

**X Seminario de RedMuni:
“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”
13 y 14 de agosto de 2009.**

Título de la ponencia: **Modernización, comunicación y gestión. Análisis de la comunicación gubernamental en tres municipios españoles**

Nombre del autor/a: **Franco Delle Donne**

Pertenencia institucional: **Universidad Autónoma de Madrid – Universidad Nacional de La Matanza.**

Correo electrónico: franco.delledonne@uam.es

Modernización, comunicación y gestión. Análisis de la comunicación gubernamental en tres municipios españoles

Resumen

La modernización estatal en la actualidad ubica a los gobiernos locales frente a un desafío múltiple. Los municipios deben responder a nuevos estándares de gestión en los cuales se priorizan valores como la eficiencia, la transparencia y la participación ciudadana. Ahora bien, estos valores solo pueden ser efectivamente percibidos por la ciudadanía si el gobierno es capaz de comunicar sus acciones en pos de alcanzarlos. Esta última tarea también ha sufrido la necesidad de una modernización ya que la configuración de un espacio público hipermediatizado ha modificado las viejas lógicas de la comunicación gubernamental.

Los gobiernos locales no pueden permitirse dejar librado al azar sus estrategias comunicacionales, sino que por el contrario deben convertirse en comunicadores activos que establezcan lazos de comunicación con sus ciudadanos para lograr de esta forma un refuerzo de la democracia en dos sentidos. Por un lado asegurando el acceso a la información pública, y por otro dando lugar a un mecanismo de rendición de cuentas de los representantes electos.

En este contexto, la presente ponencia analiza la comunicación gubernamental de tres municipios españoles: Aranjuez, Rivas Vaciamadrid y Manzanares El Real. El objetivo es analizar su capacidad de gestionar comunicacionalmente los inconvenientes que presenta la implementación de políticas públicas conflictivas que se contraponen a valores tradicionales arraigados en sus respectivas comunidades. Así, se pone de manifiesto por una parte las resistencias sociales a algunos aspectos de la modernización que en muchos casos pueden perjudicar al propio municipio. Y por otra, se evidencia la necesidad de utilizar estratégicamente a la comunicación gubernamental para reducir el disenso en torno a una medida o una decisión política.

Introducción

La importancia de la comunicación política en la sociedad actual ha aumentado de manera sustantiva como consecuencia de una serie de cambios e innovaciones en

la forma de hacer política. El enorme poder que poseen los medios de comunicación en tanto escenario de la vida política actual ha provocado que los políticos y sus partidos hayan tenido que adaptarse a nuevas reglas del juego. Actualmente sus puntos de apoyo ya no son el programa o los ideales del partido, estos últimos han perdido fuerza frente a la imagen del político y la confianza que ella pueda generar (Cheresky; 2006; Manin; 1997). Este proceso, que Rey Morató (1996) denomina la “personalización” de la política, se puede identificar en muchos países del mundo y en distintos niveles de gobierno.

En tanto actores de la esfera pública, los gobiernos no están exentos de esta situación y es por ello que deben ocuparse de elaborar, construir y sostener su imagen con el objetivo de aumentar o sostener su legitimidad. Esta tarea es posible a través de la búsqueda de acuerdos entre los distintos actores de la esfera pública que desemboque en una aceptación generalizada de cada una de sus políticas y decisiones, es decir en un consenso (Riorda; 2006). Esta construcción es llevada adelante por lo que se conoce como la comunicación gubernamental, que no es otra cosa que el conjunto de estrategias y acciones comunicacionales desplegadas por un gobierno con el fin de lograr construir ese consenso a través del cual se colabore con la tarea de gobernar (Riorda; 2008; Elizalde; 2006).

Cada gobierno, sin importar si es del nivel nacional, provincial o municipal, debe enfrentarse a una situación de sobreexposición pública que otorga una visibilidad enorme a las acciones gubernamentales. Esto provoca que la capacidad de cuestionamiento por parte de una sociedad determinada de las decisiones de un gobierno se vea aumentada. Dentro de este escenario las acciones comunicacionales del gobierno no pueden dejarse libradas al azar, sino que por el contrario deben ser objeto de una planificación y ejecución adecuadas. Esta es la labor de la comunicación gubernamental y de ahí deriva su gran importancia en estos días.

Ahora bien, si trasladamos esta situación al plano de gobierno local podemos observar que a la sobreexposición pública del gobierno se le agregan las propias características del ámbito municipal. Aquí, al reducirse el tamaño de la comunidad política se eleva la visibilidad de las acciones y decisiones del gobierno con lo cual se agudiza esta problemática.

El estudio de la comunicación gubernamental, pese a ser un fenómeno de suma importancia para la comprensión del funcionamiento de la comunicación política, no ha sido muy desarrollado. En efecto, si bien existen trabajos sobre comunicación política local, la comunicación gubernamental no ha sido objeto de interés. En este sentido, a raíz de lo mencionado, resulta indispensable comenzar a desarrollar este área ya que a partir de ello será posible elaborar la materia prima necesaria para producir estudios comparados y de mayor envergadura que permitan explicar a la comunicación política en el nivel local de gobierno.

A partir de este planteo de la problemática de la comunicación gubernamental en el nivel local, esta ponencia se propone analizar el funcionamiento de aquella en tres municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid. El interés principal se orienta hacia la forma en que estos gobiernos gestionaron comunicacionalmente un disenso social. En este sentido, teniendo en cuenta que la comunicación gubernamental buscaba la reducción del disenso producido por una decisión política, este estudio intenta explicar las razones del éxito o el fracaso de la estrategia desplegada por cada gobierno. En consecuencia, este trabajo pretende entonces responder a la siguiente pregunta: ¿Por qué la comunicación gubernamental no logra reducir el disenso social generado a partir de una acción política en el nivel local de gobierno?.

En los casos seleccionados para responder a este interrogante se observa que en cada uno de ellos se ha desarrollado un disenso social. Este responde a un rechazo hacia la decisión gubernamental de suspender las corridas de toros durante la celebración de las fiestas locales. La base del disenso, que ha sido vehiculizado por diferentes actores de la esfera pública (oposición, grupos de presión, ciudadanos), fue la defensa del valor de la tradición. Por su parte, los gobiernos municipales se apoyaban en una justificación de tipo económica.

El gobierno de Aranjuez, de Rivas Vaciamadrid y de Manzanares El Real, tomaron aquella medida y a partir de ella se generó un conflicto que los obligó a redefinir su visión del problema. Justamente es en esta redefinición donde se puede hallar una explicación para la continuidad o la disminución del disenso social.

Si se tienen en cuenta los modelos sobre comunicación gubernamental desarrollados es posible hallar una explicación para este interrogante. En efecto, Riorda (2008) sostiene que la coherencia en la comunicación gubernamental es una condición necesaria para que la aceptación de políticas se vea aumentada.

Esto significa que la capacidad de articular los niveles más abstractos y los más concretos de la comunicación gubernamental resulta esencial para la eficacia comunicativa de un gobierno. Sin embargo, este modelo, que hace referencia a las rutinas de la comunicación gubernamental, no logra explicar por qué el disenso social se mantiene en el ámbito local luego de la redefinición del problema.

En consecuencia, este trabajo pretende agregar a este modelo una nueva variable que termine de explicar el fenómeno de la continuidad del disenso social en el nivel local de gobierno. En primer lugar, sostenemos la premisa de que la coherencia es una condición necesaria pero no suficiente para que la comunicación gubernamental cumpla su función de aumentar la aceptación de una decisión de gobierno. En segundo término, consideramos que la incorporación del factor contextual clave que sostenga al disenso a la redefinición del problema es la segunda condición necesaria para lograr una comunicación gubernamental eficaz. En otras palabras, la variable que este estudio introduce es la flexibilidad de la comunicación gubernamental a la hora de redefinir el problema en un contexto de disenso social.

La ponencia presenta en primer lugar un breve estado de la cuestión seguido del desarrollo de la teoría que explica el funcionamiento de la comunicación gubernamental en los casos seleccionados. En segundo término se exponen los resultados del análisis de los tres casos y las conclusiones que de aquel se desprenden.

