

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL: UNA PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE SUS ETAPAS

Orlando D'Adamo

Universidad de Belgrano

Virginia García Beaudoux

Universidad de Buenos Aires

Resumen

En este trabajo se analiza el tema de la propaganda gubernamental. En primer lugar, se define el concepto y se precisan sus principales características. En segundo término, se discute la relevancia de la propaganda para los gobiernos actuales, así como sus modalidades de implementación. Tercero, se estudian las variaciones sufridas por las tácticas y rasgos definitorios de la propaganda gubernamental en diferentes momentos históricos, con la finalidad de discutir una posible clasificación de etapas de la propaganda gubernamental.

Palabras clave: propaganda, comunicación gubernamental.

Propaganda: precisiones conceptuales

La definición de la noción de propaganda no resulta una tarea sencilla. La tarea requiere, en primer término, diferenciarla de otras nociones emparentadas y similares tales como las de persuasión y publicidad. Pratkanis y Turner (1996), por ejemplo, separan la propaganda de la persuasión de acuerdo al tipo de deliberación empleada al momento de diseñar el mensaje. Para los autores, la persuasión se apoya en el debate, la discusión y la cuidadosa consideración de las alternativas para descubrir las mejores soluciones para problemas de orden complejo. En cambio, la propaganda resulta en la manipulación de la ‘masa’ por parte de las élites. La propaganda se dirige a cumplir las necesidades del comunicador del mensaje, en las antípodas de la persuasión a la que conciben como un proceso interactivo en el cual tanto el comunicador como quienes reciben la comunicación encuentran el cumplimiento de ciertas exigencias o deseos al abrazar un determinado punto de vista o comportamiento. Las personas responden a la persuasión cuando creen que las indicaciones contenidas en el mensaje los ayudarán a satisfacer de algún modo sus aspiraciones y necesidades, por lo que quienes diseñan mensajes persuasivos se ven en la obligación de pensar no solo en términos de sus propias ambiciones sino también en las de la población a la que se dirigen. Se trata de un proceso de dependencia recíproca, interactivo y transaccional (Jowett y O’Donnell, 2006). En lo que se refiere a la noción de publicidad, aunque en la actualidad la línea divisoria entre propaganda y publicidad tiende a difuminarse porque ambas se dirigen a configurar y sostener un estilo de vida mediante la modificación de las opiniones y conductas de la población (Roiz, 1994). Las dos utilizan los medios masivos de comunicación. Comparten no solo tácticas y técnicas sino también muchos de los profesionales especializados. Puede efectuarse una distinción a partir de la finalidad principal

de cada una de ellas. Si la publicidad posee un fin comercial y su objetivo es la venta de un producto o servicio (Valverde Freire, 1989), la propaganda tiene como objetivo final la difusión de una ideología política, religiosa o filosófica (Durandin, 1983). Se hace referencia a un fenómeno conocido como ‘publipropaganda’ cuando las técnicas publicitarias se emplean al servicio de la construcción de propaganda política (Giner, 1998).

En alusión estricta al concepto de propaganda, las primeras definiciones fueron amplias y tendieron a destacar el aspecto ‘maquiavélico’ de control como una de sus características centrales. Por ejemplo, en la década de 1930, White (1939: 23) examinó la propaganda de los estados fascistas y concluyó que su objetivo es “inducir a grandes masas de personas a pensar de un modo semejante y deseado”. En el mismo año, Lee y Lee la definieron como una “opinión expresada con el propósito de influir las acciones de individuos o grupos” (1939/1979: 15). Por su parte, Bartlett (1941: 15) la propuso como una “tentativa para ejercer influencia en la opinión y en la conducta de la sociedad, de manera que las personas adopten una opinión y una conducta determinada”. Doob (1948: 240) la caracterizó como el intento de ‘afectar y controlar’ las personalidades y el comportamiento de las personas hacia fines considerados de dudoso valor para la sociedad. Hummel y Huntress (1949: 2) afirmaron que la “propaganda constituye cualquier intento para persuadir a cualquiera respecto de una creencia o forma de acción”. Driencourt (1950: 43-44) sostuvo que se trata de una técnica para obtener adhesión, cuyo objetivo es guiar a los individuos a adoptar una idea o actuar de algún modo que, por lo general, sin la propaganda no hubiesen adoptado o efectuado. Bryant (1953: 417) etiquetó como propaganda a cualquier retórica parcial o engañosamente empleada, al servicio de técnicas ‘antirrazón’ o ‘pseudorrazón’, tales como la sugestión, la reiteración, la sustitución

