras que la opinión pública es legítima. Por lo tanto, la primera se mira mientras que la segunda debe ser reconstruida metodológicamente.

La opinión pública ya no se configura exclusivamente en los espacios tradicionales de interacción social -reuniones familiares, cafés o ámbitos comunitarios-, sino también en las redes sociales, donde las conversaciones quedan registradas y dejan una huella susceptible de ser analizada. Esto trajo consigo nuevas formas en que se manifiesta y se hace tangible la opinión pública; históricamente era la encuesta o los grupos focales las preferidas. Sin embargo, la llegada de instrumentos de escucha de redes sociales (social listening) puso en discusión nuevas formas de recolección y análisis de datos, ya que las plataformas digitales ofrecen una vía adicional para representar y medir la opinión pública.

No obstante, estas nuevas herramientas traen consigo viejos y conocidos problemas metodológicos, e introducen otros nuevos. A esto se suman dificultades particulares en localidades de menos de 50.000 habitantes, donde se observan limitaciones importantes en los volúmenes de conversación digital. Situación que exige repensar las estrategias con las que se abordan los estudios de opinión aplicados a municipios de mediana y pequeña escala.

El uso del social listening en municipios de mediana a pequeña escala

La aparición de las técnicas de escucha en redes sociales, junto con el desarrollo del big data, se presentó en un primer momento como una alternativa que venía a destronar a las encuestas. En una sociedad cada vez más digitalizada, prometieron mediciones en tiempo real, a bajo costo y a gran escala, con altos volúmenes de datos.

Su utilización como fuente de datos para el estudio de la opinión pública presenta diversas ventajas. Según McGregor (2019), una de las principales radica en su naturaleza conversacional y en su capacidad para captar, casi en tiempo real, las reacciones y el sentimiento público frente a políticas, acontecimientos o eventos específicos. Además, las opiniones expresadas en el momento en que ocurre un hecho o se anuncia una medida quedan registradas en las plataformas, lo que permite analizar las respuestas espontáneas de los usuarios sin las distorsiones propias de la memoria retrospectiva.

Todos los días se ve publicado algún estudio de social listening a nivel nacional sobre un tema o evento que generó interacción en las redes, desde la discusión sobre si Argentina es racista, hasta el tema de Las

Malvinas o la extranjerización de la tierra. Sin embargo, este tipo de estudios muchas veces se limitan a conversaciones globales, regionales o nacionales. *¿Qué pasa entonces con la conversación pública en redes sociales en localidades de menos de 50.000 habitantes?* Este interrogante obliga a profundizar en dos aspectos centrales que desafían el análisis sobre la actividad digital.

1. Umbral mínimo de conversación digital

Un caso concreto permite ilustrar esta situación: desde Corinto (Centro de Estudios Sociales, Políticos y de Mercado), en el marco de un relevamiento de conversación digital aplicado en la provincia de Santa Cruz, se observó, a partir de la construcción de un Índice de Conectividad Social Digital (ICSD)⁶, que mientras las ciudades de mayor escala del territorio como Río Gallegos y Caleta Olivia, alcanzaron valores de ICSD cercanos a 0,9 (en una escala de 0 a 1), las localidades más pequeñas obtuvieron valores tan bajos como 0,05 o 0,10 (Tabla 1). Esto, en la práctica, determina que la escucha en redes sociales resulte viable en los centros urbanos más grandes, pero enfrente serias dificultades en las localidades pequeñas. Este índice, como otros indicadores que miden el volumen de

⁶ El ICSD combina tres variables: el engagement relativo (interacciones por habitante con acceso), el consumo de datos móviles y fijos, y el volumen de publicaciones georreferenciadas cada 1.000 habitantes, ponderadas mediante la fórmula $ICSD = (0,4 \times Engagement) + (0,3 \times Consumo) + (0,3 \times Publicaciones)$.

conversación en redes, evidencia que tiene que existir un umbral mínimo de interacción, por debajo del cual el social listening deja de ser una herramienta metodológicamente viable.

Este índice ocupa un lugar estratégico en la planificación y análisis de la opinión pública cuando se pretende recurrir al social listening, ya que primero permite identificar las zonas con mayor y menor volumen de interacción, y de esta manera hacer más eficiente la herramienta.

Tabla 1. Valores del Índice de Conectividad Social Digital (ICSD) por localidad, Santa Cruz.

Localidad	Engagement (E)	Consumo Datos (C)	Publicaciones (P)	ICSD (0 a 1)
Río Gallegos	0.28	52	70	0.91
Caleta Olivia	0.22	48	60	0.71
El Calafate	0.25	50	65	0.81
Pico Truncado	0.12	28	35	0.19
Las Heras	0.11	25	30	0.14
Río Turbio	0.10	23	28	0.10
Localidades menores	0.08	20	25	0.05

Es importante señalar, además, que los grandes volúmenes de actividad digital que suelen observarse en los estudios de social listening no son un estado permanente, sino que tienden a concentrarse en picos puntuales asociados a eventos de alcance nacional o global: un Mundial de fútbol, una elección, un escándalo político, una catástrofe natural o una medida de gobierno que genera controversia. Durante estos picos, incluso las localidades pequeñas, pueden mostrar un incremento temporal en su actividad digital, en la medida en que los

vecinos replican, comentan o reaccionan a la agenda nacional. Sin embargo, este aumento no debe confundirse con un fortalecimiento genuino y sostenido de la conversación pública local: se trata de un efecto de arrastre de la agenda nacional, que se diluye una vez que el evento pierde vigencia.

Para el investigador, esto implica una doble tarea: por un lado, diferenciar el "ruido de fondo" habitual -bajo y disperso- del comportamiento estacional que producen

estos eventos; por otro, evitar que un pico coyuntural sea tomado como representativo del clima de opinión local en su conjunto. Un estudio de social listening realizado en plena efervescencia de un Mundial o de un escándalo político puede arrojar volúmenes de datos inusualmente altos para una localidad pequeña. Sin embargo, eso no equivale a que la comunidad haya modificado su comportamiento digital de manera estructural.

¿Entonces se podría pensar que la opinión pública en contextos de localidades medianas o pequeñas no se expresa en las redes sociales? La respuesta es negativa. La ciudadanía pasa horas navegando en las redes y expresando su opinión, sólo que se opina poco sobre la problemática local. No obstante, quedó claramente evidenciado en el ejemplo inicial que, frente a hechos o acontecimientos extraordinarios y estrictamente locales, las redes sociales expresan con tanta claridad el clima de opinión que hasta pueden llevar a límites legales la continuidad o legitimidad de un gobierno.

2. Marco muestral. Sesgos de participación

Todas las metodologías de investigación social en general y de opinión pública en particular, tienen sus limitaciones y sesgos, ya sean muestrales o no muestrales, que terminan afectando la representatividad de los datos. Este es un punto central, ya que

es una de las críticas que suelen hacerse a las encuestas tradicionales: “la gente ya no responde encuestas”. Con este argumento la balanza se inclina a pensar que la mejor herramienta para el análisis de la opinión pública puede estar en el social listening, ya que “todos opinan en las redes sociales”. Pero es sabido que no. No todas las personas se expresan, y aparte el algoritmo pasó a ser un actor conocido por todos y determinante en la tarea de distribución de información, alimentando el sesgo de participación. Por lo tanto ninguna herramienta queda exenta de posibles sesgos: al fin y al cabo todas están condicionadas por quiénes son los que responden encuestas o por quiénes se expresan en redes sociales.

Conviene profundizar en este punto: el análisis de la opinión pública en redes sociales se apoya en lo que la gente efectivamente publica o comenta. No obstante, hay diversos estudios que muestran que la mayoría de los usuarios practica más bien una escucha en línea (online listening): se informan y consolidan sus opiniones, aunque sin dejar ningún rastro en la red que los investigadores puedan recolectar. Esto produce un sesgo de participación: los datos que sí se logran recolectar suelen provenir de una minoría particularmente activa o de líderes de opinión locales, lo que no necesariamente refleja el humor social de la comunidad en su conjunto, sino apenas el de quienes deciden alzar la voz.

En un estudio del 2025, sobre conectividad y participación digital realizado en la ciudad de Córdoba por Corinto se observó que la tasa de repetición de usuarios era alta, es decir, pocos emiten casi todo el contenido. Este hallazgo reproduce, a escala barrial, el mismo patrón de comportamiento que Pew Research Center encontró en Twitter y TikTok en los Estados Unidos. Según ese estudio, en X (ex Twitter) apenas el 10% de las cuentas generaba el 80% de los tuits publicados por usuarios adultos estadounidenses, mientras que la gran mayoría se limitaba a observar (Wojcik & Hughes, 2019). Un comportamiento similar se evidenció en TikTok: el 25% de los usuarios adultos estadounidenses con mayor volumen de publicación produce el 98% de todos los videos de acceso público generados por ese grupo, mientras que sólo alrededor de la mitad de los usuarios adultos de la plataforma publicó alguna vez un video (Bestvater, 2024).

Esta concentración de producción de contenido en un núcleo reducido de usuarios muy activos y con intenciones claras de dar forma o inicio a una conversación, puede generar confusión al momento de analizar la opinión pública basada en lo que "se dice" en redes sociales, ya que se corre el riesgo de estar retratando la opinión sesgada y no la del conjunto de la sociedad. Es decir, quedan fuera del análisis tanto la audiencia pasiva como los perfiles privados, lo que en definitiva hace que cualquier estudio basado únicamente en comentarios o publicaciones

en redes presente sesgos hacia los segmentos más ruidosos de la comunidad.

Esto no quiere decir que la herramienta no pueda utilizarse, sino que debe prestarse atención a estas situaciones, entendiendo sus resultados más como una exploración sobre los temas que preocupan a los vecinos que como una generalización válida para el conjunto de la comunidad. De hecho, parte del fundamento del social listening reside justamente en identificar a quienes influyen sobre el clima de opinión, lo cual resulta valioso para observar cómo se va construyendo.

Las encuestas y sus sesgos en municipios de escala mediana y pequeña

La baja actividad en entornos digitales sobre temas locales, en distritos con menos de 50 mil habitantes, también afecta negativamente a los relevamientos con encuestas digitales difundidas a través de redes sociales. A diferencia de las grandes ciudades, donde el universo potencial de usuarios es amplio, en municipios pequeños la cantidad de personas que efectivamente pueden ser alcanzadas por una campaña con estas características es considerablemente menor.

Puede tomarse como ejemplo una localidad de 25.000 habitantes: una vez descontados los menores de edad y considerando los

niveles de acceso y uso de Internet y redes sociales, el universo potencial se reduce a menos de 20 mil, y si la tasa de conversión se ubica en torno al 1%, pues se tendrá una muestra muy reducida, seguramente desviada en criterios de representación de género y edad. A lo que se le suma el sesgo de selección o el algoritmo que mostrará la encuesta principalmente a personas que acostumbran a ver o responder encuestas.

Esta dificultad no es exclusiva del canal digital por redes sociales. También la encuesta por IVR utilizado en llamados automatizados a líneas fijas o celulares presenta limitaciones similares, con tasas de respuesta igualmente bajas y una creciente resistencia de la población a atender llamados de números desconocidos. En conjunto, estos métodos, pensados originalmente como alternativas más económicas y rápidas frente al relevamiento presencial, terminan mostrando, en el contexto municipal, una eficacia limitada.

Esta situación obliga, en la práctica, a que el investigador o consultor que trabaja en localidades pequeñas dependa en buena medida de la encuesta domiciliaria como método para lograr muestras representativas, pese a su mayor costo y tiempo de ejecución en comparación con las modalidades digital e IVR.

En consecuencia, si bien las encuestas digitales constituyen una herramienta de

gran utilidad en grandes centros urbanos, su aplicación en distritos de menor escala aún no está resuelta y requiere que se continúe con la recolección domiciliarias para lograr la cantidad de casos requerida y muestras representativas. Igualmente, el sector continúa enfocado en lograr las mejores técnicas y herramientas que permitan mayor rigurosidad para analizar y comprender la opinión ciudadana.

La importancia de los estudios cualitativos

En este contexto de ruido digital, tanto dato e información fácilmente mensurable, los estudios cualitativos adquieren una importante relevancia en general y también en particular cuando se analizan pequeñas ciudades. Porque las técnicas cualitativas de relevamiento y análisis proponen básicamente “parar la pelota”, reflexionar sobre lo que sucede, conversar cómodamente, poniendo la cara, mirando a las otras personas. Diríamos que es un momento en el que “hablamos en serio”, bajo estímulos controlados y sinceros.

Desde una perspectiva estrictamente metodológica, es sabido que los grupos focales son instrumentos predilectos para el análisis cualitativo de las representaciones sociales. Pero también se sabe que en localidades pequeñas esta técnica revela algunas limitaciones, principalmente vinculadas con la dificultad de lograr un

clima de diálogo objetivo, y participativo donde no existan temores o dudas respecto principalmente a las identidades y confidencialidad, ya que “en los pueblos todos se conocen”. Es por esto que las entrevistas en profundidad, realizadas bajo una estratégica segmentación que permita comparar las opiniones entre los segmentos más relevantes para cada caso de estudio, constituyen una herramienta especialmente adecuada para este tipo de contextos, ya que generan un espacio de confianza e intimidad que favorece la participación y la libre expresión de opiniones.

Esta es una herramienta fundamental para analizar la opinión pública local: permiten comprender los significados a partir de las percepciones que tienen los propios sujetos en el contexto en que se producen. Son claves para identificar las razones que explican determinados puntos de vista respecto de un intendente, de su gestión, de la oposición, la forma en que ven al pueblo, e incluso señales de desgaste o agotamiento, o expectativas electorales de cambio o continuidad.

En este sentido, lejos de representar una limitación, la escala reducida de los municipios puede transformarse en una oportunidad para desarrollar investigaciones cualitativas de alta profundidad analítica. En comunidades donde las relaciones sociales son más estrechas y las experiencias compartidas adquieren un mayor peso

en la construcción de la opinión pública, las entrevistas en profundidad permiten acceder a dimensiones del vínculo entre ciudadanía y gobierno que difícilmente podrían captarse mediante encuestas estructuradas o a través del análisis de conversaciones en redes sociales.

Hacia un modelo integrado de investigación

Más que elegir entre encuestas, análisis digital o entrevistas, el desafío para los gobiernos locales consiste en diseñar sistemas permanentes de escucha ciudadana.

La calidad de la investigación ya no dependerá únicamente de la sofisticación de cada herramienta, sino de la capacidad para integrarlas según la escala, las características y la dinámica social de cada territorio.

La integración metodológica no constituye una idea novedosa. Sin embargo, su aplicación en estudios de opinión pública para gobiernos locales continúa siendo limitada.

El enfoque de método mixto, a partir de combinar la encuesta, la entrevista y el social listening, por mencionar algunas técnicas, nos propone encontrar regularidades a partir de lo cuantitativo, pero también profundizar en las particularidades del fenómeno estudiado. Desde la práctica profesional

resulta recomendable la estrategia multimétodo como "caja de herramientas" (Brannen, 2005) para que, ante tanto ruido, se logre comprender mejor lo que pasa en la cabeza -o la amígdala cerebral- de los vecinos.

En este contexto, la escucha ciudadana trasciende su valor como herramienta de gestión para convertirse en un componente de la calidad democrática. Y en una época donde la ciudadanía ejerce un escrutinio constante sobre sus gobernantes, la investigación, mediante sus diversas técnicas de recolección, se presenta como un canal más de expresión y participación, por el cual canalizar expectativas, demandas y preocupaciones ciudadanas. La sistematización y el análisis de esa información no solo fortalecen la capacidad de decisión de los gobiernos locales, sino que también contribuyen a reducir la distancia entre representantes y representados, enriqueciendo los procesos de diálogo, rendición de cuentas y construcción de políticas públicas más sensibles a las necesidades de la comunidad.

Referencias bibliográficas

Amadeo, B. (Ed.). (2026). El diálogo público: Opinión pública y comunicación política para el siglo XXI. Eudeba.

Bestvater, S. (2024). How U.S. adults use TikTok. Pew Research Center. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/internet/2024/02/22/how-u-s-adults-use-tiktok/>

Brannen, J. (2005). *Mixing methods: The entry of qualitative and quantitative approaches into the research process*. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(3), 173–184.

Dong, X., & Lian, Y. (2021). A review of social media-based public opinion analyses: Challenges and recommendations. *Technology in Society*, 67, 101724.

McGregor, S. C. (2019). Social media as public opinion: How journalists use social media to represent public opinion. *Journalism*, 20(8), 1070–1086.

Mora y Araujo, M. (2012). El poder de la conversación: Tomo 1. La opinión pública (2.ª ed.). La Crujía.

Noelle-Neumann, E. (1995). La espiral del silencio: Opinión pública: Nuestra piel social. Paidós.

Wojcik, S., & Hughes, A. (2019, 24 de abril). Sizing up Twitter users. Pew Research Center. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/data-labs/2019/04/24/sizing-up-twitter-users/>

Sobre los autores

Cristian Canziani es sociólogo, doctorando en Ciencias Sociales, con 26 años de trayectoria en el campo de la investigación social, mercado y opinión pública.

Mauricio Podoprigora es Director de Corinto Centro de Estudios. Lic. en Ciencia Política (UCC), maestrando en Política y Comunicación (EPyG-UNSAM). Especialista en investigación cualitativa y opinión pública.



Del triunfo a la rutina: el desafío de comunicar sin la brújula de la campaña

Francisco Venturini

Del triunfo a la rutina: el desafío de comunicar sin la brújula de la campaña

Hay un momento, en la vida de todo gobierno local recién asumido, en el que el equipo de comunicación se queda sin guión. Durante la campaña, cada mensaje tenía un lugar claro: persuadir con una idea, contrastar con el rival, prometer, diferenciarse.

Esa operación de ocupar un lugar reconocible en la cabeza del votante tiene nombre en la disciplina: posicionamiento. Conviene aclarar, desde el inicio, que el traslado de este concepto —originado en la administración de empresas y el marketing (Ries & Trout, 1981)— a la gestión estatal no implica concebir a la política bajo una lógica puramente mercantilista ni tratar a los ciudadanos como meros “consumidores”. Por el contrario, en el ámbito público, la construcción de una identidad institucional reconocible se vincula con la gestión de intangibles y la reputación corporativa del Estado (Villafañe, 2013; Capriotti, 2009), donde el posicionamiento apunta, más que a vender un producto, a reducir la ambigüedad, gestionar expectativas públicas y construir previsibilidad y previsión institucional frente

a las demandas de democracias estresadas (Riorda, 2024).

Luciano Elizalde (2010) profundiza en esta distinción al ubicar el posicionamiento fuera del terreno del marketing y dentro del campo de los asuntos públicos y la gestión del disenso: lo define como la gestión del lugar o la postura que una organización asume públicamente ante los temas de la agenda y sus públicos, con el fin de construir legitimidad, credibilidad y poder. Desde esa perspectiva, propone sostener ese posicionamiento a través de una matriz de cuatro pilares operativos: el enfoque del mensaje, la versión de los hechos, el programa de actividades y la producción de señales. En ese sentido, el posicionamiento debe tener una perspectiva definida, un relato coherente, acciones que la validen y señales que lo reafirmen.

El día después de ganar, la estructura que sostenía ese posicionamiento desaparece de golpe. No hay más adversario al que responderle todos los días, no hay más cierre de campaña que organizar, y sin embargo hay que seguir comunicando, ahora durante cuatro años, sin la brújula que antes daba la elección. Muchos equipos

resuelven esto de la peor manera posible: siguen comunicando como si la campaña no hubiera terminado, nunca se preguntan qué posicionamiento nuevo necesita ahora una gestión y no un candidato. Cada obra se anuncia como un logro personal del intendente, cada semana trae un nuevo spot institucional, y nadie se pregunta si esa acumulación de anuncios sueltos está construyendo algún lugar reconocible en la cabeza del vecino o simplemente está llenando el silencio.

La legitimidad de las instituciones democráticas dejó de darse por descontada: hoy se construye, se erosiona y se disputa todos los días, en un ecosistema de audiencias fragmentadas y desconfianza creciente hacia lo público (Hansson & DePaula, 2025). Como señala Mario Riorda (2024), en escenarios de alta volatilidad y democracias estresadas, la gestión pública no puede pensarse al margen de la construcción sistemática de consensos, donde comunicar de manera eficaz es condición indispensable para la gobernabilidad. El nivel local es, paradójicamente, el terreno donde menos margen hay para sostener una imagen que no se corresponde con la realidad, dado que el vínculo entre el Estado y el vecino es directo, cotidiano y verificable a simple vista mediante el principio de proximidad.

Cuanto más lejos está la audiencia de un funcionario, más fácil resulta sostener

esa distancia entre discurso y hechos. Por ejemplo, un dirigente nacional puede aparecer como eficiente en los medios durante meses sin que casi nadie pueda verificarlo de primera mano. Un intendente de pueblo no tiene ese margen: si anuncia que arregló una calle o se posiciona sobre un tema controvertido, cualquier vecino puede ir a comprobarlo o interpellarlo al día siguiente.

Electoralizar la gestión: el vicio que nadie elige pero casi todos repiten

La campaña tiene un cierre (la fecha de la elección) y busca una decisión puntual. La comunicación de gestión, en cambio, es permanente, se entrelaza con cada política pública en todas sus etapas, y no puede evaluarse con las mismas métricas urgentes de una campaña. Cuando esa distinción se pierde, el resultado tiene nombre propio en la literatura: electoralización de la comunicación gubernamental, es decir, la tentación de tratar la gestión como si fuera una campaña interminable (Sanguinetti Dopaso, 2023).

Electoralizar la gestión es, ante todo, un error de posicionamiento: significa seguir compitiendo por el mismo lugar que se disputó en la elección, cuando lo que hay que construir ahora es un lugar distinto, propio de una institución que gobierna y no de un candidato que compite.

El síntoma más visible de esa electoralización es la sobreexposición del funcionario como marca personal, potenciada por las redes hasta un punto difícil de imaginar hace diez años. Un estudio sobre doce lideresas latinoamericanas con cargos ejecutivos encontró que, cuando aparece contenido de entretenimiento o tono personal (politainment), en más de la mitad de los casos ese registro blando comunica, en realidad, contenido de gestión (García Beaudoux et al., 2026). Sin embargo, el riesgo aparece cuando ese registro se independiza de la información que debería vehiculizar.

Esa es la advertencia que también hace la literatura internacional sobre comunicación gubernamental digital (Hansson & DePaula, 2025). La personalización creciente de las cuentas oficiales de gobierno, con voceros que hablan en primera persona y en tono informal, puede terminar erosionando la autoridad racional y despersonalizada que le corresponde a una institución. El protagonismo de un funcionario da resultados rápidos, pero es un activo frágil: si no está anclado en resultados de gestión verificables, se derrumba apenas cambia el humor social, y se puede llevar puesta la legitimidad lograda con él.

Para evitar este riesgo estructural, resulta imperativo avanzar desde la hiperpersonalización hacia la institucionalización de vocerías y canales

oficiales. Esto no implica borrar la figura del intendente: se trata de asegurar que los logros, las explicaciones técnicas y los servicios municipales se vehiculicen a través de marcas institucionales sólidas y datos contrastables, evitando que los canales del Estado operen como perfiles de redes personales y blindando a la administración frente a los vaivenes de la popularidad coyuntural.

Ahí está la trampa: un posicionamiento personal fuerte y uno institucional sólido son cosas distintas, y confundirlos es apostar la legitimidad de todo un gobierno a la suerte de un solo funcionario.

Cuando el capital de campaña no alcanza para gobernar

Dos estudios recientes, publicados en las revistas más citadas del campo, funcionan como las dos caras de este mismo problema: uno a escala nacional, otro a escala municipal.

El primero viene de un país entero, y sirve como advertencia precisamente por su escala. En 2020, el Partido Laborista neozelandés ganó las elecciones con una mayoría histórica, apalancada en buena medida en la fuerte identificación personal entre la ciudadanía y su primera ministra, asociada al manejo de la pandemia. Tres años después, buena parte de ese capital

político se había evaporado, y no por un escándalo puntual: el gobierno no logró reposicionar su comunicación de gestión a medida que la agenda pública mutaba hacia otras urgencias, como la inflación y la seguridad (Lees-Marshment et al., 2025). Lo que garantizó el triunfo electoral, una identidad personal fortísima, no se tradujo en una arquitectura institucional capaz de sostener el posicionamiento cuando el viento dejó de ser favorable.