Estado de la cuestión. Comunicación política y gubernamental

La comunicación gubernamental es una parte de un fenómeno mucho más amplio conocido como comunicación política. Esta última es entendida aquí como un proceso de intercambio de mensajes y símbolos entre distintos actores del espacio público que interactúan entre sí, y que causan efectos y consecuencias en el proceso político. Aquel intercambio no se refiere solo a las manifestaciones de las elites hacia la población, sino a todo proceso de comunicación formal o informal del que forman parte los ciudadanos, las instituciones, los distintos grupos de presión y los medios de comunicación en diferentes contextos temporales y espaciales de una sociedad determinada.

No obstante, esta visión de la comunicación política tiene el problema de presumir la existencia de una igualdad en aquel proceso interactivo entre los actores que no es tal. Es decir, la relación entre los tres actores principales (políticos, periodistas y opinión pública) es asimétrica por la propia naturaleza diferenciada de los actores y de sus intereses. En este sentido, esta concepción no logra aclarar cómo funciona el intercambio y tampoco especifica las diferencias entre los tipos de información que se transmiten entre los actores. En efecto, no es lo mismo una editorial de un periódico que un discurso de un candidato político o que el resultado de una encuesta de opinión pública (Gerstlé; 2005: 17-18).

Teniendo en cuenta estas críticas es evidente que esta concepción puede y debe ser mejorada ya que posiblemente sea la que mejor defina a la comunicación política. En este sentido, la presente ponencia analiza a uno de los actores que forma parte de la comunicación política y que, desde el punto de vista comunicacional, no ha sido lo suficientemente estudiado. Estamos hablando del gobierno en tanto actor primordial de la comunicación política, y más precisamente, de sus acciones comunicacionales a través de las cuales emite continuamente mensajes hacia toda la esfera pública.

Marco teórico

La campaña permanente

La importancia de analizar la comunicación gubernamental viene dada no solo por la relevancia académica arriba mencionada, sino que se enlaza con las nuevas dinámicas que dirigen el escenario político actual. En efecto, la vida política obedece a lo que varios autores denominan campaña permanente (Sanders; 2009: 76-77; Noguera, 2003: 85). Este concepto considera que las necesidades que plantea la comunicación política actual obligan a los gobierno a adoptar una actitud “de campaña” durante todo el período de gestión y no limitarla solo al período preelectoral (Gerstlé; 2005: 157). Es decir que durante todo el período de gestión de un gobierno, éste debe ocuparse de comunicar sus acciones y decisiones en pos de mantener los niveles de apoyo. La campaña permanente se convierte así en una parte integral de la estrategia gubernamental para llevar adelante sus políticas públicas, algo que logra sintetizar Riorda (2008: 13) de

manera muy clara: “la comunicación no ha digerido a la política, pues es más bien la política la que en la actualidad representa un estilo comunicacional”.

Es por esta razón que la importancia de la comunicación gubernamental se ve aumentada ya que, como veremos a continuación, es preciso que exista una correlación estrecha entre hechos y palabras. En resumen, un gobierno que no se comunica con sus ciudadanos se ve perjudicado en la misma medida que un gobierno que sólo se basa en la demagogia y la condescendencia.

La comunicación gubernamental

A partir del contexto planteado en los párrafos anteriores podemos identificar a nuestro objeto de estudio, es decir a la comunicación gubernamental desde un enfoque de tipo temporal definiéndola como el conjunto de estrategias comunicacionales desarrolladas por un gobierno determinado a fin de vehicular su discurso político durante un lapso temporal extenso y coincidente con el período de gobierno. En otras palabras, la comunicación gubernamental es la que funciona entre, e incluso durante, las elecciones. Ella acompaña a un gobierno durante todo su tiempo en el poder y tiene el fin de lograr el mayor apoyo posible para sus decisiones o políticas.

Riorda (2006: 34) define la comunicación gubernamental como “un método a través del cual un gobierno democrático intenta hacer explícitos sus propósitos u orientaciones a un amplio número de personas, para obtener apoyo o consenso en el desarrollo de sus políticas públicas”. En su estudio sobre la capacidad de la comunicación gubernamental para generar consensos, Riorda (2006) argumenta que existe una tensión irresoluble entre las diferentes demandas que plantea la sociedad y las que el gobierno puede resolver. Es decir, la acción política del gobierno al intentar resolver algunos temas, necesariamente deja otros a un lado. Esto sucede porque la agenda de un gobierno prioriza unos temas sobre otros ya que no puede abordar a todos simultáneamente (Garnett; 1992: 15-16). Ahora bien, estas tensiones propias de la vida política solo pueden ser solventadas mediante la construcción de un consenso que disminuya hasta el mínimo la porción de disidentes. Esta labor solo puede ser lograda mediante la legitimación del actor que busca el consenso, el cual en nuestro caso es el propio gobierno (Elizalde; 2006: 182-183).

Es posible entonces destacar tres funciones fundamentales de la comunicación gubernamental. Por una parte, se ocupa de sostener la calidad democrática al fomentar diálogo con los diferentes actores políticos y sociales en una sociedad determinada. A lo anterior se agrega que impulsa el acceso a la información lo que refuerza las posibilidades de institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas. Por último, la comunicación gubernamental posee el objetivo de “colaborar con el proceso político de administrar” (Elizalde; 2006: 146).

En consecuencia, la comunicación gubernamental no es solo un canal de comunicación entre la gestión y los otros actores (ciudadanos, partidos políticos, otros gobiernos, grupos de presión, medios de comunicación). Ella también permite formular las políticas y la línea discursiva de un gobierno a fin de sostener la legitimidad de sus acciones. Esto es construir la imagen del gobierno en torno a dicha línea discursiva elaborando un contexto favorable que disminuya los niveles de demandas por parte de la población. En otras palabras, que colabore a construir el consenso (Riorda; 2006: 39-41; Gerstlé; 2005: 23; León; 1992: 9).

Este escenario es producto de lo que Kriesi (2004: 184-186) describe como un crecimiento de la importancia de la esfera pública. Parafraseando a Neidhart, Kriesi (2004:186) define al concepto de esfera pública como la arena sobre la cual la comunicación política tiene lugar. Y justamente para este autor la comunicación actualmente es indispensable para poder gobernar ya que es capaz de dotar de la legitimidad necesaria a las acciones gubernamentales en el contexto social actual de sobreexposición pública. En efecto, el gobierno pasa a ocupar un lugar de tanta visibilidad que su accionar puede ser mucho más discutido y objetado por los otros actores de la esfera pública. Así, los ciudadanos, por ejemplo, esperan mucho más de un gobierno ya que se produce una politización de los temas de agenda que eleva el nivel de exigencia (Swanson; 1995: 21-22). En consecuencia, en las sociedades democráticas actuales, la información se convierte en un bien invaluable ya que a través de ella es posible activar los mecanismos de rendición de cuentas que elevan la calidad democrática.

En resumen, podemos afirmar que la comunicación gubernamental tiene como finalidad lograr construir un consenso. Este consenso consiste en lograr establecer acuerdos entre los diferentes actores que permitan una aceptación mayoritaria de las políticas de un gobierno determinado. Así, pese que puedan existir algunos grupos por fuera de este consenso, si la amplia mayoría lo apoya, es mucho más

sencillo para el gobierno en cuestión ejercer el poder e implementar sus decisiones políticas (Riorda; 2008: 1).

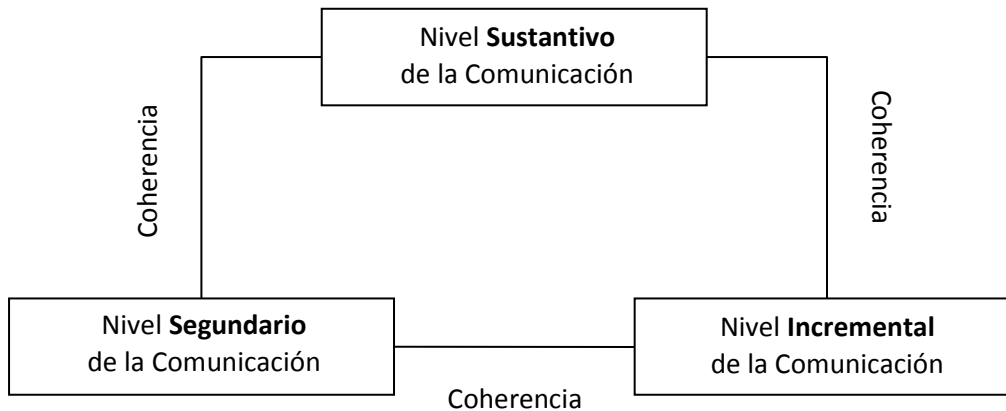
Riorda (2008) presenta un modelo destinado a operacionalizar la comunicación gubernamental. El modelo se inscribe en el contexto teórico que hemos desarrollado previamente y procura caracterizar la comunicación gubernamental que se utiliza de manera cotidiana en los gobiernos. Este enfoque sirve de base para poder realizar este trabajo y es por esta razón que se resumen aquí sus aspectos más relevantes.