imaginativa, la irrelevancia verbal, el acoso emocional y pseudológico, la exclusión de las ideas competidoras y el cortocircuito o *by-pass* del juicio informado. Para Ellul (1965) es un fenómeno sociológico propio de la sociedad de masas y una técnica de ‘manipulación psicológica’ penetrante y potente, que se vale de verdades, mentiras y verdades a medias, que guía a idénticos resultados sin importar quienes la empleen (comunistas, nazis o democracias occidentales) y que, por sus efectos instantáneos y masivos, destruye cualquier sentido histórico y de reflexión crítica en los individuos. Young (1986: 201) la propuso como el uso deliberado, planeado y sistemático de ciertos símbolos, mediante la sugestión y otras técnicas psicológicas conexas, con el propósito de ‘alterar y controlar’ opiniones y modificar acciones con un sentido predeterminado.

Hay quienes, al definir la noción, se han centrado en el carácter de su contenido: el contenido de la propaganda es político. Para Freund (1968: 508) es el arte de dirigir a la opinión pública para que suscriba específicamente a ciertos fines partidistas o causas políticas. Durandin (1983: 21) también se ocupa de explicitar el papel específico de la propaganda como vehículo de influencia para conseguir que se vote a un determinado candidato, que se genere lealtad a un partido o pasión para el combate. A criterio de Blázquez (1993) es una técnica persuasoria intencionada, que se desarrolla en el terreno de las ideas políticas, que se sirve de los medios de comunicación social y que recurre a la sugestión, a las debilidades emocionales y a los pseudoargumentos para seducir a los destinatarios.

Hay autores para quienes la noción de propaganda hace pivote en una idea central: la intencionalidad o calidad deliberada de la comunicación. Tal es el caso de Taylor (2003) que define la propaganda como el intento deliberado realizado a través de cualquier medio para persuadir a la gente para que piense y

actúe de un modo deseado por la fuente de la comunicación. Para el autor, lo que distingue a la propaganda de todos los demás procesos persuasivos es la cuestión de la intención. La propaganda usa la comunicación para transmitir una idea, un mensaje o una ideología que ha sido diseñada principalmente para servir al propio interés de la persona o grupo que lleva a cabo la comunicación. Siguiendo esa línea, Jowett y O’Donnell (2006: 7) ofrecen una definición de la noción de propaganda que entendemos útil y más acabada que las anteriores, dado que identifica con mayor claridad cada uno de los componentes y características que la conforman, centrando el foco especialmente en el proceso comunicativo. La refieren como el intento deliberado y sistemático de modelar las percepciones, manipular las cogniciones y dirigir el comportamiento para obtener una respuesta que promueva el intento deseado del propagandista.

A nuestro criterio, la propaganda puede ser definida como un mensaje político –sea su intencionalidad directa o indirectamente política, lo cierto es que la propaganda es siempre política–, controlado por completo por el emisor del mensaje tanto en sus fases de producción como de difusión, cuyo objetivo es la promoción deliberada de las ideas e intereses del comunicador, con el propósito de producir en el público seleccionado ciertas respuestas cognitivas, afectivas y/o comportamentales acordes (García Beaudoux, D’Adamo y Slavinsky; 2011). Existen dos premisas fundamentales a considerar siempre que se hace referencia a la propaganda: 1) la propaganda es estratégica, esto es, está guiada por los fines del propagandista y 2) la propaganda es transaccional, dado que las tácticas a emplear se eligen en función del público al que se dirigen. A lo largo de las páginas de este trabajo, nos centraremos en un tipo de propaganda específico: la propaganda gubernamental. Ella es uno de los principales vehículos para la comunicación de gobierno.

Propaganda gubernamental

La comunicación gubernamental puede definirse como el proceso de influencia intencional que un gobierno intenta realizar sobre la opinión pública, la prensa, la oposición, los legisladores, así como otros grupos y actores sociales, con el objetivo de volver más eficiente la gestión política. Persigue, fundamentalmente, concitar la comprensión, adhesión y apoyo de los gobernados hacia los gobernantes o hacia los planes y políticas públicas que elaboran. Como resultado, puede producir efectos tan variados como la creación y/o mantenimiento de la legitimidad, el logro de consenso o la búsqueda de conformidad de los ciudadanos con las políticas implementada.