El segundo estudio baja la escala al terreno que le interesa a este artículo: el municipal. Justin de Benedictis-Kessner (2022), desde la Harvard Kennedy School, analizó más de 110.000 comunicados de prensa de gobiernos municipales de Estados Unidos y encontró un patrón sistemático: los municipios comunican de forma mucho más intensa sus indicadores de gestión (empleo y seguridad) cuando estos mejoran que cuando empeoran, atribuyéndose explícitamente los resultados positivos y desvinculándose de los negativos. Ninguna gestión analizada tenía, formalmente, un plan de posicionamiento. Y sin embargo, todas se posicionaban comunicando lo bueno, silenciando lo malo, sin ningún criterio explícito que ordenara esa asimetría.

Es la versión municipal exacta del mismo problema que evidenció el caso neozelandés a escala de país: el posicionamiento ocurre, lo planifiquemos o no, y la única variable real es si alguien decide gestionarlo con criterio

o dejarlo librado al reflejo de mostrar solo lo conveniente.

El posicionamiento en la gestión de gobierno es el lugar simbólico que un gobierno ocupa en la percepción pública. En otras palabras, el atributo o idea con el que la ciudadanía lo asocia y lo diferencia de otras gestiones. No se trata de la suma de anuncios o logros: es el criterio interpretativo que les da coherencia a las decisiones y las vuelve reconocibles en el tiempo. Se construye con hechos de gestión y con las relaciones que esa gestión entabla con otros actores, pero se sostiene con un relato que ordena esos hechos bajo una misma lógica. Su función es reducir la ambigüedad, que la gente sepa para qué gobierna y dónde está parado ese gobierno, más allá de lo que hace día a día.

La lección no es que la personalización sea un error en sí misma: es que campaña y gestión funcionan con relojes distintos, porque confundirlos tiene un costo que se paga tarde.

Lo que parece funcionar

Un municipio pionero en gobierno electrónico ofreció, durante los primeros meses de la pandemia de COVID-19, un caso instructivo de comunicación de gestión efectiva. Un estudio que analizó de forma sistemática la actividad del municipio en redes sociales encontró que las publicaciones con mayor

interacción ciudadana no fueron los anuncios institucionales genéricos: fueron aquellas que combinaban información concreta sobre la situación sanitaria con menciones a iniciativas solidarias impulsadas por los propios vecinos (Díaz & Gutiérrez, 2020).

Sin que nadie lo llamara así en su momento, eso también fue un ejercicio de posicionamiento porque el municipio ocupó, de manera consistente, el lugar de quien organiza y amplifica la respuesta comunitaria a la crisis, en lugar de disputarle protagonismo a los propios vecinos.

Lo valioso para el análisis es que ese posicionamiento no partió de una campaña de comunicación aislada: nació de convertir una práctica concreta en el eje interpretativo de toda la gestión, sostenida y actualizada en el tiempo como prueba, no como promesa.

Un caso cordobés muestra la otra cara de la moneda. Un estudio que comparó los portales de gobierno abierto de un municipio y de la provincia durante varios años encontró una diferencia reveladora en el portal provincial: nunca mencionaba a sus funcionarios por nombre, mientras que el municipal incluía perfiles con datos “de color” (como club de fútbol o familia) en una apuesta explícita por la cercanía (Echavarría et al., 2020). Cada estrategia paga un costo distinto: la despersonalización vuelve la

gestión distante; la personalización total ata la institución entera a la simpatía de un funcionario.

Todo lo anterior se complica, y también se simplifica, cuando bajamos la escala a municipios cada vez más pequeños o medianos. No se trata de una excepción: es la regla. Argentina tiene más de 2.300 gobiernos locales (Ministerio del Interior, 2024), y solo Córdoba concentra 428; la enorme mayoría son chicos o medianos. El patrón se repite, amplificado, en la región, donde cerca del 80 % de los gobiernos locales de América Latina concentra apenas un tercio de la población (CAF, 2025). Cualquier modelo pensado solo para grandes capitales ignora, por definición, a la inmensa mayoría de los gobiernos locales existentes.

Ahí la comunicación institucional convive todos los días con dos fuerzas que no existen de la misma manera en una gran ciudad: el contacto cara a cara permanente entre funcionarios y vecinos, y los grupos de WhatsApp barriales, que en la última década se convirtieron en el canal informal más usado para dar alertas, discutir problemas cotidianos y, también, para viralizar rumores sin ningún control editorial (Marcos-García et al., 2021).

Esa combinación genera una paradoja interesante. Por un lado, la proximidad física es un activo comunicacional que

ningún gran centro urbano puede replicar: la posibilidad de que un vecino verifique en persona, en la fila del centro de salud o en la puerta de la escuela, si lo que el municipio anuncia se corresponde con lo que realmente está pasando. Por otro lado, esa misma cercanía puede generar su propia versión reducida del círculo rojo mediático: un puñado de comerciantes, referentes barriales y administradores de grupos de WhatsApp que terminan funcionando, sin proponérselo, como el filtro informal de lo que “se dice” en el pueblo, con una llegada al equipo de gobierno mucho mayor que la del vecino promedio que no participa de ningún espacio de opinión organizado.

Un diagnóstico de posicionamiento pensado para esta escala no puede limitarse a escuchar a esos referentes habituales: necesita salir a relevar percepciones en espacios de circulación no organizada. De otro modo, el municipio se posiciona en función de un grupo reducido y sobrerrepresentado, no de lo que percibe la mayoría. Asimismo, es menester resolver una tensión presupuestaria real: buena parte de los gobiernos locales enfrenta una brecha entre la ambición de sus estrategias digitales y su capacidad técnica real (Fuentes Santamaría, 2024), lo que empuja a equipos de dos o tres personas a copiar formatos pensados para áreas de veinte empleados.

Criterios para el ordenamiento de la agenda diaria

Cuando el equipo de comunicación es chico, el activo más escaso no es el presupuesto: es el criterio para ordenar prioridades. Para operar eficazmente con recursos limitados, la gestión local debe implementar una estricta matriz de priorización basada en tres filtros obligatorios antes de publicar cualquier contenido:

1

Impacto ciudadano directo

Priorizar la comunicación de obras públicas, servicios esenciales y agenda ciudadana por sobre las presiones internas de otras áreas.

2

Contraste con la demanda real

Validar los temas centrales con relevamiento territorial y datos disponibles, no con los sesgos del círculo rojo local (mesas de café, grupos de whatsapp).

3

Sostenibilidad narrativa

Asegurar que cada pieza refuerce el eje central de gestión, sin responder al impulso aislado de cada secretaría.

Un municipio con dos o tres personas a cargo de la comunicación no puede comunicar todas las áreas en igualdad de condiciones: la agenda tiene que ordenarse en función de la agenda política vinculada a lo que la ciudadanía demanda, no de la competencia de cada secretaría. Un curso municipal de yoga no puede competir, en jerarquía comunicacional, con la inauguración de la plaza central, aunque en el organigrama dependan de la misma dirección. Pretender que la comunicación resuelva, además, el equilibrio interno entre áreas es, probablemente, el error más silencioso de la comunicación municipal chica: produce un feed sin jerarquía, donde todo pesa lo mismo y, por lo tanto, nada pesa.

Posicionarse no es aparecer seguido, es ocupar un lugar

Detrás de todos estos ejemplos hay un concepto que viene del marketing y que cumple ya más de cuatro décadas: el posicionamiento, entendido como el lugar que algo o alguien ocupa en la mente de un público en relación con sus alternativas (Ries & Trout, 1981). Como advierte Mario Riorda (2024), en el análisis de las rutinas de la comunicación gubernamental resulta imperativo superar tanto el sesgo de la tecnocracia ingenua como el reduccionismo publicitario, entendiendo que la competencia

por la reputación y el sentido institucional es un proceso permanente y no una réplica de las lógicas proselitistas. Trasladado a la gestión de un gobierno, ese desafío no desaparece con el cierre de una campaña: solo cambia de forma.

Esa misma reflexión distingue tres dimensiones para analizar el posicionamiento, retomando los aportes sobre identidad corporativa (Capriotti, 2009): una desde el emisor, otra desde el receptor, y una tercera centrada en la interacción o diálogo continuo entre ambos. Desde el emisor, posicionarse es un activo que la organización gestiona de manera deliberada —el conjunto de atributos que un municipio decide mostrar y comunicar de sí mismo, algo que está, en principio, bajo su control—. Desde el receptor, en cambio, el posicionamiento es la percepción que efectivamente queda instalada en la cabeza del vecino, que puede coincidir con lo que el municipio quiso proyectar o irse por otro lado completamente. Finalmente, en la dimensión interactiva, el posicionamiento se construye y se negocia dinámicamente en el espacio público a través del intercambio cotidiano, donde la identidad proyectada choca, se adapta o se resignifica frente a la experiencia directa de la ciudadanía. En un escenario de alta fragmentación informativa, la nitidez de estar claramente posicionado en un atributo central —saber con precisión qué lugar ocupa la gestión

en la mente del ciudadano— constituye hoy un capital político indispensable, ya que simplifica la lectura pública y reduce la incertidumbre.

Buena parte de los fracasos de comunicación de gestión ocurren, precisamente, en esa brecha: un municipio puede estar convencido de que está comunicando eficacia y transparencia, y que del otro lado esos mismos mensajes se perciben como propaganda vacía. Medir solo lo que se emite —cantidad de posteos, piezas producidas, conferencias de prensa dadas— sin medir nunca lo que efectivamente quedó instalado en la percepción ciudadana es, tal vez, el error de diagnóstico más habitual en la comunicación municipal. Un municipio puede publicar todos los días en sus redes y no tener ningún posicionamiento claro, de la misma manera que puede comunicar poco y tener una identidad nítida, si cada pieza refuerza el mismo puñado de atributos.

Esa lógica de planificación —diagnosticar antes de comunicar, definir qué lugar se quiere ocupar, construir un mensaje institucional estable que sobreviva a los anuncios puntuales, elegir canales acordes a la escala real del municipio y medir con indicadores propios de la legitimidad de gestión— es la que confirma la bibliografía más reciente sobre estrategias de posicionamiento político (Macías Ruiz, 2024). Lo que cambia al trasladar esa lógica de la campaña a la gestión es el

objetivo, no el método: ya no hay que ganar una elección, hay que sostener, todos los días, la legitimidad de una institución que tiene que convivir con malas noticias, crisis de servicios y errores propios sin que la identidad completa de la gestión se derrumbe cada vez que algo sale mal.

Hay una forma simple de poner a prueba si ese mensaje institucional está bien construido: preguntarse si converge con la narrativa que el propio vecino tiene sobre su ciudad. Todo pueblo o ciudad tiene una historia que sus habitantes se cuentan entre sí sobre el lugar donde viven —qué es motivo de orgullo, qué es una herida que arrastran desde hace años— y esa historia casi nunca coincide del todo con la narrativa oficial de la gestión. Cuando ambas convergen, aparece algo parecido a un relato compartido: la gestión se percibe como parte de la comunidad y no como una voz externa que le habla desde arriba. Para lograr esa convergencia no hace falta un estudio de opinión sofisticado; alcanza con preguntas abiertas bien diseñadas, que permitan identificar tres cosas: qué es lo bueno de la ciudad que conviene presentar como motivo de orgullo colectivo, qué es lo malo que le duele a la gente y que hay que reconocer en lugar de esconder, y qué rol puede jugar el municipio saldando esa brecha entre ambos. El diagnóstico deja de ser, entonces, solo un insumo de comunicación: se convierte en la materia prima del relato mismo.

Comunicar los propios logros, dicho sea de paso, no es ningún pecado: investigaciones contemporáneas basadas en el análisis de decenas de miles de comunicaciones oficiales de legisladores y administraciones muestran que publicitar la propia efectividad es una práctica extendida y necesaria para conectar con los constituyentes (Hunt & Miler, 2025). Comunicar lo que se hizo bien no es el problema; el problema aparece cuando se hace sin ningún criterio que ordene esa comunicación.

Ana Slimovich (2024), que estudió cómo los gobiernos argentinos combinan piezas racionales y emocionales para explicar su gestión, describe un patrón útil: la comunicación gubernamental no elige entre dato duro y emoción, los combina de manera constante, y el desafío es sostener la coherencia entre ambos a lo largo del tiempo. Esa coherencia es, en última instancia, el objeto central de la comunicación pública: como enfatiza la literatura especializada en gobernabilidad, el éxito no depende de ninguna fórmula mágica, sino de una decisión estratégica deliberada, elegir qué atributos asociar al gobierno y sostenerlos incluso en contextos desfavorables.. Esto tiene menos que ver con el tamaño del presupuesto que con la calidad del criterio con el que se planifica. Sin planificación institucional, adaptación al contexto y medición constante orientada a la generación de consensos, no hay posicionamiento: lo que queda es una

mera sucesión de piezas de comunicación desarticuladas (Riorda, 2024).

En definitiva, gobernar bien y que se note son dos trabajos distintos, y el segundo jamás viene garantizado por el primero. Los gobiernos que logran sostener su legitimidad en el tiempo no siempre son los que gestionan mejor: son los que entendieron temprano que ocupar un lugar claro, deliberado y coherente en la mente de sus vecinos es una tarea permanente. Comprendieron que ganar una elección y sostener una gestión son juegos distintos, con reglas distintas, que exigen abandonar de una vez el reflejo de seguir comunicando como si la campaña nunca hubiera terminado.

Referencias bibliográficas

Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe [CAF]. (2025). *Reporte de economía y desarrollo: Soluciones cercanas: El papel de los gobiernos regionales y locales en América Latina y el Caribe*. CAF.

Capriotti, P. (2009). *Branding corporativo: Fundamentos para la gestión estratégica de la identidad corporativa*. Colección de Libros de Empresa.

De Benedictis-Kessner, J. (2022). *Strategic government communication about performance*. *Political Science Research and Methods*, 10(3), 601–616. <https://doi.org/10.1017/psrm.2021.7>

Díaz, L., & Gutiérrez, E. (2020). La comunicación gubernamental a través de la red social Facebook en tiempos de coronavirus. Análisis del caso de Bahía Blanca, Argentina. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7(182-189), 609–626.

Echavarría, C., Cazzolli, A., & Quevedo, C. (2020). Estrategias comunicacionales a partir de dispositivos de gobierno abierto en la provincia de Córdoba (Argentina). *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 10(19). <https://doi.org/10.32870/Pk.a10n19.549>

Elizalde, L. H. (2010). Conflictividad y conflictos en el escenario público argentino. *Conexiones*, 2(1), 93–108.

Fuentes Santamaría, A. (2024). *Hacia una administración municipal inteligente y e-inclusiva. Un estudio del Ayuntamiento de Alicante y sus Organismos Autónomos* [Tesis doctoral, Universidad de Alicante].

García Beaudoux, V., Bruni, L. A., & D'Adamo, O. (2026). Politainment estratégico en la comunicación de gobierno de 12 lideresas en Instagram durante 2023. *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (24), e20671. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2026.24.20671>

Hansson, S., & DePaula, N. (2025). Government communication on social media: Research foci, domains, and future directions. *Media and Communication*, 13, Artículo 10697. <https://doi.org/10.17645/mac.10697>

Hunt, C. R., & Miler, K. C. (2025). How modern lawmakers advertise their legislative effectiveness to constituents. *The Journal of Politics*, 87(1), 231–245. <https://doi.org/10.1086/730732>

Lees-Marshment, J., Bendle, N., & van der Linden, C. (2025). From landslide to mudslide: The strategic marketing mistakes of the 2020–2023 New Zealand Labour Government. *International Journal of Market Research*, 67(2–3), 154–173. <https://doi.org/10.1177/14707853241268642>

Macías Ruiz, M. J. (2024). *Estrategias de posicionamiento en el marketing político: Campañas electorales en Ecuador 2023* [Tesis de posgrado, Universidad Estatal Península de Santa Elena].

Marcos-García, S., Doménech-Fabregat, H., & Casero-Ripollès, A. (2021). La plataformización de la comunicación política institucional. El uso de WhatsApp por parte de las administraciones locales. *Revista Latina de Comunicación Social*, (79), 100–126. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2021-1520>

Ministerio del Interior de la República Argentina. (2024). *Registro Federal de Gobiernos Locales (ReFeGLo)*. <https://gobiernoslocales.mininterior.gob.ar/>

Ries, A., & Trout, J. (1981). *Positioning: The battle for your mind*. McGraw-Hill.

Riorda, M. (2024). Comunicación gubernamental, gobernabilidad y democracia estresada. *En aportes y reflexiones sobre la gestión pública y el consenso*.

Sanguinetti Dopaso, A. (2023). La Campaña Permanente: una matriz para identificar excesos de electoralismo en la comunicación gubernamental actual. *Austral Comunicación*, 12(2), 1–31. <https://doi.org/10.26422/aucom.2023.1202.san>

Slimovich, A. (2024). La comunicación gubernamental en la Argentina. La emoción y la razón en los spots de Alberto Fernández. *Más Poder Local*, (57), 8–29. <https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.234>

Villafañe, J. (2013). *La buena reputación: Claves del valor intangible de las empresas*. Ediciones Pirámide.

Sobre el autor

Francisco Venturini es politólogo (UCC) y magíster en Comunicación Política por la Universidad Austral. Es consultor y profesor especializado en opinión pública y comunicación política. Se desempeña como socio director de la consultora Opinión y Tendencias, desde donde asesora a gobiernos, empresas y candidatos en asuntos públicos. Desde hace 15 años interviene en procesos electorales y de gestión de gobierno en áreas de Dircom, y en el sector público fue gerente de comunicaciones de ARSAT. En el ámbito académico, es docente de Análisis Político en la Universidad Católica de Córdoba y Política y Comunicación en la Universidad Nacional de Córdoba.

Antes del mensaje: La construcción de sentido en la comunicación gubernamental desde la experiencia con gobiernos locales

Mariana Mugna

Introducción

La comunicación gubernamental ocupa hoy un lugar cada vez más relevante en la construcción de legitimidad democrática. Las transformaciones del ecosistema comunicacional, la aceleración de los entornos digitales y la creciente demanda de transparencia, participación y rendición de cuentas han modificado profundamente las condiciones en que los gobiernos se relacionan con la ciudadanía. En ese contexto, comunicar ya no consiste únicamente en informar decisiones o visibilizar acciones de gobierno; implica contribuir a que esas decisiones puedan ser comprendidas, contextualizadas y reconocidas como parte de un proyecto político coherente.

Este escenario también modificó las expectativas ciudadanas respecto de la acción pública. La información circula de manera permanente, las decisiones gubernamentales son interpretadas casi en tiempo real y la ciudadanía dispone de múltiples espacios para debatir, cuestionar o resignificar las acciones del Estado. Como consecuencia, la legitimidad ya no depende únicamente de la capacidad

de un gobierno para ejecutar políticas públicas, sino también de su capacidad para construir marcos de comprensión que permitan interpretar esas políticas dentro de un proyecto de gobierno reconocible.

Desde el campo de la comunicación gubernamental, Mario Riorda (2006) sostiene que comunicar no puede reducirse a la producción de mensajes, sino que constituye una dimensión estratégica del ejercicio del gobierno, orientada a construir apoyo y fortalecer la legitimidad de la acción pública. Esta perspectiva dialoga con los aportes de Manuel Castells (2009), quien advierte que el poder se ejerce, en buena medida, mediante la construcción de significado, y con Dominique Wolton (2012), para quien la comunicación constituye una condición indispensable de la democracia al hacer posible el vínculo entre gobiernos y ciudadanía. Desde diferentes enfoques, estos autores coinciden en una idea central: la comunicación no constituye un aspecto accesorio de la gestión pública, sino uno de los espacios donde se construye y disputa el significado de la acción de gobierno.

Sin embargo, la práctica cotidiana de muchos gobiernos locales parece responder

todavía a otra lógica. La comunicación suele comenzar cuando las decisiones principales ya fueron tomadas. Las políticas públicas se diseñan, los programas se implementan, las obras avanzan y, recién entonces, aparece la pregunta acerca de cómo comunicar lo realizado. La conversación gira alrededor de campañas, piezas gráficas, conferencias de prensa, publicaciones para redes sociales o estrategias de difusión. En otras palabras, gira alrededor de los mensajes.

Esa secuencia, habitual en muchas gestiones, deja una pregunta abierta. Si la comunicación gubernamental tiene la capacidad de fortalecer la legitimidad, ¿es suficiente comenzar a pensarla cuando las decisiones ya están definidas? ¿Puede una estrategia de comunicación generar comprensión sobre la acción de gobierno si el significado de esa acción no fue previamente construido?

Nuestra experiencia acompañando procesos de comunicación en gobiernos locales nos llevó, una y otra vez, a volver sobre esas preguntas. Con frecuencia, los desafíos que inicialmente parecían comunicacionales no se originaban en la calidad de los mensajes, sino en la ausencia de una conversación previa sobre el rumbo de la gestión. Antes de definir una campaña, redactar una gacetilla o planificar una estrategia digital, era necesario detenerse en cuestiones más profundas: ¿qué historia está contando este gobierno

sobre su comunidad?, ¿qué lectura hace del presente?, ¿qué transformaciones busca impulsar?, ¿qué significado conecta las distintas decisiones que toma?

Quizás el problema no resida únicamente en la forma en que los gobiernos comunican, sino en que muchas veces la conversación sobre comunicación comienza demasiado tarde.

Esa conversación rara vez aparece explicitada dentro de los procesos de gestión, aunque suele condicionar profundamente la forma en que un gobierno comunica, incluso cuando no es plenamente consciente de ello. La discusión deja entonces de centrarse exclusivamente en qué comunicar para comenzar a preguntarse por el sentido de la acción de gobierno: desde qué proyecto político se gobierna, qué interpretación se hace del presente y qué horizonte de futuro orienta las decisiones. La comunicación deja de ser únicamente un instrumento para difundir acciones y comienza a expresar una dirección, una identidad y un propósito compartido.

En ese punto, la narrativa adquiere un papel central. No entendida como un recurso discursivo ni como una estrategia de marketing político, sino como el proceso mediante el cual un gobierno organiza e interpreta su propia acción. Toda gestión, de manera explícita o implícita, construye una explicación sobre el pasado, una lectura

del presente y una visión del futuro. Esa narrativa permite comprender las políticas públicas como parte de un mismo proyecto y otorga coherencia a la comunicación gubernamental. Los mensajes no crean, por sí solos, ese significado. Lo expresan, lo organizan y contribuyen a compartirlo con la ciudadanía.

La conversación previa: construir el sentido antes del mensaje

Si la comunicación gubernamental tiene su origen mucho antes de la producción de mensajes, la pregunta deja de ser únicamente cómo comunicar y pasa a ser otra: ¿qué conversación debe darse antes de que un gobierno empiece a comunicar?

Nuestra experiencia de trabajo con gobiernos locales muestra que ese momento previo rara vez forma parte de las discusiones sobre comunicación. En municipios y comunas, donde los equipos de gestión suelen ser reducidos y las urgencias del día a día ocupan buena parte de la agenda, la comunicación aparece con frecuencia asociada a la necesidad inmediata de informar una obra, anunciar un programa o responder a una demanda puntual. Sin embargo, cuando la conversación se limita a esos aspectos, la comunicación corre el riesgo de transformarse en un ejercicio de difusión más que en una herramienta para construir legitimidad.

La experiencia muestra que las dificultades comunicacionales muchas veces no encuentran su origen en la forma en que un gobierno comunica, sino en la ausencia de una reflexión compartida sobre el sentido de su propia acción. En otras palabras, antes de discutir los mensajes resulta necesario construir un marco de interpretación que permita comprender qué proyecto político expresa ese gobierno, cómo interpreta la realidad sobre la que actúa y hacia dónde pretende conducir a la comunidad.