La comunicación gubernamental puede dividirse entre tres niveles de comunicación con distintas funciones y objetivos. El primer nivel, denominado nivel sustantivo de la comunicación, es el que representa las grandes líneas argumentales del gobierno. Aquí se manifiesta el rumbo del gobierno y su forma de ver el mundo, y que por lo tanto influye en su manera de actuar. Riorda (2008: 12) sintetiza esto en lo que él llama el mito de gobierno que se apoya en una construcción determinada de la realidad y que es la marcada definitoria del gobierno. Según Rey Morató (2007: 39-43), los mitos políticos no crecen de forma espontánea sino que siguen un plan, porque son producto de una estrategia y de una técnica de elaboración de mitos. Esa elaboración se basa en el uso del lenguaje y de las imágenes a través de la comunicación política, y en nuestro caso de la comunicación gubernamental. Al mismo tiempo, el mito de gobierno da lugar a la defensa de determinados valores que con él comulgan, y al rechazo de lo que representen lo opuesto. En consecuencia, el mito de gobierno y la evocación de valores son los elementos del nivel sustantivo de la comunicación gubernamental. El segundo nivel de comunicación, denominado nivel secundario, contiene los elementos que colaboran con la construcción del mito pero que por separado no son aspectos centrales para el gobierno. En este sentido, este nivel debe guardar coherencia con el nivel sustantivo ya que de lo contrario reflejaría una comunicación gubernamental resquebrajada y susceptible de enviar mensajes confusos e incluso contradictorios (Riorda; 2008: 12).

El tercer nivel es el nivel incremental de la comunicación. En este punto la comunicación gubernamental se ocupa de comunicar el accionar cotidiano del gobierno, es decir, las distintas acciones incrementales que apuntan a sostener el mito. En este nivel se inscribe la comunicación gubernamental de la mayoría de los gobiernos ya que consiste en la narración e información de lo que el gobierno

ha hecho o decidido. Al igual que en el anterior, el nivel incremental de la comunicación precisa tener una coherencia con el mito de gobierno ya que de esta forma se genera un refuerzo mutuo en ambos niveles en particular, y la percepción del accionar del gobierno se fortalece en general (Riorda; 2008: 12-13).

Figura 1. Modelo de operacionalización de la comunicación gubernamental cotidiana.



Fuente: Riorda (2008) y elaboración propia.

Estos niveles están compuestos por acciones comunicativas de dos tipos. Por un lado, las acciones de comunicación del gobierno como entidad, y por otro las acciones de comunicación de las políticas de un gobierno. El primer grupo de acciones se refiere a las que hablan del gobierno en sí mismo, de lo que es y de lo que representa. El segundo conjunto de acciones está relacionado a lo que el gobierno hace o ha hecho y a la forma de hacerlo (Riorda; 2008: 3).

La comunicación gubernamental y la definición del problema

Según Gerstlé (2005: 23) y Sanders (2009: 90-91) la comunicación es un elemento fundamental para la determinación de las políticas públicas de un gobierno. Como se ha mencionado, es a través de ella que se hace posible construir un consenso amplio que permita a los gobiernos desarrollar su gestión y sus proyectos políticos. También se ha hecho hincapié en que la comunicación gubernamental debe necesariamente priorizar algunos temas sobre otros por varias razones. En primer lugar, es preciso tener en cuenta que las demandas son

tantas que sería imposible abordar a todas juntas (Garnett; 1992: 15-16). En segundo término, algunas demandas son excluyentes, es decir, la satisfacción de una puede perjudicar la de la otra y viceversa. En tercer lugar, existen intereses y motivaciones diferentes lo cual puede favorecer a algunas demandas frente a otras. Cuarto, la urgencia de una demanda también es un factor influyente. Esto deja en claro que la agenda gubernamental debe seleccionar estratégicamente cuáles problemas resolver y cómo hacerlo. Y aquí reside la importancia de saber comunicar dichas elecciones ya que es a partir de esa comunicación que el gobierno será capaz de construir y mantener el consenso, o bien gestionar un disenso.

No obstante lo anterior, es preciso dejar en claro que los problemas no son espontáneos, sino que se construyen públicamente. Es decir, los temas o *issues* que se posicionan en la agenda pública, y que los gobiernos deben observar, llegan a ese lugar porque existen fuerzas interesadas o movilizadas para que así sea. Para comprender esta idea es interesante la propuesta de Gerstlé (2005, 22-23) sobre este proceso de transformación de unas situaciones determinadas en problemas definidos que precisan de una decisión política para enfrentarlos. Gerstlé propone tres conceptos que delinear este proceso: primero, la publicización, lo cual se refiere a la ubicación de un tema en la agenda pública. Concretamente consiste en la creencia de la existencia de un problema entendido como la desviación de una situación deseable. Segundo, una vez que se ha conseguido la instalación del *issue* en la agenda pública sobreviene la politización del tema. Este concepto se refiere a la atribución de la responsabilidad de hacerse cargo de aquel problema a una autoridad pública, que por ejemplo puede ser el gobierno. En consecuencia, esta autoridad debe ser la que aporte y ejecute la solución al problema. Tercero, aparece la polarización, un término que indica la aparición de proyectos mutuamente excluyentes que se consolidan como definiciones y soluciones alternativas para el problema en cuestión. Cabe destacar que no necesariamente se llega a la polarización, pero si es cierto que está presente en los casos controversiales que generan disenso. El disenso es entendido aquí como dos o más posicionamientos lo suficientemente diferenciados y fuertes como para impedir la consolidación de un consenso en torno a una decisión única para definir o solucionar el problema.

En este contexto de construcción y definición de problemas que demanden la acción de un gobierno es donde juega un papel importantísimo la comunicación gubernamental. Como hemos destacado previamente entonces, las posibilidades de que la comunicación gubernamental logre su cometido de aumentar la aceptación de sus políticas depende en gran medida de su capacidad de definir un *issue* y por lo tanto de lograr construir el problema y las alternativas para solucionarlo. De esta manera, el gobierno se hace con un instrumento de poder muy importante ya que mediante esa definición del problema puede tomar la iniciativa e instalar en la agenda la interpretación que dicho gobierno cree conveniente. A esa instalación le corresponderá una alternativa que solucione el problema y así el gobierno podrá tener la posibilidad de ejecutar su política pública (Rocheffort y Cobb; 1994: 5-8).

La definición del problema entonces se basa en la transformación de una situación (o condición) dada en una sociedad en un problema que es preciso resolver, y para el cual existen una serie de alternativas. La elección de una de ellas obedece a posicionamientos distintos de los actores que pueden seguir motivos racionales, económicos, ideológicos o emocionales, entre otros (Rocheffort y Cobb; 1994: 8).

Así, la comunicación gubernamental es la encargada de generar un punto de vista de un problema determinado que lo defina según las intenciones y capacidades de acción del gobierno. Con esa base consigue preparar el terreno para plantear la alternativa (o *policy*) “correcta” que el gobierno pretende implementar para solucionar o abordar el problema. Finalmente, debe comunicar cada acción llevada a cabo en función de la consecución de ese fin y relacionarlo con la visión general de gobierno y los valores que esta defiende. Siguiendo entonces este mecanismo es como la comunicación gubernamental colabora con el proceso político de administrar, y por consiguiente de gobernar, al incrementar la aceptación de las decisiones de un gobierno.

Asimismo, la comunicación gubernamental también se ocupa de la gestión del disenso social. Es decir, frente a una situación de conflicto, en el cual se produzca una situación de polarización entre dos posturas fuertes, la comunicación gubernamental procura reducir la posición antagónica o diferente a la que sostiene el gobierno. En este sentido, cuando el disenso se genera a partir de una acción de gobierno, lo que hace la comunicación gubernamental es redefinir el problema para neutralizar las posturas que apuntalan el conflicto.