En la actualidad, la vinculación comunicacional entre los gobiernos y la ciudadanía tiene lugar a través de un proceso denominado ‘campana permanente’. El concepto de campana permanente se refiere al uso de una agencia por parte de individuos u organizaciones electas tales como el gobierno, los partidos que conforman el gobierno o los miembros del Congreso, para construir y mantener el apoyo popular (Lilleker, 2006). La noción fue originalmente propuesta en 1976 por Pat Caddell, asesor del presidente estadounidense Jimmy Carter. En un memo de transición, sugería a Carter que la campana no podía cesar en el momento de la victoria electoral sino que era necesario continuar ‘cortejando’ a los votantes durante toda la presidencia para mantener su apoyo a lo largo de las distintas decisiones políticas que el gobierno fuera tomando. En síntesis: gobernar con aprobación del público requiere una campana política permanente.

Años después, en 1982, durante la presidencia de Ronald Reagan, el periodista Sidney

Blumenthal popularizó el término que, como señala Hecló (2000), sugiere un proceso continuo que busca operar sobre las fuentes de apoyo público comprometidas con el acto de gobernar. Se desdibuja la línea entre los procesos de campana y de gobierno, la dinámica de las campañas forma parte de los gobiernos con el objetivo de mantener la popularidad de los representantes electos (Blumenthal, 1982: 7). Se asocia estrechamente con otros dos conceptos: ‘presidencia plebiscitaria’ y *going public*. El primero alude a la dependencia de los gobiernos en la aprobación pública inmediata. El segundo, refiere a la apelación directa que los gobernantes realizan a la opinión pública para obtener su apoyo, que también se denomina *public presidency*.¹ Luego de que un candidato ingresa a la presidencia se suceden por los menos cuatro cambios significativos:

- la gente se vuelve más pragmática en lo que demanda;
- el público al que debe satisfacer es mucho más amplio que su original segmento de votantes empresarios, corporaciones, medios de comunicación, embajadores y otros actores estratégicos;
- los líderes ya no tienen que volver atractivas ciertas promesas o ideas sino programas o políticas concretas;
- a la inversa de lo que sucede durante las campañas, no es que el líder ajusta sus propuestas a lo que los ciudadanos esperan sino que, por el contrario, debe articular y proyectar una clara visión de largo plazo, vencer a los ciudadanos y ‘venderles’ esas ideas y políticas para que lo apoyen y lo sigan (Newman, 1999).

¹ El concepto de *going public* –o ‘salir al público’– alude a una estrategia de liderazgo mediante la cual el presidente se promociona a sí mismo y a sus políticas apelando directamente al público para obtener apoyo.

Son diversos los modelos que los gobiernos pueden utilizar para establecer sus políticas de propaganda. (Elizalde, 2006). Se denomina 'Modelo de difusión' a cualquier programa de comunicación gubernamental sistemático que tiene como finalidad informar a la mayor audiencia posible acerca de valores, temas o políticas de largo alcance del Estado, de modo continuo y permanente, utilizando todos los medios masivos de comunicación disponibles. Otra posibilidad con frecuencia utilizada por los gobiernos es el 'Modelo de identificación o identidad' cuya misión es lograr la identificación directa e inequívoca del emisor, lo que se lograría mediante la unificación de atributos, elementos perceptuales y cognitivos, que definan al responsable detrás de los mensajes para que los receptores lo identifiquen fácilmente. El 'Modelo de relacionamiento con la prensa' es una política de comunicación que consiste en un proceso guiado por el esfuerzo no solo de informar sino, ante todo, de establecer una relación estructural y de largo plazo con periodistas, editores, directores periodísticos y dueños de los medios de prensa que, en muchos casos, actúan como intermediarios entre el gobierno y la opinión pública. El contacto con la prensa es sistemático y no solo centrado en objetivos de corto plazo. Una variante es el 'Modelo de relaciones con agentes de interés' que persigue obtener el acuerdo o consenso de ciertos grupos en determinadas coyunturas con relación a algunas políticas de Estado cuyo interés no siempre es fácil de ser definido como público. Con esa finalidad se recurre al diálogo y a los compromisos. El 'Modelo *Marketing Communications*' se utiliza cuando la audiencia a influir es muy específica y se dirige a informar, persuadir y/o cambiar comportamientos de ciertos segmentos de público mediante actividades masivas de comunicación. El Modelo de política de comunicación de crisis consiste en un intento programado por un equipo de gobierno para obtener consenso de la prensa y de ciertos grupos afectados por la crisis, con la finalidad de no perder cuotas de poder. El Modelo de política de comunicación de riesgos

conlleva un esfuerzo programado para definir las expectativas y percepciones acerca de ciertas situaciones de peligro, en determinados grupos que serán afectados por esa acción en el futuro, para que ellos comprendan el modo de controlar esos peligros y puedan colaborar.