En este punto resulta sugerente recuperar los aportes del filósofo francés Paul Ricoeur, uno de los principales referentes de la hermenéutica contemporánea. En *Sí mismo como otro* (1996), desarrolla el concepto de identidad narrativa, según el cual las personas construyen su identidad a través de los relatos que articulan pasado, presente y futuro dentro de una misma trama de sentido. Aunque Ricoeur desarrolla esta idea en el plano de la identidad personal y no de la comunicación gubernamental, su planteo permite pensar que toda acción colectiva también necesita organizar temporalmente su propia experiencia para dotarla de significado. También los gobiernos, de manera explícita o implícita, construyen interpretaciones que permiten explicar de dónde vienen, cómo leen el presente y hacia dónde buscan conducir a la comunidad. Esa construcción narrativa no constituye un relato superpuesto a la gestión, sino una forma de organizar la experiencia política y otorgarle continuidad a lo largo del tiempo.

En los procesos de trabajo con gobiernos locales hemos observado que esa conversación previa suele comenzar alrededor de tres preguntas sencillas, pero profundamente políticas: ¿de dónde venimos?, ¿dónde estamos? y ¿hacia dónde queremos ir?

Estas no son, en sentido estricto, preguntas de comunicación. Son preguntas de conducción política. Precisamente por ello constituyen el punto de partida de una comunicación gubernamental con capacidad para expresar de manera coherente el proyecto de gobierno. Antes de decidir cómo comunicar, un gobierno necesita comprender qué historia está construyendo sobre su comunidad, cómo interpreta el presente y cuál es el futuro que propone.

En otras palabras, la comunicación gubernamental no parte directamente del proyecto político. Entre ambos existe una instancia de construcción narrativa que organiza la interpretación del pasado, del presente y del futuro, y que luego permitirá comunicar la gestión de manera coherente. Esa construcción narrativa cumple, además, una función organizadora. Permite que las decisiones cotidianas dejen de responder únicamente a la urgencia o a la coyuntura y comiencen a comprenderse dentro de un mismo horizonte político. Cuando un gobierno comparte una interpretación sobre el pasado, una lectura del presente

y una visión de futuro, resulta más sencillo establecer prioridades, explicar por qué determinadas políticas ocupan un lugar central en la agenda y reconocer la relación que existe entre acciones desarrolladas en áreas muy diferentes. La narrativa no elimina la complejidad propia de la gestión pública, pero ofrece un criterio capaz de articularla y hacerla inteligible.

Lejos de constituir una fórmula o un modelo aplicable a toda gestión, estas preguntas funcionan como una manera de ordenar esa conversación inicial. La primera invita a construir una lectura del pasado que permita comprender el punto de partida de la comunidad y del propio gobierno. No se trata de reconstruir una cronología de hechos, sino de identificar aquellos procesos que explican el presente y otorgan identidad al proyecto político.

La segunda pregunta propone interpretar el presente. Gobernar implica leer la realidad, reconocer los desafíos del momento y establecer prioridades. Esa interpretación permite comprender por qué determinadas políticas públicas ocupan un lugar central en la agenda mientras otras deberán esperar. El presente no constituye únicamente un diagnóstico; es también el marco desde el cual un gobierno explica y fundamenta sus decisiones.

Finalmente, toda gestión necesita proyectar un horizonte de futuro. La ciudadanía no

solo evalúa lo que un gobierno hace, sino también hacia dónde pretende conducir a la comunidad. La visión de futuro permite comprender las políticas públicas como parte de un proceso de transformación más amplio y dota de dirección a la acción de gobierno.

La fortaleza de estas tres preguntas no reside únicamente en las respuestas que cada gobierno pueda construir, sino en el proceso de reflexión que habilitan. Obligan a revisar supuestos, discutir prioridades y hacer explícitos aquellos acuerdos que muchas veces permanecen implícitos en la práctica cotidiana de la gestión. Esa conversación no garantiza, por sí sola, una comunicación gubernamental eficaz, pero sí crea las condiciones para que las decisiones públicas puedan integrarse dentro de una narrativa reconocible y consistente.

Cuando estas tres dimensiones logran articularse, la comunicación gubernamental encuentra un marco de interpretación previamente construido en el proceso de construcción narrativa del gobierno. Las obras, los programas, las políticas públicas y las decisiones dejan de presentarse como hechos aislados para integrarse dentro de una narrativa que les otorga coherencia. La comunicación no crea, por sí sola, ese significado. Lo hace visible, lo organiza y contribuye a compartirlo con la ciudadanía.

De la narrativa a la comunicación gubernamental

La conversación previa no constituye un ejercicio paralelo a la gestión ni una instancia reservada a los equipos de comunicación. Forma parte del propio proceso de gobierno. Es allí donde comienzan a definirse las interpretaciones que luego orientarán las políticas públicas y, posteriormente, la manera en que esas políticas serán comunicadas.

Cuando esa conversación logra consolidarse, la comunicación gubernamental deja de apoyarse exclusivamente en hechos aislados para comenzar a expresar un proyecto de gobierno. Las obras, los programas, las decisiones y las acciones cotidianas encuentran un hilo conductor que permite comprenderlas como parte de una misma dirección política. La comunicación deja entonces de responder únicamente a la pregunta “¿qué hicimos?” para comenzar a responder otra, mucho más relevante: “¿por qué hacemos lo que hacemos?”

Ese cambio de perspectiva modifica también la manera en que un gobierno toma decisiones sobre su comunicación. Cuando existe una narrativa compartida, la comunicación deja de depender exclusivamente de la agenda cotidiana para comenzar a responder a un criterio

estratégico. Cada nueva política pública, cada obra y cada programa dejan de evaluarse únicamente por su impacto inmediato o por su potencial informativo y pasan a comprenderse como oportunidades para expresar un mismo proyecto político desde dimensiones diferentes.

En ese sentido, la narrativa no uniforma la comunicación ni obliga a repetir un mismo mensaje. Por el contrario, permite integrar la diversidad propia de la gestión pública dentro de un marco interpretativo común. Un gobierno comunica sobre educación, salud, ambiente, desarrollo económico, cultura o infraestructura, pero la ciudadanía no experimenta esas políticas como compartimentos estancos. Las vive como parte de una única experiencia de gobierno. La narrativa cumple allí una función integradora: permite reconocer la relación entre decisiones diversas y comprenderlas como expresiones de un mismo proyecto político.

La narrativa como criterio para la planificación comunicacional

Este cambio de perspectiva también modifica el modo en que trabajan los equipos responsables de la comunicación gubernamental. Cuando la narrativa constituye un marco compartido, la planificación comunicacional deja de depender exclusivamente del calendario de actividades o de las demandas coyunturales

de cada área de gobierno. La comunicación comienza a organizarse a partir de una pregunta diferente: **¿de qué manera cada acción pública contribuye a expresar el proyecto político que la gestión busca construir?**

Esto supone un cambio relevante en la práctica cotidiana. Con frecuencia, las áreas de comunicación reciben pedidos para difundir obras, programas, convenios, eventos o anuncios provenientes de distintas dependencias del gobierno. Si cada uno de esos requerimientos se aborda de manera independiente, la comunicación tiende a reproducir la fragmentación propia de la estructura administrativa. Cada secretaría comunica sus acciones, pero el gobierno pierde la oportunidad de construir una identidad reconocible que permita comprender el sentido del conjunto.

Cuando existe una narrativa compartida, en cambio, la comunicación puede desempeñar una función articuladora. Su tarea deja de consistir únicamente en producir contenidos para comenzar a establecer relaciones entre políticas públicas que, aunque pertenezcan a áreas diferentes, responden a una misma visión de gobierno. Una política educativa, una obra de infraestructura, una intervención ambiental o un programa de desarrollo económico pueden comunicar dimensiones distintas de un mismo proyecto político cuando son interpretados desde un marco narrativo común.

Esta perspectiva también modifica los criterios con los que se seleccionan y jerarquizan los contenidos. No todas las acciones poseen el mismo valor para la construcción de sentido. Algunas permiten expresar con mayor claridad las prioridades del gobierno; otras muestran avances en procesos de transformación más amplios; otras fortalecen atributos que la gestión busca consolidar en su vínculo con la ciudadanía. La planificación comunicacional deja entonces de responder únicamente a la pregunta acerca de qué ocurrió para incorporar otra igualmente relevante: **¿qué aspecto del proyecto político ayuda a expresar esta acción?**

En ese sentido, la narrativa no reemplaza la planificación comunicacional ni las herramientas propias de la comunicación gubernamental. Por el contrario, les proporciona un criterio que permite ordenar decisiones, establecer prioridades y sostener una mayor coherencia a lo largo del tiempo. Las campañas, las gacetillas, las redes sociales, las conferencias de prensa o las piezas audiovisuales continúan siendo herramientas indispensables. Lo que cambia no son los instrumentos, sino el lugar desde el cual se los piensa: dejan de operar como respuestas aisladas para integrarse dentro de una estrategia de gobierno con mayor capacidad para construir sentido.

De la planificación a los mensajes

En los gobiernos locales, donde una misma gestión puede inaugurar una sala de salud por la mañana, presentar un programa educativo por la tarde y responder a un problema urbano antes de terminar el día, esa diferencia modifica profundamente la forma en que se planifica la comunicación. La agenda comunicacional deja de organizarse únicamente alrededor de actividades o inauguraciones y empieza a estructurarse en función de los grandes sentidos que el gobierno busca construir y sostener en el tiempo.

Esto no implica que todas las acciones deban comunicar exactamente el mismo mensaje. Por el contrario, una gestión aborda problemas diversos, interviene sobre múltiples áreas y dialoga con públicos diferentes. La coherencia no surge de la repetición de consignas, sino de la capacidad de que esas intervenciones puedan reconocerse como expresiones de un mismo proyecto político.

En este sentido, la narrativa funciona como un criterio para la toma de decisiones comunicacionales. Frente a una nueva política pública, una obra o un programa, la pregunta deja de ser únicamente **cómo comunicarlo**. También resulta necesario

preguntarse **qué lugar ocupa esa acción dentro de la historia que el gobierno está construyendo, qué aspecto del proyecto político expresa y de qué manera contribuye a fortalecer la interpretación que se busca consolidar.**

Imaginemos, por ejemplo, un municipio que define como uno de los ejes de su proyecto político ampliar las oportunidades de desarrollo para sus habitantes. Durante un mismo año pone en marcha un programa de becas para estudiantes, inaugura un nuevo espacio verde en un barrio que carecía de lugares de encuentro, digitaliza parte de sus trámites administrativos y crea un programa de capacitación para emprendedores locales.

Observadas de manera aislada, cada una de esas acciones comunica un hecho diferente. Las becas pueden interpretarse como una política educativa; el espacio verde, como una obra pública; la digitalización, como una mejora administrativa; y las capacitaciones, como una iniciativa de desarrollo económico. Desde esa perspectiva, la comunicación se limitaría a informar cuatro acciones independientes, cada una con su propio mensaje y destinada a públicos distintos.

Sin embargo, cuando esas mismas políticas públicas se inscriben dentro de una narrativa que presenta al gobierno como una gestión comprometida con la ampliación de

oportunidades y la mejora de la calidad de vida, dejan de percibirse como iniciativas inconexas. La ciudadanía puede reconocer que todas ellas expresan un mismo proyecto político, aunque intervengan sobre problemas diferentes y sean ejecutadas por áreas distintas del municipio. La narrativa no elimina la diversidad de las políticas públicas; permite comprender la relación que existe entre ellas.

La comunicación gubernamental no crea esa relación entre las políticas públicas. Tampoco modifica el contenido de las decisiones. Su aporte consiste en hacer visible el sentido que las articula y contribuir a que la ciudadanía pueda comprenderlas como parte de un mismo proceso de transformación. Si esas mismas acciones fueran comunicadas sin ese marco narrativo, probablemente serían interpretadas como una sucesión de anuncios sin mayor relación entre sí. La diferencia no reside únicamente en los mensajes, sino en la existencia de una narrativa capaz de otorgar significado al conjunto de la acción de gobierno.

Este ejemplo permite observar que la comunicación gubernamental no comienza cuando las políticas públicas ya fueron ejecutadas, sino cuando existe una narrativa capaz de otorgarles un significado compartido. Desde esa perspectiva, la comunicación deja de limitarse a traducir decisiones ya tomadas para convertirse en un espacio de articulación entre

la conducción política, la gestión y la ciudadanía. Su función no consiste en crear el sentido de la acción pública, sino en identificarlo, organizarlo y expresarlo de manera consistente. En otras palabras, la comunicación no reemplaza a la gestión ni a la conducción política; las interpreta y las proyecta hacia el espacio público.

Es precisamente esa consistencia la que permite comprender la relación entre comunicación gubernamental y legitimidad. Las políticas públicas producen transformaciones concretas en la realidad, pero también producen interpretaciones sobre el rumbo del gobierno. Cuando esas interpretaciones encuentran una narrativa coherente que permite reconocer el proyecto político que orienta esas decisiones, resulta más sencillo para la ciudadanía comprenderlas como parte de un mismo proyecto de gobierno. La legitimidad no depende exclusivamente de la calidad de los mensajes ni únicamente de la eficacia de la gestión, sino de la capacidad de ambas dimensiones para construir una experiencia de gobierno coherente y comprensible.

La legitimidad como horizonte

Desde esta perspectiva, la legitimidad deja de entenderse como un atributo que los gobiernos obtienen una vez alcanzado el poder o como una consecuencia automática de una buena gestión. Tampoco

puede construirse exclusivamente desde la comunicación. Más bien parece surgir de la coherencia de una tríada fundamental: el proyecto político, las políticas públicas que lo expresan y la capacidad de la comunicación gubernamental para hacer visible esa relación.

Quizás por eso, buena parte de los desafíos que enfrentan hoy los gobiernos locales no se resuelvan únicamente incorporando nuevas herramientas de comunicación, aumentando la presencia en redes sociales o produciendo mejores contenidos. Esas capacidades son necesarias, pero difícilmente resulten suficientes si antes no existe un proyecto capaz de ofrecer un horizonte compartido y una narrativa que permita comprenderlo.

En los gobiernos locales, donde la gestión se expresa cotidianamente a través de decisiones muy diversas, el desafío consiste precisamente en evitar que cada una de esas acciones sea percibida como hechos aislados. Quien gobierna conoce las razones que articulan esas decisiones; la ciudadanía, en cambio, suele encontrarlas de manera fragmentada. Allí la comunicación gubernamental adquiere un valor estratégico: no solo porque informa, sino porque contribuye a reconstruir la relación entre esas decisiones y el proyecto político que les da sentido.

Esta manera de comprender la comunicación gubernamental también modifica la forma en que se evalúa su aporte a la gestión pública. Con frecuencia, la discusión sobre comunicación se concentra en las herramientas: campañas, contenidos, redes sociales, presencia en medios o estrategias digitales. Sin desconocer la importancia de esos recursos, esta perspectiva propone incorporar una pregunta diferente: ¿en qué medida la comunicación ayuda a que la ciudadanía comprenda la relación entre las distintas decisiones que impulsa un gobierno?

Una estrategia comunicacional puede alcanzar altos niveles de difusión y, sin embargo, no contribuir a fortalecer la legitimidad si cada política pública continúa siendo percibida como una iniciativa aislada. Del mismo modo, una gestión puede desarrollar políticas públicas valiosas que no logran consolidar reconocimiento ciudadano cuando carecen de un marco narrativo que permita comprender cómo esas acciones forman parte de un mismo proyecto político. La eficacia de la comunicación gubernamental no depende únicamente de su capacidad para amplificar mensajes, sino también de su capacidad para construir una comprensión compartida sobre el sentido de la acción de gobierno.

En ese sentido, el principal aporte de la comunicación gubernamental no consiste únicamente en producir mejores mensajes,

sino en desplazar la mirada hacia las condiciones que hacen posible una comunicación estratégica. En la práctica de muchos gobiernos locales, las dificultades comunicacionales suelen atribuirse a la ausencia de campañas, contenidos o presencia en redes sociales. Sin embargo, la experiencia muestra que esos problemas con frecuencia tienen su origen en una instancia anterior: la ausencia de una conversación política capaz de construir una narrativa compartida sobre el proyecto político que orienta la gestión. En esos casos, mejorar la comunicación no implica solamente comunicar más, sino fortalecer la coherencia entre el proyecto político, la narrativa que lo expresa y las políticas públicas que lo materializan.

Allí reside, probablemente, una de las contribuciones más valiosas que la comunicación gubernamental puede ofrecer a la gestión pública. No reemplazar a la política ni construir legitimidad por sí sola, sino ayudar a que la ciudadanía pueda comprender el proyecto político que orienta las decisiones de gobierno y reconocerlas como parte de un mismo proceso de transformación. Después de todo, la legitimidad difícilmente pueda imponerse porque, como toda construcción democrática, necesita ser comprendida antes de poder consolidarse.

Referencias bibliográficas

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial.

Consultora Analítica 427. (2021–2024). *Documentos internos de trabajo* [Manuscrito no publicado].

Ricoeur, P. (1996). *Sí mismo como otro*. Siglo XXI Editores.

Riorda, M. (2006a). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para consenso. En L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte, & M. Riorda (Eds.), *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental* (pp. 11–35). La Crujía.

Riorda, M. (2006b). Los mitos de gobierno. Una visión desde la comunicación gubernamental. *Hologramática*, 3(4), 21–45. <http://www.hologramatica.com.ar>

Wolton, D. (2012). *La comunicación política*. La Crujía.

Sobre la autora

Mariana Mugna es Licenciada en Comunicación Social y diplomada en Comunicación Política por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en narrativa política y comunicación estratégica, con experiencia en el diseño de estrategias de comunicación y construcción de posicionamiento. Es Líder de Proyectos en Comunicación Política en la Consultora Analítica 427.

Del mito unificado a los micromitos coherentes: un protocolo de Inmunización Digital para la comunicación de los gobiernos locales

Sofía Chini

1. Introducción

Durante las últimas dos décadas, la comunicación de gobierno consolidó un consenso teórico en torno a la noción de mito de gobierno: el relato articulador que otorga sentido, dirección y coherencia simbólica a la gestión pública. Todo gobierno, se sostiene, necesita un mito —una promesa de futuro compartido y consensual— capaz de generar adhesión y de sostener la legitimidad más allá de los resultados puntuales de cada política (Riorda, 2006; Elizalde et al., 2011). Ese mito, sin embargo, fue pensado para un paradigma comunicacional que hoy está en discusión: el de una esfera pública relativamente unificada, en la que el gobierno podía aspirar a difundir un relato hegemónico hacia una ciudadanía que compartía, en buena medida, las mismas fuentes de información.

La transformación del ecosistema mediático hacia una arquitectura de plataformas digitales gobernadas por lógicas algorítmicas alteró ese supuesto de raíz. La conversación pública se dispersó en múltiples arenas, cada comunidad procesa la información con su propia gramática afectiva, y la producción automatizada de contenidos sintéticos

multiplicó la velocidad y la verosimilitud de la desinformación. En ese escenario, el relato único pierde capacidad de penetración: cada burbuja reencuadra, resignifica o rechaza el mensaje gubernamental.

Los gobiernos locales son los más expuestos a este cambio. Disponen de recursos comunicacionales limitados, con frecuencia carecen de áreas profesionalizadas de gestión de crisis y enfrentan la circulación del rumor en comunidades digitales de escala reducida pero de alta densidad de interacción, donde una versión falsa puede recorrer un barrio entero en cuestión de horas. Y sin embargo, es precisamente en el nivel local donde el vínculo entre Estado y ciudadanía es más directo y donde la legitimidad se juega, día a día, en el terreno.

Este artículo parte de un diagnóstico y ofrece una herramienta. El diagnóstico: la teoría clásica del mito de gobierno describe un mundo comunicacional que ya no existe, mientras que la abundante cartografía sobre fragmentación y polarización describe el nuevo ecosistema sin ofrecer protocolos operativos para gestionarlo. Entre ambos cuerpos de conocimiento persiste un vacío aplicado. La herramienta: un Protocolo de

Inmunización Digital, articulado en torno a una estrategia de micromitos coherentes, pensado para que un equipo de comunicación local —incluso pequeño— pueda anticipar y contener la desinformación, gestionar crisis reputacionales y fortalecer la legitimidad institucional. El texto está deliberadamente orientado a la aplicación: cada concepto se traduce en criterios, fases y dispositivos concretos.

2. El mito de gobierno y el paradigma que lo sostenía

La noción de mito de gobierno no alude a una mentira ni a una manipulación, sino a un dispositivo de legitimación simbólica: el relato que ordena la acción pública, le da dirección y la inscribe en una promesa de futuro deseable. Un gobierno que gestiona sin mito administra, pero no conduce; ejecuta políticas, pero no logra que la ciudadanía las lea como parte de un proyecto coherente. El mito, en este sentido, es el hilo que enhebra decisiones dispersas en una narrativa reconocible y le permite a la gestión sostener adhesión aun cuando algún resultado puntual decepcione (Riorda, 2006).

Ese modelo presupone una condición de posibilidad que rara vez se explicita: la existencia de una esfera pública relativamente común. Para que un relato hegemónico funcione, hace falta que la mayoría de la ciudadanía se informe a través de un conjunto acotado y compartido de fuentes —diarios,

radios, canales de televisión— que operan como caja de resonancia del mensaje oficial. En ese entorno, la tarea comunicacional del gobierno consistía en construir un mensaje sólido y difundirlo con la mayor amplitud posible, confiando en que llegaría, más o menos intacto, a un público que compartía las coordenadas básicas de la conversación.

El problema es que esa condición de posibilidad se disolvió. La arquitectura de medios sobre la que se edificó la teoría del mito fue reemplazada por un ecosistema de plataformas cuya lógica es exactamente la contraria: en lugar de concentrar audiencias en torno a fuentes comunes, las dispersa y las segmenta según los intereses, las afinidades y los comportamientos previos de cada usuario. El mito no perdió importancia; perdió el terreno sobre el que caminaba. Y actualizar el concepto exige, primero, distinguir con precisión dos fenómenos que suelen confundirse.

3. Dos fenómenos distintos: fragmentación y polarización

Buena parte de la confusión en el debate público —y en muchos equipos de comunicación— proviene de tratar como sinónimos dos procesos que son analíticamente diferentes y que exigen respuestas distintas. Distinguirlos no es un lujo académico: cada uno se combate con herramientas propias, y confundirlos lleva a aplicar el remedio equivocado.

El primer fenómeno es la fragmentación (o segmentación) del ecosistema. Remite a una cuestión estructural: la dispersión de la conversación pública en múltiples plataformas y comunidades relativamente cerradas, cada una con su propia arquitectura de acceso a la información. Donde antes había unas pocas arenas compartidas, hoy conviven portales locales, grupos de Facebook, cadenas de WhatsApp, comunidades de Instagram, canales de Telegram y espacios efímeros de mensajería, cada uno con su público, sus códigos y sus tiempos. La personalización algorítmica multiplica estas arenas y erosiona la existencia de un relato común: no hay un punto único desde el cual el gobierno pueda “hablarle a todos” a la vez.

El segundo fenómeno es la polarización. No remite a la estructura de las arenas, sino a la lógica afectiva e ideológica con la que cada comunidad procesa los mensajes. Los usuarios tienden a agruparse en comunidades homofílicas —afines entre sí— que comparten encuadres y consumen preferentemente información congruente con sus posiciones previas, configurando cámaras de eco que refuerzan las creencias del grupo y filtran lo que las contradice (Calvo, 2015; Aruguete, 2015; Calvo & Aruguete, 2020). En una cámara de eco, un mismo hecho puede ser leído como un logro, como una amenaza o como una prueba de mala fe, según la gramática emocional de la burbuja que lo recibe.

La relación entre ambos es la clave operativa. Fragmentación y polarización están empíricamente entrelazadas —las arenas segmentadas tienden a volverse cámaras de eco, y las cámaras de eco profundizan la segmentación—, pero designan cosas distintas: una es un problema de dispersión (¿dónde está mi público?), la otra es un problema de interpretación (¿con qué gramática afectiva va a leer cada grupo mi mensaje?). Un gobierno local que solo atiende la fragmentación multiplicará sus canales, pero seguirá emitiendo un mensaje que cada burbuja distorsiona a su manera. Uno que solo atiende la polarización afinará el tono, pero no llegará a las arenas donde efectivamente se juega la conversación. La comunicación eficaz exige trabajar sobre las dos dimensiones a la vez, y con instrumentos diferenciados para cada una.