En estos casos, la comunicación gubernamental no solo debe poseer la característica de ser coherente que hemos mencionado párrafos atrás, sino que debe agregar una segunda característica que denominamos flexibilidad. Para comprender a qué se hace referencia con este concepto es preciso destacar previamente que el disenso social generalmente se apoya en uno o dos factores clave. En efecto, la posibilidad de que se genere una polarización está asociada a la existencia de una contraposición de elementos que enfrenta la visión del gobierno con una visión alternativa con sus propios valores. La flexibilidad consiste entonces en la capacidad de incorporar el factor contextual que sostiene al disenso al nivel incremental de la comunicación gubernamental. No obstante, para que dicha incorporación tenga éxito debe realizarse dentro de los límites del nivel sustantivo de la comunicación.

Este es el aporte que pretende realizar esta ponencia y que se comprueba mediante el análisis de tres casos que responden a los tipos de comunicación de la siguiente tabla:

Tabla 1. Tipos de comunicación gubernamental

	Coherente	Incoherente
Flexible	Comunicación gubernamental eficaz	Comunicación gubernamental ineficaz
No flexible	Comunicación gubernamental ineficaz	Comunicación gubernamental ineficaz

Fuente: Riorda (2008) y elaboración propia.

Esta incorporación del concepto de flexibilidad al modelo de comunicación gubernamental desarrollado por Riorda (2006) tiene dos funciones principales: en primer término, se intenta adaptar el modelo a la comprensión de una situación de disenso producto de una acción o decisión gubernamental. En segundo lugar, se pretende también adecuarlo a la comunicación gubernamental de gobierno local que, como se ve a continuación, posee características diferentes a otros niveles de gobierno pero aún conserva una importancia sustantiva en el desarrollo de la vida política.

Lang (2004: 155) señala que el número de estudios sobre el tema muy bajo, y los que se han realizados se concentran en países de Europa occidental (Alemania, Francia y Reino Unido) o en Estados Unidos. La falta de estudios sobre el tema se debe a lo que Lang (2004: 153) considera como un prejuicio e incluso como una subestimación de los verdaderos efectos de la comunicación política a nivel local. En primer lugar, se cree que el ámbito local es algo cerrado que empieza y termina dentro del propio municipio, lo cual es falso y queda demostrado a partir de los resultados de algunos trabajos que han estudiado las relaciones que se establecen entre la información originada a nivel local y la que proviene de otras esferas, de tipo local, regional, nacional o internacional. A ello es posible sumarle el papel de la Unión Europea en tanto entidad promotora del desarrollo regional que interviene en el ámbito local y genera nuevas dinámicas políticas y económicas. En segundo término, la comunicación política local posee cuatro dimensiones que la convierten en una unidad de análisis específica y diferenciada de la nacional y la global. La dimensión cognitiva, relacionada con la historia del espacio público en común; la simbólica, referida a los valores locales compartidos y la cultura local; la interactiva, vinculada a la interacción cara a cara, es decir la comunicación interpersonal que es mucho mayor que en la comunicación política en otros niveles; y la dimensión democrática, en relación al potencial democrático inherente del ámbito local de gobierno debido a las mayores posibilidades de acceso a la participación y a las propias dinámicas de la comunicación política. Este último aspecto se debe a que el tamaño de un municipio es en general pequeño, lo que permite establecer una relación más cercana entre gobernantes y gobernados (Lang; 2004: 154).

Los argumentos mencionados procuran demostrar la importancia de avanzar en la investigación sobre la comunicación política local. Ahora bien, es necesario aclarar las razones por las cuales se ha optado por analizar la comunicación gubernamental local entendida como una porción de esa comunicación política local caracterizada en los párrafos precedentes. Para ello es factible subrayar que el actor principal en la comunicación política local es el gobierno (Lang; 2004: 172). El gobierno municipal es el que dicta la agenda pública local, es el que genera los temas de manera predominante.

No obstante, antes de continuar es preciso realizar una aclaración sobre este carácter de los gobiernos locales. La mencionada predominancia no significa que

el gobierno sea capaz de controlar absolutamente cuáles son los *issues*, y cómo se desarrollan durante el lapso temporal que duran en la agenda. Es decir, si bien es cierto que el gobierno es un actor primordial de la comunicación política local, él no es el único que goza de poder para influir en la agenda pública sino que existen otros actores, tales como los medios de comunicación y los grupos de presión que, aunque sea en menor medida, también poseen esa capacidad de influenciar en dicha agenda (Olien, Donohue y Tichenor; 1995: 303-304; Kingdon; 1995: 274). Para realizar este análisis de la comunicación gubernamental propia del nivel local de gobierno. Con esto nos referimos concretamente a la comunicación desarrollada por tres municipios de la comunidad autónoma de Madrid que se han visto obligados a lidiar con un disenso provocado por una decisión de gobierno. En este sentido, la pregunta que este trabajo se propone responder es la siguiente: ¿Por qué la comunicación gubernamental no logra reducir el disenso social generado a partir de una acción política en el nivel local de gobierno?.

A partir de esta pregunta, el objetivo de este trabajo consiste en avanzar en la investigación sobre comunicación política en el nivel local de gobierno, área en la cual la producción científica es mínima. Para ello se toma en cuenta el modelo de comunicación gubernamental descrito previamente a los que se suman los aportes que se derivan de la siguiente hipótesis de trabajo: la posibilidad de disenso está correlacionada con una definición del problema por parte de la comunicación gubernamental que prescinda de incorporar elementos contextuales.

Los elementos contextuales faltantes en la definición del problema actúan como piezas disruptivas de la comunicación gubernamental y favorecen la existencia de una polarización entre la visión del gobierno y otras visiones alternativas, es decir, facilitan la posibilidad de disenso social frente a la acción política. Ahora bien, consideramos a esta incorporación como una condición necesaria pero no suficiente para que la comunicación gubernamental logre sus objetivos de control del disenso. En efecto, la necesidad de una coherencia entre los tres niveles de la comunicación es también condición necesaria tal como enuncia el modelo de las rutinas de la comunicación gubernamental (Riorda; 2006).

En consecuencia, se han seleccionado como casos de estudio a tres municipios de pertenecientes a la Comunidad Autónoma de Madrid: Aranjuez, Rivas Vaciamadrid y Manzanares El Real. Los tres gobiernos locales habían decidido suspender las corridas de toros que se realizan anualmente durante sus fiestas

tradicionales respectivas. La justificación que expusieron fue de índole económica aunque con diferentes matices en cada uno de ellos. Un dato interesante que también comparten los tres municipios es que sus gobiernos están conformados por partidos o coaliciones de partidos de izquierda o centro-izquierda, los cuales poseen una postura que rechaza o al menos no comulga con el mundo taurino español de corte más conservador.

La decisión derivó en un disenso que la comunicación gubernamental de estos gobiernos ha tenido redefiniendo la construcción del problema que habían desarrollado previamente. Por lo tanto, esta ponencia ahondará en cada uno de estos casos para explicar porqué la comunicación gubernamental es más o menos exitosa.

Para la realización de dicho análisis se han tomado como unidades de observación a los boletines informativos, los artículos periodísticos y la información disponible en Internet que se hayan referido a las acciones políticas mencionadas y a sus consecuencias. Cabe destacar que hemos dejado a la radio y la televisión local fuera del estudio ya que su información se refleja en los medios digitales. Por otra parte, Lang (2004: 155-158) asegura que a nivel local la prensa escrita es predominante ya que la lee más gente y las noticias que se imponen en la agenda pública son las que prioriza este tipo de medio.

Breve contextualización de los casos estudiados

Semanas antes de la celebración de las fiestas de mayo el gobierno municipal de Aranjuez decidió suspender los espectáculos taurinos a causa de un veto impuesto por la Comisión Nacional Taurina. Este organismo pretendía cobrar una importante deuda al ayuntamiento antes de permitir la celebración de las corridas de toros. Por su parte, el gobierno local argumentaba que la deuda no correspondía al municipio sino al empresario que poseía la licencia para explotar la plaza de toros de Aranjuez. Sin embargo, varios sectores salieron a criticar la medida, incluyendo a los grupos políticos opositores quienes argumentaron la falta de pericia y seriedad por parte del gobierno para solucionar esta situación. Finalmente, las fiestas se celebraron sin toros y el ayuntamiento justificó su decisión diciendo que defendía el interés de todos los contribuyentes al no utilizar dinero público para pagar una deuda ilegítima.