No pocos autores se han referido a potenciales efectos negativos que la campaña permanente podría producir en el sistema político y social. Kernell (2007) sostiene que produce un aumento de la espectacularización y frivolidad de la política. Hecló (2000) cree que se perjudica la calidad de los procesos de toma de decisiones dado que la actividad del gobierno se vuelve predominantemente mediática. Smith (1996) afirma que conduce a que se sobrevaloran los índices de popularidad. A criterio de Corrado (2000), produce un innecesario gasto de enormes cantidades de dinero. Looms (2000) señala que una de sus consecuencias más graves e indeseables es que los gobiernos se obsesionan con el corto plazo relegando la elaboración de planes más mediatos. A pesar de esas observaciones y a juzgar a partir de la observación de su comportamiento, los gobiernos actuales parecen creer que la campaña permanente es esencial para las tareas de construir consenso, mantener su popularidad y avanzar en sus proyectos reeleccionarios.

Propuesta de clasificación de la propaganda gubernamental

Diversos criterios se han empleado en la literatura acerca del tema para clasificar a la propaganda. Entre los autores que eligieron la dimensión temporal como eje posible para la categorización y ordenamiento de la propaganda se destaca Ellul (1967), quien trazó momentos históricos desde la Grecia antigua hasta la Primera Guerra Mundial. A pesar de ello, sin embargo, no produjo una sistematización ni agrupación de las características de los períodos detallados.

Calcagno (1992) es otro de los académicos que propuso una división temporal de la propaganda

caracterizada por tres períodos diferenciados. Al primero lo denominó 'propaganda premoderna', dentro del cual se destacan las acciones propagandísticas concomitantes a la Revolución Francesa y a la Primera Guerra Mundial. El segundo período fue etiquetado por el autor con la denominación 'propaganda moderna' y encuentra su principal eje en la Revolución Bolchevique así como en el crecimiento y apogeo del nacionalsocialismo alemán. Finalmente, un tercer período es rotulado como 'propaganda contemporánea' y depende de dos pilares fundamentales: la publicidad y la televisión.

La clasificación que aquí se discute y presenta (García Beaudoux, D'Adamo y Slavinsky, 2011) descansa sobre el criterio de la consideración del principal propósito perseguido por la propaganda de gobierno y los propagandistas en diversos momentos históricos. A partir de ese criterio se proponen cuatro etapas sucesivas que hemos denominado 'propaganda de reclutamiento', 'propaganda de cohesión', 'propaganda disuasiva-polarizada' y 'propaganda pragmática'. En concreto, se definieron períodos desde el año 1900 hasta la actualidad, considerando como referencia primordial las tácticas de la propaganda empleadas por los gobiernos según la finalidad estratégica perseguida en cada momento histórico.

• Propaganda de reclutamiento

Aunque la Revolución Bolchevique (1917) y la Primera Guerra Mundial (1914-1918) suelen constituir categorías diferenciadas dentro de las clasificaciones de corte histórico, hemos decidido incluirlas dentro de una misma categoría dada la similitud estratégica de ambas. Ella consistió en conseguir el mayor impacto posible en las poblaciones para agitar y producir potentes

reacciones emocionales en los receptores; en el caso de Rusia para que los campesinos se rebelasen contra la opresión de los zares y en el contexto de la Primera Guerra para que, aun a sabiendas de que la muerte constituía una elevada probabilidad, la gente se alistara para ir al frente de batalla. En ese período, el miedo,² la violencia³ y la emoción⁴ fueron tácticas de propaganda al servicio del diseño de una tal estrategia de impacto y agitación. Denominamos esa primer etapa 'propaganda de reclutamiento' por su principal finalidad estratégica. En el caso de la Primera Gran Guerra, la propaganda emitida por los distintos gobiernos bombardeó informativamente a sus propias poblaciones con contundencia. Por su parte, las acciones propagandísticas desarrolladas tanto con anterioridad como posteriormente a la Revolución Bolchevique tuvieron como protagonistas destacados a la ciudadanía en su conjunto. Se utilizaron con asiduidad las imágenes de personas comunes con la intención de lograr así establecer una identificación con la causa sostenida. Las producciones de propaganda de esta etapa contenían imágenes que buscaban despertar sentimientos de pertenencia y una clara tendencia a la acción: hombres y mujeres dispuestos al combate no solamente en el campo de las ideas. La actitud de lucha se representa en primer plano a través de gestos como el rompimiento de cadenas o la portación de banderas. En la propaganda bolchevique, dos temas recibieron particular atención: el trabajo y la internacionalización de la causa.