4. El acelerante: desinformación e inteligencia artificial generativa

Sobre las dinámicas de fragmentación y polarización se monta un tercer factor que las potencia: el desorden informativo. Conviene precisar los términos, porque no todo lo falso es igual. El marco hoy más difundido distingue tres fenómenos: la desinformación (información falsa creada y difundida con intención de dañar), la información errónea (información falsa difundida sin intención de dañar, muchas veces de buena fe) y la información

malintencionada (información verdadera usada para causar daño, como la filtración de datos privados) (Wardle & Derakhshan, 2017). La distinción importa porque cada variante requiere una respuesta distinta: no se contesta igual a un vecino confundido que a una campaña deliberada de desgaste.

A esta complejidad se suma una asimetría estructural en la velocidad de circulación. La evidencia muestra que las noticias falsas se difunden más rápido, más lejos y más profundamente que las verdaderas, en buena medida porque explotan la novedad y las emociones intensas —sorpresa, indignación, miedo— que impulsan a compartir antes de verificar (Vosoughi et al., 2018). El gobierno que responde con una rectificación llega, casi siempre, tarde: el rumor ya recorrió su trayecto y la corrección alcanza a una fracción de quienes recibieron la versión original.

La irrupción de la inteligencia artificial generativa agrava el cuadro en dos direcciones. Por un lado, abarata y acelera la producción de contenidos sintéticos verosímiles —textos, imágenes, audios y videos— hasta un punto en que fabricar una falsedad convincente deja de requerir recursos o pericia. Por otro, potencia la personalización de los entornos informativos, de modo que cada usuario recibe versiones ajustadas a su perfil. La combinación erosiona la posibilidad misma de una verdad institucional compartida: si cualquiera puede producir una “prueba” audiovisual

falsa y hacerla circular en la burbuja donde resultará más creíble, la palabra oficial pierde su antiguo estatuto de referencia. Para un gobierno local, esto significa que la defensa de la propia credibilidad ya no puede ser reactiva ni ocasional: debe volverse una capacidad instalada y permanente.

5. Por qué los gobiernos locales son especialmente vulnerables

Los desafíos anteriores afectan a todos los niveles de gobierno, pero golpean con particular dureza al ámbito local, por una combinación de factores que conviene hacer explícita, porque de ella se deriva el diseño de la herramienta.

El primero es la asimetría de recursos. Los gobiernos locales rara vez cuentan con áreas profesionalizadas de comunicación de crisis, equipos de monitoreo o presupuestos comparables a los de un nivel nacional o provincial. Muchas veces, toda la comunicación descansa en una o dos personas que además cubren prensa, redes y contenidos. Frente a una campaña de desinformación organizada, esa asimetría se vuelve decisiva.

El segundo es la escala y la densidad de las comunidades digitales locales. En una ciudad, los vínculos personales y digitales se superponen: los grupos de WhatsApp de vecinos, de padres de la escuela o de un

barrio funcionan como redes de altísima confianza interna, donde un rumor circula con la credibilidad de “me lo dijo alguien conocido”. Esa densidad, que en otros contextos es una fortaleza cívica, vuelve al rumor especialmente veloz y difícil de contrarrestar: no hay intermediación periodística que lo filtre.

El tercero es la sensibilidad de la agenda local. Los temas municipales —servicios, obras, empleo, tributos, ambiente, seguridad— tocan la vida cotidiana de manera inmediata y tangible. Un corte de agua, una calle rota o un aumento de tasas se sienten al instante, y esa inmediatez vuelve la conversación local más reactiva y más fácilmente inflamable que la discusión sobre asuntos abstractos o lejanos.

El cuarto es la proximidad. La misma cercanía que constituye la mayor fortaleza del gobierno local —el trato directo, el funcionario que es también vecino— es, en el plano digital, una vulnerabilidad: el desgaste reputacional es personal, se dirige a nombres y caras conocidas, y encuentra en la comunidad un terreno fértil para prender. La proximidad amplifica tanto la confianza como la sospecha.

Esta conjunción de factores explica por qué las herramientas diseñadas para grandes estructuras no se trasladan sin más al nivel local, y por qué hace falta un instrumento pensado desde el inicio para operar con

recursos escasos, en comunidades densas y sobre agendas sensibles.

6. Del mito unificado a los micromitos coherentes

Ante este panorama, la respuesta intuitiva de muchos gobiernos es redoblar la apuesta por el mensaje único: comunicar “más fuerte” y “más parejo”, repitiendo el mismo relato en todos los canales. La tesis de este trabajo es que esa estrategia está condenada a rendir cada vez menos, porque choca de frente con la lógica del ecosistema. Un mensaje idéntico, replicado sin adaptación, es reencuadrado por cada burbuja según su propia gramática y, en las comunidades más hostiles, directamente rechazado. La uniformidad no garantiza coherencia percibida; con frecuencia garantiza irrelevancia.

La alternativa que se propone no es abandonar el mito, sino mutarlo. En lugar de un mito unificado —un relato único emitido hacia una audiencia homogénea— se plantea una estrategia de micromitos coherentes: relatos adaptados a la gramática afectiva y a los códigos de cada comunidad, pero articulados en torno a un mismo núcleo simbólico común. La imagen que conviene tener en mente no es la de un altavoz que emite un único mensaje, sino la de un traductor que dice lo mismo en varios idiomas.

El equilibrio entre las dos partes de la definición es todo. Sin adaptación, el relato no penetra las burbujas; sin núcleo común, la adaptación degenera en incoherencia y el gobierno termina diciéndole a cada grupo lo que quiere oír —lo que, tarde o temprano, se descubre y destruye la credibilidad de golpe. Un micromito no es un mensaje oportunista ni contradictorio: es la misma promesa de fondo, expresada con el lenguaje, los ejemplos y las prioridades que resuenan en cada comunidad. Lo que cambia es la forma, el énfasis y el punto de entrada; lo que permanece es el compromiso sustantivo.

En términos prácticos, una estrategia de micromitos coherentes exige tres definiciones previas. Primero, identificar el núcleo simbólico irrenunciable: la promesa de fondo que el gobierno no negocia y que debe estar presente, de un modo u otro, en todas las versiones del relato. Segundo, mapear las comunidades y sus gramáticas: qué valora cada burbuja, qué la moviliza, qué la irrita, con qué encuadres lee la gestión. Tercero, definir los límites de la adaptación: hasta dónde puede modularse el mensaje sin traicionar el núcleo. Estas tres definiciones no son un ejercicio teórico; son los insumos operativos del protocolo que se presenta a continuación.

7. El Protocolo de Inmunización Digital

La metáfora de la inmunización es deliberada y productiva. Frente a la desinformación, la

reacción habitual del gobierno es curativa: espera a enfermar —a que estalle el rumor o la crisis— y recién entonces intenta el tratamiento, casi siempre tarde. La lógica de la inmunización invierte el orden: busca preparar el “organismo” institucional y comunitario antes del contagio, reforzar sus defensas y reducir tanto la probabilidad como la gravedad de la infección. Inmunizar no es censurar ni acallar; es construir, de manera anticipada, las condiciones de credibilidad y de respuesta que permiten que una falsedad encuentre menos terreno fértil y una corrección llegue más rápido y más lejos.

El Protocolo de Inmunización Digital ordena esa lógica en cuatro fases, un conjunto de componentes operativos y un tablero de indicadores. Está pensado para ser escalable: un municipio con un equipo mínimo puede implementar una versión básica, y ampliarla a medida que suma capacidades.

7.1. Fase 1 — Diagnóstico y cartografía

Nadie puede proteger un territorio que no conoce. La primera fase consiste en mapear el ecosistema digital local: identificar las principales arenas de conversación (portales, grupos, canales, cuentas de referencia), reconocer las comunidades y sus encuadres dominantes, y detectar los focos recurrentes de tensión y los temas más inflamables de la agenda. El producto de esta fase es un mapa vivo del ecosistema,

que debe actualizarse periódicamente, y un inventario de vulnerabilidades: los asuntos sobre los que el gobierno es más atacable y las comunidades donde su relato encuentra mayor resistencia. Este diagnóstico es también el insumo para definir el núcleo simbólico y los micromitos: no se diseña la respuesta en abstracto, sino sobre la morfología real del ecosistema.

7.2. Fase 2 — Prebunking e inmunización preventiva

La segunda fase es la más específica del enfoque y la que lo distingue de la comunicación reactiva tradicional. El prebunking —o desacreditación anticipada— consiste en anticiparse a las falsedades previsibles, exponiéndolas y refutándolas antes de que circulen masivamente. Si el diagnóstico muestra que cada aumento de tasas dispara el mismo rumor, o que toda obra pública activa la misma sospecha, el gobierno puede preparar y liberar de antemano explicaciones claras, datos verificables y respuestas a las objeciones esperables, “vacunando” a la comunidad contra la versión distorsionada. La lógica es la del refuerzo inmunológico: quien ya conoce el argumento falso y su refutación es mucho menos permeable cuando lo recibe por primera vez en su burbuja.

Esta fase incluye también la construcción sostenida de credibilidad en tiempos de calma —transparencia, presencia

y coherencia cotidianas— porque la credibilidad no se improvisa en la crisis: se acumula antes. Un gobierno que solo aparece para defenderse llega a la emergencia sin reservas de confianza.

7.3. Fase 3 — Detección temprana y respuesta graduada

La tercera fase opera cuando la desinformación ya está en circulación. Requiere un sistema de monitoreo —que puede ser tan simple como una rutina de escucha en las arenas clave— capaz de detectar tempranamente los rumores emergentes y de estimar su alcance y su potencial de daño. La clave es la respuesta graduada: no todo rumor merece respuesta, y responder a todo puede amplificar lo que convenía dejar morir. El protocolo propone una matriz de decisión simple, cruzando dos variables: el alcance del rumor (¿cuánto circuló?) y su potencial de daño (¿qué tan grave sería si se instala?).

De ese cruce surgen cuatro caminos. Un rumor de bajo alcance y bajo daño se monitorea sin responder, para no darle oxígeno. Uno de bajo alcance pero alto daño potencial se atiende de manera focalizada y discreta, cortándolo antes de que crezca. Uno de alto alcance y bajo daño admite una respuesta liviana y aclaratoria. Y uno de alto alcance y alto daño activa la respuesta plena de gestión de crisis. Esta matriz evita los dos errores más comunes: reaccionar a

todo (y agotar al equipo y a la audiencia) y no reaccionar a nada (y dejar que la falsedad se instale).

7.4. Fase 4 – Respuesta de crisis y reconstrucción

La cuarta fase se activa ante crisis reputacionales de envergadura. Aquí operan los micromitos coherentes en su máxima expresión: la respuesta debe llegar a cada comunidad en su propia gramática —con los voceros, los canales, los ejemplos y el tono que cada burbuja reconoce como creíbles— sin perder el núcleo común del mensaje. Incluye protocolos de vocería, criterios de rectificación y, sobre todo, una etapa de reconstrucción posterior: toda crisis deja aprendizajes que deben incorporarse al diagnóstico y a la inmunización preventiva, cerrando el ciclo. La crisis bien gestionada no solo se supera: fortalece las defensas para la siguiente.

7.5. Componentes operativos

Las cuatro fases se sostienen sobre un conjunto de componentes concretos, adaptables a la escala de cada gobierno. Entre ellos: un mapa del ecosistema digital local y su rutina de actualización; un banco de mensajes y de argumentos preparados para los temas sensibles recurrentes; una matriz de respuesta graduada con criterios explícitos de decisión; un esquema de roles y vocerías que defina quién habla, sobre qué y con qué tono

en cada arena; un protocolo de rectificación con estándares de rapidez y verificación; y una rutina de escucha y monitoreo, por modesta que sea. Ninguno de estos componentes exige tecnología costosa; todos exigen método, anticipación y constancia.

7.6. Indicadores de evaluación

Para que el protocolo no sea una declaración de buenas intenciones, necesita métricas. Se proponen indicadores en cuatro planos. En el plano de la exposición: cantidad y alcance de los rumores detectados y proporción de temas sensibles con material preventivo ya disponible. En el plano de la respuesta: tiempo de detección y tiempo de respuesta ante rumores de alto daño, y proporción de rumores atendidos según la matriz. En el plano del resultado: penetración y alcance de las rectificaciones en relación con la falsedad original, y evolución de la conversación tras la intervención. Y en el plano de la legitimidad: indicadores de confianza y de credibilidad institucional, relevados de manera sostenida. Medir permite corregir; sin indicadores, no hay forma de saber si la inmunización funciona.

8. Condiciones de transferibilidad

Un protocolo pensado como herramienta de consulta debe poder adaptarse a realidades diversas. Su transferibilidad descansa en que no se trata de una receta cerrada, sino

de una arquitectura de decisiones que cada gobierno completa con el contenido de su propio ecosistema. El diagnóstico de la Fase 1 es, por definición, local: cambian las arenas, las comunidades y los temas sensibles, pero no la lógica de mapearlos. Del mismo modo, la matriz de respuesta graduada, el banco de mensajes o el esquema de vocerías son estructuras que cada municipio llena con su propia sustancia.

Existen, sí, condiciones que favorecen o dificultan la implementación. La primera es una decisión política: la inmunización preventiva exige constancia en tiempos de calma, cuando la urgencia no aprieta, y eso solo se sostiene si la conducción entiende la comunicación como una capacidad estratégica y no como un gasto prescindible. La segunda es una mínima continuidad de equipo: el mapa del ecosistema y el banco de mensajes son activos que se acumulan con el tiempo y se pierden con la rotación. La tercera es una cultura de la anticipación: el protocolo pide invertir hoy en problemas que quizá no estallen, lo que va a contramano del cortoplacismo habitual de la gestión. Donde estas tres condiciones están presentes —aun con recursos escasos— el protocolo es viable; donde faltan, ningún instrumento técnico alcanza.

9. Conclusiones

El mito de gobierno sigue siendo necesario: ninguna gestión sostiene legitimidad sin un relato que la ordene y la proyecte hacia un futuro deseable. Lo que cambió es el terreno. El paradigma de la esfera pública unificada, sobre el que se edificó la teoría clásica, fue reemplazado por un ecosistema fragmentado en arenas dispersas y polarizado en cámaras de eco, sobre el que la desinformación y la inteligencia artificial generativa operan como acelerantes. En ese terreno, el mito unificado —el mismo mensaje para todos— pierde capacidad de penetración y deja al gobierno, sobre todo al gobierno local, expuesto y a la defensiva.

Este trabajo propuso una salida en dos movimientos. El primero, conceptual: reformular el mito unificado como una estrategia de micromitos coherentes, relatos adaptados a la gramática de cada comunidad pero articulados en torno a un núcleo simbólico común, de modo de penetrar las burbujas sin sacrificar la coherencia institucional. El segundo, operativo: traducir ese principio en un Protocolo de Inmunización Digital que ordena la tarea en cuatro fases —diagnóstico, inmunización preventiva, detección y respuesta graduada, y respuesta de crisis—, la dota de componentes concretos y la somete a indicadores medibles.

El aporte central es desplazar la comunicación gubernamental de una lógica curativa —esperar la crisis y reaccionar— a una lógica inmunológica: anticipar, reforzar y responder de manera graduada. Para los gobiernos locales, que enfrentan el ecosistema más adverso con los recursos más escasos, ese desplazamiento no es un refinamiento técnico sino una condición de supervivencia de su legitimidad. La herramienta aquí propuesta no pretende ser una receta universal, sino una arquitectura de decisiones que cada gobierno completa con la materia de su propio territorio. Su valor último no está en las fases ni en las matrices, sino en la idea que las organiza: en un ecosistema donde la falsedad viaja más rápido que la verdad, defender la legitimidad exige prepararse antes del contagio.

Referencias bibliográficas

Aruguete, N. (2015). *El poder de la agenda: Política, medios y público*. Biblos.

Calvo, E. (2015). *Anatomía política de Twitter en Argentina: Tuiteando #Nisman*. Capital Intelectual.

Calvo, E., & Aruguete, N. (2020). *Fake news, trolls y otros encantos: Cómo funcionan (para bien y para mal) las redes sociales*. Siglo XXI Editores.

Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D., & Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso: La comunicación gubernamental en problemas*. La Crujía.

Riorda, M. (2006). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso. En L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte & M. Riorda, *La construcción del consenso: Gestión de la comunicación gubernamental* (pp. 17–142). La Crujía.

Vosoughi, S., Roy, D., & Aral, S. (2018). The spread of true and false news online. *Science*, 359(6380), 1146–1151. <https://doi.org/10.1126/science.aap9559>

Wardle, C., & Derakhshan, H. (2017). *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making*. Council of Europe.

Sobre la autora

Ana Sofía Chini es Consultora y Analista Política. Socia founder de Consultora In Focus-Consultoría Política Estratégica-. Docente en Comunicación Política de la Universidad Católica de Córdoba. Maestranda en Comunicación Política en la Universidad Austral.

Sostenibilidad en la Tormenta: Gestión de crisis por contagio y defensa de políticas locales en escenarios de escándalo

Marcos Pissano

1. Introducción

En el escenario político contemporáneo, los gobiernos locales de pequeña y mediana escala se han transformado en laboratorios dinámicos para el diseño y la implementación de políticas públicas innovadoras. Obligados a dar respuestas inmediatas a demandas ciudadanas cada vez más complejas y diversificadas, los municipios han dejado de ser meros entes prestadores de servicios básicos para asumir roles estratégicos en áreas complejas como el desarrollo sostenible, la modernización del Estado y la planificación territorial.

La puesta en marcha de planes de desarrollo local inéditos en el territorio representa un claro ejemplo de este giro de gestión, donde los gobiernos locales intentan construir relatos de futuro basados en el crecimiento ordenado y el fortalecimiento institucional. Sin embargo, la puesta en marcha de un proyecto transformador choca comúnmente con una debilidad estructural característica de las administraciones de menor escala: la profunda fragilidad institucional y la falta de profesionalización de sus estructuras de comunicación gubernamental.

Esta carencia técnica se vuelve crítica cuando los municipios deben operar en contextos políticos hostiles o de alta polarización. A diferencia de los grandes conglomerados urbanos, que cuentan con equipos de comunicación especializados, los gobiernos locales de escala media carecen de estructuras productivas segmentadas. En estas comunidades, el ecosistema de comunicación digital está marcado por la hiperproximidad, donde las fronteras institucionales se diluyen y los flujos de información circulan con una velocidad e informalidad que los canales tradicionales no logran regular. En este marco, la irrupción de un incidente crítico en el debate público adopta rápidamente dinámicas que capturan la atención social de manera absoluta.

El fenómeno más complejo que se deriva de esta realidad es el de la “crisis por contagio”. Ocurre cuando un escándalo político, limitado originalmente a un área específica del gobierno (como finanzas, obras públicas o recursos humanos), expande su onda expansiva hacia el resto de la administración. La reacción por defecto de los equipos gubernamentales no técnicos ante la espectacularización del conflicto es

el repliegue defensivo y la imposición de un silencio institucional paroxístico. Este silencio, concebido erróneamente como un mecanismo de autoprotección para evitar avivar la polémica, genera un vacío informativo que es capitalizado de inmediato por las narrativas opositoras. Como consecuencia directa, las políticas públicas sectoriales que se encuentran en fases sensibles de validación o socialización comunitaria quedan desamparadas, invisibilizadas y bajo un manto de sospecha generalizada que destruye su legitimidad social.

El objetivo principal de este artículo es demostrar cómo un escándalo político ajeno a una política pública estratégica puede paralizar su implementación y amenazar su sostenibilidad si el gobierno local carece de protocolos técnicos de comunicación. Tomando como caso testigo la experiencia de una municipalidad de rango intermedio en pleno lanzamiento de su primer programa de reordenamiento institucional y territorial, se analizarán los efectos del silencio institucional provocado por el contagio de una crisis externa. Asimismo, el trabajo se propone formular una herramienta metodológica concreta y de aplicación directa para administraciones de recursos limitados: un protocolo de “aislamiento narrativo” y activación de canales alternativos de proximidad. A través de esta propuesta, se busca dotar a los gestores locales de capacidades operativas para blindar los proyectos de desarrollo territorial,

descentralizar el relato gubernamental y asegurar la viabilidad de las transformaciones democráticas a largo plazo frente a las contingencias del día a día político.

2. Marco Teórico: El Escándalo como Captor de la Agenda y el Mito en Riesgo

2.1. La era de la política del escándalo y la captura de la atención local

Para comprender cómo un incidente crítico en un área municipal logra paralizar la totalidad de la agenda de gestión, es indispensable analizar las dinámicas de la comunicación política contemporánea bajo la lente de lo que Manuel Castells (2009) define como la “política del escándalo”. Según el autor, en el ecosistema medial moderno, la lucha por el poder ya no se libra principalmente en el terreno de los debates ideológicos abstractos, sino en la capacidad de gestionar y capturar la atención social a través de la construcción de encuadres discursivos dominantes. El escándalo político no opera como un evento aislado, sino como un dispositivo estratégico y un arma de destrucción reputacional masiva que reduce la complejidad de la gestión pública a narrativas morales binarias de sospecha, corrupción o ineficiencia.

En los gobiernos locales de pequeña y mediana escala, este fenómeno adquiere una dimensión ampulosa debido al factor

de la proximidad física y digital. Las redes sociales locales y los entornos de mensajería instantánea actúan como cajas de resonancia que aceleran la circulación del rumor. Cuando la oposición política logra instalar un encuadre de escándalo, produce una saturación del espacio público local. La atención de la ciudadanía, los medios de comunicación de la región y los propios actores políticos es capturada de forma absoluta por el conflicto. Castells (2009) advierte que este mecanismo destruye la confianza institucional de manera sistémica; el escándalo desplaza cualquier otra discusión programática de la agenda pública. Así, la viabilidad de las políticas sectoriales no se evalúa por sus indicadores técnicos de impacto o beneficio social, sino que quedan subsumidas y contaminadas por la sospecha generalizada que pesa sobre el sello gubernamental que las impulsa.

2.2. El mito de gobierno y el error técnico del silencio institucional

Frente al ataque discursivo y la propagación del escándalo, las administraciones locales no profesionalizadas suelen aplicar una receta que agrava la crisis: el repliegue y el silencio defensivo. Para desarmar la ineficacia de esta respuesta, es central recurrir a los desarrollos conceptuales de Mario Riorda (2011, 2016) sobre la gestión del “mito de gobierno”. El mito de gobierno no debe entenderse como una falsedad, sino como el relato unificador, la visión de futuro y el marco de sentido que

una gestión le propone a la comunidad para legitimar sus acciones. Es la respuesta a la pregunta fundamental de por qué un gobierno hace lo que hace. Cuando un municipio decide comunicar políticas innovadoras, como un plan estratégico de reordenamiento del espacio público y modernización local, está intentando consolidar un fragmento de ese mito, asociando su marca de gestión a valores de progreso, sustentabilidad y cuidado colectivo.

Sin embargo, cuando estalla una crisis en un área ajena y la respuesta institucional es la parálisis comunicacional, el mito de gobierno se quiebra de manera inmediata. Riorda y Valenti (2020) señalan con contundencia que “cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara”, haciendo referencia a la fragilidad de las planificaciones tradicionales cuando no contemplan la gestión adaptativa del riesgo reputacional. El silencio institucional es un error técnico paroxístico porque opera en la mente de la ciudadanía como una confirmación implícita de la culpa o la incapacidad del gobierno. En contextos hiperconectados, el vacío informativo no existe; si el municipio no llena el espacio con datos, argumentos y relatos alternativos, ese vacío es colonizado por la narrativa del escándalo de la oposición.

La falta de profesionalización en las áreas de comunicación municipal impide comprender la necesidad de

“compartimentar” las crisis. Al carecer de protocolos, comités de emergencia y rutinas productivas especializadas, las autoridades políticas tienden a centralizar y unificar toda la comunicación bajo una única orden de prudencia extrema. Esta falta de segmentación provoca el fenómeno de la “crisis por contagio”: la parálisis decidida para proteger al intendente o al funcionario afectado termina asfixiando las agendas positivas del resto de las secretarías, interrumpiendo los flujos de comunicación con los vecinos y destruyendo la confianza en los proyectos técnicos que venían desarrollándose con éxito en el territorio.