Por su parte, el gobierno de Rivas Vaciamadrid decidió eliminar las corridas de toros de las fiestas de mayo sosteniendo que el elevado costo de dicho espectáculo sumado a la crisis económica impedía que el gobierno afrontase la organización de aquel espectáculo. Un grupo de vecinos del Casco Histórico agrupados en una asociación desaprobó la medida e inició una campaña contra ella que desembocó en algunos hechos de violencia contra la concejala de Cultura y Fiestas del gobierno en principio, y contra las personas que manifestaron en las fiestas. Durante el desarrollo del conflicto se pidió la convocatoria a un referéndum para decidir la suspensión o la conservación del espectáculo taurino. Luego de las fiestas el alcalde anunció que se celebraría un referéndum próximamente para determinar si la medida se debía sostener el siguiente año.

Finalmente, en Manzanares El Real sucedieron algunos hechos similares al caso anterior. En efecto, la crisis económica sumada a los elevados costes del espectáculo taurino llevaron al gobierno a convocar a un referéndum a la población del municipio para decidir si se suspendían los toros, se reducían sus costes, o se dejaba todo como estaba. El resultado de la consulta popular fue a favor de la cancelación de las corridas, pero a causa del bajo nivel de participación se decidió mantener la fiesta pero a costes reducidos y con la colaboración de empresas privadas.

El problema del equilibrio entre coherencia y flexibilidad de la comunicación gubernamental

Según el modelo de rutinas de la comunicación gubernamental (Riorda; 2008), la necesidad de una coherencia entre los tres niveles de la comunicación es básica para la consecución de los objetivos de aquella. En este sentido, podemos definir entonces al concepto de coherencia como la articulación armónica entre los niveles de la comunicación.

Ahora bien, como veremos a continuación, pese a que la condición de la coherencia puede estar presente en la comunicación gubernamental de un municipio, el disenso no necesariamente se ve controlado. Y es en este punto donde cobra importancia un segundo concepto que denominamos flexibilidad, y que se refiere a la capacidad de incorporación de un factor contextual al nivel

incremental de la comunicación pero dentro de los límites del nivel sustantivo que se ha desarrollado.

Si se observa la comunicación gubernamental de Aranjuez y de Rivas Vaciamadrid es posible ahondar un poco más en la comprensión del funcionamiento de estos dos conceptos. En primer lugar, el caso de Aranjuez nos muestra una comunicación gubernamental ineficaz a causa de una falta de coherencia entre los mensajes pre y post conflicto. En el nivel de sustantivo comunicación se había implantado un cambio en el slogan de gobierno que había pasado de “Más Aranjuez” a “Más con Menos”. Esta modificación se debía a un interés del gobierno sobre comenzar a posicionar al gobierno frente a las repercusiones de la crisis financiera internacional.

Así, se anunciaba que la austeridad y la eficiencia serían de vital importancia, pero se seguía sosteniendo que la tradición y en especial las corridas de toros no iban a verse afectadas severamente por este nuevo esquema de gastos. Esto se observa en los meses de marzo y abril cuando la comunicación gubernamental hace especial hincapié en la apertura de un museo taurino y en la adjudicación a una nueva empresa de la organización de los espectáculos taurinos de mayo (Aranjuez. Información y Servicios; 2009; Ayuntamiento de Aranjuez, 2009b).

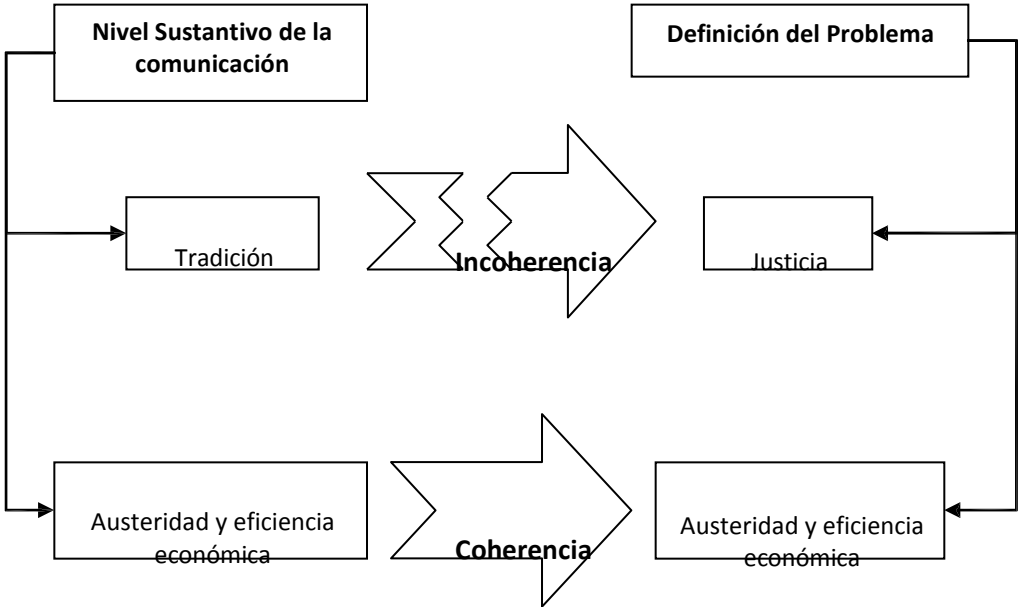
Sin embargo, en el mes de mayo cuando el gobierno decide suspender definitivamente las corridas de toros a causa de la negativa de abonar deudas a la Comisión Nacional Taurina, el mensaje no sostiene la línea argumental de los meses previos sino que cambia su discurso y apela a los ciudadanos justificando su decisión en dos sentidos. Primero, esgrime que su acción intenta defender el dinero de los contribuyentes; segundo, legitima su resolución al anunciarla como producto de la decisión unánime del Consejo Taurino de Aranjuez que posee representación de todos los colectivos sociales y políticos. El siguiente extracto del sitio Web del Ayuntamiento de Aranjuez ilustra lo anterior:

“La decisión adoptada en Aranjuez de no ceder a estas imposiciones es el primer paso para denunciar esta “situación de abuso”, porque “por encima de la tradición taurina, en Aranjuez estará siempre la legalidad vigente”, afirmó hoy el alcalde ribereño, Jesús Dionisio” (Ayuntamiento de Aranjuez; 2009a).

La comunicación gubernamental del municipio deja a un lado el discurso mantenimiento de los valores tradicionales pese a la necesidad de mayor austeridad económica, y opta por una reconfiguración de los valores que defiende. En efecto, decide priorizar a la justicia por encima de la tradición argumentando que, pese a la importancia de las tradicionales corridas de toros, el municipio no puede ni debe hacerse cargo de pagar deudas injustas con el dinero de los contribuyentes.

Esta incoherencia comunicacional, que se dispara en el momento de mayor conflicto es decir cuando se anuncia efectivamente la suspensión de los toros, refleja que el gobierno utilizó nuevos argumentos para definir al problema. Pese a no haber sido parte del nivel sustantivo de comunicación del municipio, se utilizó al concepto de justicia en tanto valor a defender con lo cual la construcción de la definición del problema quedó parcialmente aislada del nivel sustantivo de la comunicación (Ver figura 2).

Figura 2: Utilización del nivel sustantivo de la comunicación gubernamental para la definición del problema.



Fuente: Elaboración propia.

Dicho aislamiento parcial provoca un debilitamiento de la definición del problema ya que el gobierno utiliza argumentos nuevos y poco trabajados. En otras

palabras, al no apoyarse en su nivel sustantivo y generar en el nivel incremental una comunicación basada en valores distintos, su capacidad argumentativa pierde potencia y habilita un espacio para que los disidentes puedan explotar.

A raíz de esta contradicción entre la definición del problema y el nivel sustantivo de la comunicación que se venía desarrollando otros actores saltaron a escena con mayor capacidad de maniobra. En efecto, la oposición planteó como definición del problema que la suspensión fue producto de la negligencia gubernamental por no haberse ocupado del tema de manera seria. En conclusión, el disenso tuvo su punto más fuerte cuando se hizo clara la polarización entre las dos definiciones del problema en cuestión. Mientras que el gobierno sostenía que la suspensión de los toros era un sacrificio justo en pos de la justicia, grupos opositores argumentaban que se debía a una mala gestión del tema. La definición del problema no prosperó ya que la comunicación gubernamental había agitado durante bastante tiempo la necesidad de sostener los valores tradicionales pese a los nuevos criterios de austeridad anunciados. Incluso el nivel incremental de comunicación de los meses previos daba cuenta de la intención del gobierno de no renunciar a la celebración del evento taurino. Sin embargo, el veto de la Comisión Nacional Taurina arrinconó al gobierno que no supo reelaborar su definición del problema. Así, se desperdició la comunicación incremental que se venía desarrollando en torno desarrollar una eficiencia económica pero sin recortar los valores tradicionales propios del Real Sitio. La comunicación gubernamental ocultó el valor de la tradición detrás de la justicia, y dicha acción contradujo el nivel sustantivo de comunicación que venía elaborando cotidianamente, y degeneró en un debilitamiento de la capacidad argumental del gobierno.