• Propaganda de cohesión

En 1930 puede situarse el inicio de una segunda etapa, coincidente con el ascenso del nacionalsocialismo en Alemania que puso en marcha nuevas estrategias de propaganda.

² El 'miedo' es una táctica de propaganda que consiste en despertar emociones de temor o terror.

³ La 'violencia' es táctica de propaganda que consiste en la utilización de ideas o imágenes que la evocan.

⁴ La 'emoción' es una táctica de propaganda que consiste en despertar sentimientos y pasiones.

Hitler había aprendido la importancia de la cuidadosa planificación en la comunicación de masas y, por esa razón, cobraron fundamental importancia la sistematización y la orquestación como estrategia general. Para lograrlas, Goebbels recurrió a tácticas específicas como la repetición, cuya finalidad es disminuir la capacidad crítica de los receptores. Asimismo, en un contexto de miedo y violencia generalizados, se utilizaban la desfiguración y exageración,⁵ lo que daba lugar a la aparición de fuertes estereotipos⁶ de los rivales y enemigos, como parte de una estrategia general de contra propaganda.⁷ Aunque más tardíamente, los Aliados también desarrollaron sus propias estrategias de propaganda, intentando liderar una fuerte ofensiva cuando el nacionalsocialismo comenzó a verse debilitado. Proponemos denominar a esta etapa 'propaganda de cohesión'. Esta etapa puede, a su vez, ser dividida en dos subperíodos:

- el subperíodo nazi: un primer tiempo se origina con el ascenso del Nacionalsocialismo -previo al inicio de la Guerra-, su toma progresiva del poder en Alemania, el inicio efectivo de la Guerra y la conquista de territorios europeos; todos ellos momentos en los que Hitler y su ejército parecían invencibles y omnipotentes; y
- el subperíodo aliado: se inicia aproximadamente a partir de la mitad de la Guerra, cuando las posiciones del Nacionalsocialismo comenzaron a debilitarse, hecho que lo obligó a ceder la ofensiva estratégica y comunicacional que hasta el momento había conseguido. Esta fase se continúa durante el contraataque Aliado y los primeros años de la posguerra, entre 1943 y 1950 aproximadamente.

Con la llegada del régimen nazi al poder en Alemania, la propaganda cobró una contundencia inimaginable pocos años antes. Su poder de manipulación resultó extremo e intenso. Su estilo, consistente y constante. Se dirigió a sembrar, ante todo, el odio y la intolerancia entre los ciudadanos. Tanto en el subperíodo Nazi como en el Aliado, las comunicaciones nazis se elaboraron en torno a cuatro ejes primordiales: 1) el enaltecimiento del líder, immaculado, con un aura de santidad, omnipotente, omnipresente. Siempre apoyado por los niños, por los ciudadanos y por su 'reino'; 2) el hombre ario, fuerte, duro, atlético, trabajador, bello; 3) los soldados fueron parte importante de los mensajes emitidos por los distintos departamentos encargados de la propaganda y 4) la contra-propaganda. En el caso de Alemania, se buscaba recrear una cohesión identitaria-étnica, dirigiendo mensajes a una audiencia golpeada tanto por una muy cruenta guerra perdida como por una crisis económica sin precedentes. Se desarrollaron acciones propagandísticas de fuerte contenido simbólico y simplificador, aunque también cargado de esperanza: la 'nueva Alemania', 'el Reich de mil años de duración'. Esa propaganda no buscaba simplemente adherentes sino, más que nada, reclutar fanáticos a la vez que, indirectamente, advertía a los indiferentes u opositores de las consecuencias a las que se expondrían de no sumarse al proyecto totalitario nazi. Desde Estados Unidos e Inglaterra tardaron en reaccionar a la ofensiva propagandística alemana. El rápido desarrollo y éxito obtenido por las comunicaciones nazis hizo que los aliados debieran empezar a considerar seriamente la batalla propagandística. Una vez organizados, sus principales decisiones se manifestaron en

⁵ La 'desfiguración y exageración' es una táctica de propaganda que consiste en el empleo de distorsiones.