2.3. La viabilidad política y la comunicación estratégica de las políticas públicas locales

El análisis de este fenómeno no puede reducirse a una mera disputa comunicacional; tiene impacto directo en la ciencia política y en el ciclo de vida de las políticas públicas territoriales. Al respecto, J. Emilio Graglia (2017) introduce un enfoque fundamental al descentrar el análisis de las políticas públicas de su exclusivo diseño técnico y presupuestario para incorporar la dimensión de la “viabilidad política” y la legitimidad social. Desde la perspectiva del modelo incremental y de gestión local de Graglia, una política pública no es exitosa meramente por estar bien redactada en los papeles o por contar con el financiamiento aprobado; su éxito real

depende de su capacidad de implantación, adopción y sostenibilidad en la trama social del territorio.

Para que una política innovadora, como la introducción de una agenda de modernización institucional en una comunidad con lógicas de gestión tradicionales, se transforme en una política de Estado local, requiere atravesar con éxito la fase de socialización y validación comunitaria. Este proceso exige una intensa actividad de comunicación estratégica, entendida como el canal de diálogo transparente, rendición de cuentas y coparticipación con los actores de la sociedad civil, las escuelas, las organizaciones vecinales y el sector productivo. Graglia (2017) resalta que la gestión pública local debe construir consensos de manera permanente para garantizar que las transformaciones resistan los cambios de coyuntura y las tensiones del sistema político.

Cuando la comunicación de un municipio se paraliza debido al contagio de un escándalo de otra área, lo que se interrumpe de forma drástica es el proceso de construcción de aptitud política de los proyectos sectoriales. El plan de reordenamiento se queda sin la voz del Estado que lo fundamente y defienda en las calles. La ciudadanía, al recibir únicamente los impactos discursivos del escándalo político general, asocia la parálisis comunicacional a un abandono

o a la falta de seriedad de la política gubernamental. La desprofesionalización de las estructuras de comunicación locales se constituye entonces en la principal barrera para el desarrollo territorial, ya que expone los esfuerzos de innovación técnica a la vulnerabilidad de las disputas partidarias cotidianas, clausurando las ventanas de oportunidad para la adopción social de agendas urgentes de transformación comunitaria.

3. El Caso de Estudio: La Socialización de las Políticas Locales bajo la Tormenta

3.1. Contexto institucional y el hito de la planificación estratégica local

El escenario de análisis se sitúa en un municipio de escala media caracterizado por una estructura orgánica tradicional y un modelo de comunicación gubernamental históricamente centralizado, reactiva y de baja profesionalización técnica. En este contexto, el gobierno local asumió el desafío político e institucional de diseñar e implementar, por primera vez en la historia de la localidad, un Plan Estratégico de Desarrollo e Integración Urbana. Este proyecto no solo representaba una innovación en términos de política pública sectorial, sino que constituía un quiebre en la cultura comunitaria, orientando los esfuerzos municipales hacia la modernización de los servicios, la planificación del espacio público y el fortalecimiento institucional.

Desde su concepción, la iniciativa se estructuró bajo la premisa de que una transformación de esta magnitud requería de un proceso intensivo de legitimación social. Para ello, se planificó una rigurosa fase de socialización territorial. Esta etapa de validación comunitaria contemplaba talleres participativos en instituciones locales, mesas de concertación con organizaciones de la sociedad civil, clubes de barrio y campañas presenciales de sensibilización. Técnicamente, el programa contaba con indicadores de impacto sólidos y un diseño metodológico óptimo. Sin embargo, su vulnerabilidad principal residía en su dependencia absoluta de los canales de comunicación institucionales del municipio para su convocatoria y difusión; canales que carecían de autonomía, de manuales de procedimiento para situaciones de riesgo reputacional o de personal especializado en la gestión de redes hiperlocales.

3.2. La irrupción de la crisis externa y el fenómeno del contagio político

Mientras el área técnica desplegaba con éxito las primeras acciones de socialización territorial en los centros vecinales e instituciones intermedias, logrando una receptividad inicial favorable, la estabilidad político-institucional del municipio se vio drásticamente alterada. Un incidente crítico de naturaleza estrictamente política y administrativa estalló en un

espacio operativo ajeno a la agenda de planificación urbana: la denuncia de presuntas inconsistencias en las partidas de gastos de representación del ejecutivo y supuestos desvíos en las asignaciones presupuestarias del sistema de salud local. La oposición política local, capitalizando las lógicas de la espectacularización mediática digital, articuló de inmediato una estrategia discursiva unificada bajo la categoría de escándalo moral y administrativo, exigiendo interpelaciones legislativas y saturando el debate en los portales informativos regionales.

De manera inmediata, el escándalo capturó el monopolio de la atención pública local. La respuesta del nodo de decisión política del municipio, guiada por el sesgo de la intuición y la falta de asesores técnicos en comunicación de crisis, fue decretar un repliegue estratégico generalizado. La orden político-institucional implícita consistió en la imposición de un silencio defensivo absoluto en todas las plataformas digitales oficiales y en las declaraciones de cualquier funcionario público, con el objetivo de evitar el suministro de datos que pudieran reavivar o ramificar la polémica central. Esta decisión técnica, lejos de partir el conflicto, unificó el destino de toda la administración. El silencio institucional funcionó como un conductor de la crisis y provocó un efecto contagio inmediato: la sospecha instalada sobre las áreas contable y de salud se derramó de forma integral sobre la totalidad del sello gubernamental, pintando de desconfianza cualquier acción del municipio.

3.3. El impacto del silencio defensivo en la validación del proyecto local

Las consecuencias operativas y políticas del silencio institucional sobre el plan de desarrollo urbano fueron automáticas y devastadoras para su viabilidad incremental. En primer lugar, la agenda de socialización territorial sufrió una parálisis total. Al cancelarse las publicaciones oficiales, los flujos de información hacia los vecinos sobre los días de talleres, convocatorias vecinales y los avances del programa se interrumpieron abruptamente. El municipio perdió la capacidad de convocar y de sostener el diálogo con la comunidad. En un entorno comunitario de proximidad, donde el vacío informativo institucional es colonizado rápidamente por el rumor de las redes digitales, la ciudadanía comenzó a interpretar la desaparición del tema no como una prudencia política, sino como un abandono de la política pública o como una confirmación implícita de que toda la gestión se encontraba bajo un manto de irregularidad.

En segundo lugar, la parálisis comunicacional erosionó el capital social y de confianza que el equipo técnico había construido con los actores estratégicos locales en las semanas previas. Los directivos de instituciones y los referentes vecinales, quienes debían actuar como los principales validadores y cocreadores de la política local en el territorio, experimentaron un proceso de desmovilización ante la falta de señales claras por parte del gobierno local. El temor

al costo reputacional por asociación operó también en los actores civiles: cooperar con un municipio sumido en el silencio y el escándalo político representaba un riesgo que las instituciones intermedias prefirieron evitar.

Finalmente, el caso testigo demuestra de manera empírica que la desprofesionalización de la comunicación gubernamental local transforma los problemas políticos coyunturales en barreras para el desarrollo social. El plan de desarrollo urbano, una política pública nueva y transversal para el futuro de la comunidad, quedó invisibilizado, desprovisto de una narrativa de resistencia que pudiera disgregarse de la disputa partidaria. El silencio defensivo, ejecutado como una táctica de supervivencia de corto plazo para proteger la figura del ejecutivo, terminó operando como un mecanismo de desprotección y asfixia para los proyectos técnicos más valorados de la gestión, cerrando una ventana de oportunidad histórica para la implementación de nuevas culturas de gestión en el territorio local.

4. Propuesta Práctica: El Protocolo de “Aislamiento Narrativo”

Para revertir la vulnerabilidad estructural que sufren las áreas técnicas de los gobiernos locales frente a las crisis de origen político, es imperativo abandonar la intuición como

método de gestión y reemplazarla por herramientas procedimentales adaptativas. La respuesta que este artículo propone es el diseño e implementación de un protocolo de “aislamiento narrativo” y activación de canales alternativos de proximidad.

Esta herramienta metodológica está creada específicamente para ser operada por equipos mínimos o no especializados en municipios de pequeña y mediana escala. Su propósito central no es resolver la crisis política principal de la administración, sino desmenuzar el daño discursivo, blindar la legitimidad de las políticas públicas sectoriales —como el plan de desarrollo urbano— y garantizar la continuidad de sus procesos de validación territorial a pesar de la tormenta reputacional que afecte al gobierno local.

La estructura secuencial del modelo ante un escenario de escándalo institucional se articula de la siguiente manera:

➤ Fase 1: Diagnóstico de la frontera discursiva

Desvincular los conceptos técnicos de los términos del conflicto político.

Sanitizar el relato del programa de desarrollo urbano para evitar detonar marcos de sospecha.

➤ Fase 2: Activación de canales de proximidad

Abandonar temporalmente las plataformas masivas bajo fuego (redes oficiales del municipio).

Desplegar canales segmentados: microburbujas, mensajería instantánea de cercanía y eventos físicos.

➤ **Fase 3: Descentralización del relato y vocerías situadas**

Retirar de la escena pública al ejecutivo y a los secretarios vinculados de forma directa al conflicto.

Transferir la voz institucional a validadores sociales (referentes de instituciones, vecinos y promotores).

4.1. Fase 1: Diagnóstico de la frontera discursiva y sanitización del relato

La primera fase del protocolo se activa de manera inmediata cuando el nodo de decisión política del municipio decreta el repliegue comunicacional ante un escándalo. En lugar de acatar el silencio pasivo, el área técnica debe realizar un análisis de “frontera discursiva”. Este procedimiento consiste en mapear exhaustivamente las palabras clave, los conceptos, los nombres propios y los encuadres narrativos que la oposición y los medios locales están utilizando para dar forma al escándalo político. Una vez identificada esta zona de conflicto lingüístico, el área técnica procede a la “sanitización” completa del relato de su política pública.

La sanitización del relato implica remover de la comunicación del proyecto de desarrollo territorial cualquier término, estética visual o referencia que pueda, por asociación o proximidad semántica, detonar el marco de sospecha de la crisis principal. Si el escándalo ajeno está vinculado al manejo de fondos, auditorías contables o partidas presupuestarias, la comunicación del plan urbano debe suprimir transitoriamente conceptos abstractos de presupuestos o licitaciones, y concentrar el 100% de su narrativa en el valor de uso social, el impacto técnico y los datos duros de participación comunitaria directa. El objetivo técnico de esta fase es desvincular conceptualmente la política sectorial del destino político de la gestión, creando un perímetro de seguridad lingüística que impida que el programa sea arrastrado al fango de la discusión partidaria por un mero descuido terminológico.

4.2. Fase 2: Activación de canales alternativos de proximidad y comunicación microsegmentada

Una vez definida la frontera discursiva, el protocolo aborda el problema de la parálisis de las plataformas digitales oficiales. Cuando un municipio está bajo fuego por un escándalo, sus redes sociales (como Instagram, Facebook o los comunicados de prensa generales) se vuelven canales hostiles o inutilizables; cualquier publicación positiva que el gobierno intente hacer en

esos espacios será colonizada de inmediato por comentarios negativos de la ciudadanía referidos a la crisis contable o sanitaria. Por ende, la segunda fase prescribe el abandono temporal de la comunicación masiva y la activación de una red de canales de proximidad microsegmentados.

Para el caso de un plan de desarrollo e integración urbana, esto se traduce en desplazar el relato hacia “microburbujas informativas” controladas y de alta confianza. El protocolo establece el uso sistemático de listas de difusión y grupos cerrados de mensajería instantánea coordinados directamente por los referentes barriales, directivos de instituciones locales y delegados vecinales. Asimismo, se prioriza la comunicación analógica y situada: cartelería física en los ingresos de entidades intermedias, folletería de mano entregada por los propios promotores en el marco de las mesas de trabajo, y reuniones vecinales de escala reducida en plazas o centros comunitarios. Estos canales alternativos tienen una doble ventaja técnica: primero, poseen una tasa de apertura y credibilidad mucho mayor que los canales oficiales degradados por la crisis; segundo, operan por fuera del radar del conflicto político digital, permitiendo que la fase de socialización del programa continúe su marcha territorial de manera subterránea pero efectiva, manteniendo informados y movilizados a los vecinos que realmente sostienen la política en el día a día.

4.3. Fase 3: Descentralización del relato y construcción de vocerías situadas

La tercera y última fase del protocolo aborda el factor de la legitimidad de los actores y se fundamenta directamente en la necesidad de “retirar el sello” político en momentos de crisis por contagio. En una situación normal, la comunicación gubernamental tradicional busca que las autoridades de primera línea encabecen los cortes de cinta y los anuncios de gestión para acumular capital político. Sin embargo, en un escenario de escándalo, la presencia de estas figuras en la comunicación de un programa de ordenamiento territorial produce un efecto destructivo: expone al proyecto a ser interpretado como una “cortina de humo” o un intento desesperado del gobierno por limpiar su imagen.

El protocolo exige, por lo tanto, la descentralización absoluta del relato institucional y la transferencia de la vocería a actores sociales situados en el territorio. El equipo técnico del municipio da un paso al costado del foco público y asume un rol puramente de soporte logístico y metodológico. Quienes pasan a liderar la narrativa y a ponerle el cuerpo y la voz al plan estratégico son los propios validadores comunitarios: los directivos de instituciones que coordinan los talleres en sus sedes, los referentes vecinales que organizan las mejoras espaciales en los barrios y los actores independientes de la sociedad civil.

Al descentralizar el relato, el plan de desarrollo deja de ser percibido por la comunidad como la política de una administración sospechada y se consolida bajo el encuadre de un logro colectivo del territorio. La oposición local se encuentra entonces ante un dilema infranqueable: ya no puede atacar el proyecto institucional para golpear al gobierno, porque atacar el proyecto significaría atacar directamente a las organizaciones y a los vecinos que lo están ejecutando con orgullo. Esta transferencia de la vocería constituye el verdadero escudo narrativo que salvaguarda la viabilidad política de la transformación local, demostrando que la legitimidad de una política pública se defiende mejor cuando se arraiga de manera genuina en el tejido social del territorio.

5. Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo permite extraer un conjunto de reflexiones críticas y aprendizajes operativos sobre las dinámicas de la comunicación gubernamental en el ámbito municipal actual. En primer lugar, queda empíricamente demostrado que las administraciones locales de pequeña y mediana escala ya no pueden seguir gestionando sus flujos de información basándose en la intuición política o en estructuras artesanales y no profesionalizadas. La complejidad del ecosistema digital contemporáneo,

caracterizado por la hiperproximidad y la velocidad de propagación del rumor, transforma cualquier debilidad técnica en una amenaza directa para la estabilidad institucional. La profesionalización de los equipos de comunicación no constituye, por lo tanto, un requerimiento estético o un lujo reservado para las grandes metrópolis; es, en términos estrictos de gobernanza, una condición de posibilidad para la supervivencia de las políticas públicas y el resguardo de la legitimidad democrática en el territorio.

En segundo lugar, el fenómeno de la “crisis por contagio” revela una de las mayores injusticias operativas de la gestión pública: la capacidad de un escándalo coyuntural y ajeno para sofocar proyectos sectoriales y transformadores. Como se observó en el caso testigo del plan de desarrollo e integración urbana, el repliegue defensivo unificado y el silencio institucional no protegen al gobierno; por el contrario, desprotegen a las políticas de Estado en sus fases más sensibles de socialización y validación comunitaria. Frente a este error, el diseño de herramientas procedimentales adaptativas como el protocolo de “aislamiento narrativo” demuestra que es técnicamente posible segmentar el daño discursivo. Al trazar fronteras lingüísticas claras, activar canales alternativos de proximidad y descentralizar la vocería en actores civiles situados, la gestión local puede construir un escudo narrativo

eficiente que sostenga la viabilidad política de sus transformaciones estructurales a pesar de las disputas partidarias.

Este trabajo abre un debate urgente para el futuro de la consultoría y el asesoramiento a gobiernos locales. Las realidades de los municipios demandan un cambio de paradigma en los modelos de asistencia técnica. No se requiere transferir recetas académicas enlatadas o manuales inaplicables en el territorio; se necesitan metodologías situadas, de bajo costo y alto impacto, diseñadas por profesionales que comprendan la trinchera municipal desde adentro. Brindar herramientas operativas para que las áreas técnicas adquieran autonomía comunicacional frente a las lógicas del escándalo político es el camino para asegurar que las agendas de futuro, como la modernización institucional, no queden truncas. En última instancia, la comunicación estratégica aplicada a la gestión pública local debe cumplir su función: resguardar los consensos ciudadanos, blindar el valor de uso de los proyectos que le cambian la vida a los vecinos y garantizar que la legitimidad del futuro se construya sobre la base de políticas públicas sólidas, transparentes y sustentables en el tiempo.

Referencias bibliográficas

Amadeo, M. B. (2016). La teoría del framing: Los medios de comunicación y la construcción de la realidad política. *Revista de Comunicación Pública*, 12(2), 45-62.

Castells, M. (2009). *Poder y comunicación*. Siglo XXI Editores.

Galup, L. (2019). *Big data & política: De los relatos a los datos. Cómo las redes sociales transformaron la comunicación de gobierno*. Ediciones B.

Graglia, J. E. (2017). *Políticas públicas: Diseño, gestión y evaluación de políticas públicas locales*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba (EDUCC).

Riorda, M. (2011). *La gestión del mito político: Compartir la pauta*. La Crujía.

Riorda, M. (2016). *Cualquiera tiene un plan hasta que te pegan en la cara: Aprender de las crisis*. Paidós.

Riorda, M., & Valenti, R. (Eds.). (2020). *Comunicación de crisis en la era de la espectacularización política*. Compartir la pauta.

Uranga, W. (2016). *Comunicación situada: Estrategias de comunicación comunitaria y territorial para la incidencia pública*. Patria Grande.

Sobre el autor

Marcos Pissano es Magíster en Gestión Política por la Universidad Católica de Córdoba (2023) y Licenciado en Administración y Gestión Pública por la Universidad Provincial de Córdoba (2018). Cuenta con una trayectoria de 23 años de servicio en la administración pública municipal. Actualmente lidera un proyecto de intervención en educación ambiental en el ámbito local y se desempeña como consultor asociado para gobiernos locales. Su campo de desarrollo profesional se centra en la planificación estratégica, el diseño de políticas públicas territoriales, la comunicación política y el fortalecimiento institucional en municipios de pequeña y mediana escala.

Juventudes y comunicación gubernamental: evidencias para fortalecer la legitimidad de los gobiernos locales desde el Observatorio de Opinión Pública y Problemáticas Sociales

Ana Paola Zuban y M. Virginia Tomassini

1. Introducción

Las transformaciones que atraviesan las democracias contemporáneas han modificado profundamente la relación entre ciudadanía, instituciones y comunicación pública. La creciente desconfianza hacia los actores tradicionales de representación, la expansión de las plataformas digitales como principal espacio de información política y la fragmentación de las audiencias obligan a repensar las estrategias mediante las cuales los gobiernos construyen legitimidad.

En el ámbito local este desafío adquiere una importancia particular. Los municipios constituyen el nivel del Estado con mayor proximidad cotidiana respecto de la ciudadanía y, por lo tanto, el primero sobre el cual recaen expectativas de respuesta, transparencia y capacidad de gestión. La comunicación gubernamental deja entonces de ser únicamente una herramienta destinada a informar acciones de gobierno para convertirse en un componente estratégico de la construcción de confianza pública y de la legitimidad de la gestión (Elizalde y Riorda, 2013).

Entre los distintos públicos que interactúan con los gobiernos locales, las juventudes representan uno de los segmentos donde estas transformaciones aparecen con mayor intensidad. Los cambios en las formas de participación política, en los hábitos de consumo informativo y en los criterios de credibilidad desafían los modelos tradicionales de comunicación institucional, basados principalmente en canales unidireccionales y en la autoridad del emisor. La literatura especializada advierte, además, que estas transformaciones no son homogéneas: las juventudes constituyen un universo heterogéneo, atravesado por diferencias sociales, territoriales, educativas y políticas (Vommaro, 2015).

Comprender estas nuevas dinámicas requiere incorporar evidencia empírica que permita superar diagnósticos contruidos sobre percepciones o estereotipos generacionales. En este sentido, los estudios desarrollados por el Observatorio de Opinión Pública y Problemáticas Sociales (OOPyPS) de la Universidad Nacional de Villa María constituyen un insumo estratégico para interpretar las percepciones, expectativas

y demandas de las juventudes argentinas (OOPyPS-UNVM y Zuban Córdoba y Asociados, 2025a, 2025b).

Más que ofrecer una explicación sobre preferencias electorales coyunturales, estos relevamientos permiten identificar tendencias estructurales vinculadas con la confianza institucional, las formas de acceso a la información, la valoración de la democracia y las demandas dirigidas al Estado. Estas dimensiones resultan especialmente relevantes para los gobiernos locales, ya que permiten orientar políticas de comunicación apoyadas en evidencia y no únicamente en intuiciones o experiencias previas.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo propone analizar cómo los principales hallazgos del OOPyPS pueden traducirse en criterios operativos para el diseño de estrategias de comunicación gubernamental orientadas a las juventudes. El objetivo no es describir el comportamiento político juvenil, sino identificar cuáles son las implicancias que esos comportamientos generan para la gestión pública y qué aprendizajes pueden extraerse para fortalecer la legitimidad democrática desde el nivel local.

2. ¿Qué muestran los datos del Observatorio sobre las juventudes argentinas?

Uno de los principales aportes del Observatorio consiste en demostrar que la relación entre juventudes y democracia resulta considerablemente más compleja de lo que suele sugerir el debate público. La evidencia disponible permite descartar interpretaciones que asocian automáticamente el desencanto con desinterés político o con rechazo al sistema democrático. Esta tensión —alta valoración de la democracia como régimen conviviendo con baja confianza en sus instituciones de representación— coincide con lo que la literatura internacional sobre opinión pública describe como el perfil de la “ciudadanía crítica” de las democracias contemporáneas.

El primer informe del Observatorio, Reflexiones en torno a la política y la democracia, relevó de manera cualitativa —mediante grupos focales realizados en febrero de 2025— las percepciones de jóvenes cordobeses de entre 18 y 30 años, en partes iguales entre varones y mujeres, sobre la actualidad provincial y nacional, el sistema democrático y sus estilos de consumo frente a las nuevas tecnologías. El estudio identificó un proceso de reconfiguración en los sentidos de la política y la democracia entre las juventudes, atravesado por una fuerte percepción de crisis de representación y de polarización afectiva (OOPyPS-UNVM y Zuban Córdoba y Asociados, 2025a).

El segundo relevamiento, de carácter cuantitativo y titulado Juventud, divino tesoro, se realizó entre agosto y septiembre de 2025 sobre una muestra de 500 casos de jóvenes de entre 16 y 30 años, con un margen de error de $\pm 4,38$ % y un nivel de confianza del 95 %. Sus módulos —Política y democracia, Partidos políticos, Estado y mercado, Ideología y Coyuntura electoral— muestran que el 62 % de las y los jóvenes declara interés por la política, aunque un 77 % asocia esa política con sentimientos negativos, y que el 79 % desconfía de los partidos políticos (OOPyPS-UNVM y Zuban Córdoba y Asociados, 2025b).

Por un lado, la democracia continúa siendo ampliamente reconocida como el mejor sistema de gobierno. Esta valoración convive con niveles muy elevados de desconfianza hacia las instituciones encargadas de canalizar la representación política. Es decir, el cuestionamiento no recae necesariamente sobre los principios democráticos, sino sobre el funcionamiento de sus mecanismos de intermediación.

Este dato posee una enorme relevancia para la comunicación gubernamental. Si la crisis afecta principalmente a la credibilidad institucional y no al valor de la democracia, las estrategias de comunicación no deberían orientarse exclusivamente a defender principios abstractos, sino a reconstruir vínculos concretos entre ciudadanía e instituciones mediante acciones visibles, transparentes y verificables.

Los relevamientos también muestran que los partidos políticos, el Congreso, los sindicatos y los medios de comunicación concentran algunos de los niveles más bajos de confianza entre las juventudes. En consecuencia, cualquier mensaje emitido desde esos espacios parte de una situación de credibilidad limitada (OOPyPS-UNVM y Zuban Córdoba y Asociados, 2025b).