Por su parte, el gobierno de Rivas Vaciamadrid no sufrió este problema sino que fue capaz de sostener una misma línea argumental. En efecto, el gobierno municipal construyó e intentó sostener a lo largo del tiempo su definición del problema que justificaba su decisión de suspender las corridas de toros en mayo. En este sentido, la comunicación gubernamental fue coherente con los valores del nivel sustantivo de la comunicación. No obstante, el disenso que generó su política fue bastante intenso ya que desembocó en algunos sucesos violentos. De esta manera, la simple coherencia entre los mensajes lanzados por el gobierno no fue suficiente, con lo cual veremos a continuación que el problema de la comunicación

gubernamental del municipio fue la ausencia absoluta en su discurso de un elemento contextual de gran importancia.

En primer lugar es preciso señalar cómo la comunicación gubernamental construyó la definición del problema. El tema de la crisis económica y la necesidad de mantener una política austera y eficiente fueron las bases de los argumentos del gobierno para eliminar las corridas de toros:

“La razón que primó en la toma de decisión ha sido el alto coste que supone la contratación de dos encierros, dos capeas y dos novilladas (96.000 euros), una cantidad muy similar al presupuesto total de las Fiestas (98.500 euros). “Teníamos que optar entre programar los toros o celebrar las fiestas”, argumenta Tania Sánchez, concejala de Cultura y Fiestas que ha terminado decidiendo suprimir los festejos taurinos” (Este de Madrid; 2009).

En segundo término, el discurso también reconoció la existencia de un grupo refractario de la medida. Como se ve en el siguiente extracto del boletín informativo del ayuntamiento, se intentó descalificar a dicho grupo al relacionar su postura con una visión incapaz de ver la realidad económica de los municipios españoles:

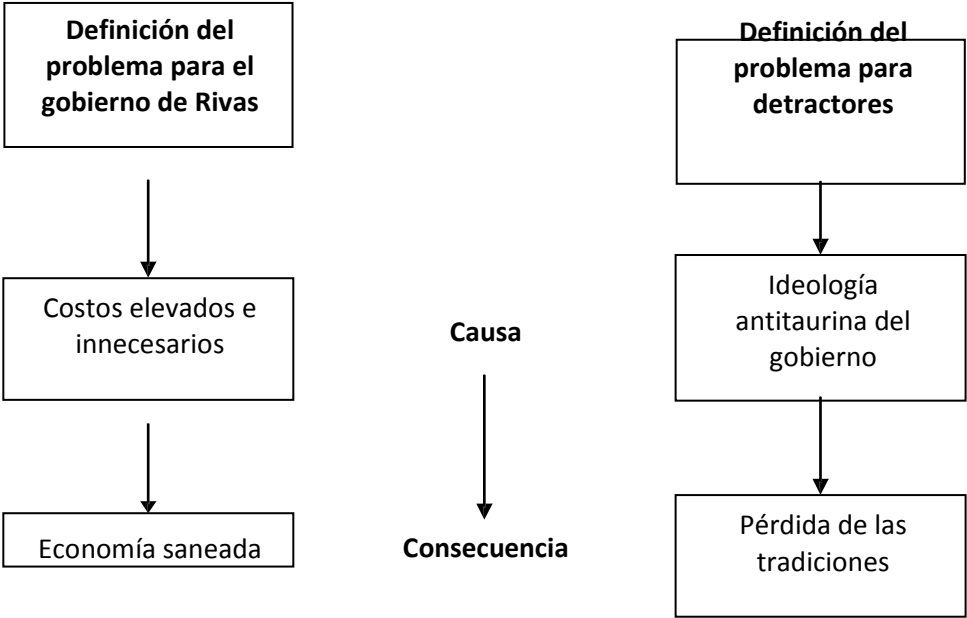
“La decisión de prescindir de los festejos fue comprendida por todos los colectivos culturales y vecinales del Casco Antiguo, a excepción de la Asociación de Vecinos del Casco Antiguo, que no comparte la medida pese a la complicada situación económica que sufre el Ayuntamiento, como el resto de administraciones españolas” (Rivas al Día. Revista de información municipal; 2009).

No obstante, el tema se polarizó cuando los grupos opuestos a la decisión descartaron a la economía como causa de ella y esgrimieron que la verdadera razón de la suspensión de los espectáculos taurinos era la tendencia ideológica del partido gobernante y su rechazo hacia la cultura taurina. Así, se intentaba establecer una relación entre el valor de la tradición y las corridas de toros.

Hasta aquí entonces se puede observar la polarización clara del conflicto entre dos definiciones del problema que explican la decisión de eliminar las corridas de

toros. Por un lado, el gobierno alude a la economía, y por otro, los que se oponen a la medida aseguran que existen razones ideológicas (Ver figura 3).

Figura 3. Polarización del tema. Dos definiciones del problema de eliminar las corridas de toros.



Fuente: Elaboración propia.

Frente a esta situación, el gobierno intentó agregar a su discurso elementos como participación, diálogo y consulta a fin de reforzar su solución al problema construido. Paralelamente procuró refutar los argumentos de los que rechazaban la decisión y calificarlos de grupo reducido. Sin embargo, el problema no se encontraba en la participación, sino en la no incorporación del concepto de tradición en la comunicación gubernamental. En efecto, el punto fuerte de la contraargumentación de los opositores era el hecho de ignorar los valores tradicionales que en este caso se veían representados en el toro. Y precisamente, el gobierno no logró desarticular ese elemento incorporándolo a su discurso y dotándolo de un sentido que se conecte con su definición del problema.

La eliminación del elemento de la tradición de la comunicación gubernamental permitió que los sectores opuestos a la medida de suspender los toros se hicieran con algunas armas discursivas poderosas. Estos sectores pudieron atacar al gobierno acusándolo de destruir las tradiciones por motivos ideológicos. Luego, cuando el gobierno intentó neutralizarlos manifestando que la decisión se tomó por

los cauces institucionales normales, se exigió que la medida sea revisada en un referéndum mediante el cual los vecinos puedan optar por tener o no las corridas de toros.

En resumen, pese a que la coherencia entre el nivel sustantivo y el nivel incremental de la comunicación se mantuvo, no fue suficiente para impedir que el disenso siguiera creciendo. En efecto, los valores que sostenía el nivel sustantivo tales como la eficiencia y la austeridad se correspondían con la acción que se comunicaba en el nivel incremental, en este caso la suspensión de los toros, por sus costos y por la falta de público. A pesar de ello, la polarización no desapareció, sino que aumentó, lo cual se puede ver reflejado en las sucesivas manifestaciones en contra de la medida y en los actos de violencia. A ello se agregaba la propia división en la coalición de gobierno. Este aumento del disenso se puede relacionar entonces con la falta de flexibilidad para incorporar a la definición del problema al factor contextual en el que se apoyaban los detractores de la medida. Este tema de la inflexibilidad de la comunicación para redefinir el problema es analizado posteriormente.