⁶ Los 'estereotipos' son una táctica de propaganda que consiste en la utilización de imágenes tipificantes de ciertos grupos.

⁷ La 'contra-propaganda' es una táctica de propaganda que se utiliza para el ataque a los rivales u oponentes.

tres ejes de propaganda: 1) despojar a Hitler de su aura de invulnerabilidad, 2) implicar a la población, con la intención de hacer sentir a los ciudadanos responsables por el futuro y el desenlace de la Guerra. Se los transformó en partícipes necesarios a través de la invocación al miedo, solicitando su apoyo directo y exigiendo que continuaran trabajando o que se enlistaran en el ejército y 3) la emisión de mensajes de apelación a la unidad hacia el final de la guerra.

• Propaganda disuasiva-polarizada

Una vez concluida la Segunda Guerra Mundial se abre, a nuestro juicio, una tercera etapa diferencial para las características de la propaganda. El anterior período culmina con la caída de los nazis y el nuevo se inicia con la denominada 'Guerra Fría'. La carrera por el predominio ideológico global entre Estados Unidos y la ex-Unión Soviética no tuvo límites y cedió paso a una feroz competencia que se caracterizó por su gran intensidad en todos los campos: la política, los deportes, la carrera espacial, entre otros. La propaganda adquirió una gran importancia estratégica, sobre todo a la luz del impedimento de enfrentamiento armado directo dados los riesgos de mutua destrucción total que implicaba. La lucha constante se trasladó al terreno de la propaganda: comunismo y capitalismo libraron intensas batallas en el campo de las comunicaciones. Dado que los públicos destinatarios de la propaganda se habían sofisticado y se encontraban lejos de la ingenuidad que había caracterizado a los receptores de otras épocas, también se modificó el terreno para la batalla. Esto es, ya no había tolerancia para aceptar manipulaciones desmesuradas, se requería mayor sutileza. Por esa razón, por ejemplo, una táctica característica de este tercer momento es

el empleo de la 'contaminación' que se utiliza con la finalidad de relacionar al adversario con cuestiones peyorativas. Denominamos a este período 'propaganda disuasiva-polarizada'. En esa época, las acciones de propaganda involucraron como nunca antes, al amparo de la difusión que la cobertura televisiva permitió, competencias deportivas tales como los juegos olímpicos o campeonatos mundiales de deportes de alta competencia. Eran vistos como una suerte de 'conflictos internacionales de baja intensidad' pero de alta visibilidad mediática y alcance emocional. A todo ello se sumó la denominada 'carrera espacial' entre Estados Unidos y la ex-Unión Soviética, la que constituía una gran posibilidad propagandística que ambos países usaron extensivamente como sostén de las virtudes de un sistema por sobre el otro. Con mucha frecuencia, se exhibían grandes cantidades de armamentos en desfiles militares tanto en China Popular como en la Unión Soviética. Otros medios, tales como la producción cinematográfica, también fueron funcionales a las acciones propagandísticas de los países involucrados en la Guerra Fría.

• Propaganda pragmática

Para la década de 1990, la lucha por las profundas diferencias y escisiones ideológicas cedió su lugar al reino del pragmatismo: los ciudadanos, principalmente, no se veían motivados por grandes principios ideológicos tanto como por el reclamo de respuestas concretas para sus problemas más cotidianos. Por esa razón denominamos a esta etapa 'propaganda pragmática'. En este período se observa una fuerte tendencia a la personalización de la política. Dicho concepto puede definirse como aquella comunicación política en la que las organizaciones, instituciones públicas o medidas

⁸ La 'contaminación' es una táctica de propaganda que consiste en la inclusión de todos los adversarios en una misma categoría peyorativa.