Para los equipos de comunicación gubernamental esto implica reconocer que la eficacia de un mensaje no depende únicamente de la calidad de su contenido, sino también de la percepción que la ciudadanía tiene sobre quien lo comunica. La legitimidad del emisor constituye hoy un componente tan importante como la información transmitida (Elizalde y Riorda, 2013).

Otro hallazgo significativo refiere a los cambios producidos en los consumos informativos. Las redes sociales y las plataformas digitales aparecen como los principales espacios donde las juventudes acceden diariamente a información política y pública. Esta transformación modifica las reglas de circulación de los mensajes institucionales.

Mientras los medios tradicionales respondían a lógicas relativamente estables de producción y jerarquización de la información, los algoritmos de las plataformas digitales privilegian contenidos

capaces de generar interacción, emoción y circulación inmediata. En consecuencia, la comunicación pública compete en un entorno donde la atención constituye un recurso escaso y donde los mensajes institucionales conviven con una enorme diversidad de contenidos producidos por actores políticos, medios, influencers y usuarios.

Esto no significa que los gobiernos deban adoptar estrategias basadas exclusivamente en la espectacularización o la confrontación permanente. Significa, en cambio, que deben comprender las características del entorno comunicacional donde circulan sus mensajes y adaptar formatos, lenguajes y modalidades de interacción sin resignar rigurosidad ni transparencia.

Los datos del Observatorio también permiten cuestionar otra idea frecuentemente instalada: la existencia de una única juventud. Los estudios muestran diferencias relevantes según género, trayectorias educativas, identificación política, condiciones socioeconómicas y formas de participación pública, en línea con lo señalado por los estudios sobre juventudes y política en la Argentina (Vommaro, 2015). En consecuencia, diseñar estrategias dirigidas genéricamente “a los jóvenes” supone desconocer la heterogeneidad que caracteriza a este universo.

Desde una perspectiva de gestión, esta evidencia refuerza la necesidad de segmentar audiencias, adaptar contenidos

y construir estrategias diferenciadas según los distintos perfiles presentes en cada territorio. Para los gobiernos locales, donde el conocimiento de las comunidades resulta mucho más cercano que en otros niveles del Estado, esta segmentación constituye una oportunidad para desarrollar políticas comunicacionales más precisas y efectivas.

3. Los principales desafíos para la comunicación gubernamental

Los resultados del Observatorio permiten identificar al menos cuatro desafíos estratégicos para los gobiernos locales. El primero consiste en comunicar desde un escenario de confianza institucional debilitada. La comunicación pública ya no puede presuponer legitimidad automática por el solo hecho de provenir del Estado. Cada mensaje debe contribuir a construir credibilidad mediante información clara, resultados verificables y coherencia entre el discurso y la acción gubernamental, condición que la bibliografía sobre narrativas de gobierno identifica como central para sostener legitimidad en el tiempo (Riorda y Rincón, 2016).

El segundo desafío se relaciona con la velocidad del ecosistema digital. Las conversaciones públicas se producen en tiempo real y las agendas cambian con enorme rapidez. Esto obliga a los gobiernos a desarrollar capacidades permanentes de monitoreo, escucha y adaptación, evitando

modelos comunicacionales excesivamente burocráticos que llegan cuando la conversación pública ya se desplazó hacia otros temas.

El tercer desafío refiere a la construcción de cercanía. Las juventudes valoran formas de comunicación menos impersonales, con mayor capacidad de interacción y diálogo. La proximidad no depende únicamente del uso de redes sociales sino también de la percepción de que las instituciones comprenden los problemas cotidianos de quienes reciben los mensajes.

Finalmente, un cuarto desafío consiste en comunicar resultados más que promesas. La evidencia disponible muestra que buena parte de las evaluaciones realizadas por las juventudes se vinculan con la capacidad efectiva del Estado para resolver problemas concretos. En este contexto, la comunicación gubernamental adquiere mayor legitimidad cuando logra mostrar impactos verificables en la vida cotidiana de las personas.

4. Una metodología para diseñar estrategias de comunicación gubernamental basadas en evidencia

La evidencia producida por el Observatorio de Opinión Pública y Problemáticas Sociales (OOPyPS-UNVM) permite avanzar un paso más allá del diagnóstico. Los resultados no

sólo describen cómo perciben las juventudes a las instituciones, sino que constituyen un insumo para diseñar procesos de comunicación pública más eficaces, en línea con el enfoque de planificación estratégica propuesto para la comunicación de gobierno (Elizalde y Riorda, 2013). Desde esta perspectiva, la información producida por los estudios de opinión deja de ser un instrumento exclusivamente analítico para convertirse en una herramienta de gestión.

En los gobiernos locales, donde la proximidad con la ciudadanía permite una interacción cotidiana y un conocimiento más preciso del territorio, la incorporación sistemática de evidencia puede contribuir a mejorar tanto la planificación como la evaluación de las estrategias de comunicación. Esto supone abandonar modelos centrados únicamente en la difusión de acciones gubernamentales para adoptar un enfoque basado en la escucha, la segmentación y el aprendizaje permanente.

A partir de los principales hallazgos del Observatorio, se propone una metodología compuesta por cinco etapas que pueden adaptarse a las capacidades institucionales de municipios y comunas de distinta escala.

4.1 Escuchar antes de comunicar

Toda estrategia de comunicación comienza con un proceso sistemático de escucha. Las encuestas de opinión, los grupos focales, las entrevistas y el

monitoreo de conversaciones digitales permiten identificar preocupaciones, expectativas y demandas ciudadanas antes de definir mensajes o campañas, un requisito que la literatura sobre gestión de crisis y comunicación de riesgo también destaca como condición de una respuesta institucional oportuna (Riorda et al., 2022).

La evidencia del OOPyPS muestra que las juventudes constituyen un universo heterogéneo, atravesado por diferencias sociales, territoriales, educativas y políticas (Vommaro, 2015; OOPyPS-UNVM y Zuban Córdoba y Asociados, 2025a). En consecuencia, asumir que existe una única agenda juvenil conduce a estrategias poco efectivas y a mensajes excesivamente generales.

La escucha permanente permite reconocer cuáles son los temas prioritarios para cada comunidad, qué problemas requieren respuestas institucionales y cuáles son los canales más adecuados para establecer vínculos con los distintos segmentos juveniles.

Para los gobiernos locales, esta práctica resulta especialmente valiosa porque facilita la identificación temprana de conflictos, mejora la capacidad de respuesta institucional y fortalece la percepción de cercanía entre Estado y ciudadanía.

4.2 Segmentar las audiencias

Uno de los principales aprendizajes que ofrecen los estudios del Observatorio consiste en mostrar que las juventudes no constituyen un grupo homogéneo. Las diferencias observadas en los niveles de confianza institucional, consumos informativos y preferencias políticas evidencian la necesidad de abandonar estrategias de comunicación dirigidas indistintamente a “los jóvenes”.

La segmentación implica reconocer que diferentes grupos requieren distintos lenguajes, formatos, vocerías y canales de comunicación.

En términos operativos, esta tarea puede desarrollarse considerando variables como:

- edad;
- género;
- nivel educativo;
- inserción laboral;
- territorio;
- intereses predominantes;
- plataformas digitales utilizadas.

Esta diferenciación no busca fragmentar la acción gubernamental, sino mejorar la pertinencia de los mensajes y aumentar las posibilidades de interacción efectiva con cada audiencia.

4.3 Diseñar mensajes orientados a resolver problemas

Los datos del Observatorio muestran que gran parte del desencanto juvenil no expresa un rechazo a la democracia sino una evaluación crítica respecto del funcionamiento de las instituciones.

En este contexto, la comunicación gubernamental obtiene mayor legitimidad cuando logra demostrar capacidad de respuesta frente a problemas concretos.

Más que centrar los mensajes en la descripción de procedimientos administrativos o anuncios institucionales, resulta conveniente comunicar soluciones, impactos y beneficios tangibles para la comunidad.

La pregunta central deja de ser “¿qué hizo el gobierno?” para transformarse en “¿qué cambió para la ciudadanía gracias a esa política pública?”.

Este cambio de enfoque contribuye a reducir la distancia entre gestión y comunicación, fortaleciendo la coherencia entre ambas dimensiones.

4.4 Seleccionar voceros con legitimidad

La confianza depositada en quien comunica constituye hoy uno de los factores más relevantes para la recepción de los mensajes públicos.

Los datos relevados por el Observatorio muestran que algunas instituciones — particularmente las universidades— conservan niveles de confianza superiores a los de los partidos políticos o los medios de comunicación (OOPyPS-UNVM y Zuban Córdoba y Asociados, 2025b).

Esta evidencia sugiere que los gobiernos locales pueden ampliar su estrategia de vocerías incorporando actores con legitimidad social reconocida.

Universidades, docentes, investigadores, referentes comunitarios, profesionales de la salud, organizaciones sociales y técnicos especializados pueden actuar como aliados en la construcción de confianza cuando participan en procesos de comunicación vinculados con políticas públicas específicas.

La diversificación de voceros no reemplaza la responsabilidad institucional del gobierno, pero contribuye a ampliar la credibilidad de determinados mensajes, especialmente cuando éstos requieren respaldo técnico o científico.

4.5 Evaluar y aprender

La comunicación gubernamental no concluye con la difusión de una campaña. Toda estrategia debe incorporar mecanismos de seguimiento que permitan conocer su alcance, comprender las reacciones ciudadanas e introducir mejoras continuas.

En este sentido, la evaluación debe contemplar indicadores cuantitativos —alcance, interacción, participación— pero también dimensiones cualitativas relacionadas con la percepción de confianza, comprensión del mensaje y valoración de las políticas comunicadas.

Replicar periódicamente estudios de opinión, como los desarrollados por el OOPyPS (OOPyPS-UNVM y Zuban Córdoba y Asociados, 2025a, 2025b), constituye una herramienta estratégica para monitorear la evolución de las percepciones ciudadanas y ajustar las decisiones comunicacionales de manera oportuna. De este modo, la comunicación deja de concebirse como una actividad exclusivamente informativa para transformarse en un proceso permanente de aprendizaje institucional.

5. Herramientas para fortalecer la comunicación gubernamental con juventudes

Los resultados del Observatorio permiten identificar un conjunto de orientaciones prácticas que pueden incorporarse al diseño cotidiano de las estrategias de comunicación de los gobiernos locales. Más que recetas universales, se trata de criterios de intervención contruidos a partir de evidencia empírica sobre las percepciones y expectativas de las juventudes argentinas.

Herramienta 1. Institucionalizar la escucha

La producción sistemática de información debe integrarse a la planificación comunicacional.^bLa realización periódica de encuestas locales, consultas ciudadanas, monitoreo de redes sociales y espacios participativos permite identificar cambios en las agendas juveniles antes de que se traduzcan en conflictos o niveles crecientes de desconfianza. La escucha deja de ser una actividad ocasional para convertirse en una política permanente de comunicación pública.

Herramienta 2. Comunicar desde la proximidad

Las juventudes demandan instituciones cercanas, accesibles y capaces de dialogar. Esto supone construir mensajes claros, utilizar lenguaje sencillo y desarrollar canales bidireccionales que permitan responder consultas, recibir propuestas y facilitar la interacción cotidiana con la ciudadanía. La proximidad no depende exclusivamente del uso de plataformas digitales; también se construye mediante la presencia territorial, la participación comunitaria y la capacidad de escuchar activamente.

Herramienta 3. Mostrar resultados antes que promesas

En escenarios caracterizados por bajos niveles de confianza institucional, la legitimidad comunicacional se fortalece cuando las acciones gubernamentales pueden verificarse. Comunicar políticas públicas implica explicar de manera concreta qué problema se buscó resolver, cuáles fueron las acciones implementadas y qué resultados obtuvieron los vecinos. La evidencia sugiere que las narrativas centradas exclusivamente en anuncios o promesas poseen menor capacidad para fortalecer la confianza ciudadana que aquellas respaldadas por resultados observables (Riorda y Rincón, 2016).

Herramienta 4. Adaptar formatos sin perder institucionalidad

La comunicación gubernamental compite diariamente con contenidos producidos por actores políticos, medios digitales e influencers. Ello exige incorporar formatos audiovisuales, narrativas breves y recursos propios del ecosistema digital. Sin embargo, esta adaptación no implica abandonar los principios que orientan la comunicación pública.

La veracidad, la transparencia, la accesibilidad de la información y la rendición de cuentas continúan siendo

atributos esenciales de la comunicación gubernamental y constituyen una diferencia sustancial respecto de la comunicación político-electoral (Elizalde y Riorda, 2013).

Herramienta 5. Construir confianza como política pública

Los estudios del Observatorio muestran que la confianza institucional constituye uno de los principales desafíos de las democracias contemporáneas, en sintonía con lo señalado por la literatura sobre ciudadanía crítica (Norris, 1999).

En consecuencia, la comunicación gubernamental no debe limitarse a difundir acciones de gobierno, sino contribuir deliberadamente a fortalecer esa confianza mediante procesos sostenidos de transparencia, participación y rendición de cuentas.

Cuando la ciudadanía percibe coherencia entre el discurso institucional y la acción gubernamental, la comunicación deja de ser únicamente un instrumento de difusión para transformarse en un componente central de la legitimidad democrática.

Cuadro 1. De la evidencia a la acción: implicancias para los gobiernos locales.

Hallazgo del Observatorio	Implicancia para la comunicación gubernamental
Baja confianza en instituciones de representación (79 % desconfía de los partidos políticos)	Construir credibilidad mediante transparencia, cercanía y resultados verificables.
Alta valoración de la democracia junto con interés declarado en política (62 %)	Reforzar la participación ciudadana y los mecanismos de diálogo, evitando discursos defensivos sobre el sistema democrático.
Consumo predominante de información en redes sociales	Diseñar estrategias multiplataforma con contenidos adaptados a los formatos digitales.
Heterogeneidad de las juventudes según género, territorio y trayectoria educativa	Segmentar audiencias y desarrollar mensajes diferenciados según perfiles y territorios.
Mayor confianza relativa en universidades y actores técnicos	Incorporar alianzas institucionales y vocerías con legitimidad social para fortalecer la credibilidad de las políticas públicas.

Nota. Elaboración propia a partir de OOPyPS-UNVM y Zuban Córdoba y Asociados (2025a, 2025b).

6. Conclusiones

Los procesos de transformación que atraviesan la relación entre las juventudes, la política y las instituciones públicas plantean desafíos que exceden el campo de la comunicación y remiten al modo en que los gobiernos construyen legitimidad en las democracias contemporáneas. En este escenario, comunicar no implica únicamente informar decisiones o difundir acciones de gobierno; supone construir

vínculos de confianza con una ciudadanía que demanda cercanía, transparencia, capacidad de respuesta y coherencia entre el discurso y la gestión.

La evidencia producida por el Observatorio de Opinión Pública y Problemáticas Sociales de la Universidad Nacional de Villa María permite comprender que el denominado “desencanto juvenil” no debe interpretarse como un rechazo a la democracia, sino como una expresión crítica frente al funcionamiento de

las instituciones y a las formas tradicionales de representación (OOPyPS-UNVM y Zuban Córdoba y Asociados, 2025a, 2025b; Norris, 1999). Lejos de la apatía, las juventudes continúan valorando la democracia, pero esperan un Estado más eficaz, más transparente y más capaz de dialogar con sus preocupaciones cotidianas.

Para los gobiernos locales, esta evidencia ofrece una oportunidad estratégica. Su cercanía territorial y su capacidad para establecer relaciones directas con la ciudadanía los posicionan como el nivel del Estado con mayores posibilidades de reconstruir confianza mediante experiencias concretas de participación, escucha y comunicación pública. Sin embargo, ello requiere superar modelos comunicacionales centrados exclusivamente en la difusión institucional y avanzar hacia estrategias construidas sobre evidencia, capaces de reconocer la diversidad de las juventudes (Vommaro, 2015) y las nuevas dinámicas de producción y circulación de la información.

En este sentido, el principal aporte de este trabajo consiste en proponer una metodología de comunicación gubernamental basada en evidencia, que incorpora la escucha sistemática, la segmentación de audiencias, el diseño de mensajes centrados en problemas públicos, la diversificación de vocerías y la evaluación permanente como componentes de un mismo proceso de gestión, en

diálogo con los marcos conceptuales de la comunicación gubernamental (Elizalde y Riorda, 2013; Riorda y Rincón, 2016; Riorda et al., 2022). Más que una secuencia técnica, esta propuesta busca fortalecer la capacidad institucional para construir legitimidad a partir del conocimiento de las percepciones y expectativas ciudadanas.

La comunicación gubernamental deja así de concebirse como una etapa final de la gestión para convertirse en una política pública transversal, articulada con los procesos de planificación, implementación y evaluación de las acciones de gobierno. Comunicar mejor no significa únicamente producir mensajes más atractivos; significa comprender mejor a la ciudadanía, dialogar con ella de manera permanente y transformar esa información en decisiones públicas más pertinentes.

Finalmente, los resultados presentados permiten sostener que la incorporación sistemática de estudios de opinión pública en los procesos de planificación comunicacional constituye una herramienta estratégica para los gobiernos locales. La producción periódica de evidencia no sólo mejora la capacidad de interpretar los cambios sociales, sino que también favorece la construcción de políticas de comunicación más sensibles a las demandas ciudadanas, más transparentes y más eficaces para fortalecer la confianza pública.

En un contexto donde la legitimidad democrática ya no puede darse por supuesta, sino que debe construirse cotidianamente, la comunicación gubernamental basada en evidencia se presenta como un recurso estratégico para acercar las instituciones a las nuevas generaciones. Escuchar, comprender y comunicar desde el conocimiento de las percepciones sociales no sólo mejora la calidad de las políticas públicas, sino que contribuye a fortalecer el vínculo entre Estado y ciudadanía, condición indispensable para la sostenibilidad de las democracias locales.

Referencias bibliográficas

Elizalde, L., y Riorda, M. (Eds.). (2013). *Comunicación gubernamental* 360. La Crujía.

Observatorio de Opinión Pública y Problemáticas Sociales (OOPyPS-UNVM), y Zuban Córdoba y Asociados. (2025a, mayo). Reflexiones en torno a la política y la democracia [Informe de investigación]. Universidad Nacional de Villa María. https://www.unvm.edu.ar/wp-content/uploads/2025/05/Infome-1_-Reflexiones-en-torno-a-la-politica.pdf-1.pdf

Observatorio de Opinión Pública y Problemáticas Sociales (OOPyPS-UNVM), y Zuban Córdoba y Asociados. (2025b, noviembre). *Juventud, divino tesoro* [Informe de investigación]. Universidad Nacional de Villa María.

Riorda, M., y Rincón, O. (2016). *Comunicación gubernamental en acción: Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Biblos.

Vommaro, P. A. (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina: Tendencias, conflictos y desafíos*. Grupo Editor Universitario.

Sobre las autoras

Ana Paola Zuban es politóloga y Magíster en Comunicación Política, especializada en investigación social, encuestas y análisis de opinión pública. Directora de Investigación en Zuban Córdoba y Asociados e investigadora asociada en la Universidad Nacional de Villa María. Coordinadora académica y docente en universidades nacionales y privadas, en áreas de ciencia política, comunicación y gestión pública. Autora y editora de publicaciones académicas sobre opinión pública y comunicación política.

María Virginia Tomassini es doctora en Ciencia Política (CEA, FCS-UNC) y magíster en Política y Gestión del Desarrollo Local (UNVM). Es docente investigadora del CConFInES y profesora adjunta de la Licenciatura en Ciencia Política de la UNVM. Es coordinadora de la carrera de Licenciatura en Ciencia Política (UNVM) y directora del Centro de Estudios Latinoamericanos del CELC-Sociales-UNVM.

Comunicar para representar: La comunicación legislativa como recurso de legitimidad en los concejos deliberantes

Milagros Faggiani

En política, la capacidad de producir resultados suele asociarse con la posibilidad de tomar decisiones y convertirlas en acciones concretas. Una obra inaugurada, un servicio puesto en funcionamiento o un programa implementado permiten mostrar con relativa facilidad qué se hizo, quién lo hizo y qué problema se buscó resolver. Esta forma de relacionar acción, resultado y responsabilidad se corresponde principalmente con la dinámica del Poder Ejecutivo, que concentra recursos administrativos, presupuesto y capacidad de implementación.

La política legislativa funciona de otra manera. Quien ocupa una banca no dispone por sí solo de los medios necesarios para ejecutar una política pública ni puede garantizar unilateralmente la aprobación de una iniciativa. Su intervención ocurre dentro de un cuerpo colegiado, atravesado por reglas, mayorías, negociaciones y conflictos. Desde allí representa intereses, incorpora perspectivas a la discusión pública, propone reglas, controla al gobierno y participa en la construcción de decisiones colectivas. La relevancia política de ese trabajo no

depende solamente de alcanzar un resultado inmediato, sino también de que pueda reconocerse qué posición sostuvo el concejal, a quién representó y qué aportó al proceso.

Esta diferencia resulta especialmente significativa en el ámbito local. Las ciudades son el espacio donde la política se encuentra de manera más directa con la vida cotidiana: los servicios, el uso del espacio público, la convivencia, el desarrollo de los barrios o las condiciones para trabajar y producir. Desde Aristóteles a Tocqueville, el municipio, la ciudad o la polis han sido pensados como el ámbito en el que el poder se encuentra más próximo a la ciudadanía y donde existen, por esa razón, mejores condiciones para intervenir en los asuntos comunes (Tocqueville, 2015). Esa cercanía conserva un valor político indudable, pero no produce representación ni participación por sí sola.

Que un problema ocurra cerca no significa que la ciudadanía pueda reconocer cómo fue incorporado a la agenda, quién asumió su representación o qué recorrido siguió dentro del concejo. La proximidad puede facilitar el contacto con los representantes,

pero también puede agotarse en la recepción de una demanda, una reunión o una fotografía territorial. Para adquirir sentido político, aquello que se escucha debe ser interpretado, convertido en una intervención y devuelto públicamente como posición, proceso o resultado (Arias & Doldan, 2016). La comunicación legislativa actúa precisamente sobre esa distancia: la que puede existir entre una demanda cercana y una representación reconocible.

Más que acompañar, más que controlar

El trabajo de los concejales suele ser interpretado con los criterios propios del Ejecutivo. En los gobiernos locales, el intendente concentra buena parte de la iniciativa, los recursos y la visibilidad pública. Frente a esa centralidad, los concejales oficialistas corren el riesgo de quedar reducidos a acompañar, defender y comunicar decisiones adoptadas por el gobierno, sin hacer reconocible qué aportan desde su banca. Los opositores enfrentan el riesgo inverso: ser identificados únicamente con el control, la denuncia o el rechazo, como si no disponer de mayoría ni de capacidad ejecutiva los convirtiera en observadores externos de las decisiones públicas. En ambos casos, la identidad del concejal queda definida por su relación con el intendente antes que por la representación política que construye con la ciudadanía.

Esta situación no responde solamente a la mayor visibilidad que suele tener el Ejecutivo. Expresa una concepción más profunda: En las democracias delegativas, el liderazgo ejecutivo tiende a presentarse como la expresión principal de la voluntad popular, mientras las demás instituciones representativas son percibidas como controles, obstáculos o instancias secundarias frente a la necesidad de gobernar (O'Donnell, 1994). Peruzzotti (2010) advierte que esta concepción no solo debilita los mecanismos de rendición de cuentas, sino que devalúa el vínculo entre el Poder Legislativo y su electorado.

En el ámbito municipal, esa centralidad adquiere una intensidad particular. El intendente suele ser la figura política más conocida, dispone de una agenda permanente de actividades y concentra la atención de los medios locales. La propia escala de la ciudad facilita la atribución personal de los resultados: una obra, un servicio o una política se asocian rápidamente con quien conduce el gobierno. Frente a esa presencia, el trabajo del concejo puede aparecer como fragmentado, difícil de individualizar o subordinado a decisiones tomadas en otro lugar.