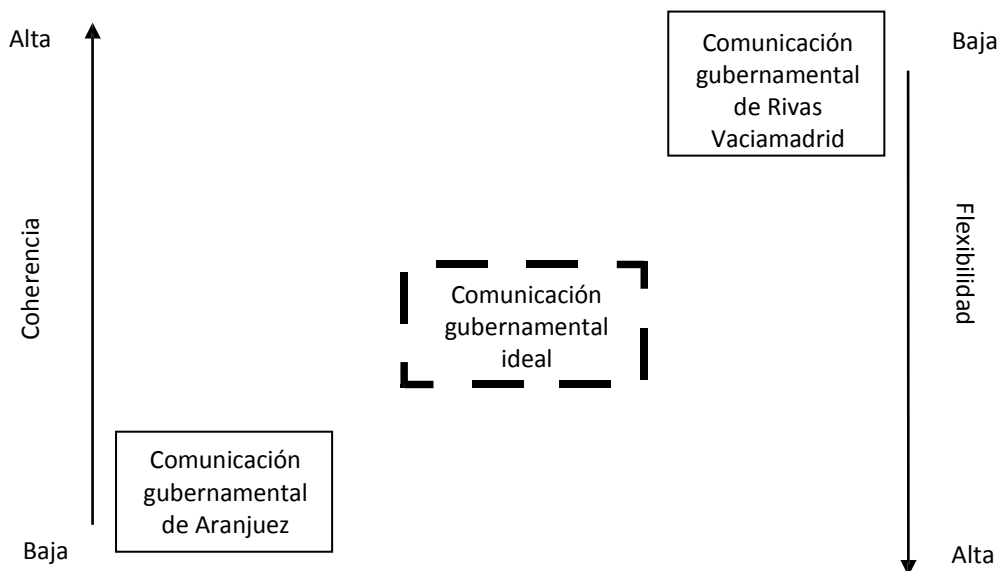
Por tanto, la pregunta que surge es cuál es el elemento que hace que ambos sigan sin poder controlar el disenso, pese a que uno de ellos cumple con la condición de coherencia entre los niveles de comunicación y el otro no. Es decir, la comunicación de Aranjuez no había logrado desarrollar la coherencia necesaria, con lo cual el disenso frente a su política seguía en pie, sin embargo, la de Rivas Vaciamadrid sí había construido un andamiaje comunicacional coherente, y aún así la polarización era más que evidente.

Ese elemento faltante es el de la flexibilidad y adaptación de la estrategia comunicacional a las contingencias que presenta el medio. En este aspecto, mientras que Aranjuez abandonó el nivel sustantivo de comunicación para intentar adaptar su discurso e imponer su definición del problema; el gobierno de Rivas Vaciamadrid se empeñó en sostener la justificación de su decisión basándose en datos y estadísticas públicas. Así, este último optó por no flexibilizar su visión al no incorporar el concepto de tradición a su discurso, pese a que el disenso no decrecía.

En consecuencia, es factible observar la manifestación de una dicotomía entre la flexibilización y la coherencia de la comunicación gubernamental. Como ilustra la figura 4, la comunicación gubernamental de ambos municipios manejó el factor

contextual de la tradición desde dos posturas equidistantes respecto del eje central en el cual se ubicaría un tipo ideal de comunicación gubernamental. Este tipo ideal combinaría la coherencia entre los niveles de comunicación, que precisa el modelo teórico que hemos descrito previamente (Riorda; 2008), con una construcción de la definición del problema flexible y sensible a los elementos contingentes del contexto. De esta forma, la comunicación gubernamental no se fosiliza en una estructura sólida sin capacidad de amoldarse a las vicisitudes del medio pero tampoco pierde entidad en tanto elemento representativo del propio gobierno.

Figura 4. Ubicación de la comunicación gubernamental de los casos respecto al tipo ideal



Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, ¿cómo es posible afirmar que estas dos variables son causas suficientes para construir una comunicación gubernamental eficaz? ¿Es factible que exista una tercera variable cuyos efectos se hayan trasladado a una ambas de las anteriores? Estos interrogantes son de suma importancia, y para responder a ellos se ha analizado el caso de la comunicación gubernamental de Manzanares El Real.

Este municipio sufrió un disenso importante, pero a la hora de redefinir el problema que justifique su decisión de gobierno, y por lo tanto provocar una reducción del nivel de polarización, desarrollo una estrategia eficaz. El gobierno municipal logró combinar una coherencia entre sus niveles de comunicación con

una flexibilidad suficiente para incorporar el factor contextual que alimentaba el disenso, en este caso dicho factor era la tradición.

El nivel incremental de la comunicación basado en austeridad económica y en el diálogo político seguía apareciendo en la redefinición del problema. Al estar conformado por cuatro partidos políticos (PSOE, Izquierda Unida y dos partidos locales), el gobierno municipal estableció desde sus inicios que la necesidad de eficiencia y austeridad económica era primordial, y esto no podría lograrse sin un clima de diálogo social y entendimiento. Por tanto, el diálogo político y la economía austera conformaban los valores principales del gobierno. En la redefinición del problema, cuando el disenso había llegado a un punto de fuerte polarización, la comunicación gubernamental siguió argumentando que la economía del municipio debía continuar por el camino de la austeridad y la reducción del gasto. En consecuencia, el alto coste que suponía montar el espectáculo taurino en las fiestas era excesivo.

“El propio Ayuntamiento de esta localidad argumenta "el alto coste" que les supone la celebración de los cuatro festejos que componen su feria taurina del mes de agosto, en torno a los 125.000 euros, un 27,53% del total de dinero anual disponible para diferentes actividades programadas en los apartados de cultura, deporte, juventud y servicios sociales” (Madridiario; 2009).

Sin embargo, en este discurso que hasta ahora parece ser similar al del gobierno de Rivas Vaciamadrid, se le agregó una cuota de flexibilidad al incorporar al mismo el elemento contextual clave de la tradición. De este modo, el gobierno de Manzanares El Real, proponía una consulta popular a los vecinos para decidir sobre la economía del municipio. Como se ve a continuación el mensaje remarcaba que el problema no era de índole política, sino económica, con lo cual se reconocía el valor de los toros en tanto tradición, pero se planteaba el tema en términos económicos y al mismo tiempo se convocaba al vecino para que participe en el *policy-making*:

“El alcalde Oscar Cerezuelo insiste en que la consulta se hizo por motivos económicos y no para crear el eterno debate de toros si o toros no” (Cadena Ser-Madrid Norte; 2009).

En consecuencia, el gobierno municipal supo mantener su coherencia comunicacional pero al mismo tiempo incorporó una cuota de flexibilidad que permitió reducir el nivel de disenso social en su comunidad.

Conclusiones

La comunicación gubernamental local que los municipios estudiados han desarrollado ha dado cuenta de la importancia de este fenómeno tanto por su relevancia social como académica. En cuanto a la primera, se ha podido observar la actividad de los diferentes actores (gobierno, medios de comunicación, grupos y ciudadanos en particular) en pos de discutir, participar y formar parte de la esfera pública y del proceso de toma de decisiones políticas. Esta dinámica permite un desarrollo de la calidad democrática en cuanto al aumento del compromiso cívico de los ciudadanos de estos municipios. Por otra parte, el gobierno ha debido justificar sus acciones y comunicar sus pretensiones lo cual también refuerza este proceso de fortalecimiento democrático en el cual el rol de la información es esencial.

Con respecto a los aspectos académicos, este trabajo ha intentado aportar nuevos elementos al estudio de la comunicación política en general, pero también ha procurado sumar una visión más pormenorizada sobre la que se desarrolla a nivel local, en particular la que se relaciona con el gobierno.

En este sentido, la necesidad de construir una definición del problema por parte de la comunicación gubernamental es esencial y ha estado presente en los tres casos analizados. Los gobiernos locales no pueden dejar de tener en cuenta a la comunicación pese a que se crea que es un elemento demasiado sofisticado para aplicarlo a ese ámbito. Sin una comunicación gubernamental planificada, con objetivos claros y congruentes con el plan de gobierno y sus correspondientes valores, el gobierno local de hoy corre el peligro de generar disensos que pongan en riesgo no solo su condición de gobierno sino la propia estabilidad del municipio. La coherencia entre los distintos niveles de comunicación es vital. La articulación armónica entre los diferentes elementos de la comunicación gubernamental es una condición necesaria para que exista la posibilidad de controlar una polarización social frente a un disenso. Ahora bien, este estudio incorpora un segundo concepto como otra condición necesaria para explicar la continuidad o la

reducción del disenso social producido por una decisión gubernamental. Resulta fundamental para lograr construir una comunicación gubernamental eficaz incluir en la definición del problema a los factores contextuales que alimentan al núcleo del disenso. Aunque al igual que la anterior, ésta es una condición necesaria pero no suficiente. La incapacidad de gestionar de manera correcta este elemento ha provocado que las acciones comunicacionales de los municipios estudiados no hayan tenido el éxito esperado.

Los municipios analizados han tenido que enfrentar un disenso que oponía la visión del gobierno a los valores tradicionales representados en la cultura taurina. Esta situación fue manejada de manera prácticamente opuesta por dos de esos gobiernos. Mientras que el de Rivas Vaciamadrid omitió toda referencia al tema, el de Aranjuez intentó minimizarlo mediante una readaptación excesiva de nivel sustantivo de la comunicación. Así, el municipio que optó por la flexibilización de sus valores perdió fortaleza argumental para defender su postura, mientras que el que prefirió excluir el tema de su discurso reforzó los argumentos de las voces opositoras a la medida.