políticas no se presentan a sí mismas, sino que son representadas por un reducido número de políticos que les confieren un rostro y una voz frente a la opinión pública (Marcinowski y Greger, 2002). Eso ha llevado a que, por ejemplo, los presidentes ocupen un primer plano y sean presentados como garantes de las promesas políticas, lo cual ha favorecido el crecimiento de la importancia que en las sociedades contemporáneas ha adquirido la imagen presidencial. La estrategia de comunicación es puntual, pretendidamente racional y argumental, se comunica a los ciudadanos ciertos planes y programas de gobierno presentes o futuros. En definitiva, la propaganda gubernamental de nuestros tiempos, explota y desarrolla dos ejes fundamentales que, lejos de ser opuestos, resultan complementarios. Por una parte, los posicionamientos ideológicos quedan relegados a un segundo plano para ceder paso a un mayor peso y protagonismo de la imagen presidencial. Se opera un proceso de personalización y de 'presidencialización de la política' (Mughan, 1993).⁹ Por otra parte, en el mismo sentido de lo anterior, los planes y programas de gobierno, se tornan más concretos y pragmáticos. No se realizan apelaciones ni promesas abstractas, principistas y grandilocuentes, sino que ellas han tendido a ser reemplazadas por cuestiones más pragmáticas. Las piezas de propaganda de este período no muestran luchas por la libertad, sino planes para mejorar el estado de las calles, el reordenamiento eficiente del tránsito, o planes para prevenir el consumo de drogas. Esa modificación sustancial ha repercutido, como es lógico, en las tácticas de propaganda más utilizadas. En consonancia con lo planteado, las tácticas empleadas con mayor frecuencia en la actualidad resultan la personalización, la simplificación, el testimonial, la transferencia positiva, las promesas y los símbolos patrios.

Reflexiones finales

No queremos finalizar este trabajo sin reflexionar sobre dos cuestiones diferentes pero ambas muy relevantes que tienen que ver, por una parte, con los riesgos de la propaganda gubernamental y, por otra, con los desafíos que las nuevas audiencias plantean a los gobiernos al momento de comunicarse con ellas.

Con referencia a la primera de las cuestiones, los riesgos de la propaganda gubernamental, hay dos que deseamos señalar. Uno de ellos es la potencial saturación de la audiencia que, a veces, deviene de la difusión orquestada y programada de las comunicaciones de gobierno y que, de producirse, genera el efecto opuesto al deseado, haciendo que las personas se desinteresen de lo que se informa y expresen hasta inclusive un cierto rechazo inmediato y visceral, sin siquiera analizar los contenidos de lo que se les está comunicando. El segundo riesgo se deriva de la campaña permanente. En muchas oportunidades, genera la sobreexposición de aquellos que están encargados de transmitir la información. Es cierto que existen circunstancias que requieren esa presencia preponderante de una o algunas personas, pero también lo es que en algunos casos la vocación de protagonismo exagera la presencia de determinados funcionarios en los medios. A nuestro criterio, el riesgo de sobreexposición es directamente proporcional a la jerarquía del funcionario. Eso significa que a quienes se debe proteger más de no caer en la sobreexposición de la comunicación son a las autoridades de mayor jerarquía. En algún sentido, los funcionarios que mantienen un contacto más directo con los medios, cumplen una función de 'fusibles' con el objeto preservar la imagen de los más altos funcionarios.

⁹ El concepto de presidencialización de la política alude a la política centrada en los candidatos y en los líderes como un fenómeno que no es exclusivo de Estados Unidos y que comienza a aparecer, inclusive, en sistemas no presidencialistas.

En cuanto a los desafíos que plantean las nuevas audiencias, debe considerarse que ellas son cada vez más sofisticadas ya que, por una parte, han desarrollado mayores habilidades críticas y, por otra, poseen acceso a múltiples fuentes de información. En particular, es el caso de los ciudadanos más jóvenes, tanto nativos como inmigrantes digitales. En este sentido es clave el uso de Internet 2.0, principalmente a través de las redes sociales establecidas o bien, como se instrumentara en el gobierno de Barak Obama, con el uso de su sitio www.barakobama.com primero en la campaña y luego en la comunicación de su gestión de gobierno. El presidente estadounidense hace llegar mensajes a sus seguidores, en algunas oportunidades antes que a los medios masivos de comunicación convencionales. Muchas veces no se trata solo de cartas o correos sino de mensajes audiovisuales, mediante los cuales no solo informa sino que también solicita apoyo para su gestión.

Por último, en la actualidad, el espacio de la política y de los medios de comunicación tanto tradicionales como vinculados con Internet, obliga a plantear que la calidad de la comunicación de gobierno puede ser tan importante como la calidad de la gestión de gobierno misma. Es lo que hemos tratado de desarrollar a lo largo de las páginas de este trabajo.

Bibliografía

BARTLETT, F.

1941 La Propaganda Política. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.

BLAZQUEZ, N.

1993 Información publicitaria y relaciones públicas. Madrid: Fragua.

BLUMENTHAL, S.