El dilema de los oficialismos

Para los concejales oficialistas, el primer riesgo es que la pertenencia al proyecto

de gobierno absorba la especificidad de la banca. Su comunicación reproduce anuncios municipales, acompaña actividades de gestión, defiende decisiones del intendente y responde a los cuestionamientos de la oposición. Esa pertenencia es legítima y constituye una dimensión de su identidad política. El problema aparece cuando no permite reconocer qué agrega el concejal al proyecto que acompaña.

Una banca oficialista puede acercar demandas que todavía no llegaron al Ejecutivo, advertir consecuencias no previstas, modificar una iniciativa antes de su aprobación, incorporar perspectivas sectoriales o territoriales y construir acuerdos que amplíen su legitimidad. También puede realizar el seguimiento de las políticas aprobadas y sostener un vínculo con actores que no acceden directamente a las áreas de gobierno. Ninguna de estas acciones exige construir una diferenciación artificial ni convertir cada discusión interna en una disputa pública. Exige, en cambio, hacer reconocible que acompañar también puede implicar representar, mediar e incidir.

Cuando ese aporte permanece invisible, se produce una paradoja: el concejal comunica como propios resultados que corresponden a la gestión y deja sin comunicar las intervenciones que efectivamente realizó desde su banca. Su presencia pública puede crecer, pero su identidad legislativa

se debilita. En lugar de ser reconocido por una forma propia de participar del proyecto político, aparece como un canal adicional de la comunicación del intendente.

El dilema de las oposiciones

La oposición enfrenta una dificultad diferente. Al no disponer de capacidad ejecutiva y, muchas veces, tampoco de los votos necesarios para aprobar sus iniciativas, puede quedar identificada exclusivamente con el control, el pedido de informes, la denuncia o el rechazo. Su comunicación adquiere entonces un carácter reactivo: el Ejecutivo decide, anuncia o actúa, y el concejal opositor responde. Aunque busque confrontar con el gobierno, termina dependiendo de su agenda para construir presencia pública.

Sin embargo, la oposición no representa solamente un límite al poder de quien ganó. También expresa los votos, intereses y expectativas de quienes eligieron otras alternativas. Como señala Przeworski (2019), las elecciones producen inevitablemente ganadores y perdedores temporarios: buena parte de la ciudadanía puede quedar disconforme con el resultado y, aún así, aceptar las reglas porque la democracia ofrece un modo institucional de procesar el conflicto y mantiene abierta la posibilidad de competir nuevamente. En ese funcionamiento, el Poder Legislativo

cumple un papel central. Su composición plural permite que las posiciones que no alcanzaron a conducir el Ejecutivo no desaparezcan después de la elección, sino que conserven representación en la deliberación y en las decisiones públicas.

Por eso, controlar no significa observar la política desde afuera. Es intervenir sobre el ejercicio del poder, exigir razones, producir información pública, anticipar consecuencias y representar intereses que podrían quedar subordinados a la mayoría. Pero la tarea opositora tampoco se agota en el control. Desde el concejo, la oposición sostiene una lectura diferente de la ciudad, incorpora las demandas de quienes no se reconocen en el gobierno y construye una alternativa que aspira a reunir nuevos apoyos. Aunque no pueda ejecutar políticas ni imponer por sí sola una decisión, puede modificar parcialmente un proyecto, instalar un problema, incorporar voces al debate, impedir un abuso, establecer límites o anticipar otra forma posible de gobernar.

El control pierde parte de su potencia política cuando se comunica como una sucesión de objeciones desconectadas. Si la ciudadanía reconoce aquello a lo que un concejal se opone, pero no logra identificar qué intereses representa, qué busca proteger ni qué propone construir, la oposición queda encerrada en el presente del gobierno. Puede alcanzar visibilidad mediante la

denuncia sin consolidarse como una alternativa política. Comunicar desde una banca opositora exige, entonces, mostrar no solo por qué se cuestiona una decisión, sino también qué proyecto diferente de ciudad orienta ese cuestionamiento.

Construir una voz desde la banca

En cualquiera de los casos, la identidad legislativa no surge de una acumulación de acciones aisladas, sino de una forma relativamente estable de estar en política, priorizar problemas y construir vínculos. En la Matriz de posicionamiento político-legislativo propusimos cinco perfiles que permiten reconocer distintas maneras de construir esa identidad desde una banca: territorial, sectorial, temático, partidario y legislativo (Graglia & Faggiani, 2026). No son categorías cerradas ni excluyentes, sino orientaciones que pueden combinarse según el vínculo que el representante construye, las agendas que prioriza y las capacidades que desarrolla.

Desde esta perspectiva, la pertenencia al oficialismo o a la oposición condiciona la identidad del concejal, pero no debería agotarla. Dos integrantes del mismo bloque pueden representar demandas diferentes y construir su legitimidad desde distintos vínculos. Uno puede ser reconocido por su presencia territorial; otro, por la

representación de un sector, la apropiación de una agenda, la expresión de una identidad partidaria o su capacidad para producir normas y construir acuerdos.

Recuperar la especificidad de la banca exige reconocer desde qué lugar ejerce la representación, qué demandas prioriza, qué perspectiva incorpora, qué discusiones promueve y qué efectos busca producir. La comunicación legislativa empieza por hacer visible ese aporte: no para separar artificialmente al concejal del espacio al que pertenece, sino para mostrar qué forma particular de representación construye dentro de él.

Así aparece un nuevo desafío: construir una voz propia, una orientación reconocible que permite relacionar las distintas intervenciones del concejal y comprender desde qué lugar participa en la vida política de la ciudad. En los poderes legislativos, esa construcción enfrenta dificultades particulares. El concejo es un espacio colegiado en el que conviven múltiples actores, bloques y posiciones. Los proyectos atraviesan instancias compartidas y las decisiones suelen ser el resultado de negociaciones, modificaciones y acuerdos. En ese proceso, la autoría se distribuye, las contribuciones individuales pueden diluirse y los resultados no siempre quedan asociados con quienes intervinieron para producirlos. Allí se decide mucho, pero no

siempre resulta sencillo reconocer quién aportó qué ni desde qué posición lo hizo.

La comunicación legislativa debe actuar sobre esa dificultad sin alterar la naturaleza colectiva del concejo. Construir una voz no significa apropiarse de resultados compartidos ni presentar cada decisión como un logro individual. Significa hacer visible la perspectiva que la o el concejal incorporó, las demandas que sostuvo, los argumentos que llevó a la discusión y la incidencia que tuvo dentro de un proceso que necesariamente involucra a otras personas.

Para ello, no alcanza con comunicar una sucesión de actividades. Reuniones, recorridos, proyectos, intervenciones en sesiones y participaciones en actos pueden mostrar movimiento, pero no necesariamente construyen una identidad. Cuando cada acción se presenta de manera aislada, la ciudadanía recibe fragmentos difíciles de relacionar entre sí. La actividad puede ser intensa y, al mismo tiempo, dejar una impresión política difusa.

La construcción de una marca legislativa requiere sistematicidad en la forma de comunicar las acciones dentro y fuera del recinto (Graglia & Faggiani, 2026)⁷. Esto implica un ejercicio para reconocer qué rasgos ya aparecen en la práctica política, fortalecerlos y sostenerlos con coherencia.

⁷ Como se explica en Matriz de posicionamiento político-legislativo, se entiende que la política legislativa se despliega de manera simultánea en al menos tres escenarios que se retroalimentan: el trabajo parlamentario propiamente dicho —el recinto, las comisiones, la negociación política—; el territorio, entendido como espacio de vínculo, presencia y representación concreta; y el espacio público-mediático, donde se construye visibilidad, reconocimiento y sentido a través de los medios de comunicación y las plataformas digitales (Graglia & Faggiani, 2026).

Toda estrategia de comunicación, selecciona. El desafío es que esa selección responda a una definición política y no únicamente a la disponibilidad de una fotografía, a la urgencia de publicar o a los temas que impone la coyuntura.

El posicionamiento es necesariamente comparativo: una voz se vuelve reconocible en relación con otros actores, otras prioridades y otros estilos de hacer política (Arias & Doldan, 2016; Guberman, 2022). Esa diferenciación no exige una confrontación permanente. Un concejal puede distinguirse por su capacidad para articular sectores, por el conocimiento de una agenda, por su presencia territorial, por la claridad de sus posiciones o por su habilidad para construir acuerdos. La diferencia puede residir tanto en los temas como en la manera de abordarlos.

La construcción de una marca también necesita continuidad entre los distintos escenarios de actuación. Lo que el concejal escucha en el territorio debería guardar relación con aquello que plantea en el concejo. Sus intervenciones legislativas deberían poder traducirse a la conversación pública sin perder su sentido político. Y la comunicación debería devolver al territorio información sobre el recorrido, los avances y los límites de aquello que se planteó. Cuando esos escenarios aparecen desconectados, cada uno produce una imagen distinta del concejal; cuando se articulan, fortalecen una identidad común.

Esto no significa repetir el mismo mensaje en todos los canales. Significa sostener una misma orientación y adaptarla a situaciones diferentes. Una reunión barrial, una intervención en el recinto y una publicación digital cumplen funciones distintas, pero pueden expresar una misma forma de comprender un problema y de ejercer la banca.

La política detrás de las ordenanzas

Construir una voz propia permite que la ciudadanía reconozca qué distingue a un concejal dentro del cuerpo legislativo y del proyecto político al que pertenece. Los perfiles territoriales, sectoriales, temáticos, partidarios o propiamente legislativos expresan distintas formas de construir esa identidad y de orientar el trabajo de una banca. Sin embargo, un concejal que quiera tener su propia marca también debe ofrecer una lectura sobre los problemas de la comunidad, intervenir en las relaciones de poder que los atraviesan y proponer criterios para abordarlos.

La especificidad de la gestión legislativa reside, principalmente, en establecer reglas de juego y parámetros de comportamiento que permitan ordenar la cooperación social, administrar los conflictos y crear condiciones para la vida en común. Las ordenanzas determinan qué actividades se habilitan o se restringen, qué derechos se protegen,

qué obligaciones se establecen y cómo se distribuyen recursos, responsabilidades y capacidades de decisión dentro de una comunidad.

Precisamente por esto, comunicar un proyecto legislativo no puede limitarse a anunciar la presentación de un expediente ni a revestir de atractivo una actividad institucional. La comunicación es parte de la propia política legislativa: permite hacer comprensibles las razones que sostienen una propuesta, los conflictos que busca procesar y los acuerdos que requiere para convertirse en una decisión legítima.

Una ordenanza destinada a restringir la publicidad de apuestas en determinados espacios, por ejemplo, no resuelve por sí misma la ludopatía ni reemplaza las políticas de prevención, educación o asistencia que corresponden al Ejecutivo. Lo que hace es establecer un límite sobre las prácticas comerciales que la comunidad considera aceptables y definir una responsabilidad pública frente a la exposición de niños y jóvenes. Su relevancia no debería comunicarse prometiendo una solución inmediata, sino mostrando qué conducta busca regular, a quiénes pretende proteger y qué criterio de convivencia propone sostener.

Esto exige dejar de lado los tecnicismos y explicar qué situación se busca transformar, y qué consecuencias puede tener la decisión para los distintos sectores de la comunidad.

Como plantean Ogle y Durán Barba (2002), quienes ocupan una banca deben asumir el esfuerzo de explicar la importancia de sus decisiones y las razones que orientan su posición.

Esa explicación no cumple solamente una función informativa. Si las normas buscan establecer parámetros de comportamiento y ordenar la cooperación social, su comunicación también debe contribuir a construir disposición a actuar de acuerdo con ellas. En este sentido, Aruj (2018) vincula la persuasión con la posibilidad de intervenir sobre actitudes y conductas. Aplicada al ámbito legislativo, esta perspectiva no supone manipular emociones ni reducir la comunicación a una técnica para obtener adhesiones, sino ofrecer sentidos que permitan comprender por qué una regla resulta necesaria, qué valores expresa y qué forma de convivencia busca favorecer.

De ese modo, el proyecto se convierte en una toma de posición sobre cómo debería organizarse la ciudad. La comunicación puede reconstruir el razonamiento que une un problema con una propuesta normativa sin asegurar que esa propuesta producirá, por sí sola, un resultado concreto. Puede mostrar qué diagnóstico la fundamenta, qué experiencias fueron consideradas, qué voces participaron en su elaboración y por qué se eligió una regulación determinada entre otras alternativas posibles.

Hacer comprensible cómo se construye y

se disputa una decisión

La comunicación legislativa también debe hacer visible que las decisiones no surgen de una voluntad individual. Entre la identificación de un problema y la sanción de una ordenanza existen consultas, debates en comisión, modificaciones, negociaciones, desacuerdos y relaciones de fuerza. Esos procesos forman parte de la política legislativa.

Explicarlos no supone ofrecer una clase de procedimiento parlamentario cada vez que se comunica una iniciativa. La dimensión pedagógica adquiere valor cuando permite que la ciudadanía comprenda qué se está disputando. Presentar un proyecto no es aprobarlo; aprobar una ordenanza no es reglamentarla; reglamentarla no garantiza que el Ejecutivo la implemente. Distinguir esas instancias ayuda a reconocer responsabilidades sin utilizar los límites institucionales como una excusa anticipada frente a la falta de resultados.

También permite comunicar como trabajo político acciones que suelen quedar relegadas porque no ofrecen una imagen equivalente a la de una obra terminada. Convocar a organizaciones, incorporar el conocimiento de especialistas, abrir una comisión, negociar una modificación, producir información, sostener una objeción o construir un acuerdo son formas de intervenir sobre una decisión. Su importancia no reside en presentarlas como actividades valiosas por sí mismas,

sino en mostrar qué aportaron al debate: qué voz fue incorporada, qué riesgo fue advertido, qué aspecto del proyecto se modificó o qué interés pudo ser representado.

Esta construcción presenta desafíos diferentes para oficialistas y opositores. En los gobiernos locales, buena parte de los proyectos que llegan al concejo no se originan en las bancas, sino en el Ejecutivo. El intendente y su gabinete impulsan decisiones de gobierno que necesitan un marco normativo y remiten las iniciativas para su tratamiento. En muchas ocasiones, los concejales oficialistas reciben esos proyectos con escaso margen para analizarlos, consultar a los sectores involucrados o introducir modificaciones. Su papel puede quedar reducido entonces a reunir los votos necesarios y defender públicamente decisiones en cuya elaboración tuvieron poca participación.

Sin embargo, acompañar un proyecto del Ejecutivo no debería equivaler a aprobarlo en silencio ni a reproducir sus argumentos. La legitimidad de una ordenanza no surge automáticamente de la legitimidad electoral del intendente ni de la mayoría del oficialismo en el concejo. Necesita razones que puedan sostenerse públicamente, instancias de diálogo y una explicación sobre la relación entre la medida, los problemas de la comunidad y el proyecto político que la impulsa.

Allí aparece un aporte específico del

concejal oficialista. Su tarea puede consistir en acercar al proceso legislativo los conocimientos, las experiencias y las preocupaciones de los sectores con los que construyó su representación. Cada integrante de una lista fue convocado porque aportaba algo al proyecto colectivo: una pertenencia territorial, una trayectoria sectorial, un conocimiento temático, una identidad partidaria, determinados vínculos o una capacidad para reunir apoyos. La pregunta por la identidad legislativa es, en ese sentido, también una pregunta por la representación: ¿a quién representa esa banca y qué puede incorporar al gobierno a partir de ese vínculo?

Un concejal con presencia en determinados barrios puede advertir dificultades de aplicación que no fueron consideradas por las áreas técnicas. Quien mantiene vínculos con comerciantes, organizaciones sociales, instituciones educativas o sectores productivos puede anticipar apoyos, resistencias y consecuencias. Un perfil temático puede mejorar la calidad de la regulación; uno legislativo puede detectar inconsistencias, precisar responsabilidades o establecer mecanismos de seguimiento. Aunque el proyecto no sea de su autoría, el concejal puede contribuir a que resulte más comprensible, viable y legítimo.

Para ello necesita algo más que disposición para acompañar. Debe construir canales de diálogo con el Ejecutivo que le permitan

intervenir antes de que las decisiones estén cerradas, llevar información desde la sociedad hacia el gobierno y devolver razones desde el gobierno hacia los sectores que representa. Esa articulación no se produce de manera natural por compartir un espacio político. Requiere confianza, conocimiento de los tiempos administrativos, capacidad de negociación y claridad respecto del aporte que la banca puede realizar.

La comunicación forma parte de esa tarea porque no comienza una vez aprobada la ordenanza. Puede acompañar la escucha previa, ordenar los argumentos, identificar desacuerdos y construir las condiciones públicas para que una decisión sea comprendida. Tampoco se trata de organizar una participación meramente escénica para confirmar una medida ya tomada. La posibilidad de legitimar un proyecto depende de que el diálogo pueda introducir información, advertir consecuencias y, cuando sea necesario, producir modificaciones.

El concejal oficialista también puede llevar iniciativas propias al Ejecutivo, pero su viabilidad no depende solamente de contar con una mayoría automática en el recinto. Un proyecto puede requerir recursos, capacidades administrativas, reglamentación o decisiones políticas que corresponden al gobierno municipal. Por eso, no basta con presentarlo ni con conseguir su aprobación: es necesario

construir acuerdos con las áreas encargadas de aplicarlo, demostrar su factibilidad y vincularlo con las prioridades de gobierno. Esa articulación permite que la banca contribuya a resolver, en el mediano y largo plazo, problemas sobre los cuales el Ejecutivo trabaja cotidianamente sin convertir al concejal en un ejecutor.

La oposición enfrenta otra clase de restricciones. Un concejal puede elaborar una iniciativa y no reunir los votos necesarios para aprobarla. Incluso puede ocurrir que, después de un proceso de trabajo con los sectores involucrados, el Ejecutivo retome el problema y lo convierta en una política pública o presente una propuesta similar. Frente a esa situación, la comunicación no debería reducirse a denunciar que el gobierno se apropió de una idea, pero tampoco tendría que permitir que desaparezca el trabajo político realizado desde la banca.

Si el concejal construyó un vínculo con los destinatarios, escuchó sus necesidades, mantuvo reuniones con ellos, convocó a especialistas y elaboró una respuesta posible, una parte sustantiva de su tarea ya se produjo. La legitimidad no comienza con la aprobación del proyecto ni depende exclusivamente de quién ejecuta la solución. También se construye durante el proceso mediante el cual una necesidad es comprendida, traducida en un problema público y sostenida frente a quienes tienen capacidad para intervenir. Los actores

que participaron de ese recorrido pueden reconocer quién los escuchó, cómo fueron incorporadas sus perspectivas y qué banca ayudó a que el tema ingresara en la discusión política.

Por eso, la decisión del Ejecutivo de responder al problema no necesariamente anula el aporte de la oposición. Resolver e implementar políticas públicas forma parte de sus responsabilidades. Si una propuesta legislativa contribuye a que el gobierno actúe, la intervención puede haber alcanzado una parte de su propósito aun cuando el proyecto original no sea aprobado. El desafío consiste en comunicar esa contribución sin atribuirse una ejecución ajena ni convertir cada coincidencia en una disputa por la autoría. La banca puede reconstruir cuándo planteó el problema, con qué actores trabajó, qué alternativas evaluó y qué elementos de ese proceso reaparecen en la decisión finalmente adoptada. También puede acompañar la solución, controlar su implementación y señalar los aspectos que todavía permanecen pendientes.

Comunicar el proceso permite mostrar qué introdujo la banca en la agenda pública: una necesidad que no estaba siendo atendida, una interpretación, información especializada, la articulación de un sector o una alternativa capaz de impulsar una respuesta. La comunicación no necesita transformar cada intervención en un triunfo ni cada decisión del Ejecutivo en una apropiación. Necesita hacer reconocible el

vínculo de representación que permitió que un problema fuera escuchado, comprendido y políticamente sostenido.

Hacer reconocible un proyecto de ciudad

Mientras el Ejecutivo administra el presente y puede comunicar obras, servicios o políticas cuyos efectos resultan visibles, el trabajo legislativo también se proyecta sobre un tiempo más largo. Las normas crean condiciones que pueden organizar la convivencia más allá de una gestión. Por eso, incluso cuando sus efectos no son inmediatos, las intervenciones de una banca expresan una posición sobre la ciudad que se quiere construir.

Las narrativas legislativas permiten hacer reconocible ese horizonte al establecer una relación entre pasado, presente y futuro (Faggiani, 2026). Recuperan experiencias que ayudan a explicar cómo se llegó a una situación, identifican un conflicto que exige tomar posición y ofrecen una dirección hacia la cual avanzar. De ese modo, cada proyecto puede comprenderse no sólo como una respuesta frente a un asunto particular, sino también como parte de una trayectoria política.

Para ello, una banca necesita algo más que una agenda de temas. Necesita una visión que permita relacionar sus distintas intervenciones y comprender qué tienen en común. Esa visión no debería agotarse en

aspiraciones genéricas —una ciudad “más justa”, “más moderna” o “más transparente”—, sino expresar criterios que orienten las decisiones. Como señalan D’Adamo y García Beaudoux (2016), una visión permite conceptualizar una situación, definir un rumbo y otorgar sentido a las acciones. En el ámbito legislativo, ofrece además una referencia para evaluar la coherencia entre aquello que se propone hoy y el futuro que se afirma defender (Faggiani, 2026).

Ningún proyecto realiza por sí solo esa visión. Cada ordenanza interviene sobre una dimensión particular de la ciudad, pero la narrativa permite mostrar qué transformación más amplia busca favorecer. Así, las iniciativas dejan de aparecer como una sucesión de expedientes aislados y comienzan a expresar una orientación reconocible, incluso cuando no son aprobadas o sus efectos solo pueden advertirse con el tiempo.

Comunicar para representar también supone intervenir en la disputa por el futuro. No se trata solamente de explicar qué posición adopta un concejal frente a cada decisión, sino de permitir que la ciudadanía reconozca, al observar sus intervenciones en conjunto, qué ciudad busca construir desde su banca.

Referencias bibliográficas

Arias, G., & Doldan, L. (2016). *Comunicar lo local: Estrategias electorales y de gobierno en el ámbito local* (Primera edición). Crujía.

Aruj, D. (2018). Comunicar para cambiar conductas. En *Acciones para una buena comunicación de gobiernos locales: Manual de marketing y comunicación política* (pp. 241-248). Konrad Adenauer Stiftung. <https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2018/11/Manual-marketing-com-pol-2018.pdf>

D'Adamo, O., & García Beaudoux, V. (2016). Comunicación Política: Narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión. *Comunicación y Hombre*, (12), 23-39. <https://doi.org/10.32466/eufv-cyh.2016.12.187.23-39>

Faggiani, M. M. (2026). *Arquitectura de narrativas legislativas*. ICES -Instituto de Ciencias del Estado y la Sociedad. <https://fundacionices.org/wp-content/uploads/2026/08/Arquitectura-de-Narrativas-legislativas.pdf>

Graglia, L., & Faggiani, M. M. (2026). *Matriz de posicionamiento político-legislativo*. ICES -Instituto de Ciencias del Estado y la Sociedad. <https://fundacionices.org/biblioteca/>

Guberman, L. (2022). *Flor de posicionamiento: Popularidad y jugadas políticas en campañas electorales*. Editorial Biblos. <https://public.ebookcentral.proquest.com/choice/PublicFullRecord.aspx?p=30392506>

O'Donnell, G. A. (1994). Delegative democracy. *Journal of democracy*, 5(1), 55-69.

Ogle, D., & Durán Barba, J. (2002). *Manual de relaciones legislativas con la prensa*. Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA. https://www.oas.org/sap/publications/2002/pafil/manual_relaciones_legislativas/docs/pbl_manual_relaciones_legislativas_02_spa.pdf

Peruzzotti, E. (2010). El otro déficit de la democracia delegativa: Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina. *Journal of Democracy*, 2, 47-64.

Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones?: Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Siglo XXI Editores.

Tocqueville, A. (2015). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.

Sobre las autoras

Milagros Faggiani

Lic. en Ciencia Política (UCC) y maestranda en Estudios Electorales (UNSAM). Coordinadora del área de Comunicación Política de Analítica⁴²⁷. Coautora de la colección Herramientas para la Gestión y la Comunicación Legislativa. Docente universitaria en la Universidad Blas Pascal. Se ha desempeñado como consultora en comunicación legislativa con legisladores, diputados y senadores en siete provincias de Argentina.