Por su parte, el tercer caso analizado, el gobierno de Manzanares El Real, fue capaz de combinar ambas variables y logró de esa manera reducir el disenso que se había producido tras su decisión de suprimir las corridas de toros. De esta manera, es posible argumentar que la explicación para la continuidad del disenso deviene de la falta de una o ambas variables en la redefinición del problema tras la polarización social. Sin embargo, también es menester afirmar que es preciso realizar una mayor cantidad de análisis para poder aumentar la validez de la hipótesis aquí comprobada. Esto ayudará a reforzar las propuestas aquí presentadas, y al mismo tiempo a seguir aportando la materia prima necesaria para construir y mejorar modelos y teorías que permitan avanzar en el estudio de la comunicación política, en particular de la que se desarrolla en el ámbito local.

Bibliografía

Aranjuez. Información y Servicios. 2009, Reabre sus puertas el museo taurino, *Aranjuez. Información y Servicios*, abril, 11, Aranjuez.

Ayuntamiento de Aranjuez. 2009a, Aranjuez no cede a las "presiones" de la Comisión Nacional Taurina para tener festejos el 30 de mayo, 16 de mayo,

- http://www.aranjuez.es/Noticias/VerNoticia.aspx?id_noticia=40&id_tipo_noticia=1, ultimo acceso el 19 de junio de 2009.
- Ayuntamiento de Aranjuez. 2009b, El Gobierno adjudicará el martes 31 de marzo la gestión de la Plaza de Toros de Aranjuez, 25 de marzo, http://www.aranjuez.es/Noticias/VerNoticia.aspx?id_noticia=22&id_tipo_noticia=1, ultimo acceso el 19 de junio de 2009.
- Cadena Ser-Madrid Norte. 2009, Manzanares El Real reducirá el gasto en el toro, 31 de marzo, http://www.sermadridnorte.com/noticias/manzanares-el-real-reducira-el-gasto-en-el-toro_2431/, último acceso 29 de mayo de 2009.
- Cheresky, I. 2006, La política después de los partidos, en: Cheresky, I. (Ed.), *La política después de los partidos*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Elizalde, L. 2006, La comunicación gubernamental: problemas y soluciones estratégicas, en: Elizalde, L., D. Fernández Pedemonte y M. Riorda, *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Buenos Aires.
- Este de Madrid. 2009, Las Fiestas de mayo en Rivas suprimen los festejos taurinos por razones económicas, 15 de abril, http://www.estedemadrid.com/noticia_ampliada.asp?id=12745, último acceso 28 de mayo de 2009.
- Garnett, J., L. 1992, *Communication for results in government: a strategic approach for public managers*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Gerstlé, J. 2005, *La comunicación política*, Lom, Santiago de Chile.
- Kingdon, J.W. 1995, *Agendas, alternatives, and public policies*, 2 , Repr 2003 edn, Longman, New York.
- Kriesi, H. 2004, Strategic political communication: mobilizing public opinion in “audience democracies”, en: Esser, F. y Pfetsch, B., *Comparing political communication: theories, cases, and challenges*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Lang, S. 2004, Local political communication: media and local publics in the age of globalization, en: Esser, F. y Pfetsch, B., *Comparing political communication: theories, cases, and challenges*, Cambridge University Press, Cambridge.
- León, J.L. 1992, *Persuasión de masas psicología y efectos de las comunicaciones sociopolíticas y comerciales*, Deusto, Madrid.

- Madridiario. 2009, Referéndum en Manzanares El Real sobre si celebrar los festejos taurinos, 25 de Marzo, <http://www.madridiario.es/2009/Marzo/municipio/manzanares-real/138706/referendum-manzanares-real-festejos-taurinos.html>, último acceso 29 de mayo de 2009.
- Manin, B. 1997, *The principles of representative government*, University Press, Cambridge.
- Noguera, F. 2003, La campaña permanente, en: Izureta R. y R. Perina, *Estrategias de comunicación para gobiernos*, La Crujía, Buenos Aires.
- Olien, C., Donohue, G. y Tichenor, P. 1995, Conflict, Consensus and Public Opinion, en: Glasser, T. y Salmon, Ch., *Public Opinion and the Communication of Consent*, The Guilford Press, New York.
- Rey Morató, J.D. 1996, *Democracia y Posmodernidad. Teoría General de la Información*, Editorial Complutense, Madrid.
- Rey Morató, J.D. 2007, *Comunicación política, Internet y campañas electorales: de la teledemocracia a la ciberdemocr@cia*. Tecnos, Madrid.
- Riorda, M. 2006, Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso, en: Elizalde, L., D. Fernández Pedemonte y M. Riorda, *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, La Crujía, Buenos Aires.
- Riorda, M. 2008, “Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40, Caracas.
- Rivas al Día. Revista de información municipal. 2009, Las Fiestas de San Isidro se cuelan por las calles del Casco, *Rivas al Día. Revista de información municipal*, mayo, 78, Rivas Vaciamadrid.
- Rochefort, D. y Cobb, R. 1994, Problem definition: an emerging perspective, en: Rochefort, D. y Cobb, R. 1994, *The politics of problem definition Shaping the policy agenda*, University Press, Kansas.
- Sanders, K. 2009, *Communicating politics in the twenty-first century*, 1st edn, Palgrave Macmillan, Basingstoke United Kingdom; New York.
- Swanson, D.L. 1995, El campo de la Comunicación Política. La democracia centrada en los Medios, en: Swanson, D.L., Muñoz Alonso, A. y Rospir Zabala, J.I. (Eds.), *Comunicación política*, Universitas, Madrid.

Otras referencias consultadas. Boletines informativos

Aranjuez. Información y Servicios. 2009, abril, 11, Aranjuez.

Aranjuez. Información y Servicios. 2009, mayo, 12, Aranjuez.

Aranjuez. Información y Servicios. 2009, junio, 13, Aranjuez.

Aranjuez. Información y Servicios. 2009, julio, 14, Aranjuez.

Rivas al Día. Revista de información municipal. 2009, mayo, 78, Rivas Vaciamadrid.

Rivas al Día. Revista de información municipal. 2009, junio, 79, Rivas Vaciamadrid.

Otras referencias consultadas. Recursos de Internet

20 minutos. 2009, <http://www.20minutos.es/>.

ABC. 2009, <http://www.abc.es/>.

ADN. 2009, <http://www.adn.es/>.

As.com. 2009, <http://www.as.com/>.

Ayuntamiento de Aranjuez. 2009, <http://www.aranjuez.es/>.

Ayuntamiento de Manzanares El Real. 2009, <http://www.manzanareselreal.es/>.

Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid. 2009, <http://www.rivas-vaciamadrid.org/>.

Cadena Ser Madrid Norte. 2009, <http://www.sermadridnorte.com/>.

Cope. 2009, <http://www.cope.es/>.

Cuatro esquinas. 2009, <http://www.4esquinas.com/>.

Diario digital del Henares. 2009, <http://www.diariodelhenares.com/>.

El Buzón. 2009, <http://www.elbuzon.es/>.

El Espejo de Aranjuez. 2009, <http://www.elespejodearanjuez.com/>.

El Mundo. 2009, <http://www.elmundo.es/>.

El País. 2009, <http://www.elpais.com/>.

Este de Madrid. 2009, <http://www.estedemadrid.com/>.

Gente Digital. 2009, <http://www.gentedigital.es/>.

La Razón. 2009, <http://www.larazon.es/>.

Madridiario. 2009, <http://www.madridiario.es/>.

Madridpress. 2009, <http://www.madridpress.com/>.

Más Aranjuez. 2009, <http://www.masaranjuez.com/>.

Mundotoro. 2009, <http://www.mundotoro.com/>.

Público. 2009, <http://www.publico.es/>.

Qué. 2009, <http://www.que.es/>.

Revista Zona Norte de Madrid. 2009, <http://www.revistazonanorte.com/>.

Soitu.es. 2009, <http://www.soitu.es/>.

Suplemento El Burladero. 2009, ABC, <http://www.burladero.com/>.

Suplemento Ecodiario. 2009, *El Economista*, <http://ecodiario.economista.es/>.