1982 The Permanent Campaign. Nueva York: Simon and Schuster.

BRYANT, D. C.

1953 Rhetoric: Its functions and its scope, Quarterly Journal of Speech, 90, 189-211.

CALCAGNO, E.

1992 Propaganda. La comunicación política del siglo XX. Buenos Aires: Ed. Diseño.

CORRADO, A.

2000 Running Backward: the congressional money chase. En: N. J. Ornstein y T. E. Mann (Eds.), The permanent campaign and its future., 75-106, Eashington D.C: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.

DOOB, L. W.

1948 Public Opinion and Propaganda. Nueva York: Henry Holt & Co.

DRIENCOURT, J.

1950 La propaganda, nueva fuerza política. Buenos Aires: Huemul. Edición consultada: 1964.

DURANDIN, G.

1983 La mentira en la propaganda política y en la publicidad. Barcelona: Paidós.

ELIZALDE, L. H.

2006 La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas. En: L. H. Elizalde, D. Fernández Pedemonte y M. Riorda, La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental. Buenos Aires: La Crujía.

ELLUL, J.

1965 Propaganda. The Formation of Men's Attitudes. Nueva York: Vintage Books, Random House.

1967 Historia de la Propaganda. Caracas: Arte.

FREUND, J.

1968 La esencia de lo político. Madrid: Editora Nacional.

GARCÍA BEAUDOUX, V.; D'Adamo, O. y Slavinsky, G.

2011 Propaganda Gubernamental. Tácticas e Iconografías del Poder. Buenos Aires: Ediciones La Crujía.

GINER, S.

1998 Diccionario de Sociología. Madrid: Alianza

HECLO, H.

2000 Campaigning and governing: A conspectus. En: N. J. Ornstein y T. E. Mann (Eds.), The permanente campaign and its future, 1-37, Washington, D. C: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.

HUMMEL, W. y Huntress, K.

1949 Analysis of Propaganda. Nueva York: William Sloane.

JOWETT, G. y O'Donnell, V.

2006 Propaganda and Persuasion. Cuarta Edición. Thousand Oaks, CA: Sage

KERNELL, S.

2007 Going Public: New strategies of presidential leadership. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.

LEE, A. M. y Lee, E. B.

1939 The Fine Art of Propaganda. Ed. consultada: 1979. San Francisco: International Society for General Semantics.

Lilleker, D. G.

2006 Key Concepts in Political Communication. Thousand Oaks, CA: Sage.

LOOMS, B. A.

2000 The never ending story: Campaigns without elections. En: N. J. Ornstein y T. E. Mann (Eds.), The permanente campaign and its future, 162-184, Washington, D. C: The American Enterprise Institute for Public Policy Research.

MARCINKOWSKI, F.; Greger, V.

2002 La personalización de la comunicación política en la televisión: ¿un resultado de la americanización. En: F. Priess (ed.), Relación entre Política y Medios. Propuestas alemanas en una perspectiva comparada. Buenos Aires: Temas.

MUGHAN, A.

1993 Party Leaders and Presidentialism in the 1992 British Election: A Postwar Perspective. En: D. Denver, P. Norris, D. Broughton y C. Rallings (Eds.), British Elections and Parties Yearbook. Londres: Harvester Wheatsheaf.

NEWMAN, B.

1999 The Mass Marketing of Politics. Thousand Oaks, CA: Sage

PRATKANIS, A. R. y Turner, M. E.

1996 Persuasion and democracy: Strategies for increasing deliberative participation and social change. Journal of Social Issues, 52. 187-205.

ROIZ, M.

1994 Técnicas modernas de persuasión. Madrid: Eudema

SMITH, J.

1996 Understanding the media. A sociology of mass communication. Nueva Jersey: Hampton Press.

TAYLOR, P. M.

2003 Munitions of the Mind. A history of propaganda from the ancient world to the present day. Manchester, GB: Manchester University Press.

VALVERDE FREIRE, S.

1989 Diferencias y Coincidencias entre la Propaganda y la Publicidad. En: S. Valverde Freire, J. Bravo Vila y L. Muto (Eds.), Publicidad y Propaganda. Tres ensayos sobre diferencias y coincidencias entre propaganda y publicidad. Buenos Aires: Asociación Argentina de Editores de Revistas.

WHITE, A. B.

1939 The new propaganda. Londres: Victor Gollancz.

YOUNG, K.

1986 La opinion pública y la propaganda. México, D.F: Paidós