Transparentar para legitimar: la regulación de la gestión de intereses como comunicación institucional

Agustina Pizarro Castro Miro

Introducción

Toda decisión pública es, antes que un acto jurídico, el resultado de un proceso de interacción entre quienes gobiernan y quienes buscan influir sobre ellos. Empresas, cámaras sectoriales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, vecinos organizados: todos gestionan intereses ante la autoridad pública, y lo han hecho siempre, con o sin nombre y con o sin registro. La pregunta que este artículo busca responder no es si esa actividad debe existir —existe, y es legítima en cualquier democracia— sino cómo un gobierno local puede convertir su regulación en una herramienta de comunicación que construya confianza en lugar de alimentar la sospecha.

La literatura sobre integridad pública suele abordar la regulación del lobby desde una perspectiva jurídico-punitiva: registros obligatorios, sanciones, incompatibilidades. Ese enfoque es necesario pero insuficiente. Cuando un municipio o una provincia regula la gestión de intereses, no solo está estableciendo un procedimiento

administrativo: está emitiendo un mensaje hacia la ciudadanía sobre cómo se toman las decisiones que la afectan. Ese mensaje —si está bien diseñado y bien comunicado— tiene un efecto directamente proporcional sobre la legitimidad del gobierno que lo emite. Si está mal diseñado, o si se limita a existir en el papel sin comunicación activa, puede producir el efecto contrario: la sensación de que la transparencia es una simulación más.

Este artículo se propone tres objetivos. En primer lugar, situar conceptualmente la gestión de intereses como un problema de comunicación institucional y no solo de control administrativo. En segundo lugar, describir el estado del arte regulatorio en la Argentina —con el antecedente del Decreto 1172/2003 y el debate parlamentario abierto en 2026 sobre un régimen integral de lobby— y su comparación con la experiencia chilena, que constituye hasta la fecha el modelo más maduro de la región. En tercer lugar, y como aporte principal, ofrecer a los gobiernos locales una batería de herramientas prácticas para diseñar, implementar y comunicar su propio régimen

de gestión de intereses, adaptado a la escala y a las capacidades administrativas que efectivamente tiene un municipio, que rara vez coinciden con las de un Estado nacional.

2. El problema: opacidad, escala local y el vacío regulatorio

La desconfianza ciudadana hacia las instituciones públicas en América Latina no es un fenómeno coyuntural. La Encuesta de la OCDE sobre los Determinantes de la Confianza en las Instituciones Públicas en América Latina y el Caribe, aplicada en diez países entre 2023 y 2025, muestra que la confianza en el gobierno nacional, en la administración pública y en el gobierno local está asociada estadísticamente a la percepción de integridad y de equidad en el trato que reciben las personas por parte del Estado (OCDE, 2025). Es decir: no alcanza con que las instituciones funcionen bien; la ciudadanía necesita percibir que funcionan de manera imparcial. Los informes de Latinobarómetro de los últimos años documentan un descenso sostenido de la satisfacción con la democracia en la región, que llegó a su nivel más bajo en 2020 y solo se recuperó parcialmente después (Latinobarómetro, 2024). La opacidad en la relación entre el poder público y los intereses privados es uno de los factores que la literatura señala de manera recurrente como erosivo de esa confianza (Programa

de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], s.f.).

En ese contexto, la Argentina cuenta con un antecedente regulatorio limitado. El Decreto 1172/2003, dictado durante la presidencia de Néstor Kirchner, creó el Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses, definiendo a esta última como “toda actividad desarrollada —en modalidad de audiencia— por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, [...] cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones” de los organismos del Poder Ejecutivo Nacional (Decreto 1172/2003, art. 2). Se trató de una norma pionera para su época, pero con tres limitaciones estructurales: alcanzó únicamente al Poder Ejecutivo Nacional, quedó circunscripta a la modalidad de audiencia formal —dejando fuera contactos informales, llamadas, mensajería o encuentros no protocolizados— y careció, durante más de veinte años, de un régimen sancionatorio robusto que garantizara su cumplimiento efectivo.

Ese vacío recién comenzó a discutirse de manera integral en 2026, cuando el Poder Ejecutivo nacional remitió al Congreso el proyecto de Ley de Transparencia y Publicidad de la Gestión de Intereses (Mensaje 178/2026), que crea un Registro Público de Gestores de Intereses de inscripción obligatoria y previa al inicio de cualquier actividad de lobby, alcanza tanto

al Poder Ejecutivo como al Legislativo, incorpora sanciones penales de hasta dos años de prisión para quien ejerza la actividad sin registrarse y hasta tres años para la representación clandestina de intereses extranjeros en áreas sensibles, y declara inspirarse en la Foreign Agents Registration Act estadounidense de 1938 (El Diario, 2026; Infobae, 2026). El proyecto generó un debate parlamentario activo —con al menos 29 iniciativas presentadas desde 2003 según reconoció el propio Ministerio del Interior en el plenario de comisiones de junio de 2026 (Conclusión, 2026)— y también objeciones de organizaciones de derechos humanos, que advirtieron que el diseño de las obligaciones de registro y reporte podría imponer cargas desproporcionadas a organizaciones de la sociedad civil con escasa capacidad administrativa, desalentando su participación legítima en la formulación de políticas (Human Rights Watch, 2026).

Ese último punto es especialmente relevante para este artículo, porque el mismo riesgo —sobrerregular hasta desalentar la participación legítima— se multiplica cuando se traslada la discusión al nivel municipal, donde tanto los sujetos regulados como el propio Estado tienen, en promedio, muchísima menos capacidad administrativa que la Nación o that una provincia grande.

3. Gestión de intereses, transparencia y legitimidad: un marco conceptual

Conviene precisar los términos. Se entiende por gestión de intereses toda actividad —remunerada o no, formal o informal— dirigida a influir en una decisión de la autoridad pública, ya sea la sanción de una norma, la adjudicación de un contrato, el otorgamiento de una habilitación o el diseño de una política pública (Decreto 1172/2003; Ley N.º 20.730, 2014). Bajo esa definición amplia caben tanto la empresa que solicita una audiencia para modificar una ordenanza tributaria como la organización vecinal que pide una reunión para frenar un emprendimiento inmobiliario o la ONG ambientalista que presenta un proyecto de ordenanza de protección de humedales. La regulación no distingue —ni debería distinguir— por la legitimidad del interés, sino por la necesidad de que ese interés sea conocido públicamente.

Ahí aparece la noción de legitimidad por procedimiento, que la sociología política desarrolló para explicar cómo las instituciones obtienen aceptación social no solo por los resultados que producen, sino por la forma en que se llega a ellos (Luhmann, 2005). Una decisión pública puede ser sustantivamente correcta y, sin embargo, generar rechazo si el proceso que la produjo permanece oculto; a la inversa, un proceso decisorio transparente tiende a ser aceptado incluso cuando el resultado

no satisface a todas las partes, porque la ciudadanía percibe que tuvo, al menos, la posibilidad de conocer quién participó y con qué argumentos. Esta idea conecta con la accountability horizontal descrita por O'Donnell (2003): la existencia de mecanismos institucionales —no solo electorales— que permiten controlar el ejercicio del poder entre una elección y la siguiente. Un registro de gestión de intereses es, en esos términos, un mecanismo de accountability horizontal de bajo costo: no requiere un organismo de control nuevo ni facultades sancionatorias complejas, y sin embargo habilita un control social permanente sobre la relación entre el poder público y los intereses privados.

La hipótesis central de este artículo es que ese mecanismo de accountability solo produce legitimidad si se piensa, desde su diseño, como un acto de comunicación institucional y no como un trámite administrativo más. La diferencia es sustantiva. Un registro que existe pero no se difunde, que exige un trámite engorroso para acceder a la información, que no traduce los datos en un formato comprensible para la ciudadanía no especializada, cumple la letra de la norma pero no su función legitimadora. La comunicación institucional, entendida como la gestión deliberada de los mensajes que una organización pública emite hacia sus públicos internos y externos, es la que transforma un dato disponible en un dato conocido, y un dato conocido en confianza.

En ese sentido, este trabajo retoma la premisa de que la transparencia no es un estado sino una práctica comunicacional continua: se transparenta cuando se explica, se contextualiza y se pone al alcance, no simplemente cuando se publica.

4. El caso chileno como referencia comparada

Chile es, dentro de la región, el caso de regulación de lobby con mayor recorrido y evaluación empírica. La Ley N.º 20.730, sancionada en 2014, regula “el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios” y tiene una virtud que la distingue del proyecto argentino de 2026: alcanza expresamente a las autoridades municipales, incluyendo a los directores de obras municipales y a los secretarios municipales entre los sujetos pasivos obligados a registrar sus audiencias (Ley N.º 20.730, 2014; Ministerio Secretaría General de la Presidencia [Segpres], s.f.). Esa decisión de diseño reconoce algo que muchas regulaciones nacionales pasan por alto: buena parte de las decisiones que más directamente afectan la vida cotidiana de las personas —una habilitación comercial, un permiso de obra, una licitación de recolección de residuos, una modificación del código urbanístico— se toman en el nivel local, no en el nacional.

La ley chilena define con precisión las materias reguladas (elaboración de actos administrativos y proyectos normativos, celebración de contratos, diseño de políticas y programas), excluye expresamente actividades que no constituyen lobby en sentido estricto —como los planteamientos de carácter público, las declaraciones ante comisiones legislativas o las peticiones de información sobre el estado de un trámite— y establece obligaciones de transparencia activa: los sujetos pasivos deben publicar periódicamente el registro de audiencias, viajes y donativos vinculados a su función (Ley N.º 20.730, 2014; Segpres, s.f.). Un análisis de la Universidad de Chile realizado a tres años de su entrada en vigencia identificó avances significativos en la institucionalización de la relación público-privada, aunque también señaló zonas grises persistentes, como la falta de regulación de la denominada “puerta giratoria” —el paso de funcionarios públicos a posiciones de representación de intereses privados sobre las mismas materias que regulaban— (Universidad de Chile, 2017). Esa observación es valiosa para cualquier gobierno local que diseñe su propio régimen: el registro de audiencias es una condición necesaria pero no suficiente; una política integral de transparencia en la gestión de intereses debe contemplar también los períodos de carencia (cooling-off) para exfuncionarios y las incompatibilidades sobrevinientes.

A nivel de estándares internacionales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos sistematizó, ya en 2010, diez principios para la transparencia e integridad en el lobby, organizados en tres ejes: transparencia, integridad y participación equitativa (OCDE, 2010, citado en Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, s.f.). Entre ellos se destacan la necesidad de definiciones claras y no ambiguas de qué constituye lobby y quién es lobista, la existencia de mecanismos de acceso a la información sobre las actividades de lobby en formatos utilizables por la ciudadanía, y la obligación de los organismos públicos de publicar los resultados de los procesos de consulta, incluyendo los comentarios recibidos de cada parte interesada (Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby, s.f.). Estos tres elementos —definición clara, formato utilizable, publicación de resultados— son, precisamente, los tres puntos donde con mayor frecuencia fallan las regulaciones subnacionales latinoamericanas, incluidas las que existen formalmente en la Argentina.

5. Por qué el nivel local necesita un régimen propio, y no una copia reducida del nacional

Existe una tentación recurrente en el diseño normativo subnacional: tomar la ley nacional

y “bajarla de escala” cambiando nombres de cargos. Ese método produce regulaciones inaplicables. Un municipio de quince mil habitantes no tiene la misma estructura administrativa que el Poder Ejecutivo Nacional, ni sus funcionarios reciben el mismo volumen de solicitudes de audiencia, ni su presupuesto permite sostener una plataforma digital compleja, ni su comunidad de sujetos regulados —cámaras comerciales locales, corralones, inmobiliarias, ONG vecinales— se corresponde con la de multinacionales o cámaras sectoriales de alcance nacional que motivaron buena parte del debate en torno a la ley nacional de 2026.

Por eso, la primera decisión de comunicación institucional que debe tomar un gobierno local no es cómo publicitar su régimen de gestión de intereses, sino cómo diseñarlo para que sea, efectivamente, utilizable. Un registro que exige un trámite presencial en una sola oficina, disponible solo en horario administrativo, y que no vuelca la información a un formato abierto, no cumplirá función comunicacional alguna, más allá de su corrección jurídica formal. La proporcionalidad regulatoria —adaptar las cargas de registro y reporte a la escala real de la organización que gestiona el interés— es, además, la respuesta más directa a la advertencia que Human Rights Watch (2026) formuló sobre el proyecto nacional: exigir a una asociación vecinal sin personal rentado el mismo nivel de reporte que a una consultora de asuntos públicos profesional desalienta la participación ciudadana legítima, que

es exactamente lo contrario de lo que una política de transparencia debería buscar.

6. Herramientas prácticas para gobiernos locales

El aporte central de este artículo consiste, precisamente, en traducir el marco conceptual y comparado presentado hasta aquí en herramientas prácticas, metodologías y enfoques aplicables por un gobierno local. No se trata de reglas abstractas sino de dispositivos concretos —replicables con bajo costo administrativo— que contribuyen a fortalecer la legitimidad democrática en la medida en que se implementan, se sostienen en el tiempo y se comunican activamente a la ciudadanía.

Esta sección concentra el aporte aplicado del artículo: seis herramientas, pensadas para ser implementadas de manera progresiva por un municipio o una provincia con recursos administrativos limitados, que integran la regulación de la gestión de intereses con una estrategia deliberada de comunicación institucional.

6.1. Registro público de audiencias con estándar mínimo de datos abiertos. El núcleo de cualquier régimen de gestión de intereses es un registro que recoja, como mínimo, la identidad de quien solicita la audiencia, la organización o interés que representa, el o los funcionarios que participan, la fecha, el lugar y el asunto

tratado. La clave comunicacional no es la existencia del dato sino su formato: publicado en una planilla descargable (no en imágenes ni PDF escaneado), actualizado con una periodicidad fija y conocida — idealmente semanal— y alojado en una URL estable y fácil de recordar dentro del sitio institucional del municipio. La experiencia comparada muestra que los registros que se actualizan de forma irregular pierden rápidamente credibilidad, incluso si formalmente existen (OCDE, 2020).

6.2. Definición acotada y proporcional de sujetos obligados. En lugar de replicar mecánicamente la lista de sujetos pasivos de la ley nacional o provincial, cada municipio debería identificar cuáles son sus propios puntos de decisión sensibles —habilitaciones comerciales, obra pública, uso del suelo, compras y contrataciones— y definir como sujetos obligados a registrar audiencias a quienes efectivamente deciden sobre esas materias: intendente o intendenta, secretarios de área, directores con firma delegada. Extender la obligación a todo agente municipal diluye el foco regulatorio y multiplica el costo de cumplimiento sin ganancia de transparencia proporcional.

6.3. Umbral diferenciado para organizaciones sin fines de lucro y vecinos autoconvocados.

Siguiendo la lección del debate sobre el proyecto nacional de 2026 (Human Rights Watch, 2026), conviene establecer un

régimen simplificado —un formulario breve, sin obligación de informes periódicos— para actores sin estructura profesional de representación de intereses, reservando el régimen más exigente (declaración de honorarios, informes trimestrales, identificación de clientes) para quienes ejercen la gestión de intereses como actividad profesional remunerada.

6.4. Traducción activa del dato: boletín periódico y tablero público.

El registro es materia prima, no producto comunicacional terminado. Un boletín trimestral —de una o dos páginas, redactado en lenguaje llano— que resuma cuántas audiencias se realizaron, con qué sectores y sobre qué temas, cumple una función que el registro en bruto no cumple: hace visible el patrón de interacción entre el gobierno y los intereses privados sin exigir a la ciudadanía que audite planilla por planilla. Un tablero público con visualizaciones simples (audiencias por área, por mes, por tipo de solicitante) potencia ese mismo efecto y puede construirse con herramientas de bajo costo.

6.5. Comunicación proactiva ante decisiones sensibles.

Cuando una decisión pública especialmente sensible —una licitación relevante, una excepción normativa, una habilitación cuestionada— estuvo precedida por gestión de intereses registrada, la comunicación institucional del municipio debería referenciar explícitamente esa información

al fundamentar la decisión, en lugar de esperar a que un periodista o un vecino la solicite. Esa práctica, poco costosa, es la que transforma un registro pasivo en una herramienta activa de legitimación: muestra que el gobierno no oculta la interacción, sino que la asume como parte normal —y controlada— del proceso decisorio.

6.6. Régimen de incompatibilidades y períodos de carencia “cooling-off”.

Tomando la advertencia de la experiencia chilena sobre la “puerta giratoria” (Universidad de Chile, 2017), todo régimen local debería incorporar, aunque sea en su versión más simple, un plazo mínimo —entre seis meses y un año, según la sensibilidad del cargo— durante el cual un ex funcionario no puede ejercer gestión de intereses ante el área en la que se desempeñó. Sin esta pieza, el registro de audiencias corre el riesgo de documentar con total transparencia una práctica que sigue siendo, en sustancia, opaca en sus consecuencias de mediano plazo.

Estas seis herramientas no requieren, en su conjunto, una estructura burocrática nueva ni una inversión presupuestaria significativa. Pueden implementarse mediante una ordenanza breve, un decreto reglamentario y una planilla de datos abiertos alojada en la web institucional existente. Lo que exigen no es presupuesto sino decisión política sostenida y, sobre todo, tratamiento comunicacional deliberado: la diferencia

entre un registro que legitima y uno que no lo hace rara vez está en el diseño jurídico, y casi siempre está en si alguien, dentro del gobierno, asumió la tarea de contarlo.

7. Riesgos a evitar

Conviene cerrar el apartado propositivo con una advertencia sobre los riesgos de una implementación defectuosa, porque una regulación mal comunicada puede resultar más costosa en términos de legitimidad que la ausencia de regulación. El primer riesgo es la transparencia decorativa: publicar un registro que técnicamente cumple la norma pero que en la práctica nadie puede interpretar ni utilizar, generando el efecto contrario al buscado cuando periodistas u organizaciones de la sociedad civil denuncian su inutilidad. El segundo es la sobrerregulación desproporcionada señalada en el debate del proyecto nacional de 2026 (Human Rights Watch, 2026), que desalienta la participación de organizaciones con poca capacidad administrativa y termina favoreciendo, paradójicamente, a los actores profesionalizados que sí pueden absorber el costo de cumplimiento. El tercer riesgo es la falta de continuidad: un régimen de gestión de intereses que se aplica con entusiasmo al inicio de una gestión de gobierno y se abandonó silenciosamente después pierde toda credibilidad, y esa pérdida es más difícil de revertir que la que produce no haber regulado nunca la materia.

8. Conclusión

La regulación de la gestión de intereses suele discutirse como un problema de diseño jurídico o de control ético, y en ambos planos es, sin dudas, necesaria. Este artículo sostuvo que esa mirada es incompleta si no se la integra con una perspectiva de comunicación institucional: transparentar la relación entre el poder público y los intereses privados no legitima por el solo hecho de existir en una norma, sino en la medida en que esa información se comunica de manera activa, comprensible y sostenida en el tiempo. El debate abierto en la Argentina en 2026 en torno a la Ley de Transparencia y Publicidad de la Gestión de Intereses, junto con la experiencia más consolidada de Chile y los estándares de la OCDE, ofrecen un marco de referencia valioso, pero ninguno de esos antecedentes fue diseñado pensando en la escala y las capacidades reales de un gobierno local. Los municipios y provincias que decidan regular la gestión de intereses no deberían limitarse a adaptar hacia abajo una norma nacional, sino construir un régimen proporcional a su propia estructura, con foco en la usabilidad del dato y en la comunicación activa de sus resultados. Hecho así, el registro de audiencias deja de ser un trámite más y se convierte en lo que puede y debe ser: una pieza central de la estrategia de construcción de confianza institucional de cualquier gobierno democrático.

Referencias bibliográficas

Conclusión. (2026, 4 de junio). En *Diputados crece el debate por la ley de lobby: apoyos, críticas y propuestas para regular la gestión de intereses*. <https://www.conclusion.com.ar/politica/en-diputados-crece-el-debate-por-la-ley-de-lobby-apoyos-criticas-y-propuestas-para-regular-la-gestion-de-intereses/06/2026/>

Decreto 1172/2003. (2003, 4 de diciembre). *Acceso a la Información Pública. Reglamentos Generales de Audiencias Públicas, de Publicidad de la Gestión de Intereses, de Elaboración Participativa de Normas, de Acceso a la Información Pública y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos*. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1172-2003-90763>

El Diario. (2026, 26 de mayo). *Inspirado en EE. UU., el Gobierno envió al Congreso su ley para legalizar el lobby*. https://www.eldiarioar.com/politica/inspirado-ee-uu-gobierno-envio-congreso-ley-legalizar-lobby_1_13251434.html

Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby. (s.f.). *#lobbyingtransparency: Estándares internacionales para la regulación del lobby*. https://lobbyingtransparency.net/International_Standards_for_Lobbying_Regulation_ES.pdf

Human Rights Watch. (2026, 22 de junio). *Argentina debe corregir la propuesta de ley sobre lobby*. <https://www.hrw.org/es/news/2026/06/22/argentina-debe-corregir-la-propuesta-de-ley-sobre-lobby>

Infobae. (2026, 4 de junio). *Lobby: una legislación clave en todo gobierno liberal-económico*. <https://www.infobae.com/opinion/2026/06/04/lobby-una-legislacion-clave-en-todo-gobierno-liberal-economico/>

Latinobarómetro. (2024). *Informe 2024: La democracia resiliente*. Corporación Latinobarómetro. https://inep.org/images/2024/TXT/Latinobarometro-Informe_2024.pdf

Ley N.º 20.730. (2014, 8 de marzo). *Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Diario Oficial de la República de Chile. <https://www.leylobby.gob.cl>

Luhmann, N. (2005). *Legitimación por procedimiento*. Universidad Iberoamericana / Anthropos.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile [Segpres]. (s.f.). *Manual jurídico de la Ley N.º 20.730, que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares*. https://www.leylobby.gob.cl/files/manual_juridico%20ley_lobby.pdf

O'Donnell, G. (2003). Horizontal accountability: *The legal institutionalization of mistrust*. En S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic accountability in Latin America* (pp. 34-54). Oxford University Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2020). *Manual de la OCDE sobre integridad pública*. https://www.oecd.org/es/publications/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/full-report/participation_4dc32420.html

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2025). *Las principales tendencias y los determinantes de la confianza en América Latina y el Caribe: Encuesta de la OCDE sobre los determinantes de la confianza en las instituciones públicas de América Latina y el Caribe, resultados 2025*. https://www.oecd.org/es/publications/2025/11/oecd-survey-on-drivers-of-trust-in-public-institutions-in-latin-america-and-the-caribbean-2025-results_698c3d98.html

Parlamentario. (2026, 29 de mayo). *Arranca en Diputados el debate sobre el proyecto de ley para regular el lobby*. <https://www.parlamentario.com/2026/05/29/arranca-en-diputados-el-debate-sobre-el-proyecto-de-ley-para-regular-el-lobby/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (s.f.). *¿En quién confiamos? Menos en las instituciones y más en las comunidades en América Latina y el Caribe*. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/en-quien-confiamos-menos-en-las-instituciones-y-mas-en-las-comunidades-en-alc>

Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público. (2017). *Análisis de la Ley de Lobby, Ley 20.730, a tres años de su entrada en vigencia* [Memoria de licenciatura]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/151453/>

Sobre las autoras

Agustina Pizarro Castro Miro

Agustina Pizarro Castro Miro, es abogada y politóloga (Máster en Ciencia Política, Universidad Europea del Atlántico), especializada en asuntos públicos y comunicación institucional. Se desempeña como asesora legislativa en la Cámara de Diputados de la Nación, donde trabaja el seguimiento y análisis de proyectos vinculados a justicia, transporte, comunicaciones y transparencia. Es fundadora de Origen, instituto de derecho animal y ambiental, y actualmente completa un posgrado en Consultoría Política en UCEMA. Combina la experiencia directa en el proceso parlamentario con la producción de contenido sobre el funcionamiento del Congreso.





Mario Riorda y Leandro Graglia
(Compiladores)

Democracias en disputa: la legitimidad del futuro

La comunicación como recurso estratégico

